



Õiguskantsler

Elmar Vaher
peadirektor
Politsei- ja Piirivalveamet
ppa@politsei.ee

Teie nr
Meie 24.05.2019 nr 7-4/190673/1902663

Kodakondsuse kaotanuks lugemine

Austatud Elmar Vaher

Õiguskantsleri poole pöördus avaldaja, kes palus hinnangut, kas Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) toimis õiguspäraselt, kui luges ta Eesti kodakondsuse kaotanuks ning tunnistas kehtetuks tema isikut tõendavad dokumendid.

Leian, et PPA eksis selles menetluses oluliste menetlusnõuete vastu. PPA ei järginud menetluse käigus piisavalt hoolsuskohustust. Amet teavitas [] menetluse alustamisest ja andis talle võimaluse esitada oma arvamus ja vastuväited, kuid pärast vastamiseks antud tähtaja möödumist loeti inimene kodakondsuse kaotanuks, püüdmata välja selgitada vastamata jätmise põhjust. PPA peab alati veenduma, et inimene tõesti vastuväiteid esitada ei soovi. Samuti andis PPA [] seisukoha kujundamiseks liiga vähe aega ning ameti saadetud kirjast ei selgunud, milliseid asjaolusid tuleb kodakondsuse kaotanuks lugemise menetluses arvestada.

PPA ei toimetanud kodakondsuse kaotanuks lugemise otsust [] korrektselt kätte. PPA saatis talle otsuse tähitud kirja teel väljastusteatega. Kirja kättetoimetamise kinnitust PPA ei saanud. Seega ei ole teada, kas ja millal see otsus inimesele kätte toimetati. Kättetoimetamata haldusakt ei ole kehtiv. PPA oleks pidanud postiasutusest järele uurima, kas kiri jõudis adressaadini ja miks selle kohta ei saadetud väljastusteadet.

PPA rikkus seadust, tunnistades [] Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid kehtetuks samal ajal, kui tegi Eesti kodakondsuse kaotanuks lugemise otsuse. Dokumendid saab kehtetuks tunnistada alles pärast seda, kui kodakondsuse kaotanuks lugemise otsus on inimesele kätte toimetatud, nii et see otsus on omandanud õigusjõu.

Teen PPA-le ettepaneku uuendada [] Eesti kodakondsuse kaotanuks lugemise haldusmenetlust, sest on alust arvata, et PPA tehtud vead mõjutasid otsuse õiguspärasust. Ühtlasi palun arvestada edaspidi haldusmenetluse korraldamisel kirjas antud selgitustega.

Asjaolud

1. [] sai Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras 1994. aastal. Venemaa ametivõimude teatise kohaselt omandas ta Vene kodakondsuse 23.12.2013.

2. PPA saatis [] 05.02.2014 kirja, et Eesti kodakondsuse säilitamiseks peab ta loobuma Vene kodakondsusest. See kiri toimetati väljastusteate kohaselt avaldajale 22.02.2014. PPA teatel avaldaja sellele kirjale ei vastanud. [] kinnitas, et esitas PPA-le vastuväited.

3. PPA tegi 14.04.2014 otsuse lugeda [] Eesti kodakondsuse kaotanuks. PPA teatel saadeti see otsus talle tähtitud kirjaga (väljastusteatega). PPA järeldas, et postiasutus toimetab kirja avaldajale kätte, sest PPA-le seda tagasi ei saadetud. Kirja kättetoimetamise kohta PPA kinnitust (väljastusteadet) ei saanud. PPA selgitas, et välisriikidest ei tagastata alati saadetiste väljastusteateid ning PPA-le on koormav jälgida, millal on otsus kätte toimetatud. PPA tunnistas avaldaja Eesti kodaniku passi ja isikutunnistuse kehtetuks alates 15.04.2014.

4. [] selgitas, et ta ei ole saanud kätte PPA otsust kodakondsuse kaotanuks lugemise kohta. Väidetavalt kuulis ta isikut tõendavate dokumentide kehtetuks tunnistamisest Venemaa ametivõimudelt.

Haldusmenetluse põhimõtted kodakondsuse kaotanuks lugemise otsustamisel

5. PPA-l on õigus algatada haldusmenetlus kodakondsuse kaotanuks lugemise kohta, kui naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse omandanud inimene saab mõne teise riigi kodakondsuse. [Kodakondsuse seaduse](#) (KodS) § 29 lg 1 sätestab, et isik loetakse [Vabariigi Valitsuse](#) volitatud valitsusasutuse poolt Eesti kodakondsuse kaotanuks, kui ta võtab vastu mõne muu riigi kodakondsuse või loobub Eesti kodakondsusest mõne muu riigi kodakondsuse kasuks.

