

Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseadus – kas on põhjust olla uhke?

MARJU LUTS-SOOTAK

Kokkuvõte. 1930. aastate alguse majanduskriisiga kaasnenud poliitiliste kriiside põhjustajana kujutati kehtivat põhiseadust. Sellest ajast peale on kombeks rääkida 1920. aasta põhiseadusest kui õigusaktist, mis lubas liiga palju demokraatiat ja poliitilist killustatust ning andis indiviidi õigustele ja huvidele õigustamatult tugeva positsiooni riiklike huvide ees. Artiklis näidatakse, et parteiline killustatus ja nõrk poliitiline kultuur ei johtunud põhiseadusest, vaid Eesti poliitiliste jõudude reaalsest tegutsemisest. Ka ei saa öelda, et valitsusvõimu nõrkuse oleks põhjustanud parlamendivõimu liigne tugevus. Põhiseaduses oli väga suur rõhk rahvasuveräänsuse ideoloogial: lühike, ainult kolmeaastane parlamendi valimise periood; parlamendi tööperioodi jätkumise sõltuvus rahvahääletuse tulemusest; rahvahääletus põhiseaduse ainsa muutmisevormina. Kui põhiseadust oleks saanud muuta ka muul moel, oleks võinud selle toimimisel segama hakanud lahendusi lihtsamini parandada ja Eesti esimest põhiseadust ei oleks ehk juba 13 aastat hiljem väga radikaalselt muudetud. Põhiseaduses sätestatud liberaalsele põhiõiguste kataloogile sai saatuslikuks asjaolu, et Eestis kehtis ikka veel Vene impeeriumi ajast pärit eriolukorraõigus, mida oli võimalik rakendada ka rahuajal. Ei Eesti Vabariigi riigikorralduse alusepanekul ega selle edasisel kujundamisel kahe maailmasõja vahelisel ajal ei pööratud eriti tähelepanu kohtute olulisele rollile nii põhiõiguste kui ka demokraatlike institutsioonide ja liberaalse demokraatia normatiivse süsteemi kaitsel.

Märksõnad: Eesti Vabariik, 1920. aasta põhiseadus, rahvasuveräänsus, võimude lahusus ja vastastikune kontroll, kohtuvõimu kaitsefunktsioon

Kui ma oma ettekande¹ pealkirja päris pikka aega tagasi välja pakkusin, tundus mulle, et saan anda lihtsa ja selge vastuse selles esitatud küsimusele, kas on põhjust olla uhke Eesti esimese põhiseaduse² üle. Mida halba saab olla põhi-

¹ Artikkel põhineb ettekandel, mille pidasin põhiseaduse sajandale aastapäevale pühendatud 36. Eesti õigusteadlaste päevade avaplenaaril 8. oktoobril 2020 Tartus. Artikli jaoks on teksti olulisel määral täiendatud. Urimist toetas Eesti Teadusagentuur PRG969 kaudu.

² Asutava Kogu poolt 15. juunil 1920 a. vastuvõetud Eesti vabariigi põhiseadus. – RT 09.08.1920, 113–114.

seaduses, mida on nimetatud demokraatlikuks ja liberaalseks nii selle kehtimise ajal kui ka tagantjärele? Samas tasub tähele panna, et peaaegu kunagi ei kasutata neid adjektiive neutraalselt kirjeldavate tunnustena, vaid enamasti osutatakse mingile liialeminekule. 1920. aasta põhiseadust olevat „iseloostatud kui erakordselt demokraatlikku, isegi ultrademokraatlikku põhikorraakti“.³ Ma püüan alljärgnevalt lahti harutada seda lõngakera, mis sunnib rääkima liialdustest selles põhiseaduses, ning osutan võimalusele, et võib-olla peaksime mõnel puhul rääkima mitte liialdustest, vaid hoopis vajakajäämistest.

Demokraatlik põhimõte 1920. aasta põhiseaduses

Ei ole vist autorit, kes ei rõhutaks, kuidas Eesti Asutav Kogu tõsimeeli pingutas, et luua alus demokraatlikule vabariiklikule põhikorraale. 1924. aastal kirjeldas endine Peterburi ülikooli professor ja Vene impeeriumi kõrgeima kohtukoja ning riigiasutuse Valitseva Senati liige, selleks ajaks juba mitmendat aastat Tartu ülikooli finantsõiguse professor Eduard Berendts, kuidas Asutav Kogu andis endale 1919. aasta esimeses vaimustushoos tehtud ajutise põhiseaduse ehk Vabariigi valitsemise ajutise korraga⁴ äärmiselt suured volitused, et luua „puht-demokraatlik“ riik.⁵ 1920. aasta pärispõhiseadus olevat koostatud juba kainenemas meeleolus ning saanud oma loomult mõõdukam kui 1919. aasta ajutine põhiseadus.⁶ Aga ka see konstitueerinud „esindusdemokraatliku vabariigi“ (*demokratische repräsentative Republik*), mis toetus teadlikult ja järjekindlalt teostatud rahvasuveräänsuse põhimõttele.⁷

Rein Marandi on Eesti tollase demokraatia komistuskiviks pidanud 1920. aasta põhiseadusega sisse seatud segasüsteemi, mis ei lasknud maksvusele ei Inglise tüüpi parlamentarismi ega Ameerika Ühendriikide tüüpi dualismi.⁸

³ R. Maruste, H. Schneider. Eessõna. – Taasvabanenud Eesti põhiseaduse cellugu. Tartu 1997, lk 12; rõhutused minult.

⁴ Asutava Kogu poolt 4. juunil 1919. a. vastuvõetud Eesti vabariigi valitsemise ajutine kord. – RT 09.07.1919, 44, 91.

⁵ E. Berendts. Die Verfassungsentwicklung Estlands. – Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart XII/1924, lk 193.

⁶ Samas, lk 192.

⁷ Samas, lk 194.

⁸ R. Marandi. Riigivõimude tasakaalu otsingul. Põhiseaduse parandamise püüdlused Eestis 1929–1933. – A. Loit (koost.). Valitud artikleid Eesti riigist ja poliitikast. Tallinn 2007, lk 19–44.

Ehkki viimasel ajal on Ühendkuningriigis ette tulnud ka koalitsioonivalitsusi, kehtivad mõlemad Anglo-Ameerika variandid musternäidetena läbi aegade hästi vastu pidanud enamusedemokraatiast. Seevastu Mandri-Euroopas eelkõige pärast esimest maailmasõda rajatud ja juba enne teist maailmasõda mitmel pool kokku varisenud koalitsioonidemokraatia sai kõigepealt nendesamade varingute tulemusel külge häbimärgi ja on saanud oma püsivust tõestada alles 20. sajandi teisest poolest saati. Hollandi politoloog Arend Lijphart on alates 1984. aastal esmatrükis ilmunud raamatust „Demokraatiad“⁹ laiendanud oma võrdlevat analüüsi pikemat aega püsinud demokraatiavormidele ning näidanud, et palju-parteiliste süsteemide „leppedemokraatia“ ehk meie tavapärase sõnakasutuse kohaselt koalitsioonidemokraatia ei ole tingimata ebastabiilsem Anglo-Ameerika maade enamusedemokraatiast, kus sisuline võimuvõitlus käib vaid kahe suure partei vahel ja valitsuse moodustab valimised võitnud partei.¹⁰ Praeguseks võiks ka taasiseseisvunud Eesti Vabariik Lijpharti analüüsitavas valimisse kuuluda. Eesti Vabariigi maailmasõdadevaheline ajalugu kahjuks diskvalifitseeris meie isamaa Lijpharti valikukriteeriumide jaoks – demokraatia ei püsinud piisavalt kaua.

Siin korra juba tsiteeritud professor Berendts nägi oma 1924. aasta artiklis Eesti poliitilises režiimis kolme põhilist puudujääki. Esimesena tõi ta sama moodi nagu paljud teisedki kriitikud esile erakondluse ehk leppedemokraatia mudeli, mis põhjustas parlamendi killustumise.¹¹ Parasjagu oli koos II Riigikogu, kuhu oli valitud 14 parteid. See ei olnud küll maailmarekord – Läti esimesse parlamenti oli valitud tervelt 16 poliitilise jõu esindajad¹² –, aga piisavalt palju, et anda professorihärrale põhjust hüüumärgiga oma rahvusvahelise publiku tähelepanu äratada. Eesti Vabariigi I Riigikogus oli erakondi olnud kümme. Vähemalt osalt võib selle killustumise põhjust näha valimiskünnise puudumises. See oli aga pigem valimis-¹³ kui põhiseaduse puudujääk. Berendtsi artikli avaldamise, aga ilmselt juba kirjutamisegi ajal oli valitsus alustanud uue valimiseaduse väljatöötamist.¹⁴ 1926. aastal, enne III Riigikogu valimist kehtestati

⁹ A. Lijphart. *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven, London 1984.

¹⁰ Eestikeelses tõlkes koos Rein Taagepera saatesõnaga A. Lijphart. *Demokraatia mustrid: valitsemisvormid ja nende toimimine kolmekümne kuues riigis*. Tallinn 2009.

¹¹ E. Berendts (viide 5), lk 197.

¹² J. Valge. *Eesti parlament 1917–1940. Poliitiline ajalugu*. Tallinn 2019, lk 211, viide 1.

¹³ Asutava Kogu poolt 2. juulil 1920 a. vastuvõetud Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahva algatamise õiguse seadus. – RT 30.07.1920, 113–114, 242.

¹⁴ Valitsus olevat sellega alustanud 1923. aastal. J. Valge (viide 12), lk 246.

põhimõte, et Riigikogusse said vaid need erakonnad, kelle valimishääletest jätkus vähemalt kahe saadiku sissesäämiseseks.¹⁵ Nii kaasaegse kui ka tagantjärele antud hinnangu kohaselt olevat see muudatus teinud ülemäärasele killustatusele lõpu. Seda väitis näiteks Jüri Uluots oma riigiõiguse loengutes Kõrgemas Sõjakoolis,¹⁶ sama meelt on uuem Eesti ajaloo üldkäsitlus.¹⁷ Hiljem, Pätsi autoritaarse režiimi ajal erakondade asemele rajatud ühtse Isamaaliidu juhtide sekka kuulunud Uluots ei näinud sel ajal – õppeaastal 1929/30 – veel mingit erilist probleemi erakondade rohkuses või nende omavahelises poliitilises võitluses: „Parteiliku korralduseta ei ole demokraatlik riigikord kujutletav.“¹⁸

Teine puudus, mida Berendts Eesti demokraatia juures kahetses, oli presidendid või ükskõik millise parlamendivälise institutsiooni puudumine, kes oleks saanud valitsuste moodustamises kuidagi osaleda ning ära hoida lakkamatu lehmakauplemise Toompeal.¹⁹ Iga kord tuli uue valitsuse kokkupanekuks moodustada erakondlikke koalitsioone ja see nõudis palju läbirääkimist ning aega. Põhiseadus oli jätnud lahtiseks, kuidas see täpselt pidi toimuma, et „Vabariigi Valitsuse kutsub ametisse ja vabastab sellest Riigikogu“ (§ 49). Riigikogu esimees, kes pidi leidma valitsusjuhi kandidaadi,²⁰ oli aga ka ise mingi erakonna liige. Berendtsi arust oleks olnud parem, kui ta oleks oma esimeheameti ajaks peatanud erakondliku kuuluvuse, nagu pidi tegema Inglise parlamendi spiiker.²¹ Mitte ainult Berendtsi, vaid ka näiteks Konstantin Pätsi, Jaan Poska või Nikolai Maimi meelest oleks olnud tõhusam ja õigem, kui parlamendiväline president oleks saanud ise otsustada, kellele anda valitsuse moodustamise õigus ja ülesanne.²²

¹⁵ Riigikogu poolt 18. veebruaril 1926. a. vastuvõetud Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seadus. – RT 26.02.1926, 16, 17.

¹⁶ Riigiõigus: konspekt Uluots'a loenditest Kõrgemas Sõjakoolis 1929/1930. a., kokkuseadnud J. Till. [Tallinn] 1930, lk 197.

¹⁷ A. Pajur. Demokraatlik Eesti. – S. Vahtre (peatoim.). Eesti ajalugu. VI: Vabadussõjast taasiseseisvumiseni. Tartu 2005, lk 71.

¹⁸ Riigiõigus: konspekt Uluots'a loenditest (viide 16), lk 201.

¹⁹ E. Berendts (viide 5), lk 197 j.

²⁰ See tulenes Riigikogu kodukorra §-st 103: „Peale lahkumiskirja teatamise otsustab Riigikogu teha Riigikogu esimehele ülesandeks ettepanekuga esineda Vabariigi Valitsuse kokkuseadmise või valitsuse üksiku liikme ametisse kutsumise asjus.“ Riigikogu poolt 28. aprillil 1921 a. vastuvõetud Riigikogu kodukord. – RT 04.05.1921, 33, 26.

²¹ E. Berendts (viide 5), lk 197.

²² Riigivõimude vahekorra küsimus 1920. aasta põhiseaduses on selle kõige enam kajastamist leidnud valdkond. Päris suure valiku viiteid neile käsitlustele pakub H. Vallikivi. Põhiõiguste peatükk Eesti 1920. aasta põhiseaduses. – Riigiõiguse aastaraamat 2020, lk 33, viide 1.

Berendtsile tegi muret ka Eesti erakondade poliitiline kultuur või pigemini selle kehv seis. Et valitsused said olla üksnes koalitsioonivalitsused, koosnesid need mitme partei ministritest. Nii erakonnad kui ministrid ise olevat end pidanud pigem oma partei kui terve riigi ministriteks. Ministrid esindasid üldkasu asemel oma erakonna või elektoraadi huve; erakonnad jällegi leidsid endil õiguse olevat „oma“ ministreid tagasi kutsuda.²³ Niru poliitiline kultuur ja riigimehelikkuse puudumine ei ole nähtused, mida suudaks ära hoida ükskõik kui hästi läbi mõeldud ja kirja pandud põhiseadus – neist peavad ikka poliitikud ise võitu saama. Ja ega Berendts ei olnudki 1924. aastal põhiseaduse suhtes kriitiline, täheldades, et selles on püütud äärmiselt järjekindlalt järgida „demokraatlikku printsiipi“.²⁴ Eesti 1920. aasta põhiseadus oli selles mõttes tõepoolest äärmiselt järjekindel. Võib vist koguni väita, et demokraatliku printsiibi väärit mõistmine või mõneti äärmuslik tõlgendamine ja teostamine võiski saada selle põhiseaduse komistuskiviks talle osaks saanud ja võrdlemisi lühikeseks jäänud kehtimisajaloos.

„Tõsine“ demokraatia

Kui Viktor Orbáni „vabadusteta demokraatia“ nähtub kohemaid nonsensina, siis Vladimir Putini ja tema nõuandjate kujundatud „suveräänse demokraatia“ mõiste näib endas peitvat midagi enam kui tavaline demokraatia, mida vahel nimetatakse ka liberaalseks demokraatiaks. Putin ei ole kindlasti ja kaugeltki mitte ainus, kes on adjektiivi abil püüdnud demokraatia puudumist üheks eriliseks, demokraatiast endastki paremaks demokraatiaks stiliseerida. 1938. aastal, kui Eestis oli maksma pandud uus põhiseadus, oli siingi selliseid pakkumusi mitmesuguseid: peaminister Kaarel Eenpalu rääkis Isamaaliidus „juhitud demokraatiast“;²⁵ kõiki tundnud ja kõikjale jõudnud juristiharidusega ajakirjanik ja esseist Eduard Laaman Eesti Rahvuslaste Klubi ajakirjas „konservatiivsest demokraatiast“;²⁶ Pätsi režiimile juba 1934. aasta pöörde järel lojaalsust väljendanud

Arvutivõrgus: [https://www.juridica.ee/article.php?uri=2020_riigi_iguse_aastaraamat_2020_p_hi_iguste_peat_kk_eeesti_1920_aasta_p_hiseaduses_\(07.03.2021\)](https://www.juridica.ee/article.php?uri=2020_riigi_iguse_aastaraamat_2020_p_hi_iguste_peat_kk_eeesti_1920_aasta_p_hiseaduses_(07.03.2021)).

²³ E. Berendts (viide 5), lk 199.

²⁴ Samas, lk 196.

²⁵ Peaminister K. Eenpalu kõne Isamaaliidus. – Päevaleht 11.10.1938, lk 5.

²⁶ E. Laaman. Uue põhiseaduse konservatiivne demokraatia. – ERK: Üld-, majandus- ja kultuuripoliitiline ajakiri 1938/1, lk 1–4.

baltisaksa jurist Walter Meder aga koguni „autoritaarsest demokraatiast“,²⁷ vastandades seda varasemale „liberaalsele demokraatiale“. Autoritaarne demokraatia kõlab enam-vähem sama võimatult kui vabadusteta demokraatia ja ega nende teiste adjektiividega ei ole asi parem.

Olles kord juba „demokraatia“ ette lükitud adjektiivide suhtes tähelepanelikuks muutunud, hakkas mulle silma tundmatuks jäänud autori kirjatükk Postimehe Hommikuväljaandest 24. veebruaril 1920. aastal, kui tähistati Eesti Vabariigi teist aastapäeva. Olles kõigepealt esitanud tagasivaate kahele sõja-aastale vabariigi alguses ja veel samal kuul sõlmitud Tartu rahulepingule, pööras autor oma lootusrikkad silmad tuleviku poole: „Loodame [...] jätkata seda seadusandlikku tööd, mis meie läinud aastal algasime, ja olgu siis see sisemine töö sama tegu- ja võidurikas kui välimine töö [s.t riigi välise julgeoleku kindlustamine] ja sündigu meil võimalus luua tõsist demokraatlikku korda.“²⁸ „Tõsine demokraatia“ on fraas, mis mujalt eriti ei meenu. Tsiteeritud autor andis ka teada, kuidas selline välja pidi nägema: „[...] mis põhjeneb Eesti rahva hingeelu põhiomaduste peal, jäädes vabaks herralikust seisuse väimust ja rahvast ja riiki häbistavast kommunismi utopismist, mis riigi, rahva- ja kultuurivaenuline. Peaasi on, kui meie rahva enamuse mõtlemisviis, mis aus, õiglane, mõistuse peal põhjenev, ikka õigelt mõistev oleks, et ikka rahva vaenuline herrade seisuslik egoism, omakasu ja määratseva utopismi üleskihutatav pörandaalune sõjasarve järelevalve saaks küllalt energiliselt toimetatud rahva ja valitsuse poolt.“²⁹ „Tõsine demokraatlik kord“ pidi olema selline „vaba iseseisev Eesti, kus maa rahva päralt ja võim rahva päralt“.³⁰ Niisuguse korra sisseseadmise ja hoidmise eest pidid head seisma:

- 1) tublid ja targad, head ja õnnelikud seadusandjad, kes peaks silmas rahva tõsiseid nõudmisi ja hädasid ning paneks maksma õigusliku korra;
- 2) ametnikud, kelle seas pidi maksma vali töö ja korra vaim, mille aluseks pidi olema ausus ja heasoovlikkus riigi vastu;
- 3) Eesti kodanikud, kellelt oodati samuti heasoovlikkust ja heatahtlikkust riigi vastu, eriti aga kõigi nende koormate kandmist, mis riik neilt nõuab;

²⁷ W. Meder. Zwanzig Jahre Freistaat Estland: von der liberalen zur autoritären Demokratie. – Osteuropa: Zeitschrift für die gesamten Fragen des europäischen Ostens 13/1938, lk 328–333.

²⁸ [***]. Vabariigi teise aastapäeva pühitsemise puhul. – Akadeemia 2018/2, lk 278. Ehkki Postimees ja muudki toleagegsed Eesti ajalehed on digiteeritud ja arvutivõrgus kergesti leitavad, viitan ma siin sihilikult Akadeemias avaldatud taastrükile. 2018. aastal Eesti Vabariigi 100. aastapäeva tähistamiseks uuesti avaldatud pidukõned ja -artiklid vabariigi esimesest iseseisvusajast pakuvad selles uues koosluses väga huvitavat lugemiselamust.

²⁹ Samas.

³⁰ Samas, lk 279.

- 5) „Eesti Vabariigi kool“, mis pidi tegema „rahvuslise hariduse“ kogu rahvale kättesaadavaks ning teadmiste jagamise kõrval tegema oma kasvandikest ka „kasulikud ühiskonna kodanikud“. Ka kõrgem kool pidi olema „rahvuse ja rahva päralt“ ning hoolitsema selle eest, et seal valitseks „rahva- ja riigisõbraline vaim“.³¹

Jättes iroonia nüüd edasi kõrvale, olgu täiesti tõsiselt tähele pandud, et niimoodi mõistetud „tõsise“ demokraatia keskmes pidi olema rahvas, mitte aga võimude lahusus või riigivõimu teostamise kohtulik kontroll. Meie tõsine demokraat nimetas küll seadusandjat ja ametnikke, aga mitte kohtuid või kohtunikke. Võib-olla pidas ta kohtunikke lihtsalt osaks ametnikkonnast. Asutavas Kogus põhiseadust tehes ei unustatud siiski ka kohtuvõimu. Kohtuvõim sai oma põhiseadusliku aluse kuuendas peatükis, kus oli kokku seitse paragrahvi. Neist üks käis vandekohtute sisseadmise kohta mõnda liiki kriminaalasjade arutamiseks (§ 73). Me teame, et Eesti Vabariigis pole kunagi loodud vandekohtuid, ei 1920. aasta põhiseaduse kehtimise ajal ega hiljemgi. Nii tuleb tõdeda, et kohtuvõimu tegevuse alus piirdus kuue paragrahviga. Meil on kombeks rõhutada, et see põhiseadus andis parlamendile ebaproportsionaalselt või koguni täiesti õigustamatult suure võimu valitsuse üle ja valitsuse ees.³² Vaadates põhiseaduses riigivõimu üksikutele harudele eraldatud paragrahvide hulka, võiks väita, et hoopis kohtuvõim oli kõige tõrjutum – võrreldes tema kuue või seitsme paragrahviga oli valitsusele neid viiendas peatükis antud tervelt üksteist. Ja parlamendi kohta käis tõepoolest kogunisti 22 paragrahvi. See paragrahviloendamine siin pole mõeldud kuigi tõsiselt – õiguses ja õigusriigis ei tulene kaalukus mitte paragrahvide hulgast, vaid nende sisust.

Meie käibivas pildis riigivõimude vahekorraest Eestis 1920. aastatel on saanud parlamendist väga võimas jõud. Valitsus olevat olnud vaid hampelmann parlamendierakondade niitude otsas või nagu võttis aprillis 1930 kaasaegse põhiseadusekriitika kokku Ants Piip ajalehes Vaba Maa: „Sellise konstitutsiooni

³¹ Samas.

³² Vt nt R. Narits, H. Kalmo, L. Madise. Sissejuhatus. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Tallinn 2020, lk 19, kus väitele „Valitsuse sõltuvus Riigikogust oli suur“ on lisatud ka otseselt viitamata osundus: „Mõnikord nimetatakse 1920. a PS seepärast isegi „äärmusparlamentaarseteks põhiseaduseks“.“ Ehkki 1992. aasta põhiseaduse kommentaaride esimeses väljaandes äärmustele ei osutata, on seal valitsuse sõltuvust parlamendist kirjeldatud veelgi tugevamana: „Valitsus sõltus täielikult Riigikogust.“ R. Narits, H. Schneider, L. Madise. Sissejuhatus. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, lk 20.

vastu toodi algusest peale väiteid, et ta ei anna küllalt valitsuse stabiilsust [...] ja tegelikult kogu riigivõimu teostamine antud parlamendi kätte, kelle vaid täidesaatvaks komisjoniks valitsus on.“³³ 1930. aastate teises pooles kinnistati avalikus kirjasõnas pilt Eesti riigikorrast, kus valitsusel oli vaid parlamendi (täidesaatva) komisjoni roll. Kui 1930. aastal kasutas Piip komisjoni kujundit, et võtta kokku põhiseaduse reformi taotlejate kriitika, siis 1937. aastal valminud põhiseaduse puhul välja antud koguteoses kasutas Laaman seda kujundit juba ajaloolise tegelikkuse peegeldajana: „Seega jäi parlament tegelikult ainsaks riigivõimuks, kes surus valitsuse oma komisjoniks.“³⁴

Valitsuskriise, mille tulemusel Eesti pidi 1920. aasta põhiseaduse 13 kehtimisaasta vältel välja kannatama koguni 17 valitsust, olevat põhjustanud kõikvõimsa parlamendi killustatus ja parteide või ka erakonnajuhtide omavaheline jagelemine. Parteide suur hulk ei olnud põhiseaduses ette nähtud, ja nagu juba öeldud, poliitilist kultuuri ei saa ka põhiseadusega ette kirjutada. Kaasaegsed nägid probleemi eelkõige konkreetsetes toimijates. Piip rääkis Riigikogu liikmete tujudest valitsusvahetuste põhjustajatena.³⁵ Eespool oli juba juttu sellest, et Berendts nägi Eesti demokraatia toimimise hädasid väheses riigimehelikkuses ja erakondade omakasus. Kõiges selles ei väljendu aga parlamendi suur jõud ning ammugi mitte põhiseaduse vajakajäämised. Ka see ei olnud põhiseaduse süü, et Eestis moodustati poliitilised parteid mitte ideoloogia, vaid elukutsete ja elualade järgi ning nõnda kippusid need esindama väga kindlaid valijaskonna segmente.³⁶ Suurem osa valitsusvahetustest oli ikkagi valitsejate, mitte põhiseaduse põhjustatud. Ma ütlen sihilikult „suurem osa“ ja mitte „kõik“.

Kui jätta kõrvale majanduskriisi aeg 1930. aastate alguses, mil valitsused vahetusid ka mujal maailmas väga tihti ja kõik olid n-ö hädas, oli Eestis aastatel 1921–1931 üksteist valitsust.³⁷ Kolmel korral ei olnud valitsuse tagasiastumise põhjus kellegi tujus või omavahelises leppimisvõimetuses – parlament valiti uuesti ja nii tuli uuesti moodustada ka valitsus. Et uue parlamendi puhul tuli tingimata ametisse panna ka uus valitsus, ei nõudnud küll otseselt ei põhiseadus ega ka

³³ A. Piip. Põhiseaduse muutmise küsimus (1930). – A. Piip. Õiguse jõud. P. Pärna (koost.) (= Eesti mõttelugu 77). Tartu 2007, lk 387 j.

³⁴ E. Laaman. Põhiseaduse kriisi arenemine 1928–1933. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn 1937, lk 30 j.

³⁵ A. Piip. Põhiseaduse muutmisest (1936). – A. Piip. Õiguse jõud. P. Pärna (koost.) (= Eesti mõttelugu 77). Tartu 2007, lk 427.

³⁶ Samas.

³⁷ Valitsused ja riigimehed. TEA entsüklopeedia eriväljaanne. M. Maasing (koost.). Tallinn 2018, lk 30–65.

ükski muu seadus. Ometi kujunes see kiiresti tavaks.³⁸ Pätsi ajutine valitsus astus tagasi juba Asutava Kogu kokkutulemise peale ja kui 1920. aastal vastu võetud põhiseaduse kohaselt valiti I Riigikogu I koosseis, astus tagasi Piibu valitsus. Kui 1923. aasta rahvahääletuse tulemuste tõttu lõppesid I Riigikogu volitused ja tuli korraldada erakorralised parlamendivalimised, astus ka Juhan Kuke valitsus tagasi. Edaspidi astusid valitsused Riigikogu koosseisu vahetudes alati tagasi. Siin ilmnes kitsaskoht, mis tulenes otseselt põhiseadusest. Riigikogu valimisperiod oli vaid kolm aastat, et rahvas saaks oma arvamust võimalikult tihti väljendada. See lühike tähtaeg oli tõepoolest põhiseadusega ette kirjutatud (§ 39). Nii oligi osa valitsusevahetusi tingitud sellest, et taas tuli valida Riigikogu. Eesti Vabariigi poliitiline elu võis kaasaegseile nähtuda lakkamatu valimiskampaaniana, mida saatsid ikka ja jälle korduvad koalitsiooniläbirääkimised enam-vähem samade osaliste vahel võrdlemisi sarnaste tulemustega.³⁹

Põhiseaduse muutmise taotlejad väitsid aga, et Eesti põhiseaduse eripära ja samas ka suurim puudus olevat presidendi institutsiooni puudumine – vajaka jäävat tasakaalustavast kolmandast jõust parlamendi ja valitsuse vahel. Seda väidetakse 1920. aasta põhiseadusega loodud riigikorralduse kohta tänini.⁴⁰ Riigikohtunik Anton Palvadre meenutas õigusteadlaste päevadel kõneldut ja asus ka ise selgelt seisukohale, et 1920. aasta põhiseadus ei takistanud valitsusvõimu tugevamat teostamist: „Selle asemel, et hoolitseda riiklikkude organite väljaarendamise ja nende otstarbeka koostöötamise eest Põhiseaduse raamides, on mõjukad ringkonnad oma aktsiooni juhtinud Põhiseaduse muutmisele [...] Tähetakse tugevat valitsust? Praegune Põhiseadus ei ole sellele takistuseks. Selleks peab aga olema valitsusel kindel töökava ja kindel tahe oma töökava teostada. Kui aga oma töökava puudub ja üksnes teostatakse üksikute rühmitiste poolt ette veeretavaid ülesandeid, ning isegi sel juhul, kui valitsuse mõne ülesande omaks tunnistab, kuid selle täitmisel esile kerkinud raskuste puhul Riigikogu autoriteediga ennast katta püüab, siis ei saa juttu olla tugevast valitsusest. [...] Nagu Õigusteadlaste Päev üksmeelselt tunnustab, võimaldab Põhiseadus kindlustada riigivanemale vabariigi valitsuse kaudu juhtivat seisukohta siseriiklikult. Kuid selles suunas ei ole tehtud märgatavaid katseidki. Tendents on vastupidine –

³⁸ Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920, übersetzt und mit Erläuterungen und Sachregister von E. Maddison, O. Angelus. Berlin 1928, lk 63 (§ 59 kommentaar). See saksakeelne kommentaar oli ainus, mis ilmus 1920. aasta põhiseaduse algredaktsiooni kohta. Nüüd on see siinses aastaraamatus avaldatud ka eestikeelses tõlkes.

³⁹ Kokkuvõtlikult tollasest poliitilisest elust A. Pajur (viide 17), lk 69–73.

