



Õiguskantsler

Elmar Vaher  
peadirektor  
ppa@politsei.ee

Teie nr

Meie 17.06.2019 nr 7-4/190505/1903095

## **Kodakondsuse kindlakstegemine, kui haldusorgan on väljastanud Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid ekslikult**

Austatud Elmar Vaher

Õiguskantslerilt küsiti hinnangut, kas Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) toimis [ ] kodakondsuse kohta otsust tehes õiguspäraselt. Haldusorgan väljastas avaldajale 1994. aastal Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid, kuid hilisemal kontrollimisel selgus, et need dokumendid olid välja antud ekslikult. 2019. aastal teatas PPA [ ], et ta ei ole kunagi olnud Eesti kodanik ning keeldus talle uusi dokumente väljastamast. Hiljuti tunnistas PPA vaideotsusega oma varasema otsuse kehtetuks ja väljastas talle dokumendid kaheks aastaks.

Leian, et haldusorgani otsus tunnustada inimest sünnijärgse Eesti kodanikuna on haldusakt, mis on õiguslikult siduv. PPA vastupidine seisukoht on vastuolus õiguse üldpõhimõtete (ennekõike seaduslikkuse ja õiguskindluse põhimõttega) ning põhiõiguste tagamise nõudega.

Riigi otsus tunnustada inimest kodanikuna on olulise õigusliku tähendusega. See otsus on olemuslikult tuvastav haldusakt, mille alusel antakse välja Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid. Riigi otsus tunnustada inimest kodanikuna tähendab, et inimene on Eesti kodakondsuses. Kui haldusorgani otsus oli ekslik, on tegemist õigusvastase haldusaktiga. Õigusvastane haldusakt ei ole automaatselt õigustühine. Selle otsuse kehtima jäämise hindamisel tuleb lähtuda haldusakti kehtetuks tunnistamist reguleerivatest sätetest. Kehtetuks tunnistamine tuleb otsustada kaalutusõiguse alusel, arvestades usalduse kaitse põhimõtet ja muid olulisi huve.

Sellest tulenevalt on õigusvastane PPA praktika, mille kohaselt PPA teatab Eesti kodanikule pärast asjaolude kontrollimist lihtsalt kirjaga, ilma haldusakti koostamata, et ta ei ole kunagi olnud Eesti kodanik. Ühtlasi tuleb silmas pidada, et kui haldusorgan on tunnustanud inimest kodanikuna, siis on sünnijärgse Eesti kodakondsuse omandanud tema lapsed, kelle sünni ajal oli vanem Eesti kodakondsuses.

### **Asjaolud**

1. Avaldaja taotles 1994. aastal isikut tõendavaid dokumente kui sünnijärgne Eesti kodanik. Selle tõendamiseks esitas ta haldusorganile oma esivanemate ja nende kodakondsuse kohta mitmed dokumendid. 1993. aastal oli dokumentaalsed tõendid esitanud tema ema. Avaldaja isikut tõendavaid dokumente uuendati 2004. ja 2014. aastal.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

2. 2019. aastal uue Eesti kodaniku passi taotlemisel selgus, et haldusorgan oli määratlenud ta 1994. aastal sünnijärgse Eesti kodanikuna ekslikult. Selle tulemusena teatas PPA avaldajale, et ta ei ole kunagi olnud Eesti kodanik. 27.03.2019 keeldus PPA talle uue Eesti kodaniku passi väljastamisest. 2017. aastal oli selgunud avaldaja täisealise lapse isikut tõendavate dokumentide uuendamisel, et haldusorgan oli ta määratlenud ekslikult Eesti kodanikuna.

3. Avaldaja esitas PPA otsuse peale vaide. PPA rahuldas 03.06.2019 vaide osaliselt, tunnistades kehtetuks oma 27.03.2019 otsuse osas, millega oli keeldunud väljastamast Eesti kodaniku isikut tõendavaid dokumente. Avaldajale anti välja uued dokumendid kaheks aastaks, et ta saaks asuda loobuma Vene kodakondsusest. PPA ei muutnud õiguslikke põhjendusi selle kohta, et avaldaja ei ole kodanik.

4. PPA selgituste kohaselt vaadatakse üle ka kõigi laste kodakondsus, kui tuvastatakse, et lapse vanem on määratletud kodanikuna ekslikult.

