



Õiguskantsler

Elmar Vaher
ppa@politsei.ee

Teie 30.11.2018 nr 1.2-3/56-1

Meie 07.12.2018 nr 7-4/181596/1805367

Optantide järeltulijate kodakondsus

Austatud Elmar Vaher

Küsisite õiguskantsleri seisukohta varem sünnijärgseks Eesti kodanikuks loetud ja Eesti Vabariigi kodaniku isikut tõendavad dokumendid saanud inimeste uute dokumentide väljastamise asjas.

Kokkuvõte

Tegemist on keerulise õigusliku küsimusega, kus ajaloolaste ja juristide seisukohad on ajas muutunud. Võimalik, et teada olevate faktide ja nende seoste pinnal ei olegi võimalik ühtainust vaieldamatult õiget järeldust teha. Seesuguses olukorras ei tohi aga kannatada inimesed, kes juba on loetud sünnijärgseks Eesti Vabariigi kodanikuks ja kellele on antud Eesti Vabariigi pass. Nende isikut tõendavate dokumentide kehtivusaja lõppedes ei ole Politsei- ja Piirivalveametil kohustust kodakondsuse küsimust ümber hinnata. Seda ei nõua ükski seadus ega kohtulahend. Neile inimestele tuleb Põhiseadusest ja seadustest lähtudes dokumendi kehtivusaja lõppedes väljastada uus pass. Võimalikke õiguslikke vaidlusi kodakondsuse ja selle omamise tingimuste asjus tuleb arutada eraldi. Juba kodanikuna määratletud inimestele uute dokumentide väljaandmine ei loo õiguspärast ootust neile, kelle Eesti kodakondsusesse kuulumist ei ole riik varem tuvastanud ja kes taotlevad Eesti kodaniku isikut tõendavaid dokumente esimest korda.

Isikut tõendavate dokumentide väljastamise ja kodakondsuse määratlemisega seotud vaidluste erisus ja heausksete kodanike halvemasse olukorda seadmise keeld

1. Isikut tõendavate dokumentide uuendamisel tuleb eristada kodakondsuse määratlemist isikut tõendavate dokumentide väljastamisest. Haldusorgan on varem leidnud, et osad optantide järeltulijad omandasid sünniga Eesti kodakondsuse. Seetõttu tuleb neid pidada Eesti kodanikuks ja neile tuleb väljastada isikut tõendavad dokumendid tavapärase tähtaja jooksul. Seejärel saab haldusorgan hinnata, millisel alusel nende kodakondsuse küsimus lahendada.

2. Pärast dokumentide väljaandmist võib haldusorgan teha kaalutletud ja põhjendatud otsuse selle kohta, kas inimene on Eesti kodanik. Õiguskindluse, seaduslikkuse ja hea halduse tava põhimõttest lähtudes ei saa riik käituda sõnamurdlikult ning sama õiguslikku küsimust korduvalt ümber otsustada. Kui on teada, et mõnes küsimuses valitseb õiguslik selgusetus, tuleks vältida otsuse tegemist enne, kui asjakohased õiguslikud aspektid on igast küljest välja selgitatud. Seejuures tuleks ka arvestada õiguslike analüüside valmimist. Kui riik saadab lühikese aja

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

jooksul inimesele tema õigusliku staatuse kohta erinevaid sõnumeid, võib inimene tajuda sellist kohtlemist meelevaldse ja sõnamurdlikuna.

PPA peab vajadusel uuendama haldusmenetlust nende inimeste puhul, kellele on antud selgitusi või kelle suhtes on antud välja haldusakt Eesti kodanikuks mittelugemise kohta, mis on vastuolus eespool kirjeldatud põhimõtetega.

3. Kodakondsusega seotud keerulises õigusvaidluses ei või ebasoodsasse olukorda panna inimesi, kes on heauskselt lähtunud Eesti riigi varasematest otsustest. Riigikohus on rõhutanud (vt käesoleva seisukoha p 13), et kui inimene ei ole riigile andnud valeandmeid ja on loetud sünnijärgseks kodanikuks, ei pea ta riigi vea tõttu kannatama. PPA-l on võimalik õiguspäraselt pr Ruttole jt temaga sarnases olukorras olevatele inimestele Eesti kodakondsus säilitada ja isikut tõendav dokument välja anda. See ei loo kellelegi neist, kes ei opteerunud, õigust samadel alustel kodakondsust nõuda.

