



KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

| | |
|---------------------------------------|---|
| Kohus | Tallinna Ringkonnakohus |
| Kohtukoosseis | Eesistuja Maret Altnurme, liikmed Janar Jäätma ja Virgo Saarmets |
| Otsuse tegemise aeg ja koht | 12. mai 2022, Tallinn |
| Haldusasja number | 3-20-2498 |
| Haldusasi | X kaebus Politsei- ja Piirivalveameti 18. septembri 2020. a kirja nr 15.2-15/736-2 ja 20. novembri 2020. a vaideotsuse nr 15.2-15/906-3 tühistamiseks ning vastustaja kohustamiseks vaadata kaebaja taotlus uuesti läbi |
| Menetlusosalised | Kaebaja – X, esindaja v.adv Tõnu Tuulas Vastustaja – Politsei- ja Piirivalveamet, esindaja MS |
| Vaidlustatud kohtulahend | Tallinna Halduskohtu 15. oktoobri 2021. a otsus |
| Menetluse alus ringkonnakohtus | Politsei- ja Piirivalveameti apellatsioonkaebus |
| Asja läbivaatamine | Kirjalikus menetluses |

RESOLUTSIOON

- 1. Rahuldada Politsei- ja Piirivalveameti apellatsioonkaebus ning tühistada Tallinna Halduskohtu 15. oktoobri 2021. a otsus haldusasjas nr 3-20-2498.**
- 2. Teha haldusasjas nr 3-20-2498 uus otsus, millega jätta X kaebus rahuldamata.**
- 3. Jätta menetlusosaliste esimese ja teise kohtuastme menetluskulud nende endi kanda.**

EDASIKAEBAMISE KORD

Otsuse peale võib Riigikohtule esitada kassatsioonkaebuse 30 päeva jooksul otsuse avalikult teatavakstegemisest arvates, s.o hiljemalt 13.06.2022, välja arvatud HKMS § 212 lg 1 teises lauses sätestatud juhul (HKMS § 212 lg 1).

Vastuseks esitatud 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 kassaator soovib asja arutamist kohtuistungil, tuleb seda kassatsioonkaebuses märkida, vastasel korral eeldatakse, et ta on nõus asja lahendamiseга kirjalikus menetluses (HKMS § 213 lg 1 p 5). Sõltumata kohtuistungil soovi märkimisest võib Riigikohus kassatsioonkaebuse läbi vaadata kirjalikus menetluses, kui ta ei pea istungi korraldamist vajalikuks (HKMS § 223 lg 1).

Kui menetlusosaline soovib kassatsioonkaebuse esitamiseks saada menetlusabi, tuleb tal Riigikohtule esitada vastavasisuline taotlus. Menetlusabi taotluse esitamine ei peata menetlustähtaja kulgemist (HKMS § 116 lg 5) ning kassatsioonitähtaja järgimiseks peab menetlusabi taotleja tegema tähtaja kestel ka menetlustoimingu, mille tegemiseks ta menetlusabi taotleb, eelkõige esitama kassatsioonkaebuse (HKMS § 116 lg 6).

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. X esitas 28.08.2020 Politsei- ja Piirivalveametile (PPA) avalduse, milles soovis enda Eesti kodakondsusesse kuulumise aluse muutmist naturalisatsiooni asemel sünnijärgseks. **PPA teatas 18.09.2020 kirjaga nr 15.2-15/736-2** X-le, et tema Eesti kodakondsusesse kuulumise määratluse muutmiseks puudub alus. PPA selgitas, et on pärast Tartu rahulepingu täiendavat analüüsi seisukohal, et ainuüksi Eesti Vabariigi poolt antud kodakondsusesse vastuvõtmise tunnistus ei tõenda, et isik on Eesti kodanik, vaid Eesti kodakondsuse opteerimiseks pidi isik lahkuma Venemaalt Eesti Vabariiki. PPA asus Rahvusarhiivi materjalidele tuginedes seisukohale, et Venemaalt Eestisse lahkumine oli kohustuslik kodakondsuse omandamise tingimus. Otsus kodakondsusesse vastuvõtmise kohta ja tunnistuse vormistamine oli eelduseks, et isik saaks Venemaalt lahkuda ja optsiooni lõpule viia, nagu nägi ette rahuleping. Samale seisukohale on jõudnud Riigikohus 02.03.2018 otsuses nr 3-16-1810. X sünnijärgse Eesti kodakondsusesse kuulumise tõendamiseks tuleb PPA-le esitada tõendid, et Y ja koos temaga poeg C viisid opteerimise lõpule ja nad tulid tagasi Eesti Vabariiki. Kui Y ja tema pere ei viinud opteerimist lõpule ega tulnud Venemaalt Eestisse, ei täitnud nad Tartu rahulepingu tingimusi ega realiseerinud õigust Eesti kodakondsusele. Sellisel juhul ei ole Y ja kodakondsuse tunnistusele kantud pereliikmed ning nende järglased Eesti kodanikud. X vanaisa C (C), kes on sündinud 19.03.1918 Venemaal, on saanud Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras 1992. a-l. Kodakondsuse taotlemise toimikus on C kirjutatud elulookirjeldus, millest nähtub, et ta sündis, õppis ja töötas Nõukogude Venemaal ja tuli Eestisse alles 1969. a-l. Sellest järeldub, et perekond C (C) ei viinud opteerimisprotsesse lõpule ja sellega ei omandanud Eesti kodakondsust. Seega ei ole ka nende järeltulijad sünnijärgsed Eesti kodanikud ning X kodakondsusesse kuulumise määratluse muutmiseks puudub alus.

2. X esitas 12.10.2020 vaide, mis jäeti **PPA 20.11.2020 vaideotsusega nr 15.2-15/906-3** rahuldamata.

3. X esitas 14.12.2020 Tallinna Halduskohtule **kaebuse** (täiendatud 15.02.2021, 20.09.2021), mille halduskohus võttis menetlusse PPA 18.09.2020 kirja nr 15.2-15/736-2 ja 20.11.2020 vaideotsuse nr 15.2-15/906-3 tühistamise ning kaebaja taotluse uuesti läbivaatamiseks kohustamise nõuetes.

PPA jättis vastamata kaebaja küsimusele seonduvalt Kaitsepolitseiameti seisukohaga kodakondsuspoliitikast. Kaitsepolitseiameti tegevusvaldkonnast lähtuvalt pidid toonased kaalutlused lähtuma Eesti julgeolekust, mitte Tartu rahulepingu normitehnilisest analüüsist, milleni on jõutud ka Riigikohtu 02.03.2018 otsuses nr 3-16-1810. Kaebajal tekkis õiguspärane ootus seetõttu, et aastatel 2003–2015 rakendatud halduspraktikas ei peetud oluliseks, et optant pidi naasma Eesti Vabariiki teatud aja jooksul. Õiguspärane ootus ei pea olema tekkinud sama sugulusliini pidi, vaid samadel alustel varem kaebajaga sarnases olukorras olnud isikutele sünnijärgse kodakondsuse väljastamisest. PPA on muutnud kodakondsuspoliitikat kaebaja jaoks ebasoodsas suunas. PPA andis 2011. a-l sünnijärgse Eesti kodakondsuse F-le, kes on W lapselaps (Rahvusarhiivi säilik ERA.36.2.4525). Y ning W on vennad – mõlemad on H pojad. Seega taotles F 2011. a-l ja X 2020. a-l sünnijärgset Eesti kodakondsust ühest ja samast esivanemast lähtuvalt. Kui sama perekonna ühe venna järeltulijatele on antud sünnijärgne Eesti kodakondsus, siis ka teise venna järeltulijatel peab olema õigus sünnijärgsele Eesti

kodakondsusele. F-le 2011. a-l sünnijärgse Eesti kodakondsuse andmisega tekkis kaebajal õiguspärane ootus, et ka temal on võimalik muuta enda kodakondsuse saamise alus sünnijärgseks. Kaebaja ei saanud ette näha, et tema tegevusetus aastatel 2003–2015 toob kaasa tagajärje, et ta ei saagi alates 2015. a-st määratlada ennast sünnijärgse Eesti kodanikuna.

Kaebaja oli juba taotluse esitamisel Eesti Vabariigi kodanik. Seega ei kujuta Eesti Vabariigi jaoks tema Eesti kodakondsuse aluse muutmine mingit negatiivset tagajärge või mõjutust. Samuti on kaebaja töötanud Eesti Vabariigi riigiasutuses ja läbinud Kaitsepolitseiameti julgeolekukontrolli ning puudub vähimgi kahtlus tema lojaalsuses.

PPA ei ole lükanud ümber kaebaja väidet, et Y-l jäi Eestisse tagasi pöördumata elulistel asjaoludel, esmalt ema raske haiguse ja seejärel juba otseste repressioonide tõttu. Hiljem ta repressioonide tõttu ka suri. C-le (C) väljastati kodakondsuse tunnistus ja ta tuli lõpuks Eestisse tagasi. Seega viis C optsiooniprotsessi lõpuni, mistõttu on nii tema kui ka tema otsene järeltulija X sünnijärgsed Eesti Vabariigi kodanikud.

PPA tugineb Riigikohtu 02.03.2018 otsusele nr 3-16-1810, mille põhjenduskäigu, argumendid ja järeldused lükkab ümber Kristiina Albi artikkel „Optantide järeltulijad kui sünnijärgsed Eesti kodanikud“ (ajakiri *Juridica* 9/2020). Teadlaste analüüsi põhjal ei saa järeldada, et optantidele antud Eesti kodakondsuse kehtivus oli seotud Eestisse tagasi pöördumisega. Tartu rahulepingus ei ole sätestatud, et kui optant välismaalt lahkumise kohustust ei täida, jääb ta Eesti kodakondsusest ilma. Seda kinnitas ka Eesti riigi tegevus opteerunute suhtes Tartu rahulepingu sõlmimisest kuni esimese nõukogude okupatsioonini 1941. a-l. Isikud saidki pöörduda Eestisse tagasi kui Eesti Vabariigi kodanikud, st nende tagasipöördumise aluseks oli Eesti kodakondsus. Venemaalt lahkumise kohustus oli Eesti kodakondsuse valimise tagajärg, mitte kodakondsuse omandamise tingimus. Y ja kaebaja vanaisa C (C) olid neile väljastatud kodakondsuse tunnistuse kohaselt Eesti Vabariigi kodanikud. Vastavad dokumendid edastas vastustaja 10.02.2021 vastuse lisades. Kaebaja on põhjendanud ja tõendanud, et enne Eesti Vabariigi okupeerimist Nõukogude Liidu poolt tunnustas Eesti Vabariik Eestisse mitteasunud optante Eesti kodanikena. Nad olid Eesti kodanikud nii rahvusvahelise õiguse kui ka siseriikliku õiguse alusel ning ka 1920-ndate õiguspraktika alusel. Nende järeltulijate kodakondsuse üle otsustamisel tuleb lähtuda õigusliku järjepidevuse põhimõttest.

4. PPA palus jätta kaebuse rahuldamata.

Kaebaja kodakondsuse muutmiseks ei ole alust, kuna kaebaja ei ole omandanud Eesti kodakondsust sünniga. Kaitsepolitseiameti seisukoht on märgitud riigisaladuseks. Seega ei ole PPA-l õigust antud seisukohta avaldada. Kaitsepolitseiameti seisukoha avaldamise põhjuseks oli 2015. a-l asjaolu, et tõusetus küsimus halduspraktika muutmise ja senise praktika õigsuse osas, mis oli tingitud Tartu rahulepingu artiklis IV sisaldunud kriteeriumide tõlgendamisest. PPA analüüsis Tartu rahulepingut uuesti, tuginedes täiendavalt ilmnenu arhiivimaterjalidele. Analüüsi tulemusel asus PPA seisukohale, et Eesti kodakondsuse opteerija kohustus Venemaalt Eestisse lahkuda oli oluliseks tingimuseks, millest sõltus, kas isik viis opteerumise lõpuni ja realiseeris õiguse Eesti kodakondsusele. Halduspraktika muutmisel võeti arvesse mh Kaitsepolitseiameti 11.09.2015 kirjas toodud seisukohti.

Halduspraktika muutmine ei ole õigusvastane. Õiguspärane ootus saab olla isikul, kellele tuleneb õigusaktist subjektiivne õigus ja kes on hakanud oma õigust realiseerima. Tartu rahulepingu artiklist IV ei tulenenud õigust Eesti kodakondsuse opteerimiseks ja opteerumise tingimuse täitmisel kodakondsuse saamiseks mitte kaebajale endale, vaid tema esivanematele. Optsiooni tuli vaadelda kui protsessi ja kodakondsuse saamiseks tuli ühe aasta jooksul pärast tunnistuse saamist tulla Eestisse. Sellisele seisukohale on jõudnud Riigikohus haldusasjas nr 3-16-1810.

Kaebaja vanaisa C, kes oli sündinud 19.03.1918 Venemaal, sai Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras 1992. a-l Vabariigi Valitsuse otsusega. Kodakondsuse taotlemise toimekus on C kirjutatud elulookirjeldus, millest nähtub, et ta sündis, õppis ja töötas Nõukogude Venemaal ja Eestisse tuli alles 1969. a-l. Kaebaja vanaisa sai kodakondsuse naturalisatsiooni korras, kaebaja ema sai kodakondsuse samuti naturalisatsiooni korras ja kaebaja isa on määratlemata kodakondsusega. Seega ei saa väita, et järjepidevuse põhimõtet on rikutud. Kui C sai Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras, ei loetud teda sünnijärgseks Eesti kodanikuks. Y ja W olid küll vennad ja olid mõlemad H pojad, kuid nad kumbki ei omandanud Eesti kodakondsust oma isa kaudu. Nad mõlemad soovisid Eesti kodakondsust opteerida iseseisvalt, kuna olid sel ajal täisealised. Seega ei ole nende järeltulijate kodakondsuse määratlemisel omavahel mingit seost. Optandi ühe aasta jooksul Eestisse tagasi pöördumine oli kõige olulisem tingimus opteerumise lõpuleviimiseks ja kodakondsuse saamiseks. Jättes selle tingimuse täitmata mis iganes põhjusel, ei realiseerinud isik oma õigust Eesti kodakondsusele ning seega ei saa olla ka selle isiku järeltulijad sünnijärgsed Eesti kodanikud. Tagasipöördumise kohustust on analüüsitud ka Tartu Ülikooli ja Siseministeeriumi koostatud dokumendis „Aastatel 1918–1940 opteerimise teel Eesti kodakondsuse omandamise küsimusi käsitletud õiguse ja halduspraktika analüüs“.