⁴⁰ Vt nt R. Maruste (koost. ja komm.). Eesti omariikluse põhidokumendid. Eelkonstitutsioonilised aktid ja põhiseadused lühikommentaaridega. Tallinn 2020, lk 84.

püüe alistuda erakondade juhtimisele, täita kõiki erakondade tahtmisi. See, kes peab olema juhiks, asetab end ise juhitava seisukohta!⁴¹

Eesti 1920. aasta põhiseaduse tegi tõeliselt eriliseks ja omapäraseks mitte valitsuse nõrk positsioon või parlamendiabsolutism, vaid püüd kõige järjekindlamal moel teostada rahvasuveräänsuse põhimõtet. Sellele osutas selgesti ka Artur-Tõeleid Kliimann oma kriitilises arvustuses István Csekey ülevaatele⁴² Eesti konstitutsionalismi arengust kuni 1928. aastani: „Mitte presidendi puudumine ei ole eesti riigikorra omapärasemaid jooni, vaid muu hulgas just riigirahva eriline asend teiste riiklikkude nähtuste seas.“⁴³ Kui avaliku õiguse dotsent rahvusvahelise õiguse õppetoolis Fjodor Korsakov (Theodor Korsakoff) püüdis määratleda rahva ja rahvaesinduse vahekorda Eestis, kirjeldas ta seda nõnda: „Ülidemokraatlik üldine hääletussüsteem ja proportsionaalne esindus samuti kui üldvalimiste kordumine lühikese aja, kolme aasta järgi, – need ongi abinõud, mis Riigikogust peavad looma asutise, milles peegelduksid kõik, või vähemalt kõik tähtsamad valijate hulgas sisalduvad avaliku arvamuse voolud ja neis toimuvad muudatused.“⁴⁴ See tsitaat on pärit 1929. aasta artiklist ajakirjas *Õigus* ja siin ei ole „ülidemokraatlik“ Eesti hääletussüsteemi iseloomustusena mõeldud sugugi halvustavalt. Vastupidi, kehtivat põhiseadust võtsid õigusteadlased vägagi tõsiselt ning püüdsid selle „elasteid“ norme sisustada ja täpsustada.⁴⁵ „Elastilisteks“ või elastseteks nimetati Eesti põhiseaduse norme tihti – alustades juba Kaarel Partsi nõudmisest elastilise põhiseaduse järele põhiseaduse eelnõu kõige esimesel lugemisel Asutava Kogu põhiseaduskomisjonis⁴⁶ ja jätkates näiteks Uluotsa

⁴¹ A. Palvadre. Mõtteid Eesti Vabariigi Põhiseaduse kümneaastase maksvuse puhul. – *Õigus* 1931/1, lk 1 j.

⁴² S. Csekey. Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918–1928. – *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 16/1928, lk 168–269. Tegemist on põhjaliku ülevaatega Eesti Vabariigi põhiseadusõiguse arengust esimesel kümnendil. Eesti keeles sellist kaasaegset ülevaadet pole.

⁴³ A.-T. Kliimann. [Arvustus: Csekey 1928]. – *Õigus* 1929/4, lk 128.

⁴⁴ F. Korsakov. „Rahvaesinduse“ idee Eesti vabariigi põhiseaduses. – *Õigus* 1929/4, lk 116.

⁴⁵ Ka siis, kui Riigikogus oli juba tehtud algust põhiseaduse muutmisega, olid õigusteadlased veel seda meelt, et Eesti poliitilist korraldust on võimalik parandada põhiseadust muutmata. Vt referaate (s.t sõnavõtte) ja läbirääkimisi (s.t diskussioone) VI (1927), VII (1928) ja VIII (1929) õigusteadlaste päevadel. J. Erne (koost.). *Õigusteadlaste päevad 1922–1940. Protokollid*. [Tallinn] 2008, lk 212–247, 257–431.

⁴⁶ Põhiseaduse komisjoni koosolek 23.10.1919. Protokoll nr 21. – RA, ERA.15.2.373, 18p. Partsi märkus „põhiseadus peaks elastiline olema, sõnad „ühine ja jagamata“ tulevad välja jätta“ käis § 1 kohta, mille lõppsõnastus oli selline: „Eesti on iseseisev, rippumatu vabariik, kus riigivõim on rahva käes“.

loengutega, mida siin eespoolgi juba nimetati.⁴⁷ Temalt ja samast 1929. aastast on pärit Eesti valitsusvõimu üldiseloostus: „Eesti vabariigi ehitus on põhimõtteliselt erinev niisugustest varematest ja praegusaegsetest riigiehitustest, kus valitsemisvõim osutub ühe isiku käes olevaks (monarhiad, presidendiga vabariigid), ning on loomu poolest sugulane või sarnane seesuguste varemate ja praeguste riigiehitustega, kus riigivõim on koondatud kolleegiumi kätte (varemad linn-riigid; praegu Helveetsia liitriik ja üksikud osariigid, Saksa osariigid, Nõukogude Vene liitriik ja osariigid).“⁴⁸ Antiik-Kreeka linnriike ja nende otsedemokraatiat meenutav kollegiaalne valitsusvõim pidi omalt poolt väljendama seda, mida rõhutas 1920. aasta põhiseadus oma kõige esimeses paragrahvis: et Eesti on vabariik, „kus riigivõim on rahva käes“. Ehkki põhiseaduse eelnõu arutamisel pakuti selles kohas välja ka adjektiivi „demokraatlik“,⁴⁹ jäi lõppredaktsiooni fraas rahva käes olevast võimust.

1921. aastal, vahetult pärast Eesti põhiseaduse kehtestamist, analüüsiti seda võrdleva seadusandluse ja rahvusvahelise õiguse ajakirjas. Autor leidis, et tegemist on põneva eksperimendiga, mille Eesti rahvas oli iseenda peal ette võtnud. Kas tõepoolest õnnestub selline 1780. aasta Massachusettsi konstitutsiooni tüüpi demokraatia veel 20. sajandil, rahvusriigina kujundatud vabariigis, oli tema küsimus. Ta oli optimistlik ja rääkis „õnnelikust Eestist“, kellel pidid olema head eeldused selle eksperimendi edukuseks: väike maa-ala ja ka rahvaarv, distsiplineeritud ja valgustatud patriotismiga täidetud inimesed ning eranditult haritud kirjaoskajatest koosnev valijaskond.⁵⁰ Eesti Vabariigi edasist poliitilist ajalugu tundes peame tõdema, et neist eeldustest jäi siiski väheks, et säilitada 1920. aasta põhiseadusega rajatud tõsist demokraatiat.

⁴⁷ Riigiõigus: konspekt Uluots'a loenditest (viide 16), lk 161: „Keeleliselt on [1920. aasta põhiseaduse] tekst võrreldes teiste tolleagsete seadustega võrdlemisi korralik. Vastavad §§ on äärmiselt elastilise iseloomuga.“

⁴⁸ J. Uluots. Valitsemisvõimu korraldamisest Eestis. – Õigus 1929/1, lk 3.

⁴⁹ Redaktsioonini „kus riigi võim on rahva käes“ jõudis kaunis varakult juba põhiseaduse komisjon eelnõu esimesel lugemisel. Vt Põhiseaduse komisjoni koosolek 28.10.1919. Protokoll nr 23. – RA, ERA.15.2.373, l 11. Uluotsa esialgses eelnõus oli juttu „rahvalisest“ vabariigist, mida ta ise sisustas „demokraatlisena“. Vt Põhiseaduse komisjoni koosolek 23.10.1919. Protokoll nr 21. – RA, ERA.15.2.373, l 8. Vahepealsel, 25.10.1919 koosolekul jäeti sõnastus veel lahtiseks, aga soovitati „rahvalise“ asemel kasutada „mõistet, mis eesti keeles mõistet „demokraatline“ tabaks“. Samas, l 10. Eelnõu teisel lugemisel komisjonis tegi komisjoni liige Jaan Vain ettepaneku kasutada sõna „demokraatline“, kuid tema ettepanek sai vaid kolm poolthäält ning vastu võeti ikkagi redaktsioon, mille järgi „riigivõim on rahva käes“. Põhiseaduse komisjoni koosolek 27.01.1920. Protokoll nr 54. – RA, ERA.15.2.374, l 10p.

⁵⁰ R. T. Clark. The Constitution of Estonia. – Journal of Comparative Legislation and International Law 3/1921/4, lk 250.

Ehkki rahvaesinduse lühike valimisperiood pidi niigi andma rahvale võimaluse oma arvamusi ja meeleolusid võimalikult tihti väljendada, nägi põhiseadus ette rahva osalemisvõimaluse seadusandlikus protsessis ka otse ja vahetult. Kui Riigikogu esitatud eelnõu lükati rahvahääletusel tagasi või seal võeti vastu seadus, mille Riigikogu oli tagasi lükanud, tuli välja kuulutada uued Riigikogu valimised (§ 32). Kui rahvahääletuse tulemusel otsustati taastada algkoolide õppekavas kohustuslik usuõpetus, mis parlamendi seaduse järgi pidi olema seal välja jäetud, pidi I Riigikogu 1923. aastal laiali minema. Ma oletan, et kümmekond aastat tagasi oleks usuõpetuse kuulumine või mittekuulumine algkoolide õppekavasse tundunud meile riigi kui sellise seisukohalt pigem kõrvaline ja ehk üksnes tollases ajas oluline küsimus. 2020. aastal nägime me aga taas, kuidas riigielu jaoks tähtsusetust küsimusest saab teha poliitilise probleemi, millega apelleerida rahvale ja rahvasuveräänsusele. Eesti Vabariigi kogemus 1930. aastatest näitab väga selgesti ka püüeldud otsedemokraatia piire. Rahvahääletusel saab vastata kas „ei“ või „jah“, aga mitte „võib-olla“, „jah,-aga-üksnes-sellistel-tingimustel-või-teatud-piirangutega“, „ei,-aga-põhjendatud-eranditega“ jms – selliste kompromissideni on aga võimalik jõuda parlamentaarsetes aruteludes, kui nende pidajad on valmis ausaks, asjakohaseks ja parimat lahendust otsivaks diskussiooniks. Kui rahva ette pannakse hääletamiseks terve hulk erisuguse kaaluga norme, nagu näiteks Eesti põhiseaduse muutmise rahvahääletustel 1932. ja 1933. aastal, ei ole enam kuidagi võimalik oma arvamust diferentseerida ja otsida kompromisse erinevate seisukohtade vahel.

Rahvahääletus ei ole tingimata rahva, *demos*'e enda arvamuseväljendus, vaid ikka ja alati rahvahääletuse algatajate ning küsimuse formuleerijate oma.⁵¹ Hent Kalmo on varemgi kirjutanud rahva võimu näilikkusest, selle idee teatud silma- kirjalikkusestki.⁵² 15. juunil 2020 Eesti esimese põhiseaduse vastuvõtmise sajandale aastapäevale pühendatud veebiseminaril osutas ta muu hulgas otse- demokraatiaga seotud jäikusele, mis ei lasknud 1920. aasta põhiseadust parandada või väikest viisi remontida ilma suurejoonelist rahvahääletust korraldamata.⁵³

⁵¹ E.-W. Böckenförde. Demokraatia ja esindus. Tänapäevase demokraatiadiskussiooni kriitika. – Riigiõiguse aastaraamat 2020. Tartu 2020, lk 90. Arvutivõrgus: https://www.juridica.ee/article.php?uri=2020_riigi_iguse_aastaraamat_2020_demokraatia_ja_esindus_t_nap_evase_demokraatiadiskussiooni_kriitik (07.03.2021).

⁵² H. Kalmo. „... kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas“. – H. Kalmo, M. Luts-Sootak (koost.). Iganenud või igavene? Tekste kaasaegsest suveräänsusest. Tartu 2010, lk 91–131.

⁵³ Teaduste akadeemia juures asuva riigiõiguse sihtrahastu ja Tartu Ülikooli õigusteaduskonna korraldatud veebiseminar on järelvaadatav: <https://www.akadeemia.ee/sundmused/veebiseminar-est-ivabariigi-pohiseadus-100> (07.03.2021).

1920. aasta paindliku põhiseaduse jäikus

Ehkki kaasaegsed juristid tõid 1920. aasta põhiseaduse normide puhul tihti esile, et need on eriti „elastilised“, oli seal sätestatud ka jäiku põhimõtteid. Üks selliseid oli eeskiri, et üksnes rahvas sai otsustada põhiseaduse muutmise, ehkki algatus võis ka parlamendilt tulla: „Rahvas otsustab rahvahääletusel põhiseaduse muutmise, olgu see algatatud kas rahvaalgatuse korras või Riigikogu poolt“ (§ 88). Esmapilgul võiks tunduda, et see oligi koht, mille puhul peab paika Jaak Valge väide, nagu oleks Eesti 1920. aasta põhiseadus saanud „marksistist kirjaniku Karl Asti nägu“.⁵⁴ See oli nimelt sotsiaaldemokraat Ast, kes Asutava Kogu põhiseaduskomisjonis eelnõu esimesel lugemisel selle lõpupeatüki „Põhiseaduse muutmise ja jõust“ (lõppredaktsioonis „Põhiseaduse jõust ja muutmise“) arutamisel tegi redaktsioonilise ettepaneku muutmisparagrahvi sõnastamiseks enam-vähem nii, nagu me seda tunneme lõppredaktsioonist: „Põhiseaduse muutmise, olgu see rahvaalgatuse korras ehk Rahvanõukogu⁵⁵ poolt ette võetud, peab üldise rahvahealuse alla tulema.“⁵⁶ Ometi ei olnud Ast see, kes oleks esimesena sõnastanud põhimõtte, et põhiseaduse muutmise saab toimuda üksnes rahvahääletuse korras. Seda nägi ette juba Uluotsa algne eelnõu 1919. aasta augustist: „Põhiseaduse eelnõu, mis eelmises paragrafis tähendud algatuse õiguse [s.t rahva, Maapäeva või Senati algatuse] põhjal tekkinud, pannakse rahva hääletamisele vastu võtmiseks või tagasi lükkamiseks. Rahva hääletusel tulevad tarvitusele määrused, mis rahvahääletamise kohta üldise maksivad“ (§ 30).⁵⁷ Selles alguses eelnõus ei olnud muutmisparagrahv mitte põhiseaduse lõpus, vaid neljandas peatükis, mis kandis pealkirja „Põhiseaduslike võimu teostamisest“. Ka Uluotsa koostatud eelnõu see variant, mille võttis põhiseaduskomisjon oma töö aluseks, määras kategooriliselt: „§ 30. Rahvahääletamisele alluvad: 1) põhiseaduse

⁵⁴ J. Valge (viide 12), lk 152. Valge vastandab seal Asti „õigusteaduse korüfeede“ Jaan Poskale ja Jüri Uluotsale ning peab vajalikuks eraldi mainida ka Asti napimat haridust (Hugo Treffneri gümnaasium) võrreldes Poska ja Uluotsa ülikoolistuudiumiga õigusteaduses. Oleme teisel juba osutanud sellele, et näiteks sotsiaalse kaitse paragrahv 1920. aasta põhiseaduses (§ 25), mida võiks ju eeldatavasti pidada marksistliku ilmavaate väljenduseks, oli lõppredaktsioonist mõneti erinevas sõnastuses, aga ikkagi olemas juba Uluotsa alguses eelnõus. M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. „Inimväärilise ülespidamise kindlustamine“ Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseaduse järgi. – *Juridica* 2020/6, lk 439 j.

⁵⁵ Eelnõu selles arutamisejärgus ei olnud veel jõutud nimetuseni „Riigikogu“ Eesti seadusandliku kogu jaoks.

⁵⁶ Põhiseaduse komisjoni koosolek 29.11.1919. Protokoll nr 36. – RA, ERA.15.2.373, l 40.

⁵⁷ Eesti vabariigi põhiseaduse eelnõu. – RA, ERA.15.2.414, l 99; käsikirjalise dokumendi lõpus (l 118) on allkiri „J. Uluots“ ja mõneti ebatäpne dateering: „augustikuul 1919, Tallinnas“, dokumendi alguses (l 90) on lisatud hariliku pliiatsiga „26.VIII 19“.

igasugune muutmine [...].⁵⁸ Komisjoni arutelude käigus kujundati põhiseaduse lõpupeatükk ja seal leidis oma lõpliku koha ka põhiseaduse muutmise säte, säilitades rahvahääletuse ainsa võimaliku korrana põhiseaduse muutmiseks.

See ei tähenda, et Asutavas Kogus ei oleks üldse kaalutud alternatiive. Eelnõu teisel lugemisel põhiseaduskomisjonis tegi rahvaerakondlane advokaat Hugo Kuusner ettepaneku, et põhiseaduse muutmist võiks lubada ka parlamendi 4/5 kvalifitseeritud häälteenamusega. Talle vaidles vastu Ast, kes pidas rahvahääletuse korraldamist väikese Eesti riigi puhul võrdlemisi lihtsaks ettevõtmiseks; niisiis polevat põhjust seda vaeva peljata. Ka olla põhiseaduse muutmise keerukus omamoodi tagatis selle autoriteedile: „Liiga kergeks ei või põhiseaduse muutmist teha, siis kaotaks ta, kui niisugune, oma tähtsuse.“ Tööerakondlase Ado Anderkopi vastuseis Kuusneri ettepanekule oli sõnastatud nii, et selle mõte jääb hämaraks või koguni vastuoluliseks: „Meil on põhiseadusesse ainult see ülesse võetud, mida muutama ei pea, sellepärast ei ole ka volikogule muutmise võimalust tarvis anda. Rahvas ise võib seda muutmist toime panna.“⁵⁹ Samas arutamisjärgus esitas ka Riigikohus sarnase ettepaneku võimaldada põhiseaduse muutmist rahvaesinduse 4/5 häälteenamusega. Erinevalt Kuusneri ettepanekust oleks siin nõutud sellist hääletustulemust kahelt järjestikuselt parlamendikoosseisult: „Ei ole tarvis nõuda, et iga põhiseaduse muutmine rahva hääletuse alla peab tulema, mis väga kulukas ja raskepärane toime panna on. Sarnane põhiseaduse muutuse kavatsus, mida eelmine riigivolikogu heaks on kiitnud, ja mis järgmise volikogu poolt muutmata kinnitatakse, tuleb maksvaks ja rahva tahtmisele vastavaks lugeda, sest et rahval riigivolikogu liigete valimise ajal teada oli, missugune muudatus põhiseaduse kohta on päevakorral. Uus volikogu on sarnasel korral rahva tahtmise avaldaja.“⁶⁰ Komisjoni materjalidest ei ole näha, kas Riigikohtu ettepanekut üldse arutati. Kuusner lubas küll eelnõu järgmisel, s.t kolmandal lugemisel komisjonis oma ettepanekut korrata, jättis selle aga tegemata. Nii jäigi peale juba Uluotsa algeelnõus sisaldunud rahvahääletuse nõue põhiseaduse muutmiseks, toetatud Anderkopi usust sellesse, et põhiseadusesse on nii või teisiti kirja saanud igavesed, muutmist mittevajavad normid.

Eesti Vabariigi edasine poliitiline ajalugu näitas, et oma usuga põhiseadusnormide igavikulisse kvaliteeti jäi Anderkopp pigem üksi ja võib-olla ei uskunud

⁵⁸ Eesti vabariigi põhiseaduse eelnõu. – RA, ERA.15.2.373 l 132. Tekst on dateerimata, aga dokumentide järjekorra järgi otsustades on see valminud vahetult enne eelnõu esimest lugemist põhiseaduskomisjonis.

⁵⁹ Põhiseaduse komisjoni koosolek 11.03.1920. Protokoll nr 66. – RA, ERA.15.2.374, l 125p.

⁶⁰ Põhiseaduse komisjonile sissesaadetud parandused. – RA, ERA.15.2.374, l 128.

ta varsti enam isegi sellesse, et neid ei peaks muutma.⁶¹ Mõttemänguna võib küsida, et ehk oleks 1920. aasta põhiseadus pidanud vastu kogu sõdadevahelise aja ja võinud Eesti Vabariiki teenida ka pärast taasiseseisvumist, kui selles ei oleks olnud jäika nõuet, et põhiseaduse muutmine on võimalik vaid rahvahääletuse korras.

Painutatav liberaalsus

Eesti 1920. aasta põhiseaduse puhul on esile tõstetud ka selle liberaalsust, mis avaldus ennekõike omas ajas võrdlemisi ulatusliku põhiõiguste kataloogi olemasolus põhiseaduse II peatükis „Eesti kodanikkude põhiõigustest“. Uluots nimetas seda oma loengutes koguni demokraatliku põhimõtte kindlustamise vahendiks: „Põhiseaduses on püütud läbi viia demokraatlik põhimõte, kodanikkude õiguste ja vabaduste kindlustamine.“⁶² Tavalisem on siiski põhiõiguste peatüki seostamine liberaalsusega.⁶³ Ka Uluots nägi vabadustes ja poliitilistes osalusõigustes nende ainulises kogumis seda asjaolu, mis tegi Eesti põhiseadusest rahvusvahelises võrdluses silmapaistva õigusakti: „Kõigest sellest [s.t vabadusõigustest ja riigi ning omavalitsuse elus aktiivselt osalemise õigustest] on näha, et Eesti põhiseadus kinnitab üksikule isikule suure tegevuse-vabaduse, mille tõttu ta ka teistest riiklikkudest kordadest erineb.“⁶⁴ Tõepoolest, Eesti 1920. aasta põhiseaduses oli nii mõndagi, mis teda teiste kaasaegsete seast esile tõstis. Näiteks Läti 1922. aasta põhiseadusesse ei võetudki põhiõiguste peatükki;⁶⁵ Eesti põhiseaduses oli

⁶¹ Meie õiguskirjanduses nimetatakse esimeseks katseks 1920. aasta põhiseadust muuta Pätsi ettepanekut seada sisse presidendi institutsioon, mille ta tegi Riigikogu rühmadele pärast enamlaste 1924. aasta detsembrimässu. R. Maruste, H. Schneider (viide 3), lk 13; R. Narits, H. Kalmo, L. Madise (viide 32), lk 19 j. Tegelikult olid esimesed muutmisesoovijad hoopis enamlased. Põhiseaduse muutmise esimestest katsetest juba alates 1922. aasta kevadest vt J. Valge (viide 12), lk 252 jj.

⁶² Riigiõigus: konspekt Uluots'a loenditest (viide 16), lk 161.

⁶³ Seoses 1920. aasta põhiseadusega nt M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. Eesti õiguse 100 aastat. Vene keisririigi pärandi haldajast Euroopa õiguse kaaskujundajaks. Tallinn 2019, lk 14.

⁶⁴ Riigiõigus: konspekt Uluots'a loenditest (viide 16), lk 181.

⁶⁵ Põhiõiguste sätted olid küll olemas ka Läti põhiseaduse eelnõus, moodustades selle teise osa nagu Saksamaa nn Weimari konstitutsiooniski. Läti Asutava Kogu aruteludes jõuti aga selleni, et otsustati see osa välja jätta. Max Lazerson olevat seepeale rääkinud konstitutsioonirümbast, millel puudus pea. Vt lähemalt J. Lazdiņš. Rechtspolitische Besonderheiten bei der Entstehung des lettischen Staates und seiner Verfassung. – Juridiskā zinātne / Law. Journal of the University of Latvia, No. 7: International Scientific Conference „Legal and political situation in the Baltic Sea region before and after the First World War (1917–1922). Foundation of new states and their constitutionally legal dimension”. Rīga 2014,

põhiõiguste peatükk (§-d 6–26) väga prominentsel kohal kohe pärast üksikuid üldsätteid,⁶⁶ seevastu Saksamaa nn Weimari konstitutsioonis moodustas põhiõiguste kataloog põhiseaduse teise osa (§-d 109–165), mis tuli alles siis, kui üle saja paragrahvi riiklikust korraldusest olid juba n-ö läbi saanud; nagu Weimari konstitutsioonis, nii oli ka Eesti põhiseaduses ja isegi juba nn ajutises põhiõiguste seaduses ehk 1919. aasta vabariigi valitsemise ajutises korras⁶⁷ nn uue põlvkonna põhiõigusena sotsiaalse kaitse säte (§ 25);⁶⁸ üpris omapärase nähtena oli Eesti põhiseaduses sätestatud streigivabadus (§ 18).⁶⁹ Leidub, mille üle uhke olla.

Kui Jaak Valge nimetas oma põhjanevas parlamendi ajaloo ülevaates Eesti põhiseaduse põhilise mõjutajana Vene impeeriumi 1906. aasta konstitutsiooni ehk alusseadusi,⁷⁰ pidas ta silmas seda, et Eesti põhiseaduse koostajad tahtsid teha sellest võimalikult erineva põhiseaduse, „tehes Eesti põhiseaduse selle vastandiks –

lk 16 j. Arvutivõrgus: https://www.journaloftheuniversityoflatvialaw.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/projekti/journaloftheuniversityoflatvialaw/No7/1.Janis_Lazdins.pdf (07.03.2021).

- ⁶⁶ Selle peatüki väljatöötamisest Asutavas Kogus üksikasjalikult H. Vallikivi, 1920 (viide 22).
- ⁶⁷ Põhiõiguste peatüki väljatöötamisest selle akti jaoks Asutavas Kogus samuti üksikasjalikult H. Vallikivi. Kodanikuõiguste peatükk Eesti 1919. aasta ajutises põhiseaduses. – Ajalooline Ajakiri 2019/3–4 (169–170), lk 293–330. Arvutivõrgus: <https://ojs.utlib.ee/index.php/EAA/article/view/AA.2019.3-4.01/AA.2019.3-4.01> (07.03.2021).
- ⁶⁸ Selle eripärasest võrreldes Saksa eeskujuga M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross (viide 54); vt ka H. Siimets-Gross. Social and Economic Fundamental Rights in Estonian Constitutions Between World Wars I and II: A Vanguard or Rearguard of Europe? – *Juridica International X/2005*, lk 135–143. Arvutivõrgus: https://www.juridicainternational.eu/article_full.php?uri=2005_X_135_social-and-economic-fundamental-rights-in-estonian-constitutions-between-world-wars-i-and-ii-a-vanguard-or-rearguard-of-europe (07.03.2021) ja *idem*, Sotsiaalsed ja majanduslikud põhiõigused Eesti põhiseadustes kahe maailmasõja vahel – kaunid sõnad või toimivad normid? – *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2007 (= Annales Litterarum Societatis Estonicae 2007)*. Tartu 2008, lk 61–88.
- ⁶⁹ Juba 24. veebruari 1918. aasta „Manifest kõigile Eestimaa rahvastele“ sisaldas lühikest põhiõiguste kataloogi. Selle järgi oli „streikidevabadus“ üks neist õigustest, mis pidid „Eesti Vabariigis väeramata maksma seaduste alusel, mida valitsus viibimata peab välja töötama“. RT 1918, 1, lk 1. Ka Ajutise Valitsuse pöördumine Eesti Vabariigi kodanike poole 16. novembril 1918 ehk Saksa okupatsiooni järel kinnitas, et töökaitseaduste jms kõrval pidid taas jõusse astuma ühinemis- ja streigivabadus. Samas, lk 4. Asutava Kogu põhiseaduskomisjon ei pooldanud streigivabaduse sätestamist põhiseaduses. See oli aga üks neid väheseid sätteid, mis lisati põhiseaduse teksti täiskogu menetluses. Vt selle kohta H. Vallikivi, 1920 (viide 22), lk 54 j.
- ⁷⁰ Высочайше утвержденные Основные Государственные Законы. 23.04.1906. – Полное собрание законов Российской Империи. Собрание 1881–1919, т. 26 (1906), ст. 27805. Selle akti sisu kohta saab lähemalt vaadata kõigist kaasaegseist Vene riigiõiguse õpikuist, saamisloost on allikapõhine ülevaade G. S. Dodorow. *The Fundamental State Laws of 23 April 1906. – The Russian Review 35/1976/1*, lk 33–52.

üldised, ühetaolised ja proportsionaalsed valimised, rahval laiaulatuslik õigusloomeõigus, esinduskogu laiade volitustega, nõrk täitevvõim ja riigipea puudumine.⁷¹ Valge isegi ei maini, et põhiõiguste osa oleks olnud Eesti 1920. aasta põhiseaduse puhul oluline ja seda ehk Vene impeeriumi alusseadustest mingil moel eristanud. Ometi on just ulatuslikult sätestatud põhiõigusi peetud Eesti esimese põhiseaduse suureks saavutuseks nii kaasajas⁷² kui ka tagantjärele⁷³. Viimase aja uurimustes on teadvustatud ka võimalust, et Eesti põhiseaduse tegijad võisid põhiõiguste peatüki kujundamisel muu hulgas toetuda ja teatud juhtudel toetusidki Vene impeeriumi alusseaduste eeskujule.⁷⁴

Kui Vene 1906. aasta alusseaduste puhul on vaieldav, kui tõsiselt seal üldse oli „alamate“ põhiõigusi mõeldud,⁷⁵ siis Eesti Asutaval Kogul või üldse tollases Eesti õigusruumis tundus nendega siiski tõi taga olevat. Põhiõiguste peatükki ei kaotatud ega muudetud ka 1933. aasta põhiseadusmuudatustega.⁷⁶ 1937. aastal, siis juba uue põhiseaduse ootuses, nimetas Eduard Laaman põhiõiguste küsimust riigikorra üheks olulisemaks põhiküsimuseks: „Riigikorra üks põhiküsimustest – kui mitte sügavaim põhiküsimus – on küsimus isiku ja riigi vahekordadest, mis leiab otsesemat väljendust tavaliste põhiseaduste peatükis kodanikkude põhiõigustest.“⁷⁷

⁷¹ J. Valge (viide 12), lk 152.

⁷² Uluotsa seisukohta siin eespool juba mainiti. Vt ka nt T. Clark (viide 50), lk 246 j; E. Berendts (viide 5), lk 195 j; S. Csekey (viide 42), lk 178–189; A. Piip, *Estlands Weg zur neuen Verfassung: Vortrag, gehalten in Berlin am 25. Juni 1935 vor der „Deutschen Gesellschaft zum Studium Osteuropas“*. Tartu 1936, lk 10 j. Arvutivõrgus: <https://dspace.ut.ee/handle/10062/62666> (14.03.2021).

⁷³ Vt nt A. Mägi. Inim- ja kodanikuõigused Eesti põhiseadustes (1954). – *Akadeemia* 1995/1, lk 72, 76–80; H.-J. Uibopuu. Üldised inimõigused Eesti 1920., 1937. ja 1992. aasta põhiseadustes. – *Juridica* 1997/5, lk 235 j; M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross (viide 63), lk 14.

⁷⁴ H. Siimets-Gross, M. Leppik. Estonia: First landmarks of fundamental rights. – M. Suksi jt (toim.). *First Fundamental Rights Documents in Europe*. Cambridge 2015, lk 295–308; H. Vallikivi, 1920 (viide 22) on näidanud konkreetsete sätete puhul, kas ja kuivõrd oli nende eeskju Vene alusseadustes, aga nt sõnumisaladuse kaitse puhul hoopistükkis Vabastusliidu, s.t konstitutsioonilis-demokraatliku partei ehk kadettide alternatiiveelnõus.

⁷⁵ Üks väheseid eestikeelseid originaalteoseid sellest ajast oli igatahes varjamatult kriitiline ja leidis, et Vene varianti põhiõigustest ei anna võrreldagi Lääne-Euroopa omadega. Vt A. Kann. *Konstitutsiooniline riigikord I*. Tallinn [1911], lk 48–53.

⁷⁶ Rahvaalgatamise korras algatatud ning rahva poolt rahvahääletamisel 14., 15. ja 16. oktoobril 1933 vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus. – RT 28.10.1933, 86, 628.

⁷⁷ E. Laaman. Isik ja riik Eesti põhiseadustes. – *Õigus* 1937/3, lk 97.

Rait Maruste väidab oma lühikommentaaris 1920. põhiseaduse teksti taas-avaldamise puhul, et „omas ajas põhjalik ja kaugeleulatuv põhiõiguste ja -vabaduste kataloog“ väärivat kindlasti eraldi esiletõstmist, kuid lisab kohe ka selle nõrkuse: „põhiõigused ja -vabadused küll deklareeriti, kuid nõrgaks jäi nende tegeliku teostamise mehhanism, täpsemalt puudus ametkondlik järelevalve nende kaitse üle ja kohtulik järelevalve oli piiratud“.⁷⁸ Põhiõiguste kaitseks ei ole tegelikult tingimata vaja mingit eraldi ametkondlikku järelevalvet – piisab võimalusest neid kohtulikult maksuma panna. Kui sellele lisandub täitevvõimu kohtulik kontroll ning võimalus kontrollida mitte ainult täitevvõimu üksikaktide, vaid ka parlamentaarsete seaduste ja valitsuse antud üldaktide vastavust põhiseadusele,⁷⁹ siis peaks ühtlasi olema põhiõigusedki päris hästi teostatud ja tagatud. Ehkki Asutavas Kogus kõlas muu hulgas seisukohti, nagu ei oleks põhiseaduses sätestatud põhiõigused ja -vabadused kohtus maksuma pandavad,⁸⁰ olid 1920. aasta põhiseaduse tegijaid seda meelt, et enamasti⁸¹ olid teise peatüki sätted otsekohalduvad ega vajanud kohtulikuks kaitseks mingeid täiendavaid seadusi.⁸² Kaasaegse kohtupraktika uurimine on näidanud sedagi, et näiteks võrdsuspõhiõigust oli ka realselt võimalik kohtulikult maksuma panna.⁸³ Samas on küll just võrdsuspõhiõigus see, mida tunnustati kohtulikult maksmapandava põhiõigusena

⁷⁸ R. Maruste (viide 40), lk 82.

⁷⁹ Viimase aja allikapõhised uurimused on näidanud, et Eesti kohtud kontrollisid või vähemasti Riigikohus kontrollis seaduste ja täitevvõimu aktide vastavust põhiseadusele konkreetsete kaasuste kontekstis ja et nende sellist pädevust tunnustati ka tollases õiguskirjanduses. M. Leppik. Esimesi märke põhiseaduslikkuse kohtulikust järelevalvest: Riigikohtu praktika 1920. aasta põhiseaduse kehtimisajal. – *Juridica* 2012/3, lk 185–192; M. Luts-Sootak, M. Leppik. Die Verfassungsgerichtsbarkeit nach Estlands Grundgesetz 1920 und in der höchstrichterlichen Rechtsprechung. – *Juridiskā zinātne / Law. Journal of the University of Latvia* (viide 65), lk 21–31; M. Leppik. Soolise võrdõiguslikkuse küsimus Eesti Vabariigi põhiseadustes ja riigikohtu praktikas 1920–1940. – *Ajalooline Ajakiri* 2017/2–3 (160–161), lk 341–361; õigusteadusliku diskussiooni kohta vt Hannes Vallikivi artiklit siinses aastaraamatus lk 89–104.

⁸⁰ Enamik selle leeri sõnavõtte puudutas küll 1919. aasta ajutise põhiseaduse põhiõiguste peatükki. Vt lähemalt H. Vallikivi, 1919 (viide 67), lk 320–322.

⁸¹ 1920. aasta põhiseaduse põhiõiguste peatükis oli ka selliseid sätteid, mida tõepoolest peeti programmiks seadusandjale. Selline oli näiteks juba eespool mainitud sotsiaalse kaitse säte (§ 25). Vt lähemalt M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross (viide 54), lk 443 j.

⁸² H. Vallikivi, 1920 (viide 22), lk 35.

⁸³ M. Leppik (viide 79).

mujalgi, kus põhiõigusi muidu otsekohalduvaks ei peetud.⁸⁴ Ülejäänud põhiõiguste kohta meil veel allikapõhiseid uurimusi ei ole.

1920. aasta põhiseadusele iseloomuliku liberaalsuse paindumine Eesti Vabariigi õiguslikus tegelikkuses ei tulnud siiski mitte põhiõiguste nõrgast iseloomust, vaid sama peatüki viimases paragrahvis (§ 26) sisaldunud erandist kaitseseisukorra puhuks. Artur Mägi on seda aastakümneid hiljem kirjeldanud silmatorkava vastuoluna: „Kontrastina ja mitmeti ka ebakokkukõlana mõjub selles süsteemis Põhiseaduse teise peatüki viimase paragraafi viimane lõige, mis määrab, et kodanikkude vabaduste ja õiguste erakorralised kitsendused astuvad jõusse kaitseseisukorra väljakuulutamisel vastavate seaduste alusel ja piirides. Seadusandjale on õigus antud soovi korral seisata kõigi Põhiseaduse eelmainitud normide rakendamine ja ühes seega kaitseseisukorra ajaks osaliselt või täielikult loobuda neist tagatistest, mis Põhiseadusega antud kodanikele. [...] Veel enam, Põhiseaduse andmisel meil kehtinud end. Vene seaduste kohaselt,⁸⁵ mis jäid muutmata ka Asutava Kogu poolt, omas valitsus kaitseseisukorra kehtivusel õiguse anda seadusi asendavaid määrusi ja otsustada seega ka kodanike põhiõiguste ja vabaduste kasutamise piiramise üle oma määrustega. Et Põhiseadusega antud tagatised kaitseseisukorra ajal enam ei kuulu rakendamisele, siis olid valitsusel kaitseseisukorra ajal kodanike õiguste ja vabaduste piiramisel suuremad õigused kui seadusandjal endal normaalolukorras. On ebakooskõla üldise süsteemiga, kui Asutav Kogu umbusaldas seadusandjat normaaloludes rohkem kui valitsusvõimu kaitseseisukorra ajal.“⁸⁶ Mägi pidas valitsusele nii suurte võimuvolituste andmist vastuoluliseks ka selle pärast, et üldiselt olevat ju Asutavas Kogus domineerinud umbusaldus valitsuse vastu.⁸⁷ Siin on niisiis taas üks moment, kus tavaline jutustus 1920. aasta põhiseadusega kujundatud nõrgast valitsusvõimust ei taha paika

⁸⁴ Weimari vabariigi kohta vt H. Dreier. Grundrechtsrepublik Weimar. – H. Dreier, C. Waldhoff (toim.). Das Wagnis der Demokratie. Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung. München 2018, lk 175–194.

⁸⁵ Eestis ei kehtinud siiski kogu Vene impeeriumi eriolukorraõigus selle väga mitmekesistes variantides. Rakendati üksnes sõjaseisukorra norme, mis olid Vene impeeriumi seadustekogu II köites üldise kubermanguseaduse art 23 lisa §-des 1–7. Общее Учреждение Губернское. – Свод законов Российской империй, т. 2, St Peterburg 1912, lk 170–174 (see mitteametlik väljaanne 1912. aastast on kättesaadav ka arvutivõrgus: <http://civil.consultant.ru/reprint/books/172/170.html>; 16.03.2021). Sisu ja rakendamispunktika kohta vt lähemalt J. Lindmets. Vene keisririigi õigus kui Eesti Vabariigi algusaegade eriolukorraõigus ja 1930. aasta kaitseseisukorra seaduse eeskuju. Magistritöö. Juhendajad M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross ja H. Vallikivi. Tartu 2020, lk 12–52. Arvutivõrgus: <https://dspace.ut.ee/handle/10062/68537> (15.03.2021).

⁸⁶ A. Mägi (viide 73), lk 80.

⁸⁷ Samas, lk 81.

pidada – nõrgaks jäid hoopis parlamendi ning kohtute võim ja võimalus põhi-seaduslikke õigusi kaitsta.

Kaasaegsete Eesti juristide jaoks, kes olid saanud oma hariduse vene üli-koolides,⁸⁸ oli põhiõiguste piiratavus riigi üldhuvide teostamiseks silmatorkavalt enesestmõistetav. Tartu ülikooli riigiõiguse professori, Peterburis ja Moskvast õppinud Nikolai Maimi⁸⁹ loengute järgi olla põhiõigused kodanikele antud „ikkagi selleks, et need riiki seesmiselt kõvendaksid. Nõrgendavad nad aga riiklust, siis võib riik lubatud vabadused maha suruda, kuna riigi sihiks on üld-huvide teostamine“.⁹⁰ Samuti Peterburi ülikooli kasvandik Uluots jätkas kohe järgmises lauses pärast seda, kui oli kiitnud põhiõiguste laia ulatust Eesti põhi-seaduses: „Kõigi rahvaste ajalugu näitab, et kus terviku alalhoidmise jaoks on üksikute isikute vabadust tarvis kitsendada, siis on seda ka tehtud ja seda võimal-dab ka Eesti Vabariigi põhiseadus.“⁹¹ Uluots ei osutanud selles kontekstis veel põhiõiguste üldpiirangule põhiseaduse §-s 26, vaid §-le 18, mis ühelt poolt lubas rahumeelseid meeleavaldusi ja ühinemisvabadust, isegi streikimist põhiõigusena, aga teisalt sätestas viimases lauses kohe ka piirangu: „Neid õigusi võib seadus piirata ainult avaliku julgeoleku huvides.“ Näitena niisugusest seadusest nimetas Uluots riigikorra kaitse seadust 1925. aasta 12. veebruarist⁹² ehk siis vahetult 1924. aasta detsembrimässu järgesest ajast, ja üks olnudki ju tegemist reaktsiooniga sellele riigipöördekatsele.⁹³ Selle seaduse § 60 võimaldas välja kuulutada kaitse-seisukorda nii riigis tervikuna kui ka selle üksikutes osades. Alles nüüd jõudis Uluots põhiseaduse §-ni 26 ja väitis, et „§ 26 järgi peab sellel kaitseisukorral

⁸⁸ Nende hulka võib arvata ka tollase Tartu ülikooli, kus õppetöö käis juba 1890. aastate algusest vene keeles ja õppejõudki olid enamasti venelased. Tollase õigusteaduskonna kohta ei ole peale ülikooli ajaloo üldkäsitluste veel eriti kirjutatud. Vt aga T. Anepaio. Die russische Universität in Jur'jev (1889–1918). – T. Giaro (toim.). Juristenausbildung in Osteuropa bis zum ersten Weltkrieg. Frankfurt am Main 2007, lk 391–425.

⁸⁹ Uusim uurimus tema elust ja tegevusest: L. Leppik, M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. Nikolai Maim Eesti rahvusülikooli õigusteaduskonna alusepanija ja teadlasena. – RiTo/Riigikogu Toimetised 40/2019, lk 151–161. Arvutivõrgus: <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2019/12/Leppik-et-al.pdf> (15.03.2021); sealt leiab viited ka varasematele uurimustele.

⁹⁰ Riigiõigus. A. Pettai ja H. Anso (koostanud N. Maimu loengute ja teiste õppevahendite järgi vastavalt eksami kavale). Tartu 1932, lk 262.

⁹¹ Riigiõigus: konspekt Uluots'a loenditest (viide 16), lk 181.

⁹² RT 19.02.1925, 29–30, 7.

⁹³ Ago Pajur on Eesti sisepoliitilises ajaloos kuni Pätsi 1934. aasta pöördeni esile tõstnud kolm murdepunkti: esimene oli 1920. aasta põhiseadus, teine 1924. aasta detsembrimäss ja kolmas 1930. aasta suur majanduskriis. Vt A. Pajur. Kolm murdepunkti Eesti sisepoliitikas 1918–1934. – Tuna. Ajalookultuuri ajakiri 2008/1, lk 6–16.

kindel tähtaeg olema, muidu ei ole ta seaduslik“.⁹⁴ Kaitseseisukord tähendas aga enamat kui vaid koosolekute, streikide ja teatud liiki ühingute keelamist riiklikel julgeolekukaalutlustel. Uluots ise luges üles veel terve rea muid võimalikke piiranguid: „[...] sõnumite saatmine, õpetuste levitamine, liikumine ja eraomandus võivad kaitseseisukorra juures kitsendatud saada“.⁹⁵ Uluots jättis mainimata kohtuliku kaitse kitsendused, mis võisid tuleneda asjaolust, et kaitseseisukorras sai ka tsiviilisiku toimepandud kuriteo arutamine alluda sõja(väe)kohtule, kus rakendati sõjaväekaristusõigust.⁹⁶ Vahe võis olla suur. Näiteks tundis kehtiv üldkaristusõigus surmanuhtlust karistusena vaid kõige rängemate riiklike kuritegude puhul, sõjanuhtlusseadustik seevastu nägi selle ette ka paljude muude kuritegude eest. Rääkimata menetlusõiguslikest garantiidest, millest suur osa ära langes. Kaasaegses juriidilises kirjanduses ei peetud sõjakohtupidamist ka eriti erapooletuks ega sõltumatuks.⁹⁷

Kui Uluots mainis 1925. aastast pärit riigikorra kaitse seadust põhiseaduse § 26 sisustajana, jätab see mulje, nagu oleks kaitseseisukorra kui erakorralise meetme kasutamiseni jõutud alles reaktsioonina kommunistide detsembrimässule. Tegelikult ei olnud Eesti Vabariigi ajaloos kogu sõdadevahelisel ajal ainsatki päeva, mil kusagil riigi osas ei oleks kehtinud kaitseseisukord. Vabadussõja ajal välja kuulutatud „sõjaseadus“⁹⁸ jäi jõusse ka pärast sõja lõppu. Selle kehtimispiirkonda hakati alles 1921. aastal järk-järgult piirama ja 1924. aastaks kehtis nn sõjaseisukord üksnes piiriäärsetel aladel, pealinnas ja raudteel. Detsembrimässu järel kehtestati taas üleriigiline kaitseseisukord, mis jäi kehtima 1926. aastani. Kui muu riik sai taas n-ö vabamalt hingata, siis juba nimetatud erandpiirkondades jäi kaitseseisukord endiselt kehtima. Nagu Mägigi märkis, oli selle korra sisuline regulatsioon pärit Vene keisririigi seadusandlusest.⁹⁹ Eesti Vabariigis ei olnud kõiki selliseid ametimehi olemas nagu Vene impeeriumis – ei

⁹⁴ Riigiõigus: konspekt Uluots'a loenditest (viide 16), lk 181 j.

⁹⁵ Samas, lk 182.

⁹⁶ M. Sedman. Military penal law – not only for military personnel: Developments in Estonian penal law after the First World War. – M. Luts-Sootak jt (toim.). Unity and Plurality of Law in the Legal History of the Baltic Sea Area. Frankfurt am Main 2010, lk 253–273.

⁹⁷ F. Karlson. Meie sõjakohtu reform. – Õigus 1921/11–12, lk 192; *idem*, Sõjakohtu korraldus. Ettekanne 1924. a. õigusteadlaste päevadelt. – Õigus 1924/3, lk 59. Vt üksikasjalikumalt ka M. Sedman. Sõjakohtud ja Riigikohtu roll sõjakohtute süsteemis Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil. – *Juridica* 2019/9, lk 642–654.

⁹⁸ Sõjaseadus ja mobilisatsioon välja kuulutatud. Ajutise Valitsuse otsus. 29.11.1918. – RT 30.11.1918, 3, lk 13.

⁹⁹ Sama normistik oli eeskujuks ka Eesti enda 1930. aasta kaitseseisukorra seaduse väljatöötamisel. Vt lähemalt J. Lindmets (viide 85), lk 72–99.

olnud keisrit ennast ega kubernere või kindralkubernere. Sellepärast tuli Vene seadust kohendada. 1920. aasta detsembrist alates anti sõjaministrile õigus otsustada, kas anda isikud, kes olid teo toime pannud sõja- või kaitseseisukorra piirkonnas, sõja- või üldkohtu alla.¹⁰⁰ Alates 1925. aastast anti see õigus siseministrile.¹⁰¹ Niisiis ei olnud siin isegi selget reeglit, vaid üksnes ministri suvaotsused.

Nii Vene impeeriumi aegne eriolukorraõigus, mis kehtis 1930. aastani, kui ka Eesti oma kaitseseisukorra seadus¹⁰² võimaldasid põhiseaduse kaunist riigi- ja õigusriigiehitist painutada politsei- ja poliitilise võimu meelevalla alla isegi mitte jäikade, vaid hoopis elastsete ja selles mõttes etteaimamatute meetmetega. Eesti riik ja rahvas oleks 1930. aastatel vajanud kõva käe asemel kõvemat õigusriiki.

Lõpetuseks

1920. aasta põhiseaduse lahenduste, eriti aga nende elluviimise või viimata jätmise põhjalikum vaatlus ja analüüs on seadnud kahtluse alla nii tollase korralduse ülima demokraatlikkuse kui ka liberaalsuse. See ei tulenenud tingimata põhiseadusest endast – Vene keisririigis riigiõigust õppinud juristid ja hoopis ilma juriidilise hariduseta poliitikud Asutavas Kogus tulid oma ülesandega pigem hästi toime. Kui hoopis muude, poliitiliste ja majanduslike hädade pärast ei oleks 1930. aastate alguses süüdlaseks tehtud põhiseadust, oleks see võinud ehk Eesti riigi- ja õiguselu alusaktina veel kaua vastu pidada.

Hoopis iseküsimus on põhiseaduse praktilises toimes. Koalitsiooni-demokraatia uputamine poliitikute ja parteide omavahelisse kisklemisse ja „ära-tegemisse“ oli arvatavasti hukatuslikum kui põhiseaduses ette kirjutatud väga lühike parlamendi valimise periood. Võrdlemisi suurejooneliselt kujundatud põhiõiguste kataloogi sai Vene impeeriumilt päritud ja hiljemgi sama eeskujuga järgi sisustatud kaitseseisukorraõigus vägagi lühikeseks kärpida. Tavaolukorras jäi põhiõiguste maksvusele aitamine kohtuvõimu hooleks ja selle kohta teame me praeguses uurimises veel väga vähe. Üksikuid juhtumeid Riigikohtu praktikast seaduste ja täitevvõimu aktide põhiseaduslikkuse kontrollist on küll teada,

¹⁰⁰ Äratõmme vabariigi valitsuse protokollist. 01.12.1920. – RT 09.12.1920, 211/212, lk 1686.

¹⁰¹ Äratõmbed vabariigi valitsuse protokollidest. Vabariigi Valitsuse otsus. 07.01.1925. – RT 23.01.1925, 9/10, lk 57.

¹⁰² Kaitseseisukorra seadus. 10.07.1930. – RT 05.08.1930, 61, 423.

aga teada on seegi, et Riigikohtust ega ka ühestki teisest Eesti Vabariigi kohtust ei saanud 1934. aasta riigipöörde ajal ja järel demokraatliku riigikorra kaitsjat. Võib-olla mängis jätkuvalt oma rolli see, et Eesti demokraatia kujundamisel ja sisustamisel ei teadvustatud just kohtute olulisust poliitilise demokraatia ja üksikisikute põhiõiguste hoidmisel nii igapäevaselt kui ka kriisiolukorras.

Seda meeldivam on täheldada, et tänapäeval ei alahinnata enam kohtuvõimu ja üldisemalt õigusriigi rolli demokraatia toimimisel. Kui politoloog Tõnis Saarts selgitas populaarteaduslikus väljaandes Novaator, millele öieti toetub liberaalne demokraatia, tõi ta välja kolm aluspõhimõtet: „Esiteks, õigusriiklus – arusaam, et riigivalitsemises on seadused ülimuslikud, neist peavad kinni ka võimulolijad ning kõik kodanikud on seaduse eest võrdsed. [...] Teiseks, universaalsed kodanikuõigused ja vabadused, nagu sõnavabadus, koosolekuvabadus, pressi-vabadus, usuvabadus jne. Oluline on siinjuures just universaalsuse põhimõte – need on tagatud kõigile sõltumata rassist, soost, rahvusest, usutunnistusest, seksuaalsest sättumusest jne. [...] Kolmandaks, võimude lahusus – seadusandlik võim (parlament), täidesaatev võim (valitsus) ja kohtuvõim on lahutatud ja kontrollivad üksteise tegevust.“¹⁰³ Erinevalt Eesti Vabariigi algusaegade „tõsise demokraatia“ taotlejatest on siin demokraatia toimimise tagajatena seatud esiplaanile nii õigusriiklus, inimeste universaalsed ja teostatavad põhiõigused kui ka võimude lahusus ja kohtulik kontroll õigusaktide põhiseaduslikkuse üle. Saarts jätkas: „Kas ei tule see tuttav ette? Kõige selle leiame ka tänases Eesti põhi-seaduses.“¹⁰⁴ Tõepoolest, Eesti Vabariigi kehtiv, 1992. aasta põhiseadus annab tunnistust selle koostajate õppimisvõimest ja ettenägelikkusest. Meil on võimalus elada seni parimal ajajärgul Eesti konstitutsionalismi ajaloos.

¹⁰³ T. Saarts. Teadlane selgitab, kui elujõuline on populistlik demokraatia. – Novaator 02.03.2020. Arvutivõrgus: <https://novaator.err.ee/1058719/teadlane-selgitab-kui-elujouline-on-populistlik-demokraatia> (16.03.2021).

¹⁰⁴ Samas.