

TARTU ÜLIKOOL
FILOSOOFIATEADUSKOND
AJALOO OSAKOND
LÄHIAJALOO ÕPPETOOL

HELEN ROHTMETS

**EESTI KODAKONDSUSE KUJUNEMINE: PÕHIMÕTTED JA
PRAKTIKA**

MAGISTRITÖÖ

JUHENDAJA:
Professor Eero Medijainen

TARTU 2005

Sisukord

SISUKORD	2
SISSEJUHATUS	3
1. KODAKONDSUS JA SELLE OMANDAMINE	7
1.1. MIS ON KODAKONDSUS?	8
1.1.1. Kodakondsuse mõiste ja selle ajalooline kujunemine	8
1.1.2. Rahvusriigi-järgne kodakondsus	12
1.1.3. Terminoloogilised raskused.....	14
1.2. KODAKONDSUSE OMANDAMISE PÕHIPRINTSIIBID	17
1.2.1. Kodakondsuse omandamine sünniga.....	17
1.2.2. Kodakondsuse omandamine õigusakti alusel.....	20
2. EESTI VABARIIGI KODANIKKONNA MÄÄRATLEMINE	22
2.1. MAANÕUKOGU MÄÄRUS EESTI VABARIIGI KODAKONDSUSE KOHTA	23
2.2. VÄLISMAALASED JA SÕJAPÕGENIKUD EESTIS	26
2.3. VÄLISMAAL ELAVATE EESTLASTE KODAKONDSUSE KÜSIMUS	32
2.4. EESTI KODAKONDSUSE OPTEERIMINE N. VENEMAAL	35
2.4.1. Opteerimise käik	36
2.4.2. Opteerimiskomisjonide muulaspoliitika	40
2.4.3. Eestlaste opteerimine.....	43
3. EESTI KODAKONDSUSE OMANDAMINE ANNEKSIOONI EEL JA JÄREL	47
3.1. KODAKONDSUSKÜSIMUSTE ÕIGUSLIK REGULATSIOON 1920. AASTATEL.....	47
3.2. 1938. AASTA KODAKONDSUSE SEADUS	55
3.3. EESTI VABARIIGI KODAKONDSUSE TAASTAMINE	58
KOKKUVÕTE	65
SUMMARY	71
KASUTATUD KIRJANDUS JA ALLIKAD	74

Sissejuhatus

Riigi tekkimine ja olemus ning roll nii inimeste jaoks kui rahvusvaheliste suhete arengus on ühiskonna uurimisega tegelevaid teadlasi huvitanud juba sajandeid. Tänapäeval tegelevad õpetustega riigist ning uurivad selle erinevaid aspekte politoloogid, sotsioloogid, ajaloolased, rahvusvaheliste suhete teoreetikud, majandusteadlased jt. Peatumata siinkohal erinevate riigiteooriaga tegelevate koolkondade tutvustamisel, olgu märgitud, et riiki on peamiselt käsitletud keskse tegelasena rahvusvahelistes suhetes.¹ Teisalt võib riiki vaadelda aga olulise sisepoliitilise tegurina, teatud instrumendi või eesmärgina, mis on oma ajaloo jooksul läbinud mitmeid murrangulisi arenguetappe. Levinud käsitluse kohaselt jääb rahvusriigi kui teatud ideaali kõrgaeg Prantsuse revolutsiooni ja möödunud sajandi seitsmekümnendate aastate vahelisse ajajärku.² Mõtestades 20. sajandi lõpukümnenditel maailmas aset leidnud arenguid, tõusetub küsimus, milliseks kujuneb rahvusriigi ja selle suveräänsuse roll edaspidi. Sellega seondub omakorda küsimus kodakondsusest, mille andmise otsustamine on alati olnud iga riigi suveräänne õigus ning milles Euroopa Liidu liikmesriigid ei ole teinud liidule seni mingeid mööndusi. Ometi ei saa välistada, et Euroopa Liidu edasine areng puudutab tulevikus ka kodakondsust ja sellega seotud küsimusi.

Klassikalise riigiõpetuse järgi koosneb riik vähemalt kolmest elemendist: territooriumist, rahvast ja riigivõimust. Kui pole rahvast ehk kindlaks määratud kodanikkonda, ei saa olemas olla ka riiki. Ja vastupidi – ainult riigi olemasolu annab isikule võimaluse olla kodanik ning nautida selle staatusega kaasnevaid privileege. See on eriline isiku ja riigi vaheline side, mida ei jagata sugugi igäuhega. Kodanikkonna määratlemisel kujundab riik iseennast, mis tõstab kodakondsuse temaatika riigi poliitika keskmesse.

Eesti Vabariigil on tulnud oma kodanikkonna loomise põhialuseid paika panna kahel korral – Eesti iseseisvumisel 1918. aastal ning taasiseseisvumisel tosinkond aastat tagasi. Siiski ei ole need kaks situatsiooni päris hästi võrreldavad – esimesel korral alustati kodanikkonna määratlemist nullist, sajandi lõpul tuli kõne alla ka kunagise kodanikkonna taastamine järjepidevuse alusel. Just seda võimalust kasutas Eesti Vabariik 1992. aastal, sidudes kodakondsusküsimused pool aastat varem välja kuulutatud riikliku kontinuiteediga.

Vabariigi algusaegadel ära tehtud töö muutis taasiseseisvumise järgsete kodakondsusküsimuste lahendamise lihtsamaks. Eesti kodanikeks tunnistati kõik need, kes olid

¹ Hobson, J. *The State and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.; Bobbitt, P. *The Shield of Achilles: war, peace and the course of history*. London: Penguin Books, 2003.

² Creveld, M. *The Rise and Decline of the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

seda enne Nõukogude okupatsiooni algust, ning nende järglased. Võib aga küsida, kuidas said Eesti Vabariigi kodanikeks need isikud, kellest tänane kodanikkond põlvneb? Ning selles võtmes omandavad kahe maailmasõja vahelises Eestis tehtud kodakondsusotsused erilise tähenduse.

Nõukogude perioodile eelnenud omariikluse aja sise- ja välispoliitika kohta on ilmunud mahukaid monograafiaid rõhuasetusega mitmetele erinevatele valdkondadele. Põhjalikult on käsitletud Eesti Vabariigi iseseisvumist ja selle eellugu.³ Uuritud on Eesti Vabariigi erakondade kujunemist ja toonast parteipoliitilist ajalugu.⁴ Põhjalikud käsitlused on ilmunud Eesti Vabariigi algusaegade majanduspoliitika ning riigikaitsepoliitika kohta.⁵ Hiljuti nägi trükivalgust ka mahukas monograafia Eesti Vabariigi II maailmasõja eelsest välispoliitikast, mida on analüüsitud tihedas seoses sisepoliitiliste arengute ja otsustega.⁶ Samuti on uuritud Eesti välissaatkondade kujunemist ja nende tegevust⁷ ning Eesti suhteid Rahvasteliiduga.⁸ Eesti Vabariigi sõdadevahelise aja sise- ja välispoliitika koondülevaate esitab koguteos „Eesti maast ja rahvast”.⁹

Huvitaval kombel ei ole aga ilmunud eraldi uurimusi Eesti Vabariigi algusaegade kodakondsuspoliitika kohta, ehkki tegemist on nii riigi kui ka iga inimese jaoks äärmiselt olulise valdkonnaga. Käsitlemist on leidnud vaid üksikud kodakondsuspoliitika aspektid. Kitsamalt opteerimisega seonduvat problemaatikat on puudutanud oma uurimustes geograaf Hill Kulu¹⁰ ning ajaloolased Eero Medijainen¹¹ ja Jüri Ant.¹² Opteerimisküsimusega on tegelenud ka omal ajal kõrgeid ameteid pidanud ajaloolased, ENSV akadeemik Viktor Maamägi¹³ ning kunagine Tartu Ülikooli rektor A. Koop,¹⁴ kelle teosed kannavad küll oma

³ Laaman, E. Eesti iseseisvuse süünd. Stockholm: Vaba Eesti, 1954.

⁴ Graf, M. Parteid Eesti Vabariigis 1918-1934: koos eellooga 1905-1917 ja järellooga 1934-1940. Tallinn: Tallinna Pedagoogikaülikooli kirjastus, 2000.; Toomla, R. Eesti erakonnad. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1999.

⁵ Valge, J. Lahtirakendamine: Eesti Vabariigi majanduse stabiliseerimine 1918-1924. Tallinn: Rahvusarhiiv, 2003.; Pajur, A. Eesti riigikaitsepoliitika aastail 1918-1934. Tartu: Eesti Ajalooarhiiv, 1999.

⁶ Ilmjärv, M. Hääletu alistumine: Eesti, Läti ja Leedu välispoliitilise orientatsiooni kujunemine ja iseseisvuse kaotus. 1920. aastate keskpaigast anneksioonini. Tallinn: Argo, 2004.

⁷ Medijainen, E. Saadiku saatuse: Välisministeerium ja saatkonnad 1918-1940. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1997.

⁸ Made, V. Külalisena maailmapoliitikas. Eesti ja Rahvasteliit 1919-1946. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 1999.

⁹ Elango, Ö.; Ruusmann, A.; Siilivask, K. Eesti maast ja rahvast: maailmasõjast maailmasõjani. Tallinn: Olion, 1998.

¹⁰ Kulu, H. Eestlaste tagasiränne 1940-1989 Lääne-Siberist pärit eestlaste näitel. (Doktoritöö). Helsingi, 1997.

¹¹ Medijainen, E. Optieren für Estland – eine freiwillige oder eine erzwungene Migration 1920-1923?./ Mertelsmann, O. (Hrsg.). Estland und Russland. Aspekte der Beziehungen beider Länder. Hamburg: Verlag Dr. Kovač, 2005.; Medijainen, E. Saadiku saatuse: välisministeerium ja saatkonnad 1918-1940. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1997.

¹² Ant, J. Eesti 1920. Iseseisvuse esimene rahuaasta. Tallinn: Olion, 1990.

¹³ Maamägi, V. Uut elu ehitamas. Eesti vähemusrahvus NSV Liidus (1917-1940). Tallinn: Eesti Raamat, 1980.

¹⁴ Koop, A. NSV Liidu ja kodanliku Eesti suhted aastail 1920-1928. Tallinn: Eesti Raamat, 1996.

ajastu pitserit, esindades stalinlikku ajaloonägemust. Käsitletud on ka I maailmasõja ja Vene kodusõja keerises Eestisse sattunud põgenike problemaatikat, seda nii Karsten Brüggemanni¹⁵ kui Vahur Made teostes.¹⁶ Seevastu on üsna põhjalikult kirjutatud Eesti Vabariigi kodakondsuse taastamisega seondunud probleemistikust 1990. aastatel,¹⁷ 1938. aasta kodakondsuse seaduse taaskandamisega seonduvat on käsitletud ka mitmetes õigusalastes lõpu- ja magistritöödes.¹⁸

Käesoleva töö eesmärk on avada seega praktiliselt uurimata valdkond Eesti ajalookirjanduses – anda ülevaade sellest, kuidas kujundati Eesti Vabariigi esmane kodanikkond ning millistele alustele rajati edasine kodakondsuspoliitika. See on uurimus Eesti Vabariigi kodakondsuse institutsiooni kujunemisest võttes arvesse kõiki seda protsessi mõjutanud asjaolusid. Tegu on ühe riigi keskse uurimusega, mis on asetatud rahvusvahelisse konteksti läbi paralleelide tõmbamise tollases Euroopa õiguspraktikas levinud kodakondsuse andmise üldpõhimõtetega.

I maailmasõja tulemusel tekkinud noored riigid juhindusid oma kodakondsust määratlevate regulatsioonide koostamisel tollal üsna liberaalsetest, rahvaste ja rahvuste vaba enesemääramise põhimõtetest. Samas jäid need regulatsioonid kaunis üldsõnaliseks, jättes kodakondsuspoliitika praktilistele teostajatele päris suure mänguruumi. Käesolev töö otsib vastust küsimusele kuivõrd liberaalsed ideed võeti aluseks Eesti riigi kodakondsuspoliitika ülesehitamisel? Millistest põhimõtetest lähtusid oma otsustamisvabaduse raamides Eesti kodakondsuspoliitika praktilised elluviijad? Kas liberaalne kodakondsuspoliitika oli kooskõlas Eesti riigi huvidega?

Magistritöö tuumikuks on Eesti Riigiarhiivis (ERA) säilinud riigiasutuste materjalid. Suurem osa kodakondsuse küsimusi käsitlevatest dokumentidest on talletatud Eesti Siseministeeriumi ja Välisministeeriumi fondidesse (vastavalt fond 14 ja 957). Seal leidub ka oluline osa kirjavahetusest opteerimise käigus tõusetunud küsimustes, millele lisavad olulise täienduse opteerimiskomisjonide endi fondid. Tegemist on äärmiselt mahuka ja mitmekülgse

¹⁵ Brüggemann, K. Von der Sezession zur Okkupation: die Entwicklung der Estnischen Republik und ihre Beziehung zur Sowjetunion 1920-1940./ Hackmann, J. (Hrsg.). Estland – Partner im Ostseeraum. Lübeck: Ostsee-Akademie, 1998.

¹⁶ Made, V. Eesti ja Rahvasteliit 1918-1925./ Kaks algust. Eesti Vabariik – 1920. ja 1990. aastad. Tallinn: Eesti Riigiarhiiv, 1998.; Made, V. Külalisena maailmapoliitikas. Eesti ja Rahvasteliit 1919-1946. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 1999.

¹⁷ Vt. näiteks Ruutsoo, R. Eesti kodakondsuspoliitika ja rahvusriigi kujunemise piirjooned./ Heidmets, M. (toim.). Vene küsimus ja Eesti valikud. Tallinn: Tallinna Pedagoogikaülikooli Kirjastus, 1998.; Park, A. Ethnicity and Independence: The case of Estonia in Comparative Perspective. – *Europe-Asia Studies*, 1994. Vol. 46. Nr. 1.

¹⁸ Vt. näiteks Freiberg, M. Changes in laws on citizenship in the Republic of Estonia: reasons, outcomes and compatibility with international law: Master Thesis. University of Oslo, Faculty of Law, Norwegian Institute of Human Rights. Oslo, 2000.

materjaliga, mis annab võimaluse uurida toonast kodakondsuspoliitikat väga erinevatest aspektidest.

Kodakondsusalase seadusandluse tagamaade vaatlemisel on olulise allikana kasutatud ka Maanõukogu ja Riigikogu fondides leiduvaid dokumente (vastavalt fond 78 ja 80), samuti publitseeritud Maanõukogu protokolle¹⁹ ning I Riigikogu istungite stenogramme.²⁰

Oluline allikas kodakondsus- ja opteerimisküsimuste vaatlemisel on kindlasti kaasaegne Eesti ajakirjandus. Võib nentida, et ajalehtedes ilmunud uudised kattuvad suuremalt jaolt arhiivimaterjalides sisalduva teabega, kuivõrd uudiste aluseks olid enamasti needsamad materjalid (näiteks siseministri ringkirjad ja otsused). Samuti ilmus ajalehtedes Politseivalitsuse peetud ametlik statistika ning võrtsikaid artikleid nii Eesti võimude välismaalaste poliitika kui opteerimiskomisjonide tegevuse kohta. Kasutatud on materjale peamiselt ajalehtedest Päevaleht (sõltumatu), Postimees (Eesti Rahvaerakonna häälekandja), Vaba Maa (Eesti Tööerakonna häälekandja) ning Kaja (Eesti Põllumeestekogude häälekandja).

Töös on lähivaatluse alla võetud Eesti kodakondsusalane seadusandlus nii kahe maailmasõja vahelisel perioodil²¹ kui 1990. aastate alguses.²² Tänuväärseks allikaks on autorile olnud mitmete 20. sajandi alguse mõjukate õigusteadlaste ülevaated kehtinud seadusandlusest. I. Csekey, A. Piibu, J. Uluotsa, E. Maddisoni artiklites ja õpikutekstides sisaldunud seadusandluse tutvustused on aidanud autoril Eesti Vabariigi algusaegade õigusmaastikul paremini orienteeruda ning pidepunkte leida.²³

Käesolev magistritöö on jagatud kolmeks peatükiks. Neist esimene annab ülevaate kodakondsuse institutsiooni ajaloolisest kujunemisest ning selle tähendusest tänapäeval. Eraldi peatutakse terminoloogilistel raskustel, mis seonduvad riikide erinevate traditsioonidega kodakondsuse mõiste sisustamisel. Samuti sisaldab peatükk ülevaadet põhimõtetest, millest riigid oma kodakondsuspoliitika kujundamisel juhinduvad.

Töö teine peatükk vaatleb, milliste põhimõtete alusel määratles oma kodanikkonna iseseisvunud Eesti Vabariik. Ülevaade antakse Eesti toonasest kodakondsust reguleerivast seadusandlusest ning selle rakendamisel tekkinud probleemidest. Eraldi on vaadeldud Eestis

¹⁹ Maanõukogu protokollid. 1917–1919. Tallinn, 1935.

²⁰ I Riigikogu protokollid. 1.–9. istungjärk. Tallinn, 1921–1923.

²¹ Riigi Teataja (edaspidi RT). Tallinn, 1918–1940.

²² RT. I osa, Riigikogu, Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse õigusaktid. Tallinn: Riigi Teataja Kirjastus, 1990.

²³ Csekey, I. Das Staatsangehörigkeitsrecht in Estland. Zeitschrift für Ostrecht, 1930. (4. Jahrgang). Nr. 3.; Piip, A. Rahvusvaheline õigus. Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv, 1936.; Piip, A. Rahvusvahelise õiguse süsteem. Tartu: Loodus, 1927.; Uluots, J. Riigiõigus. Konspekt prof. Uluotsa loenditest Kõrgemas Sõjakoolis 1934/1935.a. Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuse väljaanne, 1935.; Maddison, E. Die Estnische Staatsbürgerschaft. Tallinn: Keisermann, 1929.

viibinud välismaalaste ja sõjapõgenikega seonduvat probleematikat, mille tähendust Eesti riigi kodakondsusalastele otsustele ei saa alahinnata. Pikemalt käsitletakse Tartu rahulepingu alusel toimunud opteerimisprotsessi, mis oli mitme aasta vältel Eesti Vabariigi kodakondsuspoliitika tulipunktis ja määras enam kui 100 000 N. Venemaalt lahkuda sooviva eestlase saatuse.

Kolmas peatükk jätkab Eesti kodakondsuspoliitika vaatlemist 1920. ja 1930. aastatel. Selles antakse ülevaade kodakondsuse andmise põhimõtete muutumisest võrdluses tollase rahvusvahelise õiguspraktikaga. Käsitletakse huvitavamaid kohtukaasusi ning probleeme, mida seadusandja polnud osanud ette näha. Eesti Vabariigi kahe maailmasõja vahelise kodakondsuspoliitika olulisuse rõhutamiseks on töösse toodud ka side tänase päevaga: antakse lühiülevaade 1938. aasta kodakondsuse seaduse rakendamisest 1990. aastatel ning sellega seonduvad probleemidest.

Töös on vaid põgusalt puudutatud Nõukogude okupatsiooni tõttu pagulastena välismaale läinud eestlaste kodakondsusküsimust. See teema on tegelikult palju laiem ja väärrib kindlasti eraldi uurimist.

Viimasel paaril aastal on Eesti ajaloolased diskuteerinud Eesti omariiklusaja (1918-1940) periodiseerimise üle, mitmete mõjukate ajaloolaste pakutud periodiseeringud on ilmunud ajakirja *Tuna* veergudel.²⁴ Poliitilist ajalugu saab periodiseerida mitmeti, vastavalt sellele, milline riigieluline valdkond aluseks võetakse või milliseid sündmusi keegi tähtsustab. Samuti on võimalik eristada erinevaid etappe ning käitumismudeleid riigi tegevuses erinevate riigieluliste valdkondade reguleerimisel. Käesoleva magistritöö lõppsõnas on autor esitanud omapoolse nägemuse Eesti Vabariigi kodakondsuspoliitika võimalikust periodiseerimisest.

²⁴ Pajur, A. Eesti Vabariigi (1918-1940) ajaloo periodiseerimisest. – *Tuna*, 2003. Nr. 4.; Valge, J. Kuidas periodiseerida Eesti aega? – *Tuna*, 2004. Nr. 1.; Jaanson, K. Veel Eesti Vabariigi ajaloo periodiseerimisest. Pilk Läänemerelt. – *Tuna*, 2004. Nr. 2.

1. Kodakondsus ja selle omandamine

1.1. Mis on kodakondsus?

1.1.1. Kodakondsuse mõiste ja selle ajalooline kujunemine

Mõiste kodanik pärineb Vana-Kreekast (kr. k. *polites*) ning selle esmane sisu oli kuulumine linnriigi liikmeskonda koos võimalusega osaleda riigi valitsemisel. Kodanikud olid need, kes said *polise* asjades kaasa rääkida, kas siis otseselt rahvakoosolekul sõna võttes või seal hääletades.²⁵ Nagu määratles Aristoteles, on kodanik „see, kes valitseb ja keda valitsetakse.“²⁶ Kodanikuks olemine oli seejuures privileeg, mis ei laienenud enamusele linnriigi elanikest. Õnneliku vähemuse hulka ei kuulunud näiteks vähemjõukad isikud, naised, orjad ega välismaalased.²⁷

Vaid kindla ning väikesearvulise isikute grupi eelisõiguseks jäi kodakondsuse omandamine ka Vana-Roomas, kus kuningate minemakihutamise ja vabariigi väljakuulutamise järel 510. aastal e. Kr. mõiste samuti kasutusele võeti.

Kõik Rooma elanikud jagunesid õiguslikult kas vabadeks või orjadeks. Kuna inimene ei saanud oma vabaduseõigusi sünniga, vaid kodanikuõiguste omandamisega, siis jaotas Rooma tsiviilõigus (*ius civile*) vabadust ka erinevalt – vabad inimesed kas olid Rooma kodanikud või mitte.²⁸ Viimaste hulka kuulusid näiteks vallutatud maade vabaduse säilitanud elanikud ja Rooma kaitse all olevad välismaalased, kes võisid küll teha majanduslikke tehinguid, kuid kel puudusid õigused riigielu korraldamisel. Täielik õiguskaitse langes osaks üksnes Rooma kodanikele (*cives Romani*), kelle kodanikustaatus koosnes nii aktiivsest kui ka passiivsest õigusvõimest: hääleõigusest ja õigusest pidada ameteid, ning teiselt poolt, varanduslikust ja perekondlikust tsiviilsest õigusvõimest.²⁹ Rooma *ius civile* oli tsiviilõigus selle sõna tõelises tähenduses. See ei olnud õigus, mille kõikvõimas riik oleks kehtestanud oma

²⁵ Smith, R. M. Modern Citizenship./ Isin, E. F.; Turner, B. S. (eds.). Handbook of Citizenship Studies. London [etc.]: Sage Publications, 2002. Lk. 106.

²⁶ Liebich, A. Citizenship in its International Dimension./ Lieblich, A.; Werner, D. (eds.). Citizenship East and West. London; New York: Kegan Paul International, 1995. Lk. 27.

²⁷ Crick, B. Essays on Citizenship. New York: Continuum; London: Cassell, 2000. Lk. 4.

²⁸ Hattenhauer, H. Euroopa õiguse ajalugu. 1. raamat. [õppematerjal õigusteaduskonna üliõpilastele]. Tartu: Fontes Iuris, 1995. Lk. 95-96.

²⁹ Ilus, E. Rooma eraõiguse alused. Pärnu: Penikoorem, 2005. Lk. 77-79.

alamatele õiguslikuks lävimiseks, vaid just kodanike jaoks välja arendatud ja kasutatav õigus, kus riik ei olnud ülemaal ega kodanik alamal positsioonil.³⁰

Kuivõrd kodanikuõigused langesid aga osaks vaid vähestele, valitseti Roomat algusest peale aristokraatlikult, kitsa ringi ülikute perekondade poolt, kes olid esindatud Rooma senatis. Õigusliku erinevuse kodanike ja teiste Rooma territooriumil elavate isikute vahel kaotas ära keiser Caracalla oma ediktiga 212. aastast, kuid selleks ajaks olid praktiliselt hääbunud ka Rooma kodanike poliitilised õigused.³¹ Poliitilise võimu raskuspunkt oli senatist kandunud keisrikotta ning mõiste kodanik muutus peamiselt juriidiliseks staatuseks, mis tähendas isikule õigust tema enda ning tema vara riigipoolsele kaitsele.³² Tekkis uus mõiste isiku ja riigi vahelise seose tähistamiseks – alamlus. Sellisel alamal olid küll teatud kohustused riigi ees – maksta makse, täita seadusi, teenida sõjaväes, kuid tal puudusid poliitilised õigused.³³

Vana-Rooma vabariigiaegne kodanikumõiste vajus unustuse hõlma, kuid ei kadunud lõplikult. Ka keskaegses Euroopas said teatud staatusega isikud õiguse osaleda tekkinud linnade valitsemisel, ning võisid arvestada linnaomanikust vürsti kaitsega.³⁴ Nendel kodanikel (*Bürger, citoyen, citizen*) pidi olema kindel sissetulek ning enamasti ka linna territooriumil asuv kinnisvara. Nii said linna juhtimisest osa võtta vaid suursugustesse kaupmeeste perekondadesse kuuluvad inimesed ning sellest olid välja lülitatud kõik vähem varakad isikud.³⁵ Kuni valgustusajani ei tuntud Euroopas ühte kindlat poliitilist inim- ja põhiõiguste vabadust. Esines mitmeid väga erinevaid vabadusi, mille sisu ja ulatust tuli igal üksikjuhtumil eraldi määratleda ja tõendada. Keskaja “vabaduse” puhul tuli küsida, millisest ülimuslikkusest, millisest lõivust või õiguslikust kohustusest isik sellega vabastati ja millisel määral see aset leidis.³⁶

Kaasaegne kujutlus kodakondsusest kui kodaniku ja riigi vahelisest suhtest hakkas kujunema valgustusajal ning vormistus Prantsuse revolutsioonis. Nüüdisaegsetes kodakondsuse idee üheks rajajaks võib pidada prantsuse filosoofi J. J. Rousseau'd, kes omistas indiviidile kaheksa kvaliteedi: *citoyen* ehk aktiivne kodanik, kes võtab osa ühistahte kujundamisest, ning *subject* ehk alam, kes sellele tahtele allub.³⁷ Kodakondsust käsitles Rousseau kui riigi ja

³⁰ Hattenhauer 1995: 98.

³¹ Ilus 2005: 17.

³² Bowden, B. The Perils of Global Citizenship. – *Citizenship Studies*, 2003. Vol. 7. Nr. 3. Lk. 351.

³³ Uustal, A. Rahvusvaheline õigus. Tallinn: Eesti Raamat, 1984. Lk. 142.

³⁴ Bendix, R. Nation-building and citizenship: studies of our changing social order. New Brunswick; London: Transaction Publishers, 1996. Lk. 91.

³⁵ Hattenhauer, H. Euroopa õiguse ajalugu. 2. raamat. Lüübecki õigusest kuni Code Civil de France'ni. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2004. Lk. 59-62.

³⁶ *op.cit.* Lk. 51-52.

³⁷ Kross, E. Pisut mõtteid Eesti kodakondsusest. – *Vikerkaar* 1990. Nr. 9. Lk. 61-62.

isiku (*citoyen'i*) vahelist lepingut, kus mõlemal poolel on oma kindlad õigused ja kohustused.³⁸ Selline kodakondsuse tõlgendus ei erine kuigivõrd tänapäevasest käsitlusest, kus kodakondsust defineeritakse enamasti riigi ja tema kodaniku vahelise kindlatele vastastikustele õigustele ja kohustustele rajaneva õigusliku suhtena.³⁹

Õiguspraktikasse astus mõiste kodakondsus selle tänapäevases tähenduses Prantsuse Tsiiviilkoodeksiga (*Code Civil*) 1804. aastal. See sätestas muuhulgas, et isiklikes asjus kehtivad Prantsuse seadused prantslaste jaoks ka siis, kui nad viibivad väljaspool kodumaad. Tegelikult paneb just see arusaam aluse tänapäeva mõistes kodakondsuse eristamiseks kesk- ja varauusaja aialmusest, mil riigivõimuga seotuse esimene kriteerium oli territoriaalne. Ehkki kodakondsuse kui riikliku kuuluvuse lähtekohaks jäi endiselt seos kindla territooriumiga, ei tähendanud sellelt territooriumilt lahkumine enam isiku ja riigi vahelise seose katkemist.⁴⁰

Kodakondsusel kui riigi ja isiku vahelisel suhtel on mitu eesmärki ning erinevad riigiteoreetilised käsitlused on asetanud rõhu eri aspektidele. Demokraatliku käsitluse kohaselt on ühiskond ja ühiskondlik heaolu rajatud inimeste osalemisele riigi toimimisel ning kodakondsus on sellise osaluse eeldus. Kommunitaristliku lähenemise kohaselt on kodakondsus ühiskonna liikmeid liitev ning olemasolevaid sidemeid kindlustav ja tihendav jõud. Liberaalse käsitluse kohaselt aga vahend, mille kaudu isikud realiseerivad oma huve ja kaitsevad oma õigusi.⁴¹

Sotsiaalteadlane T. H. Marshall on oma klassikaliseks saanud käsitluses sidunud kodakondsuse mõiste kolme tüüpi õigustega – inimeste põhiõiguste, ning poliitiliste ja sotsiaalsete õigustega.⁴²

Esimesse gruppi kuuluvad kõik õigused, mis tagavad indiviidile vabaduse ja riigipoolse kaitse. Poliitiliste õigustena laienevad kodanikule valmisõigus ning õigus saada valitud riigi esindusorganeisse. Samuti õigus teenida riigiametis. Kõige laialdasem õiguste tüüp on aga sotsiaalsed õigused, mis peavad garanteerima kodanikule võimaluse elada „tsiviliseeritud olendina“. See on kogum sotsiaalsetest garantiidest, mis teostuvad avaliku-õigusliku haridussüsteemi, sotsiaalkindlustuse, tervisehoolekande jne. kaudu.⁴³

³⁸ Piip 1936: 188.

³⁹ Weis, P. *Nationality and Statelessness in International Law*, 2nd ed., Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1979. Lk. 4-6.

⁴⁰ Kross 1990: 61-62.

⁴¹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002. Lk. 89.

⁴² Marshall, T. H. *Class, Citizenship and Social Development*. Garden City, New York: Doubleday & Co, 1964. Lk. 71-72.

⁴³ *op.cit.* Lk. 72.

Marshalli käsitus silmas pidades võib kodakondsust seega käsitleda nii juriidilise, poliitilise kui sotsiaalse staatusena.⁴⁴ Ka on kodanikuks olemist sageli mõistetud kui teatud identiteeti, mis toetub ühistele väärtustele ja arusaamadele – see on ühisele kultuurile.⁴⁵ Kuid on olemas veel märksa laiem tõlgendus, mis osundab kodakondsusele kui ühiskondlikule osalusele. See on nägemus kodakondsusest kui tegutsemisest eesmärgiga olla “hea kodanik”. Kui Marshalli klassikaline nägemus viitab pigem „passiivsele kodakondsusele“, toonitab „hea kodanik olemise“ käsitus eeskätt kodaniku vastutust ja kohustusi.⁴⁶ Vaatamata õiguste sagedasele rõhutamisele on kodakondsus siiski kahepoolne side ning paneb kodanikule kohustuse täita oma riigi seadusi ja astuda vajadusel välja riigi kaitseks.

See, kui suur on isikule osaks langevate õiguste kogum, sõltub otseselt riigist ja seal valitsevast korrast. Nagu on tabavalt iseloomustanud K. Minogue, on kodakondsus kui spekter, mis kaob, kui liigume kummaski suunas liiga kaugemale. Ühele poole minnes jõuame despotismi, kus kodanikud alluvad täielikult valitseja tahtele. Teisele poole minnes aga marksistliku ideoloogiani, kus indiviid on täielikult lahustatud ühiskonda.⁴⁷ Ideaalne riigi ja kodaniku vaheline suhe asub kuskil spektri keskpunktis.

Võib küsida, kas kõigist eespool nimetatud kodakondsuse mõistet sisustavatest õigustest on ilma jäetud need riigi territooriumil elavad isikud, kes kodanikkonda ei kuulu. Nii oli see Vanas Kreekas ja Roomas. Tänapäeval on olukord oluliselt muutunud. Õigusteadlane A. Piip kirjutas juba 1927. aastal, et „*kogu rahvusvaheline elu kaldub sinnapoole, et võimaldada kõigile inimestele ühtlast kaitset ja olukorda kogu maailma pinnal*“.⁴⁸ Seejuures on riigil olnud ning on ka täna võimalus seadusega ette näha erandeid, millised õigused välismaalastele ei laiene. Eesti kehtivas põhiseaduses on mitu paragrahvi, kus sätestatakse õigused just Eesti kodanikele, klausliga, et juhul kui seadus teisiti ei sätesta, laienevad need võrdselt kodanikega ka Eestis viibivatele välisriigi kodanikele ja kodakondsuseta isikutele. See tähendab, et riik jätab endale õiguse välismaalaste õigusi kitsendada. Näiteks sisaldavad selliseid võimalikke piiranguid põhiseaduse § 28 : õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral; § 29 : õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta;

⁴⁴ Cohen, J. L. Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos. – *International Sociology*, 1999. Nr. 14. Lk. 248.

⁴⁵ Joppke, C. Immigration and the Nation-State. The United States, Germany and Great Britain. Oxford: Oxford University Press, 1999. Lk. 6.

⁴⁶ Marden, P. Mapping territoriality: the geopolitics of sovereignty, governance and the citizen./ Graham, D; Poku, N. K. (eds.). Migration, Globalisation and Human Security. London; New York: Routledge, 2000. Lk. 57.

⁴⁷ Minogue, K. Two Concepts of Citizenship./ Citizenship East and West. London, New York: Kegan Paul International, 1995. Lk. 11-12.

⁴⁸ Piip 1927: 96.

§ 31 : õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse jne.⁴⁹ Tegelikult takistavad riike selliste kitsenduste rakendamisel siiski mitmed riigivälised tegurid, nagu näiteks üldtunnustatud inimõiguste printsiibid.

1.1.2. Rahvusriigi-järgne kodakondsus

20. sajandi II poolel toimunud ja täna jätkuvad arengud on toonud kaasa muudatuse senisesse arusaama kodakondsusest kui erilisest õigustatud seisundist II maailmasõda, koloniaalimpeeriumite lagunemine ning Nõukogude Liidu kokkuvarisemine 1980. aastate lõpul, on lükanud parema elu otsimise eesmärgil liikvele suuri rändevoogusid. Inimeste liikumist ühest riigist teise soodustab ka rahvusvahelise tööjõuturu teke. Jõukas Lääne-Euroopa on ligi meelitanud kümneid miljoneid sisserändajaid, nii tööotsijaid kui ka poliitilisi põgenikke, kelle käekäigu eest seisavad hea mõjukad rahvusvahelised organisatsioonid (Rahvusvaheline Tööorganisatsioon, Euroopa Nõukogu jt.). Sisserändajate olukorra sidumine rahvusvaheliste inimõiguste printsiipidega on toonud kaasa nende õiguste märkimisväärse laienemise vastuvõtvates riikides.⁵⁰

Rahvusvaheliste inimõiguste laienemise tulemusel on vähenenud ka sisserände keelamise ning välismaalaste väljasaatmise ruum. Nii ei saa riigid inimõiguste printsiipe arvesse võttes teha takistusi poliitiliste pagulaste sisenemisele ega töörandajate perekondade taasühinemisele.⁵¹ Paradoksaalse näitena võib siinkohal tuua Saksamaa tegevuse 1992. aastal varjupaigataotlejatena mitte kirja läinud mustlaste repatrieerimisel. Et repatrieerimine ei kahjustaks mustlaste inimõigusi, andis Saksa riik tagasipöördujatele rahalist toetust Rumeenia ühiskonda integreerimiseks.

Ehkki suurel osal Euroopasse sisserännanutest ei ole asukohariigi kodakondsust, on mitmed uuringud näidanud, et nad ei tunnegi tegelikult selle järele erilist vajadust. Suurel osal neist on alaline elamislooma ning nende staatus ei erine seetõttu oluliselt täieõiguslike riigikodanike staatusest.⁵² Alalise elamislooma isikutele laieneb tänapäeval enamik seni kodanikele reserveeritud õigusi ning sotsiaalseid tagatiseid, sealhulgas kodanikega identsed

⁴⁹ RT 1992. Nr. 26. Art. 349.

⁵⁰ Soysal, Y. N. Changing citizenship in Europe. Remarks on postnational membership and the national state./ Cesarani, D; Fulbrook, M. (eds.). Citizenship, Nationality and Migration in Europe. London [etc.]: Routledge, 1996. Lk. 20.

⁵¹ Joppke 1999: 5.

⁵² Soysal 1996: 20-21.

õigused majandusalal tegutsemiseks, vaba ligipääs tööturule, haridusele, töötuskindlustusele jne.⁵³ Paljude välismaalaste jaoks võivad nimetatud õigused tähendada märkimisväärset elukvaliteedi tõusu võrreldes kodanikustaatusega rahvuslikul kodumaal, kus võib valitseda äärmine puudus või möllata sõda.⁵⁴ Ainsa piiranguna on alalise elamisloaga isikutel keelatud osaleda riigi poliitikas. See tähendab keeldu töötada riigiametis, osaleda poliitiliste parteide töös ning valida riikliku tasandi esinduskogu ja saada sellesse valitud. Seejuures ei keela mitmed Euroopa riigid alalise elamisloaga inimestel osaleda kohaliku tasandi esinduskogude valimisel (sealhulgas Eestis – H. R.).⁵⁵

Sellise arengu tulemusena ei ole kodakondsus enam pelgalt õiguste allikas, vaid on muutunud õiguseks omaette. Nagu deklareerib Inimõiguste Ülddeklaratsiooni artikkel 15 on igal inimesel õigus kodakondsusele.⁵⁶ Senist sidet rahvusliku territooriumi ja riigi kodanikuks olemise staatuse vahel lõhub ka Maastrichti lepinguga ellu kutsutud Euroopa Liidu (edaspidi ka EL) kodakondsus, mis annab isikutele õigusi, ilma et need lähtuksid mõne konkreetse riigi suveräänsusest.⁵⁷

Sotsiaalteadlane Yasemin Soysal nimetab sellist uut tüüpi kodakondsust, kus indiviididele laienevate õiguste ainus allikas ei ole enam kindel territoriaalne üksus, rahvusriigi-järgseks kodakondsuseks (*postnational citizenship*) ning toob selle iseloomustamiseks välja kolm tunnust. Esiteks, nagu öeldud, ei ole rahvusriigi-järgne kodakondsus piiritletud kindla riigi territooriumiga. Omades ühe riigi kodakondsust ning nautides samas teise riigi poolt antud õigusi ja privileege rikub sisserändaja territooriumi ja selle liikmelisuse ajaloolist sidet. Teine uue kodakondsuse sisuline erinevus puudutab isikute õigusi. Kui traditsiooniliselt on kõik riigi kodanikud õiguslikult võrdsed, siis loob rahvusriigi-järgne kodakondsus vägagi erinevaid liikmelisuse vorme. Mõned sisserändajate grupid, nagu näiteks alalise elamisloaga isikud, poliitilised põgenikud, topeltkodakondsusega isikud ja ühisturuga liitunud riikide kodanikud nautivad suuremaid privileege kui näiteks ajutise elamisloaga isikud või illegaalid. Rahvusriigi-järgse kodakondsuse kolmas tunnus on indiviidide õiguste seadustamine riikideüleselt rahvusvaheliste inimõiguste printsiipidega. Seega: riigi kohustustele võõramaalaste suhtes saadakse õigustus rahvusriigi piiridest väljapoolest.⁵⁸

⁵³ Lieblich 1995: 30-31.

⁵⁴ Hettne, B. The Fate of Citizenship in Post-Westphalia. – *Citizenship Studies*, 2000. Vol. 4. Nr. 1. Lk. 35-36.

⁵⁵ Lieblich 1995: 30-31.

⁵⁶ *op.cit.* Lk. 27.

⁵⁷ Soysal 1996: 18-19.

⁵⁸ *op.cit.* Lk. 22-23.

Kas sellest võib järeldada, et rahvusriikide poolt sisse seatud kodakondsuse institutsioon ning sedakaudu ka rahvusriigid ise on oma aja ära elanud? Selline väide oleks siiski vast liiga julge. Kui kodakondsuse tähendus on ka ajalooliselt muutunud, on selle tuumik jäänud samaks – selleks on poliitiline osalus, võimalus „olla see, kes valitseb“, otsustada ise oma käekäigu üle. Vaevalt meeldib kodanikele mõte oma kollektiivse elu üle teostatava traditsioonilise kontrolli kadumisest. Neid tundeid saavad aga osavad poliitikud suunata liikumisse senise poliitilise kogukonna vormi toetamiseks.⁵⁹ Sotsiaalteadlane Rogers Brubaker on koguni leidnud, et migratsioon kui fundamentaalne väljakutse on mõjunud Lääne rahvusriikidele turgutavalt, sundides neid ennast taas leidma.⁶⁰ Kodakondsuse andmise otsustamise ainuõiguse osas ei ole Euroopa Liidu liikmesriigid teinud liidule seni mingeid mööndusi. Seda, kuidas mõjutab kodakondsust ja sellega seotud küsimusi Euroopa Liidu edasine areng näitab aeg.

1.1.3. Terminoloogilised raskused

Erinevalt eesti keele traditsioonidest on Euroopa suuremates keeltes kodakondsuse mõiste tähistamiseks kasutusel enam kui üks termin. Näiteks kasutatakse inglise keeles paralleelselt mõisteid *citizenship* ja *nationality*, prantsuse keeles *citoyenneté* ja *nationalité*, saksa keeles *Staatsbürgerschaft* ja *Staatsangehörigkeit*. Neist esimestena nimetatud sõnad on tuletatud kas ladinakeelsest sõnast *civis* või *civitas*, mis tähendab kuuluvust riigi liikmeskonda,⁶¹ või Saksamaal – sisuliselt *civis*'e mõtet edasi arendavast, keskaegset linnaelanikku tähistanud nimetusest *Bürger*, mida kasutati laiendatud tähenduses (*Staatsbürger*) juba 17. sajandil.⁶² Sõnatüvi *nation* tuleneb samuti ladina keelest, sõnast *nasci*, mis tähendab „olla sündinud“.⁶³

Selline keeleline kirjusus näitab, et erinevate riikide arusaam kodakondsusest ei pruugi sugugi alati kattuda. Seda enam et riigid, kus kasutatakse kodakondsuse tähistamiseks paralleelselt kahte erinevat sõna, võivad neid mõisteid eristada täiesti isemoodi. Ning vähe sellest, neid termineid kasutatakse ja tõlgendatakse erinevalt ka eri teadusharude lõikes.

⁵⁹ Smith 2002: 113-114.

⁶⁰ Brubaker, W. R. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press, 1992. Lk. X.

⁶¹ Smith 2002: 106.

⁶² Stolleis, M. *Staatsbürger*./ Erlers, A (Hrsg.); Stammler, W. (Begr.). *Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte*: HRG. IV Band. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 1990. Vrg. 1813-1814.

⁶³ Isaacs, H. R. *Nationality: „End of the Road?“* – *Foreign Affairs*, 1975. Nr. 53. Lk. 433.

Mõnedel juhtudel on sõnu *citizenship* ja *nationality* kasutatud sünonüümidena. Kui neid aga kasutatakse koos ühes õigussüsteemis, võivad nad viidata täiesti erineva ulatusega kuuluvusele. F. Horn on püüdnud eespool nimetatud mõisteid eristada järgmiselt: kui terminit *citizenship* kasutatakse nende isikute staatuse määratlemiseks, kes on riigi täieõiguslikud liikmed koos kõigi poliitiliste õiguste ja privileegidega, hõlmab mõiste *nationality* neid, kes on küll riigi subjektid, kuid kelle õigused ja privileegid on riigis, kus nad alaliselt elavad, piiratud.⁶⁴ *National*'i erisuseks on seega eeskätt poliitiliste õiguste puudumine. Ehkki sellise tõlgenduse kohaselt näib *national* kattuvat meie mõistes riigis elava alalise elamislooga isiku staatusega, tuleb siiski arvestada veel üht asjaolu – *national* olles ei saa olla teise riigi *citizen*.

Nimetatud mõistete eristamine sarnaselt F. Hornile on olnud kasutusel näiteks Ameerika Ühendriikides (USA). Nimelt olid USA-s elavad indiaanlased kuni põhiseaduse 14. paranduse jõustumiseni 1868. aastal, mis tunnistas kodanikeks kõik USA territooriumil sündinud isikud, staatuses „*non-citizen national*“.⁶⁵ Ning tegelikult tehakse Ameerika Ühendriikides nimetatud kahel mõistel vahet praeguseni – vastavalt sealkehtivale immigratsiooni ja riikkondsuse seadusele (*Immigration and Nationality Act*) on poliitilistest õigustest ilma jäetud näiteks USA „ääremaal“ (*outlying possession*) sündinud isikud. Praegu on selliseks ääremaaks küll veel vaid Vaikses ookeanis asuvad Ameerika Samoa ja Swani saared.⁶⁶ Sellest tulenevalt on ka eelnimetatud mõisted hakanud suuresti kattuma.

Kõige üldisemalt võib väita, nagu seda on teinud E.-N. Kross, et ladina *natio*'st tuletatud kodakondsust tähistavad sõnad on viidanud eelkõige kodaniku suhtele mingi grupi, täpsemalt riigi rahvaga, ja rõhutanud seeläbi kodakondsuse rahvusvahelist aspekti. Seevastu sõnatüvest *civis* tuletatud sõnad on viidanud esmajoones kodakondsuse munitsipaalsele küljele, see on kodaniku kuulumisele vastava riigi liikmeskonda.⁶⁷

Ometi ei saa sellist määratlust rakendada üks-üheselt saksakeelsete terminite *Staatsangehörigkeit* ja *Staatsbürgerschaft* puhul. Saksa põhiseaduses ning kodakondsusseadusandluses kasutatakse neist mõistetest just esimest, ning *Staatsbürgerschaft* on termin, mis viitab lihtsalt sellesama asja subjektiivsele küljele.⁶⁸ Selles terminoloogilises virrvarris tuleb täheldada sedagi, et mitte-õiguslikus kontekstis võib sõna *nationality* tähistada hoopis midagi muud – nimelt teatud etnilist või rahvuslikku identiteeti.

⁶⁴ Kerikmäe, T. European Convention on Nationality and States' Competence: The Issue of Human Rights. – *Juridica International*, 1997. Nr. 1.

⁶⁵ The New Encyclopaedia Britannica. Vol. 8. 15th ed. Chicago, 1991. Lk. 553.

⁶⁶ Miller v. Albright, 523 U.S. 420 (1998).

⁶⁷ Kross 1990: 62.

⁶⁸ Grawert, R. Staatsangehörigkeit./ Erler, A (Hrgs.); Stammler, W. (Begr.). Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte: HRG. IV Band. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 1990. Vrg. 1800-1801.

Kuivõrd Eesti Vabariigi seadusandluses ning ka igapäevases keelekasutuses taolist vahettegemist kodakondsuse mõistes ei tehta, võib võõrkeelsetes tekstides paralleelselt esinevate terminite, näiteks *nationality* ja *citizenship* või *Staatsangehörigkeit* ja *Staatsbürgerschaft* mõistmine ja eesti keelde tõlkimine tekitada omajagu segadust. Või äkki just vastupidi – Eesti Õiguskeele Keskuse välja antud interaktiivne Euroopa Liidu viiekeelne sõnastik annab kõigi nimetatud sõnade eestikeelseks vasteks vaid „kodakondsus“.⁶⁹

Keeruliseks teeb mõistetest arusaamise seegi, et Eesti viimase sajandi keelekasutus seostab inglise *nationality* vene keele mõjul (*natsionalnost*) eeskätt rahvusega ja tõlgib või teadvustab selle kui etnilise kuuluvuse.⁷⁰ Sellise arusaama juured on tegelikult sügavamal, olles seotud Eesti ajaloolise kuulumisega Saksa kultuuriruumi, kus etniline kuuluvus on olnud riigi ja sedakaudu ka kodakondsuse tekkimise lähtealuseks.⁷¹

Lähtudes käsitletud mõistete erinevast sisust, on politoloog Rein Ruutsoo termini *nationality* eestikeelseks tõlkeks välja pakkunud hoopis eraldi mõiste – „riikkondsus“.⁷² Huvitav on, et 1930. aastatel oli see mõiste Eestis tegelikult ka kasutusel, kuid ei juurdunud eraldi terminina Eesti ametlikku õiguskeelde. Uus mõiste võeti kasutusele samas tähenduses kui senine „kodakondsus“ ning nende mõistete kasutamine sõltus paljuski kirjutaja keelelisest eelistusest: tõenäoliselt oli tegu lihtsalt keeleuuenduse mõjuga. 1934. aastal välja antud Eesti esimeses õigussõnastikus sisaldus vaid mõiste riikkondsus (saksa keelse vastega *Staatsanghörigkeit*) ning sõna naturalisatsioon tähistamiseks pakuti mõistet riikkondumine.⁷³ Ka ei esinenud terminit kodakondsus kaks aastat hiljem ilmunud Eesti Entsüklopeedias. Selle asemel leidub seal kirje: „*Riikkondsus e. alamlus, ka kodakondsus, jur., isiku ja riigi vaheline õiguslik side, millega määratakse isiku kuuluvus riigina organiseerunud ühiskonda ja isiku alluvus selles ühiskonnas kehtivale õiguslikule korrale.*“⁷⁴

Hoolimata sõna riikkondsus laialdasest kasutamisest jäi Eesti seadusandja kahekümne aasta jooksul truuks mõistele kodakondsus. Ning ehkki A. Piip keeleuuenduse mõjul oma rahvusvahelise õiguse õpiku 1936. aastal ilmunud kordustrükis tol ajal kehtivat kodakondsuse

⁶⁹ Viiekeelne Euroopa Liidu sõnastik: eesti-inglise-prantsuse-saksa-soome. Tallinn: Eesti Õigustõlke Keskus, 1998.

⁷⁰ Ruutsoo, R. Kodakondsus ja riiklus. Riigiõpetus, ühiskonnaõpetus või kodanikuõpetus?/ Ühiskond ja riik: abimaterjalid kodanikuõpetuse õpetajale. [ettekanded kodanikuõpetuse õpetajate seminaril: 5.-7. november 1999, Laulasmaa, Harjumaa]. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus, 2000. Lk. 75.

⁷¹ Hint, M. State Nation vs Ethnic Nation. A Comparison of Western and East European Tradition. – *The Baltic Review*, 1999. Vol. 17. Lk. 42.

⁷² Ruutsoo, R. Eesti kodakondsuspoliitika ja rahvusriigi kujunemise piirjooned./ Heidmets, M. (toim.). Vene küsimus ja Eesti valikud. Tallinn: Tallinna Pedagoogikaülikooli Kirjastus, 1998. Lk. 143.

⁷³ Karlson, F.; Veski, J. V. Õigusteaduse sõnastik. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1934.

⁷⁴ Kleis, R. (toim.). Eesti Entsüklopeedia. VII köide. Tartu, 1936. Vrg. 220.

seadust järjekindlalt „Riikkondsuse seaduseks“ nimetas,⁷⁵ oli 1938. aastal välja antud uues seaduses kasutusel ikkagi vana tuttav kodakondsuse mõiste.

1.2. Kodakondsuse omandamise põhiprintsiibid

Igal riigil on suveräänne õigus luua reeglid oma kodanikkonna kujundamiseks. Kodakondsus on õigupoolest üks väheseid ametlikke kuuluvusi, mida riik saab oma elanikele anda, ning on seetõttu käsitletav võimsa sotsiaalse piiritlemise instrumendina.⁷⁶ Samas peab riik oma kodanikkonna määratlemisel arvestama, et tal ei ole mõistlik luua niisuguseid reegleid, mis jätaksid suure osa territooriumil elavaid inimesi väljapoole ametlikku poliitilist ühiskonda. Kodakondsuse institutsioon peab olema riigi jaoks ratsionaalne ja mõistlik lepingu vorm suhetes indiviidiga.⁷⁷

Riigi suveräänsus oma kodanikkonna määratlemisel tähendab, et kodakondsus tekib ja lõpeb üldjuhul seaduses (või rahvusvahelises lepingus) ettenähtud korras ja tingimustel.⁷⁸ Kodakondsuse omandamiseks on riigi poolt tavaliselt ette nähtud kaks võimalust – kas seaduse alusel või õigusliku aktiga. Seaduse alusel ehk sünniga kodakondsuse omandamine tähendab seda, et isik saab kodanikuks, ilma et riik peaks tema vastuvõtmist eraldi otsustama. Piisab sellest, kui tulevane kodanik vastab seaduses kindlaks määratud tunnustele. Seevastu eeldab kodakondsuse omandamine õigusliku akti alusel riigipoolset eraldi otsustamist, kaalumist, kas isik on riigile vastuvõetav. Peamine võimalus kodakondsuse omandamiseks viimati nimetatud teel on tänapäeval naturalisatsioon.⁷⁹

1.2.1. Kodakondsuse omandamine sünniga

Rahvusvaheliselt on kasutusel kolm põhilist sünniga kodakondsuse omandamise põhimõtet: *ius sanguinis* ehk vereõiguse printsiip, *ius soli* ehk sünnikoha printsiip ning eespool nimetatute kombinatsioon.

Esimese põhimõtte (*ius sanguinis*) kohaselt omandab laps oma vanemate või ühe vanema kodakondsuse sõltumata sellest, kas ta sünnib kodu- või välismaal. Kui vanematel on

⁷⁵ Vt. Piip 1936.

⁷⁶ Marden 2000: 57.

⁷⁷ Ruutsoo 1998: 143.

⁷⁸ Kopamees, V. Rahvastikuõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus, 2002. Lk. 10.

⁷⁹ Annus, T. Riigiõigus: õpik kõrgkoolidele. Tallinn: Juura, 2001. Lk. 27.

erinev kodakondsus, siis loetakse laps enamasti isa kodakondsuses olevaks või lastakse tal täisealiseks saades valida, kumma vanema kodakondsust ta eelistab. *Ius sanguinis* põhimõtet rakendavad eelkõige rahvusriigid, kes soovivad piirata oma kodanikkonna kasvu sisserändajate arvelt kuid soovivad etnilise järjepidevuse tagamiseks oma kodanikena näha ka välismaal sündinud lapsi.⁸⁰

Ius soli põhimõtte alusel loeb riik kodanikuks oma territooriumil sündinud lapse, sõltumata tema vanemate kodakondsusest.⁸¹ Näiteks domineeris see pikka aega Briti õigussüsteemis ning jõudis sealtkaudu Ameerika mandrile. USA põhiseaduse 14. parandus aastast 1868 sätestab sõnaselgelt: kõik isikud, kes on USA-s sündinud või naturaliseeritud, on USA ja oma elukohajärgse osariigi kodanikud.⁸² Puhtal kujul *ius soli* põhimõtet tänapäeval küll enam praktiliselt ei järgita, sagedamini kehtib vere- ja sünnikohaõiguse segasüsteem. Suurbritannias said juba 20. sajandi alguses lisaks kõigile riigi territooriumil sündinud lastele kodakondsuse ka need välismaal sündinud lapsed, kelle vanemad või üks vanematest olid riigi kodakondsuses.⁸³

Vere- või sünnikohaõiguse printsiibi kasutamine kodanikkonna põhikihi määramisel sõltub riigi ajaloolisest arengust, täpsemalt sellest, millistel põhimõtetel rahvusriik kunagi loodi. Euroopa rahvusriikide kujunemisel rakendati kahte väga erinevat mudelit ning eraldusjoon kahe kontseptuaalselt erineva kodakondsuse arengutee vahel kulgeb täna laias laastus mööda Elbe/Reini jõge.⁸⁴

Lääne-Euroopas rajanesid tekkivad rahvusriigid majanduslikult ja kultuuriliselt ühtsele poliitilise kogukonnale, mis olid koondunud ühe valitseja alla ning kus domineeris selgelt üks etniline grupp. See oli soodus keskkond liberaalsete ideede juurdumiseks ning domineerima hakkas nägemus isiku ja riigi vahelisest lepingulisest suhtest, millesse pidi saama astuda iga riigi territooriumil elav inimene.⁸⁵ Tekkiva rahvusriigi kodanikkonda ei piiritletud seega mitte etniline side, vaid ühised ideaalid, ning mõistagi – riigi territoorium.⁸⁶ Nii ei olnud ka näiteks Prantsusmaal tulevastele kodanikele esitatav nõue osata prantsuse keelt viide etnilisele kuuluvusele. Selles pidi kajastuma isiku soov olla prantslane, s.t. jagada koos Prantsusmaa

⁸⁰ Kopamees 2002: 11.

⁸¹ *ibidem*.

⁸² Sedler, R. A. United States. International Encyclopaedia of Laws. Vol. 4. Constitutional Laws. Deventer; Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1997. Lk. 121.

⁸³ Piip 1927: 97.

⁸⁴ Hint 1999: 42-43.

⁸⁵ Jasiewicz, K. Citizenship in post-communist Poland: civil society or Das Volk?./ Lieblich, A.; Werner, D. (eds.). Citizenship East and West. London; New York: Kegan Paul International, 1995. Lk. 81-82.

⁸⁶ Preuss, U. K. Citizenship and the German Nation. – *Citizenship Studies*, 2003. Vol. 7. Nr. 1. Lk. 42.

vaba rahvaga lisaks ühistele õigustele ka selle iseloomulikku tunnust – ühist keelt.⁸⁷ Selline lahendus lõi üheainsa poliitilise koosluse. Loodava riigi territoorium kujutas endast raamistikku kõigi seal elavate inimeste jaoks, sõltumata riigi piirides olevatest elanikkonna etnilisustest gruppidest, ning sellises riigis kehtivatest seadusest said kasu kõik isikud, kes olid selle riigi territooriumil sündinud. See oli inklusiivne ehk kaasav lähenemine, millega seondub *ius soli* ehk sünnikoha printsiibi rakendamine.⁸⁸

See-eest toimus Ida-Euroopas poliitiline integratsioon paljurahvuselises suurriigis: Ottomani, seejärel Habsburgide impeeriumis, ning Pühas Saksa-Rooma Keisririigis. Selliste suurriikide kodanikkond oli laiali pillutatud arvukatesse vürstiriikidesse, mille üle ulatus keisri võim vaid kaudselt. Rahvuslik mõte arenes etniliste kogukondade raames ning ei rajanenud ühisele territooriumile, vaid eeskätt ühisele kultuurile ja keelele (*ein Volk, eine Sprache, ein Vaterland*).⁸⁹ Just ühisest keelest ja kultuurist sai *conditio sine qua a non* ligipääsuks „ühistele väärtustele“ ning Saksa kultuuriruumis arenes välja äärmiselt eksklusiivne arusaam kodakondsusest.⁹⁰ Tekkis poliitiliselt jagunenud ühiskond, mis sisaldas muulasi, kes polnud poliitilise koosluse liikmed. See oli eksklusiivne ehk välistav lähenemine ning sellises riigis sai maksvaks *ius sanguinis* ehk vereõiguse printsiip. Riigi seadustest said kasu vaid isikud, kelle vanemad olid kodanikud.⁹¹ Sellise kontseptsiooni järgi võis rahvus ulatuda ka üle riigi piiride. Näiteks tänapäeva Saksamaal ei oma kodakondsust seal juba kolmandat põlve elavad (näiteks Türgi päritolu) immigrandid, samas kui Saksa riigi kodakondseteks on tunnistatud alaliselt välisriikides elavad etniliste sakslaste järeltulijad.⁹²

Ühtsele keelele ja kultuurile rajanev kontseptsioon sai tähtsaks ka 19. sajandi alguses alanud Ida- ja Kesk-Euroopa rahvaste enesemääramise protsessis ning mõned generatsioonid hiljem, I maailmasõja järel, võeti see omaks laial maa-alal Balkani poolsaarest Soomeni.⁹³ Seejuures tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et 20. sajandi alguses tekkinud uute riikide seadusandlus ei näinud *ius sanguinis* printsiipi ette sugugi esimesest hetkest. Esialgse kodanikkonna määratlemisel võeti aluseks siiski territoriaalne põhimõte. Põhjendus selleks on lihtne: sünnijärgsuse rakendamine eeldab juba olemasolevat kodanikkonda, kelle järglastele

⁸⁷ Hobsbawm, E. J. Nations and Nationalism since 1780. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. Lk. 21.

⁸⁸ Krag, H. Kodakondsus ja kodakondsusetus: inklusiivsed (kaasavad) ja eksklusiivsed (välistavad) lähenemised./ Rahvusvähemused Eestis: siseriiklikud seadused ja rahvusvahelise õiguse sätted. Tallinn, 1998. Lk. 25.

⁸⁹ Preuss 2003: 40-41.

⁹⁰ Jasiewicz 1995: 82.

⁹¹ Krag 1998: 25.

⁹² Jasiewicz 1995: 81.

⁹³ Hint 1999: 42-43.

riiklikku kuuluvust saaks omistada.⁹⁴ Samas ei olnud tegu täielikult inklusiivse mudeli rakendamisega: uued riigid ei tunnistanud oma kodanikeks sugugi kõiki riigi territooriumil viibivaid isikuid, vaid arvestasid territoriaalse päritolu kõrval veel teisi lisanõudeid. Näiteks võis kodanikkonna määratlemise aluseks olla teatud ajaperiood, mille jooksul isik pidi olema riigis elanud, või ka riigikeele oskus. Suur osa riike seadsid tingimuseks ka viibimise riigis iseseisvumise hetkel (see õigus ei laienenud riigis viibinud teiste riikide kodanikele).⁹⁵

Riikide erinevad põhimõtted kodakondsuse andmisel on loonud soodsa pinnase topeltkodakondsuse tekkeks. Või isegi kolmekordse kodakondsuse tekkeks – näiteks kui Austria ja Saksa kodanikul (mõlemas riigis on kasutusel *ius sanguinis* printsiip) sünnib laps USA territooriumil. Taoline olukord on taunitav põhjustades lojaalsuskonflikti, kus kodanik saab nõuda diplomaatilist kaitset mõlemalt riigilt või koguni ühelt riigilt teise riigi eest, olles sama ajal mõlema riigi kodakondsuses.⁹⁶ Samas ei suudeta riikide erineva seadusandluse tõttu topeltkodakondsuse tekkimist vältida.

Omamoodi vastuolu on kirjutatud sisse ka Eesti seadusandlusesse. Nii sätestab Eesti Vabariigi 1992. aastal vastu võetud põhiseadus, et kellelki ei või võtta tema sünniga omandatud Eesti kodakondsust.⁹⁷ Kehtiva kodakondsusseaduse § 29 näeb seevastu ühe kodakondsuse kaotamise alusena ette mõne muu riigi kodakondsusesse vastuvõtmist. Arvestades põhiseaduse ülimuslikkust ei ole tegelikkuses võimalik sünnijärgsetelt kodanikelt kodakondsust ära võtta ning see säte saab kehtida vaid naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandanud isikute puhul.⁹⁸ Ühesõnaga: ehkki seadusandja keelab topeltkodakondsuse, ei saa ta tegelikult selle vältimiseks enamasti suurt midagi ära teha. Lisaks sellele puudub riigil tegelikkuses ka mehhanism, kuidas tuvastada Eesti kodaniku kuulumist samaaegselt teiste riikide liikmeskonda.

1.2.2. Kodakondsuse omandamine õigusakti alusel

Kui kodakondsuse omandamisel sünniga eeldatakse kindla isiku ja riigi vahelise sideme olemasolu, siis naturalisatsiooni korras ehk õigusakti alusel kodakondsuse omandamisel peab isik selle sideme alles looma. Sideme olemasolu määrab vastamine või mittevastamine riigi

⁹⁴ Brubaker, W. R. Citizenship Struggles in Soviet Successor States. – *International Migration Review*. Vol. XXVI, 1992. Nr. 2. Lk. 277-278.

⁹⁵ *ibidem*.

⁹⁶ Narits, R. Topeltkodakondsusest. – *Juridica*, 1996. Nr. 9. Lk. 473.

⁹⁷ Pöld, J. Loenguid Eesti riigiõigusest. Loengukonspekt. Tartu: Iuridicum, 2001. Lk. 61.

⁹⁸ *op.cit.* Lk. 69.

poolt kehtestatud naturalisatsiooni tingimustele. Hoolimata välismaalaste õiguste suurenemisest rahvusvaheliste inimõiguste arengu mõjul viimastel aastakümnetel, ei tähenda see riigi suveräänsuse vähenemist otsustamisel, keda välismaalastest tunnistada oma liikmeskonda kuuluvaks.⁹⁹

Tavalised keeldumise põhjused võivad on kriminaalne minevik, oht riigi julgeolekule, teenimine teise riigi relvajõududes või osalemine riigi iseseisvuse vastases tegevuses. Tingimused, millele kodakondsust saada sooviv isik peab vastama on enamasti teatud ajaline riigis elamise nõue, legaalse sissetuleku omamine, riigikeele valdamine vms.¹⁰⁰ Endale suurema otsustamisvõimaluse jätmiseks on eri riikide kodakondsusseadused sätestanud lisaks veel mõningaid väga üldsõnalisi ja raskesti mõistetavaid tingimusi. Näiteks esitas Suurbritannia 1922. aasta kodakondsuse seadus kodakondsuse taotlejale „hea iseloomu“ nõude, Soome nõudis 1920. aastal „head reputatsiooni“ ning Saksamaa 1913. aastal, et isik oleks elanud „veatut elu“.¹⁰¹

20. sajandi esimesel poolel tunti naturalisatsiooni kõrval veel teisigi mitte sünniga kodakondsuse omandamise vorme. Näiteks omandasid kodakondsuse automaatselt Eesti kodanikuga abiellunud naisisikud. Tänapäevaks on olukord muutunud ning abikaasad säilitavad abiellumisel üldjuhul oma senise kodakondsuse.¹⁰²

Võimaluse teise riigi kodakondsuse omandamiseks võib pakkuda ka territooriumi osade üleminek ühelt riigilt teisele. Selline võimalus reguleeritakse vastava riikidevahelise lepinguga ning lepingu alusel saavad üleminevatel territooriumitel elavad isikud valida uue ja senise kodakondsuse vahel, ehk teisisõnu, opteerida riigi kodakondsust. Territooriumi osade üleminekul võidakse anda opteerimise võimalus nii neile, kes elavad ülemineval territooriumil, kui ka kõigile teistele lepingupoole rahvusest isikuile, kes elavad teise lepingupoole territooriumil.¹⁰³ Kujukaks näiteks võib siinkohal tuua Tartu rahulepingu, mis andis võimaluse opteeruda kõigile Nõukogude Venemaal elanud „eesti soost isikutele“ ning kõigile Eestis elavatele „mitte eesti soost isikutele“.¹⁰⁴

⁹⁹ Kopamees 2002: 12.

¹⁰⁰ *ibidem*.

¹⁰¹ Flournoy, R. W., Hudson, M. O. A collection of nationality laws of various countries as contained in constitutions, statutes and treaties. New York: Oxford University Press, 1929. Lk. 63.; Köppen. Das Danziger Staatsangehörigkeitsrecht. Danzig; Berlin: Georg Stilke, 1929. Lk. 58, 132.

¹⁰² Uustal 1984: 145.

¹⁰³ *ibidem*.

¹⁰⁴ RT 1920. Nr. 24/25. Lk. 188.

2. Eesti Vabariigi kodanikkonna määratlemine

Eesti Vabariigi kodakondsuse tekkimise lähtepunktiks oli iseseisva Eesti Vabariigi loomine. Kuid selle lähtepunkti kuupäevaline määratlemine ei olegi nii lihtne kui esmapilgul võib tunduda. Kuigi Eesti Vabariigi ametlikuks iseseisvuspäevaks loetakse 24. veebruari 1918. aastal, mil Maanõukogu manifestis kõigile Eestimaa rahvastele kuulutati Eestimaa tema ajaloolistes ja etnograafilistes piirides „täna peale iseseisvaks demokraatiliseks vabariigiks“, kaldusid mitmed 20. sajandi alguse mõjukad õigusteadlased nagu J. Uluots, A. Piip ja A.-T. Kliimann pooldama Eesti Vabariigi tekkekuupäevana pigem 28. novembrit 1917. aastal.¹⁰⁵ See on päeva, mil Maanõukogu tunnistas end „ainsaks kõrgema võimu kandjaks“ Eestimaal. Just sellel päeval „*muutus Eesti pindala riigi pindalaks ja selle pindala kodakondne rahvas automaatselt riikkondseks rahvaks, s.o. riigirahvaks. Selle tõttu kuni riikkondsuse täpsema sättimiseni muutusid kõik kogukondlikud elanikud provisoorselt riigikodanikeks*“.¹⁰⁶ Seda A.-T. Kliimanni seisukohta toetas 1920. aastal ka Riigikohus, kinnitades, et „Maanõukogu määrus 26. novembrist 1918. a. mitte Eesti kodanikke ei loo, vaid isikuid nimetab, kellel Eesti riikkondsuse õigus juba olemas on.“ Sest nagu auväärt riigikohtunikud leidsid, „*tuleks vastasel korral arvata, et terve Maanõukogu ühes valitsuse liikmetega kuni 4. detsembrini 1918. aastal, mil riikkondsuse seadus avaldati, väljamaalased olid. Meie riik hakkas iseseisvalt elama 15. novembril 1917. a. /.../*“.¹⁰⁷ Sellise käsitluse järgi oli 24. veebruari manifest mitte enam iseseisvuse saabumine, vaid Eesti riigikorra (vabariigi) loomise akt. Olgu nimetatud, et sellisel seisukohal oli ka mitmeid oponente, nende seas riigikohtuniku ametit pidanud mõjukas õigusteadlane A. Palvadre.¹⁰⁸

Riigiõiguslikult pandi Eesti Vabariigi kodakondsuse institutsioonile alus siiski alles 1918. aasta lõpul, mil Maanõukogu määrusega 26. novembrist 1918 (edaspidi MNK määrus) piiritleti isikute ring, kellele laienevad Eesti Vabariigi kodaniku õigused.¹⁰⁹ Sisuliselt oli tegu Eesti esimese kodakondsuse seadusega ning nõnda nimetati määrust alatihti ka tollases ametlikus kõnepruugis. Rahvusvahelise mõõtme omandas EV kodakondsus siiski alles 1920. aastal, mil Eesti Vabariik sai Tartu rahulepingu sõlmimisega oma esimese *de jure* tunnustuse.

¹⁰⁵ Uluots, J. Riigiõigus. /Konspekt [J.] Uluots'a loenditest Kõrgemas Sõjakoolis 1929/1930. a./ Tallinn: Kaitseväge Ühendatud Õppeasutiste staap, 1930. Lk. 139.; Piip, A. Estlands Weg Zur Neuen Verfassung. Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv, 1936. Lk. 6.; Kliimann, A.-T. 28. november./ Vabaduse tulekul I: koguteos Eesti Maanõukogu 1917. aasta 15./28. nov. otsuse tähistamiseks./ (Toim. Kruus, H; Ots, J.) Tartu: Akadeemia, 1938. Lk. 21, 37.

¹⁰⁶ Kliimann, A.-T. *op. cit.* Lk. 42.

¹⁰⁷ Riigikohtu otsused 1920. Tallinn, 1921. Lk. 149.

¹⁰⁸ Palvadre, A. Kirjanduse ülevaade. – *Õigus*, 1929. Nr. 6. Lk. 199.

¹⁰⁹ RT 1918. Nr. 4. Lk. 5.

2.1. Maanõukogu määrus Eesti Vabariigi kodakondsuse kohta

Eesti Vabariigi esialgse kodakondsuse määratlemisel sai mõõtuandvaks maakoha õigus ehk *ius soli* põhimõte, millega kombineeriti Eestist pärit olemise printsiip.¹¹⁰ Eesti kodaniku õigused olid MNK määruse § 1 kohaselt kõigil isikutel, vaatamata nende rahvusele ja usule, kes vastasid kolmele nõudele: 1) elasid Eesti Vabariigi piirides; 2) olid kuni 24. veebruarini 1918 endise Vene riigi alamad; 3) ning olid pärit Eesti Vabariigi osadest või seisid Vene riigi asutuste poolt Eesti alal peetud elanike nimekirjades.¹¹¹

Eesti piirides elamise all peeti seejuures silmas faktilist riigis viibimist MNK määruse jõusseastumise hetkel.¹¹² Mida mõeldi pärit olemise all ning milliseid nimekirju punktis 3 silmas peeti, täpsustas 1919. aasta novembris Riigi Teatajas avaldatud „Ringkiri kodakondsuse asjus kõigile maakonna- ja linnavalitsustele“. Vastavalt sellele tähistas isiku päritolemine kohta, kus vanemad tema sündimise ajal elasid. Kohalike elanike nimekirjade all peeti silmas kirikuraamatuid (meetrika) ja seisuslikke nimekirju, nagu valla hingekirjad, linnakodanike nimekirjad ja aadlimatriklid.¹¹³ Tegelikult tekitas määruse punkt 3 palju segadust. Ehkki nimetatud ringkirjast jääb mulje, et kodanikuks saamise tingimuseks oli ka Eestis sündimine, juhul kui vanemad sel hetkel Eestis elasid, siis praktikas tugineti ikkagi ainult kirikuraamatutele ja seisuslikele nimekirjadele.¹¹⁴

Määruse § 1 alusel jäi õigus kodakondsusele alles ka kõigile neile isikuile, kes ajutiselt riigist eemal viibisid. Selle, kui pikalt kestab „ajutine eemalviibimine“, pidi Ajutine Valitsus eraldi kindlaks määrama. Etteruttavalt võib ütelda, et tegelikult seda kindlaks ei määratudki. Ajapiiride paikapanek oleks välismaalastega ühele pulgale asetanud ka kõik need, kes sõjakeerises välismaale sattusid ning kelle kohta ei võinud teada, millal nad kodumaale tagasi saavad pöörduda.

Eraldi paragrahv (§ 2) oli määruses nende isikute kodakondsuse kohta, kes ei olnud Eestist pärit ega seisnud nõutud nimekirjades, kuid keda sidusid noore vabariigiga „elulised huvid“. Mida määruse koostajad elulise huvi all silmas pidasid, võis näha Ajutise Valitsuse poolt Maanõukogule esitatud määruse esialgselt tekstist: need olid isikud, kellel „*miski omandus, äri, ettevõtte või muu varaline ehk elukutseline huvi Eesti Vabariigi piirides on*“.¹¹⁵

¹¹⁰ Csekey 1930: 227-228.

¹¹¹ RT 1918. Nr. 4. Lk. 3.

¹¹² Maddison 1929: 25.

¹¹³ RT 1919. Nr. 97/98. Lk. 778.

¹¹⁴ ERA. f. 80. n. 1. s. 821. Lk. 6.

¹¹⁵ Maanõukogu protokollid 1918. Nr. 62. Lk. 300.

Tegu oli sisuliselt lihtsustatud kodakondsuse andmise korraga, kus isikult ei nõutud peale tema elukohajärgse omavalitsusüksuse nõusoleku muud kui tunnistust, et tal tõepoolest on Eestis eluline huvi ja et ta ennast ning oma perekonda üleval suudab pidada. Kodanikuõiguste omandamiseks tuli sellisel isikul esitada sooviavaldus kohalikule maa- või linnavalitsusele ühe aasta jooksul määrase kehtima hakkamisest.¹¹⁶ Sellesse kategooriasse kuulusid ennekõike baltisakslased, aga ka teistest rahvustest isikud, kes end Eestis sisse olid seadnud. Sealhulgas näiteks kõik Eesti päritolu ja aastaid Eestis elanud juudid, kelle jaoks oli nimetatud säte naturaliseerimise kõrval ainsaks Eesti kodakondsuse omandamise võimaluseks – tsaaririigi juudivastane poliitika polnud lubanud neid elanikeregistrisse kanda, juudikogudustes peetud sündide ja abielude nimekirju aga MNK määrase § 1 punktis 3 nimetatud kirikuraamatuks ei tunnistatud.¹¹⁷

Need välismaalased, kes ei vastanud MNK määrase §-is 1 esitatud nõuetele, võisid Eesti kodakondsust taotleda vaid juhul, kui olid Eesti Vabariigi piirides alaliselt elanud vähemalt 5 aastat (§ 6). Muid nõudmisi MNK määras välismaalastele ei esitanud. Kuid selge on see, et riigile jäi täielik õigus taotleja vastuvõtmisest keeldumiseks, kui too poliitiliselt sobivaks (või majanduslikult kasulikuks) ei osutunud.

1920. aasta augustis anti valitsusele välismaalaste üle otsustamiseks veelgi vabamad käed. Nimelt võis sealtpeale §-is 6 sätestatud 5-aastast tähtaega lühendada või hoopis ära jätta.¹¹⁸ Erinevalt „Vana Euroopa“ riikide kodakondsusseadustest ei sätestatud ei Eesti ega ka meie lõunanaabrite Läti ja Leedu esimeses kodakondsusseaduses välismaalastele riigikeele oskamise nõuet.¹¹⁹ Keeleoskust ei nõutud ka Soome 1920. aasta välismaalaste seaduses, ehkki isikule kodakondsuse andmise otsustamisel tuli Soome õigusteadlase R. Erich'i sõnul riigikeele oskus taotlejale kindlasti kasuks.¹²⁰ Vaikimisi arvestati keeleoskust tegelikult ka Eesti kodakondsuse andmisel, kuid sellest edaspidi.

Mis puutub alaealiste ja abielunaiste kodakondsusesse, siis järgis Eesti MNK määras igati tollast rahvusvahelist praktikat: lapsed pidid sündides saama isa kodakondsuse (välja arvatud vallaslapsed) ning naised omandama abielludes mehe kodakondsuse (§ 5). Selline põhimõte oli 1920. aastatel Euroopas üldlevinud ning võeti üle ka Vene impeeriumi

¹¹⁶ RT 1919. Nr. 16. Lk. 123.

¹¹⁷ Jokton, K. Juutide ajaloost Eestis. Tartu, 1922. Lk. 39.

¹¹⁸ RT 1920. Nr. 137/138. Lk. 1098.

¹¹⁹ Flournoy; Hudson 1929: 405-406, 417.

¹²⁰ Erich, R. Suomen valtio-oikeus. 1. osa. Porvoo: Söderström, 1924. Lk. 211.

lagunemisel tekkinud uutes riikides.¹²¹ Nagu kirjutas A. Piip 1927. aastal, tuli teistsugust süsteemi vaadata erandina. Selliseks erandiks olid näiteks Ameerika Ühendriigid.¹²²

MNK määrus keelas ka topeltkodakondsuse: „ükski isik ei tohi ühel ajal olla Eesti demokraatilise vabariigi ja mõne muu riigi kodanik“ (§ 3). Need kes soovisid Eesti Vabariigi kodakondsusest loobuda pidid esitama vastava avalduse kohalikule maa- või linnavalitsusele (§ 4).

MNK määruse rakendamise andis Maanõukogu Siseministeeriumi pädevusse (§ 7). 1918. aasta lõpus moodustati Siseministeeriumi Administratiivasjade Peavalitsuse (edaspidi AAPV) koosseisus kodakondsuse asjade kureerimiseks omaette üksusena passiosakond, mis kujundati 1921. aastal ümber ajutiseks kodakondsuse opteerimise osakonnaks ja 1922. aastal kodakondsuse osakonnaks. Algselt kuulus Siseministeeriumi passiosakonna pädevusse ka välismaalastele sissesõidu-, peatumis- ja töölubade vormistamine ning välismaalaste registreerimine, kuid 1919. aasta kevadel anti see ülesanne politseiasutustele, mille täitmist juhtis Politseivalitsuse välismaalaste toimkond.¹²³

Kui välismaalastele kodakondsuse andmise küsimus kuulus Siseministeeriumi kui kõrgema riigivõimu esindaja ainupädevusse, siis MNK määruse § 1 alusel hakkasid kodanikeks tunnistatud isikutele isikutunnistusi väljastama kohalikud maakonna- ja linnavalitsused ning politseiasutused. Vaid kahtluste tekkimise korral, kas isik ikka kõigile nõuetele vastab, tuli asi otsustamiseks saata Siseministeeriumile.¹²⁴

MNK määrus võeti vastu väga pöördelisel momendil – kahe päeva pärast puhkes Eesti Vabadussõda, veel päev hiljem, 29. novembril 1918. aastal, kuulutati välja sundmobilisatsioon. Eesti kodanikkonna määratlemisega oli tuli takus – kodanikel tuli täitma hakata oma kodanikukohuseid. Et neist kõrvale hiilida, püüti mõnelgi puhul oma kodakondsust tõendavaid asjaolusid riigi eest varjata ning kodakondseks kuulutamist rahulikemale aegadele edasi lükata. Veel 1919. aasta novembris nentis siseminister päevalehtedes avaldatud teadaandes, et „*Eesti Vabariigis elavad paljud isikud, kes aastate poolest mobilisatsiooni alla käivad, kuid arvates ennast Läti, Leedu ehk mõne teise endisest Vene riigist tekkinud riigi kodanikkudeks, Eesti rahvaväkke ei ole astunud.*“ Neile isikutele tegi minister mõistagi kohustuseks viivitamata rahvaväekomisjonidesse ilmuda, ähvardades neid vastasel korral vastutusele võtta.¹²⁵ Ometi elasid nii mõnedki kodanikud Vabadussõja üle n-ö mitme identiteediga, mille tagajärg „vahele

¹²¹ Flournoy; Hudson 1929: 62, 67-68.

¹²² Piip 1927: 98.

¹²³ Kodakondsus- ja Migratsiooniameti kodulehekülj (www.mig.ee).

¹²⁴ RT 1919. Nr. 16. Lk. 123.

¹²⁵ Kaja 28.11.1919. Nr. 18. Lk. 3.

jäämise“ korral oli halvimal juhul hiljem omandatud Eesti Vabariigi isikutunnistuse tühistamine.¹²⁶

2.2. Välismaalased ja sõjapõgenikud Eestis

1919. aastal elas Eestis kümneid tuhandeid välismaalasi, kelle koguarv muutus järgnevatel aastatel pidevalt nii idast lähtuva põgenike sissevoolu kui ka sõjakeerises ja järgnenud rahuajal lahkunud isikute arvel.

Vene põgenike probleem muutus Eesti jaoks aktuaalseks juba 1919. aastal. Siit kaudu repatrieerusid sõjavangid teistesse Euroopa riikidesse, ja vastupidi. Samas muutus Eesti Venemaalt tulevate sõjapõgenike sihtmaaks, kus leidsid varjupaiga Vene revolutsiooni ja nälja eest põgenenud inimesed ning kindral N. Judenitši juhitud Loodearmee Eestisse jäänud sõdurid, ohvitserid ja nende perekonnaliikmed.¹²⁷

Niigi suurtes majandusraskustes olev noor vabariik sattus suure välismaalaste hulga tõttu keerulisse olukorda, ning vastupidi, Eesti riigi poolt aetud välismaalaste-poliitikat mõjutas otseselt kodune majanduslik olukord, millele olid hävitavalt mõjunud nii Saksa okupatsioon kui ka Eesti pinnal peetud sõjategevus. Veelgi keerulisemaks muutis olukorra see, et seni Vene turu vajadustele orienteeritud ja tsaaririigi riiklikke tellimusi täitnud majandus vajab sõja järel mitte taastamist, vaid radikaalset ümberorienteerimist. Teisisõnu: alustada tuli praktiliselt nullist.¹²⁸ Iseseisvunud Eesti Vabariigi elanikel oli puudus peaaegu kõigest, elukallidus suurenes metsiku hooga. 1919. aasta algusest kuni 1920. aasta aprilli keskpaigani tõusid näiteks küttepuude, heeringa, suhkru ja soola hinnad 414% võrra.¹²⁹ Kui maainimesi nende peenralapp ja loomad veel hinges suutsid koida, siis linnades oli olukord hoopis hullem. Kui endalgi toitu nappis, siis polnud võõramaalased ei head naabrid ega oodatud külalised.

Kui 1919. aasta aprillikuus avaldas Eesti Päevaleht Tallinna Statistikabüroo andmed, mille kohaselt elas pealinnas 6749 välismaalast,¹³⁰ ei olnud sellele teatele vaja kaua vastukaja oodata. Nädala pärast samas ajalehes ilmunud artiklis „Ülearune koorem“ leidis P. Olak, et kui harilikus olukorras oleks välismaalane meeldiv külaline, siis taolisel hetkel on lugu sootuks teine: „*Meie toitlusolud on mitmesugustel põhjustel nii kitsaks jäänud, et iga ülearune kõht*

¹²⁶ Vt. I. Judeikin vs AAPV. ERA. F. 1356. N. 2. S. 548. Lk. 1, 5, 14.

¹²⁷ Made, V. Külalisena maailmapoliitikas. Eesti ja Rahvasteliit 1919-1946. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 1999. Lk. 257.

¹²⁸ Valge, J. (Jaak). Eesti majandus ja majanduspoliitika aastail 1920-1924./ Kaks algust. Eesti Vabariik – 1920. ja 1990. aastad. Tallinn: Eesti Riigiarhiiv, 1998. Lk. 81.

¹²⁹ Päevaleht 17.04.1920. Nr. 85. Lk. 2.

¹³⁰ Päevaleht 08.04.1919. Nr. 80. Lk. 3.

koormana tundub. Meil on iga suutäis arvele võetud, iga pool naela leiba, iga tükike liha ja noaotsatäis võid on meile niisama tähtsad nagu viimased padrunid sõjaväele, kellel otsustav võitlus käsil. Niisugustes tingimustes tekib tahtmatagi küsimus: kui palju mõjub väljamaalaste hulk meie maal tootlustusolude halvenemiseks kaasa ja kas ei leiduks abinõu ülearuse koorma kergitamiseks mille ülearused suud meie tootlusasutustele turja peale veeretavad?¹³¹ Lisaks toidupuudusele suurendas liikuv minevikuta ja tulevikuta element ka kuritegevuse näitajaid.¹³² Selline olukord vajas valitsusepoolset korraldamist. Hirmutava näitena olid mees 1918. ja 1919. aastal Ungaris toimunud sündmused, kus I maailmasõja käigus Ungarilt okupeeritud aladelt lähtunud põgenikevoog viis lõpuks riigikorra kukutamiseni. Ülerahvastatud Budapest, mis vaevles nii töö- kui ka toidupuuduses oli parim keskkond kõigile elanikele tööd ja leiba lubavate kommunistide kihutustööks.¹³³ Järgnenud riigipöörde mõjude likvideerimisega tuli riigil tegeleda veel mitu aastat pärast selle tasalülitamist.¹³⁴

Eesti valitsus hakkas abinõusid „ülearuse koorma kergendamiseks” otsima juba 1919. aasta suvel. Augustis sai siseminister ülesandeks tegeleda välismaalaste probleemiga pealinnas. Ministri korraldusel pidi Tallinna Miilitsavalitsus esitama nädala jooksul Politsei Peavalitsusele pealinna ja selle ümbrusse elama asunud välismaalaste nimekirjad ning kaugemate maakondade ja linnade valitsused pidid kiiremas korras teatama, kui palju leidub neil vabu kortereid, kuhu inimesi Tallinnast ümber paigutada. Ühtlasi andis minister korralduse saata kiirendatud korras oma koduriiki need Läti, Leedu, Poola ja teiste riikide alamad, kellel oli kodumaa isikutunnistus, ning kes olid selle tõttu vabastatud sõjaväeteenistusest Eestis. Need, keda siseminister ei pidanud vajalikuks riigist välja saata pidi ümber paigutatama sisemaale. Ning edaspidi pidi „väljamaalastele antama Eesti Vabariigis asumiseluba ainult äärmistel kordadel.”¹³⁵

Kriteeriumid, mille alusel hakati välismaalasi riigist välja saatma pandi paika 1920. aasta alguses. Väljasaatmisele kuulusid kõik pärast 1. jaanuari 1915. a. Eestisse tulnud välismaalased, välja arvatud sõjapõgenikud ja endised loodearmeelased, kelle kohta kehtisid leebemad erimäärused. Siseministri käsul pidid väljasaadetavad isikud Eesti Vabariigi piiridest lahkuma ühe kuu jooksul. Need, kes nimetatud tähtajaks vabatahtlikult Eestist ära sõitma ei soostunud, kuulusid riigivõimude poolt väljasaatmisele sellesse riiki, mille kodakondsus neil

¹³¹ Tallinna Teataja 17.04.1919. Nr. 88. Lk. 2.

¹³² Walter, H. Eesti ühiskonna hoiakutest 1920. aastate algul./ Kaks algust. Eesti Vabariik – 1920. ja 1990. aastad. Tallinn: Eesti Riigiarhiiv, 1998. Lk. 12.

¹³³ Crampton, R. J. Eastern Europe in the twentieth century. London; New York: Routledge, 1995. Lk. 79.

¹³⁴ Pölöskei, F. Hungary after two revolutions (1919-1922). Studia historica (Academiae Scientiarum Hungaricae), 1980. Lk. 49-50.

¹³⁵ Postimees 11.08.1919. Nr. 168. Lk. 1.

oli.¹³⁶ Nagu seletas siseminister K. Einbund ajakirjanikele, puudutas korraldus vaid vabariigile „mitte kasulikke isikuid“.¹³⁷ Igatahes andis kõik see välismaalastele tugeva tõuke Eesti Vabariigi kodakondsuse taotlemiseks.¹³⁸

Et välismaalased sugugi varmad ei olnud riigist lahkuma, seda enam et paljudel polnudki õigupoolest kohta kuhu minna, tegi siseminister 1920. aasta septembris uue avalduse. Need isikud, kes polnud määratud ühekuulise tähtaja jooksul Eestist lahkunud, otsustati koos peredega interneerida. Kusjuures interneerimise kulud pidid jääma välismaalaste endi kanda.¹³⁹ Kuni 1920. aasta lõpuni paigutati väljasaadetavaid välismaalasi, ehk neid kes „kriminaalkuritegusid olid teinud, tööd ei teinud, peatuslubata olid, ehk riigivastast aktiivset poliitikat ajasid ja vabatahtlikult meie riigi piiridest lahkuda ei tahtnud“ Pääsküla vangilaagrisse.¹⁴⁰ Alates 1921. aasta algusest said valitsuse otsusega välismaalaste administratiivses korras paigutamise kohaks Kihnu ja Hiiumaa.¹⁴¹ Sinna pidid väljasaadetud jääma kuni lahkumiseks vajalike dokumentide kordaajamiseni.

Seaduslik alus selliseks tegevuseks tulenes kehtiva heakorra ja julgeoleku seaduse §-st 365, mille põhjal oli siseministril õigus välismaalasi riigi piiridest välja saata „oma äranägemise ja korralduse järele“.¹⁴² Nagu põhjendas Riigikohus, põhines välismaalaste väljasaatmise õigus riigi alalhoiu õigusel ning kehtis kõigi välismaalaste kohta: „Sellest asjaolust, et teatavatel isikutel puuduvad rahvuslikud passid ja et nad on muutunud kodakondsusetuiks, tuli ainult järeldada, et niisuguste isikute kohta peab rakendama teistsugust väljasaatmise viisi – neil tuleb võimaldada vaba väljasõit riiki, kes neid nõus on vastu võtma.“¹⁴³

Lisaks väljasaatmisele tegeles Siseministeerium ka „puhastustööga“ riigi idaaladel, kus viibinud suured välismaalaste hulgad võisid ohtu kujutada Eesti riigi iseseisvusele. Omaette probleem oli seejuures Vabadussõja tulemusel Eesti riigi ajaloolise territooriumiga liidetud Petserimaa ning Narva jõe idakalda elanikkonna integreerimine. Sealse elanikkonna ajalugu ja elatustase erines oluliselt ülejäänud riigi omast. Piirialadel viibis üsna palju idast tulnud

¹³⁶ RT 1920. Nr. 26/27. Lk. 209-210.

¹³⁷ Vaba Maa 25.10.1920. Lk. 3.

¹³⁸ Hommiku Postimees. 29.02.1920. Nr. 40. Lk. 1.

¹³⁹ RT 1920. Nr. 133/134. Lk. 1057.

¹⁴⁰ Postimees 09.04.1921. Nr. 77. Lk. 5.

¹⁴¹ RT 1921. Nr. 22. Lk. 137.

¹⁴² Riigikohtu otsused 1921. Tartu: Õigus, 1922. Lk. 24.

¹⁴³ Valge, J. (Koost). Riigikohtu administratiiv-osakonnas 1920.-1927. a. lahendatud küsimusi. Tartu: Arnold Treufeldti Kirjastus, 1929. Lk. 281.

sõjapõgenikke ning muid isikuid, kellel puudus Eesti kodakondsus. Ebaseaduslik liiklus piiril oli elav ning tihti satuti seal Nõukogude Vene spioonidele või nendeks peetud inimestele.¹⁴⁴

Juba 1920. aastal pööras Politsei Peavalitsus suurt tähelepanu Tartu rahulepinguga Eestile tulnud uute alade puhastamisele ebasoovitavatest isikutest. 1920. aasta septembris peavalitsuselt Petseri maaülemale saadetud kirjas kästi maakonnast esmajärjekorras mujale Eestisse ümber paigutada sõjapagulased ja Vene loodearmee desarmeeritud sõdurid, ning üldse püüda vähendada seal viibivate välismaalaste arvu. Piirilt pidi tagasi saadetama ka kõik Venemaal elavad eesti rahvusest isikud, keda rahulepingu alusel Vene alamateks loeti. Eesti piiril võeti neid jutule vaid siis, kui opteerimistunnistus taskus.¹⁴⁵

Petseri maakonna politsei tegevus välismaalaste väljasaatmisel sisemaale kandis vilja. Juba 1921. aastaks oli nende arv seal tunduvalt vähenenud. Siiski tegi välismaalaste suur kontsentratsioon teatud Eestimaa piirkondades valitsusele endiselt muret ning 1. jaanuaril 1922 jõustati riigi julgeoleku huvides Vabariigi Valitsuse määrus, mille kohaselt anti Siseministeriumile õigus keelata vajadusel välismaalaste elamist mõnedes maakohtades ja linnades, neid sealt ümber paigutada ning samuti keelduda teatud isikutele elamisluba andmast.¹⁴⁶

Välismaalastega seotud problemaatika kadus riikliku poliitika tulipunktist 1920. aastate keskpaiku koos Eesti majanduses alanud tõusuaastatega, kuid mitte kauaks. 1930. aasta majanduskriisiga kaasnenud tööpuudus tõi kaasa järjekordse välismaalaste õiguste ümbervaatomise. 1932. aastal jõustus välismaalastele teenistusloa andmise seadus, mille alusel said nad Eestis tööle asuda vaid Kohtu- ja Siseministeriumi poolt väljastatud loa alusel. Päevaleht nentis: „*Kõigist välismaalastest muidugi lahti ei saada. /.../ Aga pehmendavalt töökriisile mõjub kõnesolev seadus osaliselt.*”¹⁴⁷

Et vältida soovimatute välismaalaste Eestisse saabumist, kehtestati kindel kord, keda riiki lubada ja keda mitte, ka Eestisse sissesõiduks passe viseerivatele välisesindustele. 1923. aasta alguses palus siseminister K. Einbund mitte viseerida ilma Siseministeriumi loata kodakondsuseta isikute (Vene emigrandid jt), Nõukogude Vene kodanike, kel olid vaid välispassid, juudi rahvusest väljamaalaste, „*kelle kohta kindlustus puudub, et nad soliid ärimehed ehk töösturid on ja seejuures mitte Eestisse elama või pikemaks ajaks peatuma jääda ei kavatse*“, passe. Sama kehtis ka Eestisse tööle või teenistusse tulevate välismaalaste ning ka

¹⁴⁴ Alenius, K. Petserimaa ja Narvataguse integreerimine Eestiga ning idaalade maine Eesti avalikkuses 1920-1925. – *Akadeemia*, 1999. Nr. 11. Lk. 2303-2304.

¹⁴⁵ *op.cit.* Lk. 2305.

¹⁴⁶ RT 1921. Nr. 114. Lk. 658.

¹⁴⁷ Päevaleht 01.04.1932. Nr. 88. Lk. 4.

kõikide „artistide” kohta. Samas tuli ilma Siseministeeriumist järele pärimata anda viisad kõigile neile välismaalastele, kes soovisid tulla Eesti suvituskohadesse või kuurortidesse. Esindus pidi ainult kindel olema, et nad polnud poliitiliselt „kahjulikud” ning olid „piisavalt jõukad, et suvitada“. Kindlaks olid määratud nii suvitusaeg (01.05-01.09) kui ka suvituskohad.¹⁴⁸ Sama juhendi juurde koostatud seletuskirjas toonitas siseminister, et võimalikult suure hulga suvitajate ilmumine on Eesti supelasutuste jaoks ülioluline, mistõttu lubati Venemaalt tulijatele koguni karantiini osas hõlbustusi teha.¹⁴⁹

Mis puudutab neid isikuid, kelle tulek Eestisse ära keelati, siis pani seletuskiri välisesindustele südamele olla juudisoost isikute ja Vene emigrantide osas eriliselt ettevaatlik, sest neist olevat hiljem äärmiselt raske lahti saada: „*Tihti leiavad nad välisriikide esituste juures eestkostjad, muretsevad arstitunnistusi, mis tõendavad, et liikumine neile kahjulik jne.*“¹⁵⁰

Omaette probleem oli Eesti Vabariigil ka Vene sõjapõgenikega, kelle selja taga seisis veelgi võimsam kaitsja – Rahvasteliit. 1922. aastaks oli Rahvasteliidu põgenike ülemkommissarile, F. Nansenile saadetud aruande kohaselt Eestis 16 000 põgenikku, ning see arv suurenes järgnevatel aastatel veel üle tuhande isiku võrra. Rahvasteliit oli huvitatud, et Eesti annaks oma territooriumil elavatele vene põgenikele võimalikult kiiresti kodakondsuse, mida aga riik erinevatel põhjustel teha ei saanud. Endisi N. Judenitši sõdureid ja ohvitseri ning nende toetuseks Eestis tööle asunud vene organisatsioone ei peetud Eesti riigile lojaalseks ning kahtlustati koostöös baltisakslastega nii Eestis kui välismaal. Ligi kolm aastat viivitas Eesti ka Rahvasteliidu Põgenike Ülemkomissariaadi poolt põgenike jaoks väljatöötatud isikut tõendava dokumendi, mida ülemkomissari nime järgi hellitavalt Nanseni passiks kutsuti, kasutusele võtuga. Nanseni passe hakati Eestis välja andma alles 1924. aastal, seni viseeriti vaid teiste riikide välja antud dokumente ning Eesti sissesõiduviisad kanti põgenike rahvuspassidesse.¹⁵¹

Põgenike huvi Eestist väljarändamise vastu oli siiski üsna väike, kuigi Rahvasteliit seda alates 1922. aastast soodustama hakkas. Selle asemel taotlesid põgenikud naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsust ning ajavahemikus 1921-1929 sai selle neist enamik, ligi 12 000 Vene põgenikku.¹⁵²

Kolme esimese iseseisvusaasta jooksul naturaliseeriti ligi kuus tuhat isikut ka MNK

¹⁴⁸ ERA. f. 957. n. 9. s. 1. Lk. 9.

¹⁴⁹ *op.cit.* Lk. 11.

¹⁵⁰ *ibidem.*

¹⁵¹ Made, V. Eesti ja Rahvasteliit 1918-1925./ Kaks algust. Eesti Vabariik – 1920. ja 1990. aastad. Tallinn: Eesti Riigiarhiiv, 1998. Lk. 67-68.

¹⁵² *op.cit.* Lk. 68.

määruse §§-de 2 ja 6 alusel, mis lubasid kodakondsust anda neile välismaalastele, kes olid juba pikemat aega Eestis elanud ning end siin majanduslikult kindlustanud.¹⁵³ Nagu selgitas siseminister K. Einbund 1921. aasta aprilli alguses ajakirjanikele, olid selliste naturaliseeritute seas esikohal omal ajal mõisnike poolt sisse toodud Saksa töölised ning raudteedel töötavad venelased, kes end pikkade Eestis elatud aastate jooksul olid majanduslikult kindlustanud ning eesti keelegi ära õppinud.¹⁵⁴

Mis puudutab Eesti kodakondsuse saanud välismaalaste õigusi Eestis, siis polnud neil põhjust selles osas nuriseda. Eesti oli kaugel kitsarinnalisest rahvusriigist. Juba iseseisvuse manifestis deklareeriti selgelt vähemusrahvaste võõrandamatuid õigusi.¹⁵⁵ Üksikasjalikult olid rahvusvähemuste õigused ning nende tagamine läbi kultuurautonoomia kirjas ka 1920. aasta põhiseaduses. 1925. aastal vastu võetud vähemusrahvuste kulturomavalitsuse seadus oli rahvusvahelises plaanis erakordne, jäädes ainsaks seda laadi vähemuste õigusi kaitsvaks dokumendiks Euroopas.¹⁵⁶ Rahvusvähemus, milleks peeti vähemalt 3000 inimesega etnilist gruppi, said Eestis laialdase põhiseadusliku kaitse – iga kodanik võis säilitada oma rahvuse ning suuremad vähemused said õiguse pöörduda Eesti valitsusasutuste poole oma emakeeles.¹⁵⁷

1922. aasta lõpul korraldatud rahvaloenduse andmeil moodustasid etnilised vähemused kogu rahvaarvust vaid 11,8%, nendest suurima grupi moodustasid venelased.¹⁵⁸ Eesti pinnal 1922. aastal asunud 1 107 059 inimesest oli eestlasi 87,6% (969 976), venelasi 8,2% (91 109), sakslasi 1,7% (18 319), rootslasi 0,7% (7850) ja juute 0,4% (4566). Lisaks sellele veel ligi 25 000 võõrriikide kodanikku.¹⁵⁹

1934. aastaks oli viimaste arv tunduvalt vähenenud, seda peamiselt naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse saanud sõjapõgenike arvelt. 1934. aasta rahvaloenduse andmeil oli Eestis elavatest inimestest koguni 98,5%-l Eesti kodakondsus. Välismaalasi oli loenduse andmeil 4360, neist umbes 2300 Saksa ja Läti kodanikku. Kodakondsuseta isikuid oli Eestis tol hetkel vaid 7832.¹⁶⁰

¹⁵³ Reiman, H. Riikkondsuse vahetamine. – *Eesti Statistika*, 1931. Nr. 110. Lk. 1.

¹⁵⁴ Postimees 09.04.1921. Nr. 77. Lk. 5.

¹⁵⁵ RT 1918. Nr. 1. Lk. 1.

¹⁵⁶ Matsulevitš, A. (Koost.). Vähemusrahvuste kultuurielu Eesti Vabariigis 1918-1940: Dokumente ja materjale. Tallinn: Olion, 1993. Lk. 12-14.

¹⁵⁷ Kurs, O.; Berg, E. Etnilised vähemused ja uusasukad Eestis. – *Akadeemia*, 1995. Nr. 2. Lk. 265.

¹⁵⁸ *op.cit.* Lk. 261-262.

¹⁵⁹ Graf, M. Eesti rahvusriik: ideed ja lahendused: ärkamisajast Eesti Vabariigi sünnini. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda, 1993. Lk. 315.

¹⁶⁰ Roos, E. (Toim.). Vähemusrahvused Eestis./ Tähised II. Eestluse aastaraamat. Tartu, 1936. Lk. 31-32.

2.3. Välismaal elavate eestlaste kodakondsuse küsimus

MNK määruse alusel ei antud Eesti kodakondsust isikutele, kes viibisid määruse jõustumise hetkel, s.o. 4. detsembril 1918. aastal, Eestist väljaspool. Sellesse gruppi kuulusid nii välismaal elavad ja töötavad kui ka sõjakeerises põgenike, sõdurite või sõjavangidena välismaale sattunud eestlased. MNK määrus sätestas küll selle, et välismaal viibivad isikud ei kaota õigust kodakondsusele, kuid jäi segaseks, kuidas seda õigust realiseerida. Kui Lätis, Venemaal ja Ukrainas viibivate eestlaste kodakondsusküsimus lahendati peagi riikidevaheliste lepingutega, mis andsid sealsetele eesti soost isikutele võimaluse Eesti kodakondsust opteerida, siis teistes riikides viibivate eestlaste staatus jäi määratlemata. Põhimõtteliselt muutusid endise tsaaririigi alamatest eestlased, kes mõne teise riigi kodakondsust ei olnud omandanud ega tahtnudki omandada, kodakondsusetuteks. Valitses segadus mis saab neist siis, kui nad Eestisse tagasi peaksid pöörduma? Samas oli välismaal ilma passita või endise Vene tsaaririigi passiga väga keeruline elamisluba saada või seda pikendada.

3. augustil 1920 saatis Eesti konsul Soomes Eesti Siseministeriumile kirja, milles palus juhtnõore, kuidas käituda Soomes elavate eestlaste passide pikendamisel, ning uuris, kuhu peaks kodakondsusetuks jäänud eestlane võimaliku Soomest väljasaatmise korral minema.¹⁶¹ Siseministeriumist saadud vastus oli üsna lakooniline. Kodakondsuse määruse § 1 tsiteerimise järel teatas siseministri abi E. Kübarsepp: „[...] Sellest järgneb, et Eesti Vabariigist pärit olevaid endise Vene riigi alamaid, kes enne 04.12.1918 väljamaal elasid ja seni tagasi tulnud ei ole, ei või seaduse järgi Eesti kodanikeks lugeda. Missugusel teel sarnased isikud kodakondsust omandavad, ei ole seaduses ette nähtud. Praegune silmapilk ei ole mitmesugustel põhjustel selleks kohane, et seadusandlisel teel ära otsustada, keda väljamaal viibijatest tuleks Eesti kodanikkudeks lugeda.“ Siiski andis ministri abi mõista, et teatavaid isikuid võidakse erandkorras Eesti kodanikeks tunnistada, kui Eesti diplomaatilised esindajad nende taotlusi toetavad ning pole põhjust arvata, et kõnealune isik Eesti riigile kuidagiviisi kahjulik võiks olla.¹⁶²

Tegelikult oli 1920. aasta lõpul Siseministeriumis koostamisel seaduseelnõu välismaal elavate eestlaste kodakondsuse määratlemiseks, kuid see jäi valitsuse poolt kinnitamata.¹⁶³ Eelnõust loobuti väidetavalt aru saades, et kõigi Eestis hingekirjades olevate eemalviibijate tunnistamine Eesti kodanikeks tähendanuks tunnistada koos eestlastega

¹⁶¹ ERA. f. 14. n. 1. s. 503. Lk. 278.

¹⁶² *op.cit.* Lk. 283.

¹⁶³ ERA. f. 957. n. 8. s. 134. Lk. 228.

kodanikeks ka suur hulk muulasi. Nende tagasipöördumine Eestisse polnud sõjajärgses kehvas majanduslikus olukorras olevale riigile, kes niigi oli ametis üleliigsete välismaalaste väljasaatmisega, sugugi meelt mööda. Samas oleks aga nende vastuvõtmisest keeldumist olnud välismaailmale äärmiselt raske põhjendada. Ehkki Siseministeeriumis koostatud analüüsis nenditakse, et välismaal viibivad isikud, kellele nende elukohal kodakondsust ei anta ja keda Eesti keeldub omaks tunnistamast, jäävad justkui ilma kodakondsuseta, lõpeb arutus lakooniliselt: *“Tegelikkuses saavad nad siiski kuidagi läbi. Mõne isiku selgusetu olukord kodakondsuse asjas ei ole siiski niivõrd tähtis, et Eesti Vabariik soovimata isikuid peaks omaks tunnistama.*”¹⁶⁴

Tegelikult oli välismaal viibivatel isikutel siiski võimalus Eesti kodakondsust taotleda. Seda, kas taotlejale erandkorras kodakondsus anti või mitte, otsustas Siseministeerium iga isiku puhul eraldi. Eesti riigi jaoks oli selline talitusviis äärmiselt sobilik – kui leiti, et isikul Eestiga piisavat sidet ei olnud või ta ise kuidagiviisi kasulik ei olnud, siis lükati taotlus lihtsalt tagasi.¹⁶⁵ Teine variant oli jätta taotlus pikemaks ajaks „menetlusse”, millist otsustusviisi kasutati näiteks Saksa emigrantide puhul, kes Vabadussõja lõppedes Eestisse tagasi soovisid pöörduda. Paraku ei meeldinud taoline asjaajamine emigrantidele. 1921. aasta augustis saatis Saksa rahvusekretär Eesti riigivanemale märgukirja, milles palus emigrantide tagasitulekut ning nende Eesti kodanikeks tunnistamist lihtsustada. Rahvusekretär avaldas nõrdimust, et emigrandid peavad sissesõidulubasid kaua ootama ning neid seejuures välismaalastena koheldakse.¹⁶⁶ Kiri suunati seisukoha võtmiseks Siseministeeriumisse. Riigivanemale saadetud hinnangus nentis minister, et kehtiva seadusandluse kohaselt ei saa emigrante *ipso jure* kodanikeks tunnistada. Seda enam, et iga emigrandi kodakondsustaotluse otsustamise puhul on Siseministeerium silmitsi seisnud nii maakonna- kui linnavalitsuste poliitilise opositsiooniga ning rahva keskel valitsevate vaenulike meeleoludega: *„Tihti tähendatakse, et osa poliitilistest emigrantidest, kes nüüd Eestisse igatsevad tulla, veel aasta eest Landeswehri ridades rasketel silmapilkudel Vabariigi kaitsjatele seljatagant kallale tungisid.*”¹⁶⁷ Eesti valitsus pigistas silma kinni ka emigrantidele kodakondsuse andmise lihtsustamise osas.

Probleem tekkis aga nende isikutega, kes konsulite poolt välja antud ajutiste isikutunnistustega Eestisse realselt tagasi jõudsid. Näiteks puudutas see neid Vene armeesse mobiliseeritud eestlasi, kes sõjavangi olid sattunud ning vabanemisel kodumaale tagasi

¹⁶⁴ ERA. f. 14. n. 1. s. 503. Lk. 285.

¹⁶⁵ *ibidem*.

¹⁶⁶ ERA. f. 14. n. 1. s. 482. Lk. 287.

¹⁶⁷ *op.cit.* Lk. 288-289.

pöördudes kodakondsust hakkasid nõutama. Sellistel isikutel puudus enamasti side teiste riikidega, sageli oskasid nad kõnelda vaid eesti keelt. Kehtiv seadusandlus käsitles neid aga välismaalastena ja lubas neile väljastada vaid peatusloa. 1921. aastal tegi Politsei Peavalitsuse ülem siseministrile ettepaneku taoliste tagasipöördujate kodakondsusesse võtmise korda lihtsustada ning selle soovitusega ministeeriumis ka arvestati. Septembris tegi siseminister linna- ja maavalitsustele ning politseiülematele ülesandeks emigrantidele, ehk siis väljaspool opteerimise korda Eestisse naasnud isikutele, kes ise või kelle vanemad olid kohalike elanike nimekirjas ning kes olid Eestis varem elanud, välja anda kolmekuulised ajutised isikutunnistused. Taoliste isikute poolt sisse antud kodakondsustaotlus võeti Siseministeeriumis kiirendatud korras läbivaatamisele. Kuid juhul, kui isik sobiva kodanikuna ei tundunud, langes talle ikkagi osaks välismaalase staatus.¹⁶⁸

Eesti ida- ja lõunapiiri paikapanemise järel N. Venemaale ja Lätti jäänud isikute kodakondsuse küsimus lahendati 1920. aastal nendesamade riikidega sõlmitud piirilepingutega. Huvitav on seejuures märkida, et kummagi riigiga sõlmitud lepingute puhul valitses erinev seisukoht, keda lugeda õigustatuks Eesti Vabariigi kodakondsusele opteerimise korras. Kui Venemaaga sõlmitud Tartu rahuleping andis opteerimise võimaluse kõigile “eesti soost” inimestele, siis kõneles Eesti ja Läti vaheline leping “eesti päritolu” inimestest. Kui esimesel juhul peeti vähemalt lepingus endas esitatud selgituse järgi silmas Eestis hinge kirjadest olnud isikuid, ehk siis territoriaalset seost Eestiga, siis käsitleti Lätiga sõlmitud lepingu puhul päritoluna vaid etnilist elementi. Siseministeeriumi seisukoht oli, et Eestist pärit inimestena tuleks mõista „*Eesti ja Läti rahvusest isikuid, mitte aga venelasi, sakslasi, juute jne. olgugi, et nemad Latvijast või Eestist pärit*”.¹⁶⁹

Taoline Eesti riigi poolne seisukoht tekitas mõistagi proteste kõrvalejätutes, kes avaldasid Siseministeeriumile märgukirjadega survet selliste kodakondsuse andmise põhimõtete ümbervaatamiseks. 1921. aasta veebruaris pöördus siseminister K. Einbund küsimuse selgitamiseks ühe lepingu väljatöötaja, Eesti esindaja Lätis A. Hellat'i poole.¹⁷⁰ Saadud vastus kinnitas siseministri senist seisukohta ning 1921. aasta maikuus kõigis Eesti ajalehtedes avaldatud teadaandes selgitati, et Lätiga sõlmitud lepingu alusel toimuv opteerimine puudutab vaid lätlasi ja eestlasi, jättes kõrvale teiste rahvuste esindajad.¹⁷¹ Seejuures on huvitav märkida, et kõik Eesti territooriumil viibinud läti rahvusest isikud loeti

¹⁶⁸ ERA. f. 14. n. 1. s. 641. Lk. 83.

¹⁶⁹ ERA f. 14. n. 1. s. 482. Lk. 7.

¹⁷⁰ *ibidem*.

¹⁷¹ *op.cit.* Lk. 48.

lepingu kohaselt automaatselt Eesti kodanikeks (kui neil ei olnud Läti poolt antud välismaalase passi), ja vastupidi – Lätis elanud eestlased Läti kodanikeks kuni opteerimisavalduse esitamiseni.¹⁷²

Siseministeeriumi taoline seisukoht tõi kaasa kohtukaasusi süüdistustega vastuollu minekus põhiseaduse §-iga 6, mis sätestas, et kõik Eesti kodanikud on seaduse ees ühetaolised. Sellise kaebusega aga kuigi kaugemale ei jõutud: Riigikohus leidis, et kodanike kohta käivat sätet ei saa laiendada isikutele, kes veel kodanikud ei ole.¹⁷³

2.4. Eesti kodakondsuse opteerimine N. Venemaal

Eesti iseseisvumise ajal elas Nõukogude Venemaal ligikaudu 200 000 eestlast ning rajatud oli vähemalt 318 Eesti asundust.¹⁷⁴ Venemaa linnadesse elama asunud eestlastest olid paljud teinud kiiret karjääri nii äris kui ka teaduses.¹⁷⁵ Samuti olid I maailmasõja puhkemise eel end uues kodus kenasti sisse seadnud 19. sajandi lõpul, 20. sajandi algul maa saamise lootuses Venemaale rännanud eestlased. Senisesse ellu tõi pöörde maailmasõda ja sellele järgnenud Vene kodusõda. Eriti karmilt mõjus viimane Eesti asundustele, mida laastasid vaheldumisi nii punane kui valge terror. Viimase tilga asunike kannatusekarikasse kallas N. Venemaa sõjakommunismi poliitika: kehtestatud kõrgete viljanormidega võeti asunikelt kogu nende viljatagavara. Väljarännanute aastatepikkune töö uues elukohas oli liiva jooksnud. Ebakindel olukord ning selgusetu tulevik Venemaal sundis väljarännanuid pilgu taas kodumaa poole pöörama, suuri lootusi tekitas Eesti iseseisvumine. Arvati et nüüd, mil mõisnikelt on maa ära võetud, jagub seda kõigile.¹⁷⁶ 1920. aasta lõpus kirjutas Moskva opteerimiskomisjoni Siberi osakonna esimees Kuusner Moskvasse, et enne kohalejõudmist ei võinud komisjon aimatagi, kui suurt huvi tunnevad maaelanikud Eesti kodanikeks saamise vastu. „*Varanduse äravõtmine ja õigusetu ning kaitseta olukord on inimesed meeleheitele viinud. Tervete küladena tahavad nad ükskõik mis tingimusel kodumaale tagasi minna. Mõned külad kavatsivad kevadel hobusega reisu ette võtta.*”¹⁷⁷

¹⁷² Csekey 1930: 231.

¹⁷³ Eesti Politseileht 28.02.1923. Nr 8/9. Lk. 120.

¹⁷⁴ Kulu, H. Sõjajärgne sisserränne Eestisse. – *Akadeemia* 2001. Nr. 11. Lk. 2381.

¹⁷⁵ Karjahärm, T. Ida ja Lääne vahel: Eesti-Vene suhted 1850-1917. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1998. Lk. 302-303.

¹⁷⁶ Kulu, H. Eestlaste tagasiränne 1940-1989 Lääne-Siberist pärit eestlaste näitel. (Doktoritöö). Helsingi, 1997. Lk. 107.

¹⁷⁷ ERA. f. 33. n. 1. s. 25. Lk. 82.

Lisaks sattusid kümned tuhanded eestlased N. Venemaale sõjakeerises, nii põgenike kui sõduritena. Kõigi N. Venemaal elavate eestlaste, ennekõike aga eesti soost sõjaväelaste kojupöördumine muutus aktuaalseks kohe, kui Eesti Vabariik välja kuulutati. Selle korraldamine oli tollaste Venemaal asuvate pool-ametlike Eesti esindajate peamine siht ja ülesanne.¹⁷⁸ Tõsisem võimalus nende tuhandete inimeste tagasitoomiseks avanes siiski alles Tartu rahulepingu sõlmimisega 1920. aasta veebruaris, mis andis eesti soost isikutele võimaluse opteerida Eesti kodakondsust ning võimaldas rajada selle korraldamiseks Nõukogude Venemaale ametlikud esindused. 1921. aastal lepidi kodakondsuse opteerimises kokku ka Ukraina Sotsialistliku Vabariigiga, kus opteerimine puudutas küll oluliselt väiksemat inimesteringi.

Segased olud N. Venemaal ning kodumaale naasmisega seotud lootused lükkasid liikvele kümneid tuhandeid inimesi. Noorukesel Eesti Vabariigil tuli korraldada selle inimlaviini vastuvõtmine ning võtta seejuures vastu mitmeid valusaid otsuseid.

2.4.1. Opteerimise käik

Tartu rahulepingu artikkel 4 andis eesti soost isikutele võimaluse opteerida Eesti kodakondsust ning Eestis viibivatele „teiste riikide kodanikele“ Nõukogude Vene kodakondsust. Nimetatud artiklile oli lisatud märkus selle kohta, mida täpselt peetakse silmas „eesti soost isikute“ all. Kahtluse tekkimise korral pidi eesti soost isikutena mõistatama neid, kes ise või kelle vanemad olid Eestit moodustaval territooriumil kogukondade või seisislike asutuste hingekirjas. Siiski jättis mõlema riigi valitsus endale õiguse keelduda optante oma kodakondsusesse vastu võtmast.¹⁷⁹

Opteerimine tuli teoks teha ühe aasta jooksul rahulepingu ratifitseerimisest, s.o. 15. veebruariks 1921. Kuidas opteerimine täpselt toimuma hakkab, pidi poolte vahel kokku lepitama hiljem. Selles, nagu teisteski rahulepinguga kokku lepitud küsimustes, pidasid enamlased rahuläbirääkimiste algusest peale kinni põhimõttest, et rahuleping kehtestaks vaid üldised põhimõtted.¹⁸⁰ Põhjuseks teadagi võimaluse jätmise hilisemaks tõlgendamiseks.

17. veebruaril 1920 andis Eesti Vabariigi valitsus välisministrile ülesande „*tarvilikka samme astuda, et Venemaal viibivad eestlased kodumaale sõita võiksid*“.¹⁸¹ Eesti poolseks

¹⁷⁸ Medijainen 1997: 260.

¹⁷⁹ RT 1920. Nr. 24/25. Lk. 188.

¹⁸⁰ Laaman, E. Eesti iseseisvuse süünd. Stockholm: Vaba Eesti, 1954. Lk. 705.

¹⁸¹ ERA. f. 31. n. 1. s. 214. Lk. 27p-28.

esindajaks opteerimise tingimustes kokku leppimisel Venemaaga nimetati Aleksander Oinas. Kokkuleppe saavutamine ei olnud kerge. Läbirääkimised kestsid kuni aprilli alguseni ning volinik Oinas sai korduvalt ajakirjanduses saamatuse pärast siunata. 6. aprillil 1920 jõuti viimaks kokkuleppele. Opteerida soovijad pidid esitama avalduse kodakondsuse vahetamiseks kahes eksemplaris kohalikule kubermangunõukogule, kes pidi ühe avaldustest edastama opteerimiskomisjonile (Moskvas võis opteerida soovija avalduse komisjonile sisse anda ka isiklikult). Nõukogude Venemaa reserveeris endale õiguse otsustada eraldi iga opteeritu Nõukogude kodakondsusest vabastamise üle. Opteerimise heakskiitmise järel mõlema riigi poolt anti opteerujale aastane välismaalase elamisluba.¹⁸²

Mõned päevad pärast kokkuleppe sõlmimist lubas välisminister A. Birk ajakirjanduse esindajatele, et valitsus teeb kõik endast oleneva tagasi tulla soovivate eestlaste kojutoimetamiseks. Käsil olid ettevalmistused opteerimiskomisjoni moodustamiseks.¹⁸³

1920. aasta maikuu asusid Eesti Kontroll-Opteerimiskomisjon Moskvas (edaspidi Moskva KOK) ja selle osakond Petrogradis, mida ametlikus kirjavahetuses kutsuti enamasti Petrogradi Kontroll-Opteerimise komisjoniks (edaspidi Petrogradi KOK) Venemaal tööle. Moskva KOK-i etteotsa nimetati endine haridusminister, Asutava Kogu liige Johannes Kartau, kes opteerimist Venemaal sisuliselt korraldama hakkas. Petrogradi komisjoni asus juhtima A. Schipai.¹⁸⁴ Novembris lisandus neile veel Moskva KOK-i Siberi osakond asukohaga Omskis. Opteerimiskomisjonide ülesanne oli Eesti kodanike opteerimisasja korraldamine Vene võimudega ja Eestisse sõitvatele optantidele sõidu- ja kraamiveolubade muretsemine.¹⁸⁵ 1920. aasta septembris asus tööle ka Vene–Eesti segakomisjon, mille ülesanne oli opteerimise ning varandusega seotud vaidlusküsimuste lahendamine.¹⁸⁶

Eesti kodakondsusse opteerimist pidi toimetatama koostöös Siseministeeriumiga, kelle valitsemisalasse kodakondsusküsimuste kureerimine Eesti Vabariigis kuulus. Opteerujate teavitamiseks anti välja „Juhatuskiri Eesti kodakondsusse astumise kohta“, mis sisaldas üksikasjalikku ülevaadet opteerimise tingimuste, selleks esitatava teadaande vormi ja sellele lisatavate dokumentide kohta.¹⁸⁷ Teadaandes ei olnud riigikeele kasutamine sunduslik, kuid sellele lisatava küsimuslehe vorm oli eestikeelne. Vihjet varjatud eesti keele nõudele võis välja

¹⁸² Päevaleht 13.04.1920. Nr. 81. Lk. 1.

¹⁸³ Tallinna Teataja 14.04.1920. Nr. 82. Lk. 1.

¹⁸⁴ ERA. f. 957. n. 8. f. 134. Lk. 94.

¹⁸⁵ ERA. f. 957. n. 6. f. 105. Lk. 7.

¹⁸⁶ Vaba Maa 28.09.1920. Nr. 246. Lk. 4.

¹⁸⁷ ERA. f. 36. n. 1. s. 1. Lk. 68p.

lageda ka juhatuskirjast endast, kus dokumentides esinevaid isikute, koha- ja asutuste nimesid oli lubatud eksituste vältimiseks kirjutada ka vene keeles.¹⁸⁸

Opteerimissoov oli esimestel kuudel väga suur. Petrogradi KOK võttis juba esimesel kuul vastu 3882 palvet 6968 isiku kohta ning järgmisel veelgi enam – 4389 avaldust 8269 isiku kohta. See teeb keskmiselt 183,5 palvet päevas. Kolme kuu jooksul palus Petrogradis opteerimist 15 248 inimest, mis on 47% kõigist sealt kaudu opteerinutest. Moskvast algas suurem opteerumistuhin pisut hiljem, nimelt juulis ja augustis, mil esitati kokku 6518 palvet 12 257 isiku kohta. Aasta lõpuks oli opteerimiskomisjonidesse sisse antud 38 440 palvet 76 841 isiku opteerimiseks. See moodustab 73,4% kõigist esitatud opteerimispalvetest.¹⁸⁹

Opteerimine oli N. Vene võimudele üldiselt vastukarva, kuna kardeti tehniliste oskustega ning majanduslikult paremal järjel olevate inimeste äravoolu. N. Venemaa soovis algusest peale, et opteerimist korraldaks vaid üks asutus – Eesti ametlik esindus Moskvast. Eestlaste seisukoht selles küsimuses oli aga hoopis teistsugune. Komisjone püüti rajada võimalikult paljudesse kohtadesse, et kümneid tuhandeid üle N. Venemaa laiali asuvaid eestlasi sõjakommunistide päästa. Ametliku esinduse loomisega seetõttu eriti ei kiirustatud.¹⁹⁰ Ametliku esinduse funktsioone pidid seetõttu tahes-tahtmata täitma hakkama opteerimiskomisjonid, kellele nii ministriumid kui eraisikud kõige erinevamaid ülesandeid ja palveid saatsid. Üks Tartu professor oli Petrogradi komisjoni juhilt A. Schipai'lt kord palunud isegi minna ja professori tuttava juurest kohvrisk pesu välja võtta ning temale Tartusse saata.¹⁹¹

Et eestlased oma opteerimiskomisjonidest ja kogu opteerimiskavast loobuksid, püüdsid N. Vene võimuorganid algusest peale opteerimise korraldamist raskendada, milleks ei peljatud kasutada ka vägivalda.¹⁹² Näiteks ei saatnud kubermangunõukogud opteerimise teadaandeid korralikult edasi. Neid aga, kes teadaanded kodakondsuse vahetamiseks sisse julgesid anda, ootas sageli arreteerimine või teise riigi otsa komandeerimine. Haruldane polnud seegi, et avalduse esitamise järel optandilt kogu tema liikuv varandus rööviti.¹⁹³

Vägivalda rakendati ka kojusõitjate kallal. Esimene opteeritute ešelon peeti juuli alguses Jamburis kinni, inimesed võeti ihualasti, otsiti toorelt läbi ning neilt konfiskeeriti kõik vähegi väärtuslik. Sellisele käitumisele järgnes Eesti valitsuse poolne protestiavaldus.¹⁹⁴

¹⁸⁸ ERA. f. 36. n. 1. s. 1. Lk. 68-68p.

¹⁸⁹ Tooms, A. Opteerimisliikumine ja Eesti jõudnud optandid. – *Eesti Statistika*, 1922. Nr. 5.

¹⁹⁰ Medijainen 1997: 263-264.

¹⁹¹ ERA. f. 957. n. 6. s. 105. Lk. 8.

¹⁹² Medijainen 1997: 265.

¹⁹³ Vaba Maa 22.05.1920. Nr. 113. Lk. 2; Vaba Maa 05.06.1920. Nr. 123. Lk. 2.

¹⁹⁴ ERA. f. 957. n. 8. s. 134. Lk. 125.

Järgmiste ešelonidega enam nii jõhkralt ümber ei käidud, ehkki optantide taskute mõõdukas tühjendamine piiripunktides jätkus kuni opteerimisaja lõpuni.

Lisaks Vene poole repressioonidele pikendas opteerimisprotsessi paberite kinnihoidmine N. Vene valitsusasutustes. Omajagu aega võttis ka vastuste saamine Eestisse saadetud järelepärimistele, mis komisjonide ja Siseministeeriumi vahel sagedast sõnasõda sünnitas. Ministeeriumis võttis andmete kogumine mõnikord mitu kuud aega ning seega jäi sinna saadetud taotluste otsustamine pikaks ajaks venima. Nagu kirjutab J. Kartau 1920. aasta septembris, kasutas komisjon seda vähemsoovitavate isikute puhul ka osavalt ära.¹⁹⁵

Kõigi nende probleemide taustal väitis J. Kartau 1920. aasta juulikuus, et kui opteerimiseks ka kümme aastat aega anda, ei jõuaks sellega ikkagi lõpule.¹⁹⁶ Õnneks kujunes opteerimisaeg esialgu planeeritust ligi poolteist aastat pikemaks – Venemaa Euroopa osas lõppes see 15. juulil 1922, Siberis ja Kaukaasias veel kaks nädalat hiljem. Kuni 1923. aasta aprillini õnnestus KOK-idel opteerimisega hiljaks jäänud isikuid kodumaale saata ka sõjapõgenike nime all. Tingimuseks oli see, et isik pidi olema Eestist lahkunud sõja ajal ning tuli tõendada, et ta tõesti varem tagasi sõita ei saanud.¹⁹⁷

Kahe aasta jooksul palus opteerimist kokku ligikaudu 106 000 inimest, Eesti kodakondsus anti neist 81 027-le. Võrreldes vabariigi rahvastiku üldarvuga, olid need väga imposantsed numbrid – esimene moodustas kogu rahvastikust 8,5%, teine 6,5%. Tegelikult jõudsid Eestisse ligikaudu pooled soovijad.¹⁹⁸

Miks jäid ülejäanud Venemaale? Maapiirkondades elanud inimeste puhul oli põhjus lihtne – nad lihtsalt ei pääsenud rongile, millele olid mitmekuulised järjekorrad. Tagasipöördumist raskendas seegi, et asunikud olid huvitatud oma varanduse kaasavõtmisest. Sageli tuli otsustada, kas minna Eestisse varanduseta või jääda oma varanatuksesega Siberisse ootama, mis saab. Paljud jäid, seda enam, et alates 1921. aastast puhusid Moskvast uued tuuled – 1921. aasta lõpul mindi üle uuele majanduspoliitikale (NEP-ile), mis sisendas lootust, et olukord Venemaal siiski normaliseerub.¹⁹⁹ Selle illusiooni purustas 1927. aasta lõpul N. Liidus võetud suund kollektiviseerimisele ning järgnenud repressioonid ja küüditamine.²⁰⁰

Ühelt poolt oli Eesti riigi kohuseks päästa N. Venemaal sõjakommunismi kätte jäänud rahvuskaslat, teisalt aga tekitas suure inimmassi tagasipöördumine niigi majanduslikes

¹⁹⁵ ERA. f. 957. n. 11. s. 593. Lk. 67-70.

¹⁹⁶ Vaba Maa 14.07.1920. Nr. 154. Lk. 2.

¹⁹⁷ ERA. f. 957. n. 11. s. 1110. Lk. 87-88.

¹⁹⁸ Tooms 1922: 9.

¹⁹⁹ Kulu 1997: 108.

²⁰⁰ *op.cit.* Lk. 122-123.

raskustes vaevlevas riigis tõsiseid probleeme. Tagasipöördujatele ei olnud sageli pakkuda ei tööd ega vaba maalappi, mis põhjustas uustulnukate seas tõsist rahulolematust ning tekitas ohtu iseseisvusele – polnud ju naasmise põhjuseks sageli olnud ideed oma rahvusriigi loomisest, vaid lihtne soov pääseda enamlaste vägivallast. Nende hulka aga, kes kodumaal viletsasse olukorda jäid, ei olnud Ülevenemaalisel Erakorralisel Komisjonil (VTšK, hiljem GPU) ja Eesti enamlastel keeruline oma mehi sokutada.²⁰¹

Raske olukord tingis ka karmid meetmed. Ehkki tänapäeval võib opteerimise käigus rakendatud isikute „selekteerimist“ kasulikkuse ja rahvuse järgi, mida allpool lähemalt tutvustatakse, käsitleda diskrimineerimisena, oli olupoliitikat arvesse võttes riik asetatud teatud mõttes sundseisu. Äärmiselt ebamugavasse, selles pole kahtlust.

2.4.2. Opteerimiskomisjonide muulaspoliitika

Nagu MNK määruse väljakuulutamise ajal Lääneriikides viibinud eestlased, ei saanud ka N. Venemaal ja Ukrainas asunud Eesti soost isikud Eesti Vabariigi kodanikeks automaatselt. Vastavalt kokkulepetele said nad Eesti Vabariigi kodakondsust taotleda ning Eesti riigile jäi võimalus otsustada, keda neist kodanikuks tunnistada ja keda mitte. Omaette küsimus oli see, kes mida otsustab.

Enne opteerimiskomisjonide N. Venemaale sõitu peeti Tallinnas komisjonide ning Sise- ja Välisministeeriumi esindajate vahel nõupidamine, kus otsustati, et komisjonid võisid Eesti kodakondsusesse võtta ainult tuntud seltskonnategelasi ja neid isikuid, keda komisjonide liikmed võivad soovitada. Kõigi teiste isikute puhul pidi otsustamine jääma Siseministeeriumi ülesandeks. Tegelikud olud tingisid selle seisukoha ümbervaatomise ning komisjonid hakkasid tegutsema üsnagi omasoodu. Seda tingis nii Venemaa vastutegutsemine – otsuseid tuli sageli vastu võtta väga kiiresti, kui ka asjaolu, et põliste asunike kohta, kes juba aastaid Venemaal olid elanud, sai teavet koguda vaid kohapeal.²⁰² Kui eestlaste opteerimise puhul Siseministeerium sellise korraldusega leppis, siis tõsiseid probleeme tekitas komisjonide omavoli muulaste opteerimisel. Oli selge, et nii suuri volitusi komisjonidele anda ei saa. Seda enam, et muulase mõiste oli opteerimise puhul sootuks laiem kui kodumaal. Nagu selgitas 1920. aasta oktoobris AAVP Välisministeeriumile saadetud kirjas, tuli „*muulaseks arvata neid,*

²⁰¹ Medijainen, E. Optieren für Estland – eine freiwillige oder eine erzwungene Migration 1920-1923?./ Mertelsmann, O. (Hrsg.). Estland und Russland. Aspekte der Beziehungen beider Länder. Hamburg: Verlag Dr. Kovač, 2005. Lk. 206.

²⁰² ERA. f. 14. n. 1. s. 522. Lk. 3.

kes mitte eesti soost ei ole. Ühtlasi tuleb muulasteks neid arvata, kellel mitte eestipäraseid nimesid ei ole ja kes eesti keelt ei kõnele“.²⁰³ Samas kirjas palus AAVP keelata KOK-idel ilma Siseministeeriumi nõusolekuta muulasi opteerida. Et komisjonidel olid Eestis valitsevaid majandusolusid arvestades suhteliselt vabad käed lükata tagasi ilma Siseministeeriumile otsustamiseks saatmata nende isikute avaldusi, kes riigile kahjulikuks võisid osutada, siis sai komisjonist koht, kus toimus juba teatud „eelseleksioon.“ Nagu selgitas J. Kartau 1920. aastal Välisministeeriumile saadetud kirjas, pidas komisjon esmatähtsaks isikute rahvust: „ /.../ eeskätt eestlased, ja muulased juba väga ettevaatlikult ja läbikaalutult, kui neist meile tõsis kasu võiks olla, kas sarnaste eriteadlastena, kellest meil puudus, ehk praktiliste tegelastena, kellel suured sidemed väljamaal ja suuremad kapitalid ning kelle mineviku tegevus on näidanud nende teguvõimsust positiivsetel tegevusväljadel. Aga kõigepealt pidi selge olema nende riikline lojaalsus, et nad mitte ei hakka meil edasi ehitama „vahiposti idas“.“ Kuid nagu J. Kartau kirjutas, oli ka 99% taoliste „kasulike“ muulaste avaldustest saadetud Siseministeeriumile otsustamiseks. Aga mitte 100%-i, nagu oli olnud Siseministeeriumi nõue. Selle „1%-i“ hulka olid J. Kartau kommentaari kohaselt 1920. aasta septembris kuulunud vaid üks juut, lukuvabriku omanik Šitski, kelle tagasitulekut Haapsalu linnavalitsus oli eraldi soovinud, kuna „meil lukkudest suur puudus on“, ning üksikud venelased. Samuti andis J. Kartau mõista, et Moskva komisjoni kaudu ei ole Eestil karta „kivinenud kadaka-saksade“ tulekut, sest „need on palju halvemad kodanikud meie Eesti riigile kui lojaalsed päris-sakslased.“²⁰⁴

Tegelikkuses kujunes Siseministeeriumi loata opteeritud muulaste arv küll mõneti suuremaks ning Siseministeeriumil tuli komisjone korduvalt korrale kutsuda nii loata opteerimise, muulastele sissesõidulubade andmise kui ka sõjapõgenike rongidele paigutamise pärast. Eriti raske oli olukord piiriäärsetes opteerimiskomisjonides, kuhu saadeti sõjapõgenike ešelonid. Juba 21. mail 1920 teatati Petrogradist Eesti 1. diviisi ülemale Narvas: “Saadan nimekirjad sõjapõgenikest ja vangidest, kes Siberist ja mujalt Venemaalt siia kokku on voolanud. Nende seisukorra parandamiseks olime sunnitud neid kiiremas korras üle piiri saatma, ilma nende poliitilise ustavuse kontrollita. Palume karantiinis seda arvestada.”²⁰⁵ Komisjonide taoline käitumine põhjustas kontrollimata inimeste sissevoolu, mis oli seda ebameeldivam, et samal ajal oli käimas ebasoovitavate välismaalaste riigist väljasaatmine. Siseministeeriumil ei jäänud muud üle, kui ähvardada ministeeriumi loata saabunud isikud

²⁰³ ERA. f. 28. n. 1. s. 1. Lk. 29.

²⁰⁴ ERA. f. 957. n. 11. s. 593. Lk. 67-70.

²⁰⁵ Medijainen 1997: 254.

piirilt tagasi saata. Tagajärgede eest vastutamine pidi jääma KOK-ide ja Välisministeeriumi kanda.²⁰⁶

1921. aasta veebruaris saatis Petrogradi KOK-i esimees Välisministeeriumile kirja, milles väitis, et hoolimata püüdlustest ei ole Siseministeeriumi nõudmist võimalik alati täita: „*Jõuab grupp põgenejaid Peterburi, kus neil korterit ega ülespidamist, niisama ka teenistust ei ole, ja kellele Opteerimise Komisjon sellel alal vastava korralduse puudusel peaaegu mingisugust abi anda ei saa, siis on komisjon sunnitud vähemalt osa põgenejatest, kellel selleks rohkem põhjust näikse olevat ja kelle minevik kahtlust ei ärata Eestisse saatma. /.../ ... ei või tähendamata jätta, et üksikutel kordadel kui selleks mõjuvad põhjused ei puudunud ja kui isikud pikemat aega ennem Eestis elanud ehk neist maakohtadest pärit, mis rahulepingu järele Eesti külge liideti, sissesõidulubasid muulastele on välja antud, ehk küll õige piiratud määral. Ka seda nähtust peab Komisjon möödapääsmatuks, sest vastasel korral annaksime kindla põhjuse meid rahvuslises sallimatuses süüdistada, pealegi, et nimetatud isikutel juriidiline alus Eestisse pääsemiseks ei puudu.*“²⁰⁷ Samas kirjas palus Petrogradi KOK Siseministeeriumil tungivalt kaaluda ja võimalusel komisjonidel lubada sõjapõgenike Eestisse laskmise küsimus oma äranägemise järgi otsustada.²⁰⁸ Sellist luba Siseministeerium ei andnud ega saanudki anda. Ning komisjonid jätkasid muulaste ilma loata Eestisse toimetamist.

1921. aasta aprillis Moskva KOK-i poolt Siseministeeriumile tutvumiseks saadetud juhtnöörides, mille alusel komisjon tegutses, seisis selgesõnaliselt kirjas, et komisjon võtab vastu Eestist pärit muulasi, „*kellel on seal liikumata varandus, kapitalid, mis eluülespidamist kindlustavad, tööstuse ehk kaubandusettevõtted*“, samuti eriteadlasi ja ametnikke, kes võivad Eestis tööd leida ning kes eesti keelt kõnelevad.²⁰⁹

Huvitav on ka nimetatud kirja „salajane“ osa. Selle kohaselt pidi tingimata tagasi lükatama kõigi juudi soost isikute palved. Eestist pärit vene soost kodanikud võisid saada vastu võetud vaid erakorralistel juhtumistel, kui nad Eestile eriti kasulikud võisid olla või kui neil olid Eestis elulised huvid. Baltisakslaste opteerimisel seevastu ei tulnud rahvuse mõttes mingeid takistusi teha.²¹⁰ Siseminister K. Einbund kirjutas „juhtnööridele“ omakäelise resolutsiooni, mis hiljem trükituna ka Välisministeeriumile saadeti: „*Muulaste vastuvõtmise toimetust komisjonide kätte mitte anda. Siseriigis saavad muulased Eesti kodanikeks*

²⁰⁶ ERA. f. 14. n. 1. s. 482. Lk. 4.

²⁰⁷ ERA. f. 14. n. 1. s. 522. Lk. 87-88.

²⁰⁸ *op. cit.* Lk. 88.

²⁰⁹ ERA. f. 14. n. 1. s. 482. Lk. 58.

²¹⁰ *ibidem.*

raskustega ja teatava kodanikustaaži järel. Eesõigust võrreldes sisemaa omadega anda muulastele Venemaal oleks lausa ülekohtune ja poliitiliselt halb.²¹¹

Narva karantiini nimekirjas seisid aga järjekindlalt välismaalaste nimed, kellest Siseministeerium midagi kuulnud ei olnud. 1921. aasta suvel tekkis sellelt pinnalt Siseministeeriumi ja Moskva KOK-i juhi kohuseid täitva A. Vellneri vahel äge sõnavahetus, mille ajendiks oli järjekordne siseministri ähvardus ilma loata Narva saabunud isikud üle piiri tagasi saata.²¹² Vastuseks saatis Vellner 27. augustil 1921 Välisministeeriumile kirja, milles väljendas sügavat arusaamatust, miks arvab Siseministeerium, nagu alluks komisjon temale ning mis alusel Siseministeerium komisjonile oma „ettekirjutusi“ ja „instruktsioone“ saadab. Olevat ju opteerimiskomisjon ning tema osakonnad asutatud Vabariigi Valitsuse poolt ning seega alluvad just nimelt Vabariigi Valitsusele, küll Välisministeeriumi kaudu, kelle tegelikul juhatusel välisesindused ja asutused töötavad. Niisiis: Eesti–Vene rahulepingu punkti 4 täitmiseks asutatud Eesti Vabariigi Kontroll-Opteerimise komisjonid otsustavad opteerimise asju iseseisvalt ja lõplikult.²¹³

Statistika järgi olid 93,5% kõigist Narva karantiini kaudu Eestisse jõudnutest siiski eestlased. Ülejäänute hulgas domineerisid venelased, keda oli umbes 3,7% ehk 1,5 tuhat isikut, ning sakslased, kelle arv moodustas 1,4% kõigist opteeritutest (umbes 500 inimest). Teiste rahvuste osakaal oli oluliselt väiksem – nii lätlasi, poolakaid kui juute saabus Eestisse sadakond, s.o. 0,3% kõigist opteerituist. Neile lisandus veel umbes 4,6 tuhat sõjapõgenikku ning 600 sõjavangi.²¹⁴

2.4.3. Eestlaste opteerimine

Vaevalt oli esimene ešelon opteerujaid Eestisse jõudnud, kui Tallinna linnapea Siseministeeriumi vahendusel opteerimiskomisjonidele palve saatis pealinnas valitsevat korteripuudust ja Eesti üldist toitlusolude kitsikust arvesse võtta, ning vaid neile isikutele luba anda tagasi pöörduda, kes siin „majanduslise seisukorra tõstmiseks kaasa aidata võivad“.²¹⁵ Kõrvuti artiklitega sellest, kuidas Venemaal kodumaale tagasi pöörduda soovivaid eestlasi kiusatakse ja nende tulekut takistatakse, hakkas hoiatavaid hääli kostma ka ajakirjanduses.

²¹¹ ERA. f. 14. n. 1. s. 482. Lk. 57.

²¹² *op.cit.* Lk. 353.

²¹³ *op. cit.* Lk. 355.

²¹⁴ Tooms 1922: 13-14.

²¹⁵ ERA. f. 14. n. 1. s. 522. Lk. 16.

1920. aasta juuli lõpul kirjutas ajaleht Vaba Maa, et kas ei ole riigi poolt ülekohtune Venemaalt inimesi tagasi nõuda, kui on teada, et nad Eestis vaevalt teenistust leiavad.²¹⁶

Opteerimiskomisjonides peeti Eestis valitsevat tööpuudust tegelikult silmas. Eelisjärjekorras olid need, kelle tööleidmine näis kõige tõenäolisem. Moskva KOK-i nägemuse järgi olid sellisteks ametimeesteks kvalifitseeritud töölised, arstid, insenerid, tehnikud, meistrid, kooliõpetajad, maamõõtjad, ametnikud, põllutöölised, tööstusettevõtjad, jõukad ja sidemetega vabrikudirektorid, hea kuulsusega kaubamajade omanikud, teadusmehed ning kunstnikud. Eelisjärjekorras seisid ka lasterikkad perekonnad. Alles teises järjekorras pidi opteeritama neid, kes komisjoni nägemust mööda kohe tööd ja leiba ei leia. *“Neid on siin kaunis palju – peaaesjalikult bonned, õmblejad, nn sakste teenijad, peaaesjalikult vanad tüdrukud. /.../ Küll on nendel ka siin raske. Aga vähe intelligentsel Venemaal on nad „tegelased“ – saavad kohti valitsuse aparadis igasuguste ametnikkudena, meil on nad tarvitamiseks vähekõlbulik element. Nendest olen ainult osa kodumaale saatnud, nimelt neid, kellel on vanemad või ligidased sugulased, iseäranis maal, kus esialgu toitu ja peavarju leida. Teisi olen edasi lükanud kuni opteerimise aja lõpu poole,”* kirjutas Moskva KOK-i esimees J. Kartau 1920. aasta septembris välisministrile.²¹⁷ Kuivõrd komisjoni liikmed oma südame ilmses kehvuses elavatele ja härdalt paluvatele lihttööliste tegelikkuses külmaks teha suutsid, on muidugi eraldi küsimus. Moskva KOK-i ametniku H. Simmi südant liigutas 1921. aasta suvel südamepõhjani isegi Eesti hinge kirjas mitte seisnud venelaste „jumala keeli palumine“, kelle opteerimist ta nende viletsuse tõttu pidas oma „südametunnistuse järele võimalikuks toetada“.²¹⁸

Kuid ka nende, väljavalitute, Eestisse jõudmine tekitas kohapeal probleeme. Ka „eriteadlased“, kelle opteerimise komisjonid esikohale seadsid, sattusid koju jõudes täbarasse olukorda, kus kuude kaupa tulutult tööd pidid otsima. Märtsis 1921 avaldati ajalehes Tallinna Teataja imestust, miks opteerimiskomisjonid kodumaalt ei küsi, keda siin tarvis läheb ning vastavalt sellele ei tegutse. *„Tahaks aga isik siiski sõita, siis teeks ta seda omal riisikol ja vabal tahtmisel ja teadmisel, ja ei oleks õigus valitsusele mingisuguseid etteheiteid teha. Praegu on aga selles osas väga palju nurinat.“*²¹⁹ Mõned opteerujad taipasid ka ise saata enne N. Venemaalt äratulekut Eestisse oma „tööpakkumise“. Näiteks tegi seda 1920. aasta augustis Petrogradi Füüsika Observatooriumi juhataja P. Vannar, kellele Haridusministeerium sai tollal

²¹⁶ Vaba Maa. 22.07.1920. Nr. 161. Lk. 5.

²¹⁷ ERA. f. 957. n. 11. s. 593. Lk. 67-70.

²¹⁸ ERA. f. 957. n. 11. s. 1101. Lk. 92.

²¹⁹ Tallinna Teataja 19.03.1921. Nr. 64. Lk. 5.

pakkuda küll vaid keskkooli loodusteaduste õpetaja kohta.²²⁰ Kuid oli ka vastupidiseid juhtumeid, mil Eesti ametkonnad opteerimiskomisjonide kaudu kvalifitseeritud tööjõudu otsisid, näiteks kogemustega raudteetöölisi.²²¹

Mida aeg edasi, seda enam vähenes opteerujatel reaalne võimalus kodumaal tööd leida. Paljud naasnutest jäid riigi ülalpidamisele. 1921. aasta aprillis ironiseeriti ajakirjanduses, et kodumaale hakkab tasapisi jõudma „*nende ots, kes rahapuudusel ei suutnud vastavates kohtades samme astuda oma sissesõidu kiirendamiseks*“. Kui esimeste ešelonidega saabunute hulgas valitses suur rikkus, siis paistis viimaste juures silma äärmine vaesus – „*paljudel ei ole niigi palju raha, et päeva toitu saada*“, kirjutas Tallinna Teataja.²²²

Et selliste isikute sissevoolu peatada, oli siseminister K. Einbund sunnitud vastu võtma äärmiselt radikaalse otsuse, seda „*nii optantide eneste kui riiklistes huvides*“. Pärast konsulteerimist põllutööministri ja välisministriga saadeti 1921. aasta aprillis opteerimise komisjonidele kriteeriumide loetelu, millistele vastavate isikute opteerimisest tuli kindlasti keelduda. Need olid isikud, „*kes üle 50 aasta vanad ja ilma varanduseta, kui nad perekonna hulka ei kuulu, kus tarvilisel määral tööjõulisi isikuid olemas; kes alla 55 aasta vanad, kuid töövõimetud ja varanduseta; kes ainult siia toitmisele tulevad ja kelle toitjad perekonnaliikmed Venemaale jäävad; kes Venemaal teiste kulul elavad või teiste ülalpidamisel on ja kellele Eestis lähemaid sugulasi või perekonnaliikmeid ei ole, kes neid kohustatud oleks üleval pidama; kes põldu harivad ja kellel maa ja majapidamine alles; kantselei, kontori ja teiste sarnasete asutuste ametnikud ja äriteenijad, kui nad mitte eriteadlased ei ole*“. Kõigi tööjõuliste ja mõistagi ka kõigi varakate isikute palved tuli komisjonil endiselt rahuldada. Kuid „*töövõimetuid, rahvamajanduslikult mitte produktiivseid elanikke*“ tuli kindlasti tagasi hoida, „*kuigi nad Venemaal viletsuses ja häda*“.²²³

Ühtlasi said komisjonid Siseministeeriumilt selgesõnalise käsu nii mittesobivate eestlaste kui muulaste opteerimispalved tagasi lükata, ilma neid ministeeriumile saatmata. Edasi tuli saata ainult nende isikute palved, kellele komisjoni arvates võinuks kodakondsus anda.²²⁴ Seejuures jäi komisjonile õigus tagasi lükata ka Siseministeeriumi heakskiidu pälvinud palveid, kui isiku kohta ilmnisid N. Venemaal uued, tema vastuvõtu kahjuks rääkivad asjaolud.²²⁵

²²⁰ ERA. f. 28. n. 1. s. 12. Lk. 22.

²²¹ *op.cit.* Lk. 52.

²²² Tallinna Teataja 28.04.1921. Nr. 95. Lk. 3.

²²³ ERA. f. 14. n. 1. s. 482. Lk. 36.

²²⁴ *ibidem.*

²²⁵ ERA. f. 36. n. 1. s. 238. Lk. 3.

Paraku ei jäänud opteerimiskomisjonide ja Siseministeeriumi vahelisest rivaliteedist muulaste opteerimise küsimuses puutumata ka „omade“ üle otsustamine. 1921. aasta sügisel jättis Moskva KOK, hoolimata Siseministeeriumi poolt antud heakskiidule vastu võtmata näiteks sellised isikud, kes „1908. aastal varguse eest kolme kuulise türmiga karistatud olid“, kelle „isa, õde ja vend varguse pärast karistatud olid“ või kes vallavalitsuse teatel „oli enamlastega ühes Eestist lahkunud“.²²⁶ Siseministeerium pidas taolist otsustamist põhjendamatuks ning soovitas komisjonil oma seisukoht ümber vaadata.²²⁷ Kas oli see Moskva KOK-i kius Siseministeeriumi vastu, mis sundis isikuid aastate taguste eksimuste ja sugulaste pattude eest nuhtlema? Või oli see hoopis Siseministeeriumi leppimatus olukorraga, kus komisjon endale voli võttis tema seisukohta ümber vaadata? Selge on see, et kahe „keskusega“ opteerimispoliitika logises nii mõneski kohast.

²²⁶ ERA. f. 14. n. 1. s. 482. Lk. 409.

²²⁷ *op.cit.* Lk. 410.

3. Eesti kodakondsuse omandamine anneksiooni eel ja järel

3.1. Kodakondsusküsimuste õiguslik regulatsioon 1920. aastatel

Eesti Vabariigi kodanikkonna kiire määratlemine kohe pärast Saksa okupatsiooni lõppu 1918. aasta sügis-talvel oli Eesti riigile eksistentsiaalselt oluline. Riik ilma kodanikkonnata on mõeldamatu, seda enam olukorras, mil seistakse silmitsi läheneva sõjaohuga. Novembri lõpul alanud Vabadussõjas pidid kodanikud riigi kaitseks välja astuma. MNK määruse väljaandmisel pühendas eesmärk abinõu, määruse tekst oli üpris pealiskaudne ning tekitas hiljem omajagu tõlgendamise probleeme. Arusaamatusi tekitas ka suure hulga I maailmasõja eel või selle ajal emigreerunud eestlaste kodakondsus, kes ei vastanud määruses esitatud nõuetele.

Uue seaduseni jõuti alles 1922. aastal. Nagu põhjendas seaduse esimesel lugemisel Riigikogus üldise komisjoni aruandja J. Bergman, oli selleks ajaks selgeks saanud, et *“Maanõukogu määrusel ühes tema täiendusega mitmesugused puudused on olnud”*.²²⁸ MNK määruse pealiskaudsusest kõneleb ka eelnõu juurde koostatud seletuskiri (edaspidi KKS seletuskiri): *„Normaalelust välja kasvanud nähtused nõudsid uusi korraldusi, mida maksev seadus küllalt otstarbekohaselt ei suutnud lahendada. Mõned neist juhtumistest jäid otsekohe lahendamata, teised aga said olukorra kohaselt otsustatud, kuna kindel seadusline alus täielikult puudus.”*²²⁹

Kodakondsuse seadus (edaspidi KKS) võeti Riigikogus vastu 27. oktoobril 1922 ning see jõustus Riigi Teatajas avaldamisega 6. novembril 1922. aastal.²³⁰ Kui MNK määrusega määratleti riigi esialgne kodanikkond, siis uue seadusega pandi paika kodanikkonna järgnevuse alused, rakendades *ius sanguinis* põhimõtet. Arvestades Eesti ajaloolist kuulumist Saksa õigusruumi oli see samm igati loogiline. KKS seletuskiri põhjendas päritolu printsibiist kinni pidamist ning *ius soli* põhimõtte eitamist püüdega kaitsta riiki *„igasuguste juhuslikkude ja kahtlaste isikute juurdevoolu eest“*. Seaduse tekstis lubati põlvnemise põhimõttest kõrvalekallet vaid esimeses paragrahvis, kus täpsustati MNK määruse §-is 1 sisaldunud nõudeid, püüdes likvideerida vahepeal tekkinud segadust ja vastuolusid. Kuid see oli erand, mis tulenes kehtivast seadusandlusest, ning seetõttu olid tollased Eesti õigusteadlased kindlal seisukohal, et

²²⁸ I Riigikogu. 8. istungjärk 1922. Protokoll nr. 157. Vrg. 706.

²²⁹ ERA. f. 80.n. 1. s. 821. Lk. 6.

²³⁰ RT 1922. Nr. 136. Lk. 661-663.

ius soli printsiipi kasutati Eestis vaid esialgse kodanikkonna määramisel, pärast mida on Eestis maksvaks olnud just vereõigus.²³¹

Esialgse kodanikkonna määratlemise printsiibid olid ära toodud ka uue KKS-i esimeses paragrahvis: määratleti isikute ring, kellel oli õigus kodakondsusele ilma täiendavate õiguslike toiminguteta. Neid tingimusi oli endiselt kolm ja täpsustatud oli kõigi nende sõnastust.

Esiteks punkt 1. Nagu põhjendas KKS-i seletuskiri, tingis selle muutmist asjaolu, et välismaalasteks sai senise regulatsiooni alusel pidada põliseid Eestimaa elanikke, kes määruse jõustumise hetkel Eestist ajutiselt eemal viibisid.²³² Uus sõnastus nõudis hoopis alalise elukoha omamist Eesti Vabariigis kuni seaduse jõustumiseni, andes vahepeal koju tagasipöördunuile, kes ka ülejäänud kahele nõudele vastasid, võimaluse Eesti kodakondsust omandada. Mida peeti silmas alalise elukoha all, selgus Vabariigi Valitsuse 1922. aasta novembris vastu võetud „Juhtnõõridest kodakondsuse seaduse kohta“. Selle kohaselt tuli alalise elukoha all mõista „*seda linna, alevit või valda, kus isik oma teenistuse, töö, ettevõtte pärast alaliselt elab, ehk kus tema liikumata varandus või kodune sisseseade on*“.²³³ Liikumatu varanduse asukohta arvestati alalise elukoha määramisel ka tsiviilprotsessis. Ometi keeldus Riigikohus seda kodakondsusasjades tunnustamast.²³⁴ Näiteks võib tuua A. Pilar von Pilchau kohtujuhtumi 1923. aasta lõpust kaebuses Siseministeeriumi otsusele teda mitte kodanikuks tunnistada. Ehkki kaebuse esitaja vastas KKS-i punktidele 2 ja 3 ning omas Eestis kinnisvara, otsustas Riigikohtu administratiiv-osakond asja kohtusse jõudmisel järgmist: „*Kodakondsuse seaduse järele ei ole kaebajal Eesti Vabariigi kodaniku õigusi, sest temal ei ole, nagu selle seaduse § 1 p. 1 nõuab, kuni seaduse maksmata hakkamiseni Eesti Vabariigi piirides alalist elukohta olnud. Niisuguseks alaliseks elukohaks ei või lugeda elukohta, millest räägib tsiv.kp.s. (tsiviilkohtupidamise seadustik – H. R.) § 204, nagu seda kaebaja volinik seletab. Tähendatud paragrahv käib kaevatu poole elukoha ära määramise kohta tsiviilprotsessis. See asjaolu, et kaebajal Pärnu linnas on majad, ei muuda asja.*“²³⁵

Tegelikult tasub Pilar von Pilchau juhtumi juures peatuda pikemalt, et tutvuda veel ühe huvitava seisukohaga, millele Eesti riik uue KKS-i jõustumise järel asus. Kõneldes kaebuse taustast: A. Pilar von Pilchau viibis MNK määruse jõusse astumise hetkel tegelikult Eestis ning vastas ka ülejäänud Eesti kodakondsuse saamiseks esitatud nõuetele, mida tunnistas oma otsuses ka Riigikohus. Probleem oli aga selles, et Pilar von Pilchau oli juba 15. detsembril

²³¹ Piip 1927: 97.; Uluots 1930: 173.

²³² ERA. f. 80.n. 1. s. 821. Lk. 6p.

²³³ RT 1922. Nr. 148/149. Lk. 727.

²³⁴ Csekey 1930: 245.

²³⁵ ERA. f. 14. n. 1. s. 1923. Lk. 41.

1918. aastal Eestist lahkunud ning elanud sestpeale endise Vene riigi alamana välismaal. Selle asemel, et pöörduda Eesti isikutunnistuse saamiseks Eesti esinduse poole, oli ta lasknud aga hoopis pikendada oma Vene alamlust tõendavat tunnistust, tehes seda Vene kindralkonsuli juures Stockholmis ja hiljem Saksamaal. Palve Eesti isikutunnistuse väljastamiseks esitas Pilar von Pilchau alles 1923. aasta suvel Eestimaale tagasi pöördudes, ning sai oma üllatuseks keelduva vastuse. Ja vähe sellest – 1923. aasta juulis andis siseminister välja määruse, millega kohustas teda kui kodakondsuseta isikut riigist 4 päeva jooksul lahkuma.²³⁶ Nagu siseminister, nii oli ka Riigikohtu administratiivosakond arusaamisel, et isik, kes küll MNK määruse tingimustele vastas, kuid kes ennast Eesti Vabariigi kodanikuna ei olnud määratlenud, kaotas oma õiguse Eesti kodakondsusele, kui ta ei vastanud KKS-i §-ile üks.²³⁷ Seega lõppes Eesti esialgse kodanikkonna määratlemine MNK määruse §-i 1 alusel uue KKS-i jõustumisega. Muudetud põhimõtete alusel käivitus esialgse kodanikkonna määratlemise teine etapp ning politseile anti õigus keelduda isikutunnistuse andmisest kõigile neile, kes oma õigust Eesti Vabariigi kodanikuks saada 1918. aasta 26. novembri määruses ettenähtud korras ei olnud tarvitanud.²³⁸ Kohtu otsus Pilar von Pilchau staatuse osas oli ühene: „*Et aga endist Vene Vabariiki ja tema valitsust enam ei ole olemas, on kaebaja jäänud isikuks, kes ühegi olemas oleva riigi alamluses ei seisa.*“²³⁹

Huvitav on selle konkreetse kaasuse kõrval see, et samal ajal võisid tegelikult KKS-i § 5 kohaselt ühe aasta jooksul omandada Eesti kodakondsuse ilma ühelegi §-is 1 sätestatud tingimusele vastamata need endise Vene riigi eesti soost alamad, kes mõne teise riigi kodakondsusesse ei olnud astunud. „Eesti soost“ isikute all mõeldi seejuures neid isikuid, „*kelle vanemad, või kelle isad eestlased, väljaspool abielu sündinud, kui nende emad eestlased.*“ Seda, kas isiku vanem oli eestlane, tuli aga jällegi tõestada väljavõttega meetrikust või mõnest muust perekonnaseisu aktist, kus isiku rahvus kirja oli pandud.²⁴⁰ Võib arvata, et nendes dokumentides A. Pilar von Pilchau vanemad vaevalt eestlastena figureerisid.

Alalise elukoha nõue kodakondsuse andmisel tekitas probleeme rannapiirkondades, kus osa meestest KKS-i jõustumise ajal merel viibisid. 1924. aasta detsembris saatis Saare maavanem Siseministeriumile kirja küsides, kas ei võiks tunnistada *ipso iure* Eesti kodanikeks juba aastaid maailmameredel seilanud saarlastest meremehi. Seejuures andis maavanem teada, et on seda võimalust tegelikult juba varem kasutanud. Nagu maavanem

²³⁶ ERA. f. 14. n. 1. s. 1923. Lk. 40-41.

²³⁷ Csekey 1930: 245.

²³⁸ Valge 1929: 58.

²³⁹ ERA. f. 14. n. 1. s. 1923. Lk. 41.

²⁴⁰ RT 1922. Nr. 148/149. Lk. 727-728.

selgitas, tuleb saarlase alalise elukoha mõiste kindlaks tegemisel kindlasti arvesse võtta saarlaste täiesti omalaadseid olusid ja kombeid: „*Täiesti vallaline, ilma varanduseta saarlane rännates ja töötades mööda meresid ja maid, loeb oma alaliseks elukohaks-koduks ikkagi Saaremaa. Ta ei katkesta ühendust kodukohaga, Saaremaaga, ega asuta enamail juhtumistel mujale mingit kodu. Kuigi sarnaste rändav-tööliste suhtes alalise elukoha mõistet arvama peaks teenistuskoha järele, on see tegelikus elus raske, näiteks meremeeste suhtes kindlaks määrata. Seepärast on nende isikute alalise elukoha kindlaks määramisel kõige lihtsam ja ka mitte seadusevastane arvesse võtta asjaolu, kas oli ta lahkunud teise paika alalise elukoha muutmise otstarbel või läinud „ülemaale tööle“ nagu saarlased ütlevad, kus siis see olemine mõnikord möödunud aegadel kaunis pikaajaliseks kujuneb*”.²⁴¹

Kuna seadus meremeeste alalise elukoha määramisel erandeid ette ei näinud, pidas Siseministerium tarvilikuks, et taoliste isikute kodakondsuse küsimused edaspidi ikka ministeriumile otsustamiseks saadetakse.²⁴²

MNK määruse teist ja kolmandat nõuet uue seadusega oluliselt ei muudetud. Punkti 2, mis nõudis, et isik oleks 24. veebruarini 1918. olnud Vene riigi alamluses, lisati klausel, et ta enne uue seaduse jõustumist ei oleks astunud mõne teise riigi kodakondsusesse. Kolmandast punktist jäeti välja säte, mis KKS-i seletuskirja sõnadel „*oli alust andnud arvata, et kodanikud on ka need, kes endisel Eestimaal ainult sündinud*“.²⁴³ Kui MNK määrus käsitles isiku või tema vanemate kogukondade või seisuslike asutuste hingekirjas olemise alternatiivina Eesti territooriumilt pärinemist, siis oli viimane uue seaduse tekstist välja jäetud. Kodakondsuse seaduse lugemisel Riigikogus oli see ka ainuke punkt, mille üle diskussioon tekkis. Nimelt leidis sakslaste saadikurühma esindaja M. Bock seaduse teisel lugemisel, et eelnõu § 1 jääb liiga piiratuks ning soovitas täiendada punkti 3 alternatiiviga: „*kes ise või kelle vanemad olid praegu Eestit moodustaval maaalal sündinud ehk kogukondade või seisusliste asutuste hingekirjades.*” M. Bocki ettepanek häälutati maha, sest nagu vastas talle siseminister K. Einbund, on „*sündimise koht inimese elus siiski juhuslik moment ega saa tema päritolu ära määrata*“.²⁴⁴

Kodakondsuse seaduse § 2 sätestas, et samuti on Eesti Vabariigi kodanikud need isikud, kes võeti Eesti kodakondsusesse vastu MNK määruse §§ 2 ja 6 põhjal (riigiga elulise seotuse tõttu või naturalisatsiooni korras – H. R.) ning isikud, kes olid kodanikeks tunnistatud

²⁴¹ ERA. f. 14. n. 1. s. 1023. Lk. 114.

²⁴² *op.cit.* Lk. 116.

²⁴³ ERA. f. 80. n. 1. s. 821. Lk. 6.

²⁴⁴ I Riigikogu. 8. istungjärk 1922. Protokoll nr. 162. Vrg. 786-787.

rahvusvaheliste lepingutega. Ning seejärel toodi sisse *ius sanguinis* põhimõte: Eesti Vabariigi kodanikena määratleti Eesti territooriumil või väljaspool seda sündinud lapsed nende isa kodakondsuses olemise ajal (punkt 3), Eesti kodanikust ema väljaspool abielu sündinud lapsed (punkt 4) ja välismaalase alaealised abielulised ning vallaslapsed kuni 18 aasta vanuseni nende vanemate Eesti kodakondsusesse võtmise päevast arvates, välja arvatud abielus või abielus olnud tütreid (punkt 7). Sünnikohajärgsuse põhimõte on seaduses fikseeritud vaid ühes punktis (punkt 8), s.o. kodakondsuse andmisel Eesti territooriumilt leitud lapsele, ning on seetõttu erandlik.²⁴⁵ Vastandina enamiku teiste riikide tollasele õiguspraktikale loeti Eesti kodanikeks ka Eesti kodaniku adopteeritud lapsed (punkt 6).²⁴⁶

Endiselt sai automaatselt Eesti kodakondsuse Eesti meeskodanikuga abiellunud välismaalastest naisterahvas (§ 2 p 5), mis oli tollaste Euroopa riikide seadusandluses täiesti tavaline. Seejuures ei näinud KKS välismaalastest naistele ette mingit võimalust oma endise kodakondsuse alleshoidmiseks. Juhul kui abiellumise teel Eesti kodakondsuse omandanud naiskodanik siiski kasutas ka oma endise riigi kodakondsuse seaduses ettenähtud õigust vana kodakondsuse alleshoidmiseks, ei leidnud see Eesti riigi poolt tunnustamist.²⁴⁷

Huvitaval kombel oli riik enda naiskodanike puhul hoopis liberaalsem. Nagu seletab KKS-i seletuskiri, on: „*naiste soost isikute kohta üldiselt maksev kord, et nad abiellu astumise puhul oma mehe kodakondsuse omandavad. Et vabariigi naiskodanikel võimaldada siiski ka väljamaalastega abiellu astumise puhul Eesti kodakondsusesse jääda, on seaduseelnõusse nendeks juhtumisteks sisse võetud teadaandmise kord. Kuigi see perekonna ühtluse mõttele vastu käib, peab seda isiku vabaduse põhimõttest kinni pidades tarvilikuks ja õiglaseks lugema.*“²⁴⁸

Nii loeti kodakondsusest vabastatuks vaid neid välismaalastega abiellunud Eesti naiskodanikke, kes kahe nädala jooksul pärast abiellumist vastavale maakonna- või linnavalitsusele, välismaal aga Eesti konsulile, kodakondsuse säilitamise soovi ei avaldanud (§ 19). Sellise võimaluse kasutamine tingis mõistagi pahatihti olukorra, kus Eesti naiskodanik omandas vastavalt oma abikaasa riigi seadustele siiski ka teise riigi kodakondsuse. Segadust tekitas ka vastupidine juhtum, kui naiskodanik välismaal abielludes oma teadaande esitamise võimalust ei kasutanud. Kui isik ise välisesindusele oma passi ära ei andnud, ei saanud seda temalt ka kuidagi välja nõuda. Tekkis olukord, kus isik võis kasutada kahte passi korraga, mida

²⁴⁵ Csekey 1930: 237.

²⁴⁶ *ibidem*.

²⁴⁷ ERA. f. 957. n. 8. s. 1062. Lk. 37.

²⁴⁸ ERA. f. 80.n. 1. s. 821. Lk. 7p.

sai välisministri hinnangul kontrollida vaid välisesinduste poolt kohapealsete ametlike teadaannete järgi.²⁴⁹ Sellist olukorda nimetas välisminister ühes 1932. aastal Belgia esindusele saadetud kirjas ebanormaalseks ning algatas selle muutmiseks Siseministeeriumiga läbirääkimised. Siiski polnud need just kuigi edukad. Siseministeeriumi mõjutamiseks võeti peagi kasutusele „jõumeetodid“: jäeti edasi saatmata perekonnaseisuametnikele suunatud problemaatilist õigust sisaldav ringkiri. Kuna lahendust ei järgnenud, tuli kiri lõpuks siiski edasi saata, kuid koos Välisministeeriumi poolsete reservatsioonidega.²⁵⁰

Lihtsustatud kodakondsuse saamise kord seati sisse ka nende isikute jaoks, kes ei vastanud KKS-i §-is 1 esitatud nõuetest vaid kolmandale. Ainsaks kitsenduseks nende isikute puhul oli 6 aasta pikkune alaline elamine Eestis. Põhimõtteliselt võib seda võrrelda MNK määruses sätestatud „eluliste huvide“ omamise nõudega. Kui isik nimetatud tingimusele vastas, pidi maakonnavalitsuse esimees või linnapea kodakondsustunnistuse välja andma (§ 4). Ning nagu leidis Riigikohus, seda ka juhul, kui linnapea arvates tulnuks riikliku julgeoleku ja kasulikkuse seisukohast isiku palve tagasi lükata.²⁵¹ Arutades 1925. aasta novembris M. Sinderi kaebust Viru Maakonnavalitsuse esimehe peale, kes oli just sellistel alustel kodakondsuse andmisest keeldunud, leidis Riigikohus: kui naturalisatsiooni puhul tuleb lisaks selgitamisele, kas isik naturalisatsiooni nõuetele vastab, vaadata ka seda, et ta riigile või „seltskonnale“ kahjulik ei oleks, siis kindlustab seaduse esimesse ossa kuuluvate isikute kodakondsuse seadus *ipso iure*, sõltumata ühe või teise omavalitsuse kaalumistest.²⁵²

KKS-ses sätestatud naturalisatsiooni korda võib julgelt nimetada äärmiselt liberaalseks. Naturalisatsiooni korras kodakondsuse taotleja pidi olema vähemalt 18-aastane. Samas oli kodakondsuse omandamine võimalik ka nooremalt, juhul kui selleks oli olemas eestkostja või hooldaja nõusolek (§ 10). Võimalus saada kodakondsust nooremalt kui 18 aastat oli tollases õiguspraktikas ainukordne. Seda enam, et mitmel pool (näiteks Iirimaal) oli vanuse alampiiriks seatud 21 aastat.²⁵³

Liberaalne oli ka esitatud ajaline nõue, mille jooksul kodakondsuse taotleja pidi olema alaliselt Eestis elanud vähemalt 2 aastat enne ning 1 aasta pärast kodakondsuse avalduse esitamist (§ 8). Võrreldes 1918. aasta määrusega on see 2 aastat vähem, samuti vähem võrreldes mitmete teiste riikidega – näiteks Suurbritannias ning meie naaberriikides Lätis ja

²⁴⁹ ERA. f. 957. n. 8. s. 1062. Lk. 32-32p.

²⁵⁰ *op.cit.* Lk. 32.

²⁵¹ Valge 1929: 187.

²⁵² Riigikohtu otsused 1925. Tallinn, 1926. Lk. 85.

²⁵³ Makarov, A. N. Staats- und Verwaltungsrecht. Gesetze über Fragen der Staatsangehörigkeit./ Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht 1939/1940. Band 9. Nr. 2. Lk. 545.

Soomes oli ajapiiriks 5 aastat.²⁵⁴ Samas lisandus uue seadusega veel üks nõue – kodakondsuse taotleja pidi osakama eesti keelt. Eesti keele oskamise nõuet tuli siseministri poolt antud juhatuskirja järgi mõista nii, et kodakondsust omandada soovija pidi „eestikeelsest kõnest ja kirjast aru saama“.²⁵⁵ Nagu leidis õigusteadlane E. Maddison, pidid selline säte aitama vältida nende isikute kodakondseks saamist, kes „*tahavad Eesti kodakondsust vaid selleks, et saaks vabalt maailmas ringi liikuda*“.²⁵⁶ Sellega oli seadusandlusesse sisse viidud nõue, mida tegelikult jälgiti juba opteerimise ajal ning arvestati välismaalaste naturaliseerimisel MNK määruse järgi.

Eesti kodakondsust lubati naturalisatsiooni korras taotleda ka välismaalaste naistel ja lastel vaatamata oma mehe või isa tahtmisele (§ 11). Ka sellise võimaluse sätestamine oli tollases õiguspraktikas ainulaadne.²⁵⁷ Näiteks Suurbritannias 1922. aastal vastu võetud kodakondsuse ja välismaalaste seadus keelas selgesõnaliselt „teovõimetute isikute“ naturaliseerimise, kellena määratleti lisaks abielunaistele ka alaealisi, kuutõbiseid ja idioote.²⁵⁸

Eraldi oli ette nähtud võimalus saada kodakondsus ilma eespool nimetatud nõudeid täitmata. See on juhul, kui isik oli „eesti soost“ või siis eriliste teenete eest „*seltskondlikel, riigiteenistuse või sõjaasjanduse alal vabariigi kasuks või kui nad on tuntud oma annete, teadmiste ja tööde tõttu*“ (§ 9).

See säte tekitas mõningat segadust Eesti välisesindustes. 1924. aastal pöördus Siseministeeriumi poole saatkond Pariisis küsimusega, kas võib isikule § 9 alusel passi anda vaid selle põhjal, et isik on eesti soost ja kõneleb eesti keelt: „*Sest on vaevalt usutav, et saatkonnal passisoovijate seas isikuid leiduks, kes muid § 9 nõudeid rahuldaks.*“²⁵⁹ Selline teguviis keelati saatkonnal ministeeriumi poolt siiski ära, nõudega arvestada isiku eesti soost olemise määratlemisel KKS-i §-is 1 sätestatut. Seejuures juhiti saatkonna tähelepanu sellele, et mitte iga äraolekut alalisest elukohast ei või elukohta muutmiseks lugeda, vaid alati tuleb küsimuse lahendamisel silmas pidada kõiki äraolekut tinginud asjaolusid: „*Äraoleku põhjused võivad olla kas vabatahtlikud või isikust mitte olenevad. Kui isik näituseks sõjaväes viibimise, evakueerimise, piiri sulgemise, sõjavangis olemise jne. tõttu sunnitud on oma alalisest elukohast eemal viibima, siis tuleb seda kahtlemata äraolekuks lugeda, mis alalist elukohta ei muuda. Samuti ei või alalise elukohta muutmiseks lugeda seda kui isik edasiõppimise, tervise*

²⁵⁴ Flournoy; Hudson 1929: 63.; Köppen 1929: 128, 132.

²⁵⁵ RT 1922. Nr. 148/149. Lk. 728.

²⁵⁶ Maddison 1929: 45.

²⁵⁷ Csekey 1930: 237.

²⁵⁸ Flournoy; Hudson 1929: 64, 71.

²⁵⁹ ERA. f. 14. n. 1. s. 1023. Lk. 26.

parandamise või ärilistel põhjustel alaliselt eemal viibib (ehk laevadel teenib)”.²⁶⁰ Nagu juba eespool kirjeldatud Saare maavanema ettepaneku puhul nentis siseministeerium selgi korral, et alalise elukoha küsimust tuleb otsustada iga isiku puhul eraldi.²⁶¹

1934. aastal lubati riigivanema dekreediga KKS-i muutmise kohta keelenõue ära jätta ka kodakondsuseta isikute puhul, kes olid kodakondsusesse astumise sooviavalduse esitamise päevaks Eestis alaliselt elanud vähemalt 10 aastat.²⁶²

Kui leiti, et naturalisatsiooni korras kodakondsust taotlev isik ei ole riigi ning seltskonna suhtes kahjulik, pidi talle siseministri korraldusel kodakondsust tõendav tunnistus välja antama. Edasikaebamise võimalust selle otsuse või korralduse peale ette ei nähtud. Selline säte võttis samas ka siseministrilt endalt õiguse valedel alustel välja antud kodakondsustunnistust tühistada. Siseministeerium seda siiski mõnel korral üritas, kuid asjatult.²⁶³ Nagu leidis Riigikohus, sai isikust kodanik peale tema kodakondsusesse vastuvõtmise otsuse avaldamist Riigi Teatajas ning pärast seda ei olnud siseministril mingit võimalust isikult tema kodakondsust ära võtta.²⁶⁴

Kodakondsuse seadus sätestas ka topeltkodakondsuse vältimise nõude, keelates Eesti Vabariigi kodanikul olla samaaegselt mõne teise riigi kodakondsuses (§ 6). Seda, millised probleeme sellise nõude järgimine tekitas abiellumise puhul võis lugeda juba eespool. Huvitav on seejuures asjaolu, et 1934. aastal sätestati KKS-i muutmise seadusega topeltkodakondsuse osas täielik nulltolerants – ilma riigi loata välisriigi kodakondsusesse astunud isikuid võis sestpeale Eesti kodakondsusest välja heita.²⁶⁵ See aga, kas riik sai isiku topeltkodakondsusest teada või mitte sõltus paljuski juhusest.

Samuti vältis KKS kodakondsusetust, nõudes isikult Eesti kodakondsusest loobumise korral nõusolekut riigi poolt, kelle kodakondsust ta tahtis saada. Kodakondsusest loobuda lubati vaid siis, kui riigi ees olid kõik kohustused täidetud. Juhul kui isik aasta pärast kodakondsusest vabastamist siiski Eestis edasi elas, kaotas vabastamise otsus kehtivuse (§ 21). Nagu põhjendas KKS-i seletuskiri, muutunuks vastasel korral „*tähendatud vabastamine riigi kodanikkude peal lasuvate koormatiste eest eemalhoidmise abinõuks*“.²⁶⁶

²⁶⁰ ERA. f. 14. n. 1. s. 1023. Lk. 28.

²⁶¹ *ibidem*.

²⁶² RT 1934. Nr. 93. Art. 743.

²⁶³ ERA. f. 1356. n. 2. s. 544. Lk. 3.; Riigikohtu otsused 1925. Tallinn, 1926. Lk. 79-80.

²⁶⁴ *ibidem*.

²⁶⁵ RT 1934. Nr. 93. Art. 743.

²⁶⁶ ERA. f. 80.n. 1. s. 821. Lk. 8.

3.2. 1938. aasta kodakondsuse seadus

1. juulil 1938. aastal jõustus riigihoidja K. Pätsi dekreedina väljaantud uus kodakondsuse seadus. See oli üldjoontes rajatud samadele põhimõtetele kui senine seadus, kuid tõi tegeliku elu nõudeid arvestades siiski senisesse korda mõningaid muudatusi ja täiendusi. Tähtsaimaks uuenduseks võib pidada Eesti kodakondsuse andmise ning Eesti kodakondsuse äravõtmise küsimuse otsustamise õiguse andmist Vabariigi Valitsuse pädevusse. Selline otsus näitab kodakondsusküsimuste tähtsustamist 1930. aastate Eesti Vabariigis.

1938. aasta KKS lähtus täielikult *ius sanguinis* põhimõttest, hüljates senistes seadustes sisaldunud esialgse kodakondsuse määratlemise tingimused. Teisisõnu, kodakondsuse määramisel loobuti lähtumast Vene õiguse poolt pärandatud tunnustest – Vene riigi asutuste poolt peetud nimekirjade või Vene riigi alamluse arvestamisest kodakondsuse andmise alusena.²⁶⁷

Erinevalt 1922. aasta seadusest eristati uues seaduses neid, kes on Eesti kodanikud (§ 3), nendest, kes Eesti kodakondsuse omandavad (§ 4). Kuivõrd 1938. aasta KKS-i § 3 omas märkimisväärset tähendust Eesti taasiseseisvumisjärgse kodakondsuse kujundamisel, on asjakohane esitada selle paragrahvi sätteid siinkohal tervikuna. Seaduse kohaselt olid Eesti kodanikud isikud: 1) kes enne seaduse jõustumist on tunnustatud või võetud Eesti kodanikeks; 2) kes tunnustatakse Eesti kodanikeks Eesti Vabariigi poolt sõlmitud rahvusvaheliste lepingutega; 3) lapsed, kes on sündinud ajal, kui nende isa oli Eesti kodakondsuses; 4) pärast isa surma sündinud lapsed, kui lapse isa oli surma silmapilgul Eesti kodakondsuses; 5) vallaslapsed, kui ema lapse sündimise ajal oli Eesti kodakondsuses; 6) Eestis sündinud lapsed, kui isa lapse sündimise ajal oli kodakondsuseta; 7) Eestis sündinud vallaslapsed, kui ema lapse sündimise ajal oli kodakondsuseta; 8) Eestis leitud lapsed, kuni ei ole tõendatud nende kuuluvust mõne teise riigi kodakondsusesse; 9) lapsed Eesti naiskodaniku abielust teise riigi kodanikuga, kui tähendatud abielu on tühistatud Eestis.²⁶⁸

Tähelepanuväärsed on seejuures punktid 6 ja 7, mis tagasid kodakondsuse ka Eestis sündinud lastele, kelle isa või ema oli ilma kodakondsuseta.

Seaduse vastuvõtmise ajale kohaselt tunnistati kodakondsuse omandamisel jätkuvalt isaliini, ema järgi omandasid kodakondsuse sünniga vaid vallaslapsed või välismaalasega abiellunud Eesti naiskodaniku lapsed. Samuti nagu MNK määrusega, said Eesti kodakondsuse

²⁶⁷ Riigiõigus: eriosa. Eesti ja välismaade kehtiv riigiõigus. Konspekt, koostatud õigusteaduste üliõpilastele vastavalt N. Maim'i eksamikavale. Tartu: Justitia, 1939. Lk. 17.

²⁶⁸ RT 1938. Nr. 39. Art. 357.

automaatselt välismaalasest naisisikud abiellumisel Eesti kodanikuga ning nende alaealised lapsed, kes jäid ema abiellumise järel alaliselt Eestisse elama. Selline säte lubas 1930. aastate lõpul kodakondsuse andmise omapärast kuritarvitamist. Nimelt hakkasid juutide olukorra halvenemisel Euroopas ilmuma nii Eesti kui ka välismaa ajalehtedes Eesti meeskodanike kuulutused sooviavaldustega rikaste välisriikide juudisoost naiskodanikega abiellumiseks. Teisisõnu: korraliku rahasumma eest pakuti müüa Eesti kodakondsust. Sellest ajendatult saatis siseminister koguni 1939. aasta aprillis välisministrile kirja, kus teatas, et Eesti meeskodanike fiktiivabelude sõlmimine juudisoost naiskodanikega tekitab seltskondlikku ärevust ning palus teha välisesindustele korralduse selliste juutide Eestisse sõidu takistamiseks.²⁶⁹

Üks suuremaid 1938. aasta kodakondsuse seadusega kehtestatud muudatusi oli see, et enam ei nähtud ette Eesti kodakondsuse kaotamist Eesti naiskodaniku abiellumisel välismaalasega. See juba enne I maailmasõda õiguspraktikasse juurdunud põhimõte hakkas 1930. aastate lõpul kaduma ka mujal. Pisut konservatiivsem muudatus võrreldes Eestiga tehti 1941. aastal Soomes vastu võetud kodakondsuse seaduse parandusega, mille kohaselt välismaalasega abiellunud soomlanna kaotas Soome kodakondsuse juhul, kui ta lahkus abiellumise järel Soomest.²⁷⁰ Mitmed riigid pakkusid peagi naistele koguni valikuvõimalust. Äärmiselt radikaalne oli muudatustega Nõukogude Liit, kelle 1938. aastal vastu võetud kodakondsuse seaduse kohaselt ei toonud N. Liidu kodaniku abiellumine N. Liidu kodakondsust mitte omava isikuga kaasa mingeid muutusi abikaasade kodakondsuses.²⁷¹

Naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmise tingimused jäid uue seadusega samaks. Eesti keele oskuse tõendamiseks pidi esitama kas koolitunnistuse või maavanema, linnapea või linnavanema poolt antud tunnistuse, et sooviavaldaja saab aru eestikeelsest kõnest ja kirjast.²⁷² Aeg-ajalt sai ajakirjanduse vahendusel lugeda lõbusaid lugusid eesti keele katsetel tehtud vigadest. Näiteks oli keegi juudisoost isik katsetel põrunud juba tervituslausel: „*Terre, terre, herr linnupea!*“.²⁷³

Ka uue KKS-i § 1 lõige 2 nägi ette, et Eesti riigi kodanik ei tohi olla samal ajal mõne teise riigi kodakondsuses. Samas ei olnud uue seaduse alusel välismaalastele Eesti kodakondsuse andmisel enam nõutav endisest kodakondsusest vabastamise tunnistus. Seda asendas Eesti kodakondsusesse astuja teadaanne, et ta loobub senisest kodakondsusest, ning nagu kirjutas Eesti välisminister 1939. aasta septembris Poola konsulile: „*selle juures*

²⁶⁹ ERA. f. 957. n. 8. s. 1539. Lk. 28.

²⁷⁰ Castren, E. Kansainvälinen oikeus. Porvoo, 1947. Lk. 155.

²⁷¹ Makarov 1939/1940: 536.

²⁷² RT 1938. Nr. 97. Art. 837.

²⁷³ Esmaspäev 07.01.1939. Nr. 2. Lk. 8.

oletatakse, et uus Eesti kodanik on täitnud oma kohustused riigi vastu, kelle kodakondsusest ta lahkus.“ Seejuures omandasid, nagu juba eespool märgitud, koos uue kodanikuga automaatselt kodakondsuse ka tema naine ja alaealised lapsed.²⁷⁴ Välisministri eelnimetatud kiri oli ajendatud huvitavast juhtumist, mida seaduse uus sõnastus oli võimaldanud. Nimelt oli 1939. aasta augustis naturaliseeritud koos naise ja lastega Poola kodanik, keda Poola riik oli keeldunud kodakondsusest vabastamast. Seda põhjusel, et ta oma abikaasa ja laste eest ei hoolitsenud – need elasid avaliku hoolekandeametuse toetusel.²⁷⁵ Nüüd olid nad kõik aga Eesti kodanikud.

1938. aasta KKS taotles varasemast seadusest tugevamini ka kodakondsusetuse vältimist. Seda, et kodakondsuseta isiku Eestis sündinud lapsed loeti Eesti kodanikuks, seadustas juba KKS-i § 3. Kuid kodakondsuseta isikutele tehti veel teinegi soodustus. Nimelt pidi naturaliseerimise ette nähtud ajamäär ja keele tundmise nõue ära jäetama nende kodakondsuseta isikute puhul, kes Eesti kodakondsusesse astumise sooviavalduse esitamise ajaks olid Eesti elanud vähemalt 10 aastat (§ 7 p 3). Selle muudatuse vastuvõtmist soodustas kindlasti seegi asjaolu, et kodakondsuseta inimeste arv oli 1938. aastaks oluliselt vähenenud, piirdudes Politseivalitsuse andmeil 1937. aasta alguses vaid umbkaudu 4000 inimesega.²⁷⁶ Ülejäänud „nansenlased“ olid kas juba saanud Eesti kodakondsuse – selle omandas ülekaalukas enamus, või siis Eestist lahkunud.

7. septembril 1940. aastal ühtlustati Eesti kodakondsus N. Liidu kodakondsusega. Kuivõrd enamik välisriike ei tunnustanud ametlikult Eesti liitmist NSV Liiduga, võib tinglikult ütelda, et nad ei tunnustanud seeläbi ka Eesti kodanikke NSV Liidu kodanikena.²⁷⁷

Teistsugune oli olukord riikides, kes olid Nõukogude anneksiooni tunnustanud – seal peeti enesestmõistetavaks ka Baltikumi kohta käivast Nõukogude seadusandlusest kinnipidamist. Nagu on kirjutanud Rootsis üles kasvanud ajakirjanik A. Küng, käsileti seal pagulasi tahes-tahtmata Nõukogude kodanikena. Omapäraseks tegi pagulaste jaoks olukorra Rootsis kuni 1950. aastani kehtinud reegel, mille kohaselt välismaalasega abiellunud naine sai automaatselt mehe kodakondsuse.²⁷⁸ Võib arvata, et eestlastega abiellunud rootslannadele võis Nõukogude kodakondsuse omandamine olla üsnagi ebameeldivaks üllatuseks. Kuna Nõukogude Liit ei lakanud kuni oma eksistentsi lõpuni pagulasi Nõukogude kodanikena

²⁷⁴ ERA. f. 957. n. 8. s. 1580. Lk. 28.

²⁷⁵ *op.cit.* Lk. 33.

²⁷⁶ Esmaspäev 16.01.1937. Nr. 3. Lk. 5.

²⁷⁷ Ints, T. Eesti kodakondsuse kestvusest. – *Vikerkaar* 1990. Nr. 2. Lk. 44.

²⁷⁸ Küng, A. Baltikumile elatud aastad. Ajakirjaniku mälestused. Tallinn: Olion, 2002. Lk. 193-194.

käsitlemast, elasid selle ajani Rootsi kodakondsuse omandanud isikud kahekordse kodakondsusega.²⁷⁹

3.3. Eesti Vabariigi kodakondsuse taastamine

Kui 1945. aastal elas Eestis 854 000 inimest, siis sõjajärgse sisserände tagajärjel suurenes Eesti elanikkond 1989. aastaks 1 565 662 inimeseni.²⁸⁰ N. Liidu lagunemisel jäi Eestisse seega enam kui pool miljonit inimest, kes polnud sünnijärgsed Eesti kodanikud. Nende õiguslik seisund sõltus sellest, kuidas määratleb ennast Eesti Vabariik – kas iseseisvunud Eesti riiki loetakse uueks riigiks või leitakse, et 1940. aastal okupeeritud Eesti Vabariik tuleb taastada järjepidevuse alusel. Sellest valikust rippus omakorda ära uustulnukatele veelgi olulisem küsimus: milliseks kujuneb Eesti riigi kodakondsuspoliitika. Kas kaasatakse ka neid või hoitakse rangelt kinni kodanikkonna järjepidevuse ideest.

Riigi tekkimisel teise riigi õigusjärglasena või taastamisel järjepidevuse alusel saavad riigid valida kolme erineva kodanikkonna määratlemise mudeli vahel. Esiteks: nn uue riigi mudeli, mille alusel antakse vaba võimalus saada uue riigi kodanikeks kõigil riigi territooriumil püsivalt elanud inimestel. Teisel juhul, kasutades nn taastatud riigi mudelit, tunnustatakse kodanikeks need isikud, kelle on olemas juba minevikus loodud õiguslik side taastatava riigiga. See tähendab, seadustatakse juba eksisteeriv kodanikkond ning neid, kes sinna ringi ei kuulu, käsitletakse välismaalastena. Kolmas tee on kompromiss kahe eelmise võimaluse vahel, kus olemasolev kodanikkond ennistatakse *ius sanguinis* põhimõttel, kuid rajatavat kodanikkonda ei vaadelda siiski suletult. Võetakse arvesse, et riik rajati uutel tingimustel ning on seeläbi mõneski mõttes uus riik ja vajab seega ka uut kodakondsuse definitsiooni.²⁸¹ Viimast võimalust kasutas taasiseseisvunud Balti riikidest Leedu, kus oli sisserändajaid Eesti ja Lätiga võrreldes mitmeid kordi vähem. Kuid ei puudunud ka pragmaatiline põhjus: Molotovi- Ribbentropi pakt pani aluse Vilniuse ja hiljem Klaipeda piirkonna lülitamisele Leedu koosseisu ning nende alade elanikud olid uue Nõukogude Leedu riikluse tõttu õigustatud saama tekkinud Leedu Vabariigi kodakondsuse.²⁸²

Kõik eespool toodud mudelid olid arutlusel ka Eestis 1990. aastate algul toimunud tulistes poliitilistes debattides, polariseerides Eesti elanikkonda selgelt rahvusliku solidaarsuse

²⁷⁹ Küng 2002: 194.

²⁸⁰ Kulu 2001: 2388.

²⁸¹ Brubaker, W. R. *Citizenship Struggles...* Lk. 279.

²⁸² *ibidem*.

alusel. Absoluutne enamik venekeelsest elanikkonnast ning Eesti Kommunistliku Partei toetajaskond pooldas kodakondsuse andmist kõigile riigi territooriumil elanud asukatele (nn null-varianti). Sellele seisukohale kardinaalselt vastandlikku nägemust, mis lähtus riikluse ajaloolisest katkematusest ja kodanikkonna järjepidevusest, hakkasid kontseptsiooniks vormima 1988. aasta teisel poolel, eelkõige Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Parteiga (ERSP) seotud rahvusradikaalid.²⁸³ See kontseptsioon välistas uue kodakondsuse vastuvõtmise, mis oleks rahvuslaste nägemusel muutnud otsustavalt Eesti riigi staatust ning välistanud õigusliku järjepidevuse.²⁸⁴ Nagu arutles 1991. aastal üks täna kehtiva kodakondsuse seaduse arhitekte, M. Nutt, võtnuks null-variant eestlastelt kui rahvuselt jäädavalt enesemääramise õiguse. „*Edaspidi on rahvusvaheliste normide järgi ennast määrav subjekt Eesti territooriumi elanikkond uue seaduse vastuvõtmise hetke seisuga. Sinna kuulub seega 40% mitte-eestlasi ja arvestas nende kõrgemat iivet, samuti perekondade ühendamise läbi nende arvu kasvu, on tõsine oht jääda isademaal sulaseseisusesse.*“²⁸⁵

Tõepoolest, otsus anda kodakondsus kõigile, kes seda soovinuks, oleks tollal olukorda ohtlikul moel lihtsustanud. Eestis oli kaks täiesti erineva lojaalsuse, identiteedi ja huvidega kogukonda, kes määratlesid end just etnilisel baasil. On selge, et Eesti lõhenemine kaheks poliitiliselt organiseerunud vastandlikuks kogukonnaks oleks oluliselt muutnud Eesti riigi arengustenaariumi. Küsimuse all ei olnud mitte üksikute inimeste kodakondsusprobleemi lahendamine, vaid Eesti ja eestlaste saatus. Kas kodanikena või kodakondsusest ilma jäänutena, mõlemal juhul olid nad suutelised mõjutama Eesti tulevikku.²⁸⁶

Esimese arvestatava katse Eesti kodanikkonda kindlaks määrata tegi 1989. aastal Kodanike komiteede liikumine. Liikumise eesmärgiks oli tuvastada inimeste ring, kes olid õigustatud otsustama Eesti tuleviku küsimust. Sihiks oli Eesti Kongressi valimine, millest pidi saama Eesti Vabariigi kodanike esindusorgan riigi *de facto* taastamisel. Kodanike nimekirjade koostamisel võeti lähtealuseks okupatsioonieelne kodakondsus, kodanikeks loeti kõik isikud, kes kuulusid Eesti kodakondsusesse enne 17. juunit 1940 ja nende järeltulijad.²⁸⁷ Eesti kodanikuna registreeris end üle 700 000 isiku. Tegemist oli üritusega, mille juriidiline kaal jäi küll väheseks, kuid mille poliitilist ja sotsiaalset tähendust on raske ülehinnata. Esimest korda pärast II maailmasõda sai rahvas tunda end taas Eesti kodanikena, mitte enam N. Liidu

²⁸³ Ruutsoo 1998: 147-148.

²⁸⁴ Nutt, M. Kodakondsus jälle tähelepanu keskpunkti. / *Postimees* 18.02.1991. Nr. 39. Lk. 2.

²⁸⁵ *ibidem*.

²⁸⁶ Ruutsoo 1998: 142.

²⁸⁷ Kiin, S. Eesti Kongress. Nii nagu see oli. / Eesti Kongress siis ja praegu. Tallinn: Eesti Vabariigi Riigikantselei, 2000. Lk. 26-27, 30.

alamatena. Peale kodanike registreeriti ka isikuid, kes soovisid edaspidi Eesti kodanikuks saada. Neile väljastati nn taotlejatõend, millest sai hiljem oluline dokument Eesti kodakondsuse taotlemisel naturalisatsiooni korras. Korraldajate hinnangul registreeris end kodakondsuse taotlejana pisut üle 30 000 inimese.²⁸⁸

30. märtsil 1990. aastal võttis Eesti Ülemnõukogu vastu otsuse „Eesti riiklikust staatuses“, milles kinnitas, et Eesti Vabariigi okupeerimine NSV Liidu poolt 17. juunil 1940. aastal ei katkestanud Eesti Vabariigi eksistentsi *de jure* ning kuulutas välja Eesti Vabariigi taastamise *restitutio ad integrum*.²⁸⁹ Eesti iseseisvus riikliku järjepidevuse alusel kuulutati ametlikult välja 1991. aasta augustis, rahvusvahelise tunnustuse sai Eesti Vabariigi esindusorganina Eesti Ülemnõukogu.²⁹⁰

Kuigi 1990. aasta alguses kokku tulnud Eesti Kongressist ei saanud Eesti rahva seaduslikku esindajat nagu see oli plaanitud, oli Eesti Kongressil arvestatav mõju Ülemnõukogule, et kodanikkonna määratlemisel lähtutaks õigusjärglusest. Omariikluse väljakuulutamise järel langetaski Eesti Ülemnõukogu 1991. aasta novembris poliitilise otsuse rakendada 1938. aasta KKS-i.²⁹¹ 26. veebruaril 1992. aastal sai taarakendamine Ülemnõukogu vastava otsuse vastuvõtmisega teoks.²⁹² Ning sellega fikseeriti *ius sanguinis* põhimõte taas Eesti kodakondsuse alusena. Kodakondsustaotlusi hakati vastu võtma 1992. aasta teisel poolel. Kodanikkonna määratlemisega oli riigi poliitilist arengut silmas pidades kiire – läbi tuli viia põhiseaduse referendum ning Riigikogu valimised.

Taarakendatud seaduse järgi olid Eesti riigi kodanikud isikud, kellel oli enne Nõukogude okupatsiooni algust olnud Eesti kodakondsus, ning nende järglased. Nimetatud isikud omandasid kodakondsuse automaatselt sünniga. Saksa traditsioonis valminud seaduse vaimule vastavalt olid privilegeeritud seisus ka kõik juriidiliselt raskesti käsitletava „eesti soo“ staatuses inimesed.²⁹³ Nimetatud kategooriasse kuulus hinnanguliselt aga vaid 90 000–100 000 mitte-eestlast, ülejäänud mitmele sajale tuhandele välismaalasele jäi võimalus taotleda kodakondsust naturalisatsiooni korras.²⁹⁴

Formaal-juriidiliselt oli rakendatud seadus vägagi demokraatlik ning märksa liberaalsem kui enamikus teistes riikides. Ometi andis seaduse kiire rakendamise poliitiline

²⁸⁸ Lahi, A. Eesti kodakondsuspoliitika./ Viikberg, J. (Koost.). Eesti rahvaste raamat: rahvusvähemused, -rühmad ja -killud. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1999. Lk. 108.

²⁸⁹ RT 1990. Nr. 12. Art 180.

²⁹⁰ Ruutsoo 1998: 162.

²⁹¹ RT 1991. Nr. 39. Art. 476.

²⁹² RT 1992. Nr. 7. Art. 109.

²⁹³ Ruutsoo 1998: 164.

²⁹⁴ Park, A. Ethnicity and Independence: The case of Estonia in Comparative Perspective. – *Europe-Asia Studies*, 1994. Vol. 46. Nr. 1. Lk. 72.

efekt võimaluse seda interpreteerida kui etniliselt diskrimineerivat: enamik Eestis resideerinud etnilisi venelasi ei saanud osaleda 1992. aasta septembris toimunud valimistel.²⁹⁵ Nimelt sai kodakondsuse taotlemiseks vajalik kaheaastane legaalne Eestis asumise aeg, mille alguseks oli määratud üleminekuperioodi välja kuulutamise hetk, 30. märts 1990, seaduse jõustudes kohe täis. Sellele lisandus aga veel aastane ooteaega, mille jooksul riik oli kohustatud taotlusele vastama. Tegelik võimalus omandada kodakondsus sai faktiliselt teostuda alles 1993. aasta märtsis.²⁹⁶

Tavanaturalisatsiooni tingimused nägid 1938. aasta seaduse kohaselt ette lisaks ajamäärale ka eesti keele tundmist. Neid nõudeid täpsustati eraldi seadusega 10. veebruarist 1993, mille kohaselt pidi kõneldav keel olema arusaadav, lubatud olid grammatilised vead ning aega jäeti sobivate sõnade leidmiseks ja fraaside ümbersõnastamiseks. Keeleeksamist olid vabastatud need isikud, kes olid õppinud eesti keeles või sündinud enne 1. jaanuari 1930. a., samuti teise kategooria invaliidid.²⁹⁷

1992. aasta kevadel läbi viidud sotsioloogiliste uuringute kohaselt oli venelaste seas huvi Eesti kodakondsuse vastu suur: 38% küsitletuist tunnistas, et on kodakondsusest huvitatud, ning vaid 20% olid selgesõnaliselt selle omandamise vastu. Uuring näitas muuseas sedagi, et 40% Eestis elavatest venelastest olid siin sündinud.²⁹⁸ Samal aastal Sillamäel läbi viidud uuringu tulemused näitasid, et 1,6% küsitletuist oli kindlalt otsustanud Eestist emigreeruda ning ainult 4,5% oli huvitatud integreerimisest Eesti kultuuriruumi. See viib järelduseni, et enamik vene rahvusest isikuid soovis Eestisse jääda, paljud olid huvitatud kodakondsusest, kuid samas soovisid selgelt säilitada oma rahvusliku identiteedi ning ei olnud huvitatud eesti keele õppimisest. Tähelepanuväärne oli püsimine teatud äraootaval seisukohal. Seda illustreerib Narva linna näide, kus 1992. aasta septembris elas 7000 Eesti kodanikku, 1300 Vene kodanikku ning 80 000 kodakondsuseta isikut.²⁹⁹ Viimasesse kategooriasse kuuluvatele isikutele hakati alates 1996. aastast välja andma välismaalase passe (nn hall pass), mis on nii isikut tõendav kui ka reisidokument, selsse kantakse ka isiku elamis- ja tööluba.³⁰⁰

Tulles tagasi kodakondsuse seaduse juurde tuleb nentida, et sõjaeelses redaktsioonis oli mõningaid sätteid, mida 50 aastat hiljem tegelikku olukorda arvestades ei saanud jätta muutmata või täpsustamata. Esiteks kaotati 26. veebruari 1992. a. otsusega võimalus

²⁹⁵ Park 1994: 73.

²⁹⁶ Brubaker, W. R. *Citizenship Struggles...* Lk. 282.

²⁹⁷ RT 1993. Nr. 11. Art. 171.

²⁹⁸ Park 1994: 74.

²⁹⁹ *ibidem*.

³⁰⁰ Kodakondsus- ja Migratsiooniameti kodulehekülj. (www.mig.ee).

kodakondsuse omandamiseks abiellumisel Eesti kodanikuga. Kõige problemaatilisem muudatus oli aga seotud seaduse § 1 lõikega 2, mis keelas topeltkodakondsuse. Paraku tuli seadusandjal nüüd selle koha peal silm kinni pigistada. Olid ju paljud sünnijärgsed eestlased pagulastena välismaale sattunud ning sunnitud võtma asukohariigi kodakondsuse. Samas sätestas ettevalmistatav põhiseaduse tekst, mis võeti rahvahääletusel vastu 28. juunil 1992, et kellelki ei tohi võtta sünniga omandatud kodakondsust. Ei jäänud üle muud kui leppida sellega, et ligi 100 000 Eestist väljaspool elavat eestlast omavad riigi loal topeltkodakondsust. Ülemnõukogu otsusega tuli ühekordse kodakondsuse nõuet rakendada üksnes naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsust taotlevatele isikutele.

Ära võeti ka abiellumise kaudu Eesti kodakondsuse omandamise võimalus ning nähti taas ette lojaalsusvanne kodakondsusesse astujatele. Ühtlasi kitsendati isikute ringi, kes võisid kodakondsust naturalisatsiooni korras taotleda. Sellest õigusest jäeti ilma endised NSV Liidu julgeoleku- ja luureorganisatsioonide kaadritöötajad, aktiivses teenistuses olnud Eestit okupeerinud riikide sõjaväelased, raskeid isikuvastaseid kuritegusid sooritanud kurjategijad ning ilma legaalse sissetulekuta isikud.³⁰¹ Ehkki naturalisatsioonipiirangute teravik oli suunatud kommunistliku eliidi, s.o praktiliste okupantide vastu, ohustas viimati nimetatud klausel ka ulatuslikku mittekodanike gruppi, kellel oli tõenäosus jääda ilma tööta.³⁰² Ette nähti ka kodakondsuse taotlemine lihtsustatud korras, see tähendab ilma ajamäärata nendele, kes olid end registreerinud kodakondsuse taotlejatena enne Eesti Kongressi valimisi.

Vabariigi Valitsuse määrusega 6. aprillist 1992 loodi üsna avarad võimalused saada kodakondsus ka eriliste teenete eest. 1938. aasta seadus ei nõudnud nende teenete põhjendamist ega seadnud isikute vastuvõtuks mingeid arvulisi piiranguid. Valitsus kasutas seda kodakondsuse andmise võimalust osavalt ära Vene kogukonna liidrite mõjutamiseks. Näiteks sai 1992. aastal sel teel kodakondsuse kogu Narva linna juhtkond.³⁰³ Põhiseadusliku valitsuse moodustamise järel 1992. aasta sügisel eriliste teenete eest kodakondsuse andmise võimaluse rakendamine praktiliselt peatati. Kokku sai 1992. aastal Eesti Vabariigile osutatud eriliste teenete eest kodakondsuse 465 isikut, s.o $\frac{3}{4}$ kõigist isikutest, kellele see 1938. aasta seaduse alusel anti. 1995. aasta kodakondsuse seadus lubas anda kodakondsuse eriliste teenete eest aastas vaid viiele inimesele, aasta lõpus suurendati seda kvooti kümneni. Samuti peab uue seaduse järgi teeneid põhjendama.³⁰⁴

³⁰¹ RT 1992. Nr. 7. Art. 109.

³⁰² Ruutsoo 1998: 164.

³⁰³ Park 1994: 73.

³⁰⁴ Lahi 1999: 107.

Aasta pärast iseseisvumist meenusid rahvuslastele veel kord need mittepõliselanikud, kes olid end registreerinud Eesti Kongressi toetajatena. Ülemnõukogu otsusega 18. veebruarist 1993 anti neile õigus saada kodakondsus ka ilma keeletundmise nõudeta.³⁰⁵ Statistika näitab, et Eesti Komitee taotlejakaardi alusel sai aastatel 1992-1997 kodakondsuse ligikaudu 23 500 inimest. Avaldusi esitati küll rohkem, ligi 34 000, ent osa taotlejakaarte osutus võltsituuks.³⁰⁶

23. märtsil 1993. aastal jõuti ka 1938. aasta kodakondsusseaduse teksti muutmiseni (senised aktid olid muutnud Ülemnõukogu otsust kodakondsuse seaduse rakendamise kohta). Muudeti seaduse §-i 3 ning kehtestati seadus uues redaktsioonis. Olulisim muudatus, mis seadusesse sisse viidi, oli Eesti kodakondsuse edasikandumise võrdsustamine nii isa- kui emaliini pidi. Sellest tulenevalt muudeti kehtetuks ka KKS-i § 5, mis käsitles välismaalasega abiellunud Eesti naiskodanike laste kodakondsust.

1995. aastal vastu võetud uus kodakondsuse seadus jäi truuks varem kehtinud põhimõtetele, karmistati vaid naturalisatsiooni tingimusi. Uudsenä lisati eesti keele tundmise nõudele põhiseaduse ja kodakondsuse seaduse tundmise nõue ning pikendati naturaliseerijalt nõutavat elamistsensust viiele aastale. Seadusest jäeti välja sätted, mis eristasid kodakondsuse omandamisel inimesi sugupoole järgi.³⁰⁷

Tänaseks on enamik Eestisse jäänud välismaalastest täitnud naturalisatsiooni tingimused või omandanud mõne teise riigi kodakondsuse. Suur hulk inimesi (2005. aasta maikuu seisuga 146 000 inimest) on siiski jäänud kodakondsuseta isikuteks ning elavad Eestis alalise elamisloa ning välismaalase passi alusel.³⁰⁸ Selliste isikute suur arv näitab, et ka Eestis on võimalik ilma kodakondsuseta kenasti hakkama saada. Kodakondsuseta isikud jagavad Eesti kodanikega praktiliselt samu õigusi, kitsendatud on vaid nende osalemine riikliku tasandi poliitikas.

Eesti kodakondsuspoliitika ning kodakondsuse andmise põhimõtted on olnud selged ja arusaadavad. Ometi võib küsida, kas Eesti kodanikeks tuleks lugeda ka neid Tartu rahulepingu alusel opteeritud isikuid, kes erinevatel põhjustel ei tulnud või ei saanud Eestisse tagasi tulla enne 1940. aastat, ning nende isikute järglasi. Esimest korda tõusetus see küsimus 1997. aastal, mil Eesti Vabariigi kodaniku passi palus endale väljastada esimene Venemaalt enne 1940. aastat mitte lahkunud opteeritu järglane. Kodakondsus- ja Migratsiooniamet asus tollal kindlal seisukohal, et opteerimiskomisjoni poolt välja antud kodakondsustunnistust saab vaadata vaid

³⁰⁵ RT 1993. Nr. 13. Art. 204.

³⁰⁶ Lahi 1999: 107.

³⁰⁷ RT 1995. Nr. 12. Art. 122.

³⁰⁸ Kodakondsus- ja Migratsiooniameti kodulehekülj. (www.mig.ee).

kui sissesõiduluba Eestisse, mille kasutamata jätmise korral kaotas isik õiguse kodakondsusele. 2000. aastal viis sama isik asja Tallinna Halduskohtusse ning saavutas võidu. 31. detsembril 2002. aastal leidis kohus, et „*Riigikogu poolt 27.10.1922. a. vastu võetud kodakondsuse seaduse § 2 p 2 kohaselt on Eesti kodanikud ka isikud, kes on Eesti kodanikuks tunnistatud rahvusvaheliste lepingute alusel. Seega olid Eesti kodanikud selle seaduse järgi ka need isikud, kes olid Eesti kodanikeks tunnistatud Tartu rahulepingu alusel. Asjas pole tuvastatud, et kaebuse esitaja oleks Eesti kodakondsuse kaotanud.*“ Seega oli kaebuse esitaja omandanud Eesti kodakondsuse sünniga ning talle passi väljastamata jätmine oli õigusevastane.³⁰⁹ Tallinna Halduskohtu poolt vastu võetud otsus on seda olulisem, et selle alusel on Kodakondsus- ja Migratsiooniameti Kodakondsuse osakonna juhataja Koidu Mesilase kinnitusel otsustatud ka kõiki järgmisi taolisi juhtumeid. Küll tuleb mainida, et selliseid taotlusi on esinenud vaid üksikuid.³¹⁰

³⁰⁹ Kohtuotsus haldusasjas nr. 3-1196/2002. 31.12.2002.

³¹⁰ Intervjuu K. Mesilasega, 11.05.2005.

Kokkuvõte

Kodakondsus on isiku ja riigi vaheline eriline õiguslik seos, mis annab kodanikule teatud õigused ja paneb talle samaaegselt teatud kohustused riigi suhtes. Kodanikuks olemine kindlustab inimesele riigipoolse kaitse ja turvatunde nii kodu- kui välismaal viibides, kodanike hüvanguks on riigid välja töötanud tervishoiu-, haridus- kui sotsiaalabisüsteemi. Ka kodaniku kohustused riigi ees on tegelikult nende endi turvatunde huvides: kaitstes riiki kaitseb kodanik ühtlasi ennast ja oma õigusi, täites seadusi asetub ta kindlasse vahekorda nii riigi kui teiste kodanikega. Kodakondsus on eriline staatus, mida ei omistata sugugi igaühele.

Viimastel aastakümnetel on senine arusaam kodakondsusest kui erilisest privileegitud seisundist mõneti muutunud. Inimõiguste areng möödunud sajandi teisel poolel on ähmastanud vahet riigi kodanike ja riigi territooriumil ametlikult elavate välismaalaste õigusliku staatuse vahel. Kodanikku eristab alalise elamisloaga inimesest tänapäeval sageli vaid poliitiliste õiguste olemasolu. Samas võib väita, et see ongi kodakondsuse kõige olulisem tähendus – võimalus võtta osa riigi juhtimisest, teisisõnu otsustada ise oma käekäigu üle. See on õigus, mille omistamisel on rahvusriikide suveräänsus tänini puutumatu ning ei ole näha märke, et kodakondsusküsimusi tahetaks loovutada otsustamiseks riigiülestele institutsioonidele. Nii on hetkel suhteliselt sisutu ka Euroopa Liidu kodanikustaatus, mis võimaldab vaid kergemini ületada liitu kuuluvate riikide riigipiire.

Kodakondsus ei ole minetanud oma olulisust ei riigi ega kodaniku jaoks. Tänapäeva Eestis on kodakondsuse seadus konstitutsiooniliste aktide reas esikohal, seda saab vastu võtta või muuta vaid Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

Kodakondsusküsimuste reguleerimine oli esimeste, olulisimate otsuste seas ka kahe maailmasõja vahelises Eestis. Eesti Vabariigi kodanikkonna kiire määratlemine kohe pärast Saksa okupatsiooni lõppu 1918. aasta novembris oli Eesti riigile eksistentsiaalselt oluline: novembri lõpul alanud Vabadussõjas pidid värsked kodanikud riigi kaitseks välja astuma.

Eesti esimese kodakondsuse seaduse, Maanõukogu määruse Eesti Vabariigi kodakondsuse kohta koostamisel näib noore riigi seadusandja olevat juhindunud liberaalsetest, Prantsuse revolutsioonilt päritud rahvaste ja rahvuste vaba enesemääramise põhimõtetest: kodanikuks tunnistati vaatamata rahvusele või keeleoskusele kõik need isikud, kes olid seotud siinse maalapiga, teisisõnu, kes olid olnud endise Vene riigi alamad, viibisid määruse

väljakuulutamise hetkel Eestis ning olid kantud vallaelanike nimekirjadesse või kirikuraamatuisse. Samas oli selline regulatsioon piisavalt üldsõnaline, andes suure mänguruumi määruse „täpsustamiseks” kodakondsuspoliitika elluviijatele. Seda enam, et suure hulga välismaal viibinud isikute kodakondsusküsimust määrus üldse ei puudutanudki. Seejuures tekib tahtmatult küsimus, kas üldsõnalise ning pigem inklusiivse kui eksklusiivse teksti lähtealuseks olid tõepoolest liberaalsed ideed, millesse praktiline elu hiljem oma korrektiivid tegi. Või oli selleks kogenematus, suutmatus kõiki asjaolusid ette näha. Või hoopis kavalus – jätta määruse praktilistele rakendajatele võimalus otsustada kodakondsusküsimusi pragmaatiliselt pidades silmas riigi hetkevajadusi. Võimalik, et oma rolli mängisid kõik eeltoodud faktorid. Igatahes hakkas kodakondsuspoliitika tegelikul elluviimisel Prantsuse revolutsioonilt päritud võrduse ja vendluse ideede asemel kohe domineerima saksa vaim, otsustamine etnilisel alusel.

Esiteks, praktikas ei käsitletud määruses nimetatud kirikuraamatutena juudi kogudustes peetud perekonnaregistreid, välistades sel moel kõigi juudi soost isikute kodanikeks tunnistamise ilma lisanõueteta. Nagu teistele Eestis viibinud välismaalastele, kes määruse 1 §-le ei vastanud jäi ka juudi soost isikutele siiski võimalus saada kodakondsus lihtsustatud korras, juhul kui neid sidus Eestiga eluline huvi. Kuid olgu öeldud, et siseministrile jäi võimalus selle „elulise huvi” tõsidust hinnata ja selle alusel ka kodakondsust anda või sellest keelduda.

Nagu öeldud jättis Maanõukogu reguleerimata ka kõigi välismaal viibinud Eesti soost isikute staatuse, mis andis jällegi kodakondsuspoliitika praktilistele elluviijatele võimaluse igale taolisele isikule kodakondsuse andmist eraldi kaaluda. Siseminister võis kodakondsust oma äranägemisel mitte anda või võtta isiku avaldus pikemale kaalumisele, teisisõnu lükata otsustamine edasi määramata tulevikku. Just sellist meetodit kasutati siit sõja eel põgenenud baltisakslaste puhul. Kuna mitmed neist olid sõdinud hiljem *Landeswehri* ridades Eesti vägede vastu, oli suhtumine baltisakslaste tagasipöördumise suhtes üpris vaenulik.

Sama suure otsustamisvabaduse raamides tegutses siseminister ka kodakondsuse andmisel Läti ja N. Venemaaga sõlmitud piirilepingute alusel toimuva opteerimise käigus. Kui Lätiga sõlmitud leping andis võimaluse Eesti kodakondsuse valimiseks Lätimaal kõigile „eesti päritolu” isikutele, selgus opteerimise elluviimisel üllatuseks kõigile Eestist pärit mitte-eestlastele, et Siseminister käsitleb „eesti päritolu” all vaid kitsalt Eesti rahvusest isikuid. Palju konkreetsema sõnastusega ei olnud ka Venemaaga sõlmitud Tartu rahuleping: „kahtluse tekkimise korral” tuli „eesti soost” isikuna mõista neid, kes ise või kelle vanemad olid kantud

siinsesse hingekirja. Tegelikuses osutusid aga selgi puhul eestlased teistest eelistatumaks. Ning peagi hakati olude sunnil tegema vahet ka eestlaste endi seas.

Vaevalt tasub kahelda Eesti poliitikute üllas eesmärgis saada tagasi kõik N. Venemaal viletsuses elavad ning sealt lahkuda soovivad rahvuskaaslased. Sellest kõneldi palju ajakirjanduses ning poliitikute sõnavõttudes. Ideaalist üksi oli aga vähe, selle kõrval tuli arvestada veel üht võimast tegurit – kodumaa viletsat majanduslikku olukorda ning valitsevat töö- ja toidupuudust. Ühelt poolt oli riigi kohus päästa N. Venemaa sõjakommunismi kätte jäänud rahvuskaaslasi, teisalt ei olnud tagasipöördujatele pakkuda ei tööd ega vaba maalappi. Seda enam, et N. Venemaalt taheti ära tulla mitte suurte ideede nimel oma rahvusriigi loomisest, vaid olude sunnil, pääsemaks enamlaste vägivallast. Kerkis küsimus, kas kõigi N. Venemaal elavate isikute tagasipöördumine üldse on Eesti riigi huvides, puudutas see ju enam kui 100 000 inimest. Kodumaal viletsasse olukorda jäänud tagasipöördujad kujutasid endast otsest ohtu Eesti julgeolekule – nende hulgas ei olnud kõigile tööd ja leiba lubavatel kommunistidel keeruline oma kihutustööd teha. Töötute armee kasvades ei jäänud siseministril 1921. aasta aprillis muud üle kui keelata N. Venemaal tegutsevatel opteerimiskomisjonidel Eesti kodakondsuse andmine kõigile töövõimetutele isikutele, kehval järjel vanainimestele, ning neile, kellel oli N. Venemaal alles oma majapidamine. Ehkki tänapäeval saab opteerimise käigus rakendatud isikute kasulikkuse ja rahvuse järgi „selekteerimist“ käsitleda diskrimineerimisena, oli riik olupoliitikat arvesse võttes asetatud teatud mõttes sundseisu.

1922. aasta lõpul kitsendati uue kodakondsuse seadusega oluliselt siseministri senist laialdast otsustamispädevust. Uue seaduse tekst oli märksa üksikasjalisem täites mitmed senised lüngad. Võib ütelda, et Eesti edasine kodakondsuspoliitika tõsteti seadusandlikele rõõbastele. Üksikasjalikum seadusetekst ei tähendanud aga siiski seda, et seadust ei oleks olnud võimalik ebasoovitavatele isikutele kodakondsuse andmise otsustamisel vastavalt vajadusele tõlgendada. Ilmekas näide on kasvõi see, et kodakondsuse andmise eelduseks oleva alalise elukoha olemasolu küsimust otsustas Siseministerium igal juhtumil eraldi. Ning sellisel otsustamisel ei pruukinud siseminister ka enda juhtkirjades antud määratlusi sugugi alati nii üks-üheselt võtta.

Samas oli 1922. aasta seadus oma tekstilt üpris liberaalne ning mõnedki selle sätted tollases õiguspraktikas ainulaadsed. Sealhulgas kodakondsuse andmine alla 18 aastastele lastele ning Eesti naiskodanikele reserveeritud õigus jätta abiellumisel välismaalasega alles oma kodakondsus. Tegelikuses tekitas viimane säte riigile omajagu peavalu: üldlevinud õiguspraktika kohaselt omandasid välismaalasega abiellunud eestlannad oma soovist

sõltumatult siiski ka mehe riigi kodakondsuse. Eesti riik sattus täbarasse olukorda – ühest küljest küll topeltkodakondsust keelates tuli liberaalsusele lõivu makstes seda ikkagi lubada.

Olles kõnelnud Eesti riigi kodanikkonna määratlemisel rakendatud küllaltki eksklusiivsest kodakondsuspoliitikast on seejuures huvitav märkida, et kõigi Eesti kahe maailmasõja vaheliste kodakondsusseaduste naturaliseerimistingimused olid tegelikult üsna leebed. Maanõukogu määruses ei nõutud muud kui Eestis elamist 5 aasta vältel. 1922. aastal lisandus siia küll keelenõue, kuid vastutasuks lühendati 2 aasta võrra Eestis elamise ajalist nõuet. Samad tingimused kandusid üle ka 1938. aasta seadusesse. 1934. aastal tehti kergendusi ka Eestis üle kümne aasta elanud kodakondsuseta isikutele, vabastades nad eesti keele eksamist. Juba 1920. aastate lõpul oli Eesti kodakondsusesse võetud tuhandeid Vene kodusõja ajal Eestisse sattunud sõjapõgenikke, uute kergenduste rakendamisel tõusis see number veelgi. Majandusliku olukorra paranedes kadus vajadus piirata ka Eestis tegutsevate välismaalaste õigusi, mis oli riigi jaoks olnud ülioluline vahetult peale iseseisvumist. Välismaalaste õiguste kärpimine kerkis küll veel kord päevakorda 1930. aasta majanduskriisi tulemusel tekkinud tööpuudusega, kuid mitte kauaks. Liberaalse kodakondsuspoliitika tulemusel oli Nõukogude anneksiooni eel koguni 98,5% Eesti rahvast Eesti kodakondsuses.

Eesti Vabariigi ennesõjaaegse kodanikkonna ennistamist Eesti taasiseseisvumise järel saab vaadata loogilise sammuna, mis järgnes Eesti riikliku järjepidevuse väljakuulutamisele. Samas võib siin näha ka teatud pragmaatilisust, mis võimaldas jätta kodakondsuseta siia okupatsiooniajal tulnud üle poole miljoni muulase, kellele kodakondsuse andmine oleks olukorda lihtsustanud, kuid liiga ohtlikul moel. On selge, et ligi kolmandiku Eesti riigi elanikkonnast moodustava eestlastest erineva identiteedi ja huvidega grupi osalemine riigi poliitikas oleks andnud teistsuguse arengumudeli. Kodakondsusseaduse taaskandamisel 1992. aastal said teise maailmasõja eelse kodakondsusseaduse liberaalsed naturaliseerimise sätted isegi mõneti problemaatiliseks. Tänapäevaks on naturaliseerimisel nõutavat Eestis elamise ajamäära tõstetud kolmelt aastalt viiele ning eesti keele tundmise kõrval on nõutav ka põhiseaduse ja kodakondsuse seaduse tundmine.

Kokkuvõtteks, Eesti kahe maailmasõja vahelist kodakondsuspoliitikat on raske nimetada rangelt eksklusiivseks. Selles rakendati tegelikkuses üsna erinevaid põhimõtteid: eristamine etnilisel alusel vastandus leebete naturalisatsioonitingimustega ning Euroopas tähelepanuväärselt liberaalse rahvusvähemustepoliitikaga. Seejuures mängis kodakondsusalaste otsuste kujundamisel äärmiselt olulist rolli riigi majanduslik olukord – mida kehvem see oli, seda pragmaatilisemad olid kodakondsusotsused ja vastupidi.

Eesti Vabariigi 20. sajandi alguse kodakondsuspoliitika on oma vastuolulisuse ja põhimõtete kirevuse tõttu äärmiselt põnev uurimisteema, mis vajab kindlasti edaspidist põhjalikku käsitlemist ja lahti mõtestamist.

Tulles Eesti Vabariigi kodakondsuspoliitika periodiseerimise juurde, on töö autori arvates kõige loogilisem võtta selle aluseks käesolevas töös järgitud jaotus: muudatused kodakondsusalases seadusandluses. Selle seisukoha aluseks on arusaam kodakondsusest kui kindlast juriidilisest staatusest, mille andmise põhiprintsiibid paneb riik paika seadusega. See, kuivõrd saavad kehtestatud seadusesätete raames mõjutada kodakondsuse andmist muud tegurid, nagu näiteks riigi majanduslik olukord, sõltub seadusest: kuivõrd seda annab tõlgendada. Ning vastupidi: valitsevad olud tingivad seaduse sõnastuse, selle, millised põhimõtted seadusesse kirjutatakse või kuidas seda vajadusel muudetakse.

Sellisest lähtekohast vaadates võib Eesti Vabariigi kodakondsuspoliitikas eristada üldjoontes nelja perioodi, mida kõiki on eespool juba pikemalt käsitletud.

Esiteks, aastad 1918-1922, mille koondnimetuseks on Eesti kodanikkonna määramine. See on periood, mil pandi tollast sõnavara kasutades paika rahva „põhikiht”, Samas on see seadusandlikust seisukohast mõneti „metsik” periood, kus liberaalse iseloomuga, kuid üldsõnaline regulatsioon andis suure mänguruumi poliitika praktilistele elluviijatele. Kodakondsusotsused kandsid riigi viletsa majandusliku olukorra pitsarit ning kodanikkonna määramisel lähtuti paljuski isikute rahvusest, eelistades eestlasi. Perioodi raames saab eristada omakorda kahte ajajärku: 1918-1920, mil tegeleti kodakondsuse andmisega riigi territooriumil viibinud isikutele, ning 1920-1922/1923 kui riikidevaheliste lepingutega avanemis võimalus Eesti kodakondsuse omandamiseks ka N. Venemaal, Lätis ja Ukrainas elavatel eestlastel.

Teise perioodi algust tähistab aasta 1922, mil Eesti kodakondsuspoliitika aluseks võeti senise territoriaalse kuuluvuse põhimõtte asemel põlvnemise printsiip. Selle perioodi algust tähistab kodakondsuse seaduse vastuvõtmine 1922. aastal, millega asetati Eesti Vabariigi kodakondsuspoliitika kindlasse õiguslikku raamistikku. Perioodi lõpuks võib pidada uue kodakondsuse seaduse jõustumist 1938. aastal, mis tõi senisesse seadusandlusesse mõningaid muudatusi. See on periood, mida iseloomustab liberaalne ja välismaalaste naturaliseerimist soosiv kodakondsuspoliitika.

Kolmandat perioodi võib dateerida aastatega 1938-1995, mis jaguneb omakorda kolmeks etapiks. Esiteks, aastad 1938-1940 mil 1938. aasta kodakondsuse seadus kehtis nii *de jure* kui *de facto*. Teiseks alaperioodiks saab nimetada ajavahemikku 1940-1991/1992, mil

seaduse praktiline rakendamine Eesti Vabariigi territooriumil peatus. Samas ei lõpetanud rahvusvahelise õiguse kohaselt riigi okupeerimine ja annekteerimine riigi ega ka selle kodakondsuse eksisteerimist, mida kinnitati iseseisvuse väljakuulutamise riikliku järjepidevuse alusel 1991. aastal ning 1938. aasta kodakondsuse seaduse taaskandamisega 1992. aasta alguses.

Kolmanda alaperioodi alguseks võib pidada 1938. aasta seaduse taaskehtestamist, mida võib tegelikkuses tuua ka aastasse 1991, mil Ülemnõukogu otsustas seaduse taaskandada. Selleni jõuti 1992. aasta alguses. Ehkki taaskehtestatud seaduses tehti mõningaid muudatusi, oli juriidiliselt tegu ikkagi sama seadusega. Just seetõttu kaldub autor pidama 1938. aastal alanud perioodi lõpuks mitte seaduse taaskandamise algust, vaid pigem aastat 1995, mil uue kodakondsuse seaduse jõustumisega kaotas oma kehtivuse 1938. aasta seadus.

Sellise periodiseeringu alusel kestab praegu neljas või teisisõnu, „neljanda seaduse periood.”

Summary

Formation of Estonian citizenship: principles and practice

The Republic of Estonia has defined the fundamental principles of its citizenry twice in its history: in 1918 when Estonia became an independent state and 14 years ago in 1991 when regaining its independence after the Soviet occupation. Comparing these two situations is difficult due to their fundamental differences. When defining the initial citizenry the state had no previous experience to rely on. However, in 1991 there was a possibility to reapply the Citizenship Act from 1938, which was the action taken by the state. Estonian citizenship was granted to these people and their descendants who were citizens before the Soviet occupation in 1940. When considering the continuation of Estonian citizenry it is of great importance to determine the circumstances in which the Estonian citizenship was granted to our ancestors.

This master thesis brings together different trends of Estonian citizenship policy through the period between the two World Wars. At the same time it is an introduction opening up a nearly unexplored field of research in Estonian history-writing. There are some studies about the option of Estonian citizenship on the basis of the Tartu peace treaty and some about the policy towards Russian refugees who came to Estonia as a result of the civil war in Russia. But there is no general overview on what basis the initial citizenry was established and how the subsequent citizenship policy was exercised. The aim of the current study is to give the first overview of that kind. It is also an attempt to outline the principles followed both by the constitutors of Estonian citizenship policy and by its practical executors. The main sources of the paper are documents from Estonian State Archives and articles from Estonian press during the above-mentioned period. Also many studies of the contemporary lawyers have been used as well as the legislation regulating the citizenship of that time.

New states established after the First World War were inspired by idealistic ideas of free self-determination of states and nations derived from the Great French Revolution. These ideas were also followed in the first legal regulations of the new states, although in many cases these regulations remained rather declarative.

Regulating the citizenship issues was one of the most important tasks of Estonian policy makers after the end of German occupation in early winter 1918. It could be even considered as an existential decision. The War of Liberation began only two days after the enactment of the Citizenship Act. There was an urgent need for defining the citizens who should have started fulfilling their citizen's duties: protecting the state against the enemy.

The first Estonian Citizenship Act (hereinafter as CA) from 26 November 1918 was rather idealistic in a sense. All those people who were in Estonia at the moment of enactment of the CA, who were subjects to the former Russian empire and were (or whose parents were) subscribed to the special population registers kept for this area, should have been granted Estonian citizenship. However, the first CA was very declarative leaving many questions for the implementer, the Ministry of the Interior to decide. For example, the questions of citizenship of those people who were abroad at the moment of enactment of the CA and did not therefore meet the requirements for obtaining citizenship automatically. The authority to decide such cases was given to the Minister of the Interior who could deny granting of citizenship or suspend proceeding of the respective application for a long period. The latter possibility was widely used when deciding the citizenship issues of the German emigrants who had fled from Estonia before or during the war. As many of them had later fought against Estonian army in the lines of *Landeswehr* military units the reputation of German emigrants was not high enough to favor granting them Estonian citizenship. In addition, the right to decide which were the appropriate population registers taken into account when deciding the citizenship issues was also reserved to the Minister of the Interior.

Ethnicity was an important factor also when granting citizenship according to the peace treaties concluded with Latvia and Soviet Russia. In the case of granting Estonian citizenship on the basis of Tartu peace treaty it was went even further, starting to distinguish between ethnic Estonians.

There is no reason to doubt the sincere wish of Estonian policy makers to get back all the compatriots suffering in Soviet Russia under the war-communism policy. But it was not possible to follow the ideal without noticing the economical oppression Estonia was facing in the early 1920es. On the one hand it was the duty of the state to rescue its people suffering in communistic terror, but on the other hand it had no jobs or food to offer for the returnees. Furthermore their comeback was often not inspired by the aim of creation an Estonian nation state, but by the mere wish to escape from the terror. There were more than 100 000 people wanting to return from Soviet Russia which raised a question of national security – the returnees could often not find a job or land in Estonia and among these people communists could have found a good ground for their propaganda, promising everything to everybody. This situation brought along hard decisions inhibiting the opportunity of returning from Russia for disabled and poor people.

At the same time it is interesting to note that the conditions for obtaining citizenship through naturalization remained rather liberal throughout the period. In the first CA there were

no other requirements enacted than the 5 years long obligatory period the applicant had to live in Estonia before applying for the citizenship. With a new law in 1922 the language-skill requirement was added, but the obligatory period for living in Estonia was shortened to 3 years. The same conditions were included also in the CA from 1938 and were thereby reinstated in the year 1992. Liberal was also the practice of granting citizenship through naturalization – before the June 1940 the majority (98,5%) of Estonian population were Estonian citizens.

So - how to characterize the Estonian citizenship policy during the inter-world war period? First of all it cannot be seen as a mere imitation of the German exclusive citizenship concept. Although Estonia applied the principle of *ius sanguinis* as the basis of its citizenship in 1922, the other factors like the liberal law provisions concerning the naturalization and liberal attitude towards the rights of ethnic minorities cannot be ignored. The Estonian citizenship policy between the two world wars was based on different principles and was conditioned in many cases upon the economical situation of the state. Undoubtedly the contradictory manner of the citizenship policy of that time makes it a very interesting topic to analyze and it certainly needs a further observation both in the general level and in focusing on its different aspects.

Kasutatud kirjandus ja allikad

Arhiivimaterjalid

Eesti Riigiarhiiv (ERA), Tallinn

Fond 14 Siseministeerium

Fond 28 Petrogradi Kontroll-Opteerimise Komisjon

Fond 31 Riigikantselei

Fond 33 Siberi Kontroll-Opteerimise Komisjon

Fond 36 Moskva Kontroll-Opteerimise Komisjon

Fond 78 Maanõukogu

Fond 80 Riigikogu

Fond 957 Välisministeerium

Fond 1356 Riigikohus

Publitseeritud allikad

Maanõukogu protokollid. 1917–1919. Tallinn, 1935.

I Riigikogu protokollid. 1.–9. istungjärk. Tallinn, 1921–1923.

Riigikohtu otsused [aastate 1920-1937 kohta]. Tallinn; Tartu, 1921-1939.

Riigi Teataja. Tallinn, 1918-1940.

Riigi Teataja. I osa, Riigikogu, Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse õigusaktid. Tallinn: Riigi Teataja Kirjastus, 1990-.

Ajakirjandus ja perioodilised väljaanded 1918-1940

Eesti Politseileht

Esmaspäev

Hommiku Postimees

Kaja

Postimees

Päevaleht

Tallinna Teataja

Vaba Maa

Kirjandus

- Alenius, K. Petserimaa ja Narvataguse integreerimine Eestiga ning idaalade maine Eesti avalikkuses 1920-1925. – *Akadeemia*, 1999. Nr. 11.
- Annus, T. Riigiõigus: õpik kõrgkoolidele. Tallinn: Juura, 2001.
- Ant, J. Eesti 1920. Iseseisvuse esimene rahuaasta. Tallinn: Olion, 1990.
- Bendix, R. Nation-building and citizenship: studies of our changing social order. New Brunswick; London: Transaction Publishers, 1996.
- Bobbitt, P. The Shield of Achilles: war, peace and the course of history. London: Penguin Books, 2003.
- Bowden, B. The Perils of Global Citizenship. – *Citizenship Studies*, 2003. Vol. 7. Nr. 3.
- Brubaker, W. R. Citizenship and Nationhood in France and Germany. Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- Brubaker, W. R. Citizenship Struggles in Soviet Successor States. – *International Migration Review*. Vol. XXVI, 1992. Nr. 2.
- Brüggemann, K. Von der Sezession zur Okkupation: die Entwicklung der Estnischen Republik und ihre Beziehung zur Sowjetunion 1920-1940./ Hackmann, J. (Hrsg.). Estland – Partner im Ostseeraum. Lübeck: Ostsee-Akademie, 1998.
- Castrén, E. Kansainvälinen oikeus. Porvoo; Helsinki: Söderström, 1947.
- Cohen, J. L. Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos. – *International Sociology*, 1999. Nr. 14.
- Crampton, R. J. Eastern Europe in the twentieth century. London; New York: Routledge, 1995.
- Crevelde, M. The Rise and Decline of the State. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Crick, B. Essays on Citizenship. New York: Continuum; London: Cassell, 2000.
- Csekey, S. Das Staatsangehörigkeitsrecht in Estland. *Zeitschrift für Ostrecht*, 1930. (4. Jahrgang). Nr. 3.
- Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002.
- Elango, Õ.; Ruusmann, A.; Siilivask, K. Eesti maast ja rahvast: maailmasõjast maailmasõjani. Tallinn: Olion, 1998.
- Erich, R. Suomen valtio-oikeus. 1. osa. Porvoo: Söderström, 1924.
- Flournoy, R. W.; Hudson, M. O. A collection of Nationality Laws of various countries as contained in institutions, statutes and treaties. New York: Oxford University Press, 1929.
- Freiberg, M. Changes in laws on citizenship in the Republic of Estonia: reasons, outcomes and compatibility with international law: Master Thesis. University of Oslo, Faculty of Law, Norwegian Institute of Human Rights. Oslo, 2000.
- Graf, M. Eesti rahvusriik: ideed ja lahendused: ärkamisajast Eesti Vabariigi sünnini. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda, 1993.
- Graf, M. Parteid Eesti Vabariigis 1918-1934: koos eellooga 1905-1917 ja järellooga 1934-1940. Tallinn: Tallinna Pedagoogikaülikooli kirjastus, 2000.

- Grawert, R. Staatsangehörigkeit./ Erlers, A (Hrsg.); Stammeler, W. (Begr.). Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte: HRG. IV Band. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 1990.
- Hattenhauer, H. Euroopa õiguse ajalugu. 1. raamat. [õppematerjal õigusteaduskonna üliõpilastele]. Tartu: Fontes Iuris, 1995.
- Hattenhauer, H. Euroopa õiguse ajalugu. 2. raamat. Lüübeki õigusest kuni Code Civil de France'ni. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2004.
- Hettne, B. The Fate of Citizenship in Post-Westphalia. – *Citizenship Studies.*, 2000. Vol. 4. Nr. 1.
- Hint, M. State Nation vs Ethnic Nation. A Comparison of Western and East European Tradition. – *The Baltic Review*, 1999. Vol. 17.
- Hobsbawn, E. J. Nations and Nationalism since 1780. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Hobson, J. M. The State and International Relations. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Ilmjärv, M. Hääletu alistumine: Eesti, Läti ja Leedu välispoliitilise orientatsiooni kujunemine ja iseseisvuse kaotus. 1920. aastate keskpaigast anneksioonini. Tallinn: Argo, 2004.
- Ilus, E. Rooma eraõiguse alused. Pärnu: Penikoorem, 2005.
- Ints, T. Eesti kodakondsuse kestvusest. *Vikerkaar*, 1990. Nr. 2.
- Isaacs, H. R. Nationality: „End of the Road?“ – *Foreign Affairs*, 1975. Nr. 53.
- Jasiewicz, K. Citizenship in post-communist Poland: civil society or *Das Volk*?/ Lieblich, A.; Werner, D. (eds.). Citizenship East and West. London; New York: Kegan Paul International, 1995.
- Jokton, K. Juutide ajaloost Eestis. Tartu, 1922.
- Joppke, C. Immigration and the Nation-State. The United States, Germany and Great Britain. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Karjahärm, T. Ida ja Lääne vahel: Eesti-Vene suhted 1850-1917. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1998.
- Karlson, F.; Veski, J. V. Õigusteaduse sõnastik. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1934.
- Kerikmäe, T. European Convention on Nationality and States' Competence: The Issue of Human Rights. – *Juridica International*, 1997. Nr. 1.
- Kiin, S. Eesti Kongress. Nii nagu see oli./ Eesti Kongress siis ja praegu. Tallinn: Eesti Vabariigi Riigikantselei, 2000.
- Kliimann, A. T. 28. november./ Kruus, H. Ots, J. (toim.). Vabaduse tulekul. I : koguteos Eesti Maanõukogu 1917. aasta 15./28. nov. otsuse tähistamiseks. Tartu: Akadeemia, 1938.
- Koop, A. NSV Liidu ja kodanliku Eesti suhted aastail 1920-1928. Tallinn: Eesti Raamat, 1996.
- Kopamees, V. Rahvastikuõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus, 2002.
- Krag, Helen. Kodakondsus ja kodakondsusetus: inklusiivsed (kaasavad) ja eksklusiivsed (välistavad) lähenemised./ Rahvusvähemused Eestis: siseriiklikud seadused ja rahvusvahelise õiguse sätted. Tallinn, 1998.

- Kross, E. Pisut mõtteid Eesti kodakondsusest. – *Vikerkaar*, 1990. Nr. 9.
- Kulu, H. Eestlaste tagasiränne 1940-1989 Lääne-Siberist pärit eestlaste näitel. (Doktoritöö). Helsingi, 1997.
- Kulu, H. Sõjajärgne sissiränne Eestisse võrdlevas perspektiivis. – *Akadeemia*, 2001. Nr. 11.
- Kurs, O.; Berg, E. Etnilised vähemused ja uusasukad Eestis. – *Akadeemia*, 1995. Nr. 2.
- Köppen. Das Danziger Staatsangehörigkeitsrecht und die Staatsangehörigkeit von Deutschland, Polen, Russland, Litauen, Memel, Estland, Lettland und Finnland. Danzig; Berlin, 1929.
- Küng, A. Baltikumile elatud aastad. Ajakirjaniku mälestused. Tallinn: Olion, 2002.
- Laaman, E. Eesti iseseisvuse süünd. Stockholm: Vaba Eesti, 1954.
- Lahi, Allan. Eesti kodakondsuspoliitika./ Viikberg, J. (Koost.). Eesti rahvaste raamat: rahvusvähemused, -rühmad ja –killud. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1999.
- Liebich, A. Citizenship in its International Dimension./ Lieblich, A.; Werner, D. (eds.). Citizenship East and West. London; New York: Kegan Paul International, 1995.
- Maamägi, V. Uut elu ehitamas. Eesti vähemusrahvus NSV Liidus (1917-1940). Tallinn: Eesti Raamat, 1980.
- Maddison, E. Die Estnische Staatsbürgerschaft. Tallinn: Keisermann, 1929.
- Made, V. Eesti ja Rahvasteliit 1918-1925./ Kaks algust. Eesti Vabariik – 1920. ja 1990. aastad. Tallinn: Eesti Riigiarhiiv, 1998.
- Made, V. Külalisena maailmapoliitikas. Eesti ja Rahvasteliit 1919-1946. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 1999.
- Maim, N. Riigiõigus./ prof. Maimi loengud 1921 II ja 1922 I ettekande järele; Tartu ülikooli üliõpilaste väljaanne juura- ja kaubandusteadlastele. Tartu: Tartu Ülikool, 1923.
- Makarov, A. N. Staats- und Verwaltungsrecht. Gesetze über Fragen der Staatsangehörigkeit./ Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht 1939/1940. Band 9. Nr. 2.
- Marden, P. Mapping territoriality: the geopolitics of sovereignty, governance and the citizen./ Graham, D; Poku, N. K. (eds). Migration, Globalisation and Human Security. London; New York: Routledge, 2000.
- Marshall, T. H. Class, Citizenship and Social Development. Garden City, New York: Doubleday & Co, 1964.
- Matsulevitš, A. (Koost.). Vähemusrahvuste kultuurielu Eesti Vabariigis 1918-1940: Dokumente ja materjale. Tallinn: Olion, 1993.
- Medijainen, E. Optieren für Estland – eine freiwillige oder eine erzwungene Migration 1920-1923?./ Mertelsmann, O. (Hrsg.). Estland und Russland. Aspekte der Beziehungen beider Länder. Hamburg: Verlag Dr. Kovač, 2005.
- Medijainen, E. Saadiku saatus: välisministeerium ja saatkonnad 1918-1940. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1997.
- Minogue, K. Two Concepts of Citizenship./ Citizenship East and West. London, New York: Kegan Paul International, 1995.
- Narits, R. Topeltkodakondsusest. – *Juridica*, 1996. Nr. 9.
- Nutt, M. Kodakondsus jälle tähelepanu keskpunkti. – *Postimees* 18.02.1991. Nr. 39.

- Pajur, A. Eesti riigikaitsepoliitika aastail 1918-1934. Tartu: Eesti Ajalooarhiiv, 1999.
- Palvadre, A. Kirjanduse ülevaade. – *Õigus*, 1929. Nr. 6.
- Park, A. Ethnicity and Independence: The case of Estonia in Comparative Perspective. – *Europe-Asia Studies*, 1994. Vol. 46. Nr. 1.
- Piip, A. Estlands Weg Zur Neuen Verfassung: Vortrag, gehalten in Berlin am 25. Juni 1935 vor der "Deutschen Gesellschaft zum Studium Osteuropas." Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv, 1936.
- Piip, A. Rahvusvaheline õigus. Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv, 1936.
- Piip, A. Rahvusvahelise õiguse süsteem. Tartu: Loodus, 1927.
- Pöld, J. Loenguid Eesti riigiõigusest. Loengukonspekt. Tartu: Iuridicum, 2001.
- Preuss, U. K. Citizenship and te German Nation. – *Citizenship Studies*, 2003. Vol. 7. Nr. 1.
- Pölöskei, F. Hungary after two revolutions (1919-1922). *Studia historica (Academiae Scientiarum Hungaricae)*, 1980.
- Reiman, H. Riikkondsuse vahetamine. – *Eesti Statistika* 1931. Nr. 110.
- Riigiõigus: eriosa. Eesti ja välismaade kehtiv riigiõigus. Konspekt, koostatud õigusteaduste üliõpilastele vastavalt N. Maim'i eksamikavale. Tartu: Justitia, 1939.
- Roos, E (toim.). Tähiseid: eestluse aastaraamat. II. Tartu: Eesti Rahvuslaste Klubi, 1936.
- Ruutsoo, R. Eesti kodakondsuspoliitika ja rahvusriigi kujunemise piirjooned./ Heidmets, M. (toim.). Vene küsimus ja Eesti valikud. Tallinn: Tallinna Pedagoogikaülikooli Kirjastus, 1998.
- Ruutsoo, R. Kodakondsus ja riiklus. Riigiõpetus, ühiskonnaõpetus või kodanikuõpetus?/ Ühiskond ja riik: abimaterjalid kodanikuõpetuse õpetajale. [ettekanded kodanikuõpetuse õpetajate seminaril: 5.-7. november 1999, Laulasmaa, Harjumaa]. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus, 2000.
- Schätzel, W. Die Regelung der Staatsangehörigkeit nach dem Weltkrieg. Berlin, 1927.
- Sedler, R. A. United States. *International Encyclopaedia of Laws*. Vol. 4. Constitutional Laws. Deventer; Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1997.
- Smith, R. M. Modern Citizenship./ Isin, E. F.; Turner, B. S. (eds.). *Handbook of Citizenship Studies*. London [etc.]: Sage Publications, 2002.
- Soysal, Y. N. Changing citizenship in Europe. Remarks on postnational membership and the national state./ Cesarani, D; Fulbrook, M. (eds). *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*. London [etc.]: Routledge, 1996.
- Stolleis, M. Staatsbürger./ Erlar, A (Hrgs.); Stammeler, W. (Begr.). *Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte: HRG. IV Band*. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 1990.
- Tooms, A. Opteerimisliikumine ja Eesti jõudnud optandid. – *Eesti Statistika* 1922. Nr. 5.
- Uluots, J. Riigiõigus./ Konspekt prof. Uluotsa loenditest Kõrgemas Sõjakoolis 1934/1935.a. Tallinn: Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused, 1935.
- Uluots, J. Riigiõigus. /Konspekt [J.] Uluots'a loenditest Kõrgemas Sõjakoolis 1929/1930. a./ Tallinn: Kaitseväe Ühendatud Õppeasutiste staap, 1930.
- Uustal, A. Rahvusvaheline õigus. Tallinn: Eesti Raamat, 1984.

Valge, J. Lahtirakendamine: Eesti Vabariigi majanduse stabiliseerimine 1918-1924. Tallinn: Rahvusarhiiv, 2003.

Valge, J. Eesti majandus ja majanduspoliitika aastail 1920-1924./ Kaks algust. Eesti Vabariik – 1920. ja 1990. aastad. Tallinn: Eesti Riigiarhiiv, 1998.

Valge, J. (Koost). Riigikohtu administratiiv-osakonnas 1920.-1927. a. lahendatud küsimusi. Tartu: Arnold Treufeldti Kirjastus, 1929.

Vettik, A.; Kull, R. Tagasivaade õigussõnavara kujunemisloole (1920-1940). Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia Emakeele Selts, 2002.

Walter, H. Eesti ühiskonna hoiakutest 1920. aastate algul./ Kaks algust. Eesti Vabariik – 1920. ja 1990. aastad. Tallinn: Eesti Riigiarhiiv, 1998.

Weis, P. Nationality and Statelessness in International Law, 2nd ed., Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1979.

Teatmekirjandus, sõnastikud

Encyclopedia of Nationalism. Leaders, Movements, and Concepts. San Diego: Academic Press, 2001.

Karlson, F.; Veski, J. V. Õigusteaduse sõnastik. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1934.

Kleis, R. (toim.). Eesti Entsüklopeedia. VII köide. Tartu, 1936.

The New Encyclopaedia Britannica. Vol. 8. 15th ed. Chicago, 1991.

Viiekeelne Euroopa Liidu sõnastik: eesti-inglise-prantsuse-saksa-soome. Tallinn: Eesti Õigustõlke Keskus, 1998.

Kohtuotsused

Kohtuotsus haldusajlas nr. 3-1196/2002. 31.12.2002.

Miller versus Albright, 523 U.S. 420 (1998).

Intervjuud

Intervjuu Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti Kodakondsusosakonna juhataja Koidu Mesilasega 10.05.2005.

Koduleheküljed

Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti kodulehekülg. www.mig.ee/ Viimati külastatud 11.05.2005./