6. Kodakondsus on väga oluline õigushüve. Kodakondsuse kaotanuks lugemine on üks kodakondsuse äravõtmise vorm. Pärast kodakondsuse äravõtmist võib seda uuesti taotleda vaid üldises korras. Seetõttu peab haldusorgan sellises menetluses üles näitama kõrgendatud hoolsuskohustust (põhiseaduse § 14).

7. Kuigi KodS § 29 on sõnastatud imperatiivse normina, peab haldusorgan arvestama otsuse mõju inimese olukorrale. Haldusorganil tuleb välja selgitada kõik olulised asjaolud. Seejuures peab asutus veenduma, et inimene mõistab Eesti kodakondsuse kaotamise õiguslikke tagajärgi. Haldusorgan peab välja selgitama, kas see otsus võib avaldada inimese olukorrale ebaproportsionaalset mõju (näiteks annab Eesti kodaniku staatus talle võimaluse kasutada teatud õigusi, millest kohene ilmajäämine kahjustab inimest ebaproportsionaalselt).

8. Haldusorgan peab hindama kodakondsuse äravõtmise otsuse mõju ka sel juhul, kui inimene kaotab selle otsuse tagajärjel Euroopa Liidu kodaniku staatuse. Euroopa Kohus on märkinud, et liikmesriigi pädevatel asutustel ja kohtutel tuleb kontrollida, kas asjassepuutuva liikmesriigi kodakondsuse kaotamine on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, kui inimene kaotab selle tõttu liidu kodaniku staatuse ja sellest tulenevad õigused. Tuleb arvestada, kuidas see otsus mõjutab liidu õiguse seisukohast puudutatud isiku olukorda ja teatud juhtudel tema pereliikmete olukorda.¹ See kohustus tuleneb vahetult Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklist 20.

9. Haldusorgan peab andma inimesele piisavalt aega, et ta saaks kaaluda, millist kodakondsust säilitada, teha vajaduse korral elukorralduses muudatusi ning soovi korral asuda teisest kodakondsusest loobuma.

10. Haldusorgan ei saa lähtuda eeldusest, et inimesed peavad teadma mitme kodakondsuse omamise keelust ning mõistavad kodakondsuses kaotamise õiguslikke tagajärgi. Haldusorgan

¹ Euroopa Kohtu otsus (suurkoda), [C-221/17](#), 12.03.2019, p 40.

peab õiguslikke tagajärgi selgitama inimesele käimasoleva menetluse käigus. Samuti ei ole kohane eeldada, et teise riiki elama asudes soovib inimene katkestada sidemed Eesti riigiga. Inimene võib teise riiki elama asuda ajutiselt. Menetluse käigus tuleb välja selgitada inimese tegelik tahe.

11. Niisiis ei piisa kodakondsuse kaotamiseks lugemise otsuse tegemiseks pelgalt sellest, et haldusorgani andmetel on inimene võtnud vastu teise riigi kodakondsuse.

Arvamuse ja vastuväidete ärakuulamine

12. Kõnealusel juhul ei järginud PPA hoolsuskohustust menetluse asjaolude väljaselgitamisel ega ärakuulamisõiguse tagamisel.

13. Haldusorganil on õigus otsustada, milliseid menetlustoiminguid teha ning kuidas menetlus kujundada ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 5 lg 1). Kaalutusõigust teostades tuleb aga arvestada selle eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, pidada silmas olulisi asjaolusid ning kaaluda põhjendatud huve (HMS § 4 lg 2).

14. PPA teatas 05.02.2014 kirjas, et Eesti kodakondsuse säilitamiseks pidi avaldaja esitama hiljemalt 14.03.2014 tõendi, et ta on teinud taotluse Venemaa Föderatsiooni kodakondsusest loobumiseks. Kirjas oli öeldud, et kui ta ei asu loobuma Vene kodakondsusest ega esita tähtjaks nõutud tõendit, loeb PPA ta pärast 14.03.2014 Eesti kodakondsuse kaotatuks. Samas teatas PPA inimesele, et tal on õigus sama tähtaja jooksul esitada oma arvamus ja vastuväited (HMS § 40).

15. PPA kirjast ei selgu, et haldusorgan peab menetluse läbiviimisel arvestama otsuse mõju inimese olukorrale. Seetõttu ei ole kirja adressaadile selge, et ta peab oma vastuväidetes sellised asjaolud esile tooma. Samuti ei olnud avaldajale vastamiseks antud tähtaeg ilmselgelt piisav selleks, et teha kaalutletud otsus. See tähtaeg ei ole nii olulise küsimuse otsustamiseks piisav isegi Eesti-sisese kirjavahetuse korral. Välisriiki kirja saates ja sealt vastust oodates tuleb aga arvestada veelgi suurema ajakuluga.

16. PPA teatel [] sellele kirjale ei vastanud. Avaldaja teatel esitas ta vastuväited.

17. Õiguskantsleril ei ole võimalik kontrollida, kas inimene esitas vastuväited. Küll aga rõhutan, et haldusorgan peab korraldama menetluse nii, et inimese vastuväited ei jääks kõrvaliste asjaolude tõttu ära kuulamata. Peab püüdma, et selline oht oleks võimalikult väike.

18. Kuigi PPA ei saanud [] vastust, ei püüdnud amet veenduda selles, kas ta tõepoolest ei soovinud vastuväiteid esitada või tuli ette takistusi (nt kiri viibib või on kaotsi läinud). Kodakondsust kui olulist õigushüve arvestades tuleb haldusorganil neid asjaolusid kontrollida, seda kohustust ei saa pidada koormavaks.

19. Niisiis rikkus PPA haldusmenetluse põhimõtteid, kui tegi otsuse kodakondsuse kaotatuks lugemise kohta, ilma et oleks püüdnud välja selgitada, kas inimene ka tegelikult ei soovinud vastata, vastus oli kaotsi läinud või vajas ta vastamiseks lisaäega või selgitusi õigusliku olukorra kohta.

20. PPA 05.02.2014 kirja ebapiisav sisu (sellest ei selgunud, mille kohta on inimesel õigus oma arvamus ja vastuväited esitada) ja ärakuulamisõiguse formaalne rakendamine on olulised eksimused, mis võisid mõjutada menetluse tulemust.

21. Inimeste põhiõiguste paremaks tagamiseks soovitan PPA-l mitte märkida edaspidi esmasesse teavituskirja tähtpäeva, millal võib inimese lugeda kodakondsuse kaotanuks. Kui inimene esmasele teatele ei vasta, peab haldusorgan püüdma välja selgitada, kas inimene jättis teadlikult vastamata. Kui inimene esitab vastuväited, peab haldusorgan neid argumente kaaluma ja neile õigusliku hinnangu andma. See tähendab, et ühelgi juhul ei ole õiguspärane teatada juba esmasest kirjas kuupäeva, millal võib haldusorgan inimeselt kodakondsuse ära võtta.

Otsuse kättetoimetamine

22. PPA ei toimetanud avaldajale kodakondsuse kaotanuks lugemise otsust korrektselt kätte. Kättetoimetamata haldusakt aga ei kehti ega omanda õigusjõudu.

23. HMS § 61 lg 1 ls 1 sätestab, et haldusakt kehtib adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat tähtaega. HMS § 60 lg 1 kohaselt loob õiguslikke tagajärgi ja on täitmiseks kohustuslik ainult kehtiv haldusakt. Seega, kui teatavakstegemise kohustust rikutakse, siis haldusakt ei jõustu.²

24. Haldusakti teatavakstegemine tähendab, et teave haldusakti kohta edastatakse adressaadile ning haldusakti teatavakstegemise viis peab võimaldama haldusakti igakülgsest hinnata, et saaks otsustada, kas haldusaktiga rikutakse isiku õigusi või mitte.³ Tõendamiskoormus haldusakti kättetoimetamise kohta lasub haldusorganil.⁴

25. Kuigi PPA edastas kodakondsuse kaotanuks lugemise otsuse väljastusteatega tähitud kirja teel, ei saanud PPA teadet kirja kättetoimetamise kohta. PPA ei teinud midagi, et veenduda, kas kiri jõudis adressaadini. Väljastusteatega haldusakti kättetoimetamise eesmärk ongi see, et oleks tõendatud, millal inimene haldusakti kätte saab ja mis kuupäevast haldusakt kehtima hakkab. Seega oleks PPA pidanud postiasutusest järele kontrollima, kas kiri jõudis kohale ja miks selle kohta ei saadatud väljastusteadet. Väljastusteatega kirja teekonda võib üksikasjalikult jälgida, samuti registreeritakse sel juhul, millal kiri on kätte toimetatud. Kui kiri läheb kaotsi, tuleb see saata uuesti väljastusteatega või diplomaatiliste kanalite kaudu. Haldusorganile olid aadressiandmed teada. Samuti oli ligi kuu aega varem tulnud PPA-le tagasi väljastusteade eelmise kirja kättesaamise kohta. Seetõttu pole alust eeldada, et Venemaalt kui välisriigist pole võimalik väljastusteateid tagasi saada. Väljastusteadet puudutavate asjaolude kontrollimist ning kirja uuesti kättetoimetamist ei saa pidada haldusorganile koormavaks, sest haldusakti kättetoimetamine on üks haldusorgani põhikohustusi. Niisiis ei ole võimalik tõendada, kas ja millal haldusakt [] kätte toimetati. Seetõttu ei ole tõendatud, et see on üldse jõustunud.

26. Menetlusosaline ei pea ise uurima, kas haldusorgan on temalt kodakondsuse juba ära võtnud, sest menetlust ei algatatud tema taotluse alusel.⁵

27. Põhimõtteliselt tuleb siiski arvestada seda, kas inimene on saanud haldusakti andmise kohta teavet mingil muul viisil. Avaldaja on väitnud, et ta sai Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi kehtetuks tunnistamise kohta teavet Venemaa ametivõimudelt. Seda ei saa pidada dokumendi kättetoimetamiseks, küll aga võib kaudsest info saamisest tekkida inimesele kohustus mõistliku aja jooksul astuda ise kohaseid samme selleks, et talle dokument kätte toimetataks.⁶ See asjaolu võib mõjutada kohtusse pöördumise tähtaegade arvestamist. Kuna otsuse tegemisest

² A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu 2004, lk 308.

³ RKHKo 17.02.2016, [3-3-1-80-15](#), p 11-12.

⁴ RKHKo 18.12.2001, [3-3-1-60-01](#), p 3; A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 311.

⁵ RKHKo 19.06.2007, [3-3-1-25-09](#), p 11.

⁶ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 99.

on möödunud viis aastat, võib pidada mõistlikuks, et [] oleks pidanud pöörduma selguse saamiseks PPA poole.

28. See ei vabasta aga PPA-d vastutusest toimetada haldusakt inimesele kätte. Kättetoimetamise aeg on oluline ka seoses isikut tõendavate dokumentide kehtetuks tunnistamisega.

Isikut tõendavate dokumentide kehtetuks tunnistamine

29. PPA tegevus oli õigusvastane, sest [] isikut tõendavad dokumendid tunnistati kehtetuks enne seda, kui kodakondsuse kaotamise otsus talle kätte toimetati (s.o omandas kehtivuse).

30. On ilmne, et kodakondsuse kaotamise otsus ei saa muutuda kehtivaks juba järgmisel päeval pärast kodakondsuse kaotamiseks lugemise otsuse tegemist, kui see otsus on saadetud välisriiki. Eesti kodaniku isikut tõendavaid dokumente ei ole alust tunnistada kehtetuks enne seda, kui inimene on kodakondsuse kaotanud. Inimene ei kaota Eesti kodakondsust mitte siis, kui haldusorgan teeb kodakondsuse kaotamise kohta otsuse, vaid kui see otsus on inimesele kätte toimetatud ja haldusakt omandab õigusjõu.

31. Niisiis peab PPA tunnistama Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid kehtetuks pärast seda, kui on saadud kinnitus, et kodakondsuse kaotamiseks lugemise otsus on kätte toimetatud. Otsuse võib vormistada ka kohe pärast kodakondsuse kaotamiseks lugemise otsuse tegemist, kuid sel juhul tuleb märkida jõustumise ajaks kodakondsuse kaotamiseks lugemise otsuse jõustumise aeg.

Kokkuvõtteks

32. Eeltoodust järeldub, et PPA rikkus kõnealuses menetluses olulisi haldusmenetluse põhimõtteid ning see võis mõjutada menetluse tulemust. Seega soovitan PPA-l [] Eesti kodakondsuse kaotamiseks lugemise menetlust uuendada ja teha uus otsus. On ilmne, et avaldaja ei soovinud Eesti kodakondsust kaotada ega katkestada sidemeid Eesti riigiga. Menetluse käigus tuleb välja selgitada, kas [] on valmis loobuma teisest kodakondsusest, selleks et säilitada Eesti kodakondsus.

Palun teatage 30 päeva jooksul, kuidas olete seda soovitusi järginud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristiina Albi 693 8412
Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee