

## Eesti Vabariik astub maailmapoliitikasse. 100 aastat Eesti liitumisest Rahvasteliiduga

Mart Kuldkepp

Juba sel ajal, kui kõigi jaoks ootamatult pikaks ja veriseks kujunenud Esimene maailmasõda veel kestis, olid saanud alguse arutelud, mida oleks võimalik teha, et vältida samalaadse konflikti kordumist tulevikus. Jäi mulje, et rivaalitsevate kaitseliitude vahelisele tasakaalule rajatud rahvusvahelises süsteemis oli peitunud põhimõtteline viga: maailmakorraldus, mis võinuks tagada rahu, oli viinud hoopis enneolematult ohjeldamatu sõjani. Konflikti globaalne eskaleerumine tundus seda kummalisem, et selle puhkemiseni viinud asjaolud olid üsna segased ning sõjasihtegi oli riikidel tulnud hakata kindlaks määrama õieti alles n-ö käigult, kui sõda juba käis. Hiljem on toleaeagsete Euroopa riigimeeste võimetust sõja laienemist ära hoida võrreldud unes kõndimisega.

Hoidudes ühele või teisele sõdivale poolele sõjasüü omistamisest, võis toimunust teha kaugemaleulatuva järelduse, et tegelikult probleemide allikaks oli olnud riikide suveräniteedi põhimõttest tulenev absoluutne õigus sõlmida liitlasihteid, alustada sõda ja teha rahu, ilma et seda oleks piiranud õieti miski muu peale riikide enda jõupoliitiliste kalkulatsioonide. Vähemalt teoreetiliselt oli aga võimalik ette kujutada ka teistsugust maailmakorraldust, milles ei domineeriks mitte üksikriikide võistlevad rahvuslikud huvid, vaid mis rajaneks riikide omavahelisel kokkuleppel tekkivat sõjaohtu jälgida ja kontrollida ning vajadusel ka ühiselt maandada. Kuna Esimene maailmasõda oli näidanud, et moodne sõda ei puuduta mitte ainult mõnda üksikut riiki, vaid kogu rahvusvahelist kogukonda tervikuna, tuli ka sõjaohtuga tegeleda kollektiivselt: luua selle ohjamiseks sobivad institutsioonid ning kaasata neisse võimalikult suur osa maailma riikidest.

Kuigi ideed kollektiivse julgeoleku põhimõttel rajaneva rahvusvahelise organisatsiooni loomiseks olid levinud juba varemgi, osutus otsustavaks kaalukeeleks USA sõtta sekkumine 1917. aasta kevadel ning eriti Ameerika Ühendriikide presidendi Woodrow Wilsoni roll USA sõjasihtide sõnastamisel. Erinevalt Euroopa liitlastest, mis olid maailmasõjas juba tõsiseid kaotusi kandnud, võis USA lubada endale sõdimist maailmaparanduslikel, mitte egoistlikel eesmärkidel. Wilsoni poolt 1918. aasta 8. jaanuaril USA kongressis peetud nn. 14 punkti kõnes troonis rahvaste maailmaorganisatsiooni loomine kesksel kohal USA ette pandud rahutingimuste seas. Kui Saksamaa valitsus palus sama aasta oktoobris viivitamatut relvarahu ja rahukõneluste alustamist, võeti just Wilsoni 14 punkti läbirääkimiste aluseks.

Rahvasteliidu ametlik loomine leidis aset 1920. aasta 10. jaanuaril, pärast 1919. aastal toimunud Pariisi rahukonverentsi, kus tulevase organisatsiooni eesmärgid ja toimimismehhanismid olid läbi arutatud. Rahvasteliidu liikmeteks said esmajoones kõik Esimeses maailmasõjas Saksamaa vastu sõdinud riigid, väljaarvatud Wilsoni enda kodumaa USA, mis sisepoliitilistel põhjustel liikmelisusest loobus. Samuti võeti ilma pikemata liikmeteks sõjas neutraalseks jäänud riigid Rootsi, Taani, Norra, Holland ja Šveits. Ülejäänud riikide liikmelisuse üle pidi otsustama Rahvasteliidu täiskogu, kus liitumistaotlused pidid koguma kahe kolmandiku olemasolevate liikmesriikide toetuse.

Wilson sai oma panuse eest Rahvasteliidu loomisesse Nobeli rahuauhinna, kuid juba algusest peale nõrgestasid uut organisatsiooni mitmed põhimõttelised probleemid, mis ajapikku süvenesid. Esiteks ei võetud selle liikmeks võidetud Saksamaad (Saksamaa liitus küll hiljem, 1926. aastal), mis tähendas,

et tegemist oli üsna ühemõtteliselt võitjariikide organisatsiooniga. Teiseks hääletati maha Prantsusmaa ettepanek moodustada eraldiseisvad Rahvasteliidu relvajõud, mis andnuks kollektiivse julgeoleku taotlustele suurema tõsiseltvõetavuse. Kolmandaks andis Suurbritannia domineerimine organisatsioonile teatava anglo-ameerika karakteri, kuid USA otsus Rahvasteliiduga mitte liituda mõjus selle rahvusvahelisele kaalukusele seda hävitavamalt.

Tagantjärele võib väita, et Rahvasteliidu idee oli oma ajast ees. Maailmasõjas osalenud suurriigid ei käsitlenud seda mitte suure vaevaga võidetud rahu garanti, vaid oma huvide teostamise järjekordse instrumendina. Suurbritannia nägi Rahvasteliitu vahendina koloniaalvallutuste laiendamiseks ja abinõuks USAst lähtuva majandusliku konkurentsi vastu; Prantsusmaa soovis Rahvasteliidu abil takistada Saksamaa taasrelvastumist. Kollektiivkaitse põhimõttesse kaldus iga riik uskuma ja panustama täpselt nii palju, kui seda endale hetkel kasulikuks peeti. Kokkuvõttes osutus Rahvasteliit kaitse- ja desarmeerimisküsimustes hambutuks ning Teist maailmasõda see ära hoida ei suutnud.

Esimese maailmasõja lõpujärgus või järellainetustes tekkinud uute Euroopa riikide, sh Eesti Vabariigi jaoks oli Rahvasteliidu olemasolu aga äärmiselt oluline välispoliitiline faktor. Sõjaliselt nõrkade ja majanduslikult vähearenenutena oli neil loomulik huvi selle vastu, et rahvusvaheline läbikäimine oleks võimalikult väärtuspõhine ja multilateraalne ning tagaks neile võimalikult tugeva kaitse suurriiklike ambitsioonide (eriti Saksamaa ja Nõukogude Venemaa) eest ja lubaks neil endalgi maailmapoliitikas mingit rolli mängida. Ent veelgi enam: kuna Rahvasteliit oli ainus omalaadne rahvusvaheline organisatsioon, andis liikmelisus selles Eesti-sugustele uutele riikidele vähemalt teoreetiliselt senisest palju suurema tõsiseltvõetavuse. Oma riikluse algusaastatel teiste riikide nn. *de jure* tunnustuste saamisega suurt vaeva näinud Eesti Vabariigi jaoks oli Rahvasteliidu liikmeks astumine järgmine loogiline samm riigiks saamise teel pärast iseseisvusdeklaratsiooni ja Tartu rahulepingut. Levinud riigiõigusliku arvamuse kohaselt tähendanuks Rahvasteliiduga liitumine ühtlasi automaatseid *de jure* tunnustusi nende riikide poolt, kes vastava uue liikmesriigi liikmelisuse poolt hääletasid.

Rahvasteliidu asutamiskaava jälgiti Eestis seetõttu algusest peale tähelepanelikult. Jaan Poska juhtimisel Pariisi Rahukonverentsil osalenud Eesti välisdelegatsioon taotles Eesti Vabariigi tunnustamist sõdivaks riigiks, mis lubanuks sellel kuuluda juba Rahvasteliidu asutajate hulka. Kuna need püüdlused ebaõnnestusid, tuli liikmelisust hakata taotlema pärast organisatsiooni loomist ja selleks alustati ettevalmistusi. 30. juunil 1919 peeti Londonis saadik Ants Piibu eestvedamisel loodud Suurbritannia Rahvasteliidu Ühingu Eesti alamkomitee asutamiskoosolek. Ühingu eesmärk oli Rahvasteliidu aateid tutvustada ning ka Eesti liikmelisusele kaasa aidata. Novembrikuus asutati sarnane ühing ka Eestis. Liitumisküsimus pidi siiski ootama, kuni organisatsioon ise oli ametlikult loodud. Eesti Asutav kogu võttis vastu otsuse taotleda Rahvasteliidu liikmelisust 1920. aasta 15. aprillil; neli päeva hiljem esitati Eesti Londoni saatkonna poolt Rahvasteliidule liikmeks saamise avaldus ning augusti lõpul ka seda toetavad dokumendid (iseseisvusdeklaratsioon, seni saadud *de jure* tunnustused jne).

Liikmeks saada ei olnud siiski lihtne. Välismaal oli laialt levinud skepsis Eesti ja teiste uute nn. vahe-Euroopa riikide iseseisvusväljavaadete suhtes: Euroopa ja Ameerika võimukoridorides hellitati veel pikalt lootusi, et varasem demokraatlik või monarhistlik Venemaa õnnestub uuesti jalule aidata ning selle järglasriike (Soome ja Poola välja arvatud) tunnustama ei kiputud. Rahvasteliidu liikmeks aga rahvusvaheliselt tunnustamata riike võtta jällegi ei tahetud. See andis ettekäände Balti riigid esialgu omamoodi suluseisu jätta, kuigi poolametlikult avaldati Eesti liikmelisusele toetust mitmelt poolt. Olles vastuseisust teadlik, koostasid Eesti välisesindajad omalt poolt suure hulga memorandumeid ja pöördumisi välisriikide valitsustele, milles selgitati Eesti taotlusi ja põhjendati Eesti riikluse elujõulisust.

Olles juba ette teadlik, et Eesti ja teiste Balti riikide liikmekssaamise avaldused ilmselt esimesel korral heakskiitu ei saavuta, pani Rahvasteliidu peasekretär Eric Drummond need siiski Rahvasteliidu esimesel täiskogul 1920. aasta sügisel hääletusele. Täiskogul osales ka kindral Johan Laidoneri juhitud kolmeliikmeline Eesti delegatsioon, mida küll ei lubatud istungisaali, vaid mis pidi arutelusid jälgima ajakirjanike jaoks mõeldud rõdult. Kuluhaarides selgus, et teiste riikide suhtumine Eesti väljavaadetes hääletusel oli ülekaalukalt skeptiline, või isegi otseselt vaenulik. 27. novembril kirjutatud kirjas välisminister Otto Strandmanile tunnistas Laidoner, et „seisukord on meil siin väga vastik. Oled nii pool paluja, pool kerjaja. Minul isiklikult käib see väga närvide peale ja tunnen end kõvasti väsinud olevat kõigest sellest.“

16. detsembril toimunud hääletusel lükatigi Balti riikide liitumistaotlus ülekaalukalt tagasi, kusjuures selgelt ja mitmel korral väljendatud motivatsiooniks oli teiste riikide tahtmatus Balti riike sõja korral kaitsta. Ettepaneku vastu ei olnud mitte ainult suuriigid Prantsusmaa ja Suurbritannia vaid ka paljud teised Euroopa riigid, sh Skandinaavia ja Beneluxi maad. Suurem osa poolthääli saadi Lõuna-Ameerikast, lisaks veel Itaaliast ja Pärsias. Siiski said Balti riigid loa osaleda Rahvasteliidu tehniliste komisjonide ja organisatsioonide töös ning neile jäi vähemalt mulje, et tegemist oli pigem edasi- kui tagasilükkamisega.

Juba mõned nädalad hiljem, 1921. aasta jaanuari lõpus, toimuski oluline poliitiline läbimurre. Selleks ajaks olid kindral Pjotr Wrangeli väed Venemaal lõplikult lüüa saanud ning lääneriikide lootused endisaegse Venemaa taastamisest lõpuks ometi hääldunud, samuti oli tagajärjetuks jäänud Vene-Poola sõda. Selle tõttu muutus Prantsusmaa ida-poliitika, mis nüüdsest ei üritanud enam enamlust hävitada, vaid püüdis Ida- ja Kesk-Euroopa riikidest ehitada nn. sanitaarkordonit kaitseks Nõukogude Venemaa eest. Seetõttu tunnustati Eestit ja Lätit kui mittebolševistlikke riike Prantsusmaa eestvedamisel Euroopa liitlaste poolt 26. jaanuaril 1921 *de jure*. Järgnevatel päevadel ühinesid tunnustusega ka teised riigid, mis olid Entente'i avapauku oodanud: esmalt Skandinaavia maad, veidi hiljem Ungari ja Rumeenia.

Nii avanes lõpuks selgem ühinemisperspektiiv ka Rahvasteliiduga ning Eesti ja teiste Balti riikide liikmelisusküsimus võeti teise täiskogu päevakorda. Genfi suundus uus Eesti delegatsioon koosseisus välisminister Ants Piip ja Riigikogu liikmed Jaan Lattik ja Julius Tennman, kes enne täiskogu lõppu küll lahkus. Hiljem saadeti delegatsioonile abiks veel Eesti Berliini esindusest Karl Tofer ja August Schmidt (Torma). Siiski tundus ka seekord, et liikmeks astumisega võib probleeme tekkida. Poola ja Leedu territoriaalsete vastuolude tõttu Poola boikoteeris hääletust, osa varem vastu hääletanud liikmesriikidest (Tšehhoslovakkia ja Jugoslaavia) avaldasid jätkuvalt vastuseisu ning Lõuna-Ameerika riigid boikoteerisid täiskogu üleüldse. Tooniandev osa riikidest oli seekord siiski Balti riikide liikmelisuse poolt ning 22. septembril toimunud hääletuse järel sai Eesti Vabariigist Rahvasteliidu liige. Päev hiljem kinnitati täiskogu poolt ka kolme riigi delegatsioonide volitused. Eesti delegatsioon võttis esialgu kohad sisse täiskogu boikoteerinud Honduurase delegatsioonist tühjaks jäänud pinkidel.

Rahvasteliidu liikmelisus muutus Eesti poliitikas seega omaette faktoriks, mis riigi enda jaoks aga ei pruukinud alati just kõige mugavam olla. Suurte Euroopa riikide poolt domineeritud organisatsioon esitas uutele liikmesriikidele mitmesuguseid nõudmisi, mida vanemad ja vääriskamad liikmed ise täita ei mõtelnudki. Viimaste seas oli esikohal rahvusvähemuste liberaalse kohtlemise ja nende õiguste austamise nõue, mis Eestile valmistas muret eelkõige seoses 1919. aasta maareformiga. Suurmaaomandite konfiskeerimist ja selle eest tasu mittemaksmist peeti sageli just baltisaksa rahvusgrupi vastu suunatud kättemaksuaktisiooniks ning laiemaski mõttes märgiks eestlaste poliitilisest ebaküpsusest, mille juurde kuulus neid enamlastele lähendav vähene austus eraomandi vastu. Baltisaksa ringkonnad koos riigisaksa liitlastega valasid seejuures suurima heameelega õli

tulle, esialgu Balti riikide liikmeks võtmisele vastu töötades ja hiljem Rahvasteliidule mitmesuguseid proteste ja märgukirju esitades. Probleemiks osutus ka Venemaalt tulnud sõjapõgenike ja valge Vene armee riismete halb kohtlemine ning Eesti valitsuse soovimatus siduda end rahvusvaheliste põgenikealaste konventsioonidega. Kriitika põhjustega küll jõudumööda tegeleti – 1923. aastal esitas Eesti Rahvasteliidule vähemusrahvuste kaitse deklaratsiooni ning 1925. aastal võeti vastu vähemusrahvuste kultuurautonoomia seadus – kuid Eesti suhtumine Rahvasteliitu oli siiski selgelt pragmaatiline ja seadis eriarvamusi tekitanud küsimustes riiklikud huvid esikohale.

Seda sama tegid mõistagi ka teised liikmesriigid ning ehtsast koostöövalmidusest oli Rahvasteliidu institutsioonides pidev defitsiit. Pärast Eesti, Läti ja Leedu vahel nn Balti Liidu sõlmimist 1934. aastal asusid kolm Balti riiki oma tegevust Rahvasteliidu juures senisest enam koordineerima, kuid mingit laiemat ühistrinnet nn Uue Euroopa riigid seal ei moodustanud. Veel 1940. aastatel meenusid eestlased tigidusega, kuidas Tšehhoslovakkia välisminister Beneš „Rahvasteliidus suurt kombineerijat etendas, ainult suurriikide esindajatega läbi käis ja väikseid vaevalt nägi ja teretas“.

Nagu näitasid 1939-1940. aasta sündmused Eestis ning neile eelnenud Rahvasteliidu enda lagunemisprotsess, olid Eesti lootused saada Rahvasteliidu kaudu julgeolekugarantiisid täiesti ebaõnnestunud. See tekitas suurt pettumust, kuid oli vaevalt mingi eestlaste poolse tegematajätmise tagajärg ning pole põhjust arvata, et mingi muu julgeolekupoliitiline suund oleks sõdade vahelisel ajal paremaid tulemusi andnud. Muus osas mõjus liikmelisus Eestile pigem positiivselt. Tänu Rahvasteliidu vahendusele õnnestus Eestil saada 1927. aastal 1,3 miljonit naela Suurbritannia välislaenu, millega teostati hädavajalikud majandus- ja rahandusreformid. Teataval määral teostus ka ambitsioon maailmapoliitikas sõna sekka öelda: 1925. aastal juhtis Johan Laidoner Rahvasteliidu volinikuna rahumissiooni Põhja-Iraagi Mosuli konfliktikoldesse.

Mis kõige tähtsam: liikmelisus Rahvasteliidus tagas sõdade vahelise aja Eesti riiklusele rahvusvahelise tõsiseltvõetavuse, mille vilju lõigati veel palju hiljemgi ja õieti kuni tänapäevani välja. Kui selle kogemuse praktiline tähendus omas ajas jäi Eesti jaoks pigem tagasihoidlikuks, siis sümbolina asetub see tähtsale kohale iseseisvusdeklaratsiooniga alanud välispoliitilises ja riigiõiguslikus sündmusteahelas, millele jätkumisele toetub ka tänane Eesti riik.