### **Kodanikuna tunnustamise otsuse õiguslik tähendus**

5. Kõnealusel juhul on küsimus selles, millise õigusliku tähendusega on haldusorgani otsus tunnustada inimest Eesti kodanikuna ning väljastada talle Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid.

6. Õigusriigis on haldusorgani tegevus allutatud seadustele. Kui haldusorgan tegutseb avalik-õiguslikus suhtes, siis on sellel alati õiguslik tähendus ning see toimub kindlas õiguslikus vormis (nt haldusakti andmine, toimingute tegemine vms; vt [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 2 lg 1). See nõue tuleneb seaduslikkuse ja õiguskindluse põhimõttest.

7. Kodakondsuse omandamise alused on määratud [kodakondsuse seaduses](#) (KodS). Kodakondsuse seadus ei sätesta aga sünnijärgse kodakondsuse kindlakstegemise menetluskorda. Sünnijärgse kodakondsuse puhul tuleb haldusorganil üksnes teha kindlaks, kas inimene on tõepoolest omandanud kodakondsuse sünniga. Tegemist on tavapärase haldusmenetlusega. Seetõttu pole vaja haldusmenetluse põhimõtteid kodakondsuse seaduses dubleerida ning haldusorgan peab lähtuma [haldusmenetluse seadusest](#).<sup>1</sup>

8. Üldjuhul taotleb inimene Eesti kodaniku isikut tõendavaid dokumente ja sellest lähtuvalt asub PPA tuvastama, kas inimene on omandanud Eesti kodakondsuse. Samas võib inimene pöörduda PPA poole taotlusega kindlaks teha, kas ta on sünnijärgne Eesti kodanik.

9. Seega on kodakondsuse tuvastamise ja isikut tõendavate dokumentide väljastamise puhul tegemist kahe eraldi haldusotsusega. Esmalt peab haldusorgan tuvastama, kas inimene kuulub Eesti kodakondsusesse. Sellest sõltub, kas haldusorgan saab välja anda Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid. Regulaatiivse toimega on haldusorgani esimene otsus – kas haldusorgani hinnangul kuulub inimene Eesti kodakondsusesse. Isikut tõendavate dokumentide väljastamine on toiming (HMS § 106 jj), mis tehakse lähtuvalt sellest, kas haldusorgan on tunnustanud inimest Eesti kodanikuna või mitte.

10. Haldusakt on haldusorgani ühepoolne ja haldusvälistele isikutele suunatud õiguslik otsustus üksikjuhtumil.<sup>2</sup> HMS § 51 lg 1 sätestab, et haldusakt on haldusorgani poolt haldusülesannete

<sup>1</sup> RKHko 04.04.2003, nr [3-3-1-32-03](#), p 12-13; A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu, 2004, lk 37.

<sup>2</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu Ülikooli kirjastus, Tartu, 2004, lk 25.

täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt. Haldusakt on ka haldusõigussuhteid mõjutavate faktide õiguslikult siduv tuvastamine.<sup>3</sup>

11. Haldusorgani otsus selle kohta, et inimese kuulumine Eesti kodakondsusesse on tõendatud, on olemuslikult nn tuvastav haldusakt. Selle otsusega on haldusorgan teinud õiguslikult siduvalt kindlaks, et inimene on Eesti kodanik. Niisugusel otsusel on regulatiivne toime, sest selle tulemusena tunnustab riik inimest kodanikuna ja ta hakkab kasutama Eesti kodaniku õigusi ja vabadusi ning peab täitma kohustusi. Sünnijärgne kodakondsus tekib põhiseaduse kohaselt automaatselt, kui vanem on lapse sünni ajal Eesti kodakondsuses. Seega ei loo haldusakt õigust kodakondsusele (mis tuleneb põhiseadusest ja seadusest), kuid haldusorgan tuvastab riigi nimel, et inimene on kodanik. Niisiis paneb haldusorgani otsus aluse sellele, et riik tunnustab inimest kodanikuna.

12. Ka kodakondsuse kui õigusinstituudi olemus ei piira haldusorgani otsuse haldusaktina käsitamist. Kodakondsus on riigi ja inimese vaheline õiguslik side, mis väljendub kodanikuõiguste kasutamise võimaluses ja kohustuste täitmisel. Laiemalt tähistab see konkreetsesse riiki kuulumist. Kui haldusorgan on tunnistanud inimese kodanikuks, siis on inimene end kodanikuks pidanud ning oma õiguste ja kohustuste määratlemisel sellest lähtunud; samamoodi on toiminud ka riik.

13. Üldjuhul tuleb haldusakt vormistada kirjalikult (HMS § 55 lg 2). Asjaolu, et PPA ei vormista otsust kirjaliku haldusaktina, ei muuda olematuks fakti, et haldusorgan on inimese kohta teinud otsuse. On üheselt selge, et inimest on tunnustatud kodanikuna. Seetõttu ei mõjuta kirjaliku vormi mittejärgimine haldusakti sisu.

14. Ka PPA kodakondsuse omandamise kindlakstegemise menetluspraktika kinnitab, et tegemist on haldusaktiga. Teadaolevalt korraldab PPA osa juhtumeid lahendades väga põhjaliku menetluse, mille raames hindab, kas inimene on omandanud sünniga Eesti kodakondsuse. PPA annab haldusakti sel juhul, kui haldusorgan keeldub inimest sünnijärgse kodanikuna tunnustamast. Selle haldusakti sisuks on PPA otsus, mille kohaselt ei ole tõendatud asjaolu, et inimene on omandanud sünniga kodakondsuse. Isegi kui PPA on selle pealkirjastanud kui otsuse Eesti kodaniku isikut tõendavate dokumentide väljaandmisest keeldumise kohta, on selle sisuks, kas sünniga kodakondsuse omandamine on tõendatud või mitte. Haldusakti ebatäpne pealkiri ei muuda akti olemust.

15. Niisiis on haldusorgani otsus tunnustada inimest Eesti kodanikuna olemuslikult haldusakt ja siin tuleb lähtuda haldusakti kohta kehtivatest sätetest.

### **Haldusakti kehtivus**

16. Ka juhul, kui haldusorgan eksis, määratledes inimese Eesti kodanikuna, on see otsus kehtiv ning selle kehtetuks tunnistamise üle otsustades tuleb lähtuda haldusmenetluse seaduses sätestatud üldistest põhimõtetest.

17. Õigusriigis ei saa haldusorgani otsus muutuda lihtsalt olematuks. Õigusvastane haldusakt ei ole automaatselt tühine.<sup>4</sup> Ka õigusvastasel haldusaktil on õigusjõud seni, kuni see kehtetuks

<sup>3</sup> Samas, lk 254, 256.

<sup>4</sup> Samas, lk 314; I. Pilving. Haldusakti tühistamine halduse poolt, *Juridica* 1998/8, lk 392–397.

tunnistatakse. Ainult tühine haldusakt on kehtetu algusest peale (HMS § 63 lg 1). Seaduses on loetletud juhud, millal on haldusakt tühine (HMS § 63 lg 2). Kõnealusel juhul ei kohaldu ükski nendest alustest.

18. Riigikohus on sedastanud, et „varasema haldusakti tühistamisel [tuleb] kaaluda haldusakti õigusvastasuse põhjusi ja õiguserikkumisega kahjustatud avalikku huvi ühelt poolt ning isiku mõistlikku õiguspärast ootust, et kord tema suhtes antud soodne haldusakt jääb kehtima, teiselt poolt. Samuti tuleb haldusakti kehtetuks tunnistamise otsustamisel hinnata haldusakti mõju kolmandate isikute õigustele“.<sup>5</sup>

19. HMS § 66 lõige 1 sätestab, et õigusvastase haldusakti võib (arvestades HMS §-s 67 sätestatud) isiku kahjuks kehtetuks tunnistada nii edasi- kui ka tagasiulatuvalt, kui seadus ei sätesta teisiti. Haldusorgan otsustab haldusakti kehtetuks tunnistamise kaalutusõiguse kohaselt, kui seadus ei keela haldusakti kehtetuks tunnistada või ei kohusta haldusakti kehtetuks tunnistama (HMS § 64 lg 2). Kaalutusõiguse teostamisel tuleb arvestada haldusakti andmise ja haldusakti kehtetuks tunnistamise tagajärgi isikule, haldusakti andmise menetluse põhjalikkust, haldusakti kehtetuks tunnistamise põhjuste olulisust ning nende seost isiku osalemisega haldusakti andmise menetluses ja isiku muu tegevusega, haldusakti andmisest möödunud aega ning muid tähtsust omavaid asjaolusid (HMS § 64 lg 3). Usalduse kaitse põhimõttele ei saa tugineda juhul, kui inimene on ise käitunud haldusakti andmisel pahauskselt (HMS § 67 lg 4 p 5–6, lg 5).

20. HMS § 67 lõige 1 näeb ette, et kui haldusorgan otsustab haldusakti kehtetuks tunnistada isiku kahjuks, peab ta arvestama peale HMS § 64 lõikes 3 sätestatu ka isiku usaldust, et haldusakt jääb kehtima, avalikku huvi ja haldusaktiga koormatud isiku huvi, et haldusakt tunnistataks kehtetuks. Haldusakti ei tohi isiku kahjuks kehtetuks tunnistada juhul, kui isik on haldusakti kehtima jäämist usaldades kasutanud ära haldusakti alusel saadud vara, teinud tehingu oma vara käsutamiseks või on muul viisil muutnud oma elukorraldust ja tema huvi haldusakti kehtima jäämiseks kaalub üles avaliku huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks (HMS § 67 lg 2).

21. Kodakondsuse seadus ei kohusta haldusorganit varasemaid otsuseid üle vaatama ega kehtetuks tunnistama. Sellist kohustust ei tulene ka [isikut tõendavate dokumentide seadusest](#) (ITDS). See seadus sätestab imperatiivselt, et Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid tunnistatakse kehtetuks või keeldutakse nende väljastamisest, kui inimene ei ole kodanik (ITDS § 12 lg 1, § 13 lg 1 p 1). Eespool on selgitatud, et isikut tõendavate dokumentide väljastamist puudutav otsus on eraldiseisev toiming, mida otsustatakse kodakondsuse määramise otsuse alusel.

22. Niisiis, selleks et otsustada, kas on õiguspärane tunnistada kehtetuks haldusorgani otsus inimese kodakondsuse kohta, tuleb lähtuda haldusmenetluse seaduses sätestatud üldistest põhimõtetest. Tegemist on haldusorgani kaalutusotsusega. Seetõttu peab haldusorgan hindama kõiki asjaolusid kogumis. Toon välja peamised asjaolud, mida tuleb kaalumisel arvestada.

23. Seaduslikkuse põhimõttest lähtudes on olulise kaaluga riigi huvi, et inimese kodakondsuse omandamise alus oleks määratud õigesti. See eristamine on oluline ka sellepärast, et põhiseadus näeb sünniga Eesti kodakondsuse omandanud inimestele ette lisatagatised (nt ei saa neilt ära võtta sünniga omandatud kodakondsust, kuigi inimesel on ka muu riigi kodakondsus).

---

<sup>5</sup> RKHKo 07.12.2001, nr [3-3-1-51-01](#), p 2.

24. Teisalt tuleb võtta arvesse otsuse tegemisest möödunud aega ning seda, kuidas on inimene muutnud haldusorgani otsuse tulemusena oma elukorraldust. Võib pidada tõenäoliseks, et inimene oleks juba omandanud kodakondsuse, kui riik poleks teda ekslikult kodanikuna tunnustanud. Inimene võib olla täitnud riigi ees kohustusi (nt läbinud kaitseväeteenistuse kohustuse).

25. Kõnealusel juhul teavitas PPA [ ] tema kodakondsuse küsimusest peaaegu 25 aastat pärast seda, kui riik oli ta kodanikuks tunnustanud. See on väga pikk aeg ning kerkib küsimus, kas nii pika aja järel on üldse lubatav haldusakti kehtetuks tunnistada. On võimalik, et usalduse kaitse põhimõtte kaalub üles muud asjaolud. Kui haldusorgani hinnangul on haldusakti kehtetuks tunnistamine endiselt põhjendatud, tuleb haldusaktis veenvalt selgitada, milles seisneb seda õigustav avalik huvi. Seda enam, et selle aja jooksul on haldusorgan korduvalt uuendanud inimese isikut tõendavaid dokumente. Seega on haldusorganil olnud korduvalt võimalik oma viga juba varem avastada.

26. Varasema haldusotsuse negatiivset mõju inimesele vähendab siiski KodS § 32 ettenähtud võimalus lugeda ekslikult Eesti kodanikuna tunnustatud inimene kodanikuks, kui ta täidab teatud tingimused (mh loobub teisest kodakondsusest). See tähendab, et ka juhul, kui haldusorgan tunnistab kehtetuks algse otsuse tunnustada inimest sünnijärgse Eesti kodanikuna, on haldusorganil võimalik lugeda inimene siiski Eesti kodakondsuse omandanuks. See otsus jõustub aga alles pärast seda, kui inimene loobub teisest kodakondsusest (KodS § 32 lg 7).

27. Teadaolevalt on haldusorgani menetluse põhjalikkus olnud väga erinev. Mõnikord on inimesed määratletud kodanikuna piiratud arvu dokumentaalsete tõendite alusel, kuid mõnel juhul on inimesed esitanud Eesti kodaniku isikut tõendavaid dokumente taotledes väga palju tõendeid. Näiteks avaldaja ja tema ema esitasid esmaste dokumentide taotlemisel palju tõendeid esivanemate kohta.

28. Euroopa Kohtu praktikat arvestades peab haldusorgan ühtlasi kontrollima, 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.<sup>6</sup>

29. Kodakondsust puuduvat otsust ei saa tunnistada kehtetuks tagasiulatuvalt, kuigi HMS üldjuhul sellise võimaluse annab (HMS § 66 lg 1). Kodakondsusega seonduvate õiguste kasutamist ning kohustuste täitmist ei ole võimalik tagasi pöörata ega muul viisil kompenseerida. Ühtlasi kahjustaks tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamine ebaproportsionaalselt kolmandate isikute õigusi (laps, kelle vanem oli tema sünni ajal Eesti kodanik, omandab kodakondsuse sünniga).

30. Lõpetuseks märgin, et kuigi KodS § 32 on kehtestatud usalduse põhimõtte tagamiseks, on eraldi õiguslik tähendus sellel, et haldusorgani algne ekslik otsus tuleb lugeda haldusaktiks, mis ei saa olla automaatselt õigustühine. Tõenäoliselt ei ole riik teadlik kõigist juhtumitest, kus inimene on Eesti kodanikuks tunnustatud ekslikult. Peab olema selge, et need inimesed on praegu Eesti kodanikud ning täidavad oma õigusi ja kohustusi kodanikuna. Põhiõiguste seisukohast ei saa lubada, et riik võib inimesele aastaid või aastakümneid hiljem teatada, et ei tema ega tema järeltulijad pole kunagi olnud kodanikud.

---

<sup>6</sup> Euroopa Kohtu otsus (suurkoda), [C-221/17](#), 12.03.2019, p 40.

31. Kui Eesti kodanikuna tunnustatud inimesel on Eesti kodakondsuses olemise ajal sündinud laps, siis on laps sünnijärgne Eesti kodanik. Seda fakti ei saa riik enam hiljem ümber otsustada. Juhul kui laps on sündinud enne seda, kui riik vanemat kodanikuna tunnustas, tuleb lapse kodakondsuse kindlakstegemisel lähtuda eespool kirjeldatud põhimõtetest.

### **Kokkuvõtteks**

32. Eeltoodut arvestades palun PPA-l käsitada haldusaktina haldusorgani otsust, millega on inimest tunnustatud Eesti kodanikuna. PPA peab kaalutlusõiguse alusel otsustama, kas on põhjendatud tunnistada senised ekslikud otsused kehtetuks.

33. Ühtlasi tuleb tagada, et lapsed, kelle vanem oli sünni ajal Eesti kodakondsuses, määratletakse sünnijärgsete Eesti kodanikena. PPA peab kontrollima üle ka varasemad sellekohased otsused (nt isikut tõendavate dokumentide uuendamise käigus).

34. Teadaolevalt rahuldab PPA avaldaja vaide osaliselt ning tunnistab kehtetuks varasema otsuse osas, millega keelduti Eesti kodaniku passi väljastamisest. Seega ei kehti praegu enam PPA otsus, millega avaldaja õigusi piirati. PPA väljastas avaldajale uue passi kaheks aastaks. Palun arvestage kirjas väljendatud põhimõtetega ka edaspidi, kui avaldaja Eesti kodaniku passi kehtivusaeg möödub.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise