

SULETUD UKSED: EESTI VABARIIGI SISSERÄNDEPOLIITIKA 1920. AASTATEL

Helen Rohtmets

Aguaegadest alates on muutuv keskkond, piiratud ressursid, konkurents liigikaaslastega või siis lihtsalt uudishimu ajendanud inimesi rändama. Meie planeeti asustavat nüüdisinimest võib nimetada seetõttu kujundlikult ka *homo migransiks* – rändavaks inimeseks, kelle eksistentsis on toidu, parema elupaiga või töökoha otsinguist kannustatud ränne olnud alati sama loomulikul kohal nagu sündimine, sigimine või surm.¹

Ehkki üleminek põlluharimisele, linnastumine ning uusaegses Euroopas eriti hoogsalt tuure kogunud tehnoloogiline areng aitasid panustada püsivama asustuse tekkesse, lükkasid ikaldused, taudihihm, toidupuudus ja kasvava rahvastiku surve sajandite vältel liikvele järjest suuremaid inimmasse.² Viimati nimetatud fenomen – rahvastikukasv – ergutas rändeliikumisi eriti mõjukalt alates 19. sajandi algusest, mil maailma rahvastiku protsesse iseloomustanud demograafiline plahvatus avaldus ka Euroopa rahvaarvu järsus suurenemises. Lisaks suurendas inimeste mobiilsust pärisorjuse kaotamine, mis andis näiteks Läänemere idakaldal 19. sajandil sunnismaistest talupoegadest vabadeks töölisteks muutunud inimestele võimaluse otsida teenistust ja vaba maad piiri tagant või Vene impeeriumi teistest osadest.³

Sotsiaalmajanduslike põhjustega võib seletada ka ülemöödunud sajandil seninägematuid mõõtmeid kogunud ookeaniüleseid rändevooge.⁴ Sellele

¹ Klaus J. Bade, *Migration in European history* (Malden: Blackwell, 2003), ix.

² Malcolm Anderson, *Frontiers: territory and state formation in the modern world* (Cambridge: Polity Press, 1997), 132.

³ Leslie Page Moch, *Moving Europeans: migration in Western Europe since 1650* (Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press, 2003), 103–105.

⁴ Tuleb arvestada, et majanduslikel põhjustel väljarännanute kõrval on leidunud alati isikuid, kes on otsinud piiri tagant peavarju eelkõige sõjakoleduste või siis kodumaal osaks langenud etnilise, usulise, rassilise või poliitilise rõhumise tõttu. Võrreldes varasemate ja järgnenud aegade jäi pagulaste arv 19. sajandil ning 20. sajandi künnisel siiski pigem tagasihoidlikuks; kõige massilisemaks paisus sel ajajärgul Venemaalt ja Ida-Euroopast lähtunud juutide väljaränne Läände, eelkõige Põhja-Ameerikasse. Nende lahkumise peamiste põhjustena on nimetatudki kodumaal osaks saanud poliitilist tõrjutust ja

liikumisele, mida ajendasid ühest küljest ülerahvastatus ja kasvav tööpuudus Euroopas, ning teisalt vajadus töökäte järele eurooplaste poolt hõivatud Uues Maailmas, lõi soodsa pinnase aurulaevade kasutuselevõtt, mis muutis ookeani ületamise ootamatult kiireks ja mugavaks. Lootus leida Uues Maailmas paremaid elutingimusi, ja miks mitte, seal ka kiiresti rikastuda, peegeldub statistikas: on hinnatud, et ajavahemikul 1860–1914 lahkus Euroopast ligemale 52 miljonit inimest, kellest valdav enamik (üle 70%) suundus Põhja-Ameerikasse. Kahtlemata on need imposantsed numbrid, arvestades, et igal aastal küündis väljarännanute arv ligikaudu 900 000 inimeseni.⁵

Massiline tööränne, mis domineeris Euroopa rändeaajaloos 19. sajandi algusest kuni Esimese maailmasõja puhkemiseni, oli oma mõõtmetelt pretsedenditu mitte ainult eelnenud, vaid ka järgnenud ajastuga võrreldes, mil seni vabalt riigist riiki liikunud töörändajate ette kerkisid ootamatult okstraadiga tugevdatud piiritarad.⁶ Enne Esimest maailmasõda ei kontrollinud sisse- ega väljarännet ükski suurem Euroopa riik peale Venemaa.⁷ Nagu kirjeldab Austria kirjanik Stefan Zweig, oli sõjale eelnenud aastakümnetel eurooplastele lahti kogu maailm: “Ikka ja jälle teeb mulle nalja noorte inimeste imestus, kui neile jutustan, et sõitsin enne 1914. aastat Indiasse ja Ameerikasse ilma, et mul olnuks passi ja ilma et ma elus üldse passi oleksin näinud. Astuti laeva ja astuti laevalt, ilma, et keegi oleks midagi küsinud, mitte ainsatki paberit ei tulnud täita neist sajast, mida tänapäeval nõutakse,” vaatab ta migratsiooniajaloo kuldaegadele tagasi paarkümmend aastat hiljem.⁸ See pretsedenditu vabadus, nagu ka riikide sekku-matus majandusellu, kadus Esimese maailmasõja esimeste paukudega: 19. sajandi lõpul ja 20. sajandi alguses massilist töörännet võimaldanud liberaalne migratsiooniajastu asendus uue epohhiga, mil piiriülest liikumist hakati riiklikult kontrollima ning riiklikest huvidest lähtuvalt piirama.⁹ Mõlemal pool Atlandit tõmmati senisele vabale sisserändele järsult pidurit.

tagakiusamist, aga ka majanduslikke kaalutlusi, nagu näiteks lootust asendada kodused kehvad olud ookeani taga paremate äraelamisvõimalustega, vt nt Michael R. Marrus, *The unwanted: European refugees in the twentieth century* (New York, Oxford: Oxford University Press, 185), 31; Moch, *Moving Europeans*, 150.

⁵ Moch, *Moving Europeans*, 104, 147; Anderson, *Frontiers*, 133; vt ka John Robert Weeks, *Population: an introduction to concepts and issues* (Belmont CA [etc.]: Wadsworth Thomson Learning, 1999), 16, 258–259.

⁶ Vt Bade, *Migration in European history*, xii, 53; Moch, *Moving Europeans*, 149.

⁷ Anderson, *Frontiers*, 133; Moch, *Moving Europeans*, 107; Mervyn Matthews, *The passport society: controlling movement in Russia and the USSR* (Boulder, Oxford: Westview Press, 1993), 8–9.

⁸ Stefan Zweig, *Eilne maailm: eurooplase mälestused* (Tallinn: Eesti Raamat, 1988), 269.

⁹ Leslie Page Moch, “Dividing time: an analytical framework for migration history periodization”, *Migration, migration history, history: old paradigms and new perspectives*,

Järgnevas uurimuses võetakse lähema vaatluse alla Esimese maailmasõjaga alanud "piirikontrolliajastu" esimene aastakümme. Esimeses alapeatükis püütakse selgitada, mis ajendas Euroopa riike Esimese maailmasõja järel migratsiooni kontrollima ja kehtestama sisserände rangeid piiranguid. Ülevaade antakse Eesti Vabariigi 1920. aastate sisserändepoliitika põhijoontest võrdluses teiste riikidega. Vastust otsitakse küsimusele, kuidas asetub Eesti näide Euroopas toona rakendatud rändepoliitikate üldisesse mustrisse. Teise alapeatüki fookuses on Vene põgenike staatusega seostunud probleemistik Esimese maailmasõja järgses Euroopas. Eraldi tähelepanu pööratakse pagulaste olukorrale ja rändevõimalustele Eesti Vabariigis, kus leidsid 1920. aastate alguses varjupaiga paarkümmend tuhat Vene põgenikku. Ka pagulaspoliitika kontekstis püütakse eelkõige välja selgitada, millest Eesti võimuorganid oma tegevuses lähtusid ning leida vastus küsimusele, kuivõrd erines Eesti praktika mujal Euroopas rakendatust.

Piirid sulguvad siin- ja sealpool Atlandit

Kui püüda välja joonestada põhjusi, mis ajendasid Euroopa riike rakedama Esimese maailmasõja järel võõrtöölise sisserände karme piiranguid, tuleb esiteks nimetada sõjajärgset majanduskaost. Kuna maailmasõja tulemusena oli kokku varisenud kogu senine rahvusvaheline majandussüsteem, tunti suure sõja laastavat mõju isegi neutraalseks jäänud riikides. Rahu saabudes seisis suurem osa Euroopast silmitsi üha kasvava inflatsiooni ning töö- ja toidupuudusega, mis pärssis omakorda riigivõimude võimalusi kõigile siseneda soovinule kohapeal peavarju pakkuda. Riigiaparaadi loomise või ümberkujundamisega seondunud probleemid, sõjapurustused ning ebapiisavad transpordiolud miljonite sõdurite demobiliseerimisel muutsid kriisiga toimetuleku veelgi keerulisemaks.¹⁰ Majanduslikus kitsikuses vaevelnud riikide püüded kontrollida ja piirata piiri tagant lähtuvat sisserändevoo mõjutasid nii sõja tulemusena Euroopa kaardile tekkinud uutest riikidest mujale ümber asuda soovinud isikute, töörandajate kui ka sõja lõppedes oma kunagisse kodukohta naasta soovinud sõjapõgenike sisserändevõimalusi.

ed. by Jan Lucassen and Leo Lucassen (Bern: Peter Lang, 2005), 52; Bade, *Migration in European history*, 165–166.

¹⁰ Bade, *Migration in European history*, 182–183; Peter Gatrell, "War, population displacement and state formation in the Russian borderlands, 1914–1924", *Homelands: war, population and statehood in Eastern Europe and Russia 1918–1924*, ed. by Nick Baron and Peter Gatrell (London: Anthem Press, 2004), 34.