Optantide järeltulijate õigus sünnijärgsele kodakondsusele

4. Põhiseaduse § 8 lg 1 näeb ette, et igal lapsel, kelle vanematest üks on Eesti kodanik, on õigus Eesti kodakondsusele sünnilt. Seda õigust puudutavate sätete sisustamisel ning halduspraktika kujundamisel tuleb silmas pidada, et tegemist on põhiõigusega.

5. Eesti õiguspraktikas on valitsenud viimastel aastatel selgusetus, kas need optandid, kes ei naasnud Eestisse, säilitasid Eesti kodakondsuse, ning kas nende järeltulijad on sünnijärgsed Eesti kodanikud.

6. PPA halduspraktikas loeti 2003. aastast kuni 2015. aastani Eesti Vabariigi sünnijärgseteks kodanikeks opteerunud isiku järeltulijad sõltumata sellest, kas opteerunu asus aasta jooksul Eestisse elama või mitte. Alates 2015. aastast on PPA lähtunud halduspraktikas seisukohast, et Tartu rahulepingu artiklis IV ettenähtud kohustus Venemaalt lahkuda oli oluline tingimus, millest sõltus, kas inimene viis opteerimise lõpuni ning realiseeris õiguse Eesti kodakondsusele. PPA halduspraktika muutmise aluseks olnud ajaloolistes dokumentides ei ole siiski selgelt määratletud, kas optandid säilitasid Eesti kodakondsuse ka juhul, kui nad ei tulnud ühe aasta jooksul Eestisse.

7. Seda küsimust puudutanud kohtumenetlused kestsid mitu aastat. Riigikohtu halduskolleegium leidis 02.03.2018 veidi teistel asjaoludel tekkinud kaasuses langetatud otsuses, et opteerumist tuli vaadelda kui protsessi, mis ei lõppenud Eesti kodakondsusesse vastuvõtmise tunnistuse väljaandmisega. Opteerujale välja antud kodakondsusesse vastuvõtmise tunnistus andis inimesele kindluse, et pärast seda, kui ta on saanud Eestisse, loetakse ta Eesti kodanikuks. Kui kodakondsustunnistusele märgitud inimesed ei viinud kodakondsuse omandamist lõpule, ei omandanud nende lapsed sünniga Eesti kodakondsust.¹

8. Riigikohtu lahend ei toonud selles asjas siiski täielikku selgust. Kohtumenetluse käigus ei tellitud selle küsimuse täpsustamiseks ka ekspertiisi. Avalikkusele oli teada, et Siseministeriumi tellimisel analüüsisid sama küsimust Tartu Ülikooli teadlased (vt „[Aastatel 1918–1940 opteerimise teel Eesti kodakondsuse omandamise küsimusi käsitletud õiguse ja halduspraktika analüüs](#)“).

¹ RKHko 02.03.2018, nr [3-16-1810](#), p 12, 17.

9. Riigikohtu lahendid on õiguse tõlgendamisel suuniseks, kuid Eestis ei kehti pretsedendiõigust. Kohtulahend on siduv kohtumenetluse pooltele konkreetses asjas. Kohtulahendi aluseks on menetluse käigus väljaselgitatud asjaolud. Õiguse tõlgendamisel tuleb silmas pidada Riigikohtu lahendeid, kuid arvestama peab ka muid allikaid. Kui kohtuotsuse tegemisel ei ole ajaloolisi asjaolusid välja selgitatud, tuleb lahendis tehtud järeldusi uusi asjaolusid arvestades uuesti hinnata.

10. Kokkuvõtlikult võib öelda, et kõnealuses analüüsis on Eestisse mittenaasnud optantide õiguslikku staatust puudutanud arhiividokumente ning õiguslikku olukorda käsitletud oluliselt põhjalikumalt kui PPA haldusaktides, millega muudeti halduspraktikat, ning nende haldusaktide õiguspärasust puudutanud kohtumenetlustes. Seetõttu peab PPA sellekohase halduspraktika õiguspärasust uuesti hindama, arvestades muu hulgas analüüsis väljaselgitatud asjaolusid.

Isikut tõendavate dokumentide väljastamine inimestele, keda riik on tunnustanud sünnijärgse kodanikuna

11. Eesti õiguskorras ei ole reguleeritud menetlust, mille raames tehtaks kindlaks, kas inimene on omandanud Eesti kodakondsuse sünniga. Seda asjaolu hinnatakse isikut tõendavate dokumentide taotlemise käigus.

12. Kui inimesele väljastatakse esimest korda Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid, teeb haldusorgan õiguslikult siduvalt kindlaks, et tegemist on Eesti kodanikuga. Olemuslikult on see haldusakt. See haldusakt kehtib kuni kehtetuks tunnistamiseni ([haldusmenetluse seadus](#) (HMS) § 61 lg 2). Seega on inimesel Eesti kodaniku õigused ja kohustused seni, kuni on õiguslikult siduvalt kindlaks tehtud, et tal ei ole õigust Eesti kodakondsusele ning selle kohta on antud haldusakt.

13. Kodakondsuse üle otsustamisel tuleb järgida õiguspärase ootuse põhimõtet (vt HMS § 67). Eespool nimetatud Riigikohtu lahendist ei tulene kohustust lugeda mittekodanikuks inimesi, kes on juba kodanikuna määratletud ja kellele on isikut tõendavad dokumendid varem välja antud. Riigikohus märkis, et „kui isik ei ole esitanud võltsitud dokumente või valeandmeid ning ta käitub õiguskäitumise ega ole ohuks Eesti julgeolekule või põhiseaduslikule korrale, siis tuleb teda ka edaspidi lugeda Eesti kodanikuks. Kui isik on loetud Eesti kodanikuks seetõttu, et tema üleneja sugulane on loetud isikut tõendava dokumendi väljaandmise menetluses ekslikult Eesti kodanikuks, välistab KodS § 32 lõige 4 tema määratlemise teisiti kui Eesti kodanikuna“.² Õiguskantsleril pole teavet selle kohta, et pr Rutto jm sarnastel juhtudel oleks alust arvata, et dokumentide taotlejad oleksid ise võltsitud dokumente või valeandmeid esitanud või kujutaksid ohtu riigile. Seega on PPA-l võimalik võtta arvesse usalduse kaitse põhimõtet ning inimese huvi senise haldusakti kehtima jäämiseks.

14. Kuna varasemas halduspraktikas tunnustas haldusorgan optantide järeltulijaid sünnijärgsete kodanikena ka juhul, kui nende vanemad ei naasnud Eestisse, väljastati neile Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid. Dokumentide uuendamisel on PPA kontrollinud dokumentide väljaandmise alust ning on tekkinud kahtlus, kas neid inimesi on tunnustatud ekslikult Eesti kodanikuna. [Kodakondsuse seaduse](#) (KodS) § 32 järgi on võimalik sellises olukorras kodakondsus säilitada.

15. KodS § 32 näeb ette õigusliku aluse lugeda Eesti kodanikuks inimene, keda vastutav haldusorgan on lugenud ekslikult Eesti kodanikuks. Inimese suhtes, kes on teise riigi kodanik,

² RKHko 02.03.2018, nr [3-16-1810](#), p 18.

jõustub otsus Eesti kodanikuks lugemise kohta siis, kui inimene esitab Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutusele tõendi, et ta on teise riigi kodakondsusest vabastatud (KodS § 32 lg 7). Kui selgub, et inimene on siiski sünnijärgne kodanik, puudub alus lugeda teda ekslikult kodakondsuse omandanuks ega saa seada kõrvaltingimust teisest kodakondsusest loobumiseks.

16. Juhul kui haldusorgan leiab, et inimene on omandanud Eesti kodakondsuse ekslikult ja ta tuleb lugeda Eesti kodanikuks KodS § 32 alusel, tuleb see menetlus korraldada nii, et vastavad otsused võimaldavad inimesel säilitada kodaniku staatuse seni, kuni tehakse uus otsus kodakondsuse kohta. Menetlusdokumentidest selgub, et PPA on teatanud inimestele, et nad peavad taotlema vahepealsel ajal elamisluba nii, nagu taotlevad riigis viibivad välismaalased. Selline nõue on meelevaldne. Nagu eelpool märgitud, säilitab inimene kodaniku staatuse seni, kuni tehakse õiguslikult siduvalt kindlaks, et tegemist ei ole kodanikuga. Seejuures on seaduses olemas alus lugeda inimene Eesti kodanikuks ka juhul, kui ta määratleti algselt kodanikuna ekslikult. Seetõttu ei ole eesmärgipärane seada ekslikult Eesti kodanikuks tunnistatud inimest kodakondsusmenetluse ajaks välismaalase staatusesse, nii et ta peaks taotlema elamisluba.

17. Tuleb silmas pidada, et Eesti kodaniku ja välismaalase õiguslik seisund on väga erinev. Põhiseaduse §-st 14 lähtudes peab arvestama haldusotsuste mõju inimese õiguslikule seisundile. Puudub igasugune avalik huvi, mis õigustaks seda, et inimene seatakse ootamatult fakti ette, et seni end sünnijärgseks kodanikuks pidanud inimene on riigi hinnangul välismaalane. Seetõttu peab vastavate haldusotsuste tegemisel andma inimesele võimaluse ja piisavalt aega, et teha oma elukorralduses vajadusel ümberkorraldusi.

18. Isikut tõendavatel dokumentidel on tänapäeva ühiskonnas peale kodakondsuse tõendamise eesmärgi veel mitmeid muid funktsioone. Isikut tõendavate dokumentide olemasolu on seotud mitmete põhiõiguste teostamisega. Ilma kehtiva isikut tõendava dokumendita on keeruline teha ka igapäevaseid toiminguid. Sel põhjusel on kehtestatud dokumendi väljaandmisele suhteliselt lühikesed tähtajad ning antud võimalus taotleda dokumente kiirkorras. Seadus sätestab ühtlasi, et Eesti kodanikul peab olema isikutunnistus ([isikut tõendavate dokumentide seaduse](#) (ITDS) § 5). Dokumendi väljaandmiseks kehtestatud tähtaja pikendamiseks peavad olema väga kaalukad põhjused.

19. Isikut tõendav dokument antakse välja üksnes isikut tõendavate dokumentide seaduses sätestatud alustel (ITDS § 10 lg 1). Siseministri [määruse](#) § 34 lg 1 kohaselt annab PPA isikut tõendava dokumendi välja või keeldub sellest üldjuhul 30 päeva jooksul. Menetlustähtaega võib pikendada, kui isikut tõendava dokumendi väljaandmise seadusliku aluse kontrollimine kestab taotluse läbivaatamiseks ettenähtud tähtajast kauem (määruse § 35 lg 1).

20. Mõistagi peab PPA veenduma, et Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid väljastatakse ainult nendele inimestele, kes on Eesti kodanikud. Juba Eesti kodanikuna määratletud inimese puhul ei või isikut tõendava dokumendi väljaandmise tähtaega pikendada sel põhjusel, et õigusnormide sisustamisel valitseb õiguslik selgusetus. Samuti ei ole alust pikendada dokumentide väljaandmise tähtaega, kuni inimene kaalub, kas loobuda teisest kodakondsusest või käib sellekohane menetlus. Ka sel ajal on ta endiselt Eesti kodanik. Kui hiljem selgub, et inimene on loetud Eesti kodanikuks siiski ekslikult ja/või ta ei soovi loobuda teisest kodakondsusest, võib talle välja antud Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi tunnistada kehtetuks.

Järeldused nende inimeste suhtes, kes taotlevad dokumente esimest korda

21. Samad kaalutlused ei kehti üldjuhul aga nende inimeste kohta, kelle Eesti kodakondsusesse kuulumist ei ole riik varem tuvastanud ja kes taotlevad Eesti kodaniku isikut tõendavaid dokumente esimest korda (v.a alaealised, kelle Eesti kodakondsus tehakse kindlaks vanema järgi, kes on sattunud eespool kirjeldatud olukorda ja kellele väljastatakse esmakordselt isikut tõendavad dokumendid).

22. Nende puhul võib pidada üldjuhul põhjendatuks, et enne dokumentide väljastamist hinnatakse igakülgselt, kas tegemist on Eesti kodanikuga.

23. Juba kodanikuna määratletud inimestele uute dokumentide väljaandmine ei loo õiguspärast ootust, et hiljem taotluse esitajaid peab edaspidi määratlema kodanikuna.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Siseministerium

Kristiina Albi 693 8412
Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee