



Õiguskantsler

Teie 04.12.2014 nr

Meie 19.03.2015 nr 7-4/150006/1501220

**Seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta  
Kodakondsuse taotluse esitamise kohta andmete väljaselgitamine**

Austatud [ ]

Pöördusite õiguskantsleri poole avaldusega, milles palusite kontrollida Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) tegevuse õiguspärasust seoses Eesti kodakondsuse taotlemise küsimusega.

**Teavitam, et läbiviidud menetluse tulemusena ei tuvastanud ma PPA tegevuses rikkumist seoses Teie poolt 1990-ndate aastate alguses Eesti kodakondsuse taotluse esitamise asjaolude välja selgitamisega.** PPA vastusest tuleb esile, et sellekohase taotluse olemasolu püüti kindlaks teha erineval viisil, kuid PPA ei leidnud andmeid Teie taotluse olemasolu kohta. Seetõttu nõustun PPA seisukohaga, et Teie 2014. aastal esitatud pöördumise alusel ei ole võimalik tuvastada, et olete esitanud varasemalt taotluse Eesti kodakondsuse saamiseks.

Järgnevalt annan ülevaate menetluse asjaoludest ja põhjendan lähemalt oma seisukohta.

**I Menetluse asjaolud ja käik**

1. Avalduses tõite esile, et esitasite 1992. aastal taotluse Ida-Virumaal Jõhvis Kodakondsus- ja Migratsiooniametile Eesti Vabariigi kodakondsuse omandamiseks. Selgitasite, et tollal oli võimalik taotleda Eesti kodakondsust nn rohelise kaardi alusel. See tähendas, et inimesed, kes olid registreerinud ennast enne Eesti Kongressi valimisi Eesti kodakondsuse taotlejateks, said õiguse taotleda Eesti kodakondsust ilma lisatingimusteta, s.h ilma keelenõueteta. Märkisite, et mingil põhjusel ei vastatud Teie tollasele avaldusele. Teile väljastati hall pass kui määratlemata kodakondsusega isikule (sama staatus on Teil praegu). Märkisite, et ei osanud oma nooruse tõttu tollal olukorda õigesti hinnata ega seisnud siis oma õiguste eest ega teadnud, kuhu pöörduda. Teatasite, et soovite taastada oma õigused Eesti kodakondsusele, sest Teie Eesti kodakondsuse taotluse menetlemine katkes ilma Teie tahteta, ning taotlete oma 1992. aastal tehtud avalduse läbivaatamist.

2. Teavitasite, et pöördusite selle küsimuse selgitamiseks 01.07.2014 PPA poole. 07.07.2014 saite PPA-lt vastuse kirjaga nr 15.2-15/931-2. Antud kirjas teatas PPA, et „Kahjuks puuduvad Politsei- ja Piirivalveametil andmed Teie kirjas viidatud avaldusele või muude Teie kirjas viidatud asjaolusid tõendavate dokumentide kohta.“.

3. Lisaks on PPA 24.09.2014 kirjas nr 15.2-15/931-4 teatanud järgmist: „Politsei- ja

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

Piirivalveametil puuduvad jätkuvalt andmed Teie kirjas viidatud avaldusele või muude kirjas viidatud asjaolusid tõendavate dokumentide kohta. Ühtlasi märgime, et Teie pöördumises esitatud väide, et isikud, kes registreerisid ennast enne Eesti Kongressi valimisi Eesti kodakondsuse taotlejaks, said õiguse Eesti kodakondsust taotleda ilma lisatingimusteta, s.t ilma keelenõudeta, ei ole korrektne. Nimetatud isikutele kehtis 1992. a küll Eesti kodakondsuse saamiseks lihtsustatud kord – vastavalt Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 26.02.1992. a otsusele „Kodakondsuse seaduse rakendamise kohta“ ei rakendatud nende suhtes kodakondsuse taotlemisel Eestis elamise ajamäära, kuid keelenõude täitmisest nad vabastatud ei olnud. Keelenõude täitmisest olid vabastatud üksnes Eesti soost isikud ning isikud, kelle suhtes tehti ettepanek anda Eesti kodakondsus eriliste teenete eest. Alles 1993. a 06. märtsil välja kuulutatud „Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsuse „Kodakondsuse seaduse rakendamise kohta“ muutmise seadusega“ otsustati mitte rakendada Eestis alaliselt elavate isikute suhtes, kes registreerisid end Eesti kodakondsuse taotlejatena enne Eesti Kongressi valimisi, lisaks Eestis elamise ajamäärale ka eesti keele oskuse nõuet. 1992. a kehtinud regulatsiooni ja sellel rajaneva halduspraktika kohaselt võeti vastu ja registreeriti üksnes nõuetekohaselt vormistatud ja nõutavate lisadokumentidega varustatud avaldusi. Mittenõuetekohaselt vormistatud või nõutavate lisadokumentideta avaldus tagastati taotlejale. Seega võib eeltoodut arvesse võttes väita, et Teie poolt esitatud avaldus ei vastanud nõuetele (nt puudus keeleoskust tõendav dokument) ja seda ei olnud võimalik menetlusse võtta. Kirjutasite oma 26.08.2014 pöördumises, et olete veendunud, et Teid puudutavad kõik võimalikud dokumendid on siiski arhiivides olemas. Märgime selle väitega seoses, et isegi, kui oleksid olemas Teie pöördumises toodud väiteid kinnitavad dokumendid, siis kehtiv kodakondsuse seaduse regulatsioon ei võimalda erandite tegemist nn rohelise kaardi omanikele ning ei ole võimalik taastada Teile 1992. a kehtinud Eesti kodakondsuse saamise eritingimusi.“.

**4.** Pöördusin Teie avalduses esile toodud asjaolude täpsustamiseks teabe nõudmisega PPA peadirektori poole.

**5.** PPA andis oma 29.01.2015 kirjas nr 15.2-10/59-3 järgmised selgitused.

5.1. PPA arhiivis säilitatakse Eesti kodakondsuse saamise ja taastamise menetlustoimikuid (Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti tegevuse tulemusena loodud menetlustoimikuid aastatest 1992-2009 ja PPA tegevuse tulemusel loodud menetlustoimikuid aastast 2010 kuni tänaseni). Menetlustoimikud sisaldavad kodakondsustaotluse ankeeti ja taotlemiseks vajalikke dokumente.

5.2. Seega, eeltoodust tulenevalt peaks juhul, kui Te esitasite kõnealuse taotluse 1992. aastal või 1993. aastal, olema see säilinud ja hoitav PPA arhiivis. Arhiivis säilitatakse alaliselt ka Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti osakondade ja büroode registreerimisraamatuid, kus registreeriti isikute avaldusi.

5.3. PPA teatas, et PPA arhiivis ei ole Teie poolt 1992.-1994. aastal Jõhvis esitatud Eesti kodakondsuse saamise sooviavaldusega seotud menetlustoimikut. Samuti puuduvad Teie kohta kanded Ida-Virumaa osakonna 1992-1994 Eesti kodakondsuse taotlemiseks esitatud avalduste registreerimise raamatutes.

5.4. PPA selgitas, et Teie 01.07.2014 avaldusele vastuse koostaja tuvastas andmebaasis Teie isiku ning tegi kindlaks Teie staatuse, tuvastades, et andmebaasis puuduvad andmed Teie poolt Eesti kodakondsuse taotlemise kohta. Seejärel pöördus vastuse koostaja vastavasisulise päringuga arhiivi poole, tegemaks kindlaks, kas arhiivis on säilinud Teie poolt mainitud ajal ja kohas (1992. aastal Jõhvis) esitatud Eesti kodakondsuse saamise sooviavaldus. Antud päringule sai ta eitava vastuse. Eelnevat arvestades koostas vastuse koostaja Teile kirja, kus nenditi, et PPA-l puuduvad andmed Teie poolt viidatud ajal ja kohas esitatud Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse või muude Eesti kodakondsuse saamise soovi tõendavate dokumentide kohta.

Samuti selgitati Teile käesoleval ajal kehtivaid Eesti kodakondsuse saamise tingimusi. Kiri saadeti Teile 07.07.2014 (kiri nr 15.2-15/931-2).

5.5. 27.08.2014 registreeris PPA Teie kirja, milles Te kordasite üldjoontes oma 01.07.2014 avalduses toodut. Kiri suunati vastamiseks samale ametnikule, kes vastuse koostamiseks vaatas veelkord üle 1992-1993. aastal kehtinud vastavasisulised regulatsioonid, sh Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 26.02.1992 otsuse „Kodakondsuse seaduse rakendamise kohta“, eelnimetatuga rakendatud 1938.a kodakondsuse seaduse, „Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsuse „Kodakondsuse seaduse rakendamise kohta“ muutmise seaduse“, Vabariigi Valitsuse 06.04.1992 määrusega nr 113 „Naturalisatsiooni korras Eesti Vabariigi kodakondsusesse astumise korraldamise kohta“, Eesti Vabariigi Passiameti 20.05.1992 käskkirja „Naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse taotlejate registreerimisest“. Vastuses teavitati Teid, et erinevalt Teie poolt märgitust ei olnud 1992. aastal kehtinud regulatsiooni kohaselt isikud, kes registreerisid ennast enne Eesti Kongressi valimisi Eesti kodakondsuse taotlejaks, vabastatud keeleoskuse nõude täitmisest. Alles 06.03.1993 välja kuulutatud „Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsuse „Kodakondsuse seaduse rakendamise kohta“ muutmise seadusega“ otsustati mitte rakendada keeleoskuse nõuet Eestis alaliselt elavate isikute suhtes, kes registreerisid end Eesti kodakondsuse taotlejatena enne Eesti Kongressi valimisi. Sellest tulenevalt pidas PPA võimalikuks, et Teie poolt 1992. aastal esitatud sooviavaldus ei vastanud ettenähtud tingimustele ning seda ei võetud vastu ja tagastati esitajale (keeleoskuse tunnistusega esitatud avaldus pidi kehtinud korra kohaselt registreeritama). Kiri saadeti Teile 24.09.2014 (kiri nr 15.2-15/931-4).

5.6. PPA teatas, et minu teabe nõudmisele vastuse koostamise käigus kontrolliti täiendavalt Teie poolt esitatud Eesti kodakondsuse taotluse või seda kinnitavate dokumentide olemasolu PPA arhiivis. Lisaks aastale 1992 on kontrollitud ka 1993. ja 1994. aastal Jõhvis esitatud Eesti kodakondsuse saamise sooviavaldusi (eritingimuste rakendamine lõpetati 1994. aasta detsembris). Samuti kontrolliti Jõhvi registreerimisraamatute kandeid aastatest 1992-1994.

5.7. PPA mõõnis vastuses, et PPA 24.09.2014 kirja nr 15.2-15/931-4 sõnastus Teie poolt varasemalt esitatud taotluse menetlemise võimalikkuse kohta (kirjas oli märgitud, et isegi kui oleksid olemas Teie pöördumises toodud väiteid kinnitavad dokumendid, siis kehtiv kodakondsuse seaduse regulatsioon ei võimalda erandite tegemist nn rohelise kaardi omanikele ning Teie suhtes ei ole võimalik taastada 1992. aastal kehtinud Eesti kodakondsuse saamise eritingimusi) oli ebaõnnestunud ja võis olla eksitavalt mõistetav. PPA selgitas, et antud lõiguga sooviti rõhutada, et olukorras, kus PPA-l ei ole isiku poolt väidetavalt 1992. aastal Kodakondsus- ja Migratsiooniametile esitatud sooviavaldust Eesti kodakondsuse saamiseks või tõendust muu taotluse või pöördumise olemasolu kohta Eesti kodakondsuse saamisega seoses, ei oleks isikul kasu ka muudest tema avalduses toodut kinnitavatest kõikvõimalikest dokumentidest (nn rohelise kaardi olemasolu, Eesti Kongressi valimistel osalemist tõendavad dokumendid), sest Teie poolt 01.07.2014 avalduse esitamise ajal kehtinud kodakondsuse seadus ei näe ette eritingimusi nn rohelise kaardi omanikele. S.t et PPA saaks lahendada isiku avaldust või taotlust selle esitamise ajal kehtinud õigusakti kohaselt vastava avalduse või taotluse olemasolul. 2014. aastal esitatud avalduse osas saab ja peab PPA lähtuma 2014. aastal kehtivast regulatsioonist.