Ent valitsuste suurenenud huvi sisserände reguleerimise vastu ei saa põhjendada pelgalt majanduslike põhjustega, vaid muutustega kogu ühiskondlikus, poliitilises ja sotsiaalses süsteemis. Tuleb silmas pidada, et Esimene maailmasõda oli erakordselt kõrge rahvusliku laenguga konflikt, mis mõjutas majandussuhete kõrval otsustavalt ka rahvuste vahelisi suhteid, purustades 19. sajandi lõpul ja 20. sajandi alguses levinud kujutelmad Euroopa üha suurenevast ühtsusest. Sõjaaegne natsionalismi õhutamise ja vastase rahvusesse kuulunud isikute tembeldamine “vaenulikeks võõrasteks” aitas kaasa riikidevahelise konflikti kandumisele ühiskondlikule tasandile, süvendades üldist sallimatust välismaalaste vastu.¹¹ Rahvuste vahelise solidaarsuse hääbumise mõju oli tuntavaim sõja kaotanud riikides, kus kohanemine muutunud olukorraga ning toimetulek sotsiaalsete, majanduslike ja poliitiliste probleemidega kujunes kõige keerukamaks.¹² Kasvanud ksenofoobia, mis vajutas oma pitseri kogu sõjajärgsele perioodile, avaldus erinevates elu- ja poliitikavaldkondades, sealhulgas ka sisserändepoliitikas, kus hakati üha suuremat tähelepanu pöörama riiki siseneda soovinud isikute rahvuslikule kuuluvusele.¹³

Majanduslike ja poliitiliste muutuste koosmõjul süvenesid sõjajärgses maailmamajanduses protektsionistlikud suundumused, mis väljendusid muuhulgas valitsuste kasvanud huvis kaitsta sisemaist tööturгу välismõjude eest. Sisserändepoliitika seoti tihedalt tööturupoliitikaga: välisriikidest lähtunud töörännet sooviti maksimaalselt kontrollida ja tööjõuturu olukorrale vastavalt reguleerida. Selliste arengute mõju ülemaailmsetele migratsiooniprotsessidele oli sügav ja pöördumatu: püüded kaitsta

¹¹ Bade, *Migration in European history*, 175–176.

¹² Hannah Arendt, *The origins of totalitarianism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1973), 268.

¹³ Selliste arengute mõju said tunda näiteks riigi enamusrahvusest erinevat etnilist või usulist identiteeti kandvad isikud, kes soovisid sõjajärgsete piiride paikapaneku järel ühest endise impeeriumi varemeile tekkinud riigist teise ümber asuda. Paljud neist avastasid, et rahvusvahelistes lepingutes sõnastatud ümberasumisõigusele vaatamata ei soovi uute riikide valitsused neid oma kodanikeks tunnistada. Võimaluse selleks andsid lepingute sõnastused, nagu näiteks tingimus, mis võimaldas endise Habsburgide impeeriumi alamatel taotleda vaid selle uue riigi kodakondsust ja sinna vabalt ümber asuda, mille enamusrahvusega sidus neid “etniline, keeleline või usuline side”. Austria ametivõimudel võimaldas see säte keelduda kodakondsuse andmisest näiteks tuhandetele sõja ajal Galiitsias Viini pagenuid juutidele, kes ei suutnud tõestada oma sidet saksa keelega ning kelle võimalused kvalifitseeruda etnilisel või usulisel pinnal olid nullilähedased, vt Julia Thorpe, “Belonging in Austria: citizens, minorities and refugees in the twentieth century”, *Europe: new voices, new perspectives*, ed. by Matt Killingsworth (Melbourne: The Contemporary Europe Research Centre, University of Melbourne, 2007), 99.

“rahvuslikku tööturgu” tähendasid automaatselt kohalike elanike eelistamist piiritagustele töörandajatele, kelle võimalused saada sisserände- ja töölubasid seati otsesesse sõltuvusse kohaliku elanikkonna võimekusest rahuldada erinevates majandusharudes valitsenud tööjõuvajadust.¹⁴

Siiski tuleb silmas pidada, et maailmasõja ning selle aegsete ja järgsete piiri- ja iseseisvussõdade mõjud, riikide sisepoliitilised arengud ning vajadused majanduslikuks ümberkohanemiseks olid riigiti erinevad. Erineva lähtepunkti tõttu varieerusid omakorda meetmed, mida kasutati ühes või teises riigis sisserännet piirava poliitika juurutamisel, ning põhjused, mis ajendasid neid meetmeid rakendama.

Kui püüda iseloomustada olukorda, milles asusid Saksa okupatsiooni lõppedes 1918. aasta novembris tegutsema vastloodud Eesti Vabariigi ametkonnad, võib esmalt nimetada vaesust, pidetust ja ebakindlust. Nagu on märkinud Jaak Valge, ei olnud äsja iseseisvunud Eestis küsimus mitte ainult selles, kas riiklikuks iseseisvuseks vajalikud poliitilised tingimused jäävad püsima, vaid kas ollakse üldse võimelised oma riiki ise üleval pidama.¹⁵ Eesti noor kogemusteta eliit pidi alustama ülesehitustööd praktiliselt nullist: kibekiiresti tuli luua toimiv haldusaparaat, kindlustada võim ja ehitada üles iseseisva riigi vajadusi arvestav majandussüsteem. Kogu seda protsessi varjutas hirm riigi julgeoleku pärast; teadmatus, kas riigile saabub rahvusvaheline tunnustus; ning majanduslik kitsikus, mis avaldus Eestis nagu paljudes teisteski Euroopa riikides üha kasvavas inflatsioonis ning tõsises toiduainete- ja tarbekaupade puuduses. Liiatigi takistas esimestel aastatel uute võimuesindajate riigiehituslikku tegevust 1918. aasta lõpus puhkenud Vabadussõda, mis raskendas juba niigi viletsat majanduslikku seisundit ega võimaldanud asuda rahuaegsele ülesehitustööle enne 1920. aasta kevadet.

Võimu kindlustamise hoobade hulka kuulus ka usaldusväärse korra-kaitsesüsteemi loomine, mis pidi aitama tagada elanikkonna lojaalsust. Riigis viibinud isikute meelsusega seondunud julgeolekuriskidest akuutseimaks võis iseseisvuse algusaastatel pidada kommunistlikku kihutus- tööd, mis töotas olla seda edukam, mida viletsam oli kohaliku elanikkonna majanduslik olukord. Kuna ideed klassivabast ühiskonnast olid hõlpsamad idanema kehvemal järjel elanud isikute seas, peitus üks stabiilsuse ja turvalisuse tagamise võtmeid tööpuuduse vähendamises ja riigis

¹⁴ Vt Bade, *Migration in European history*, 182; Jochen Oltmer, “Migration and public policy in Germany, 1918–1939”, *Crossing boundaries: the exclusion and inclusion of minorities in Germany and America*, ed. by Larry Eugene Jones (New York, Oxford: Berghahn Books, 2001), 66.

¹⁵ Jaak Valge, *Lahtirakendamise: Eesti Vabariigi majanduse stabiliseerimine 1918–1924* (Tallinn: Rahvusarhiiv, 2003), 6.

valitsenud vaesuse leevendamises, mis võimaldas omakorda suurendada usaldust valitsuse vastu.

Majandusliku kitsikuse ja poliitilise ebastabiilsuse õhkkonnas suunasid politiseivõimud riigis viibinud välismaalaste tegevusele ja taustale teravadatud tähelepanu. Lisaks sellele, et siseministeeriumi ametnikel oli õigus keelduda teiste riikide kodanikele sissesõiduloo andmisest, võisid nad otsustada, kui pikalt iga välismaalane tohtis Eestis peatuda, ning saata soovimatuks osutunud isikuid riigist välja.

Kui Vabadussõja kestel andsid Eestisse sisenemise lubasid erandkorras välja ka sõjaväevõimud, jäi lubade väljastamine sõja lõppedes välisesinduste kompetentsi. Oluline on siiski märkida, et otsused, kellele sissesõidulubasid väljastada, langetati siseministeeriumis, kuhu Eestisse tulla soovinud isikute taotlused välisesindustest edasi saadeti. Kuid ka selline otsustusüsteem ei hakanud tööle sugugi kohe, sest nii välisesinduste võrgu kui ka riigisisese kontrollsüsteemi ülesehitamine nõudis aega. Esimestel iseseisvusaastatel ilmus sadu Eestisse siseneda soovijaid ka otse piirile. Ida poolt tulijaile oli see kuni Vabadussõja lõppemiseni tegelikult ka ainus võimalus, sest Nõukogude Venemaal puudusid kuni 1920. aasta suve hakuni esindused, mis saanuks Eestisse rännata soovinud isikute avaldusi menetleda. Siinkohal väärib märkimist, et otsuse sissesõiduloo andmiseks või sellest keeldumiseks langetas iseseisvuse esimestel aastatel politseiasutustest kogutud andmete põhjal siseminister isiklikult.¹⁶ Ministri personaalne lähene mine annab tunnistust, et sisserände kontrollimist peeti riiklikust aspektist äärmiselt oluliseks. Teisalt näitab selline otsustusüsteem, et riigivõim oli iseseisvuse esimestel aastatel veel üsna õhuke: politsei peavalitsuse hoolde ei tihanud minister sisserändeotsuste langetamist toona veel usaldada.

Riigisiselt oli võimalik taustaandmeid koguda aga vaid nende välismaalaste kohta, kes olid varem riigis viibinud. Esmakordselt Eestisse tulla soovinud mitte-kodanike puhul tuli tugineda nende endi poolt antud teabele (ja konsuli kommentaaridele), mis andis politseiametnikele põhjust olla äärmiselt tähelepanelik ka sisserännanud välismaalastele elamislubade, ehk nagu neid toonases kõnepruugis nimetati – peatuslubade – väljastamisel ja pikendamisel. Lisaks riigivastaseks peetud seltskonnale, ehk välismaalastele, kes politiseivõimude andmeil vabariigis maksvat korda ei tunnistanud, “end selle alla ei painutanud” või selle vastu töötasid, tuli elamisloast ilma jätta ka kõik illegaalselt riiki sisenenud mitte-kodanikud. Poliitilise riskiteguri kõrval peeti välismaalaste riigis viibimise puhul silmas aga ka

¹⁶ Siseministeeriumi 1919. aasta tegevuse ülevaade, Riigiarhiiv [edaspidi ERA], f. 14, n. 1, s. 68, l. 17; Siseministeeriumi 1920. aasta ülevaade, ERA, f. 14, n. 1, s. 278, l. 94.

nende tegevuse mõju kohalikule majandusele: vastavalt siseministeeriumi ettekirjutustele pidid 1920. aastate alguses peatusloata jääma ka need mitte-kodanikud, kes olid “ilma igasuguse teenistuse ja tööta” või elatasid end “riigi ja rahva huvidele kahjuliku teenistusega.”¹⁷ Viimatinimetatute seas peeti tõenäoliselt silmas isikuid, kes lõikasid tarbekaupade puudusest kasu spekulatsioonide või “mustal turul” kauplemisega.

Peatusloast ilma jäänud isikuile tehti ettekirjutus Eestist lahkumiseks. Kui nad ei täitnud seda vabatahtlikult, ootas ees riigist väljasaatmine. Esiimesi samme soovimatute välismaalaste arvu vähendamiseks astuti juba Vabadussõja kestel. “On viimane aeg, et valitsusasutused, kellesse asi puutub, meie maad kõigest ärilises ja poliitilises mõttes kahtlastest võõrasollustest puhastama hakkaksid. Seda nõuavad meie rasked toitlusolud, seda nõuavad meie kodanike rahakotid, seda nõuab meie poliitiline julgeolek,” nõuti 1919. aasta kevadel ajalehes Tallinna Teataja. Andmaks oma sõnadele kaalu, viitas artikli autor Eesti põhjanaabrite soomlaste kogemusele, kes olid aasta varem olnud “just niisamasuguses seisukorras nagu meie praegu” ja teinud sellest “ainsa õige järelduse”.¹⁸ Ilmselt peab autor silmas 1918. aasta kevadel Soomes vastu võetud määrust, mille järgi kohustati kõiki Soomes elanud Vene kodanikke ja Balti riikide alamaid kümne päeva jooksul riigist lahkuma.¹⁹

Eestis suunati tähelepanu esmalt ülerahvastatud pealinna välismaalastest “puhastamisele”. Selleks kasutusele võetud meetmeid oli kaks. Esiteks, välismaalaste paigutamine ümber sisemaale, milleks politsei võimudel tuli siseministri korraldusel kiiremas korras välja selgitada, kui palju leidub väljaspool pealinna vabu kortereid. Ning teiseks, riigist väljasaatmine, mis pidi puudutama eelkõige neid teiste riikide alamaid, keda ei saanud välismaalastena sõjaväkke mobiliseerida.²⁰ Tõenäoliselt lähtus siseminister viimati nimetatud meetme kasutusele võtmisel eelkõige Eesti armee vajadustest käimasolevas Vabadussõjas. Nagu minister ajakirjanikele kurtis, jätsid paljud Eestist pärit isikud, kes olid õigustatud saama 1918. aastal Eesti kodakondsuse automaatselt, isikutunnistuse sõja aastatel välja võtmata, püüdes end Läti, Leedu või mõne muu riigi kodanikeks nimetades

¹⁷ Siseministeeriumi politsei peavalitsuse päevakäsk elamislubade kohta, 14.2.1921, ERA, f. 1, n. 1, s. 7095, l. 12; Juhatuskiri vabariigi piirides asuvatele kui ka sissesõitvatele väljamaalastele elamise lubade andmises, 21.2.1921, ERA, f. 1, n. 1, s. 7095, l. 13.

¹⁸ Paul Olak, “Ülearune koorem”, *Tallinna Teataja*, 17.4.1919, 2.

¹⁹ Marjo Haimila, “‘Kiittämättömät vieraat’: venäläiset pakolaiset Suomessa 1918–1921”, *Kuokkavieraiden pidot: historian marginaalista marginaalihistoriaan*, toim. Jarmo Peltola & Pirjo Markkola (Tampere: Vastapaino, 1996), 81–82.

²⁰ “Tallinna tühjendamine välismaalastest”, *Postimees*, 11.8.1919, 1.

mobilisatsioonist kõrvale hiilida.²¹ Üks võimalus sundida neid oma käitumist muutma, oli ähvardamine väljasaatmisega. Ometi õnnestus nii mõnelgi seadusjärgsel Eesti kodanikul Vabadussõda üle elada välismaalana, mille halvimaks tagajärjeks võis olla hiljem taotletud Eesti Vabariigi isikutunnistusest ilmajäämine.²² Siinkohal tasub märkida sedagi, et sõjapäevade teenimise kohustuse täitmata jätmise mõjutas 1920. aastate alguses ka Eesti kodanike riigist lahkumise võimalusi – väljasõiduloa saamiseks tuli meeskodanikel tõestada, et nad on kohustusliku kaitseväeteenistuse nõuetekohaselt läbinud või esitada tunnistus sellest vabastamise kohta.²³

Täpsemad kriteeriumid välismaalaste riigist väljasaatmiseks pandi paika 1920. aasta alguses. Siseministri käsul pidid ühe kuu jooksul Eesti Vabariigi piiridest lahkuma kõik mitte-kodanikud, kes olid elanud Eestis alla viie aasta, välja arvatud Eesti Vabariigi võimudelt saadud loaga sisseõitnud isikud ja Eestisse saabunud sõjapõgenikud, kelle suhtes rakendati leebemaid erimäärusi. Need, kes antud tähtjaks vabatahtlikult Eestist ära sõitma ei soostunud, kuulusid väljasaatmisele riiki, mille kodakondsus oli kantud nende isikutunnistusse. Nagu nähtub määruse tekstist, olid välismaalaste väljasaatmiseks ette võetud sammud otseselt ajendatud riigis valitsenud viletsast majanduslikust olukorrast, ehk täpsemalt, “riiklisest toiduainete ja korterite puudusest”.²⁴ Ellu hakati määrust viima aga üsna paindlikult, nii et väljasaatmisele kuulusid siseminister Karl Einbundi sõnul ikkagi vaid need välismaalased, kes “meile kahjulikud on, siin ilma kasuliku tööta asuvad ja endale hangeldamise ja muude kahtlaste äridega raha kokku ajavad”.²⁵

Otsest seost majandusliku olukorra halvenemise ja kasvanud tööpuudusega võib näha ka sisserände piirangute kehtestamises 1923. aasta kevadel, mille alusel hakati teatud riikidest pärit (või teatud etnilise kuuluvusega) isikute sisserännet ja Eestisse elama asumise võimalusi otsustavalt kitsendama.²⁶ Välismaalaste sisserännet sooviti edaspidi piirata vaid lühiajaliste viisiitide lubamisega, millest tehti erandeid neile mitte-kodanikele, kes olid

²¹ “Siseministri teadaanne kodakondsuse asjus”, *Kaja*, 28.11.1919, 3.

²² Vt nt. Judeikin, Isak’u kaebus siseministeeriumi administratiiviasjade peavalitsuse otsusele 10.08.1921. a. tema Eesti Vabariigi kodanikuks tunnistamata jätmise kohta, ERA, f. 1356, n. 2, s. 548.

²³ Politsei peavalitsuse ülem kõigile politseiülematele, 7.3.1921, ERA, f. 1, n. 1, s. 7095, l. 16.

²⁴ Siseministri määrus välismaalaste riigist väljasaatmise kohta, *Riigi Teataja*, 26/27 (1920), 209.

²⁵ “Väljamaalaste väljasaatmine ja jutud juutide tagakiusamisest”, *Päevaleht*, 25.10.1920, 1.

²⁶ Väljamaalaste passide sisse- ja väljasõiduks viseerimise kord, 24.3.1923, ERA, f. 957, n. 9, s. 51, l. 9–10.

eesti rahvusest, kellel oli riigis kinnisvara või kelle tulekut ajendasid perekondlikud põhjused. Kinni pandi piir aga kõigile neile teiste riikide kodanikest tööotsijaile, kelle teeneid toonases Eestis ei vajatud. Nagu nähtub välismaalaste sissesõidupoliitika praktilist elluviimist käsitlevatest salajastest juhtnööridest, olid kehtestatud piirangud suunatud eelkõige saksa, vene ja juudi rahvusest isikute sisserände kitsendamisele. Nii võisid saksa ja vene rahvusest tööotsijad saada pikemaajalisi peatuslubasid vaid juhul, kui nende erialal töötavate isikute järele tunti Eesti tööturul selget vajadust või nende tulek töötas olla riigile “äriiselt kasulik”. Ka juudisoost sisserändajaile, keda ei sidunud Eestiga perekondlikud sidemed, võis edaspidi pikaajalisi peatuslubasid anda vaid juhul, kui tegu oli “soliidsete ja usaldusväärsete ärimeestega” või Eestile majanduslikult kasuliku ja usaldusväärse äri omanikega.²⁷ Nagu võib lugeda uue sissesõiduregulatsiooni juurde koostatud seletuskirjast, tuli politiseivõimudel olla sissesõidu lubamisel juudisoost isikutele “eriti ettevaatlik”, sest erinevalt teistest ebasoovitavaks osutunud välismaalastest oli juute (nagu ka Vene põgenikke) ametivõimude sõnul keeruline hiljem riigist välja saata. “Tihti leiavad nad välisriikide esinduste juures eestkostjaid, muretsevad arstitunnistusi, mis tõendavad, et liikumine neile kahjulik jne,” selgitatakse seletuskirjas.²⁸

Kuid püüdeid kaitsta Eesti tööturgu teiste riikide kodanike sisserände eest põhjendati ka kasvanud immigratsioonisurvega: politsei peavalitsuse hinnangul oli näiteks Nõukogude Venemaalt ja Saksamaalt lähtuv “väljarändamise vool” neis riikides valitsenud kitsaste majandusolude tõttu 1923. aastal Eestis juba “tuntav”.²⁹ Samasse rubriiki paigutub ka Eesti võimuesindajate mure 1924. aastal Leeduga sõlmitud läbikäimise hõlbustamise lepingu negatiivsete mõjude üle, mille tulemuseks oli siseministri palve piirata viisade andmist Eestisse teenistuse leidmiseks rännata soovinud Leedu kodanikele.³⁰

²⁷ Juhtnöörid politsei peavalitsuse ülemale väljamaalaste sissesõidupoliitikas (täiesti salajane), 1923, ERA, f. 1, n. 1, s. 7095, l. 62–63.

²⁸ Seletuskiri väljamaalaste passide sisse- ja väljasõiduks viseerimise korra juurde, 24.3.1923, ERA, f. 957, n. 9, s. 51, l. 11.

²⁹ Vt viidet 27.

³⁰ Siseminister välisministrile (salajane), 4.9.1924, ERA, f. 957, n. 12, s. 484, l. 47. Viisavabaduskokkulepe sõlmiti Eesti ja Leedu vahel 1937. aastal (Eesti ja Poola vahel juba 1930. aastal). Erinevalt Eestist jäi Soomel maailmasõdade vahelisel perioodil Leedu ja Poolaga viisavabaduskokkuleppe sõlmimata, mille ühe põhjusena on nimetatud neis riikides elanud arvukat juudivähemust ja Soome võimude pelgust, et paljud neist kasutaksid viisavabadust võimalusena juudivastast poliitikat rakendanud koduriigist Soome rännata, vt Antero Leitzinger, *Ulkomaalaispolitiikka Suomessa 1812–1972* (Helsinki: East-West, 2008), 458, 461–462.

Sisserändaja rahvusest sõltumata tuli nii konsulaatide kui ka politsei-asutuste ametnikel silmas pidada, et lube ei väljastataks poliitiliselt kahjulikele või riigivaenulikele isikutele ega vaestele ja töövõimetutele, kelle riiki saabumine võis kujuneda täiendavaks koormaks Eesti hoolekandaja tervishoiusüsteemile.

Hoopis teisiti suhtusid Eesti riigiasutused aga nende välismaalaste sisserändesse, kes soovisid Eesti kuurortidesse suvitama tulla – kõigile neile võidi välisesindustes sissesõidulubasid väljastada, ilma et loa andmist oleks üldse tarvis olnud politsei peavalitsusega kooskõlastada. Ka selles võib näha otsest seost majandusega, mida välismaalastest supelsaksad pidid oma rahasüstidega ergutama. Et suvitaja nime all ei lipsaks läbi teisi isikuid, tuli konsulitel sissesõidulubasid jagades kindlaks teha, et suvitaja ei plaaninud jääda riiki pikemalt peatuma, millest andis tunnistust kindel töökoht välisriigis, ning veenduda, et ta oleks suvitamiseks piisavalt jõukas ja tema Eestis viibimine ei oleks riigile poliitiliselt kahjulik.³¹

Lisaks töörandajate sisserände tõkestamisele püüti ka 1920. aastate keskel leevendada tööpuudust välisriikidest pärit isikute riigist väljasaatmisega. Nagu varem, avaldus selleks nüüdki võimalus sissesõidu- ja peatusloa saanud, kuid hiljem soovimatuks tunnistatud välismaalaste peatuslubasid tähtaja möödumisel pikendamata jättes. Nagu leidis politsei peavalitsuse ülem peatusloa pikendamise taotlusi menetledes, ei olnud Eestis valitse nud tööpuudust silmas pidades “loomulik ega soovitav, et väljamaalased niisugusel raskel ajal siin teenistust leiavad ja sellega oma [Eesti] kodanikkude suu eest leivapalukest ära kisuvad”. Kuna kehtiva peatusloata jäämine tähendas kohustust Eestist lahkuda, järgnesid loa pikendamata jätmisele sageli Eestis töötanud välismaalaste protestid, mida teatud juhtudel toetasid ka neid ametisse värvanud asutuste esindajad. Majandussurutise tingimustes tuldi protestijale üldiselt vastu vaid juhul, kui kaubandus- ja töndusministeeriumi ametnikud tunnistasid ta spetsialistiks, kellele “Eesti kodanikkude hulgast asetäitjat ei leidu”. Hoopis lootusetum oli olukord aga siis kui selgus, et protestija ametialal Eestis juba niigi palju “tööta töölisi” leidis. Samuti ei olnud peatusloa pikendamist loota neil välismaalastel, kes juba täiendasid töötute ridasid, käisid läbi “igasuguste kahtlaste isikutega” või olid kohalike võimude hinnangul spekulandid või lihtsalt “halbade elukommetega”.³² Kitsendusi seati välismaalaste tööhõivele aga ka Eesti ja

³¹ Vt viidet 27.

³² Siseministeeriumi politseitalituse kirjavahetus valitsus- ja politseiasutustega ning kaubandus- ja tööstusettevõtetega välismaalaste rahuldumata jäetud avalduste kohta peatus- või töölubade saamiseks, ERA, f. 1, n. 1, s. 7293.

välisriikide vahel sõlmitud kaubalepingutes, milles lubati reserveerida teatud töökohti, nagu näiteks apteekri, arsti, advokaadi või laevakapteni ametid, vaid oma riigi kodanikele.³³

Eesti 1920. aastate sisserändepoliitika võrdlus teiste riikide praktikaga lubab tõmmata mitmeid paralleele. Nagu juba eelpool selgitatud, ei olnud sisserändepiirangute kehtestamises midagi Eestile eriomast – piiritagust töörännet asuti tõkestama kõikjal Euroopas, kus tarvitusele võetud meetmed varieerusid kvoodisüsteemi sisseadmisesest ja tähtajaliste töö- või peatuslubade väljastamisest konkreetsete töövaldkondade reserveerimiseni vaid kohalikele töötajatele. Viimast kahte meetet kasutati sarnaselt Eestile ka näiteks 1920. aastatel tõsise majanduskriisiga silmitsi seisnud Weimari Vabariigis. Nii hakati sõjajärgsel Saksamaal võõrtöölisele töö- lubasid väljastama vaid juhul, kui neile oli pakkuda kohalikest töölised täitmata jäänud ametikohti, ning ka siis said piiri tagant teenistusse saanud isikud peatusloa vaid üheks aastaks, mis võimaldas riigivõimudel aasta möödumisel kontrollida, kas vajadus sisserännanu teenete järele püsib.³⁴ Nagu näitab statistika, vähenes rahvusliku tööturu kaitseks võetud meetmete tulemusena võõrtöölise arv Saksamaal 1920. aastate alguses sõjaeelse ajaga võrreldes kolmandiku võrra, langedes kõige madalale 1923. ja 1924. aastal, mil majanduskriisis vaeveldud riigis tuli tegeleda hüperinflatsiooni mõjude ohjamisega.³⁵

Kui tulla geograafilises ruumis Eestile veelgi lähemale ning heita pilk Soome 1920. aastate sisserändepoliitikale, võib siingi täheldada tendentse “rahvusliku tööturu” kaitsmiseks piiri tagant sisse rännata soovinud mitte-kodanike eest. Ja seda hoolimata sellest, et Soome majanduslik positsioon oli maailmasõja järel Eestiga võrreldes soodsam, mille eest võidi osaliselt tänada Soomele Vene tsaaririigi koosseisus omistatud eristaatust. Mure, et üha suurenev välismaalaste seltskond ähvardab võtta soomlastelt töökohad ning muutuda pikemas perspektiivis ohtlikuks riigi majandusele, tõusis Soome ajakirjanduses teravalt üles 1920. aastate keskel. Välismaalaste sisserännet piiravate konkreetsete sammudeni jõuti Eestiga võrreldes mõned aastad hiljem, ja nimelt 1926. aastal, mil parlament kutsus valitsust üles jälgima sissesõidulubade väljastamisel, et välismaalaste sisseränne ei ohustaks kohalike elanike tööhõivet. Samal aastal seati riigis sisse kord, mille kohaselt pidid kõik Soomes töötada soovinud välismaalased taotlema

³³ Ants Piip, *Rahvusvaheline õigus* (Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1936), 192.

³⁴ Bade, *Migration in European history, 192–193*.

³⁵ Oltmer, “Migration and public policy”, 56

selleks eraldi tööluba.³⁶ Ka Soome kontekstis võib pidada peamiseks siserännet piirama sundinud teguriks tööpuudust, kuid tuleb arvestada, et süvenev konkurents elatusvõimaluste pärast pakkus ühtlasi soodsat kasulava riigi enamusrahvuse ning etniliste vähemusrühmade vaheliste pingete süvenemiseks. Polegi siis ime, et teated etnilistesse vähemustesse kuulunud töötajate eelistamisest mõnes ettevõttes tekitasid soomlastes (ning Eestis eestlastes) 1920. aastatel tõsist nõrdimust.³⁷

Veidi erinevasse valgusesse asetub toodud näidete foonil aga nende riikide sisserändepoliitika, kes olid suure sõja võitjatena uute riikidega võrreldes oluliselt paremas majanduslikus positsioonis, kuid juurutasid sellele vaatamata 1920. aastatel rangeid immigratsioonipiiranguid. Ilmeka näitena võib siinkohal välja tuua Prantsusmaa, mille hoogsalt tõusnud majandus vajas sõjajärgsete ümberkorralduste järel hädasti lisatööjõudu. Hoolimata sellest, et Prantsusmaal suhtuti võõrtööliste sisserändesse soosivalt, soovisid sealseidki võimuesindajad võõrtööliste värbamist kontrollida ja riigi huvidele vastavalt reguleerida. Ka Prantsusmaal hakati välismaalasi palgama vaid neisse tööstusharudesse, kus valitses kodumaise tööjõu nappus ning sissesõiduloo saamise eelduseks kujunes töölepingu olemasolu, mille omandamine oli teatud rühmadele, nagu näiteks hiinlastele ja Prantsuse kolooniatest pärit aafriklastele, äärmiselt keeruline.³⁸

Sarnaselt Prantsusmaaga ei olnud ka Ameerika Ühendriikidel sõja järel põhjust piirata siserännet majanduslikel põhjustel: Esimesest maailmasõjast võitjana väljunud riigi majanduses valitses sõja järel öitsenguperiood. Ometi võeti ka Ühendriikides 1920. aastate alguses suund sisserände piiramisele. Nii ongi range kvoodisüsteemi³⁹ juurutamise peamiste põhjustena nimetatud Washingtoni üldist suundumust isolatsionismi ning Esimese maailmasõja kehtusel riigis süvenenud ksenofoobiat ja sallimatust kõige "mitte-ameerikaliku" vastu – meenutagem, et Esimese maailmasõja aega paigutus mitte ainult Ku Klux Klani taassünd, vaid sõjale järgnenud aastaid iseloomustas ka paaniline kommunismipelgus (*First Red Scare*), mille võimalikke importijaid võidi sõjale vahetult järgnenud aastatel näha mitte

³⁶ Leitzinger, *Ulkomaalaispolitiikka*, 390–394.

³⁷ Vt *ibid.*, 393–394; Kari Alenius, *Ajan ihanteiden ja historian rasitteiden ristipainessa: Viron etniset suhteet vuosina 1918–1925* (Rovaniemi: Pohjois Suomen Historiallinen Yhdistys, 2003), 353–354.

³⁸ Oltmer, "Migration and public policy", 57–58; vt ka Bade, *Migration in European history*, 193–196.

³⁹ Sisserändekvootide suurus seoti Esimese maailmasõja eelse sisserände intensiivsusega: igast riigist võis edaspidi USA-sse tulla kuni 3% vastava riigi päritolu isikute arvust Ameerika Ühendriikides 1910. aastal.

ainult Nõukogude Venemaalt, vaid ka selle lääneprovintssidesse tekkinud uutest riikidest lähtunud sisserändajates.

1921. aastal lähteriikide lõikes kindlaks määratud ja 1924. aastal veelgi karmistatud kvootide tulemusena langes järsult nii Ühendriikidesse sisserändajate kui ka Euroopast väljarännanud isikute arv. Ja mis veelgi olulisem, kardinaalselt muutusid senised rändemustrid – 19. sajandil eurooplastele peamiseks sihtriigiks olnud Ameerika Ühendriikide asemel suunduti edaspidi eelkõige Lõuna-Ameerikasse, Kanadasse ja Austraaliasse.⁴⁰ Ning sarnaselt teistele Euroopa riikidele said need piirkonnad peamisteks ookeanitagusteks sihtkohtadeks ka Eestist (ja Soomest) 1920. aastate teisel poolel väljarännanud isikuile.⁴¹

Kokkuvõtvalt võibki nentida, et nii nagu mujal Euroopas, peeti ka Eestis välismaalaste sissesõitu piirava regulatsiooni kehtestamisel silmas “rahvusliku tööturu” vajadusi, püüdes takistada eestlastele tööturul konkurentsi pakkuvate välismaalaste sisserännet. Võib väita, et seda tingisid eelkõige pragmaatilised vajadused: arvestada tuli 1920. aastate alguses riigis valitsenud majandusliku ebastabiilsusega ning tööpuudusega, mida aitas muuhulgas kasvatada 1923. aastal Eesti majanduses süvenenud surutis. Tuleb silmas pidada, et lisaks mitte-kodanikest töörandajatele sundis vilets majanduslik olukord 1920. aastate alguses tõkestama ka Nõukogude Venemaalt Eestisse tagasi rännata soovinud isikute sisserännet, piirates nende inimeste naasmist, kellele riigivõimude hinnangul ei olnud kohe kohapeal tööd pakkuda.⁴²

Kuid ka Eesti kontekstis ei saa sisserändepoliitikat mõjutanud tegurina alahinnata teatud rahvusrühmade suhtes tuntud umbusaldust. Nii võib oletada, et näiteks vene ja saksa rahvusest isikute sisserände piiramise vajadusest ei kõneldud 1923. aastal pelgalt Venemaalt ja Saksamaalt lähtunud sisserändesurve tõttu, vaid seda mõjutasid ka varasemad võimused, iseseisvumise järel riigis valitsenud etniline koosseis ja konkreetsete vähemustega seostatud lojaalsusriskid. 1922. aasta rahvaloenduse andmeil moodustasid kõige arvukama vähemusrühma Eestis vene rahvusest

⁴⁰ Bade, *Migration in European history*, 188–189.

⁴¹ Hill Kulu, *Eestlased maailmas: ülevaade arvukusest ja paiknemisest* (Tartu: Tartu Ülikool, 1992), 75; Soome kohta vt Jouni Korkiasaari, *Suomalaiset maailmalla: Suomen siirtolaisuus ja ulkomaalaismentisajoista tähän päivään* (Turku: Siirtolaisuusinstituuti, 1989), 9.

⁴² Vt Helen Rohtmets, “The repatriation of Estonians from Soviet Russia in 1920–1923: a test of Estonian citizenship and immigration policy”, *Journal of Baltic Studies*, 42:2 (2011), 169–187.

isikud, kelle liikmete arv küündis 91 000 inimeseni.⁴³ Arvestades vene rahvusest isikute suurt osakaalu kogurahvastikust (8,2%) ning Eesti võimuesindajate kahtlusi nende poliitilises lojaalsuses,⁴⁴ võib arvata, et venelaste arvu Eestis ei soovitud oluliselt kasvatada. Seda enam, et valdavalt venelastega asustatud uute idaalade Eestiga integreerimine ja sealse elanikkonna lojaalsuse tõstmine nõudis Eesti valitsuselt 1920. aastate alguses tõsist tähelepanu. Eirata ei saa aga ka asjaolu, et piiri tagant sisse rännata soovitud Nõukogude kodanikke võis kahtlustada kommunistliku maailmavaate propageerimises.

Sarnaste põhjustega võib püüda seletada ka saksa rahvusest isikute sisserände piiramist. Ehkki sakslaste osakaal Eesti kogurahvastikust oli Vene vähemusega võrreldes marginaalne, moodustades vaid 1,6 protsenti, kandisid eestlaste suhted kohalike sakslastega 1920. aastate alguses kõige tugevamat umbusalduse pitserit. Selle umbusalduse juured peitusid nii varasemates võimusuhetes kui ka eestlaste ja baltisaksa rüütelkondade erinevas suhtumises Eesti iseseisvumisse.⁴⁵ Arvestades, et läbikäimine eestlaste ja kohalike sakslaste vahel oli iseseisvunud Eestis minimaalne, võib sisserändepiirangute taga näha muuhulgas Eesti võimuesindajate soovi vältida mitmeid olulisi kaubandus- ja tööstusettevõtteid juhtinud baltisakslaste püüdeid värvata oma ettevõtetesse tööle eelkõige rahvuskaaslast, ja mitte ainult kodust, vaid ka piiri tagant.

Sisserände kontrollimisest kõneldes tuleb arvestada aga veel üht olulist aspekti. Ja nimelt asjaolu, et õigus iseseisvalt otsustada, kellele välismaalastest anda riiki sisenemise ja seal peatumise luba, on olnud üks riikliku suveräänsuse keskseid avaldumisvorme. Alles inimõiguste võidukäik pärast Teist maailmasõda on sundinud riike võtma sisserändajate vastuvõtmisel ja kohtlemisel arvesse mitmeid rahvusvahelises õiguses juurdunud norme. Kuid ka 1920. aastatel leidis isikuid, kelle kohtlemisel võrdset teiste välismaalastega oli oht pälvida negatiivset rahvusvahelist tähelepanu. Selliste isikute hulka kuulusid nn Vene põgenikud, kelle selja taga seisis Rahvasteliidu põgenike ülemkomissar Fridtjof Nansen. Olukord oli seda delikaatsem, et Vene impeeriumi äärealadele tekkinud uutes riikides ei tervitatud pagulaste riigis viibimist ega sisserännet kuigi suure entusiasmiga.

⁴³ Eduard Kübarsepp, "Vähemusrahvused Eestis", *Eesti. Maa. Rahvas. Kultuur*, toim Hans Kruus (Tartu: Haridusministeeriumi Kirjastus, 1926), 1251.

⁴⁴ Vt lähemalt Kari Alenius, "Dealing with the Russian population in Estonia, 1919–1921", *Ajalooline Ajakiri*, 1/2 (2012), 167–182.

⁴⁵ Vt lähemalt Helen Rohtmets, "Kättemaks põlisele vaenlasele? Baltisakslaste kodakondsusküsimus vastloodud Eesti Vabariigis", *Ajalooline Ajakiri*, 1 (2010), 37–57.

“Kutsumata külalised”: Vene põgenikud ja Eesti pagulaspoliitika

Ehkki hinnangud aastatel 1918–22 oma kodumaalt pagenud Vene põgenike arvu osas lahknevad, ulatus see tõenäoliselt veidi enam kui ühe miljoni inimeseni, kelle tuumiku moodustasid bolševikelt lüüa saanud “valgete” vägede riismed ning koos nendega punase terrori ja toidupuuduse tõttu oma kodudest põgenenud tsiviilisikud. Erinevalt 19. sajandi väljarändelainetest, olid toonaste põgenike seas esindatud kõik ühiskondlikud kihid,⁴⁶ ning ehkki selle seltskonna nimetamiseks võeti kasutusele mõiste “Vene põgenikud”, tuleb silmas pidada, et Nõukogude Venemaalt pagenute seas oli vene rahvusest isikute kõrval ka tuhandeid ingerlasi, karjalasi, ukrainlasi, juute, grusiine jt.

Ehkki põgeniketulv ületas Venemaa piire mitmel suunal, saabus enamik pagulasi endise Vene impeeriumi läänealadele tekkinud uutesse riikidesse, sealhulgas Eestisse. Kui rääkida statistikast, siis on Soome jõudnud pagulaste arvu hinnatud veidi enam kui 30 000 isikule. Eestis, kust otsisid varjupaika eelkõige 1919. aasta hilissügisel Petrogradi all lüüa saanud Loodearmee sõdurid ja ohvitserid ning nendega põgenemisel liitunud tsiviilisikud, elas Vene pagulasi 1920. aastate alguses hinnanguliselt ligikaudu 20 000.⁴⁷

Kuigi paarkümmend tuhat Vene põgenikku jõudis 1920. aastate alguseks ka Lätisse ja Leetu, kasvas nende arv suurimaks Poolas, millest kujunes põgenikele üks olulisemaid väravaid edasilikumiseks Läände: 1924. aastal hinnati Poolasse pidama jäänud põgenike arvu ligikaudu 80 000 isikule.⁴⁸ Lääne-Euroopas kujunes Vene põgenike suurimaks keskuseks esialgu Berliin, kus elas 1920. aastate alguses enam kui 300 000 pagulast. 1920. aastate keskel, mil korteripuudus ja raskused töökohtade leidmisel vähendasid Saksamaa atraktiivsust põgenike sihtmaana, rändasid paljud neist edasi Prantsusmaale ning “Vene kultuurikeskuse” rolli Euroopas võttis üle Pariis.⁴⁹

Kui vaadelda Euroopa riikides valitsenud suhtumisi Vene põgenikesse, siis sarnanesid need teiste välismaalaste suhtes võetud hoiakutega.

⁴⁶ Sir John Hope Simpson, *The refugee problem: report of a survey* (London, New York, Toronto: Oxford University Press, 1939), 62–63.

⁴⁷ *Ibid.*, 74–75, 82. Eestisse jõudnud pagulaste arvu kontekstis on oluline märkida, et 1919. aasta lõpul korratu massina üle piiri valgunud ja Ida-Virumaale majutatud pagulastest suri hinnanguliselt 8000–12 000 sama aasta lõpul ja 1920. aasta alguses tüüfusesse, vt Jaak Valge, “20. sajand: kas Eestil on põhjust vabandada?”, *Horisont*, 1 (2007), 15–19.

⁴⁸ Selle numbri puhul tuleb arvestada, et põgenike hulka võidi arvesta ka teisi kodakondsuseta isikuid, st neid endiseid impeeriumialamaid, kellele uute riikide võimud keeldusid kodakondsust andmast, vt Simpson, *The refugee problem*, 76–77, 362.

⁴⁹ Bade, *Migration in European history*, 201.

Üldistavalt võib öelda, et sõjajärgsetes majandusraskustes vaevelnud riikides ei olnud pagulased kuigi teretulnud.⁵⁰ Eriti teravaid sotsiaalseid probleeme tekitas põgenike vastuvõtmine Nõukogude Venemaaga piirnenud uutes riikides, kellel puudusid pagulaste majutamiseks ja toitmiseks nii sissetöötatud süsteem kui ka vajalikud vahendid. Olukorra muutis veelgi kriitilisemaks asjaolu, et rajariikide territooriumitele saabunud põgenikemassid töid endaga kaasa tüüfuseepideemia, mille peatamiseks loodi rahvusvaheliste abiorganisatsioonide eestvõttel Venemaa läänepiirile sanitaarkordon.⁵¹ Tähtsasse rolli asetus selles kontekstis ka Narva piiripunkt, mille kaudu korraldati 1920. aastatel Eesti ja Venemaa vahelist liiklust: piirile loodud karantiinis püüti välja sõeluda mitte ainult tüüfuse- vaid ka “kommunismipisikuga” nakatunud isikuid.

Kuid umbesku “Nõukogude Venemaa taudipesast” saabunute vastu läitsid rajariikides veel muudki põhjused. Alles hiljaeagu Vene võimu alt vabanenud uutes riikides kalduti käsitlema ka “valgeid” Vene põgenikke ohuna riigi julgeolekule. Põgenike seas levinud lootus, et kommunistlik eksperiment Venemaal ei kesta kaua ja tsaaririik taastatakse peagi selle endistes mõõtmetes, aitas sellist arusaama ainult süvendada. Otseselt mõjutasid suhtumisi Vene põgenikesse sihtriikide enamusrahvuse senised suhted Vene vähemusega ning riigis iseseisvumise järel toimunud poliitilised arengud. Nii mõjutasid näiteks Soomes 1918. aasta kevadel puhkenud kodusõja tulemusena halvenenud suhtumised riigis elanud venelastesse ka suhtumisi Soome saabunud Vene põgenikesse. Lisaks sõjakogemustele mängisid suhete halvenemises rolli mälestused venestusperioodist ning kartus, et “valgete” võidu korral liidetakse Soome taas Venemaa koosseisu. Nii avalikkuses kui ka parlamendiistungitel kõlasid arvamused, et “valged” venelased ohustavad Soome riiki mitte ainult majanduslikult, aidates süvendada valitsevat korteri- ja toiduainetepuudust, vaid ka poliitiliselt: endiselt emamaalt Soome saabunud tsaariaegseid poliitikuid ja ohvitsere oli kodusõjajärgses Soomes, kus püüti vabaneda kõigest venepärasest, keerule käsitleda pelgalt humanitaarabi vajavate pagulastena. Kriitika teravnedes karmistati piirivalvet, hakati salaja üle piiri tulnuid tagasi saatma ning piirati nii sissesõidu- kui ka peatuslubade väljastamist Vene põgenikele.⁵² Ning nagu mujal Euroopas, oli ka Soomes pagulaste tee riigi kodakondsuse saamiseks üsna “kivine” – selleks nõuti mitte ainult viieaastast

⁵⁰ Bade, *Migration in European history*, 200; vt ka Simpson, *The refugee problem*, 366.

⁵¹ Simpson, *The refugee problem*, 74; vt ka Edgar Kant, *Linnad ja maastikud*, koost Ott Kurs (Tartu: Ilmamaa, 1999), 289.

⁵² Vt Haimila, “Kiittämättömät vieraat”.

riigisviibimist, vaid ka poliitilist usaldusväärust, häid elukombeid ja võimekust ennast ja oma peret üleval pidada.⁵³

Sarnane retoorika ei olnud võõras ka Eesti toonases ajakirjanduses.⁵⁴ Ka Eestis ei peetud Venemaa endise hiilguse taastamist ihalevaid pagulasi riigile lojaalseteks: ei olnud saladus, et 1919. aasta lõpul Eestisse taganenud Loodearmee juhtkond ei pooldanud iseseisvat Eesti riiki. Kahtlusi endise tsaaririigi sõjaväelise ja poliitilise eliidi hulka kuulunud pagulaste lojaalsuses süvendas veelgi pagulaste endi üleolev suhtumine Eesti riiki, ning tegevus, mida Eesti korrakaitseorganid käsitlesid selgelt riigivastasena.⁵⁵ Sellest, et pagulaste seas levinud lootus peagi koju tagasi pöörduda vähendas nende huvi integreeruda asukohariikide ühiskonda, annab muuhulgas tunnistust ka emigrantide tagasihoidlik huvi Eesti kodakondsuse taotlemise vastu 1920. aastatel.

Lootust, et põgenikud peagi tõepoolest Venemaale naasevad, hellitasid aga ka paljud pagulasi vastuvõtnud riigid. On arvatud, et just seetõttu anti sedavõrd suurele põgenikeseltskonnale võimalus rajariikide piire ületada.⁵⁶ Ometi selgus juba õige varsti, et põgenike lootused Nõukogude võimu peatsest kukumisest on määratud nurjuma ning põgenikel ei ole enam kodumaad, kuhu neil oleks turvaline tagasi pöörduda. Oluline verstepost Venemaalt pagenud isikute põgenikustaatuse kinnistamisel oli 1921. aasta, mil Nõukogude valitsus otsustas võtta riigist põgenenud isikutelt kodakondsuse.⁵⁷ Ehkki põgenike kodakondsust käsitletud dekreete on nimetatud retoorilisteks, sest riik võttis kodakondsuse isikutelt, kes olid sellest ise juba lahti ütelnud, oli põgenike juriidiline staatus 1921. aasta järel kõike muud kui turvaline – neil ei olnud ühtegi valitsust, mis võinuks neid häda korral kaitsta. Just diplomaatilise kaitse puudumine eristas neid kõigist

⁵³ Pekka Nevalainen, *Viskoi kuin Luoja kerjäläistä: Venäjän pakolaiset Suomessa 1917–1939* (Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 1999), 89–91.

⁵⁴ [Toimetajaveerg], *Vaba Maa*, 5.10.1920, 2.

⁵⁵ Vt nt O. Vassilkovsky toimik, ERA, f. 1, n. 7, s. 30; B. Bojarintsevi toimik, ERA, f. 1, n. 7, s. 31; N. Vassiljevi toimik, ERA f. 1, n. 7, s. 37.

⁵⁶ Simpson, *The refugee problem*, 107, 236–237.

⁵⁷ 1921. aastal vastu võetud dekreetidega võeti kodakondsus kõigilt neilt, kes olid lahkunud Venemaalt enne või pärast oktoobrirevolutsiooni ilma, et neil oleks olnud selleks võimuesindajatelt saadud luba. Samuti neilt, kes olid osalenud Nõukogudevastastes võitlustes või kes ei olnud kasutanud neile rahvusvaheliste lepingutega antud õigust opteerida Nõukogude kodakondsust. 1924. ja 1930. aastal laiendati kodakondsuse kaotanud isikute määratlust veelgi, nii et 1930. aastate alguseks olid praktiliselt kõik Vene põgenikud, kes ei olnud taotlenud mõne muu riigi kodakondsust, muutunud kodakondsuseta isikuteks, vt Yuri Felshinsky, “The legal foundations of the immigration and emigration policy of the USSR, 1917–27”, *Soviet Studies*, 34 (1982), 341; Simpson, *The refugee problem*, 233.

teistest välismaalastest.⁵⁸ Kodumaale tagasi pöördumine tähendas ohtu sattuda repressioonide ohvriks, kuid ka töö saamine või reisimine Euroopas tekitas Vene põgenikele, keda võrdsustati sageli kõigi teiste välismaalastega, tõsiseid probleeme.⁵⁹

Küsimus põgenike staatusest ja nende varustamisest isikut tõendava dokumendiga – mis oli eriti tähenduslik arvestades Vene ütlust, mille järgi koosneb inimene mitte ainult ihust ja hingest, vaid ka passist – tõstus 1920. aastate alguses Rahvasteliidu tasemel. 1922. aastal jõuti rahvusvahelise kokkuleppeni töötada kodakondsuseta isikute jaoks välja spetsiaalne isikutunnistus, mida hakati selle peamise väljatöötaja, Rahvasteliidu põgenike ülemkomissari Fridtjof Nanseni järgi kutsuma “Nanseni passiks”. Kuid ka see, eelkõige reisidokumendina välja töötatud “pass” ei taganud pagulastele nende asukohariigi kaitset. Pealegi ei kohustunud dokumendi väljastanud riigid reisile läinud pagulasi oma territooriumile tagasi võtma – “Nanseni passi” kasutusse võtnud enam kui 50 riigist nõustus vaid 23 ettepanekuga muuta riigist lahkunud põgenike tagasivõtmine kohustuslikuks.⁶⁰ Nende 23 riigi seas oli ka Eesti Vabariik, kus oli Vene pagulasi varustatud F. Nanseni juhtimisel väljatöötatud isikutunnistusega juba 1923. aasta novembrist.

Lisaks otsusele lubada Nanseni passi omanikel välisreise järel riiki tagasi pöörduda, tulid Eesti toonased võimuesindajad pagulastele vastu aga veel mitmes teiseski valdkonnas, eristades neid ülejäänud mitte-kodanikest. Nii tehti Vene põgenikele erand nii 1920. aasta alguses kui ka sama aastakümne keskel käivitunud välismaalaste väljasaatmise kontekstis: humansetel kaalutlustel ei peetud võimalikuks põgenikke Nõukogude Venemaale tagasi saata.⁶¹ Kuid nagu juba eespool märgitud, ei tähenda see, et pagulaste, ja eriti endise poliitilise ja sõjaväelise eliidi esindajate riigis viibimist oleks Eesti kõrgemal võimutasandil pooldatud. Ehkki siseministeriumis mõisteti, et teatud juhtudel tuleb põgenike suhtes rakendada erireegleid, loodeti samas, et nad aja jooksul vabatahtlikult riigist lahkuvad. Kõige

⁵⁸ Simpson, *The refugee problem*, 229–230.

⁵⁹ Gatrell, “War, population displacement and state formation”, 27. Siinkohal tasub meenutada, et kodakondsusest ilma jätmine tabas 1930. aastatel ka Saksamaal ja Austrias elanud juute. Eriti kurioosseks kujunes nende juudi rahvusest isikute olukord, kellel õnnestus 1930. aastate lõpul oma koduriigist pageda ja otsida varjupaika riikidest, mis astusid Teise maailmasõja puhkedes sõtta Saksamaa-vastases koalitsioonis – vaatamata sellele, et nende koduriik oli nad oma kodanike hulgast välja arvanud, muutusid nad sõja puhkedes oma uutes asukohariikides “vaenulikeks võõrasteks” ja langesid sellega kaasnenud raskuste ja tagakiusamiste ohvriks.

⁶⁰ Simpson, *The refugee problem*, 198–200, 202, 239–240.

⁶¹ Sarnaselt Eestiga tehti samasugune erand ka näiteks Soomes viibinud Vene põgenikele, *ibid.*, 259–260.

tervitavamaks peeti seejuures just nn “intelligent” isikute lahkumist, kes olid siseministri hinnangul riigile märksa “koormavamad” kui lihttöölised, kes sulandusid hõlpsamini Eesti ühiskonda.⁶²

Poliitiliste kaalutluste kõrval kallutas Eesti ametnikke põgenike väljarännet pooldama riigis valitsenud majanduslik kitsikus. Nagu märkis siseminister K. Einbund juba 1920. aasta sügisel, ei võimaldanud Eesti toonased “toitlus- ja korteriolud pagulaste kauaajalist riigis viibimist”.⁶³ Sama seisukoht püsis läbi 1920. aastate esimese poole, tõusetudes ministeeriumitevahelistel koosolekutel ning kajastudes Rahvasteliidu põgenike ülemkomissari järelepärimistele saadetud vastustes. Soovi pagulaste Eestist lahkumiseks süvendas 1920. aastatel seegi, et paljud põgenikud ei leidnud tööpuuduse tingimustes endale teenistust ja sõltusid riigipoolsest abist, mis eristas neid jällegi teistest välismaalastest, kellel võimalused töötuariraha taotlemiseks puudusid.⁶⁴ Kuid nagu nentis minister Einbund, ei olnud riigivõimudel kodakondsusest ilma jäänud põgenike väljarände osas suurt midagi peale hakata, sest “kuhu neid panna” – vabatahtlik väljarändamine ei olnud pagulaste seas 1920. aastatel kuigi populaarne.⁶⁵

Kui võimalusi innustada pagulaste väljarännet nappis, jäi üle piirata Vene põgenike juurdetulekut. Nagu paljude teiste riikide valitsused, ei olnud ka Eesti võimuorganid huvitatud sellest, et riigis viibinud välismaalaste arv täieneks Eestist tööd otsinud või riiki pikemalt peatuma jääda soovinud kodakondsuseta isikute arvel.⁶⁶ Vene pagulaste sisserände piiramine käis ühte jalga üldiste muutustega sisserändepoliitikas: 1923. aasta kevadel kehtestatud sisserändepiirangutes käsitleti eraldi ka Vene põgenike küsimust.⁶⁷ Ka kodakondsuseta isikutele võis võimaldada Eestisse tööle tulekut vaid “Eestile usaldusväärilise ja majanduslikult kasuliku äri

⁶² Töö- ja hoolekandeministeeriumis Vene pagulaste küsimuse selgitamiseks toimunud koosoleku protokoll, 19.4.1926, ERA, f. 957, n. 12, s. 119, l. 38–39; vt ka Alenius, “Dealing with the Russian population”, 172.

⁶³ Siseminister välisministeeriumi informatsiooniosakonna juhatajale, 9.1920, ERA, f. 14, n. 1, s. 294, l. 75.

⁶⁴ 1924. aastal oli politsei peavalitsuse andmeil Eestis viibinud ligemale 18 000 pagulasest töötud 1500 ehk veidi üle 8%, vt politsei peavalitsus välisministeeriumile, 22.10.1924, ERA, f. 957, n. 12, s. 119, l. 16; vt ka välisministeerium Rahvasteliidu põgenike ülemkomissarile, 7.11.1924, ERA, f. 957, n. 12, s. 119, l. 17.

⁶⁵ Vt viidet 62; vt ka Vahur Made, *Külalisena maailmapoliitikas: Eesti ja Rahvasteliit 1919–1946* (Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 1999), 261.

⁶⁶ Vene pagulaste pikaajalise peatumise tõkestamiseks seati näiteks Lätis sisse süsteem, kus põgenikud pidid riiki sisenemisel deponeerima teatud summa, mille nad said tagasi alles riigist lahkudes, vt Simpson, *The refugee problem*, 272.

⁶⁷ Väljamaalaste passide sisse- ja väljasõiduks viseerimise kord, 24.3.1923, ERA, f. 957, n. 9, s. 51, l. 9–10.

esindajana, töösturina või eriteadlasena”. Kuid erinevalt teistest välismaalastest pidid ka “majanduslikult kasulikud” kodakondsuseta isikud näitama sisserändeloa taotlemisel ette tagasisõiduviiisa. Põhjus selleks peitus asjaolus, et mõnes teises riigis väljastatud isikutunnistusega põgenikku, kellel puudus luba sellesse riiki tagasi pöörduda, oli võimatu hiljem riigist välja saata.⁶⁸ Pealegi seisis põgenike selja taga võimsa kaitsjana Rahvasteliidu ülemkomissar F. Nansen. Nii võibki kokkuvõtvalt nentida, et 1920. aastatel Eestisse rännata soovinud põgenikud, kes ei olnud rahvuselt eestlased ning kellel ei olnud Eestiga mingit varasemat sidet, nagu näiteks liikumata varandust või Eestis elavaid perekonnaliikmeid, võisid saada peatuslubasid vaid lühikeseks ja konkreetselt piiratud ajaperioodiks.⁶⁹

Arvestades Eestis viibinud pagulaste seas levinud tööpuudust ning asjaolu, et 1930. aastate alguses Eestit tabanud ülemaailmse majanduskriisi tingimustes kahanesid nende tööleidmise võimalused veelgi,⁷⁰ kujunes juba aastaid Eestis elanud mitte-kodanikele üheks väljapääsuvõimaluseks Eesti kodakondsuse taotlemine. Nanseni passiga Eestis elanud isikute kasvanud huvi kodakondsuse taotlemise vastu peegeldub toonases statistikas: 1920. aastate lõpul ja 1930. aastate alguses tõusis Eesti kodakondsuse saanute seas järsult Vene põgenike osakaal.⁷¹ Tõenäoliselt olid ka Eesti võimuesindajad jõudnud selleks ajaks arusaamisele, et enamik Vene pagulasi ei kavatse Eestist lahkuda ega kujuta endast julgeolekuriski, mille avalduseks võib pidada 1934. aastal kodakondsusseadusesse sisse viidud muudatust lubada üle kümne aasta Eestis elanud kodakondsuseta isikutel taotleda kodakondsust ilma eesti keele eksamit sooritamata.⁷² Uks Eesti kodakondsusesse astumiseks oli sellega paotunud enamikule Vene pagulastest, avades neile omakorda ukсед rändamiseks laia maailma juba Eesti kodanikena. Kuid seda mõistagi vaid juhul, kui riigid, kuhu uued kodanikud rännata soovisid, olid valmis neile oma ukse avama.

⁶⁸ Seletuskiri väljamaalaste passide sisse- ja väljasõiduks viseerimise korra juurde, 24.3.1923, ERA, f. 957, n. 9, s. 51, l. 11.

⁶⁹ Juhtnõõrid politsei peavalitsuse ülemale väljamaalaste sissesõidupoliitikas (täiesti salajane), 1923, ERA, f. 1, n. 1, s. 7095, l. 62–63.

⁷⁰ 1932. aastal juurutatud range töölubade muretsemise kord puudutas eelkõige Vene põgenike haritumat seltskonda, sest loa muretsemisest vabastati maapiirkondades põllu- metsa-, maaparandus-, kaevandus- või mustatöölistena teenistust leidnud kodakondsuseta isikud. Välismaalastele teenistusloa andmise seadus, *Riigi Teataja*, 26 (1932), 207; Määrus isikute kohta, kes teenistusloa muretsemisest vabastatud, *Riigi Teataja*, 28 (1932), 230.

⁷¹ Hugo Reiman, “Riikkondsuse vahetamine”, *Eesti statistika*, 110 (1931), 2.

⁷² Kodakondsuse seaduse muutmise ja täiendamise seadus, *Riigi Teataja*, 93 (1934), 743.

Kokkuvõtteks

Sisserändepiirangute kehtestamine nii Euroopas kui ka Ameerika Ühendriikides pärast Esimest maailmasõda tähistas varasema “vaba töörandeajastu” lõppu ja uue, “piirikontrolliajastu” koidikut. Välismaalaste sisserände seati piiranguid mitte ainult sõjas laostunud, vaid ka sellest võitjana väljunud riikides. Enamikus neist asetati sisserände reguleerimine tööturupoliitika teenistusse. Kuid lisaks viletsale majanduslikule olukorrale mõjutasid valitsuste suhtumisi teiste riikide kodanike sisserändesse ka suure sõja ajal välismaalaste suhtes süvenenud usaldamatus ning võimuesindajate pingsad püüded riigi rahvastikku konsolideerida. Üldjoontes võib väita, et sisserändekontrolli kasutamist riigivõimu teostamise hoovana suunasid Esimesele maailmasõjale järgnenud aastakümnetel nii riikide sise- ja välispoliitilised (sh majanduslikud) huvid kui ka valitsevale ajastule iseloomulikud suhtumised.

Eesti sisserände reguleerimise ja peatuslubade jagamise praktika ei erinenud oluliselt mujal Euroopas rakendatust. 1920. aastatel seati ka Eestis piiranguid nii välismaalaste riiki sisenemisele kui ka riigis viibimisele. Millega seletada Eestis 1920. aastatel rakendatud kitsendavat sisserändepoliitikat?

Esiteks võib nimetada majanduslikke põhjusi: kõigile tulla soovinuile ei suudetud pakkuda Eestis tööd ning riigivõimu huvides ei olnud kasvatada riigis viibinud töötute välismaalaste määra. Nii nagu mujal Euroopas, tõi ka tööpuuduse kasv Eestis üldreeglina kaasa välismaalaste sisserände kitsendamise ja Eesti kodanike eelistamise teiste riikide kodanikele ning kodakondsuseta isikutele kohalikul tööturul.

Kuid sisserändepoliitikat mõjutanud tegurina ei saa alahinnata ka eestlaste ja kohalike vähemusrahvuste vaheliste suhete rolli. Ehkki Eesti kahe maailmasõja vahelise perioodi vähemuspoliitikat on teiste uute riikide praktikaga kõrvutades nimetatud üsnagi liberaalseks,⁷³ suhtuti Eesti sisejulgeoleku tagamise eest vastutanud asutustes iseseisvuse algusaegadel vähemusrahvustesse kuulunud isikute ja eelkõige endise poliitilise eliidi esindajate lojaalsusesse tõsiste kahtlustega. Nii võibki näiteks saksa ja vene rahvusest teiste riikide kodanike sisserände kitsendamist 1920. aastate keskel seostada muuhulgas võimuesindajate soovimatusega kasvatada neisse rahvusrühmadesse kuulunud isikute arvu Eestis. Ehkki poliitiliselt või majanduslikult ebasoovitavaks osutunud välismaalasi sai hiljem riigist välja

⁷³ Vt Kari Alenius, “Under the conflicting pressures of the ideals of the era and the burdens of history: ethnic relations in Estonia, 1918–1925”, *Journal of Baltic Studies*, 35:1 (2004), 32; Marina Cattaruzza, “‘Last stop expulsion’ – The minority question and forced migration in East-Central Europe: 1918–49”, *Nations and Nationalism*, 16:1 (2010), 114.

saata, tähendas see korrakaitseasutustele lisatööd, muutes otstarbekaks tõkestada soovimatute isikute Eestisse asumist juba teisel pool riigipiiri.

Ka pagulaste sisserände kitsendamise ajendina võib nimetada tööpuiduse kõrval vene rahvusest isikutega seostatud lojaalsusriske, seda enam, et põgenike sisse- ja väljarände reguleerimisel tuli 1920. aastatel teha mitmeid riikliku suveräänsuse põhimõttega vastuollu minevaid mööndusi: riigile “kahjulikuks” osutunud põgenike riigist välja saatmisel tuli arvestada mitte ainult Rahvasteliidu põgenike ülemkomissari arvamuse, vaid ka teiste riikide valmidusega põgenikke oma territooriumile lubada.

Kokkuvõtvalt võibki väita, et sarnaselt teiste sõjajärgsetes majandusraskustes vaevelnud riikidega lähtusid ka Eesti Vabariigi võimuesindajad 1920. aastatel sisserändepoliitikat vormides eelkõige pragmaatilistest kaalutlustest, pidades sisserände- ja peatuslubasid jagades silmas riigi julgeoleku- ning majanduslikke huve. Kuid mitte-kodanikest mitte-estlaste sisserände tõkestamise kontekstis ei saa tähelepanuta jätta veel ühte olulist aspekti – rändepoliitika praktiliste elluvijate isiklike eelarvamusi ning suhtumisi rahvusküsimusse üldisemalt. Oli aeg, kus uusi ametkondi juhitud ja neis töötanud üksikisikute seisukohtadel oli sisserännet lubavate või keelavate otsuste langetamisel erakordselt suur kaal.

ABSTRACT: Closing doors: the immigration policy of the Republic of Estonia in the 1920s

This article studies the Estonian immigration policy of the 1920s in comparison with immigration policies implemented in other European states at that time. The aim of the article is to determine the principles influencing decisions made regarding the immigration of foreigners – that is, citizens of other states as well as persons without citizenship as a result of the First World War.

In brief, the implementation of immigration controls in Europe after the end of the First World War can be explained both by economic and political factors. First, most European countries faced an economic breakdown leading to increasing unemployment rates and shortages of consumables. Thus European authorities did not welcome newcomers, who would most likely face unemployment in the receiving countries and become an

additional burden to already overloaded welfare systems. However, the introduction of strict immigration restrictions for foreigners searching for jobs or residence after the end of the war has also been associated with the Great War itself, in that it inflamed nationalistic hatred among belligerents and thus had an influence on the general rise of nationalism and xenophobia in the post-war years.

As this study has shown, the Estonian immigration policy did not differ much from the practice implemented in other European nation-states at that time. Like the majority of other “new” states that were established in Europe as a result of the First World War, Estonia was heavily suffering from economic breakdown in the early 1920s. The influence of rising unemployment and food shortages can be seen in the restrictive immigration policy. The desire of the Estonian authorities to control and stop the inflow of foreign citizens seeking jobs in Estonia can be seen both in limitations set for the issuance of entry permits as well as permissions to reside within the state’s territory. A direct correlation between the worsening of the economic situation and the introduction of restrictions on the immigration of foreigners can be distinguished. The most strenuous attempts to restrict the immigration of foreign citizens to Estonia were made during the years directly following the proclamation of independence, and again in 1923 when the economy was hit with a new depression.

However, the influence of ethnic relations in Estonia on the formation of the immigration policy cannot be neglected. Although Estonia is known for its liberal minority policy, the loyalty of minorities – and especially of those who had belonged to the former power elites – was doubted in Estonian administrative circles in the early 1920s. Thus, the restrictions set on the immigration of persons belonging to certain ethnic groups (i.e. Russians or Germans) could also be associated with the unwillingness of the Estonian authorities to increase their numbers in Estonia. However, the restrictive policy could also be explained by attempts to stand against “nepotism” in the industrial and banking sectors (e.g., to avoid the recruitment of German rather than Estonian citizens to businesses run by the local Baltic-Germans).

Several problems were also associated with the immigration of Russian refugees, whose number in Estonia has been estimated to exceed 20,000 in the early 1920s. Similarly to loyalty risks associated with the influx of communists, the loyalty of White Russians who had fought for the re-establishment of the Russian empire was seriously doubted in Estonian political circles, leading to strict surveillance of their activities in Estonia

by the local police authorities as well as to restrictions set for their entry. Although refugees already residing in the state's territory were treated differently from other persons who were not holding Estonian citizenship (e.g., they were not expelled from Estonia and were given limited unemployment benefits), their further influx was nearly banned in 1923.

In all, it can be said that Estonia, similarly to other "new" European states, was suffering immense economic hardships after the end of the First World War, and the economic and security interests of the state were kept in mind by the Estonian political circles when forming the immigration policy in the 1920s. As a result, restrictions on the immigration of foreigners were introduced in order to favor the recruitment of Estonian citizens in the local labor market.

KEYWORDS: immigration, labor migration, Estonia, 1920s.

HELEN ROHTMETS (b. 1977) is a Ph.D. student at the Institute of History and Archaeology, University of Tartu.*

* Correspondence: Institute of History and Archaeology, University of Tartu, Ülikooli 18, 50090 Tartu, Estonia. E-mail: helen.rohtmets@ut.ee