



# RIIGIKOHUS

## HALDUSKOLLEGIUM

### KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

<b>Kohtuasja number</b>	3-16-1810
<b>Otsuse kuupäev</b>	2. märts 2018
<b>Kohtukoosseis</b>	Eesistuja Jüri Pöld, liikmed Indrek Koolmeister ja Viive Ligi
<b>Kohtuasi</b>	L. P. kaebus Politsei- ja Piirivalveameti 30. augusti 2016. a otsuse tühistamiseks ning Politsei- ja Piirivalveameti kohustamiseks kaebaja taotlust uuesti läbi vaatama
<b>Menetlusosalised</b>	Kaebaja L. P., esindaja advokaat Rein Laid Vastustaja Politsei- ja Piirivalveamet, esindaja Kristiina-Marita Alliksoo
<b>Vaidlustatud kohtulahend</b>	Tallinna Ringkonnakohtu 15. juuni 2017. a otsus
<b>Menetluse alus Riigikohtus</b>	L. P. kassatsioonkaebus
<b>Asja läbivaatamine</b>	Kirjalik menetlus

### RESOLUTSIOON

1. Jätta kassatsioonkaebus rahuldamata ja Tallinna Ringkonnakohtu 15. juuni 2017. a otsus haldusasjas nr 3-16-1810 muutmata.
2. Arvata kautsjon riigituludesse.
3. Asendada avaldatavas kohtuotsuses kaebaja nimi initsiaalidega.

### ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. L. P. esitas 6. aprillil 2016 Politsei- ja Piirivalveametile (PPA) taotluse Eesti kodaniku isikutunnistuse ja passi esmakordseks väljastamiseks. Taotluse kohaselt on ta Eesti kodanik oma 1925. aastal sündinud ema kaudu, kelle vanemad opteerusid Eesti kodakondsusesse 1920. ja 1921. aastal Venemaal. Taotlusele lisatud dokumentide järgi on ta praegu ka Vene Föderatsiooni kodanik. 30. augusti 2016. a otsusega keeldus PPA Eesti kodaniku isikutunnistuse ja passi väljaandmisest, leides, et taotleja ei ole Eesti kodanik. PPA luges tõendatuks, et kaebaja emapoolne vanaisa opteerus 1920. aastal Eesti kodakondsusesse. Kaebaja emapoolse vanaema kohta PPA seda üheselt tõendatuks ei lugenud, kuid leidis samas, et kaebaja ema Eesti kodakondsusesse kuulumist saab tõendada ka tema ühe vanema kaudu. PPA märkis, et taotleja emapoolne vanaisa ei asunud pärast Eesti kodakondsusesse opteerumist ühe aasta jooksul Eestisse elama, nagu seda nõudis Eesti ja Venemaa vahel sõlmitud rahulepingu (Tartu rahuleping) artikkel IV. Seega ei viidud opteerumist lõpuni.

2. Kaebaja esitas PPA keelduva otsuse peale **kaebuse** Tallinna Halduskohtule nõudega 30. augusti 2016. a otsus tühistada ja tema taotlus uuesti läbi vaadata. Kaebaja rõhutab, et rahulepingust ei tulene, et kui isik ühe aasta jooksul pärast Eesti kodakondsusesse opteerumist Eestisse ei tulnud, ei jäänud kodakondsusesse vastuvõtmise otsus jõusse. Kodakondsusest loobumine eeldab isiku tahteavaldust ja riigi nõusolekut. 1922. a kodakondsuse seaduse § 2 p 2 järgi loeti kodanikeks ka isikud, kes on Eesti kodanikuks tunnistatud Eesti Vabariigi poolt sõlmitud rahvusvaheliste lepingute alusel. Kaebaja ema

omandas kodakondsuse sünniga. Kaebaja on sündinud 1948. aastal Eestis ning on Eesti pikaajaline elanik.

3. Tallinna Halduskohus jättis 20. jaanuari 2017. a **otsusega** kaebuse rahuldamata. Halduskohtu hinnangul nägi Tartu rahulepingu art IV ette tingimused kodakondsuse saamiseks ning see sätestas, et opteerujad pidid ühe aasta jooksul Venemaa piirest lahkuma. Opteerujate teavitamiseks anti välja "Juhatuskiri Eesti kodakondsusesse astumise kohta", mille punktist 1 tuleneb samuti, et Eesti kodakondsusesse vastuvõetud isikud peavad ühe aasta jooksul vastuvõtmise päevast arvates Venemaalt lahkuma. Kui Venemaalt lahkumise kohustus poleks olnud oluline, ei oleks Tartu rahulepingus seda välja toodud. Isik omandas Tartu rahulepingu alusel kodakondsuse alles siis, kui oli täitnud kõik opteerimise tingimused. Kaebaja perekond saabus Eestisse alles 1940. aastatel. Seega ei olnud kaebaja 1925. aastal sündinud ema sünnijärgne Eesti kodanik.

4. Kaebaja esitas halduskohtu otsuse peale **apellatsioonkaebuse**, mille Tallinna Ringkonnakohus jättis 15. juuni 2017. a **otsusega** rahuldamata. Ringkonnakohus nõustus halduskohtu seisukohtadega.

## MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

5. Kaebaja palub **kassatsioonkaebuses** haldus- ja ringkonnakohtu otsused tühistada ning tema kaebuse rahuldada. Kassaatori hinnangul on kohtud Tartu rahulepingu artiklit IV valesti kohaldanud. Tema ema vanematele väljastas Välisministeeriumi kontroll-opteerimise komisjoni Petrogradi osakond kodakondsuse tunnistused. 1925. aastal sündis neil tütar, kes on kaebaja ema. Seeläbi on kaebaja omandanud sünniga Eesti kodakondsuse. Tartu rahulepingust ei tulene, et kui isik ühe aasta jooksul opteerumisest arvates Venemaalt ei lahkunud, ei jäänud kodakondsusesse vastuvõtmise otsus jõusse. Venemaa 4. septembri 1921. a dekreedid järgi võisid rahvusvaheliste lepingute alusel välisriigi kodakondsusesse opteerunud isikud, kes on kohustatud ettenähtud tähtaja jooksul riigist lahkuma, jääda riiki üksnes eriloal. Puuduvad andmed, et kaebaja ema või tema vanemad oleksid Eesti kodakondsusest loobunud või selle muul põhjusel kaotanud.

6. PPA palub **vastuses** kassatsioonkaebusele jätta see rahuldamata. Vastustaja selgitab, et käsitus Eesti kodakondsusesse opteerunud isikute järeltulijate kohta on olnud erinev. 1992–2002 oldi praegusega sarnasel seisukohal. 2002. aastal leidis Tallinna Halduskohus asjas nr 3-1196/2002, et tegemist on eksliku tõlgendusega ja asjaolu, et optant ei lahkunud Venemaalt, ei saanud kaasa tuua Eesti kodakondsuse kaotamist. Toonane Kodakondsus- ja Migratsiooniamet aktsepteeris seda otsust ja muutis halduspraktikat. 2003. aastast kuni 2015. aastani loeti Eesti kodanikuks opteerunud isiku järeltulijat sõltumata sellest, kas opteerunu asus aasta jooksul Eestisse elama või mitte. 2015. aastal kerkis senise praktika õigsuse küsimus uuesti ning täiendavatele arhiivimaterjalidele tuginedes asus PPA uuesti seisukohale, et kohustus Venemaalt lahkuda oli oluliseks tingimuseks, millest sõltus, kas isik viis opteerumise lõpuni ning realiseeris õiguse Eesti kodakondsusele. Halduspraktika muutmisel võeti arvesse Kaitsepolitseiameti seisukohta. Vastustaja märgib ühtlasi, et Välisministeeriumi 15. aprilli 1921. a kirjast Politsei Peavalitsusele tuleneb seisukoht, et isegi kui opteerunu tuli Eestisse, aga hiljem läks siiski tagasi Venemaale, kaotas ta Eesti kodakondsuse automaatselt. Kuna kaebaja ema perekonda Venemaalt välja ei saadetud, ei loetud neid järelkult Eesti kodanikeks.

## KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

7. Pooled ei vaidle asjas selle üle, et kaebaja emapoolsele vanaisale ja tema vanematele anti 16. septembril 1920 välja Tartu rahulepingu artikli IV alusel Eesti kodakondsusesse vastuvõtmise tunnistus. Asjas on vaidluse all selle õiguslik tähendus ehk eeskätt see, kas tunnistuse väljaandmisega oli Eesti kodakondsuse omandamine lõpule viidud ning kui see nii oli, siis kas Eestisse tulemata jätmisega oli võimalik kodakondsus kaotada.

**8.** Asjas keskse tähendusega Tartu rahulepingu artikkel on järgmine:

"ARTIKKEL IV.

Eesti territooriumil elavatel mitte Eesti soost isikutel, kes üle kaheksateistkümne aasta vanad, on õigus Venemaa kodakondsust opteerida ühe aasta jooksul selle traktaadi ratifitseerimise päevast arvates, kusjuures mehe kodakondsuse järele käivad lapsed alla kaheksateistkümne aasta ja naine, kui abikaasade vahel ei järgne kokkulepet selles asjas. Venemaa kodakondsuse opteerijad peavad optatsiooni päevast arvates ühe aasta jooksul Eesti piiridest lahkuma, kuid hoiavad alal õigused liikumata varanduste peale ja on õigustatud kaasa võtma oma liikuva varanduse. Samuti võivad Venemaa territooriumil elavad Eesti soost isikud opteerida sama aja jooksul ja neilsamadel tingimustel Eesti kodakondsust.

Selle ja teise poole Valitsus on õigustatud keelduma neid oma kodakondsusesse vastu võtmast.

Märkus. Kahtluse tekkimise korral mõistetakse Eesti soost isikute all isikuid, kes ise või kelle vanemad olid praegu Eestit moodustaval territooriumil kogukondade või seisisliste asutuste hinge-kirjades."

**9.** Seega sätestas Tartu rahulepingu artikkel IV Venemaa territooriumil elavatele Eesti soost isikutele õiguse opteeruda Eesti kodakondsusesse, sätestades ühtlasi kohustuse opteerumise päevast ühe aasta jooksul Venemaalt lahkuda. Rahulepingu tekst ei täpsusta, millisest hetkest alates loeti isikud Eesti kodakondsuse omandanuks ning millised tagajärjed olid pärast opteerumist Venemaale jäämisel.

**10.** Kolleegium on varem selgitanud, et õigusemõistmisel tuleb kodakondsusele läheneda kui normatiivselt määratletud õigusinstituudile ning kodanike ring määratakse kindlaks õigusaktiga, mis selgelt defineerib, keda ja missugustel tingimustel tuleb lugeda riigi kodanikeks (16. detsembri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-56-13, p 16). Tartu rahulepingu sõlmimise ajal kehtis Maanõukogu määrus "Eesti demokraatlike Wabariigi kodakondsuse kohta". Selle § 1 määratles Eesti kodanikkonna Eesti elanikkonna kaudu. Kuigi Maanõukogu määruse §-d 2 ja 6 nägid ette võimaluse omandada kodakondsus ka naturalisatsiooni korras, ei näinud määrus ette võimalust taotleda Eesti kodakondsust välismaal elades. 1922. a kodakondsuse seaduse § 1 määratles uuesti Eesti kodanikkonna territoriaalse põhimõtte alusel. Seaduse § 2 p 2 sätestas, et samuti on Eesti Vabariigi kodanikud isikud, kes on Eesti Vabariigi kodanikuks tunnistatud Eesti Vabariigi sõlmitud rahvusvaheliste lepingute põhjal. Nii Maanõukogu määruse § 3 kui ka 1922. a kodakondsuse seaduse § 6 välistasid topelt-kodakondsuse. Naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandamisel peeti 1922. a kodakondsuse seaduse § 17 järgi isikut Eesti kodanikuks alates kodakondsuse tunnistuse väljaandmise päevast. Kodakondsuse tunnistuse vorm kehtestati siseministri 25. novembri 1922. a "Juhtnõõride kodakondsuse seaduse kohta" lisana. Tunnistusel oli kirjas, et selle tunnistuse ettenäitaja on Eesti Vabariigi kodakondsuse omandanud arvates selle tunnistuse väljaandmise päevast. Juhtnõõride punkti 7 järgi võeti kodakondsuse tunnistuse väljaandmise juures isikutelt endised passid või isikutunnistused ära.

**11.** Ükski eelnimetatud õigusakt ei reguleerinud otsesõnu Tartu rahulepingu artikli IV alusel Eesti kodakondsuse saamist ega täpsustanud, millisel hetkel omandasid optandid kodakondsuse. Silmas tuleb pidada seda, et rahulepingu eesmärgiks ei saanud olla arvestatava Eesti kodanikkonna loomine välisriigi territooriumile. See oleks selgelt erinenud enne rahulepingu sõlmimist kehtinud Maanõukogu määrusest tulenenud Eesti kodanikkonna määramise ja kujunemise põhimõtetest. Muu hulgas oleks see loonud olukorra, kus Eesti riigil poleks olnud võimalik vältida Eesti kodanike topelt-kodakondsuse omandamist. Samuti oleks arvuka kodanikkonna jäämine välisriigi territooriumile erinenud tolaegsest rahvusvahelisest praktikast uute riikide tekkimisel.

**12.** Rahulepingu artikkel IV nägi Eesti kodakondsuse taotlemisel ette kaks tingimust: Eesti kodakondsuse opteerimine, millest oli Eesti valitsusel õigus keelduda, ning Venemaa piiridest lahkumine (Eestisse sõitmine). Seega tuleb kolleegiumi hinnangul opteerumist vaadelda kui protsessi, mis ei lõppenud Eesti kodakondsusesse vastuvõtmise tunnistuse väljaandmisega. Erinevalt eelnevalt kirjeldatud 1922. a kodakondsuse seaduse alusel Eesti territooriumil naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandajatele välja antud kodakondsuse tunnistusest ei olnud opteerujatele välja antud Eesti kodakondsusesse vastuvõtmise tunnistusel ka samasugust ühemõttelist viidet, et selle omanik on juba käsitatav Eesti kodanikuna. Opteerujatele välja antud kodakondsusesse vastuvõtmise tunnistus andis isikutele kindluse, et pärast seda, kui ta on saabunud Eestisse, loetakse ta Eesti kodanikuks.

**13.** Kolleegium on teadlik opteerumisega ning opteerujate Eestisse sõitmisega seotud ajaloolisest taustast. Kui õigus Eesti kodakondsusele anti teadaolevalt 81 027 isikule, siis Eestisse saabus neist põhilise opteerimistegevuse lõpuks 1922. aastal 38 169 ehk ligikaudu pooled (vt A. Tooms. Opteerimisliikumine ja Eesti jõudnud optandid. – Eesti Statistika, 1922, nr 5). Eestisse saabumata jätmist võisid tingida paranenud majanduslikud olud Venemaal, kuid sageli ka isikute tahtest olenemata asjaolud (E. Pilve, M. Saueauk. Eesti kodanike opteerimisest pärast Tartu rahulepingu sõlmimist. – Akadeemia, 2009, nr 10 ja 11). Samuti on teada, et ka veel 1930. aastatel ehk ammu pärast Tartu rahulepingu artiklis IV sätestatud tähtaja möödumist on Eesti riik pidanud kunagisi optante Eestisse saabumisel Eesti kodanikeks. Nendest üksikjuhtumitest ei saa aga teha kaugeleulatuvaid õiguslikke järeldusi Tartu rahulepingu artikli IV tõlgendamise kohta. Kõnealuse artikli tõlgendamisel tuleb silmas pidada ka selle eesmärki.

**14.** Siiski saab eeltoodust järeldada, et Eesti riik ei teinud teadaolevalt takistusi opteerumise lõpuleviimiseks. See nõudis aga selget isikute tahet määratleda end ainult Eesti kodanikena, kes elavad Eestis. Ei ole välistatud, et niisugune tahe võis olla väljendatud konkludentset, st Eestisse saabumise ning Eesti isikutunnistuse taotlemise kaudu. Eesti riigil ei olnud aga võimalik sekkuda Nõukogude Venemaa (hiljem Nõukogude Liidu) siseasjadesse ega kõrvaldada objektiivseid takistusi, mis ei pruukinud võimaldada optantidel Eestisse saabuda.

**15.** Riigikohtu administratiivosakond on käsitlenud Eesti kodakondsusele õiguse kaotamist 23. novembri / 7. detsembri 1923. a otsuses A. Pilar von Pilchau asjas (Riigikohtu otsused, 1923, lk 119–122). Riigikohus selgitas, et kuigi kaebajal oli Maanõukogu määruse järgi õigus Eesti kodakondsusele, elas ta välismaal kui endine Vene riigi kodanik ning lasi endise Vene riigi kindralkonsulil väljastada endale passi, selle asemel, et lasta endale väljastada Eesti pass. Sellest järeldas Riigikohus, et kaebaja tegi valiku, määratledes end endise Vene riigi kodanikuna.

**16.** Kuigi eelviidatud Riigikohtu otsus ei puuduta optante, saab selles väljendatud seisukohtadele tugineda ka praeguses asjas. Nagu kolleegium eespool selgitas, välistas Eesti õigus 1920. aastatel topeltkodakondsuse ning seega oli eriti väljaspool Eesti territooriumi elavate isikute puhul oluline roll sellel, kas isik määratles end ise Eesti või mõne muu riigi kodanikuna. Ei vaielda selle üle, et kaebaja ema sündis Venemaal 1925. aastal, ning pole alust väita, et nende perekonda oleks Venemaal peetud välisriigi kodanikeks või et nad ei oleks end ise pidanud Nõukogude Liidu kodanikeks. Kohtud on tuvastanud, et kaebaja ema tuli koos oma vanematega Eestisse alles 1940. aastatel, st pärast Eesti iseseisvuse *de facto* kaotamist. Okupeeritud Eestisse elama asumist ei saa samuti käsitada tahteavaldusena viia lõpule Eesti Vabariigi kodakondsuse omandamine. Hoolimata sellest, et Eesti võimud olid mõnel juhul aktsepteerinud rahulepingus ettenähtust hilisemat Eestisse asumist, puudus Eesti võimudel pärast Eesti okupeerimist faktiline võimalus hilisemaid ümberasumisi aktsepteerida.

**17.** Optantidele välja antud kodakondsusesse vastuvõtmise tunnistustele olid märgitud nimeliselt kõik isikud (sh lapsed), kelle suhtes see kehtis. Tegemist oli haldusaktiga, millest tulenevad õigused olid

lahutamatult seotud selle adressaatidega. Kui kodakondsusesse vastuvõtmise tunnistusele märgitud isikud ei viinud kodakondsuse omandamist lõpule, ei omandanud nende lapsed sünniga Eesti kodakondsust. Samuti ei saanud ega saa nende järeltulijad ise kodakondsuse omandamist lõpule viia. Kuna kaebaja pole saanud Eesti kodanikuks ka muul viisil, on PPA õigesti jätnud isikut tõendavate dokumentide seaduse § 12 lõike 1 alusel kaebajale Eesti kodaniku isikutunnistuse ja Eesti kodaniku passi välja andmata.

**18.** Õigusselguse huvides peab kolleegium vajalikuks märkida järgmist. PPA on selgitanud, et 2003–2015 loeti isikut tõendavate dokumentide väljaandmise halduspraktikas Eesti kodanikeks ka isikud, kellele väljastati opteerimise käigus kodakondsusesse vastuvõtmise tunnistus, kuid kes vastupidi Tartu rahulepingu artiklis IV sätestatule Eestisse ei tulnud. Nende isikute järeltulijatele on väljastatud Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid. Kodakondsuse seaduse (KodS) § 32 lõike 1 järgi loetakse niisugused isikud Eesti kodakondsuse omandanuks sellel õiguslikul alusel, nagu nad ekslikult Eesti kodanikena määratleti, välja arvatud sama paragrahvi lõigetes 2 ja 3 sätestatud juhtudel. See tähendab, et kui isik ei ole esitanud võltsitud dokumente või valeandmeid ning ta käitub õiguskaualekalt ega ole ohuks Eesti julgeolekule või põhiseaduslikule korrale, siis tuleb teda ka edaspidi lugeda Eesti kodanikuks. Kui isik on loetud Eesti kodanikuks seetõttu, et tema üleneja sugulane on loetud isikut tõendava dokumendi väljaandmise menetluses ekslikult Eesti kodanikuks, välistab KodS § 32 lõige 4 tema määratlemise teisiti kui Eesti kodanikuna.

**19.** Eeltoodud põhjustel tuleb jätta kassatsioonkaebus rahuldamata ning Tallinna Ringkonnakohtu 15. juuni 2017. a otsus muutmata. Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 107 lõike 4 järgi tuleb kautsjon arvata riigitulusesse.

**20.** Kolleegium asendab HKMS § 175 lõike 3 alusel avaldatavas kohtuotsuses kaebaja nime initsiaalidega.

(allkirjastatud digitaalselt)