5.8. PPA nentis, et olukorras, kus väidetavad sündmused leidsid aset rohkem kui 20 aastat tagasi, on praktiliselt võimatu kontrollida dokumentaalselt fikseerimata tegevust. PPA on Teie pöördumise osas arvamusel, et olukorras, kus puudub vastavasisuline 1992-1994. aastal esitatud sooviavaldus või faktiline kinnitus sellise taotluse esitamise kohta, ei saa käsitleda Teid isikuna, kelle suhtes saaks rakendada 1992-1994. aastal kehtinud Eesti kodakondsuse saamise erikorda. Teil on võimalik taotleda Eesti kodakondsust naturalisatsiooni korras üldistel alustel.

5.9. Lisaks kirjeldas PPA põhjalikult varasemaid kodakondsuse taotlemise õiguslikke aluseid ning mis ajavahemikul kehtis Teie poolt osutatud soodustingimustel kodakondsuse taotlemist puudutav regulatsioon.

6. Saadan PPA vastuse Teile teadmiseks, et Teil oleks võimalik üksikasjalikult tutvuda PPA selgitustega.

## **II Õiguskantsleri seisukoht**

7. Kõnealusel juhul on põhiküsimuseks, kas PPA tegevus Teie pöördumiste lahendamisel oli õiguspärane ning kooskõlas hea halduse põhimõttega. Sellega seoses tõusetus küsimus, missuguseid samme astus PPA Teie poolt aastaid tagasi esitatud taotlust puudutavate asjaolude väljaselgitamiseks ning kas PPA poolt Teile antud selgitused on asjakohased.

8. Selgitan, et naturalisatsiooni korras kodakondsuse taotlemiseks ja vastava haldusmenetluse algatamiseks on üldjuhul vajalik isiku taotlus. Teie olete pöördunud PPA poole avaldusega, milles tõite esile, et 1990-ndate aastate alguses esitasite taotluse Eesti kodakondsuse saamiseks, kuid selle menetlemine katkes ilma Teie sellekohase sooviavalduseta ning soovisite antud taotluse alusel saada Eesti kodakondsuse. PPA vastas Teile, et kahjuks ei ole PPA-l andmeid vastava taotluse kohta. Seetõttu on kõnealusel juhul keskeks küsimuseks, kas PPA on astunud vajalikud sammud selleks, et selgitada välja, kas arhiivides võib siiski selline taotlus olla, isegi kui seda omal ajal kohaselt ei menetletud. Nagu ka oma pöördumises esile tõite, siis on vastavate andmete leidmine võimalik vaid PPA-l, sest taotluseid säilitatakse PPA arhiivides.

9. PPA andis vastuseks teabe nõudmisele põhjaliku ülevaate, missuguseid samme nad astusid vastavate andmete leidmiseks Teie avaldustele vastamisel. Lisaks kontrolliti andmeid ka minu teabe nõudmisele vastuse koostamisel. Seejuures kontrollis PPA vastuseks minu teabe nõudmisele täiendavalt vastavaid andmeid pikema ajavahemiku kohta – lisaks 1992. aasta taotlustele ka 1993. ja 1994. aasta andmeid (PPA selgitustest nähtus, et sel ajal, kui Te oma taotluse esitasite (1992. aastal), vastav soodustingimustel kodakondsuse taotlemise regulatsioon veel ei kehtinud, mistõttu pidasin võimalikuks, et võisite vastava taotluse esitada hoopis hiljem).

10. PPA vastusest tuleb esile, et kõiki vastavaid andmeid säilitatakse PPA arhiivis. PPA kontrollis andmeid 1992-1994. aasta kohta. Lisaks andmebaasidele tehti järelepärimised ka arhiivi. PPA teatel kontrolliti vastava menetlustoimiku olemasolu, aga ka 1992-1994 avalduste registreerimise raamatuid. Seega nähtub PPA vastusest, et PPA ametnikud püüdsid selgitada välja, kas PPA arhiivis on otseseid või kaudseid andmeid Teie taotluse kohta, kuid kahjuks ei suudetud selliseid andmeid leida. PPA selgituste üksikasjalikkust arvestades ei näe ma alust selles kahelda.

11. Eeltoodust tulenevalt ei ole kahjuks tulnud esile ka kaudseid dokumentaalseid tõendeid selle kohta, et Te olete 1990-ndate aastate alguses esitanud taotluse Eesti kodakondsuse omandamiseks. Seega on käesoleval ajal vastava taotluse esitamise kohta olemas ainult Teie seletus, muid tõendeid ei ole kahjuks haldusorgani poolt astunud sammudele vaatamata teatavaks saanud.

12. Selgitan, et vastavalt haldusmenetluse seaduse § 38 lõikele 2 võib tõendiks olla menetlusosalise seletus, dokumentaalne tõend, asitõend, paikvaatlus, tunnistaja ütlus ning eksperdi arvamus.

13. Kõnealusel juhul olen seisukohal, et varasema eriregulatsiooni kohaldamiseks on vajalik vastava taotluse esitamise kohta vähemasti kaudsete dokumentaalsete tõendite olemasolu. See on vajalik tõendamaks, et vastav taotlus esitati ning samuti taotluse esitamise aja määratlemiseks,

millest sõltus, missuguseid tingimusi tuli taotluse läbivaatamisel kohaldada, arvestades soodustingimustel kodakondsuse taotlemise regulatsiooni muutumist 1992-1994. aastate jooksul. Seetõttu nõustun PPA seisukohaga, et olukorras, kus puudub väidetavalt 1992-1994. aastal esitatud sooviavaldus või faktiline kinnitus sellise taotluse esitamise kohta, ei saa käsitleda Teid isikuna, kelle suhtes saaks rakendada 1992-1994. aastal kehtinud Eesti kodakondsuse saamise erikorda. Olen seisukohal, et pelgalt asjaolu, et Teil oli olemas roheline kaart ning oleks olnud võimalik teatud perioodil soodustingimustel Eesti kodakondsust taotleda, ei saa pidada sellisteks andmeteks, mille alusel oleks võimalik pidada tõendatuks, et vastav taotlus esitati.

**14. Seetõttu olen seisukohal, et PPA on astunud vajalikud sammud uurimaks välja, kas PPA arhiivides esineb andmeid Teie Eesti kodakondsuse taotluse esitamise kohta. Samuti leian, et PPA hinnang, et ilma otseste või kaudsete faktiliste tõendite olemasoluta kodakondsuse taotlemise sooviavalduse esitamise kohta ei ole võimalik kohaldada varasemat soodustingimustel kodakondsuse taotlemise eriregulatsiooni, on õiguspärane.**

**15.** Loodan, et eeltoodud selgitused on Teile abiks veendumaks, et PPA on astunud omalt poolt vajalikud ja võimalikud sammud, et leida andmeid Teie poolt aastaid tagasi esitatud taotluse kohta, kuid kahjuks ei ole mul võimalik Teid rohkem aidata. Tänan Teid veelkord õiguskantsleri poole pöördumise eest.

Lugupidamisega

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri ülesannetes

Lisa: koopia PPA vastusest teabe nõudmisele

Kristiina Albi 693 8416  
Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee