



# KOHTUOTSUS

## EESTI VABARIIGI NIMEL

<b>Kohus</b>	Tallinna Ringkonnakohus
<b>Kohtukoosseis</b>	Oliver Kask (eesistuja), Maret Altnurme ja Monika Laatsit
<b>Otsuse tegemise aeg ja koht</b>	30. juuni 2021, Tallinn
<b>Haldusasja number</b>	3-20-1455
<b>Haldusasi</b>	X kaebus Politsei- ja Piirivalveameti 18.06.2020 otsuse nr 15.2-9/76-1 tühistamiseks ja X-le Eesti kodaniku isikutunnistuse väljastamiseks kohustamiseks
<b>Vaidlustatud kohtulahend</b>	Tallinna Halduskohtu 15. jaanuari 2021. a otsus
<b>Menetlusosalised ja nende esindajad</b>	Kaebaja – X, lepingulised esindajad vandeadvokaat Karmen Turk, vandeadvokaat Ramil Pärdi, vandeadvokaadi abi Anni Prants Vastustaja – Politsei- ja Piirivalveamet, volitatud esindaja Mirja Sarap
<b>Menetluse alus ringkonnakohtus</b>	X apellatsioonkaebus
<b>Asja läbivaatamine</b>	Kohtuistungil 3. juunil 2021

### RESOLUTSIOON

- 1. Jätta X apellatsioonkaebus rahuldamata ja Tallinna Halduskohtu 15. jaanuari 2021. a otsus haldusasjas nr 3-20-1455 muutmata.**
- 2. Jätta menetlusosaliste apellatsioonimenetluse menetluskulud nende endi kanda.**

### EDASIKAEBAMISE KORD

Otsuse peale võib esitada kassatsioonkaebuse Riigikohtule hiljemalt 30. juulil 2021 (HKMS § 212 lg 1).

Vastuseks kassatsioonkaebusele võib teine menetlusosaline esitada vastukassatsioonkaebuse 14 päeva jooksul kassatsioonkaebuse vastukassatsioonkaebuse esitajale kättetoimetamisest arvates või ülejäänud kassatsioonitähtaja jooksul, kui see on pikem kui 14 päeva (HKMS § 215 lg 3).

Kui menetlusosaline soovib kassatsioonkaebuse esitamiseks saada menetlusabi, tuleb tal selleks esitada Riigikohtule taotlus. Menetlusabi taotluse esitamine ei peata menetlustähtaja kulgemist (HKMS § 116 lg 5) ning kassatsioonitähtaja järgimiseks peab menetlusabi taotleja esitama ka kassatsioonkaebuse (HKMS § 116 lg 6).

Kassatsioonkaebus tuleb sõnastada võimalikult selgelt ja lühidalt (HKMS § 52 lg 1).

## ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

**1.** X esitas 15.01.2020 Politsei- ja Piirivalveametile (PPA) taotluse esmakordse Eesti kodaniku isikutunnistuse väljaandmiseks.

**2.** PPA keeldus **18.06.2020 otsusega nr 15.2-9/76-1** X-le Eesti kodaniku isikutunnistuse väljastamisest, kuna tema isa ja isa ema ei olnud saanud Eesti ja Venemaa vahelise rahulepingu (Tartu rahuleping) artikli IV kohaselt Eesti kodanikeks, mistõttu ei ole X sünnijärgne Eesti kodanik.

Tartu rahulepingu artiklis IV oli selgelt sõnastatud nõue pärast opteerimist ühe aasta jooksul Venemaalt lahkuda ja järelilikult oli see Eesti kodakondsuse opteerimise üks tingimus. Eesti ja Venemaa vahelise rahulepingu eesmärk ei olnud anda Eesti kodakondsus Venemaa territooriumile elama jäävatele isikutele, vaid rahulepingu IV artikli mõte oli võimaldada Venemaal elavatel Eesti soost isikutel mitte lihtsalt Eesti kodakondsust taotleda, vaid ka Eestisse pöörduda. Tol ajal oli uute riikide tekkimisel kodakondsuse opteerimise mõte see, et kodanikud elavad oma kodakondsusjärgses riigis. Seega oli Tartu rahulepingu artiklist IV tulenev kohustus lahkuda Venemaa piiridest ühe aasta jooksul oluline tingimus, millest sõltus, kas isik realiseeris õiguse Eesti kodakondsusele või mitte.

X isapoolne vanaema Y ei lahkunud pärast koos oma lastega Eesti kodakondsusesse opteerumist Venemaalt ega naasnud Eestisse, mistõttu ei saanud nad Tartu rahulepingu artikli IV järgi Eesti kodanikeks ja Eesti kodanikud ei saa olla ka nende järglased.

Y-le 1920. aastal välja antud ajutine välispass ei olnud kodakondsust tõendavaks dokumendiks. Eesti Vabariik luges oma kodanikeks vaid neid isikud, kes tulid Eestisse, läbisid siin kõik ettenähtud kontrollid ja kellele anti välja Eesti kodaniku isikutunnistus. Opteerujale välja antud kodakondsusesse vastuvõtmise tunnistus andis isikutele kindluse, et pärast seda, kui ta on saabunud Eestisse, loetakse ta Eesti kodanikuks.

Opteerimisjärgsel perioodil, s.o 1920–1940-ndatel aastatel, oli Eesti Vabariigi poliitikutel ja ametnikel erinevatel aegadel erinevaid käsitusi ja seisukohti selle osas, kas ja millised optandid olid Eesti kodanikud. PPA kogutud arhiividokumentidest, Riigikohtu 02.03.2018 otsusest asjas nr 3-16-1810 ja Tartu Ülikooli analüüsist<sup>1</sup> nähtub, et Eesti Vabariik luges tol ajal täieõiguslikuks Eesti kodanikuks siiski vaid Eestisse naasnud, siin kontrolli läbinud ja Eesti kodaniku isikutunnistuse saanud kodaniku.

Tartu rahulepingu artiklit XIII ei saa aluseks võtta Eesti-Vene rahulepingu alusel Eesti kodakondsust opteerinud isikute Venemaalt lahkumise nõude tühistamiseks.

**3.** X esitas 05.08.2020 Tallinna Halduskohtule **kaebuse**, milles palus tühistada PPA 18.06.2020 otsus nr 15.2-9/76-1 ja kohustada PPA-d väljama X-le Eesti kodaniku isikutunnistus.

Kaebaja on sünnijärgne Eesti kodanik. Ta on omandanud Eesti kodakondsuse sünniga oma isa Q kaudu. Kaebaja isa ja isa ema Y said 1920. a-l Eesti kodanikuks Tartu rahulepingu artikli IV

<sup>1</sup> Luts-Sootak, M, jt. Aastatel 1918-1940 opteerimise teel Eesti kodakondsuse omandamise küsimusi käsitletud õiguse ja halduspraktika analüüs. Lõpparuanne Tartu Ülikooli ja Siseministeeriumi vahelisele töövõtulepingule. Tartu Ülikool 2018.

(optsiooni) alusel. Kaebaja vanaemale väljastati kodakondsuse tunnistus nr 2332. Sellega koos võeti Eesti kodakondsusesse vastu ka kaebaja isa. Y-le väljastati ka pass nr 1870.

Y tahtis naasta lastega Eestisse ja oli lisatud koos lastega Eestisse sõitvate optantide nimistusse ehk ešelon nimekirja, mis pidi lahkuma Amaviri raudteejaamast Moskvasse. Eeldatavasti olude sunnil nagu kohalike võimude tehtud takistused ja sund ning vajaliku koguse vagunite puudumine, Y lastega ešelon koosseisus Moskvasse ei jõudnud. Krasnodari kraist, kuhu jääb ka Armavir, ei toimunud 1920. a teisel poolel evakuatsioone.

Y ega tema lapsed ei ole kunagi esitanud avaldust Eesti kodakondsusest vabastamiseks, samuti ei ole neilt kodakondsust kunagi ära võetud. Eesti kodakondsuse kaotamine ei olnud võimalik automaatselt teise kodakondsusesse astudes.

Vastavalt tol ajal kehtinud siseriiklikule õigusele ja halduspraktikale loeti opteerujad Eesti kodanikeks kodakondsuse tunnistuse väljastamise hetkest, millele eelnes opteerumistaotlejate põhjalik taustakontroll. Tartu rahulepingu artikkel IV ega tol ajal kehtinud kodakondsuse seadus ei näinud opteerumise tingimusena ette Venemaa piiridest lahkumist ega Eestisse naasmist. Tartu rahulepingu artikliga IV võtsid Eesti ja Venemaa kohustuse lubada pärast opteerumist elada teise riigi kodanikul oma riigi territooriumil vähemalt ühe aasta. Lahkumisklauslil oli eeskätt varaline tähendus ja see ei mõjutanud kodakondsust. PPA on otsuses ebaõigesti tuginenud muu hulgas Venemaa poolsetele dokumentidele ja tõlgendustele ning teinud seejuures Tartu Ülikooli analüüsist ja tollasest halduspraktikast ebaõigeid järeldusi. Samuti tugineb PPA ebaõigesti 2016.–2018. a kohtupraktikale, mil puudus terviklik ülevaade ajalooliste dokumentide ja halduspraktika kohta.

Tartu rahulepingu näol on tegemist riikidevahelise rahvusvahelise lepinguga, millest ei saa tulla kodanikele otsekohalduvaid õigusi ja kohustusi. Rahulepingu artiklis IV ettenähtud tingimusi ei kehtestatud ka ühegi siseriikliku õigusaktiga.

PPA halduspraktika on olnud muutlik. Aastatel 2003–2015 luges PPA kodakondsuse omandanuks ka need optandid, kes Eestisse elama ei asunud. Alates 2015. aastast hakkas PPA arvestama asjaolu, kas optant asus pärast kodakondsustunnistuse väljaandmist Eestisse.

Väidetav lahkumiskohustus opteerumistingimusena kaotas igal juhul kehtivuse tulenevalt Tartu rahulepingu artiklist XIII Läti ja Venemaa vahel sõlmitud rahulepingu ratifitseerimisel 1920. aasta oktoobris. Nimetatud rahuleping ei sisaldanud lahkumiskohustust ja kuna Tartu rahulepingu artikli XIII kohaselt tuli teistele riikidele või kodanikele antud õigused laiendada ilma erikokkuleppeta täiel määral Eestile ja tema kodanikele, ei saanud Y Eestisse mittenaasmine tema kodakondsust mõjutada.

Kaebaja taotleb tunnistada Tartu rahulepingu artikkel IV põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles see seab Eesti kodakondsusesse opteerumise tingimuseks Venemaalt lahkumise ja/või Eestisse naasmise. Tartu rahulepingu artikkel IV on vastuolus põhiseaduse §-dega 8, 10 ja 12, mistõttu tuleb see jätta kohaldamata ja algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus.

**4. PPA palus jätta kaebuse rahuldamata.**

**5. Tallinna Halduskohtu 15.01.2021 otsusega jäeti kaebus rahuldamata ja menetlusosaliste menetluskulud nende endi kanda.**

Tartu rahulepingu artikkel IV sätestab järgmist: „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 varanduse 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 korral mõistetakse Eesti soost isikute all isikuid, kes ise või kelle vanemad olid praegu Eestit moodustaval territooriumil kogukondade või seisuksliste asutuste hangekirjades.“

Kaebaja isa ja vanaema õigus Eesti kodakondsusele tulenes Tartu rahulepingu artiklist IV, kuna see on ainus dokument, kus Eesti kodakondsuse opteerimise võimalus oli sätestatud. Maanõukogu 1918. a määrus ega kodakondsuse seadused sellist alust ette ei näinud. Rahulepingu artikkel IV seab Eesti kodakondsust opteerida soovivale isikule kaht liiki tingimusi: tingimused, millele peab vastama optandi isik (Venemaa territooriumil elamine, Eesti päritolu, vanus) ja tingimus, mille optant peab kodakondsuse saamiseks täitma (Venemaalt lahkumine). Enne lahkumist ei olnud kodakondsuse opteerimise protsess veel lõpule viidud. Järeldust kinnitab TÜ analüüsis tõdetu, et Kodakondsuse Opteerimise Komisjoni otsus oli pigem tingimuslik kodakondsuse andmine (lk 54) ja arvestades ka, et optante kontrolliti Eestis veel täiendavalt ja vähesel määral saadeti tagasi ka Narva karantiinist (TÜ analüüsi lk 18–19), ei saanud kodakondsuses täielikult kindel olla kuni Eestisse naasmiseni. Kummagi riigi eesmärk ei olnud luua märkimisväärset oma kodanikkonda teise lepingupoole territooriumile (vt Riigikohtu 02.03.2018 otsuse nr 3-16-1810 p 11). Kui lahkumisklausel ei omanud kodakondsusele mõju, ei oleks seda sellisena rahulepingus sätestatud (vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 28.02.2018 otsuse nr 3-16-1452 p 12 ja 17.08.2017 otsuse nr 3-16-1271 p 10). Kui pooled oleksid soovinud lahkumisklauslile anda ainult varalise tähenduse, oleks see nii ka sõnastatud.

Rahuleping ei sätesta otsesõnu, et opteerijad pidid kodakondsuse saamiseks tingimata saabuma Eestisse. Grammatilisest tõlgendusest lähtuvalt saaks järeldada, et kodakondsuse saamise tingimus oli täidetud Venemaalt mistahes muusse riiki lahkumisel. Arvestades aga kaebaja esitatud kodakondsuse tunnistuse näidist (kaebuse lisa 4), ei nähtu sellest võimalust lahkuda Venemaalt mõnda muusse riiki peale Eesti Vabariigi. Seega tuleb järeldada, et normi eesmärk oli Eesti optantide saabumine Eesti Vabariiki, mis on kooskõlas ka Riigikohtu 02.03.2018 otsuse nr 3-16-1810 p-ga 11. Puuduvad tõendid ja väited selle kohta, et kaebaja vanaema oleks üldse Venemaalt lahkunud, sh mõnda teise riiki peale Eesti.

Kaebaja tõlgendab rahulepingu artiklit IV ekslikult isikut kohustavana. Venemaalt lahkumise ja konkludentse sellega Eestisse asumise suunis ei olnud optandi kohustus, mille täitmata jätmist oleks taganud sanktsioon. Venemaalt lahkumine ja Eestisse asumine oli kodakondsuse saamise tingimus sarnaselt Eesti päritolule ja vanusele. Seega ei sätestatud rahulepinguga optandile kohustusi, vaid seati tingimused, mille täitmisel oli õigus Eesti kodakondsus saada. Nõustudes kaebaja väitega, et Tartu rahulepingu artiklist IV ei saa tulla üksikisikutele õigusi, muutuks Tartu rahulepingu artikkel IV sisutuks. Kaebaja vanaemal puudunuks Venemaal

viibides õiguslik alus kodakondsuse saamise menetlust isegi alustada ehk kodakondsust opteerida.

Kaebaja isa ega vanaema ei saa lugeda kodanikeks neile kodakondsustunnistuse väljastamise hetkest. Kodakondsustunnistus ei olnud haldusakt, mille alusel omandas optant kodakondsuse, vaid esialgne Eesti riigi poolne nõusolek isiku kodakondsusesse vastuvõtmise võimalikkuse kohta (vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 17.08.2017 otsuse nr 3-16-1271 p 10, 28.02.2020 otsuse nr 3-16-1452 p 12 ja otsuse nr 3-16-2684 p 13). Kaebaja viidatud 1922. aasta kodakondsuse seaduse § 4 kohaldub viitega §-le 3 Eesti piires elanud isikutele, kes soovisid kodanikeks saada, kuid ei vastanud § 1 lg 3 tingimusele. Kaebaja isa ja vanaema sinna gruppi ei kuulunud. 1938. aasta kodakondsuse seaduse §-s 2 nimetatud kodakondsustunnistus anti naturalisatsiooni (vt § 6) või teadaande (vt § 25) korras Eesti kodakondsusesse astunuile ning ka sellesse gruppi kaebaja isa ega vanaema ei kuulunud.

Nõustuda ei saa kaebaja väitega, justkui viidi enne kodakondsuse tunnistuse väljaandmist optandi suhtes läbi niivõrd põhjalik taustakontroll, et kaebaja isa ja vanaema said kodakondsustunnistuse väljastamisega Eesti kodakondsuse. TÜ analüüsist tuleneb selgelt, et optante kontrolliti pärast Eestisse saabumist veel korduvalt (Narva karantiinis ja elukohas kaitsepolitsei poolt). Seejuures võeti Narva karantiinis avastatud valedele alustel kodakondsustunnistuse saanud isikutelt need ära ja kodakondsuse saamiseks pidid nad esitama uue taotluse Siseministriumile (vt TÜ analüüsi lk 18–19). Politseilist kontrolli viidi läbi ka 1930. aastatel Eestisse asuda soovinud optantide suhtes ja samal ajal ei antud ka Venemaal algsetele optantidele valimatult Eestisse sõiduks passe (TÜ analüüsi lk 29–30).

Halduspraktika (kirjavahetuse) näited ei ole tänases mõttes õigus- või haldusaktid, millest saaks riigile tekkida kohustus neis avaldatut järgida või millest tuleneks isikutele subjektiivsed õigused ja õigustatud ootus (vt Haldusmenetluse käsiraamat, lk 262 p 9.1.3.9). Veel 1936. aastal oli Venemaale jäänud optantide õiguslik seisund lahtine. Venemaale jäänud optantide nimetamine kodanikeks võis olla kantud soovist kaitsta Venemaale jäänud rahvusaaslasti vara kaotamise (TÜ analüüsi lk 24), sundkollektiviseerimise (TÜ analüüsi lk 27) ja üleüldiselt kohaliku võimu omavoli eest (kaebaja 30.10.2020 menetlusedokumendi lisa 4). Isikule õiguse loomiseks on vajalik poliitiline seisukoht viia õigusakti või haldusakti vormi. Ei nähtu, et kaebaja vanaemale ja isale oleks saanud tekkida õigustatud ootus opteerimise alusel kodakondsuse saamiseks või selle tunnustamiseks. Arvestades, et ka osa hilisemast kirjavahetusest oli salajane (kaebaja 05.08.2020 menetlusedokumendi lisa 13), ei ole tõenäoline, et optandid oleksid olnud kirjavahetusest ja Venemaale jäänud optantide kodanikeks nimetamisest teadlikud. Õigustloova akti normi mõtet mittejärgiva ebaseadusliku halduspraktika edasiseks kohaldamiseks puudub kaebajal subjektiivne õigus.

1922. a kodakondsuse seaduse § 2 lg 2 ja § 5 sõnastus viitab, et seaduse kehtima hakkamise ajaks oli planeeritud, et Tartu rahulepingu artikliga IV sätestatud opteerimisprotsess on lõpule viidud. § 2 lg 2 sätestas, et kodanikud on isikud, kes on rahvusvaheliste lepingute põhjal kodanikuks tunnistatud. Paragrahv 5 sätestas lihtsustatud korras kodakondsuse omandamise võimaluse kodakondsuseta Eesti soost endistele Vene riigi alamatele, sh välismaal viibivatele isikutele. See säte võis kohalduda ka Venemaale jäänud optantidele, kelle kohta Venemaa oli andnud kinnituse, et Vene riigi kodanikud nad ei ole (TÜ analüüsi lk 15), kuid kes ei olnud Venemaalt lahkunud. Eelnev viitab sellele, et Venemaale jäänud optante ei peetud siiski Eesti kodanikeks ja soovi korral oli neil võimalus kodakondsus saada lihtsustatud korras.

Põhjalik 1920.–1940. a optante puudutava kirjavahetuse ülevaade ei lükka ümber viimaste aastate järjekindlat kohtupraktikat, et Tartu rahulepingu artikli IV kohaselt tuli Eesti

kodakondsust opteerinud isikul kodakondsuse saamiseks Venemaalt lahkuda. Asjaolu, et TÜ analüüsis on mõnes kohas kasutatud optandi kohta sõna „kodanik“, ei tähenda, et analüüs oleks üheselt tuvastanud kodakondsuse omandamise optantide poolt enne Venemaalt lahkumist.

Kohus ei saa tuvastada kodakondsusesse kuulumist selle põhjal, kas konkreetsel isikul oli lihtne, keeruline või koguni võimatu täita kodakondsuse saamise tingimusi. Sellega asuks kohus seadusandliku võimu asemel kehtestama tagantjärele erisusi, mida toonane normistik ei sisaldanud (Tallinna Ringkonnakohtu 28.02.2018 otsuse nr 3-16-1452 p 13 ja 17.08.2017 otsuse nr 3-16-1271 p 11). Seadusandjal on soovi korral võimalik selline hindamiskohustus haldusorganile seada analoogselt ReprS § 2 lg-le 2, mis kohustab hindama ka isiku reaalselt võimalust Eestisse naasmiseks.

PPA halduspraktika on olnud pärast taasiseseisvumist muutlik. Selline praktika ei anna kaebajale õigust kodakondsusele, samuti ei ole kaebajal õigust nõuda enda suhtes varasema ebaõige halduspraktika kohaldamist (vt Riigikohtu 27.11.2006 otsuse nr 3-3-1-29-06 p 12 ja seal viidatud praktika). Õiguskantsler on kinnitanud, et õigustatud ootus Eesti kodakondsusele puudub neil optantide järeltulijatel, kes ei ole kodakondsust taotlenud ega Eesti kodaniku isikutunnistust saanud. Kaebaja on elanud Eestis alates 1998. aastast ega ole varem Eesti kodaniku isikutunnistust taotlenud.

Optandid ei saanud Tartu rahulepingu artikli XIII ja Läti-Venemaa vahel sõlmitud rahulepingu alusel nõuda, et Eesti lahkumistingimust ei kohaldaks või pikendaks opteerijale antud tähtaega. Artikkel XIII ei kajasta Eesti riigi deklaratsiooni ega saa mõjutada riigi ja Eesti kodanike või eestlastest optantide vahelisi õigussuhteid, sest see sisaldab Venemaa deklaratsiooni.

Kuna kaebaja, tema isa ega vanaema ei omandanud rahulepingu artikli IV alusel kodakondsust, ei ole rikutud PS §-st 8 tulenevat põhiõigust. Põhiseadus ei näe ette, et ka opteerumine oleks päritav ning PS § 8 lg 1 kaitseala sünnijärgsele kodakondsusele ulatuks ka võimalikule sünnijärgsele opteerija staatusse. Väidetav vastuolu õigusselguse põhimõttega ei muuda Tartu rahulepingu artiklis IV sätestatud lahkumistingimust põhiseadusega vastuolus olevaks. Tartu rahulepingu artiklist IV tuleneb selgelt, et artikli tingimustele vastavad isikud võisid Eesti kodakondsust teatud tähtaja jooksul opteerida ja neil tuli teatud tähtaja jooksul Venemaalt lahkuda. PS §-st 12 tulenevat võrdsusõigust ei ole rikutud. Riigikohtu järjepideva praktika kohaselt ei tulene võrdse kohtlemise printsiibist, et kui üht isikut on õigusvastaselt koheldud soodsamalt, siis tuleb sellist õigusvastast soodustust laiendada jätkuvalt kõigi isikute suhtes. Võrdse kohtlemise põhimõttele toetudes ei saa nõuda ebaõige halduspraktika jätkamist või laiendamist (vt Riigikohtu 27.11.2006 otsuse nr 3-3-1-29-06 p 12 ja seal viidatud praktika). Asjaolu, et osade Eestisse naasmata optantide järeltulijate õiguslik olukord on varasema eksliku halduspraktika tõttu võrdsustatud sünnijärgsete kodanikega, ei anna viidatud Riigikohtu praktika kohaselt kaebajale õigust nõuda ka enda suhtes sarnase eksliku praktika kohaldamist.

## **MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD RINGKONNAKOHTUS**

**6. X apellatsioonkaebuses** palutakse tühistada Tallinna Halduskohtu 15.01.2021 otsus ja uue otsusega kaebus rahuldada.

Tartu rahuleping kui rahvusvaheline leping ei saa panna üksikisikutele kohustusi, sh lahkuda elukohariigist. Seda kinnitab põhiseaduse kommenteeritud väljaanne (Aaviksoo, Berit; Albi, Kristiina. Põhiseaduse § 8 kommentaar, komm-d 19, 23, 28–32, 42, 44 – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020; vt ka K. Albi. Optantide järeltulijad kui sünnijärgsed Eesti kodanikud. –

Juridica 2020, nr 9). Halduskohtu käsitus, et rahulepingu artiklist IV sai tulla optantidele lisakohustus kodakondsuse omandamiseks, on ekslik. Selline tingimus on sisult sama kohustusega. Välisriigist lahkumise kohustust (rääkimata Eestisse naasmise kohustusest) ei kehtestatud ühegi siseriikliku aktiga.

Halduskohus tõlgendas Tartu rahulepingu artiklit IV ekslikult. Selle tekstist ei tulene, et Venemaalt lahkumine on kodakondsuse omandamise tingimus. Selline tagajärg peaks olema selge lepingust või mõnest avalikust juhiseist optantidele. Sellist juhiseid ei ole ja 12.07.1921 selgitas välisminister vastupidi, et kodakondsusest ilmajäämist Venemaalt mittelahkumisega ei kaasne. Venemaalt lahkumise kohustus oli faktiline sündmus, mis pidi järgnema kodakondsuse otsuse jõustumisele. Seda kinnitab ka praktiline tegelikkus – ilma Eesti kodanikuks olemata ei oleks optant saanudki ju Venemaalt üleüldse lahkuda (sh Eestisse tulla), sest Venemaalt väljasõiduluba eeldas Eesti kodakondsusesse vastuvõetuks kvalifitseerumist. Eestisse naasmise kohustust ei kehtestatud ühegi siseriikliku õigusaktiga.

Lahkumisklauslil ei olnud ainult varaline tähendus. Lahkumisklauslis oli ette nähtud kodakondsuse valimise tagajärg, milles riigid vastastikku kokku leppisid. Nimelt ei soovinud riigid (eeskätt Eesti) toona välismaalasi püsivalt elama oma riigi territooriumile (ehkki Venemaa asus hiljem Eesti kodakondsusesse opteerunute lahkumist takistama). Tartu rahulepingu art-ga IV võtsid riigid vastastikku kohustuse lubada võõrriigi kodanikul elada oma riigi territooriumil teatud aja pärast opteerumist. TÜ analüüsis (lk 13) märgiti, et lahkumisklausel ei mõjutanud kodakondsust ega ole käsitatav optsiooni paratamatu tingimusena.

Tartu rahulepingu art IV reguleeris riikidevahelist opteerumise korda, sh riikidevahelist kokkulepet opteerumise tagajärje kohta. Samuti reserveerisid riigid vastastikku õiguse ise otsustada, keda nad oma riigi kodakondsusesse vastu võtavad. Halduskohus on jätnud tähelepanuta, et Eesti riik tegi 1920. a-l otsuse võtta kaebaja vanaema koos lastega vastu Eesti kodakondsusesse.

Halduskohus ei hinnanud ajaloolisi allikaid ja tugines ekslikult Riigikohtu 2018. a otsusele. Selle järel avaldati TÜ analüüs. Ajaloolised andmed kinnitavad üheselt, et Eesti riik pidas Eestisse mittenaasnud optante jätkuvalt Eesti kodanikeks nii 1922. kui 1938. a kodakondsuse seaduse alusel. Eesti riigi halduspraktika on olnud üheselt selge alates 08.09.1922 siseminister K. Einbundi vastusest välisministrile ja Eesti saadikule Moskvast – ka Venemaale jäänud optante loeti Eesti kodanikeks (vt ka J. Valge, Sisseränne Eestisse, eriti eestlastele mõeldes. Looming, 2021 veebruar).

Otsustus selle üle, kes kuuluvad riigi kodakondsusse, on riigi enda pädevuses. Eesti riik oli kaebaja vanaema koos lastega Eesti kodakondsusse vastu võtnud (1922. a kodakondsuse seaduse § 2 lg 2). Kaebaja vanaemale koos lastega on väljastatud 15.07.1920 kodakondsuse tunnistus, s.o dokument, millest nähtuvalt on nad kodakondsusesse vastu võetud. Sellel tunnistusel ei olnud märgitud lisatingimusi. Kaebaja vanaemale oli lisaks väljastatud ka Eesti kodaniku pass. Sedasi antud kodakondsust ei olnud võimalik automaatselt kaotada. Puudub hilisem haldusakt, millega oleks kaebaja vanaemalt ja isalt kodakondsus ära võetud. Asjaolu, et teatud juhtudel teostati Eestisse jõudes ka teistkordset kontrolli, ei muuda fakti, et isik oli Eesti kodakondsusesse vastu võetud. Sellistel juhtudel, kui selgus pettuse teel kodakondsustunnistuse saamine, anti kodakondsuse äravõtmise kohta siseministri korraldus, nagu selgitati TÜ analüüsis (lk 18). TÜ analüüs kinnitab, et Eesti riik ei pidanud kodakondsuse automaatset kaotamist võimalikuks (lk 30). Kodakondsus ei saanud olla tingimuslik.

Halduskohus tõlgendas ebaõigesti Tartu rahulepingu art-t XIII. Kui kohus peaks asuma seisukohale, et Tartu rahulepingu art-st IV tuleneb opteerumistingimusena väidetav lahkumiskohustus (millega kaebaja mingil juhul ei nõustu), siis kaotas väidetav opteerumistingimus Tartu rahulepingu I artikli XIII kaudu kehtivuse hiljemalt 1920. a oktoobris, kui Läti ja Venemaa vahel sõlmitud rahuleping ratifitseeriti. Tartu rahulepingu art XIII kohaselt pidi juhul, kui mõni teine Venemaast eralduv riik sõlmib Venemaaga rahulepingu Eestist soodsamatel tingimustel, need soodsamad tingimused automaatselt laienema ka Eestile ja tema kodanikele. Läti ja Venemaa vaheline Riia rahuleping (mis ratifitseeriti 1920. a oktoobris) ei sisaldanud Läti optantide Venemaalt lahkumise kohustust ja oli seega Tartu rahulepingust soodsam. Toonane halduspraktika kinnitab üheselt, et Eesti valitsus kohaldas Eesti kodakondsuse kindlakstegemisel Tartu rahulepingu art IV koosmõjus art-ga XIII. Ka Venemaa kodakondsusesse opteerunutelt ei nõutud Venemaale naasmist ning neid peeti Vene kodanikeks ka Eestisse elama jäädes.

Halduskohus jättis ekslikult algatamata põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse. Eesti riik oli kaebaja vanaema koos lastega Eesti kodakondsusesse vastu võtnud (väljastanud kodakondsuse tunnistuse ja passi), mis tekitas kaebaja perel ja kaebajal selgelt õiguspärase ootuse Eesti kodakondsuse püsijäämisele. Ka halduspraktika kinnitas sellise ootuse õiguspärasust (vt välisministri 12.07.1921 kiri). Kodakondsuse tunnistus väljastati isikutele, kelle esitatud opteerumistaotlust Eesti riik tunnustas. Põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse lahendamisel on oluline ka arvesse võtta, et riik ei saa panna üksikisikutele otsekohalduvaid kohustusi, mille täitmist riik ise ei saa garanteerida. Venemaa tegi sealt lahkuda soovijatele arvukalt takistusi.

## **7. PPA palub jätta apellatsioonkaebuse rahuldamata.**

1920-ndate aastate õiguskirjanduses on leitud, et rahvusvaheline leping sai ratifitseerimisega siseseaduse jõu. Põhjalik 1920.-1940. a optante puudutava kirjavahetuse ülevaade ei lükka ümber viimaste aastate järjekindlat kohtupraktikat, et Tartu rahulepingu artikli IV kohaselt tuli Eesti kodakondsust opterinud isikul kodakondsuse saamiseks Venemaalt lahkuda. Halduskohus ei ole jätnud halduspraktikat ega ajaloolisi allikaid tähelepanuta. Asjaolu, et TÜ analüüs tehti enne 2018. a Riigikohtu lahendit, ei anna alust arvata, et Riigikohtul ei olnud otsuse tegemiseks piisavalt tõendeid. Halduskohus on põhjendatult leidnud, et komisjoni otsus oli pigem tingimuslik kodakondsuse andmine ja arvestades ka, et optante kontrolliti Eestis veel täiendavalt ja vähesel määral saadeti tagasi ka Narva karantiinist (TÜ analüüsi lk 18–19), ei saanud kodakondsuses täielikult kindel olla kuni Eestisse naasmiseni. Tartu rahuleping ei ole vaidlustatud osas põhiseadusevastane.

## **RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED**

**8.** Apellatsioonkaebuse väited ei anna alust halduskohtu seadusliku ja põhjendatud otsuse tühistamiseks. Ringkonnakohus ei pea vajalikuks halduskohtu otsuse põhjendusi korrata ja nõustub nendega (HKMS § 201 lg 4). Vastuseks apellatsioonkaebuse väidetele selgitab ringkonnakohus järgmist.

**9.** Poolte vahelise vaidluse lahendamine sõltub ringkonnakohtu arvates sellest, kas Tartu rahulepingu artiklit IV tuleb mõista nii, et see nägi ette õiguse omandada Eesti kodakondsus neile Venemaal elanud Eesti soost isikutele, kes Eestisse samas artiklis nimetatud tähtaja jooksul elama ei pöördunud, või oli tagasipöördumine kodakondsuse omandamise üks tingimustest sooviavalduse esitamise ja Eesti päritolu kõrval.



**10.** Ringkonnakohtu arvates ei ole võimalik TÜ analüüsist ega muudest rahulepingu sõlmimisele järgnenud halduspraktikat selgitavatest tõenditest teha järeldust, et kohtupraktikas väljendatud seisukohad (kohtuotsused haldusasjas nr 3-16-1810; Tallinna Ringkonnakohtu 28.02.2018 otsus nr 3-16-1452 ja 17.08.2017 otsus nr 3-16-1271) olid ekslikud ja kodakondsuse omandamine opteerimise teel toimus enne optandi Eestisse naasmist. Varasema kohtupraktika õigsust kinnitab asjas nr 3-16-1452 esitatud teistmisavalduse menetlusse mittevõtmine Riigikohtu 23.02.2021 määrusega.

**11.** TÜ analüüsis on selgitatud, et sõdadevahelise aja arusaam kodakondsusest erines nii oluliselt tänapäevasest, et tollaseid lahendusi ei saa üle kanda tänasesse õigusruumi. Eesti ametkondadevahelises kirjavahetuses alates 1922. aastast korduvalt väljendatud seisukoht, et Eesti käsitab N. Venemaale jäänud optante jätkuvalt Eesti kodanikena, johtus muu hulgas lootusest säilitada nende isikute õigus varale ja võimalikele varalistele nõuetele Nõukogude Liidu vastu. Kodakondsuse välisfunktsiooni püüti säilitada isegi juhul, kui kodakondsustunnistuse omanikud omandasid nõukogude kodakondsuse ilma Eesti kodakondsusest väljaastumist taotlemata. Kõik see ei tähendanud, et need isikud, kelle kodakondsuse püsimist välisfunktsioonis jaatati, oleks üksikjuhul ja kaasuspõhist kontrolli läbimata võinud asuda kodakondsuse sisefunktsiooni teostamisele. Kodakondsuse tunnistus ei taganud isikule vahetut võimalust asuda Eestisse ja saada Eesti kodaniku isikutunnistus. Üksnes Eesti Vabariigi kodaniku isikutunnistuse väljaandmist saab lugeda ajaks, mil isik sai hakata oma kodanikuõigusi realiseerima.

**12.** Analüüsi järeldused kinnitavad, et kõik kodanikuõigused tekkisid optantidele alles pärast Eestisse naasmist ja siin täiendava kontrolli läbimist. Kodakondsustunnistus ja välispass võimaldasid Venemaal elanud eestlastel üksnes Venemaalt lahkuda ja Eesti ametiasutused tegid jõupingutusi, et lahkumiseks ei tehtaks takistusi. Üheaastane tähtaeg ei tähendanud praktikas, et selle tähtaja möödumise järel Eestisse naasnute opteerimisprotsessi lõpule ei viidud (vt ka Riigikohtu otsus asjas nr 3-16-1810, p 14), kuid selle tähtaja olemasolu ei saa eirata täielikult. Pole ühtegi mõjuvat põhjust Tartu rahulepingus näidatud üheaastase tähtaja möödalaskmiseks sedavõrd pika aja võrra, arvestades, et kaebaja asus Eestisse elama 1998. aastal.

**13.** TÜ analüüsis selgitati, nagu apellant õigesti viitab, et „riikidevahelistes lepingutes sätestati vahel ka opteerunud kodanike kohustus või õigus lahkuda selle riigi territooriumilt, mille kodakondsusest nad olid loobunud. Lahkumisklausel ei mõjutanud kodakondsusotsust ega ole käsitatav optiooni paratamatu tingimusena.“ Sellest ei saa siiski teha järeldust, et isiku valik enda kodakondsuse osas on kodakondsusriigile siduv ja opteerumistunnistus peab kehtima tingimusteta. Analüüsi lk-l 13 selgitati ka järgmist: „Tänapäevases rahvusvahelise õiguse teoorias leetakse, et optandi otsus on reeglina konstitutiivne, s.t optioon ei ole kodakondsuse saamise taotlus, mille riik peaks veel heaks kiitma. Seetõttu kinnitab optiooniotsuse kohta antud tõend vaid konkreetseid asjaolusid ja erinevate tingimuste (vorm, tähtaeg jne) täitmisel puudub haldusorganil ka kaalutusõigus optiooniotsuse tunnustamise osas; sise- ja välisriiklikel organitel on optiooniks olemasoleva õigusega seonduvate eeskirjade ja menetluse osas siiski õigus asjaolude ja kriteeriumitele vastavuse kontrolliks. Uuritava perioodi riikidevahelises lepingupraktikas tuli ette, et riigid reserveerisid endile sisulise õiguse otsustada, kas nad tunnustavad isiku valikut ja annavad talle kodakondsuse või mitte. Eesti ja Venemaa vahel 2. veebruaril 1920 sõlmitud Tartu rahulepingu artikkel IV sisaldab sellist reservatsiooni.“

**14.** Kodakondsuse omandamine opteerumise teel oli ette nähtud üksnes välislepinguga. Varasemad kodakondsuse seadused ega Maanõukogu määrus rahulepingu artikliga IV võrreldavat regulatsiooni ette ei näinud ja nõudsid kodakondsuse omandamiseks elamist Eestis.

Isegi kui asuda seisukohale, et kodakondsuse saamise tingimusi ei saanud välislepinguga kokku leppida, vaid seda oleks tulnud teha seadusega, ei oleks kaebuse rahuldamine võimalik, sest seaduses opteerumise kaudu kodakondsuse saamise alus sellisel kujul, mis võimaldaks kaebajat pidada sünnijärgseks Eesti kodanikuks, puudus. Tartu rahulepingut ei ole võimalik kohaldada vaid osaliselt, lubades sellega sätestada kodakondsuse opteerimise võimaluse, kuid mitte kõiki selle tingimusi, sh elukohanõuet. Seetõttu ei ole asjakohased kaebaja väited, et rahvusvahelise lepinguga ei saanud kodakondsuse omandamise tingimusi kindlaks määrata. Kui jätta Tartu rahulepingu kodakondsuse optsiooni puudutav regulatsioon tähelepanuta, ei oleks kaebaja eesmärgi saavutamine võimalik tõhusamalt.

**15.** Rahulepinguga ei pandud optantidele kohustusi. Ühelgi isikul ei olnud kohustust Venemaalt Eestisse naasta. Olukorras, kus kodakondsuse omandamise tingimused on määratletud rahulepingus, pidid isikud kodakondsuse opteerimiseks neile tingimustele vastama, Eesti kodakondsuse omandamiseks olema seejuures Eesti soost ja üle 18-aastased ning pöörduma ühe aasta jooksul tagasi elama Eestisse.

**16.** Praeguse kohtuasja lahendamisel ei ole oluline, et 30.07.1920 anti välja ajutine välispass Eestisse naasmiseks. See dokument ei olnud Tartu rahulepingu artikli IV tähenduses alternatiiv Eestisse naasmise nõudele, vaid sarnanes pigem kodakondsustunnistusele, mis võimaldas kodakondsuse välisfunktsiooni kasutamist ja Eestisse naasmist, ent ei andnud veel võimalust kodakondsuse sisefunktsiooni teostamiseks. Eesti kodakondsusse saab isiku sünnijärgselt lugeda vaid juhul, kui tema vanem oli omandanud kodakondsuse mõlemad funktsioonid, st asunud Tartu rahulepingu art IV alusel ka Eestisse elama.

**17.** Põhiseaduse kommenteeritud väljaande seisukohad (§ 8 komm. 19) on seetõttu ekslikud.

**18.** Tartu rahulepingu art XIII kohaldamisega seotud väited saaksid olla õiged juhul, kui artiklit IV mõista nii, et sellest tulenes isikutele õigus Eesti kodakondsusele sõltumata sellest, kas nad jäävad Venemaale või mitte, ning Eesti kodakondsusse opteerunutele oleks pandud rahulepinguga kohustus lahkuda Venemaalt. Artikkel XIII sisaldab deklaratsiooni, mille kaudu ei ole võimalik laiendada Eesti kodakondsuse saajate ringi rahvusvahelise lepinguga, mida Eesti ei ole sõlminud („Venemaa teatab, et käesoleva rahulepingu läbi Eestile ja tema kodanikkudele antavad hõlpsused, õigused ja eesõigused ei või mingil juhtumisel ega mingisugustel tingimustel pretsedendiks olla rahulepingute tegemisel Venemaa poolt teiste endise Vene keisririigi territooriumil tekkinud riikidega; teiselt poolt, kui nende rahulepingute tegemisel kellelegi tähendatud riikidest või nende kodanikkudest antakse iseäralised hõlpsused, õigused ja eesõigused, siis lahendatakse need viibimata ilma erikokkuleppeta täiel määral Eesti ja tema kodanikkude peale.“). Kui opteeruda soovijatel on artiklist IV tulenevalt nõutav kodakondsuse omandamiseks asuda kodakondsusjärgsesse riiki elama, siis ei ole artikkel XIII kohaldatav juba seetõttu, et puudutatud isikud ei ole Eesti kodanikud, kellele teistest Venemaa sõlmitud välislepingutest tulenevaid õigusi saaks laiendada; muude isikute peale Eesti kodanike õigusi artikli XIII kaudu laiendada ei saa. Artikli XIII asjassepuutuvuse välistab aga ka see, et õigust Eesti kodakondsusele ei andnud Venemaa, kuid artikkel XIII näeb ette vaid Venemaa poolt antud eeliste ja õiguste laiendamise Eesti kodanikele.

**19.** Halduskohus jättis õigesti rahuldamata kaebaja taotluse jätta Tartu rahulepingu artikkel IV vastuolu tõttu põhiseadusega kohaldamata. Halduskohtu sellekohased põhjendused on õiged.

**20.** Kuigi Y-l ja kaebaja isal võis olla õiguspärane ootus nõuda Eesti kodakondsusse vastuvõtmist ja isikutunnistuse väljastamist juba tulenevalt kodakondsustunnistuse ja Y-le välispassi väljastamise järel – arvestades tollast halduspraktikat ja raskusi Venemaalt

lahkumisel nende elukoha aladelt, ka pärast üheaastase tähtaja möödumist –, jäi sellise õiguspärase ootuse püsima jäämiseks ja kaebajale jätkuvaks laienemiseks täitmata kodakondsuse lõpliku omandamise oluline tingimus naasta elama Eestisse. Y ei teinud seda esimesel mõistlikul võimalusel pärast Venemaa ametivõimude poolt takistuste tegemise lõpetamist.

**21.** Apellant tasus apellatsioonimenetluses riigilõivu 15 eurot ja esindajatasu 3600 eurot. HKMS § 108 lg 1 alusel tuleb need kulud jätta kaebaja enda kanda. Vastustaja ei ole apellatsioonimenetluses menetluskulude väljamõistmist taotlenud ja võimalikud menetluskulud jäävad HKMS § 109 lg 1 alusel tema enda kanda.

*(allkirjastatud digitaalselt)*