



KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohus	Tallinna Halduskohus
Kohtunik	Kadri Sullin
Otsuse tegemise aeg ja koht	15. jaanuar 2021. a, Tallinn
Haldusasja number	3-20-1455
Haldusasi	X kaebus Politsei- ja Piirivalveameti 18.06.2020 otsuse nr 15.2-9/76-1 tühistamiseks ja Xle Eesti kodaniku isikutunnistuse väljastamiseks kohustamiseks
Menetlusosalised	Kaebaja – X, lepingulised esindajad vandeadvokaat Karmen Turk, vandeadvokaat Ramil Pärdi, vandeadvokaadi abi Anni Prants Vastustaja – Politsei- ja Piirivalveamet, volitatud esindaja Mirja Sarap
Asja läbivaatamise vorm	Avalikul kohtuistungil 16.11.2020 üleminekuga kirjalikku menetlusse
RESOLUTSIOON	<ol style="list-style-type: none">Jätta kaebus rahuldamata.Jätta poolte menetluskulud nende endi kanda.Asendada kohtuotsuse avaldamisel füüsiliste isikute nimed tähemärkidega.
Edasikaebamise kord	Kohtuotsuse peale võib esitada apellatsioonkaebuse Tallinna Ringkonnakohtule 30 päeva jooksul arvates otsuse avalikult teatavastegemisest, s.o hiljemalt 15.02.2021. a.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. 15.01.2020 esitas X Politsei- ja Piirivalveametile (PPA) taotluse esmakordse Eesti kodaniku isikutunnistuse väljaandmiseks. PPA keeldus 18.06.2020 otsusega nr 15.2-9/76-1 Xle Eesti kodaniku isikutunnistuse väljastamisest, kuna kaebaja isa ja isa ema ei olnud saanud Eesti ja Venemaa vahelise rahulepingu (edaspidi Tartu rahuleping) artikli IV kohaselt Eesti kodanikeks, mistõttu ei ole X sünnijärgne Eesti kodanik.

Otsuse põhjendused:

1. Tartu rahulepingu artiklis IV oli selgelt sõnastatud nõue pärast opteerimist ühe aasta jooksul Venemaalt lahkuda ja järelikult oli see Eesti kodakondsuse opteerimise üks tingimus. Eesti ja Venemaa vahelise rahulepingu eesmärk ei olnud anda Eesti kodakondsus Venemaa territooriumile elama jäävatele isikutele, vaid opteerumise mõte ja 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 siiski see, et kodanikud elavad oma kodakondsusjärgses riigis. Seega oli Tartu rahulepingu artiklist IV tulenev ko-

hustus lahkuda Venemaa piiridest ühe aasta jooksul oluline tingimus, millest sõltus, kas isik realiseeris õiguse Eesti kodakondsusele või mitte.

2. X isapoolne vanaema Y ei lahkunud pärast koos oma lastega (sh X isaga) Eesti kodakondsusesse opteerumist Venemaalt ja ei naasnud Eestisse, mistõttu ei saanud nad Tartu rahulepingu artikli IV järgi Eesti kodanikeks ja Eesti kodanikud ei saa olla ka nende järglased.
3. Yle 1920. aastal välja antud ajutine välispass ei olnud kodakondsust tõendavaks dokumendiks. Eesti Vabariik luges oma kodanikeks siiski 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.
4. Opteerimisjärgsel perioodil, s.o 1920-1940-ndatel aastatel, oli Eesti Vabariigi poliitikutel ja ametnikel erinevatel aegadel erinevaid käsitlusi ja seisukohti selles osas, et kas ja millised optandid olid Eesti kodanikud. PPA kogutud arhiividokumentidest, Riigikohtu 2018. aasta otsusest, kui ka Tartu Ülikooli analüüsist (edaspidi TÕ analüüs¹, kaebaja 05.08.2020 lisa 11) nähtub, et Eesti Vabariik luges tol ajal täieõiguslikuks Eesti kodanikuks siiski vaid Eestisse naasnud, siin kontrolli läbinud ja Eesti kodaniku isikutunnistuse saanud kodanikku.
5. Tartu rahulepingu artiklit XIII ei saa aluseks võtta Eesti-Vene rahulepingu alusel Eesti kodakondsust opteerinud isikute Venemaalt lahkumise nõude tühistamiseks.

2. X esitas 05.08.2020 Tallinna Halduskohtule kaebuse Politsei- ja Piirivalveameti 18.06.2020 otsuse nr 15.2-9/76-1 tühistamiseks ja Xle Eesti kodaniku isikutunnistuse väljastamiseks kohustamiseks.

Kaebuse põhjendused:

1. X on sünnijärgne Eesti kodanik, ta on omandanud Eesti kodakondsuse sünniga oma isa Z kaudu. Kaebaja isa ja isa ema Y said 1920.a Eesti kodanikuks Tartu rahulepingu artikli IV (optsiooni) alusel. Kaebaja vanaema Yle väljastati kodakondsuse tunnistus nr 2332, kellega koos võeti Eesti kodakondsusesse vastu ka kaebaja isa Z, ja pass nr 1870.
2. 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 Vene poolsetele dokumentidele ja tõlgendustele ning teinud seejuures Tartu Ülikooli analüüsist ja tollasest halduspraktikast ebaõigeid järeldusi. Samuti tugineb PPA ebaõigesti 2016-2018. aastate kohtupraktikale, mil puudus terviklik ülevaade ajalooliste dokumentide ja halduspraktika kohta.
3. Y tahtis naasta lastega Eestisse ja oli lisatud koos lastega Eestisse sõitvate optantide nimistusse ehk ešloni nimekirja, mis pidi lahkuma Amaviri raudteejaamast Moskvasse. Eeldatavasti olude sunnil, nagu kohalike võimude tehtud takistused ja sund ning vajaliku koguse vagunite puudumine, Y lastega ešloni koosseisu Moskvase ei jõudnud. Krasnodar kraist, kuhu jääb ka Armavir, 1920.a teisel poolel evakuaatsioone ei toimunud.
4. Vastavalt tol ajal kehtinud siseriiklikule õigusele ja halduspraktikale loeti opteerujad Eesti kodanikeks kodakondsuse tunnistuse väljastamise hetkest, millele eelnes opteerumistaotlejate põhjalik taustakontroll.
5. Y ega tema lapsed ei ole kunagi esitanud avaldust Eesti kodakondsusest vabastamiseks, samuti ei ole kunagi kodakondsust neilt ära võetud. Eesti kodakondsuse kaotamine ei olnud võimalik automaatselt teise kodakondsusesse astudes.
6. Tartu rahulepingu näol on tegemist riikidevahelise rahvusvahelise lepinguga, millest ei saa tulla kodanikele otsekohalduvaid õigusi-kohustusi. Eesti siseriiklikud kodakondsuse seadused (1918,

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

1922. ja 1938) ei sisaldanud opteerumisele täiendavaid nõudeid (sealhulgas Eestisse naasmist). Rahulepingu artiklis IV ettenähtud tingimusi ei kehtestatud ka ühegi teise siseriikliku tasandi õigusaktiga.

7. PPA halduspraktika on olnud muutlik. Aastatel 2003-2015 luges PPA kodakondsuse omandanuks ka eed optandid, kes Eestisse elama ei asunud. Alates 2015. aastast hakkas PPA arvestama asjaolu, kas optant asus pärast kodakondsustunnistuse väljaandmist Eestisse.
8. 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.

3. Vastustaja vaidleb kaebusele vastu ja palub jätta see rahuldamata.

4. 03.09.2020 esitas kaebaja taotluse tunnistada Tartu rahulepingu artikkel IV põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles see seab Eesti kodakondsusesse opteerumise tingimuseks Venemaalt lahkumise ja/või Eestisse naasmise. Taotluse kohaselt on Tartu rahulepingu artikkel IV vastuolus põhiseaduse §-dega 8, 10 ja 12, mistõttu tuleb see jätta kohaldamata ja algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus.

KOHTU PÕHJENDUSED

5. Kohus lisab haldusasja toimikusse 1918. aasta Maanõukogu määruse Eesti demokraatilise vabariigi kodakondsuse kohta² (edaspidi Maanõukogu määrus), Rahulepingu Eesti ja Venemaa vahel³ (edaspidi Tartu rahuleping), 1922. aasta kodakondsuse seaduse⁴ ja 1938. aasta kodakondsuse seaduse⁵ Riigi Teatajas avaldatud tekstide digitaalsed koopiad. Tegemist on õigusaktidega, millele on poolled läbivalt tuginenud, kuid mille algupäraseid tekste ei ole kohtutoimikusse seni lisatud. Õigusaktide lisamine kohtutoimikusse ei tingi asja arutamise uuendamist (HKMS § 130). Kuigi poolte vahel ei ole eelnimetatud õigusaktide sõnastuse osas vaidlusi tekkinud, peab kohus, arvestades ka kohtumenetluse digitaalsust ja võimalikku asja edasist arutamist kõrgemates kohtuastmetes, oluliseks säilitada kohtutoimikus tekstide digitaalsetele koopiatele juurdepääs ka juhul, kui juurdepääs õigusaktide avalikult kättesaadavatele digitaalsetele koopiatele peaks tulevikus kaduma.

6. Isikut tõendavate dokumentide seaduse § 19 p 1 kohaselt antakse isikutunnistus välja Eesti kodanikule ning § 12 lg 1 kohaselt keeldutakse dokumendi väljaandmisest, kui nimetatud toimingu sooritamiseks puudub seadusega sätestatud alus. Kehtiva kodakondsuse seaduse (KodS) § 5 lõike 1 punkti 1 kohaselt omandab Eesti kodakondsuse sünniga laps, kelle sündimise ajal vähemalt üks tema vanematest on Eesti kodakondsuses. Põhiseaduse § 8 esimene lause sätestab, et igal lapsel, kelle vanematest üks on Eesti kodanik, on õigus Eesti kodakondsusele sünnilt.

Praeguses asjas on vaidluse põhiküsimus selles, kas kaebaja vanaema oli Eesti kodanik sõltumata sellest, et ta Venemaalt ei lahkunud; kas Tartu rahulepingu artikkel IV sisaldas opteerijatele kohustust teatud aja jooksul Venemaalt lahkuda ning kuidas selle võimaliku kohustuse täitmata jätmine mõjutas kodakondsuse saamist või äravõtmist. Kui Tartu rahuleping sellist kohustust või tingimust ei sisaldanud, tuleks lugeda opteerijad Eesti kodanikeks ja nende järeltulijad sünnijärgseteks Eesti ko-

² RT 1918, 4, lk 5.

³ RT 1920, 24-25, 94.

⁴ RT 1922, 136, 87.

⁵ RT 1938, 39, 357.

danikeks (eeldusel, et neil ei ole kodakondsust hiljem ära võetud või nad ei ole sellest loobunud). Kohus käsitleb otsuses esimesena Tartu rahulepingu artiklit IV ja väidetavat Venemaalt lahkumise tingimust (I), seejärel kaebaja väiteid Tartu rahulepingu artikli XIII mõju kohta lahkumistingimusele (II), lahendab kaebaja põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse (III) ning võtab kohtuasja kokku ja otsustab menetluskulude jaotuse (IV).

I

7. Vaidluse all olevas kohtuasjas on oluline esmalt sisustada mõistet optsoon (optant). Tartu rahulepingu tekstis on kasutatud sõnu opteerima, opteerijad ja optatsioon (vt edaspidi otsuse p 10).

Optsoon käesoleva vaidluse kontekstis tähendab isiku või mingi osa elanikkonna õigust valida kodakondsus pärast seda, kui riikides on toimunud territoriaalsed muudatused või endiste riikide asemele on tekkinud uued riigid. See tähendab riigi antud või riikide vahel kokku lepitud õigust valida teistsugune kodakondsus, kui see, milles pidi isik olema pärast riigiga toimunud territoriaalseid või suveräänsusega seotud muudatust (TÜ analüüsi lk 11). Ka seletava sõnaraamatu kohaselt tähendab opteerima poliitilise terminina kodakondsust valima.⁶ Majandusliku terminina tähendab optsoon tasu eest omandatavat õigust osta või müüa teatud kaupu, teenuseid, väärtpabereid vms või sellist õigust täiendavat väärtpaberit.⁷ Kui võrrelda optsooni tähendust poliitilise ja majandusliku terminina, siis nähtub, et optsooni või opteerumise puhul on tegemist õigusega midagi valida või teha, kuid see eeldab teatavat täiendavat sooritust (isikul on optsoon ehk võimalus väärtpaberit osta, kuid väärtpaberi omanikuks saamine sõltub sellest, kas isik ostutehingu teeb). Kohus leiab, et kodakondsuse valiku õiguse (optsoon) sisuline mõte on sarnane ehk kodakondsuse valiku õiguse andmises kokku leppivad riigid võivad kokku leppida ka täiendavates isikult oodatavates sooritustes, lisa- või kõrvaltingimustes, et isik kodakondsuse ka omandaks.

8. Enne Eesti iseseisvumist olid nii Eesti kui ka Venemaa territooriumil elavad inimesed Vene riigi alamad ja neid võis lugeda Venemaa kodanikeks. Pärast Eesti iseseisvumist said Maanõukogu 1918. aasta määruse⁸ alusel automaatselt Eesti kodanikeks kõik isikud, kes elasid Eestis, olid kuni 1918. aasta 24. veebruarini endise Vene riigi alamad ning olid pärit Eesti osadest või olid kantud Vene riigi asutuste poolt Eesti alal peetud kohalike elanike nimekirjadesse (TÜ analüüsi lk 5). Seega said eelnimetatud tingimustele vastanud isikud automaatselt Eesti kodanikeks olenemata sellest, millisest rahvusest nad olid. Niisamuti jäid Venemaal elanud eestlased edasi Vene kodanikeks. Arvestades eelmises punktis kirjutatud, tähendas optsoon Venemaal elanud eestlastele Eesti ja Venemaa vahel kokkulepitud õigust valida Vene kodakondsuse asemel Eesti kodakondsus.

9. Eesti Vabariigi esimene kodakondsust reguleerinud õigusakt ei näinud ette kodakondsuse saamise õigust Eesti soost isikutele, kes elasid väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi. 1922. aasta kodakondsuse seaduse⁹ § 2 lg 2 nägi aga ette, et Eesti Vabariigi kodanikud on ka isikud, kes on kodanikuks tunnistatud Eesti Vabariigi poolt sõlmitud rahvusvaheliste lepingute põhjal. Sarnaselt sätestas rahvusvahelise lepingu alusel kodakondsuse saamist ka 1938. aasta kodakondsuse seaduse¹⁰ § 3 lg 3. Seega tulenes kaebaja isa ja vanaema õigus kodakondsusele Tartu rahulepingu artiklist IV, kuna see on ainukene dokument, kus Eesti kodakondsuse opteerimise võimalus oli sätestatud. Sama nähtub ka kaebaja esitatud kodakondsuse tunnistuse näidisest (kaebuse lisa 4). Kaebaja ei ole toonud välja ühtegi muud alust, millest tulenevalt oleks tal õigus sünnijärgsele Eesti kodakondsusele.

⁶ <https://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=opteerima&F=M>

⁷ <https://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=optsoon&F=M>

⁸ Maanõukogu määrus Eesti demokraatilise vabariigi kodakondsuse kohta – RT 1918, 4 lk 5.

⁹ RT 1922, 136, 87.

¹⁰ RT 1938, 39, 357.

10. Kaebaja väitel ei sisalda Tartu rahulepingu artikkel IV kodakondsuse opteerimise tingimusena Venemaalt lahkumist ega Eestisse naasmist. Kohus kaebajaga ei nõustu.

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 hingekirjades.

Artikli neljanda lause kohaselt kehtivad Venemaa kodakondsusesse opteerijate tingimused ka Eesti kodakondsusesse opteerijatele. Vastavaid sätteid ümber pöörates saame järgmised ümbersõnastused:

- Venemaa territooriumil elavatel mitte Vene soost isikutel, kes üle kaheksateistkümne aasta vanad, on õigus Eesti 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.
- **Eesti kodakondsuse opteerijad peavad optatsiooni päevast arvates ühe aasta jooksul Venemaa piiridest lahkuma**, kuid hoiavad alal õigused liikumata varanduse peale ja on õigustatud kaasa võtma oma liikuva varanduse.

Eelnimetatud säte 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). Kohus nõustub Riigikohtu seisukohaga, et tegemist on tingimusliku Eesti kodakondsuse saamise õigusega, mitte õigusega saada kodakondsus ja kodaniku kohustusega Venemaalt lahkuda (vt ka Riigikohtu 02.03.2018 otsuse nr 3-16-1810 p 12).

Kui lepingupooled oleksid soovinud kodakondsuse anda sõltumata lahkumistingimuse täitmist, puudunuks vajadus reguleerida eraldi opteerimist, opteerijaid ja optatsiooni; vaid oleks reguleeritud kohe kodakondsuse andmist ja kodanikuks saamist. Artikli sõnastus, et „kodakondsuse opteerijad peavad lahkuma“, viitab sellele, et enne lahkumist ei olnud kodakondsuse opteerimise protsess veel lõpule viidud. Kohtu järeldust kinnitab ka 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.

11. Nõustuda ei saa kaebaja seisukohaga, et lahkumisklausel kodakondsust ei mõjutanud. TÜ analüüsi järeldus, millele kaebaja tugineb (vt kaebaja 05.08.2020 p 3.8 ja TÜ analüüsi lk 13 kolmas lõik), on esitatud üldises rahvusvahelist õigust ja optatsiooni selgitavas kontekstis, mitte konkreetselt Tartu rahulepingu artikli IV kohta. Asjaolu, et rahuleping sisaldab lahkumistingimust kodakondsuse saamiseks, tuleneb ka artikli IV kujunemisloost. Nii artikli algse sõnastuse kui ka lõpliku versiooni pakkus välja Eesti. Seejuures oli Eestile oluline, et kodakondsus saaks sätestatud just rahulepingu tekstis ja lahkumistingimus jõudis rahulepingu lõplikku teksti pea muutumatuna (TÜ analüüsi lk 7-9). Arvestades artikli sõnastust – esialgu räägitakse Vene soost Eestis elavate isikute õigusest Vene kodakondsust opteerida ja optantide kohustusest lahkuda ja seejärel märgitakse, et Venemaal elavatel eestlastel on samad õigused ja kohustused – nõustub kohus Riigikohtu seisukohaga, et kummagi riigi eesmärk

ei olnud luua märkimisväärsed 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 17.08.2012 otsuse nr 3-16-1271 p 10). Seejuures oli opteerimisvõimaluse rahulepingus sätestamine oluline just Eestile, kuivõrd Venemaal ei olnud kodanikest puudust, kuid Eestil tuli värskelt iseseisvunud riigina kodanikkond alles luua. Võib ka mõistlikult eeldada, et Eesti Vabariigile oli oluline, et tema territooriumile ei teki ulatuslik võõrriigi kodanike kogukond, vaid ka mitte Eesti soost isikud saavad kodakondsuse ja seega kodakondsusriigi kaitse alles Eestist lahkudes.

Kohus nõustub, et lahkumisklauslil oli ka oluline varaline tähendus (TÜ analüüsi lk 55), kuid ei nõustu seisukohaga, et see oli lahkumisklausli ainuke tähendus. Lahkumisklausli eesmärk, et Eesti kodakondsust opteerinud isikud asuksid Eestisse, nähtub lisaks eelpool viidatud sätte kujunemisloost ka sellest, et valitsus andis pärast rahulepingu ratifitseerimist välisministrile ülesande korraldada eestlaste kodumaale sõitmist (TÜ analüüsi lk 10) ja ka veel 1930. aastatel sooviti eestlaste kodumaale naasmist (kuid siiski pärast eelkontrolli – TÜ analüüsi lk 27, 29). Samuti tuleneb lahkumisklausli sõnastusest, et selle eesmärk ei olnud puhtalt varaline. Kui pooled oleksid soovinud lahkumisklauslile anda ainult varalise tähenduse, oleks see nii ka sõnastatud. Sõnastusest järelalus, et optandid pidid Venemaalt lahkuma, kuid ei jäänud seejuures oma õigustest kinnisvarale ilma ja võisid vallasvara ka kaasa võtta.

Kohus möönab, et rahuleping ei sätesta, et opteerijad pidid kodakondsuse saamiseks tingimata saabuma Eestisse. Grammatilisest tõlgendusest lähtuvalt saaks järelalus, 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 järelalus, et normi eesmärgiks oli siiski Eesti optantide saabumine Eesti Vabariiki, mis on kooskõlas ka Riigikohtu 02.03.2018 otsuse nr 3-16-1810 p-s 11 tooduga. Kohus peab vajalikuks ka märkida, et käesoleval juhul puuduvad tõendid ja väited selle kohta, et kaebaja vanaema oleks üldse Venemaalt lahkunud, sh mõnda teise riiki peale Eesti.

12. Kaebaja väidab, et Tartu rahulepingust kui rahvusvahelisest lepingust ei saa tuleneda isikule otsekohalduvaid kohustusi.

Kohus leiab, et kaebaja tõlgendab rahulepingu artiklit IV ekslikult isikut kohustavana. Venemaalt lahkumise ja konkludentse sellega Eestisse asumise suunis ei olnud optanti 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.

Kohus nõustub kaebajaga osas, et tolleaegse rahvusvahelise õiguse käsitle kohaselt ei olnud üksikisikud üldjuhul rahvusvahelise õiguse subjektid. Küll aga ei tähenda see, et riigid ei saanud lepingus endas vastupidiselt kokku leppida ja isikutele õigusi ette näha. Seejuures on tolleaegses õiguskirjanduses tõdetud, et rahvusvaheline leping sai ratifitseerimisega siseseaduse jõu.¹¹ Kohtule nähtub Tartu Ülikooli analüüsis kajastatud Tartu rahulepingu sõlmimise eelsetest läbirääkimistest, et lepingupooltel oli soov anda artikliga IV kummagi riigi elanikele (Eesti ja Vene soost isikutele) õigus valida, kumma riigi kodakondsust nad soovivad, ja kehtestada seejuures tingimusi selle õiguse saamiseks. Seejuures tegi ettepaneku kodakondsuse küsimuse lahendamiseks opteerimise teel just lepingus endas Eesti ning Eesti pakkus välja ka artikli IV algse ja lõpliku teksti (TÜ analüüsi lk 7-9). Samuti on TÜ analüüsis jõutud järeldusele, et Ida-Euroopas oli kuni 20. sajandi esimese veerandini kodakondsuse opteerimise lepingupraktika levinud (lk 11) ning riigid olid siis ja on tegelikult praegugi optee-

¹¹ Piip, A. Rahvusvaheline õigus. Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, Tartu 1936, lk 25.

rimise ja kodakondsuse omandamise tingimusi vabad kokku leppima või neid isegi ühepoolsetelt kehtestama (lk 12).

13. 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. Maanõukogu määruses ei olnud sätestatud kodakondsuse saamise võimalust välislepingu alusel. 1922. aasta kodakondsuse seaduse § 2 lg 2 kohaselt olid Eesti kodanikud isikud, kes olid kodanikuks tunnistatud Eesti Vabariigi poolt sõlmitud rahvusvaheliste lepingute alusel. 1938. aasta kodakondsuse seaduse § 3 lg 2 kohaselt olid kodanikud isikud, kes tunnustatakse Eesti kodanikeks Eesti Vabariigi poolt sõlmitud rahvusvaheliste lepingutega. 1922. ega 1938. aasta kodakondsuse seaduses ei olnud konkreetselt nimetatud ühtki rahvusvahelist lepingut, mille alusel isikud kodanikuks saada võisid. Kuivõrd siseriiklikes õigusaktides ei olnud sätestatud Venemaal elavate Eesti soost isikute õigust opteerida Eesti kodakondsust, sai selline õigus ja sellega kaasnevad täiendavad tingimused tuleneda ainult Tartu rahulepingust.

Seega leiab kohus, et Eesti soov artikli IV sõnastuse valimisel oli lepingu tekstis ette näha tingimused Eesti kodanikuks saamiseks, s.o sooviti lepingu tekstis anda Eesti soost Venemaal elavatele isikutele õigus Eesti kodakondsust opteerida (valida) ja kehtestada seejuures selle õiguse täitmise tingimusi.

14. Kaebaja väitel loeti opteerijad vastavalt tolleaegsele siseriiklikule õigusele ja halduspraktikale Eesti kodanikeks kodakondsustunnistuse väljastamise hetkest. Kaebaja viitab seejuures tolleaegsele siseriiklikule õigusele, mille kohaselt loeti isikud kodanikeks kodakondsustunnistuse väljastamise hetkest (1922. aasta kodakondsuse seaduse § 4 ja 1938. aasta kodakondsuse seaduse § 2). Samuti viitab kaebaja tollasele halduspraktikale, mille kohaselt väidetavalt loeti optante kodanikeks kodakondsustunnistuse väljastamise hetkest.

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 § 2 nimetatud kodakondsustunnistus anti naturalisatsiooni (vt § 6) või teadaande korras (vt § 25) Eesti kodakondsusesse astunuile ning ka sellesse gruppi kaebaja isa ega vanaema ei kuulunud. Seetõttu ei saa neile väljastatud kodakondsustunnistused olla eelnimetatud kodakondsuse seaduste alusel väljastatud kodakondsustunnistustega samatähenduslikud.

15. Kohus ei saa ka nõustuda 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 valedel alustel kodakondsustunnistuse saanud isikutelt need ära ja kodakondsuse saamiseks pidid nad esitama uue taotluse siseministeeriumile (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).

16. Kohtule esitatud ja TÜ analüüsis käsitletud 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). Kuigi poliitilises ja diplomaatilises kirjavahetuses arutati selle üle, et Venemaale jäänud optandid võiks selle mõiste sisust hoolimata Eesti alamateks (s.o kodanikeks) tunnistada (sh tehti ettepanek eestlaste asundused Venemaal Eesti konsulaarvõimu alla võtta - vt kaebaja 30.10.2020 lisa 2), ei nähtu kohtule, et selliseid õigus- või haldusakte oleks vastu võetud või vastavaid rahvusvahelisi kokkuleppeid sõlmitud. Veel 1936. aastal oli Venemaale jäänud optantide õiguslik seisund lahtine¹² (kaebaja 05.08.2020 lisa 13). 08.09.1922 K. Einbundi kiri, millele kaebaja tugineb kui Venemaale jäänud optantide Eesti kodanikeks arvamise algusele, on märkega salajane (kaebaja 30.10.2020 lisa 3). Ainuüksi poliitilised või diplomaatilised seisukohad ei ole piisavad kaebaja subjektiivse õiguse möönmiseks, kuna need on suunatud valitseva poliitika ja rahvusvaheliste suhete suunamiseks. Venemaale jäänud optantide nimetamine kodanikeks võis olla soovist kaitsta Venemaale jäänud rahvuskaaslasti vara kaotamise (TÜ analüüsi lk 24), sundkollektiviseerimise (TÜ analüüsi lk 27) ja üleüldiselt kohaliku võimu omavoli eest (kaebaja 30.10.2020 lisa 4). Isikule õiguse loomiseks on vajalik poliitiline seisukoht viia õigusakti või haldusakti vormi.

Poliitilised seisukohad on ka kooskõlas analüüsi kokkuvõttes sedastatuga, et vaidlusalusel ajal oli võimalik eristada kodakondsuse sise- ja välisfunktsiooni (lk 54 jj). Sealjuures on tollane sisefunktsioon sarnane meie tänapäevasele arusaamale kodakondsusest ja kodanikuõiguste teostamisest (õigus valida, olla valitud jne; samas). Välisfunktsioon, millest loodeti abi repressioonide vastu ning mille teostamist ei takistanud ka nõukogude kodakondsuse vastuvõtmine, olles vastuolus topeltkodakondsuse keeluga, ei ole omane kehtiva põhiseaduse ja selle alusel kehtestatud sätetega loodud kodakondsuse instituudile. Seega on tolleaegne kodakondsuse välisfunktsioon ja sellega kaasnev kirjavahetus analoogne PS § 36 lg 3, mis sätestab iga eestlase õiguse asuda Eestisse, ning Eesti Vabariigi üldise eesmärgiga kaitsta diplomaatiliste vahendite kaudu ning hoida suhteid väliseestlaste ja Eesti juurtega inimestega¹³. Sealjuures on põhiseaduses kasutatud mõisted „eestlane“ ja „Eesti kodanik“ erineva tähendusega¹⁴. Ka analüüsis on sedastatud, et see ei tähendanud, et need isikud, kelle kodakondsuse püsimist välisfunktsioonis jaatati, oleks üksikjuhul ja kaasuspõhist kontrolli läbimata võinud asuda kodakondsuse sisefunktsiooni teostamisele (lk 55). Seega ei saa sellist järeldust teha ka tänapäeval.

Kohtule ei nähtu ka, et kaebaja perele, s.o 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 lisa 13), on ei ole tõenäoline, et optandid oleksid kirjavahetusest ja Venemaale jäänud optantide kodanikeks nimetamisest teadlikud olnud. Õigustatud ootus ei saa tekkida dokumentidest või seisukohavõttudest, millest isik ei ole teadlik.

17. Tähelepanuta ei saa jätta ka seoseid Venemaalt lahkumise lõpptähtaja (Kaukaasiast naasmise tähtaeg oli 14.02.1923 – TÜ analüüsi lk 16), Eestisse saabuvate optantide hulga olulise vähenemise pärast 1923. aastat (TÜ analüüsi lk 23) ja 1922. a kodakondsuse seaduse § 2 lg 2 ja § 5 vahel (vastu võetud 27.10.1922).

1922. aasta kodakondsuse seaduse § 2 lg 2 ja § 5 sõnastus viitab, et seaduse kehtima hakkamise ajaks oli planeeritud, et Tartu rahulepingu artikliga IV sätestatus opteerimisprotsess on lõpule viidud. § 2 lg 2 sätestas, et kodanikud on isikud, kes rahvusvaheliste lepingute põhjal kodanikuks tunnistatud. § 5 sätestas lihtsustatud korras kodakondsuse omandamise võimaluse kodakondsuseta Eesti soost endistele Vene riigi alamatele, sh välismaal viibivatele isikutele. Kohtu hinnangul võis § 5 kohalduda ka Venemaale jäänud optantidele, kelle kohta Venemaa oli andnud kinnituse, et Vene riigi kodanikud

¹² Seejuures tegi Eesti saatkond Moskvast isegi ettepaneku Tartu rahulepingu opteerimise artikli likvideerimiseks: „Seejuures näib olevat õige aeg ühel ajal aktuaalsete raskustega likvideerida kogu Tartu rahulepingu opteerimise artikkel, sest on vaevalt mõeldav olukorra lõpetamata jätmine, kus ütleme 50 aasta pärast mõni eestlane võib ilmuda Eesti Saatkonda ja täiesti seaduslikult omale nõuda Eesti passi ja sissesõitu Eestisse kui omaaegne optant või selle järeltulija.“

¹³ <https://vm.ee/et/vabariigi-valitsuse-valispoliitika-arengukava-koostamine>, vt Eestlaskond võõrsil.

¹⁴ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 36 p 8, <https://pohiseadus.ee/sisu/3507>

nad ei ole (lisaks kinnitusele, et isik on opteerinud Eesti kodakondsuse, anti välismaalase isikutunnistus - vt TÜ analüüsi lk 15), kuid kes ei olnud Venemaalt lahkunud. Eelnev viitab kohtu hinnangul sellele, et Venemaale jäänud optante ei peetud siiski Eesti kodanikeks ja soovi korral oli neil võimalus kodakondsus saada lihtsustatud korras.

18. Riigil oli Tartu rahulepingu artiklis IV sätestatud (ja osaliselt pikendatud – vt TÜ analüüsi lk 16) tähtaegade järgimise nõudmiseks täielik õigus ja asjaolu, et ka hiljem naasnud optandid said kodakondsuse, ei tähenda, et lahkumistingimus oleks lakanud kehtimast. Tegemist oli riigipoolse vastutulekuga isikutele, kes olid varasemalt avaldanud kindlat soovi Eesti kodanikuks saamiseks ja lõpuks ka lahkumistingimuse täitsid. Halduspraktika võib ajas muutuda ja selle muutmiseks ei pea olema kaalukaid põhjendusi. Õigustloova akti normi sätet ja mõtet mittejärgiva ebaseadusliku halduspraktika edasiseks kohaldamiseks puudub kaebajal subjektiivne õigus. Kohus on ka eelnevalt sedastanud, et puudub teave, et kaebaja vanaema või isa oleks olnud teadlik Eesti Vabariigi poliitilistest avaldustest, mis võinuks neile tekitada õigustatud ootuse halduspraktika jätkumiseks. Arvesse tuleb võtta ka möödunud aega – kui Eesti soost isikuid koheldi rahulepingus nõutavast soodsamalt kuni 20 aastat pärast rahulepingu sõlmimist, ei tähenda see, et sama halduspraktikat tuleks jätkata ligikaudu 80 aastat (kaebaja Eestisse saabumise aeg) või 100 aastat (PPA-le taotluse esitamise aeg) hiljem.

19. Tuginedes eeltoodule, leiab kohus, et ka põhjalik 1920.-1940. aasta optante puudutava kirjavahe-tuse 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. Seejuures on analüüsis endas märges, et ka rahulepingu läbirääkimistel kasutati mõistet „kodanik“ enne opteerimisega seotud küsimuste tõstatamist (analüüsi lk 6). Termin „kodanik“ ei pruukinud tolleaegses kommunikatsioonis tähendada kitsalt Eesti kodakondsuse omandanud isikut, vaid selle mõiste sisu võis olla oluliselt laiem, mistõttu ei saa tõsikindlalt järeldada, et optandid olenemata Tartu rahulepingu artikli IV tekstist Venemaale jäädes siiski Eesti kodakondsuse omandasid.

20. Kaebaja väidab, et Y proovis koos lastega Eestisse naasta, kuid oluliste takistuste, sh Vene riigi poolse optantide lahkumise aktiivse takistamise, tõttu ei õnnestunud seda teha.

Kohus peab võimalikuks, et optantidel võis olla keeruline Venemaalt lahkuda. Sealhulgas võisid lisaks isiklikele piirangutele (soovimatus maha jätta vara – vt TÜ analüüsi lk 23) optantide Venemaalt lahkumisele olulised takistused tuleneda ka kohalike võimude tegevusest (vt ka kaebaja 05.08.2020 lisad 7, 9, 10).¹⁵ Siiski ei saa kohus 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 reaalsel võimalust Eestisse naasmiseks. Kohus ei saa aga seda normi parlamendi asemel luua, arvestades ka seadusandja laia kaalumisõigust kodakondsuse andmise küsimustes.

21. Kaebaja väidab, et ta on sünnijärge Eesti kodanik kuna tema vanaemalt, isalt ega temalt endalt ei ole kunagi Eesti kodakondsust ära võetud. Kohtul ei ole andmeid selle kohta, et kaebaja vanaemalt, isalt või vanaemalt oleks Eesti kodakondsus ära võetud. Nimetatud kaebaja väide ei oma aga praegusel juhul asja otsustamisel tähtsust, kuivõrd kohus leidis eespool, et kaebaja vanaema ega isa ei omandanud Tartu rahulepingu artikli IV kohaselt Eesti kodakondsust.

¹⁵ Rohtmets, H. Eesti kodakondsuse kujunemine: põhimõtted ja praktika. Magistritöö, Tartu 2005, lk 38-39. Kättesaadav: <https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/1279/rohtmets.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

22. Kohus möönab, et PPA halduspraktika on olnud pärast taasiseseisvumist muutlik, sh ei ole poolte vahel vaidlust selles, et aastatel 2003-2015 luges PPA sünnijärgseteks Eesti kodanikeks ka nende optantide järeltulijad, kes Eestisse ei naasnud.

Muutlik halduspraktika iseenesest 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). Kohus on eelnevalt otsuses jõudnud järeldusele, et Venemaale jäänud optandid ei omandanud Eesti kodakondsust ja seetõttu ei ole kaebaja ka sünnijärgne Eesti kodanik. Õiguskantsler on kinnitanud, et õigustatud ootus Eesti kodakondsusele puudub neil optantide järeltulijatel, kes ei ole kodakondsust taotlenud ega Eesti kodaniku isikutunnistust saanud (kaebaja 05.08.2020 lisa 12). Kaebaja on elanud Eestis alates 1998. aastast (kaebaja 05.08.2020 p 2.17) ega ole kohtule teadaolevalt seni varasemalt Eesti kodaniku isikutunnistust taotlenud. Seega ei saa kaebajal olla ka õigustatud ootust Eesti kodakondsusele.

II

23. Kaebaja väidab, et Tartu rahulepingu artikli IV lahukumisklausel kaotas artikli XIII kaudu kehtivuse, kui Läti ja Venemaa vahel sõlmitud rahuleping ratifitseeriti 1920. aasta oktoobris. Kohus kaebajaga ei nõustu.

Tartu rahulepingu artikkel XIII sätestab:

Venemaa teatab, et käesoleva rahulepingu läbi Eestile ja tema kodanikkudele antavad hõlpsused, õigused ja eesõigused ei või mingil juhtumisel ega mingisugusel tingimusel 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 laiendatakse need viibimata ilma erikokkuleppeta täiel määral Eesti ja tema kodanikkude peale.**

24. Nimetatud säte on oma olemuselt Vene riigi poolne deklaratsioon, et Tartu rahulepingus Eestile antud õigused ei ole aluseks teiste riikidega sõlmitavate rahulepingute tingimustele. Teiselt poolt on tegemist Vene riigi deklaratsiooniga, et kui teiste riikidega sõlmitavates lepingutes nähakse ette teisele riigile või selle kodanikele rohkem õigusi või paremaid tingimusi võrreldes Tartu rahulepingus sätestatuga, laiendab Vene riik need õigused ja tingimused ka Eestile.

Kohus leiab, et rahulepingu art IV sätestab kolmnurksuhte Venemaa, Eesti Vabariigi ja opteerunu vahel. Venemaa ja Eesti Vabariik leppisid kokku rahulepingu kõik tähtsamad tingimused. Art-ga IV on Venemaa võtnud omale kohustuse tagada opteerunu õigused vara säilitamisele ja kaasavõtmisele. Eraldi suhtena tuleb käsitleda Eesti kodakondsuse opteerija ja Eesti Vabariigi vahelisi suhteid. Art XIII sai selle sõnastusest ja sisust tulenevalt mõju avaldada Vene riigi suhtes Eesti riigiga või Vene riigi suhtes Eesti kodanikega. Kuivõrd art XIII ei kajasta ühtki Eesti riigi poolset deklaratsiooni, ei saa see omada ka mõju Eesti riigi Tartu rahulepingust tulenevatele õigustele ja/või kohustustele suhtes Eesti kodanike või eestlastest optantidega. Eesti Vabariik ei võtnud seega endale art XIII alusel ühtegi kohustust. Kaebaja esitatud tõend (kaebaja 30.10.2020 lisa 4) näitab samuti selgelt, et art XIII võimaldab laiapõhjalist tõlgendamist, kuid seda siiski Eesti riik-Vene riik või Eesti kodanik-Vene riik vahelises suhtes. Seega ei saanud optant Tartu rahulepingu artikli XIII ja Läti-Venemaa vahel sõlmitud rahulepingu alusel nõuda, et Eesti lahukumistingimust ei kohaldaks või pikendaks opteerijale antud tähtaega.

III

25. Kaebaja on taotlenud kohtult Tartu rahulepingu artikli IV osas, seab Eesti kodakondsusesse opteerumise tingimuseks Venemaalt lahkumise ja/või Eestisse naasmise, kohaldamata jätmist, põhiseaduse §-dega 8, 10 ja 12 vastuolus olevaks tunnistamiseks ja põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks.

26. Põhiseaduslikkuse kohtulikule järelevalvele alluvad ka välislepingud (PSJKS § 4 lg 1 ja § 9 lg 1). Riigikohus võib asja lahendamisel kohtulahendi alusel tunnistada kehtetuks või põhiseadusega vastuolus olevaks välislepingu või selle sätte, mis on kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv (PSJKS § 14 lg 2). Riigikohtu väljakujunenud praktika kohaselt on asjassepuutuv norm, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega (RKPKKo nr 3-4-1-10-00, p 10). Asjassepuutuv on norm, mida tuleb kohtuasja lahendamisel kohaldada ja mille põhiseadusvastasuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui selle põhiseaduspärasuse korral (RKPKKo nr 3-4-1-5-10, p 13, Riigikohtu üldkogu 26.06.2014 otsus asjas nr 3-4-1-1-14 (p 77) ja seal viidatud lahendid). Seejuures tuleb asjassepuutuvaks lugeda see isiku suhtes kohaldatud norm, mis vaatlusalust suhet või olukorda tegelikult reguleerib (RKPKKo nr 3-4-1-8-06, p 17).

Kahtlust ei ole selles, et Tartu rahulepingu artikkel IV ja selles sätestatud tingimus Eesti kodakondsuse opteerimiseks Venemaalt lahkuda (artikli lause 2 esimene pool ja lause 3 koosmõjus) on asjassepuutuv norm. Kui kohus ei kohaldaks lahkumistingimust, tähendaks see, et kaebaja vanaemal ja isal ei tulnud Eesti kodakondsuse saamiseks Venemaalt lahkuda (ja/või Eestisse saabuda) ning kohtul tuleks kaebus rahuldada.

27. PS § 8 lg 1 sätestab, et igal lapsel, kelle vanematest on üks Eesti kodanik, on õigus Eesti kodakondsusele sünnilt. Kohus on eelnevalt leidnud, et kaebaja vanaema ega isa ei olnud kumbki Eesti kodanik, mistõttu ei ole ka kaebaja Eesti kodanik sünnilt. Kohus on ka eelnevalt sedastanud, et kodakondsuse saamise võimalus koos lisatingimustega sisaldus rahulepingus ega nõudnud täiendavat seaduslikku reguleerimist (vt otsuse p 9) Venemaalt lahkumine ei olnud opteerija kohustus, vaid kodakondsuse saamise lisatingimus (p 12). Sealjuures kohaldatakse välislepingu sätteid enne seadust ja muid akte (PS § 123 lg 2). Riive legitiimset eesmärki uue riigi tekkimisel on käsitlenud Riigikohus 02.03.2018 otsuse nr 3-16-1810 p-s 11 ning kohus ei korda seda.

Nagu ka kaebaja on 03.09.2020 taotluse punktis 3.9 sedastanud, et igal riigil põhimõtteline õigus otsustada, kes on selle riigi kodanikud. Sealjuures ei tulene riigile kohustust anda kõigile soovijatele, kes ei viibi riigi territooriumil, ilma lisatingimusteta üksnes sooviavaldusest tulenevalt kodakondsust; ega igale soovijale vastavat põhiõigust kodakondsuse saamiseks. Seega ei olnud ka kaebaja vanaemal ega isa põhiõigust saada rahulepingu alusel Eesti kodanikuks ilma rahulepingu tingimusi täitmata. *Ius sanguinis* põhimõtet ei ole rikutud olukorras, kus kaebaja ülaneja sugulane ei ole kunagi Eesti kodanikuks saanudki. Seega kui PS § 8 lg 1 kaebaja suhtes riivatud ei ole, ei ole võimalik hinnata ka väidetava riive proportsionaalsust. Kehtiv põhiseadus ei näe ette, et ka opteerumine oleks päritav ning PS § 8 lg 1 kaitseala sünnijärgsele kodakondsusele ulatuks ka võimalikule sünnijärgsele opteerija staatusele. Samuti ei arene ülanejale sugulasele antud opteerimisõigus aja jooksul sünnijärgse kodakondsuse saamise õiguseks, kui ülaneja sugulane kodanikuks ei saanudki.

28. PS § 10 sätestab, et põhiseaduse II. peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. §-st 10 tuleneb ka õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõte (vt Riigikohtu 30.09.1998 otsuse nr 3-4-1-6-98 osa II). Eelkõige saab õiguspärane ootus olla isikul, kellele tuleneb õigusaktist subjektiivne õigus ja kes on hakanud oma õigust realiseerima.¹⁶ Tartu rahulepingu artiklist IV ei tulnud õigust Eesti kodakondsuse opteerimisele ja opteerumise tingimuse täitmisel kodakondsuse saamiseks mitte kaebajale endale,

¹⁶ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. § 10 komm, p 50.

vaid tema vanaemale ja isale. Kohtule ei nähtu ja kaebaja ei ole ka ära näidanud, et kaebaja vanaema ja isa oleksid asunud oma väidetavaid kodanikuõigusi realiseerima või Eesti Vabariik oleks neile kinnitanud või selgitanud, et sõltumata Venemaalt lahkumata jätmisele on nad täieõiguslikud Eesti Vabariigi kodanikud. Kohus on ka eelnevalt käsitlenud kodakondsuse tunnistuse väljastamist puudutavat (otsuse p 14) ning samuti seda, et kodakondsuse välisfunktsiooni tunnustamisest ehk Eesti juurtega inimeste diplomaatilisest toetamisest Venemaal (p 16) ei saa järeldada tolleaegse kodakondsuse sisefunktsiooni teostamist, mis on võrreldav tänapäevase kodakondsuse sisuga. Poliitilised ja diplomaatilised seisukohad, mis ei olnud avalikkusele teada, ega kirjavahetus märkega „salajane“ ei saanud kaebaja perele ega ka kaebajale sellist õiguspärast ootust tekitada. Kaebajal teadmise või eelduse puudumist, et ta juba on Eesti Vabariigi sünnijärgne kodanik, kinnitab ka see, et ta on asunud Eesti kodaniku isikutunnistust taotlema alles 2020. aastal, samas kui ta saabus Eestisse juba 1998. aastal ja on seni siin viibinud elamisloa alusel.

Ka 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. Normi ei muuda põhiseadusvastaseks hilisem muutlik halduspraktika ega poliitilised või diplomaatilised seisukohad. Kohus on juba leidnud, et halduspraktika muutumine ajas ei ole iseenesest õigusvastane.

29. PS § 12 sätestab võrdsuspõhiõiguse. Kaebaja leiab, et teda on võrreldes Eestisse mittenaasnud optantide järeltulijatega, keda PPA on 2003-2015 määratlenud sünnijärgsete kodanikena, ebavõrdselt kohelnud ainuüksi seetõttu, et kaebaja ei taotlenud nimetatud ajavahemikul Eesti kodaniku isikutunnistust. 2003-2015 õiguslikult sünnijärgsete kodanikega võrdsustatud Eestisse mittenaasnud optantide järeltulijatele väljastatakse ka edaspidi õiguskindluse põhimõttest tulenevalt Eesti kodaniku isikutunnistusi. Kaebaja on eelnimetatud isikute grupiga samas olukorras ja puudub õiguslik alus tema teistsuguseks kohtlemiseks. Kohus kaebajaga ei nõustu.

Riigikohtu järjepideva praktika kohaselt ei tulene võrdse kohtlemise printsibist, et kui üht isikut on õigusvastaselt koheldud soodsamalt, siis tuleb sellist õigusvastast soodustust laiendada jätkuvalt kõiki 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). Kohus jõudis otsuses järeldusele, et Eesti kodakondsuse saamiseks tuli optantidel Venemaalt lahkuda ja kuivõrd kaebaja vanaema ega isa kohtule teadaolevalt seda sätestatud tähtaja jooksul ei teinud, ei saanud nad ka Eesti kodanikeks. 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. 2003-2015 sünnijärgsete kodanikena määratletud optantide järeltulijaid kaitseb õiguspärase ootuse põhimõte, kuna kodakondsust taotledes asusid nad oma oletatavat õigust realiseerima ning riik ka kinnitas haldusaktiga sellise õiguse olemasolu. Kaebaja ei ole õiguspärase ootuse olemasolu ega oma õiguste realiseerimise asumist tõendanud.

30. Vastustaja ei ole seadnud kahtluse alla kaebaja õigust elada Eestis perekonnaelu. PS § 36 lg 3 kaitseb eestlase õigust asuda Eestisse. VSS § 30 p 2 kohaselt ei kohaldata eesti rahvusest välismaalase suhtes sissesõidukeeldu. VSS § 9 lg 1 p 1 näeb ette, et vajadusel tehakse eesti rahvusest välismaalasele seadustamisettekirjutus, mitte lahkumissetekirjutus. Riik ei eita kaebaja sotsiaalset identiteeti eestlasena ning seadus näeb ette ka kaebaja kaitseks õigused eestlasena Eestis perekonnaelu elamiseks. Kaebaja viidatud EIKi otsuse *Genovese vs Malta* (nr 53124/09) kontekstis on oluline, et seal oli kodakondsuse mittereale seotud asjaoluga, et kaebaja sündis omavahel abielus mitteolevatele vanematele, millel on määravam mõju isiku sotsiaalsele identiteedile. Viidatud asjas oli ka ilmselge ebavõrdne kohtlemine tulenevalt sellest, kas abieluväline laps oli sündinud Malta kodanikust isale või emale. Samas asjas selgitas kohus, et kodakondsus ei ole konventsioonist tulenev õigus (p 33). Kohus

käsitles seda õigust kogumis asja teiste määravate asjaoludega (vt eespool). Käesoleval juhul ei ole kaebaja teistsugune kohtlemine sõltuvuses kaebaja ega tema ülenejate sugulaste soost, rahvusest ega muust sarnasest tunnusest, vaid isikute tegevusetusest kodakondsuse saamisel.

31. Eelneva tõttu jätab kohus kaebaja taotluse Tartu rahulepingu artikli IV osas, milles see seab Eesti kodakondsusesse opteerumise tingimuseks Venemaalt lahkumise ja/või Eestisse naasmise, kohaldamata jätmiseks, põhiseaduse §-dega 8, 10 ja 12 vastuolus olevaks tunnistamiseks ja põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks rahuldamata. Tartu rahulepingu artikkel IV ei ole osas, milles see sätestab kodakondsuse opteerimise tingimusena Venemaalt lahkumise kohustuse, põhiseadusega vastuolus.

IV

32. Kokkuvõttes leiab kohus, et kaebus ei ole põhjendatud ja tuleb jätta rahuldamata. Kuna kaebaja isa ja vanaema ei saanud Tartu rahulepingu artikli IV alusel Eesti kodanikeks, sest nad ei lahkunud sätestatud tähtaja jooksul Venemaalt, ei saa kaebaja olla ka sünnijärgne Eesti kodanik KodS § 5 lg 1 p 1 alusel. Kuna kaebaja ei ole sünnijärgne Eesti kodanik, on PPA isikut tõendavate dokumentide seaduse § 12 lg 1 alusel õigesti keeldunud Eesti kodaniku isikutunnistuse väljastamisest. Kuna PPA otsus on õiguspärane ega kuulu tühistamisele, jääb ka kohustamiskaebus rahuldamata.

33. HKMS § 108 lg 1 kohaselt kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehti. Kuna kaebus jäi rahuldamata ning vastustaja ei ole menetluskulude väljamõistmist taotlenud, jäävad poolte menetluskulud nende endi kanda.

(allkirjastatud digitaalselt)
Kadri Sullin