5. Tallinna Halduskohus rahuldab **15.10.2021 otsusega** kaebuse ning tühistas PPA 18.09.2020 otsustuse nr 15.2-15/736-2 ja 20.11.2020 vaideotsuse nr 15.2-15/906-3, kohustas vastustajat vaatama kaebaja taotluse uuesti läbi ning mõistis vastustajalt kaebaja kasuks välja menetluskulud 1791,65 eurot.

Riigikohtu 02.03.2018 otsus nr 3-16-1810 seostus küll opteerumisprotsessi lõpuleviimise temaatikaga, kuid tegemist oli olukorraga, kus isik oli taotlenud Eesti kodaniku isikutunnistuse ja passi esmakordset väljastamist ning taotlusele lisatud dokumentide järgi oli ta olnud taotlemise hetkel Venemaa Föderatsiooni kodanik. Praegusel juhul ei ole need situatsioonid võrreldavad, sest kaebaja on Eesti Vabariigi kodanik. Viidatud Riigikohtu lahendis selgitati ka seda, et Tartu rahulepingu kohaselt oli Venemaa territooriumil elavatel Eesti soost isikutel õigus opteeruda Eesti kodakondsusesse koos kohustusega ühe aasta jooksul Venemaalt lahkuda, kuid rahulepingu tekst ei täpsustanud, millisest hetkest loeti isikud Eesti kodakondsuse omandanuks ning millised tagajärjed olid pärast opteerumist Venemaale jäämisel ja teadaolevalt ei tehtud ka hiljem takistusi opteerumise lõpuleviimiseks (p-d 9 ja 14).

Vaidlustatud otsus on lakooniline ning eelnimetatud aspekte ei ole kaebajat puudutavalt analüüsitud. Tegemist on kaalutlusveaga. Vaidlustatud otsuses märgiti, et PPA asus Rahvusrhiivi materjalidele tuginedes seisukohale, et Venemaalt lahkumine oli kohustuslik kodakondsuse omandamise tingimus, kuid sisuliselt on taoliste kaasuste ning teataval ajaperioodil kehtinud erineva halduspraktika taustal tegemist pigem siiski õigusküsimusega. See tähendab, et kaebaja taotluse rahuldamata jätmise põhjendamisel ei peaks viitama Rahvusrhiivi materjalidele. Ka see on kaalutlusviga. Rahvusrhiivi materjalid olid pigem eelduseks, et kaebajal tekkis üldse põhjus kodakondsuse määratluse muutmise taotlust esitada. Kuna vaideotsuses põhimõtteliselt korratakse samasugust käsitlust, ei saa ka vaideotsusega nõustuda. Vaideotsuses asuti seisukohale, et kaebaja vanavanaisa ja vanavanaisa vend ei omandanud kodakondsust oma isa kaudu, vaid (olles täisealised) soovisid opteerida kodakondsust iseseisvalt ning seega ei ole nende järeltulijate kodakondsuse määratlemisega mingisugust seost. Kohus ei nõustunud väitega seoste puudumisest.

Kaebaja on tõstatanud küsimuse seonduvalt Kaitsepolitseiameti kirja tähendusega, mida talle ei väljastatud. Nähtuvalt haldusasja materjalist võeti Kaitsepolitseiameti seisukohta arvesse siis, kui 2015. a-l muudeti halduspraktikat. Seega ei ole põhjust eeldada, et see võiks kuidagi kaebaja isikuga seostuda. Kõiki vajalikke küsimusi ei ole kaebaja taotluse lahendamisel ja 18.09.2020

otsuse vastuvõtmisel piisavalt kaalutud. Vaidlustatud otsusest ei selgu, kas kaebajale keelduti kodakondsuse määratluse muutmisest pelgalt seetõttu, et tema vanavanaisa ja vanaisa ei lahkunud Venemaalt hiljemalt ühe aasta jooksul pärast kodakondsuse tunnistuse väljaandmist, või pigem põhjusel, et nad ei naasnud Eesti Vabariiki enne okupatsiooniperioodi algust, või siis näiteks motiivil, et kaebaja vanaisal endal ei olnud sünnijärgset kodakondsust (talle oli omistatud see naturalisatsiooni korras 1992. a-l). Seonduvalt eelnimetatuga tekib küsimus, kas kaebaja vanaisa oleks võinud vaadelda sünnijärgse kodanikuna, kui ta ei oleks naasnud Eestisse mitte 1969. a-l, vaid 1992. a-l ehk samal aastal, kui talle omistati kodakondsus naturalisatsiooni korras.

Kaalutusvead väljenduvad selles, et kõiki vajalikke küsimusi, mis kaebaja on tõstatanud, ei ole piisavalt analüüsitud. Arvestades asjaolu, et halduspraktika on olnud varasemalt teistsugune ja halduspraktikat on võimalik ümber kujundada või täpsustada, peaks taotluse uuel läbivaatamisel nähtuma kaalutlustest, milline tähendus võiks olla asjaolul, et kaebaja puhul on tegemist Eesti Vabariigi kodanikuga, kes soovib lihtsalt kodakondsusesse kuulumise määratlust muuta ja kas sellel oleks ka mingisugune laiem mõju; kuidas hinnata kaebaja seisukohta, mille kohaselt peaks õigusliku järjepidevuse põhimõttest tulenevalt lugema sünnijärgseteks kodanikeks ka Eestisse mitteasunud optantide järeltulijad või kas sellist asjaolu oleks üldse vaja kaebaja puhul käsitada ning kas ja milline tähendus on kaebaja põhjendustel selle kohta, et esivanemate varasem naasmine Eestisse ei olnud võimalik objektiivsetel põhjustel.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD APELLATSIOONIMENETLUSES

6. PPA palub 11.11.2021 **apellatsioonkaebuses** tühistada Tallinna Halduskohtu 15.10.2021 otsus ja teha asjas uus otsus, millega jätta kaebus rahuldamata ja menetluskulud kaebaja kanda.

Kaebaja on saanud Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras Vabariigi Valitsuse 30.06.1998 otsusega. Kuna kaebaja kumbki vanem ei olnud tema sündimise ajal Eesti kodakondsuses, ei saanud ta omandada Eesti kodakondsust sünniga. Kaebaja ema on saanud Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras 1994. a-l ja kaebaja isa on määratlemata kodakondsusega isik. Samuti on naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse saanud kaebaja isapoolne vanaisa, kelle kaudu kaebaja soovib tõendada enda sünniga Eesti kodakondsuse omandamist. Varem ei ole kaebaja ega tema eellased sellist soovi avaldanud ja teda ei ole kunagi varem sünnijärgse Eesti kodanikuna määratletud. Lisaks kaebajale ei ole ka mitte ühtegi tema eellast (isa, vanaisa) varem sünnijärgse Eesti kodanikuna määratletud.

Praegune juhtum on analoogne Riigikohtu 02.03.2018 otsuses nr 3-16-1810 käsitletuga. Kaebaja soovib tõendada, et ta on omandanud Eesti kodakondsuse sünniga oma isa kaudu, kelle isapoolne vanaisa (esivanem) soovis 1920. a-l opteerida Eesti kodakondsust Tartu rahulepingu art IV alusel. PPA tuvastas, et kaebaja esivanem avaldas küll soovi optiooni teel Eesti kodakondsus saada, kuid ei viinud optiooni protsessi lõpuni ja ei saanud Eesti kodanikuks. Tartu rahulepingu art IV kohaselt pidi Eesti kodakondsuse opteerija lisaks muudele tingimustele Eesti kodakondsuse omandamiseks Venemaalt lahkuma ja asuma elama Eestisse. See tingimus jäi kaebaja esivanemal täitmata ja seetõttu ei omandanud ta Eesti kodakondsust.

Sünnijärgse Eesti kodakondsuse tuvastamisel ei ole asjassepuutuv, et isik on juba Eesti kodakondsuse saanud naturalisatsiooni korras, sest see ei anna alust teha mingeid erisusi. Sünnijärgne Eesti kodakondsus peab olema dokumentaalselt tõendatud, selle fakti tuvastamine ei ole kaalutusotsus. Tallinna Ringkonnakohus on 14.04.2020 otsuses nr 3-19-1238 leidnud, et kodakondsuse sünniga omandamine on juriidiline fakt, mille puhul ei saa kaebaja kasuks tõlgendada olukorda, kus kaebaja esivanema kodakondsuse kohta arhiivist dokumente ei leita. Kui ei ole võimalik tuvastada, et isik on sünnijärgne Eesti kodanik, ei määratleta teda

sünnijärgse Eesti kodanikuna, sõltumata sellest, et ta on varem saanud Eesti kodanikuks naturaliseerumise teel.

Halduskohus on ekslikult leidnud, et PPA on teinud kaalutlusvea, jättes analüüsimata opteeruja Venemaale jäämise ja sealt mittelahkumise põhjused. Kuna kodakondsuse andmine ei ole kaalutlusotsus, ei pidanudki PPA neid asjaolusid analüüsima. Kaebaja kas vastab sünnijärgse Eesti kodakondsuse saamise tingimustele või mitte.

Asjassepuutumatu on halduskohtu küsimus, kas kaebaja vanaisa oleks võinud vaadelda sünnijärgse kodanikuna, kui ta ei oleks naasnud Eestisse mitte 1969. a-l, vaid 1992. a-l. Kaebaja vanaisa määramine sünnijärgse Eesti kodanikuna ei ole võimalik, kuna tema sündimise ajal 19.03.1918 ei olnud tema vanemad Eesti kodanikud.

Viidet Rahvusrhiivi materjalidele ei saa pidada kaalutlusveaks, mille tõttu tuleks kaebus rahuldada. Viide ei olnud alusetu, kuna kaebaja ise esitas koos avaldusega Rahvusrhiivi tõendid.

Halduskohus ei nõustunud PPA väitega kaebaja vanavanaisa ja vanavanaisa venna seoste puudumisest. PPA rõhutab, et seos puudub, sest kaebaja vanavanaisa ja tema vend ei omandanud Eesti kodakondsust oma isa kaudu. Mõlemad soovisid taotlema kodakondsust iseseisvalt, kuna olid sel ajal täisealised.

Kaebaja suhtes ei ole eiratud õiguspärase ootuse põhimõtet. See, et kaebaja vanavanaisa venna järeltulija on ekslikult loetud sünnijärgseks kodanikuks, ei laiene mingil moel kaebaja vanavanaisa järeltulijatele. Asjaolu, et osade Eestisse naasmata optantide järeltulijate õiguslik olukord on varasema eksliku halduspraktika tõttu võrdsustatud sünnijärgsete kodanike omaga, ei anna kaebajale alust nõuda ka enda suhtes sama eksliku praktika kohaldamist (Riigikohtu 27.11.2006 otsus nr 3-3-1-29-06, p 12).

7. X palub 14.12.2021 **vastuses** jätta apellatsioonkaebus rahuldamata ja mõista kaebaja menetluskulud vastustajalt välja. Kaebaja jääb halduskohtus esitatud seisukohtade juurde ja märgib vastuseks apellatsioonkaebusele järgmist.

Vastustaja viidatud Riigikohtu lahendis nr 3-16-1810 käsitletud juhtum ei ole praeguse asjaga analoogne. Selles taotles Eesti Vabariigi kodakondsust isik, kellel polnud Eesti kodakondsust. Kaebaja aga on Eesti kodanik ja taotleb talle seaduse alusel tagatud õigust kodakondsuse aluse muutmiseks sünnijärgseks, sest kaebaja on sünnijärgne Eesti kodanik. Praegusel ajal rakendatav kodakondsuspoliitika järsk muutus kaebaja jaoks kahjustavas suunas toimus 2015. a-l Kaitsepolitsei ameti memo alusel. Kaebaja puhul ei ole julgeolekuriski, ta on juba Eesti kodakondsuses ja läbinud Kaitsepolitsei ameti julgeolekukontrolli.

Asjas on esitatud tõendid selle kohta, et kaebaja esivanem Y, kelle kaudu kaebaja soovib oma kodakondsust sünnijärgseks muuta, võeti läbi opteerumise Eesti kodakondsusesse ja talle väljastati kodakondsuse tunnistus. Vaidlus seisneb õiguslike asjaolude tõlgendamises ja hindamises. Järelikult on võimalikud ka haldusorgani kaalutlusvead. Vastustaja jättis kaebaja suhtes kaalutlemise rakendamata. Antud juhul tuleks üheselt selgitada ja põhjendada, millise siseriikliku regulatsiooni järgi ja millistel alustel oli reguleeritud kodakondsuse saamise protsessi lõpuni viimine. Kaebajale on teadmata ja seda ei ole selgitanud ka vastustaja, millised konkreetsed tõendid on kehtestatud tagasipöördumise protsessi lõpuni viimiseks. Riigikohtu lahend nr 3-16-1810 annab üksnes ühe võimaliku õigusliku tõlgenduse Tartu rahulepingu art IV kohaldamiseks, kuid ei esita tagasipöördumise protsessi lõpuleviimise faktiliste asjaolude põhjendust. Kuna siseriiklikult ei kehtestatud opteerujate kohta tagasipöördumise kohustuse aluseid ega dokumente, tuleb küsimuses anda tõenditele õiguslik hinnang ja tegu ei saa olla

faktiliste asjaolude tuvastamisega. Seega on ebaõige ka vastustaja järeldus, et kaebaja kas vastab sünnijärgse Eesti kodakondsuse saamise tingimustele või mitte. Ka Tallinna Ringkonnakohtu 30.06.2021 otsuse nr 3-20-1455 p 20 põhjenduste kohaselt on tegelikult kaalutlusõiguse kohaldamine võimalik.

Tartu rahulepingu art IV ja viidatud kohtulahendid ei käsitle tagasipöördumist kui kõige olulisemat Eesti kodakondsuse omandamise tingimust. Tartu rahulepingu art IV kehtestas Venemaalt lahkumise kohustuse, mitte aga Eestisse tagasipöördumise kohustuse. Venemaalt lahkumise kohustus oli Eesti kodakondsuse omandamise tagajärg, mitte kodakondsuse omandamise tingimus. Kuna isik oli omandanud Eesti kodakondsuse, tekkis tal Venemaalt lahkumise kohustus ja Venemaa sai teatud perioodi möödumisel vajadusel nõuda tema lahkumist enda territooriumilt.

Vastustaja otsusest ei nähtu kaalutlused, kas kaebajale keelduti kodakondsuse määratluse muutmisest pelgalt seetõttu, et tema vanavanaisa ja vanaisa ei lahkunud Venemaalt hiljemalt ühe aasta jooksul peale kodakondsuse tunnistuse väljaandmist, või pigem põhjusel, et nad ei naasnud Eesti Vabariiki enne okupatsiooniperioodi algust, või põhjusel, et kaebaja vanaisal endal ei olnud sünnijärgset kodakondsust. Vastustaja on esitanud apellatsioonkaebuses uue õigusliku väite, nagu oleks opteerunute suhtes kehtinud õiguslik mõiste „kodakondsuse opteerumise jõustumine“ juhul, kui opteerunud Y oleks koos kodakondsuse tunnistusele märgitud lastega ühe aasta jooksul tagasi tulnud. Kaebaja vanaisa ei saanudki Eestisse tagasi tulla, kuna ta polnud sellele eelnevalt Eestis üldse viibinudki – ta sündis 19.03.1918 Venemaal. Opteerunute suhtes ei saanudki kehtida tagasipöördumise kohustust, vaid kehtis Venemaalt lahkumise kohustus. Nii Y kui C (C) omandasid Eesti kodakondsuse neile opteerumise kohta kodakondsustunnistuse väljastamisega ja Eestisse tagasi pöördumine ei olnud kodakondsuse saamisel vältimatu lisatingimus. Seetõttu on ka vastustaja sünnijärgne Eesti Vabariigi kodanik ja tal on õigus taotleda enda kodakondsuse aluse muutmist ja lugeda tema Eesti kodakondsuse alus sünnijärgseks.

Vastustaja poolt alates 2015. a-st kohaldatav kodakondsuspoliitika ei ole kooskõlas õigusselguse põhimõttega. Kaebaja suhtes on vastustaja seega rikkunud õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtet.

RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED

8. Halduskohus on kohaldanud vääralt materiaalõigust ja hinnanud valesti tõendeid, mistõttu on lõpptulemusena jõudnud ka valele järeldusele. PPA apellatsioonkaebus tuleb rahuldada ja halduskohtu otsus tühistada. Ringkonnakohus teeb asjas uue otsuse, millega jätab X kaebuse rahuldamata. Ringkonnakohtu põhjendused on alljärgnevad.

9. Kodakondsuse omandamise aluse määratlemine ei ole kaalutlusotsus, vaid juriidilise fakti tuvastamise küsimus. Inimene kas on (dokumentaalselt tõendatult) sünnijärgne Eesti kodanik või ei ole. Seega on halduskohtu etteheited PPA-le kaalutlusõiguse rikkumisest asjassepuutumatud ning kaebaja väited sellest, et ta on juba Eesti Vabariigi kodanik või mis põhjustel ei olnud tema esivanemal võimalik Venemaalt Eestisse naasta, ei oma asja lahendamisel tähendust.

10. Kaebaja soovib tõendada, et ta on omandanud Eesti kodakondsuse sünniga oma vanaisa kaudu, kelle isa Y soovis 1920. aastal opteerida Eesti kodakondsust Tartu rahulepingu art IV alusel. Asja materjalidest nähtub, et Y esitas Moskva kontroll-opteerimiskomisjonile sooviavalduse enda, oma abikaasa ja laste nimel ning tempel dokumendil näitab, et neile

väljastati ka kodakondsustunnistused (dtl 83–93). Vaidlus puudub selles, et Y ei naasnud Eestisse, vaid suri Venemaal.

11. Praeguse asja lahendamisel on asjakohane tugineda Riigikohtu 02.03.2018 otsusele nr 3-16-1810, kuna kahe vaidluse asjaolud on sarnased. See, et viidatud lahendis oli kaebajaks Venemaa Föderatsiooni kodanik ja praeguses asjas Eesti Vabariigi kodanik, ei oma vaidluse kontekstis mingit tähendust, sest nagu varem märgitud, ei ole kodakondsuse määratlemine kaalutusotsus ning mõlema vaidluse puhul on oluline vaid küsimus, kas isik on sünnijärgne Eesti kodanik või mitte, täpsemalt, kas optandi Eestisse tulemata jätmisel saab lugeda kodakondsuse Tartu rahulepingu art 4 tähenduses siiski omandatuks. Kaebaja ei ole täitnud sünnijärgse Eesti kodakondsuse omandamise tingimusi. Opteerumine eeldas kahe tingimuse koos esinemist, milleks olid Eesti Vabariigi kodakondsuse valimine ja asumine teatud aja jooksul Venemaalt Eestisse tagasi pärast Tartu rahulepingu sõlmimist.

12. Erinevalt K. Albi käsitlest („Optantide järeltulijad kui sünnijärgsed Eesti kodanikud“, Juridica 9/2020) on Riigikohus viidatud lahendis pidanud oluliseks Eesti kodakondsuse opteerimise laiemat konteksti ja eesmärki, mh topeltkodakondsuse (mis oli Eesti kodakondsusseadustega keelatud) tekkimise vältimist. Riigikohtu seisukohtade kohaselt ei saanud rahulepingu eesmärgiks olla arvestatava Eesti kodanikkonna loomine välisriigi territooriumile. See oleks selgelt erinenud enne rahulepingu sõlmimist kehtinud Maanõukogu määrusest tulenenud Eesti kodanikkonna määratlemise ja kujunemise põhimõtetest. Muu hulgas oleks see loonud olukorra, kus Eesti riigil poleks olnud võimalik vältida Eesti kodanike topeltkodakondsuse omandamist. Samuti oleks arvuka kodanikkonna jäämine välisriigi territooriumile erinenud tolleaegsest rahvusvahelisest praktikast uute riikide tekkimisel (p 11). Riigikohtu hinnangul tuleb opteerumist vaadelda kui protsessi, mis ei lõppenud Eesti kodakondsusesse vastuvõtmise tunnistuse väljaandmisega, vaid opteerujatele välja antud kodakondsusesse vastuvõtmise tunnistus andis isikutele kindluse, et pärast seda, kui ta on saabunud Eestisse, loetakse ta Eesti kodanikuks (p 12). Topeltkodakondsuse vältimise küsimust on Riigikohus käsitlenud viidatud otsuse p-s 16 ning märkinud lisaks, et okupeeritud Eestisse elama asumist ei saa käsitada tahteavaldusena viia lõpule Eesti Vabariigi kodakondsuse omandamine. 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 (p 17). Riigikohtu otsuse p-st 18 saab järeldada, et aastatel 2003–2015 rakendatud halduspraktika, mis võimaldas Eesti kodanikena käsitada ka neid optante, kes Eestisse ei tulnud, oli ekslik. Riigikohtu otsuse nr 3-16-1810 seisukohtade jätkuvat asjakohasust kinnitab nt see, et asjas nr 3-16-1452 esitatud teistmisavaldust ega ka asjas nr 3-20-1455 esitatud kassatsioonkaebust ei võtnud Riigikohus menetlusse.

13. Ringkonnakohtu arvates ei ole võimalik TÜ analüüsist (Aastatel 1918–1940 opteerimise teel Eesti kodakondsuse omandamise küsimusi käsitletud õiguse ja halduspraktika analüüs. Lõpparuanne Tartu Ülikooli ja Siseministeeriumi vahelisele töövõtulepingule. Tartu Ülikool 2018) ega muudest rahulepingu sõlmimisele järgnenud halduspraktikat selgitavatest arvamustest (varem viidatud K. Albi artikkel) 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. Ringkonnakohus on neid küsimusi põhjalikult käsitlenud 30.06.2021 otsuses nr 3-20-1455 (jõustunud 07.12.2021). Selles otsuses leidis ringkonnakohus järgmist (p-d 11–18): „*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. /.../ 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 optsiooni 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 leitakse, et optandi otsus on reeglina konstitutiivne, s.t optsioon ei ole kodakondsuse saamise taotlus, mille riik peaks veel heaks kiitma. Seetõttu kinnitab optsiooniotsuse kohta antud tõend vaid konkreetseid asjaolusid ja erinevate tingimuste (vorm, tähtaeg jne) täitmisel puudub haldusorganil ka kaalutusõigus optsiooniotsuse tunnustamise osas; sise- ja välisriiklikel organitel on optsiooniks olemasoleva õigusega seonduvate eeskirjade ja menethuse 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. /.../ 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. /.../ 18. Tartu rahulepingu art XII 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 XII 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 XII 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 XII kaudu laiendada ei saa. Artikli XII asjassepuutuvuse välistab aga ka see, et õigust Eesti kodakondsusele ei andnud Venemaa, kuid artikkel XII näeb ette vaid Venemaa poolt antud eeliste ja õiguste laiendamise Eesti kodanikele.“

14. Ringkonnakohus on jätkuvalt nendel seisukohtadel. Kuigi kaebaja esiisal Y-1 võis olla õiguspärane ootus nõuda Eesti kodakondsusse vastuvõtmist ja isikutunnistuse väljastamist kodakondsustunnistuse 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. Asjassepuutumatu on halduskohtu arutus teemal, kas kaebaja vanaisa saaks vaadelda sünnijärgse Eesti kodanikuna, kui ta ei oleks Eestisse naasnud 1969. a-l, vaid 1992. a-l. Kuna kaebaja vanaisa isal Y-1 jäi kodakondsuse omandamine lõpuni viimata, ei omandanud sünnijärgset Eesti kodakondsust ka tema poeg (kaebaja vanaisa) ning aeg, mil ta Eestisse naasis (1969. või 1992. a), ei oma tähtsust. PPA on vaideotsuses ka õigesti osutanud, et kaebaja vanavanaisa venna järeltulijale sünnijärgse kodakondsuse andmine ei laiene kaebajale ning kaebajale ei saaks ka teoreetiliselt anda sünnijärgset Eesti kodakondsust seda liini pidi.

15. Eelnevast tulenevalt rahuldab ringkonnakohus PPA apellatsioonkaebuse ja tühistab halduskohtu otsuse. Ringkonnakohus teeb ise asjas uue otsuse, millega jätab X kaebuse tervikuna rahuldamata (HKMS § 200 p 3). Vastavalt HKMS § 108 lg-le 1 ja § 109 lg-le 1 jäävad menetlusosaliste esimese ja teise kohtuastme menetluskulud nende endi kanda.

(allkirjastatud digitaalselt)