



Õiguskantsler

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

Teie nr
Meie 30.10.2019 nr 7-4/190272/1905312

Sünnijärgse kodakondsuse kindlakstegemine kodakondsuse kaotanuks lugemise menetluses

Austatud Elmar Vaher

Õiguskantsleri poole pöördus [] murega, et Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) otsustas lugeda ta Eesti kodakondsuse kaotanuks, sest tal on peale Eesti kodakondsuse ka Soome kodakondsus.

Selgitasin []le, et kui puuduvad andmed selle kohta, et ta oleks omandanud Eesti kodakondsuse sünniga, siis on PPA-l õigus lugeda teda Eesti kodakondsuse kaotanuks. Õiguskantsler ei saa [] rohkem aidata.

Asjaolude uurimisel selgus aga probleem PPA halduspraktikas. PPA ei andnud selget hinnangut [] taotlusele tunnustada teda sünnijärgse Eesti kodanikuna enne seda, kui tegi otsuse, et ta loetakse Eesti kodakondsuse kaotanuks.

Leian, et PPA menetlus ei olnud õiguspärane ja rikkus hea halduse põhimõtet, sest PPA andis ühes ja samas haldusaktis hinnangu sellele, et inimene ei ole sünnijärgne Eesti kodanik ning luges ta Eesti kodakondsuse kaotanuks. Sünnijärgse kodakondsuse küsimus tuleb lahendada enne seda, kui amet otsustab lugeda inimene Eesti kodakondsuse kaotanuks. Vastasel juhul ei ole inimesel võimalik teadlikult otsustada, kas ta peab Eesti kodakondsuse säilitamiseks loobuma teisest kodakondsusest.

Sünnijärgse kodakondsuse tuvastamine

1. Kui inimene on kodakondsuse kaotanuks lugemise menetluses teatanud, et ta võib olla sünnijärgne Eesti kodanik, peab PPA sellele asjaolule andma õigusliku hinnangu enne, kui inimene loetakse Eesti kodakondsuse kaotanuks.

2. PPA-l on õigus alata kodakondsuse kaotanuks lugemise menetlus, kui inimene on omandanud lisaks Eesti kodakondsusele muu riigi kodakondsuse ([kodakondsuse seaduse](#) § 29). Selle otsuse tegemisel peab aga olema selge, kas inimene on sünnijärgne kodanik või on ta omandanud kodakondsuse naturalisatsiooni korras. Sünnijärgselt kodanikult ei tohi Eesti kodakondsust ära võtta ([põhiseaduse](#) § 8 lg 3).

Õiguskantsleri Kantselei

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

3. Haldusmenetluse tähenduses on sünnijärgse kodakondsuse kindlakstegemine tuvastava haldusakti andmine.¹ [Haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 51 lõige 1 sätestab, et haldusakt on haldusorgani poolt haldusülesannete 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.²

4. Õigusaktide kohaselt võib inimene pöörduda PPA poole ka eraldi taotlusega teha kindlaks, kas ta on sünnijärgne kodanik. Sellisel juhul peab amet andma inimese taotlusele hinnangu ning seda otsust on võimalik kohtus vaidlustada. Samamoodi peab PPA andma kodakondsuse kaotanuks lugemise menetluse raames õigusliku hinnangu inimese taotlusele tunnustada teda sünnijärgse Eesti kodanikuna. Kuna sellest oleneb, kas inimeselt võib üldse Eesti kodakondsust ära võtta, on tegemist väga olulise õigusliku küsimusega ning selle asjaolu tuvastamist ei saa pidada pelgalt menetlustoiminguks.

5. Sünnijärgse kodakondsuse tuvastamise vajadus võib tekkida näiteks juhul, kui haldusorgan pole varem üldse kontrollinud, kas inimesel võib olla sünnijärgne kodakondsus. Samuti juhul, kui inimene on esivanemate kodakondsuse kohta leidnud uusi tõendeid või kui haldusorgan on muutnud oma seisukohta selle osas, kas mõnda inimeste gruppi loetakse sünnijärgseteks kodanikeks.

6. Kui inimene küsib lihtsalt selgitusi kodakondsuse omandamise aluse õiguslike aspektide kohta, võib olla piisav, kui haldusorgan asjaolusid inimesele selgitab. Eristavaks asjaoluks on see, kas inimene leiab (pärast selgituste saamist), et sünnijärgse kodakondsuse asjaolud vajavad kontrollimist või ei nõustu ta haldusorgani õiguslike põhjendustega.

Kodakondsuse omandamise viisi puudutav hinnang

7. PPA peab vastama inimese taotlusele tunnustada teda sünnijärgse kodanikuna sellisel viisil, et inimene saaks aru, et see on õiguslikult siduv hinnang. Kui inimene taotleb enda tunnustamist sünnijärgse kodanikuna teise haldusmenetluse (kodakondsuse kaotanuks lugemise menetluse) raames, võib PPA vormistada oma hinnangu eelhaldusaktina.

8. HMS § 52 lõike 1 punkt 2 näeb ette, et eelhaldusaktiga tehakse õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omav asjaolu. Eelhaldusakti suhtes kohaldatakse haldusakti sätteid (HMS § 52 lg 2). Eelhaldusakti andmisel tuleb silmas pida muu hulgas vormi-, sisu- ja menetlusnõudeid.³

9. Kui PPA asub seisukohale, et sünnijärgne kodakondsus ei ole tõendatud, siis tähendab see, et PPA keeldub rahuldama inimese taotlust tunnustada teda sünnijärgse Eesti kodanikuna. See on sisuliselt haldusakt, mis tuleks nii ka vormistada. Oluline on, et see oleks vormistatud nii, et sellest selguks, et inimese taotluse suhtes on tehtud õiguslikult siduv otsus ning vaidlus kodakondsuse omandamise aluse üle on lõppenud.

10. PPA peab selle otsuse (eelhaldusakti) vormistama enne seda, kui inimene loetakse Eesti kodakondsuse kaotanuks. Ühtlasi peab inimesel olema võimalik PPA hinnang vaidlustada, hoolimata sellest, milline on PPA lõplik otsus. Vajaduse korral võib inimene seejuures esitada kohtule esialgse õiguskaitse taotluse, et kohus peataks PPA menetluse kodakondsuse kaotanuks

¹ Vt õiguskantsleri 17.06.2019 [soovitus](#) (kiri nr 7-4/190505/1903095, p 8-11).

² A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu Ülikooli kirjastus, Tartu, 2004, lk 254, 256.

³ RKHKo 04.03.2013, nr [3-3-1-68-12](#), p-d 21-22.

lugemise kohta kuni sünnijärgset kodakondsust puudutava vaidluse lõppemiseni. Mõistagi hindab kohus, kas esialgse õiguskaitse taotlus on põhjendatud.

11. Inimese õiguste kaitse seisukohast ei saa pidada piisavaks seda, kui PPA annab hinnangu sünnijärgse kodakondsuse olemasolule samas haldusaktis, millega loetakse inimene Eesti kodakondsuse kaotanuks. See tähendaks, et inimene saab vaidlustada sünnijärgsele kodakondsusele antud hinnangu ainult koos lõpliku otsusega, millega PPA on lugenud ta juba kodakondsuse kaotanuks. Sellisel juhul ei saa inimene otsustada selle üle, kas asuda loobuma teise riigi kodakondsusest. Kui inimene alles kogub tõendeid oma sünnijärgse kodakondsuse tõendamiseks, siis ei saa PPA nõuda, et samal ajal asub ta loobuma muu riigi kodakondsusest. PPA peab menetluses välja selgitama kõik olulised asjaolud ning andma neile õigusliku hinnangu enne seda, kui otsustab, et inimene on kodakondsuse kaotanud.

12. PPA saatis 13.03.2019 []le kirja, milles andis ülevaate avaldaja vanavanemate kodakondsuse kohta kogutud andmetest ning selgitas, mil viisil oleks avaldaja esivanematel olnud võimalik Eesti kodakondsust omandada. Kaaskirjas teatas PPA ametnik, et PPA hinnangul ei ole avaldaja sünnijärgne Eesti kodanik, kuid tal paluti soovi korral esitada selle kohta oma arvamus ja vastuväiteid. Avaldaja esitas PPA-le vastuväited ning teavitas, et kogub arhiividest andmeid sünnijärgse kodakondsuse tõendamiseks. PPA saatis 21.03.2019 avaldajale e-kirja, milles selgitas, et PPA tehtud arhiivipäringute vastustest nähtub, et tema vanaisa ei olnud Eesti kodanik. Samas märgiti, et avaldaja võib ka ise teha päringud.

13. Hiljem küsis PPA []lt e-kirjas, kas ta loobub Soome kodakondsusest. [] teatas, et ta ei loobu vabatahtlikult ei Eesti ega Soome kodakondsusest. PPA teavitas 06.06.2019 avaldajat e-kirjaga sellest, et kui ta ei loobu Soome kodakondsusest, loetakse ta Eesti kodakondsuse kaotanuks. PPA tegi 14.06.2019 otsuse lugeda avaldaja Eesti kodakondsuse kaotanuks.

14. Sellest nähtub, et PPA ei andnud õiguslikult siduval viisil hinnangut [] seisukohale, et ta on sünnijärgne kodanik. Kuigi PPA teatas, et ameti kogutud andmete põhjal ei ole ta sünnijärgne Eesti kodanik, võimaldati inimesel esitada selle kohta oma vastuväited ja uued tõendid. PPA ei teavitanud aga avaldajat sellest, millal luges amet vaidluse sünnijärgse kodakondsuse olemasolu üle lõppenuks. Seega jäi see küsimus lõpliku hinnanguta enne seda, kui PPA tegi otsuse lugeda [] Eesti kodakondsuse kaotanuks.

15. Niisiis on õigusvastane PPA praktika anda samas haldusaktis hinnang sellele, et sünnijärgne kodakondsus ei ole tõendatud ning lugeda inimene kohe ka Eesti kodakondsuse kaotanuks.

16. Palun PPA-l vormistada edaspidi eraldi otsus selle kohta, et inimese sünnijärgne kodakondsus ei ole tõendatud, kuigi inimene on teatanud, et ta on sünnijärgne kodanik. Selle otsuse võib vormistada eelhaldusaktina ja sellest peab selguma, et tegemist on õiguslikult siduva hinnanguga, mille võib kohtus vaidlustada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristiina Albi 693 8412, Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee