

# Põhiõiguste ja põhikohustuste vahekorid Eesti ja Poola põhiseadustes – paralleelne või vastandlik areng?

HESI SIIMETS-GROSS

**Kokkuvõte:** Eesti ja Poola põhiseaduse põhiõiguste peatükki detailselt võrreldes selgub, et hoolimata teatavast paralleelsest arengust Eesti ja Poola ajaloos enne (taas)iseseisvumist olid 1920. ja 1921. aasta põhiseadused oma meelsuse, põhiõiguste ja -kohustuste vahekorra ning nende piirangute poolest pigem vastandid. Seejuures oli Poola 1921. aasta põhiseadus just põhiõiguste ja -kohustuste puhul sarnasem Poola konstitutsioonilise kirjanduse traditsioonis harva mainitud Vene 1906. aasta konstitutsiooniga kui nt Tšehhoslovakkia või Weimari konstitutsiooniga. Kuigi Eesti 1920. aasta põhiseaduse põhiõiguste peatüki pealkirja sõnastus juhtus küll üsna kogemata olema eriti selgelt põhiõigustele suunatud, ei olnud seda terve peatüki sisu. Kohustuste mainimata jätmine terves peatükis näib olevat tahtlik, eriti arvestades seda, et maksu- ja sõjaväekohustus olid põhiseaduses hiljem nimetatud. Igal juhul eristus Eesti 1920. aasta põhiseadus liberaalsuse ja põhiõiguste rõhutamise poolest teistest käsitletud põhiseadustest.

Eesti 1937. aasta põhiseaduse ideoloogiline eeskuju oli konkreetselt põhi-kohustuste, eriti riigitruiduse paragrahvi puhul Poola 1935. aasta põhiseadus. Samas oli põhiõiguste peatüki olemasolu ja normide üldist sõnastust arvestades Eesti 1937. aasta põhiseadusega sarnane hoopis Poola 1921. aasta põhiseadus. Võrreldes konkreetsemalt paragrahve, mille puhul on Poola eeskuju esile toodud, selgub, et ka nn üldise riigitruiduse paragrahvi sõnastus ja sisu sarnanevad Poola 1921. aasta põhiseaduse ja mitte 1935. aasta omaga. Eesti põhiseaduses sätestatud töökohustuse sõnastus sellisel moel pärines aga pigem Itaalia fašistlikust tööseadusest, kuid tööpõlgajate sundhooldamisele võtmise võimaluse sätestamine põhiseaduslikul tasandil oli üsna pretsedenditu ja äärmuslik.

**Märksõnad:** Eesti põhiseadused, Poola põhiseadused, põhiõiguste ja -kohustuste vahekorid, konstitutsiooniline kord, riigitruiduse paragrahv, töökohustuse paragrahv

Eesti ja Poola põhiseadusi ning nende sarnasusi ja erinevusi on esile tõstetud või käsitletud juba esimesel omariiklusajal,<sup>1</sup> ent üldjuhul on silmas peetud Poolas

<sup>1</sup> Nt Oskar Lõvi sõnavõtt Rahvuskogus Eesti Vabariigi Põhiseaduse I lugemisel 4. koosolekul 8. juunil 1937. – Rahvuskogu. Esimene koda. Stenograafilised aruanded. 19. veebruarist –

23. aprillil 1935 vastu võetud ja Eestis 17. augustil 1937 riigivanem Konstantin Pätsi poolt välja kuulutatud ja 1. jaanuaril 1938 jõustunud põhiseadust ning eelkõige on juhitud tähelepanu presidendi või muude institutsioonidega seotud sarnasustele.

Mina aga alustan juba varasemate põhiseaduste analüüsiga ja käsitlen ainult põhiõiguste ja -kohustuste vahekorda neis: Asutava Kogu poolt 15. juunil 1920 vastu võetud Eesti põhiseaduses<sup>2</sup> ja 17. märtsil 1921 vastu võetud Poola põhiseaduses<sup>3</sup>. Seejuures jäävad vaatluse alt välja Eesti 1933. aasta põhiseaduse muudatused, sest põhiõiguste peatükki siis ei muudetud. Sellest, et riigivanem Pätsi kaudu mõjutas 1937. aasta põhiseadust samuti autoritaarse Poola 1935. aasta põhiseadus, on kirjutanud eelkõige Rein Marandi,<sup>4</sup> kes on viidanud nii Poola põhiseaduse mõju jaatajatele kui ka eitajatele<sup>5</sup>. Tema aga käsitles poliitilist süsteemi ning presidendi institutsiooni, põhiõiguste ja -kohustuste teemat on ta maininud põgusalt.<sup>6</sup> Poolat või selle põhiseadust on eesti lugejale tutvustanud mitu autorit, mh on koguteose Poolast 1930. aastal välja andnud Eesti-Poola ühing<sup>7</sup> ja Poola saatkonna pressibüroo tutvustas Poola uut riigikorda omakorda

---

13. augustini 1937. Tallinn 1938, lk 36; E. Laaman. Kodaniku põhiõigused ja kohused. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn 1937, lk 358. 1933. aasta põhiseaduse muudatustega sisse viidud riigivanema dekreedandiandmisõigust on Poola 1935. aasta põhiseaduse vastava instituudiga võrrelnud W. Meder. Das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland. Tartu 1936, lk 158–160. E. Laaman. Solidarism ja selle rakendamine meie põhiseadustes. – Õigus 1938/9, lk 406–425. R. Sirge võrdles liigse demokraatia ja rahvale võimu andmise osas esimest Eesti ja Poola põhiseadust, kuid suhtus ka kriitiliselt 1935. aasta põhiseaduse vastuvõtmise protsessi. Võimude lahususe põhimõttest eemaldumist kritiseeris ta samuti ning leidis, et „[d]emokraatia klassikalisel kujul on kivinenud, kontrollitava, uuendatud demokraatia idee ellurakendamine vähemalt seni Poolas äpardunud“. R. Sirge. Uuest Poola põhiseadusest ja selle ellurakendamisest. – Tänapäev 1935/9, lk 362–364. Põgusalt võrreldi 1920. ja 1921. aasta põhiseadusi ka saksakeelses põhiseaduse kommentaaris: E. Maddison, O. Angelus. Das Grundgesetz des Freistaats Estland. Berlin 1928, lk 12, 16.

<sup>2</sup> RT 09.08.1920, 113/114, 243.

<sup>3</sup> Siin ja edaspidi on kasutatud Poola Vabariigi põhiseaduse teksti saksakeelse tõlke kaudu. Arvutivõrgus: <http://www.verfassungen.eu/pl/verf21-i.htm> (02.01.2020).

<sup>4</sup> R. Marandi. Poola 1935. aasta konstitutsioon kui Eesti 1937. aasta põhiseaduse eeskuju. – Eesti TA Toimetised. Humanitaar- ja Sotsiaalteadused, 41/1992/3, lk 192–197.

<sup>5</sup> Samas, lk 192.

<sup>6</sup> Samas, lk 193. Vt ka A. Pajur. Konstantin Päts. Poliitiline biograafia. II osa: riigimees (1917–1956). Tartu 2018, lk 545 jj; A. Pajur. Autoritaarne Eesti. – S. Vahtre (peatoim.). Eesti ajalugu VI. Vabadussõjast taasiseseisvumiseni. Tartu 2005, lk 98.

<sup>7</sup> Poola: koguteos. Tallinn 1930. Selles on ka artikkel Poola põhiseadusest: E. Maddison. Poola ja ta põhiseadus, lk 71–83.

1935. aastal ilmunud kogumikus.<sup>8</sup> Ohtralt marssal Józef Piłsudski tsitaatidega pikitud tekstis aga jäävad põhiõigused sootuks käsitlemata. Põhjalikult ja kriitiliselt on uut Poola põhiseadust analüüsinud Artur Mägi, kes toob esile autori-taarsust väljendanud ja demokraatiat ohustanud normid ning nende rakendamise võimalused. Kas see oli kaudselt mõeldud osutama ka peatselt vastu võetava Eesti põhiseaduse kitsaskohtadele, jääb muidugi vastuseta.<sup>9</sup>

Käesolevas artiklis on pööratud põhiõiguste peatüki asukoha ja selle peal-kirja analüüsil, mille eesmärk on osutada ühest küljest põhiõiguste tähtsusele kummagi riigi konstitutsioonilises korras, teisest küljest annab see aga esimese viite põhiõiguste ja -vabaduste ning -kohustuste vahekorrale. Põhiõiguste formaalne esitus, nt asukoht, põhiõigusnormide struktuur või detailsus, on üksik-isiku ja riigi vahekorra ning isikuvabaduste ulatuse määratlemise võimalikud indikaatorid.

Mõlema riigi lähteotsiooni analüüsimiseks on esimeses peatükis käsitletud just eelnevat konstitutsioonist traditsiooni ja põhiõiguste-põhikohustuste küsi-must. Kuigi Poola põhiõiguste traditsioon ulatub ajaloos tunduvalt kaugemale, kuulusid nii Eesti kui ka Poola (vähemalt suurem osa nende territooriumist) enne iseseisvumist 1918. aastal Vene impeeriumi koosseisu. Võiks eeldada, et sarnane riigiõiguslik lähteotsioon ja ajalooline areng mõjutavad ka tulemust iseenesest universaalsena näivas küsimuses nagu põhiõigused ja -kohustused. Kas ja kuidas see paika peab, ongi püütud välja selgitada Poola 1921. aasta põhiseaduse ja Eesti 1920. aasta põhiseaduse võrdluse kaudu. Eesti põhiseadus võeti vastu küll varem ja see annaks ka aluse seda esimesena käsitleda, kuid 1920. aasta põhi-seaduse erinevus teistest tuleb paremini välja just Poola põhiseadust esimesena analüüsides.

Ka Poola ja Eesti edasises riiklikus arengus võib näha teatud paralleeli eelkõige autoritaarsuse suunas.<sup>10</sup> Seetõttu võikski olla põhjendatud paralleelsus mh põhiõiguste ja -kohustuste muutmisel põhiseadustes ja seda järgnevalt

<sup>8</sup> Poola uus riigikord. Tallinn 1935. Koguteosele sissejuhatuse kirjutanud ajakirjaniku ja teatrikriitiku Harald Vellneri sõnul avaldas Poola põhiseaduse loojatele lähedal seisev ajaleht *Gazeta Polska* artikliseeria, milles esitati „põhjalik analüüs nii uue põhiseaduse mõtte kui ka uue riigikorra ideoloogilise aluse selgitamiseks“. H. Vellner. Saateks. – Samas, lk 4.

<sup>9</sup> A. Mägi. Poola põhiseadus 23. aprillist 1935. – *Õigus* 1937/4, lk 145–178.

<sup>10</sup> Vt poliitilise olukorra kohta Poola riigi taasloomise ajal K. Staudigl-Ciechowicz. *Zum Ende des Parlamentarismus in Österreich und Polen der Zwischenkriegszeit*. – *Parliaments, Estates and Representation* 40/2020/2, lk 185–186. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.1080/02606755.2020.1771535> (10.01.2021). Eesti kohta nt H. Kalmo. Kadrioru aednik: Konstantin Päts ja autoritaarne karakter. – *Vikerkaar* 2021/3, lk 42–104.

võrreldaksegi. Kuivõrd senistes käsitlustes on tähelepanu juhitud just 1935. aasta Poola põhiseaduse eeskujuks olemisele Eesti 1937. aasta põhiseadusele, on neid vaadeldud kronoloogiliselt. Kokkuvõtteks on võrreldud mitte ainult varasemaid põhiseadusi varasematega, vaid Eesti 1937. aasta põhiseadust ka Poola 1921. aasta põhiseadusega, et kõrvutada täpsemalt põhikohustuste sätestamise ulatust. Eraldi on analüüsitud kahte paragrahvi Eesti 1937. aasta põhiseaduses, mille Poola mõjule viidati juba Rahvuskogu aruteludes. Mõlemad on väga iseloomulikud 1937. aasta põhiseaduses põhikohustuste suurendamisele. Nn riigitruuduse paragrahv (§ 8) mõjutab oma olemusega kogu peatükki, sest see võis oma sõnastuse poolest – ja Poola eeskju järgi – kujutada endast vabaduspõhiõiguste üldist piiriklauslit. Ka §-s 28 sätestatud õigus tööle ja kohustus töötada iseloomustavad hästi põhiõiguste ja -kohustuste muutunud vahekorda.

## Eesti ja Poola põhiseaduslikud traditsioonid

Põhiseaduste traditsioon on Poolas olnud märksa pikem kui Eestis ja nt oma põhiõiguste sätestamise alguseks peetakse Poola põhikorraajaloos juba 14. sajandil Poola aadlile kuningavõimu vastu antud kaitseõigusi ja privileege. Oluline maa-märk oli 1442 sätestatud põhimõte *neminem captivabimus nisi iure victum* (kedagi ei või vangistada ilma kohtuotsuseta), mida laiendati nn mai konstitutsiooniga (03.05.1791) linnakodanikele.<sup>11</sup> Viimases oli sätestatud mh usuvabadus (kohalikes seadustes kehtivais piires),<sup>12</sup> omandipuutumatus ja isikupuutumatus.<sup>13</sup> Mai

<sup>11</sup> Lähemalt A. Tarnowska. *Wie Städte und Bauern zu Bürgern wurden: Von der Nation, der Repräsentation und der Delegation in Polen in der Epoche des Großen Sejm (1788–1792)*. – M. Luts-Sootak, F. L. Schäfer (toim.). *Recht und Wirtschaft in Stadt und Land/Law and Economics i Urban and Rural Environment. Neunter Rechtshistorikertag im Ostseeraum. 9th Conference in Legal History in Baltic Sea Area*. Berlin *et al.* 2020, lk 455–469.

<sup>12</sup> Kriitiliselt vt selle kohta D. H. Cole. *Poland's 1997 Constitution in Its Historical Context*. – Saint Louis-Warsaw Trans-Atlantic Law Journal 1998 (= *Articles by Maurer Faculty 1998/589*), lk 17–20. Arvutivõrgus: <https://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1592&context=facpub> (31.12.2020).

<sup>13</sup> Poola põhiseadusliku traditsiooni kohta vt M. F. Brzezinski. *Constitutional Heritage and Renewal: The Case of Poland*. – *Virginia Law Review* 77/1991/1, lk 49–112, 1791. aasta konstitutsiooni kohta lk 61–70. Põhiõiguste kohta konkreetsemalt A. Hauser, Z. Kedzia. *Poland: From the Golden Liberty of the Nobles to Fundamental Rights*. – M. Suksi, K. Agapiou-Josephides, J.-P. Lehnert, M. Nowak (toim.). *First Fundamental Rights Documents in Europe*. Cambridge-Antwerp-Portland 2015, lk 123–136. Vt 1791. aasta konstitutsiooni tekst ja kommentaar C. Crozat. *Les constitutions de Pologne, de Dantzig, d'Esthonie et de Finlande: (Textes, documents, commentaires)*. I. Toulouse 1925, lk 81–86.

konstitutsiooni on Poola traditsioonis peetud Euroopa esimeseks demokraatlikult koostatud ja vastu võetud põhiseaduseks.<sup>14</sup>

1935. aastal eesti lugejale uut Poola põhiseadust tutvustades märkis Poola jurist ja üks selle autoritest Michael Potulicki, et 1921. aasta põhiseadus oli „Poola õilsate liberaalsete traditsioonide ja kuulsa, oma reformidega selle ajastu imestust äratava, 1791. a. 3. mai põhiseaduse järglane“.<sup>15</sup> Ajakirjas Kaitse Kodu! tutvustas Poola põhiseadust tõenäoliselt Eesti autor, kes märkis, et 1935. aasta põhiseaduses „mälestatakse tänutunde ja uhkusega“ 1791. aasta konstitutsiooni, kuigi see „ei too[nud] palju“, kuid „[...] pika aja kestes on vananenud 1791. a. põhiseaduse paljud normid, [...] ometi [on] selle hing ja põhiideed ka edasiseks elama jäänud“.<sup>16</sup> Uues Poola põhiseaduses „kärbitakse parteide esindusasutuse – seimi – võimu ja suurendatakse senati, eriti aga presidendi, võimupiire. Niisiis peaaegu samad sihid, mis olid 3. mai konstitutsioonis aastast 1791“.<sup>17</sup> Seega näib, et 1791. aasta konstitutsioon on olnud hea legitimeerimisvahend kõigile, nii liberaalsematele kui ka autoritaarsematele suundumustele Poola konstitutsioonilises ajaloos.

Juba 18. sajandi lõpul jagati Poola-Leedu riigi territoorium naabrite Preisi-maa, Austria ja Venemaa vahel. Napoleoni sõjakäigu tagajärjel tekkis Varssavi ümbrusse veel Varssavi hertsogiriik, kuid Viini Kongressi tulemusel kadus iseseisev Poola 1815. aastal kaardilt umbes sajaks järgneva aastaks. Kuivõrd käesoleva artikli jaoks on oluline just Venemaa all olnud Poola territooriumil toimunu ning Venemaa sai endale ka suurima osa Poolast, käsitlen just sealseid sündmusi.

Vene tsaar, kes nüüdsest oli ka Vene impeeriumi koosseisu kuuluva autonoomse Poola kuningas, andis vastusena mai konstitutsioonile välja oma konstitutsiooni, milles kinnitati ühena esimestest Vene impeeriumis ka alamatele teatud põhiõiguslike garantiide andmist, nt usuvabadust, ajakirjandus- või omandivabadust.<sup>18</sup> Ka Poolas 1832. aasta ülestõusu järel vastu võetud statuudis jäid usu-, isiku- ja omandivabadus alles. Siiski jäid need õigused eelkõige paberile ja Poola kui autonoomse kuningriigi valitsusorganid, nagu näiteks seim, kaotati. Ka järgmine muudatus põhiseaduslikus korras toimus ülestõusu tulemusel aastal

<sup>14</sup> A. Hauser, Z. Kedzia (viide 13), lk 129.

<sup>15</sup> M. Potulicki. Poola põhiseadus 23. aprillist 1935. – Õigus 1935/4, lk 164.

<sup>16</sup> J. T-o. 145 a. Poola konstitutsiooni. – Kaitse Kodu! 1936/10, lk 295–296.

<sup>17</sup> Samas, lk 296.

<sup>18</sup> A. Hauser, Z. Kedzia (viide 13), lk 132. Vt M. F. Brzezinski (viide 13), lk 70–72. Konstitutsioone andsid Poola jagamise tulemusena saadud territooriumidel ka Prantsusmaa ja Austria. C. Crozat (viide 13), lk 86 jj.

1863. Nüüd jäi Poola ilma isegi näilisest autonoomiast ning riigi territoorium jagati kümneks Vene impeeriumi kubermanguks.<sup>19</sup>

Eestis on põhiõigusliku traditsiooni algust nähtud kõige varem 1889. aasta kohtureformis.<sup>20</sup> Nagu mujal Vene impeeriumis hakkasid Eestiski kehtima 17. oktoobri 1905. aasta manifest<sup>21</sup>, mis lubas Vene keisririigis enneolematut sõnavabadust<sup>22</sup>, ja 23. aprillil 1906 Venemaa keisririigi „põhjusseadustesse“ ehk konstitutsiooni sisse võetud põhiõiguste osa.<sup>23</sup> Eesti avalikkus suhtus nii 1905. aasta manifesti kui ka 1906. aasta konstitutsiooni kehtestamise soosivalt, sest nüüd oli võimalik esitada kaebus kohtule, kui tsaaririigi ametnik sulges ajalehe või keelas ettenähtud kogunemise, ja tugineda seejuures põhiõiguste rikkumisele. Postimehe väljaandja Jaan Tõnisson märkis: „Konstitutsion on rahva ja maa nõudmise pääle politilisi õigusi toonud. Riigikodanikkude mure ja kohus olgu nüüd uut riigipõhjuskorda ja politilisi õigusi kaitsta ja kanda. Alles siis seisab uus riigikord ja politiline vabadus püsti, kui tõsine kodaniku-meelsus valmis on tema eest võitlema, teda oma terve tahtmise ja jõuga kandma.“<sup>24</sup> Muuhulgas Tõnissoni õhutusel hakati sõna- ja kogunemisvabadust – isegi kui need olid konstitutsioonis mõeldud deklaratiivsetena – aktiivselt kasutama, lähtudes Tõnissoni küsimusest “Mis me peame tegema, et uus riigipõhjuskord ehk konstitutsion ajaviitmata täielikult maksuma hakkaks?”<sup>25</sup> Tollane Tallinna ajaleht Teataja pandi Eesti alale Soomega sarnase autonoomia nõudmise eest kinni ja vastutav toimetaja Konstantin Päts pääses välismaale, enne kui sõjakohus ta mässu õhutamise eest

<sup>19</sup> P. S. Wandycz. *The Lands of Partitioned Poland, 1795–1918*. Warszawa 1995.

<sup>20</sup> T. Anepaio. *Justice Laws of 1889 – a Step in Estonia’s Constitutional Development*. – *Juridica International* 2005/X, lk 150–160. Vt ka H. Siimets-Gross, M. Leppik. *Estonia: First Landmarks of Fundamental Rights*. – *First Fundamental Rights Documents in Europe* (viide 13), lk 295–308.

<sup>21</sup> 26803. Октября 17. Манифест. – Полное собрание законов Российской Империи. Соб 3. Том XXV. Санкт Петербург 1905, lk 905. Vt selle mõju kohta kokkuvõtvalt T. Karjahärm. *Ida ja Lääne vahel: Eesti-Vene suhted 1850–1917*. Tallinn 1998, lk 96–100, 180–183.

<sup>22</sup> Samas, lk 180.

<sup>23</sup> 27805. Основные Государственные Законы. – Полное собрание законов Российской Империи. Соб 3. Том XXVI. Отделение 1. Санкт Петербург 1906, lk 456. Vt ka L. Schulz. *Das Verfassungsrecht Russlands*. – *Russlands Aufbruch ins 20. Jahrhundert*. Politik-Gesellschaft-Kultur. Freiburg 1970, lk 47.

<sup>24</sup> J. Tõnisson. *Rahvakoosolek politiliste õiguste pärast*. Eesti näitusehoone ruumides. 30. okt. 1905. – *Postimees* 31.10.1905, lk 1.

<sup>25</sup> Samas.

surma mõistis.<sup>26</sup> Mässu õhutamise ja muud riigivastaste kuritegude paragrahvid võimaldasidki sõnavabadust kontrolli all hoida, seda eriti sõjaseisukorra ajal.<sup>27</sup>

Poola traditsioonis jäetakse 1906. aasta konstitutsioon ja sellega kehtestatud põhiõigused enamasti mainimata<sup>28</sup>, kuid arvestades, et artikli 57 kohaselt krooniti tsaar ühtlasi Poola kuningaks, kehtisid 1906. aasta konstitutsioon ning selles sätestatud põhiõigused ka Poola territooriumil.<sup>29</sup> Kui aga pidada silmas, et 1906. aasta konstitutsiooniga ei laiendatud Poola aladel varem kehtinud õigusi ning et Poola oli pikka aega olnud iseseisev riik, ja seda, et Poola jagamise järel tema iseseisvat riiklust ei eksisteerinud, ei tule võibolla väga imestada selle üle, et Poola uurijad ei pea põhiõiguste andmist 1906. aasta konstitutsioonis märkimisväärseks. Eestis oli olukord teine, sest varem puudusid nii omariiklus kui ka põhiõigusi selgelt kehtestav akt, mille alusel üldse midagi nõuda.

## Poola 1921. aasta „põhikohustustega“ põhiseadus

Eesti 1920. ja Poola 1921. aasta põhiseaduse põhiõiguste peatüki puhul valiti erinev tee: nii põhiseaduse üldise ülesehituse kui ka põhiõiguste poolest võib Poola põhiseadust pidada pigem Vene impeeriumi 1906. aasta põhjusseadustest mõjutatuks. Poola põhiseaduses on alles viiendas peatükis juttu „Üldistest kodanike kohustustest ja õigustest“. Sellele eelnesid peatükid vabariigist üldiselt, seadusandlikust, täidesaatvast ja kohtuvõimust, järgnesid vaid sätted põhiseaduse muutmise ja üleminekupeerioidi kohta.

Ka 1906. aasta konstitutsioonis olid „Vene alamate õigused ja kohustused“ sätestatud üsna viimases järjekorras, Vene tsaari, tema perekonda ja nende õigusi sätestavate peatükkide järel kaheksandas peatükis. Põhiõigused olid Vene keisririigi täielikus seaduste kogus („Полное собрание законов Российской Империи“) avaldatud 1906. aasta konstitutsioonis sätestatud – pole välistatud, et nende tähtsuse näiliseks suurendamiseks – teises peatükis. Seadustehniliselt oli tegu 1832. aasta riigi põhikorra seaduste („Основные Государственные Законы“)<sup>30</sup> redakt-

<sup>26</sup> O. Kivistik, M. Luts-Sootak. Limitation of Freedom of Speech and of the Press by Penal Law in the Final Decades of the Russian Empire. – *Juridica International* 27/2018, lk 48.

<sup>27</sup> Vt selle kohta lähemalt samas, lk 41–52. Tsensuuri kohta sel perioodil T. Karjahärm (viide 21), lk 180–183.

<sup>28</sup> Nt A. Hauser, Z. Kedzia (viide 13), lk 132–133. M. F. Brzezinski (viide 13), lk 72.

<sup>29</sup> Nii nt C. Crozat (viide 13), lk 67–68.

<sup>30</sup> Сводъ законовъ Россійской имперіи. Томъ первый. Основные государственные законы. Санкт Петербург. Minu kasutada oli 1857. aasta väljaanne, lk 1–20.

siooniga ja tegelikult paiknesid põhiõigused kaheksandas peatükis. Kuigi Vene 1906. aasta konstitutsiooni põhiõiguste pealkirjas olid esikohal õigused, loetleti kõigepealt alamate kohustused:

„§ 70. [Trooni] ja Isamaa kaitsmine on iga Vene alama püha kohus. Meestesugu elanikud, seisuse pääle vaatamata, käivad väeteenistuse kohustuse alla seaduse määruste järele.

§ 71. Vene alamad peavad seaduses määratud maksusid ja [lõive] maksuma nõndasamuti ka seaduse määruste järele koormatusi kandma.“<sup>31</sup>

Siiski eelnesid sätted alamate õigustest ja kohustustest sätetele riiginõukogu ja duuma kohta.

Poola 1921. aasta põhiseaduses oli kodanike kohustusi lisaks pealkirjadele rõhutatud ka peatüki ülesehituses: topeltkodakondsuse keelule ja sätetele selle kohta, kuidas omandatakse Poola kodanikuõigused, järgnevad kohustused, mida oli kokku kuus, märksa rohkem kui Vene konstitutsioonis. „Esimene kodaniku-kohus on näidata üles truudust Poola Vabariigi suhtes“ (art 89). Samuti oli igal kodanikul kohustus austada ja järgida riigi põhiseadust ja teisi õigusakte (art 90), kõik meessoost kodanikud olid sõjaväekohustuslikud (art 91), neil oli kohustus kanda seadusega ette nähtud koormisi ja avalikke makse (art 92). Kõigil kodanikel oli kohustus austada õiguspärast võimu ja kergendada sellel oma ülesannete täitmist, samuti kohustus täita südametunnistuse kohaselt avalikke kohustusi, mille täitmiseks rahvas või pädev asutus neid üles kutsub (art 93). Poola põhi-seaduse järgi oli kodanikel ka kohustus kasvatada oma lapsi isamaa õigeteks kodanikeks ja lasta neil osa saada vähemalt elementaarsest haridusest (art 94). Alles seejärel tulid õigused: võrdsusõigus, isikupuutumatus, eraomandi puutumatus, südametunnistuse ja sõnavabadus jne.

Poola põhiseadust 1925. aastal kommenteerinud Charles Crozat on pidanud kohustustest peamiseks nii konstitutsioonilise kui ka tavalise õiguspärase võimu (ning vastavate ametiasutuste) järgimise ja austamise kohustust, see on „idee, mida põhiseaduse loojad tahtsid kahtlemata rõhutada, sest see asub artiklites 92 ja 93“.<sup>32</sup> Sõjaväekohustust, maksude maksmise, laste kasvatamise ja neile elementaarse hariduse andmise kohustust on ta pidanud soovituslikeks.<sup>33</sup> Eugen

<sup>31</sup> Venemaa Keiserrigi põhjusseadused. Tõlkinud K. Luud. – Kodaniku käsiraamat, I. Korraldanud Jaan Tõnisson, Tartu 1911, lk 86. K. Luua tõlget on artikli autor tänapäeval arusaadavamate vastetega kohandanud.

<sup>32</sup> C. Crozat (viide 13), lk 153.

<sup>33</sup> Samas.



Maddison väitis, et Poola põhiseaduse eeskujuks olid eelkõige Saksamaa ja Tšehhoslovakkia põhiseadus, seda just põhiõiguste peatüki puhul. Samas oli ta üsna kriitiline nii kohustuste kui ka õiguste suhtes. Kohustuste puhul leiduvat seal „palju endastmõistetavat, mis seetõttu põhiseaduses täiesti ülearused“, nt truudus Poola Vabariigile või seaduste järgimise kohustus.<sup>34</sup> Kodanikuõigused võivad „muutuda täiesti problemaatiliseks, selle lihtsa asjaolu tõttu, et jäme ots on antud harilikule seadusandlusele“.<sup>35</sup> Seega sisuliselt võimaldas Poola põhiseadus muuta lihtseadustega suurema osa põhiõigustest sisutihjaks.

Tagantjärele on kohustuste rohkust prominentsel kohal märgatud ka Poolas ja leitud, et „pealkiri on teatud määral eksitav, nimetades kohustusi esimesena; tegelikult on V. peatükis ette nähtud tüüpiline loetelu tsiviil- ja poliitilistest õigustest, samuti mõni majanduslik, sotsiaalne ja kultuuriline õigus. Kohustuste nimetamisel [esimestena] on ajaloolised põhjused. Poola ees olid tohutud, sotsiaalse ja õigusliku taasühinemisega ning riigi territoriaalse terviklikkuse kaitsega seotud kohustused. Teisisõnu oli põhiseaduse koostajate kavatsus selge: seadmata küsimuse alla liberaalseid väärtusi, rõhutada siiski ühiste pingutuste tähtsust iseseisva ja demokraatliku riigi ülesehitamisel.“<sup>36</sup>

Sellest hoolimata näib kõiki sätestatud kohustusi arvestades Poola põhiseaduse vastava peatüki pealkiri põhjendatud ja kohustused on olulisemad kui õigused. Süstemaatilise tõlgenduse järgi oleksid põhiõiguste ja -kohustuste kaalumisel kohustused tähtsamad.

## Eesti 1920. aasta „põhiõigustega“ põhiseadus

Eesti 1920. aasta põhiseaduses paiknes põhiõigusi sisaldav teine peatükk „Eesti kodanikkude“ põhiõigustest“ kohe „Üleüldiste määruste“ järel.<sup>38</sup> Ka siin väärib tähelepanu nii vastava peatüki pealkiri kui ka asukoht. Näiteks Saksamaa

<sup>34</sup> E. Maddison (viide 7), lk 81.

<sup>35</sup> Samas.

<sup>36</sup> A. Hauser, Z. Kedzia (viide 13), lk 133.

<sup>37</sup> Tartu ülikooli haldusõiguse professor István (Stefan) Csekey märkis siiski, et just sõna „kodanikud“ selle peatüki pealkirjas ei vasta päriselt peatüki sisule, enamasti peetakse silmas elanikke. S. Csekey. Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918–1928. Tübingen 1928, lk 178.

<sup>38</sup> Põhiõiguste peatüki kujunemisloo kohta põhjalikult H. Vallikivi. Põhiõiguste peatükk Eesti 1920. aasta põhiseaduses. – Riigiõiguse aastaraamat 2020. Tartu 2020, lk 32–61.

Weimari 1919. aasta konstitutsioonis<sup>39</sup>, aga ka Tšehhoslovakkia põhiseaduses<sup>40</sup> asusid põhiõigused samuti põhiseaduse lõpuosas, artiklites 109–165 – pärast seda, kui normid riigi põhikorra ja ülesehituse kohta olid sätestatud. Ning ka Saksa maal olid kodanike põhikohustused peatüki pealkirjas ära märgitud: „Sakslaste põhiõigustest ja põhikohustustest“. Maini-äärse Frankfurdi ülikooli emeriitprofessor, mh Tartu ülikooli audoktor Joachim Rückert on Weimari konstitutsiooni kontekstis juhtinud tähelepanu sellise regulatsioonitehnika „Janus-näolisele“ ehk probleemile, millal kehtivad õigused ja millal kohustused ning kumba neist praktikas eelistada. Mõlemad ei saa olla korraga esiplaanil, aga kas kaalumisel tuleks eelistada kohustusi või õigusi, see jääb kohtute otsustada ja selgub alles tagantjärele.<sup>41</sup> Kui esiplaanil on õigused – ja ainult õigused –, on aga kohustustele tuginedes põhiõigusi tunduvalt raskem piirata. Kui aga mõlemad on võrdsel tasemel, jääb juriidiliselt nii õiguste kui ka kohustuste ulatus ja nende omavaheline suhe ebaselgeks ning oleneb kohtu või kohtuniku isiklikust veendumusest.

Eesti põhiseaduse põhiõiguste peatüki pealkiri näib olevat seega põhimõtteline otsus just põhiõiguste rõhutamise kasuks. Kui aga vaadata lähemalt arutelu Asutavas Kogus ja samuti 4. juunil 1919 vastu võetud Eesti Vabariigi valitsemise ajutist korda,<sup>42</sup> mis kandis esialgu pealkirja „ajutine põhiseadus“, siis selgub, et nii põhimõtteline see otsus tegelikult ei olnudki. Valitsemise ajutise korra teise peatüki pealkiri oli „Kodaniku õigustest ja kohustustest“<sup>43</sup> ja selle viiest paragrahvist ühes võib näha ka kohustuse sätestamist: nimelt §-s 5 oli märgitud, et „Eesti vabariigis on algharidus kõigile kooliealistele sunduslik ja maksuta“.<sup>44</sup> Kohustuste puudumine 1920. aasta põhiseaduse teises peatükis oli

<sup>39</sup> Siin ja edaspidi on kasutatud Weimari konstitutsiooni: Die Verfassung des deutschen Reiches (11.08.1919). Arvutivõrgus: <http://www.verfassungen.de/de19-33/verf19-i.htm> (02.01.2021).

<sup>40</sup> Verfassungsurkunde der tschechoslowakischen Republik. Vom 29. Februar 1920. Arvutivõrgus: <http://www.verfassungen.net/cssr/verf20-i.htm> (02.01.2021).

<sup>41</sup> J. Rückert. Weimars Verfassung zum Gedenken. – Rechtshistorisches Journal 18/1999, lk 218.

<sup>42</sup> RT 09.07.1919, 44, 91. Kõige põhjalikum käsitlus just põhiõiguste peatüki väljatöötamisest Asutavas Kogus H. Vallikivi. Kodanikuõiguste peatükk Eesti 1919. aasta ajutises põhiseaduses. – Ajalooline Ajakiri 2019/3–4, lk 293–330. Arvutivõrgus: <https://ojs.utlib.ee/index.php/EAA/article/view/AA.2019.3-4.01>.

<sup>43</sup> Nii ka juba 7. aprilli 1919. aasta Uluotsa kirjutatud esimeses eelnõus, mille II peatüki pealkiri oli „Üleüldised kodanike õigused ja kohustused“. Eesti Vabariigi ajutise põhiseaduse eelkava. – Eesti põhiseaduse kokkuseadmise komisjoni koosolekute protokollide väljavõtted. – RA, ERA.2124.2.267, l 4v.

<sup>44</sup> Kuigi Uluotsa eelnõus olid põhiõigused sees, otsustati need nn eelkomisjonis enne Asutava Kogu arutelusid ajutisest põhiseadusest välja jätta. Seejärel otsustati need siiski sisse võtta

aga põhjus, miks üsna põhiseaduse vastuvõtmise menetluse lõppjärgus, teisel lugemisel Asutava Kogu plenaaristungil tegi tööerakondlane ja vandeadvokaat Karl August Baars ettepaneku jätta pealkirjast välja sõna „kohustused“: „Mina leian, et see sõna „kohustusi“ käesoleva peatüki pealkirjal täiesti üleliigne on. Terve see peatükk räägib ainult õigustest, mis Eesti vabariigi kodanikkudel on, ja kui ma ei eksi, siis ei olnud I ja II komisjoni poolt väljaantud käsikirjas seda sõna mitte sees. Teen ettepaneku see sõna „kohustused“ välja jätta.“<sup>45</sup> Kuivõrd Uluotsa 7. aprilli 1919. aasta eelkavas oli ette nähtud üldine avalike kohustuste kandmise kohustus „Eesti kodanikka kohustatakse omi avalikka kohustusi teostama, alustel ja piirides, nagu seadustes määratud“ (§ 10),<sup>46</sup> võib valitsemise ajutise korra peatüki pealkirja käsitada ka kui jäänukit, millele lihtsalt tähelepanu ei pööratud ja keegi Baarsi omaga sarnast ettepanekut ei teinud.

Ka põhiseaduse päris esimeses eelnõus, mille koostas Jüri Uluots 26. augustiks 1919, oli teise peatüki pealkirjaks märgitud „Eesti kodanikkudest ja nende algõigustest“<sup>47</sup>.<sup>48</sup> Alghariduse ehk „õpetuse rahvakoolides“ sunduslikkus oli säilinud küll ka Uluotsa eelnõu §-s 11 ja jäi alles 1920. aasta põhiseadussegi, kuid arvestades selle sunduse kasu inimesele endale, ei peetud seda võrreldavaks maksu- või

---

ning Uluots ja Jans pakkusid kumbki välja selle peatüki sõnastuse. Uluotsa sõnastus oli sisuliselt sama nagu 7. aprilli 1919. a eelnõus. Jansi eelnõu kohustuste nimekiri oli pikem: §-s 8 oli ette nähtud sõjaväekohustus, maksude maksmise kohustus ning avalike kohustuste täitmise kohustus. Kõigi nende täitmata jätmise eest oli ette nähtud karistus. Eesti Vabariigi ajutise põhiseaduse eelkava. – Eesti põhiseaduse kokkuseadmise komisjoni koosolekute protokollide väljavõtted. – RA, ERA.2124.2.267, l 24v–25. Ajutise põhiseaduse põhiõiguste peatüki väljatöötamise kohta põhjalikult H. Vallikivi (viide 42), lk 301 jj. Alguses sooviti ka nt töökohustuse kehtestamist. Põhiseaduse komisjoni IX koosolek, 07.05.1919. – Ajutise põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid koos lisadega. – RA, ERA.15.2.360, l 22v.

<sup>45</sup> Asutava Kogu koosolek 03.06.1920. Protokoll 136. – Asutava Kogu protokollid nr. 120–154. 4. istungjärk. Tallinn 1920, vrg 712–713. Põhiõiguste peatüki pealkirjale ja selle muutmisele Asutavas Kogus juhtisid tähelepanu ka Maddison ja Angelus: E. Maddison, O. Angelus (viide 1), lk 16.

<sup>46</sup> Eesti Vabariigi ajutise põhiseaduse eelkava. – RA, ERA.2124.2.267, l 4v. Samas räägiti ajutise põhiseaduse väljatöötamise protokollides ainult kodanike õiguste ja/või vabaduste väljatöötamisest, kohustusi mainimata.

<sup>47</sup> Rückert on nimetanud seda inimõiguste tooniks põhiseadustes, mis väljendub mh sõnades „püha“, „puutumatu“ jne. Vt J. Rückert (viide 41), lk 222 jj. Vt selle kohta lähemalt M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. Die „menschenwürdige Existenz“ im Grundrechtskatalog des Grundgesetzes von 1920 der Estnischen Republik. – T. Keiser, P. Oestmann, T. Pierson (toim.). Die rechtshistorische Exegese. Zugänge und Methoden anhand von (Lieblings-) Quellen. Ein bunter Geburtstagsstrauß mit 25 Blumen für Joachim Rückert zum 16. August 2020. (ilmumus 2021).

<sup>48</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu. 26.8.1919. – Eesti põhiseaduse kokkuseadmise komisjoni koosolekute protokollide väljavõtted. – RA, ERA.2124.2.267, l 23v.

sõjaväekohustusega. Need ei olnud siiski 1920. aasta põhiseadusest välja jäetud, vaid asusid mujal (§ 78 – riigikaitsekohustus peatükis „Riigikaitsest“ ja § 83 maksude tasumise kohustus peatükis „Riigi maksudest ja eelarvest“). 15. juuli 1919. aasta põhiseaduse komisjoni koosolekul otsustati siiski põhiseaduse eelnõu arutades võtta esialgu neljandaks peatükiks „Kodanikkude õigused ja kohustused“.<sup>49</sup> Uluotsa teises põhiseaduse eelnõus olid erinevalt põhiseaduse komisjoni otsustatust põhiõigused endiselt teises peatükis ning peatüki pealkirjastki olid kohustused välja jäetud: „Eesti kodanikkudest ja nende põhiõigustest“.<sup>50</sup>

Asutava Kogu liige ja aruandja põhiseaduse arutamisel, tööerakondlane, jurist ja ajakirjanik Lui Olesk märkis küll Baarsi ettepanekule „kohustused“ peatüki pealkirjast välja jätta vastu vaieldes, et “[m]is puudub akl. [Asutava Kogu liikme] Baars'i parandusse, siis paistab see minule ülearune. Iga õiguse mõiste sisaldab eneses ka teatavat kohustuse mõistet, ehk see küll igas paragrahvis otsekohe ära öeldud ei ole, missuguseid kohustusi konkreetselt kellelegi peale pannakse. Juba selle läbi, et kellelgi õigused on, antakse nende kõrval inimesele ka teatavad kohustused. Sellepärast on minu arvates sellesse peatükki sõna „kohustused“ üsna õigusega sisse võetud. Toetan seda paragrahvi komisjoni redaktsioonis“.<sup>51</sup> Seepeale tegi täiskogu juhataja ettepaneku Baarsi ettepaneku üle hääletamine edasi lükata seni, kuni terve peatükk on läbi arutatud, sest „võib olla, et Asutav Kogu leiab kohustusi käesolevas peatükis“.<sup>52</sup> Uuel küsimisel pidas Olesk kohustuste väljavõtmist võimalikuks ning seda tehti Asutava Kogu ilmse enamusega. Nii võib öelda, et põhimõtteline otsus võeti vastu suurte vaidlusteta, üsnagi kogemata ja juhuslikult.

<sup>49</sup> Protokoll nr 10. Asutava Kogu Põhiseaduse Komisjoni koosolekust 15. juulil 1919 a. Toompea lossis. – Eesti põhiseaduse kokkuseadmise komisjoni koosolekute protokollide väljavõtted. – RA, ERA.2124.2.267, l 10. Arutelu selle üle ei ole protokollitud. Sotsialistide-revolutsionääride rühma põhiseaduse kavas oli peatüki pealkiri „Kodanikkude isikuõigused“. Samas, l 11. Tööerakonna fraktsioonil „Kodanikkude: a) riigi alamate, b) väljamaalaste õigused ja kohustused“. Samas, l 12. Sotsiaaldemokraatide rühmal „Kodaniku õigused ja kohused“. Samas, l 13. Rahvaerakonna eelnõus „Riigi kodanikud, nende õigused ja kohustused“. Samas, l 14.

<sup>50</sup> Asutava Kogu liikme J. Uluotsa poolt kokkuseatud teine eelnõu 9. okt. 1919. a. – Eesti põhiseaduse kokkuseadmise komisjoni koosolekute protokollide väljavõtted. – RA, ERA.2124.2.267, l 15.

<sup>51</sup> Asutava Kogu koosolek 03.06.1920. Protokoll 136. – Asutava Kogu protokollid nr. 120–154. 4. istungjärk. Tallinn 1920, vrg 713.

<sup>52</sup> Tsiteeritud on J. Westholmi sõnavõttu. Samas, vrg 714.

Juhuslikult ei jäänud siiski 1920. aasta põhiseaduse põhiõiguste peatüki ossa märkimata kohustused, mis olid sees nt Poola ja Weimari põhiseaduses, samuti Vene 1906. aasta konstitutsioonis ja 1920. aasta põhiseaduse muudes peatükkides. Kohustusi ei sisaldanud Uluotsa esimene ega teine põhiseaduse eelnõu, samuti mitte komisjonis arutatav eelnõu<sup>53</sup>. Ometi oli just Uluots see, kes tegi ettepaneku sõna „kohustused“ teise peatüki pealkirja lisada põhiõiguste peatüki kolmanda lugemisel ajal Asutava Kogu põhiseaduse komisjonis. Protokollis on selle kohta vaid mäрге, kuid mitte põhjendusi või arutelu: „II peatüki pealkirja täiendatakse kl. J. Uluotsa ettepanekul sõnaga „ja kohustustest“.“<sup>54</sup> Kohustusi põhiõiguste peatüki tekst kolmanda lugemise lõpus aga ei sisaldanud.<sup>55</sup> Hoolimata põhiseaduse komisjoni otsusest ja mitme erakonna ettepanekust jäi samaks ka peatüki asukoht. Ilma Uluotsa uue ettepanekuta võiks arvata, et põhiseaduse puhul oli Uluotsal vähemalt põhiõiguste peatüki sisu ja õigustele suunatus selge ja teadlik, kodanike õigustele ja vabadustele suunatud valik, mis erines põhimõtteliselt teistest kõne all olnud põhiseadustest. Võib ka olla, et see õigustele suunatus ei olnudki nii kindel ja põhimõtteline, vaid kergesti muutuv. Kas ja miks Uluots selle ettepaneku tegi, kas nt vahepeal Weimari põhiseadusega tutvudes<sup>56</sup>, lihtsalt ise järele mõelnult või kellegi teise mõjutusel, jääbki teadmata.

Nii või teisiti ei tähendanud see, et kohustusi ei peetud õiguste juurde kuuluvaks. Kodanike põhiõiguste teostamise ulatuse kohta märgiti riigiõiguse professori Nikolai Maimi loengute järgi koostatud konspektis 1932. aastal, et nende kasutamisel tuli silmas pidada ka riigi huve: „Kodanikkudele on antud põhiõigused ikkagi selleks, et need riiki seesmiselt kõvendaks. Nõrgendavad nad aga riiklust, siis võib riik lubatud vabadused maha suruda, kuna riigi sihiks on

<sup>53</sup> 21. detsembri 1919 põhiseaduskomisjoni protokollis oli põhiseaduse struktuuris veel pealkirjaks „Eesti kodanikkudest ja nende põhiõigustest“, sellisena võeti see ka esimesel lugemisel samal päeval vastu. – Põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid. RA, ERA.15.2.373, l 119v, 192. Teisel lugemisel redigeeriti pealkirja, milleks sai „Eesti kodanikkude põhiõigustest“ ja sellisena võeti see ka vastu. Protokoll nr. 55, 29.1.1920. – Põhiseaduse komisjoni protokollid. RA, ERA.15.2.374, l 19; II lugemisel vastu võetud põhiõiguste peatükk: samas, l 238v.

<sup>54</sup> Protokoll nr. 73, 15.4.1920. – Põhiseaduse komisjoni protokollid. RA, ERA.15.2.375, l 8.

<sup>55</sup> Põhiseaduse komisjonis kolmandal lugemisel vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseadus. – Põhiseaduse komisjoni protokollid. RA, ERA.15.2.375, l 142v.

<sup>56</sup> Seda on võrdsuspõhiõiguse puhul arvanud Hannes Vallikivi: H. Vallikivi (viide 38), lk 38. Weimari konstitutsioon võis Eesti põhiseaduse põhiõiguste peatüki sõnastust mõjutada – hoolimata esialgsest muljest – vähemal määral kui arvatud, vt M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. „Inimväärilise ülespidamise kindlustamine“ Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseaduse järgi. – *Juridica* 2020/6, lk 439–450.

üldhuvide teostamine.<sup>57</sup> Kas ja kes sellisel juhul peaks hindama, kas põhiõigusi on teostatud riiki tugevdaval moel või mitte, ei ole täpsustatud.

Eesti 1920. aasta põhiseaduse kohta on Charles Crozat öelnud, et „individuaalsete vabaduste ja modernsete vabaduste loetelu on väga täielik“. Modernsete vabaduste all on ta mõelnud võrdsust seaduse ees, *nulla poena sine lege* põhimõtet, südametunnistuse ja usuvabadust jne. Samuti täheldas ta, et põhivabaduste loetelu ei ole ammendav, vaid tagatud on kõik vabadused, mis ei ole vastuolus põhiseaduse mõttega,<sup>58</sup> pidades selle all silmas § 26 esimest lauset. Seega tema hinnangul võis tunnustada Eesti õiguskord ka teisi (põhi)vabadusi. Märkamata jäi, et sarnaselt Poola põhiseadusega andis sama paragrahvi teine lause „Kodanikkude vabaduse ja põhiõiguste erakorralised kitsendused astuvad jõusse seaduslikus korras kindla tähtajani väljakuulutatud kaitseseisukorra puhul vastavate seaduste põhjal ja piirides“ loa ka Eestis kaitseseisukorra kehtestamisega põhiõigusi piirata, ilma et piirangu ulatus oleks kindlaks määratud. Järelikult võis suur osa teisest peatükist kaitseseisukorra ajal muutuda sisutühjaks.<sup>59</sup>

Esitan vaid ühe põhiõiguse, täpsemalt võrdsusõiguse konkreetset aspekti puudutava võrdluse Poola põhiseadusega: nimelt oli viimati nimetatud tagatud üldine võrdsus<sup>60</sup>, ja nagu märkis jällegi Charles Crozat, on see eriti tähelepanuväärne, arvestades senistes Poola põhiseadustes aadlile antud privileege ja õigusi.<sup>61</sup> Need kaotati sama paragrahviaga. Eesti ajutise põhiseaduse eelnõudes ja valitsemise ajutise korra §-s 4 oli samuti sätestatud üldine võrdsus seaduse sees,<sup>62</sup> aga juba Uluotsa esimeses põhiseaduse eelnõus oli see piiratud ainult avalik-õigusliku valdkonnaga: „Kõik Eesti kodanikud on seaduse ees ühetaolised. Avalikka õigusi, mis olenevad sünnimisest, sugust ehk seisusest, Eestis ei ole. Nende jaluleseadmine on põhiseaduse vastane.“<sup>63</sup> Kuivõrd selle sätte kujunemisloost on kirjutanud

<sup>57</sup> Riigiõigus. A. Pettai ja H. Anso (koostanud N. Maimu loengute ja teiste õppevahendite järgi vastavalt eksami kavale). Tartu 1932, lk 262.

<sup>58</sup> C. Crozat (viide 13), lk 299–300.

<sup>59</sup> Lähemalt kaitseseisukorra kehtestamise ja õiguste, k.a põhiõiguste piiramise võimaluste kohta J. Lindmets. Vene Keisririigi õigus kui Eesti Vabariigi algusaegade eriolukorraõigus ja 1930. aasta kaitseseisukorra seaduse eeskuju. Magistritöö. Tartu 2020, lk 5–7, 41–52.

<sup>60</sup> „Kõik kodanikud on seaduse ees võrdsed“ (art 96).

<sup>61</sup> C. Crozat (viide 13), lk 153–154.

<sup>62</sup> Valitsemise ajutise korra § 4: „Kõik Eesti vabariigi kodanikud seaduse ees ühetaolised. Seisuslisi eesõigusi ja tiitleid Eesti Vabariigis ei ole.“ Vt ka Eesti Vabariigi ajutise põhiseaduse eelkava. – RA, ERA.2124.2.267, l 4v.

<sup>63</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu. 26.08.1919. – Eesti põhiseaduse kokkuseadmise komisjoni koosolekute protokollide väljavõtted. – RA, ERA.2124.2.267, l 23v. Sama teises eelnõus Asutava Kogu liikme J. Uluotsa poolt kokkuseatud teine eelnõu 9. okt. 1919. a. – Eesti

põhjalikult Hannes Vallikivi<sup>64</sup> ja Marelle Leppik<sup>65</sup>, ei ole seda vaja siin põhjalikumalt analüüsida. Piisab vaid märkusest, et piirang võrdsusele eraõiguslike suhete puhul säilis kõigis esimese omariiklusaja põhiseadustes. 1937. aasta põhiseaduse nn Klesmenti komisjoni eelnõus oli küll vahepeal sõna „avalik“ kadunud. § 9: „Ei või olla mingisuguseid ees- või paheõigusi, mis olenevad sündimisest, usust, soost või rahvusest.“<sup>66</sup> Samuti puudus see 8. veebruaril 1937 esitatud komisjoni lõppredaktsioonis.<sup>67</sup> Täpselt nii võrdsuspõhiõigust sätestavat paragrahvi ka tõlgendati, et perekonnaõiguslikes ja muudes eraõiguslikes suhetes võrdsus soolisel alusel puudus.<sup>68</sup> Ants Piip, kes oli artikli kirjutamise ajal Eesti saadik Ameerika Ühendriikides, heitis aga Eestile ette hoopis meeste diskrimineerimist, sest naistele olevat tööstusvaldkonnas kehtestatud soodsamad sätted.<sup>69</sup> Seega erinevalt Poolast Eestis tegelikult täielikku võrdsust seaduse ees põhiõigusena ei olnud ja põhiseaduse kohaselt ei pidanudki olema.

## Poola 1935. aasta põhiseadus

Poolas toimus 1926. aastal sõjaline riigipööre ja riiki hakkas valitsema Józef Piłsudski, kes töötas seejärel mitmesugustes ametites, peamiselt aga vägede kindralinspektorina ja sõjaministrina.<sup>70</sup> Sellega viidi lõpule riigi autoritaarseks muutmise protsess.<sup>71</sup> Piłsudski keeldus küll presidendi ametikohast ja oli

---

põhiseaduse kokkuseadmise komisjoni koosolekute protokollide väljavõtted. – RA, ERA.2124.2.267, l 15.

<sup>64</sup> H. Vallikivi (viide 38), lk 38–39.

<sup>65</sup> M. Leppik. Soolise võrdõiguslikkuse küsimus Eesti Vabariigi põhiseadustes ja Riigikohtu praktikas 1920–1940. – Ajalooline Ajakiri 2017/2–3, lk 341–362.

<sup>66</sup> Protokoll nr. 23. Riigivanema poolt määratud Põhiseaduseelnõu väljatöötamise komisjoni koosolek pühapäeval, 10. jaanuaril 1937 kell 6 õhtul Riigikantselei koosolekute saalis. – RA, ERA.31.3.735. Eesti Vabariigi Põhiseaduse kava. 8. veebr. 1937–23. veebr. 1937, l 130.

<sup>67</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RA, ERA.31.3.735. Eesti Vabariigi Põhiseaduse kava. 8. veebr. 1937–23. veebr. 1937 (pagineerimata, eelnõu lk 1).

<sup>68</sup> Vt võrdsuspõhimõtte rakendamise kohta M. Leppik (viide 65), lk 356 jj.

<sup>69</sup> A. Piip. The Constitution of the Republic of Esthonia. – The Constitutional Review IX 1925/1, lk 7.

<sup>70</sup> Piłsudski režiimi kohta vt üldine ülevaade D. H. Cole (viide 12), lk 24–25. Piłsudski isikukultuse erinevate aspektide analüüs H. Hein. Der Piłsudski-Kult und seine Bedeutung für den polnischen Staat 1926–1939 (= Materialien und Studien zur Ostmitteleuropa-Forschung, Bd. 9). Marburg 2002. Vt ka K. Staudigl-Ciechowicz (viide 10), lk 189–190.

<sup>71</sup> A. Hauser, Z. Kedzia (viide 13), lk 134.

valitsustes eelkõige sõjaminister, teatud aja ka peaminister.<sup>72</sup> Kaasaegse riigitruu autori Potulicki sõnul ei olnud „[m]arssal Piłsudski, kelle vaimu mõju leidub uues Põhiseaduses, [...] diktaator, küll aga suur kasvatuslik jõud riigis, mis aitas ruttamatult üle saada suurtest raskustest ja jõuda konstruktiivse resultaadini“.<sup>73</sup>

1930. aasta Poola parlamendivalimistel said Piłsudski pooldajad seimise enamuse, mh opositsiooni kandidaatide vangistamise tõttu, ja sisuliselt kehtis riigis Piłsudski diktatuur, nagu märkis ka Laaman. Põhiseaduse muutmise eesmärk oli ennekõike anda presidendile suurem võim, muuta Poola parlamentaarsest riigist presidentaalseks.<sup>74</sup> Tegelikult kirjutati põhiseadus nii struktuuri, põhiõiguste-kohustuste kui üldse riikluse seisukohast täiesti ümber.

Uue põhiseaduse tutvustamiseks ja kiitmiseks Poolas endas ja teistes riikides avaldas Poola saatkond artikleid, mis rõhutasid selle jätkuvat demokraatlikkust: „Kui tähelepanelikult uut Põhiseadust lugeda – lugeda teda kirglikuseta ja objektiivselt – siis, peale viimase lehekülje lehitsemist tuleb öelda: see on ju tänapäeva riikide tavaline demokraatlik põhiseadus.“<sup>75</sup> Selleks ajaks oli muidugi ka toimunud autoritaarne pööre nii mõneski riigis, k.a Eestis, ja põhiseadustki Eestis muudetud. Hoolimata põhiseaduse nimetamisest demokraatlikuks on tekstis viidatud ka „demokraatlikele“ riikidele, kes Poola uut demokraatiat aga sellisena näha ei taha. Kõnekas on, et ohtralt marssal Józef Piłsudski tsitaatidega pikitud tekstis jäävad põhiõigused sootuks mainimata.

Kiidulauludele lisaks ilmus Eestis ka väga kriitiline artikkel Poola põhiseaduse kohta riigiõiguse valdkonnas magistritöö kaitsnud jurist Artur Mägilt, kes sel ajal oli ajakirja Õigus tegevtoimetaja ning osales Tartu ülikoolis riigi- ja õigusfilosoofia õpetamisel. Hiljem oli ta Rahvuskogu, Riiginõukogu ja Valimiste Peakomitee peasekretär. Mägi leidis, et sisuliselt on Poolas mindud ühest äärmusest teise: „1935. a. teostatud põhiseaduse muutmise kaudu loobutakse kõigepealt 1921. a. põhiseaduse liberalism-radikalismile rajatud õigusfilosoofilisest alusest ja see asendatakse fašismi, riigisotsialismi ja rahvussotsialismi doktriini poolt lähemalt arendatud nn. riigihüvangu põhimõttega.“<sup>76</sup>

Ka Poola 1935. aasta põhiseaduses toimunud muutust iseloomustab hästi juba põhiseaduse struktuur: pärast peatükki Poola Vabariigist tuleb peatükk presidendist, valitsusest, seimist, senatist jne. Poola tänapäevased uurijad kirjeldavad

<sup>72</sup> E. Laaman. Demokraatia ja diktatuur. Tartu 1933, lk 150–151.

<sup>73</sup> M. Potulicki (viide 15), lk 171.

<sup>74</sup> E. Laaman (viide 72), lk 150–151.

<sup>75</sup> Poola uus riigikord (viide 8), lk 17.

<sup>76</sup> A. Mägi (viide 9), lk 147.



seada kui „täidesaatva võimu ülimuslikkust, mitte ainult riigi asutuste üle, vaid ka kodanike üle“.<sup>77</sup> Kohe artiklis 2 (lg 4) on märgitud, et „presidendi isikus kehastub ühtne ja jagamatu riigivõim“. Eraldi põhiõiguste peatükki selles põhiseaduses ei olegi, teatud põhiõigused (õigus vabale eneseteostusele, südametunnistuse, sõnaja ühinemisvabadus, diskrimineerimiskeeld) ja kohustused on loetletud mõnes esimeses artiklis, piiri põhiõigustele seadis „üldine heaolu“ (art 5, lg 3) ning ükski tegevus ei tohtinud olla vastuolus riigi seaduses sätestatud eesmärkidega (art 10 lg 1). Kehtima jäid ka 1921. aasta põhiseaduse artiklid 109–118 ning 120, mis sisaldasid põhiõigusi: usuvabadust, rahvusvähemustele tagatud õigusi ning kaht kohustust (koolikohustust ja usuõpetuse kohustuslikkust) (art 81 lg 2). Muu hulgas oli Poola põhiseaduse artiklis 6 ette nähtud: „Kodanikud on kohustatud olema riigile truud ning täitma hoolikalt (vastavalt südametunnistusele) riigi poolt pandud kohustusi.“ Nagu eespool mainitud, oli sarnane säte põhimõtteliselt olemas ka Poola 1921. aasta põhiseaduse artiklis 89.

Mägi märkis põhiõiguste ja kohustuste vahekorda Poola uues põhiseaduses analüüsid, et selle põhialuste järgi kaasneb kodanikule eelkõige kohustus „oma võimete kohaselt kaasa töötada riigi au ja jõu suurendamiseks“ ja õigusi kasutades peab kodanik esmajoones taotlema üldhüvet.<sup>78</sup> Ühesõnaga võimaldati vabadust tema hinnangul ainult üldhüve teostamiseks riigivõimu määratud tingimustel. Sisuliselt tähendas see Mägi sõnul seda, et kuigi ühinemisvabadus oli formaalselt tagatud, jäeti see põhiseadusest välja, sest „[u]ue põhiseaduse mõtte kohaselt on kodanikkude koondumine ja organiseerumine mõeldav vaid üldhüvet taotlevaks harmooniliseks koostööks“.<sup>79</sup> Teisisõnu ei olnud seetõttu ühinemisvabadust võimalik kasutada.

„Vaba arenemise võimalus“, mõtte- ja sõnavabadus olla küll lubatud, aga „üksikisiku hüvede ulatus ja loomus [peab] tuletuma Poola riigi kui omaette ühiskondliku terviku hüvedest. [...] põhiõigused on riigivõimu seisukohalt kasutatavad ikkagi ainult üldhüve taotlemiseks“ ja sõltuvad sellest, kas ja millisel määral täidetakse kohustusi üldhüve ees. Seetõttu on põhiseadusest „kustutatud“ ka võrdõiguslikkus, sest need kaks põhimõtet omavahel kokku ei sobi.<sup>80</sup> Mägi tõi välja sellegi, et kuna puuduvad objektiivsed kriteeriumid, millises ulatuses üldhüve kriteeriumit kasutada ja kuidas seda üldse kindlaks määrata, on siin haldusasutuste suvaks eriti suur oht. Peale selle puudus kodanikul „otsene

<sup>77</sup> A. Hauser, Z. Kedzia (viide 13), lk 134.

<sup>78</sup> A. Mägi (viide 9), lk 148.

<sup>79</sup> Samas.

<sup>80</sup> Samas, lk 149.

kohtulik kaitse kõrgemaastmeliste normatiivsete aktide ebaõiguspärasuse suhtes, seda enam, et põhiseadusesse on paigutatud ka norm, mille järgi kohtutel puudub õigus kontrollida seaduste kehtivust, kui need on avaldatud seatud korras“.<sup>81</sup>

Kokkuvõttes jõudis Mägi järeldusele, et selle põhiseadusega on Poolas küll alles jäänud vabariiklik riigivorm, kuid loobutud demokraatlikust valitsemiskorras, hoolimata mõnest *quasi*-demokraatia tunnusest.

Tänapäeval on Poola 1935. aasta põhiseadusele antud väga erinevaid hinnanguid, alates sellest, et hoolimata mõnest viitest südametunnistuse, väljendus- ja kogunemisvabadusele ei sisaldanud põhiseadus põhiõiguste deklaratsiooni.<sup>82</sup> Ka Hauser ja Kedzia pidasid nii nagu Mägigi sõlmprobleemiks seda, et põhivabadused ei tohtinud rikkuda üldist kasu. Peale selle mõõdeti riigi kodanike õigust mõjutada ühiskondlikku korraldust isiku panusega üldisesse hüvanguisse.<sup>83</sup> Hauseri ja Kedzia väiteid kinnitab üks Piłsudski intervjuu, milles ta ütles, et need printsiibid ja põhimõtted, mida „inimõigustena deklareeritakse“, olevat nüüd üleliigsed, põhjendades väidet sõnadega „võibolla oli neil mõte väga ammustel aegadel“.<sup>84</sup> Põhiõigustele ei olnud seega kohta plaanitudki.

Nii kriitilised ei ole siiski kõik. Cole rõhutas ka 1921. aasta põhiseaduse mõne aspekti säilimist, nt usu- ja südametunnistuse vabaduse ning eraomandi puutumatusse sätestamist.<sup>85</sup> Siiski tuleb Poola 1935. aasta põhiseadusele hinnangut andes nõustuda kriitiliste häältega. Isegi Cole märgib, et isikuõigusi käsitati 1935. aasta põhiseaduses väga erinevalt võrreldes 1921. aasta omaga nn „sotsiaalse solidaarsuse“ idee tõttu, mis tähendas, et indiviid ja rahvas olid ühendatud ühiste väärtuste kaudu. Sisuliselt pidid inimese ja riigi huvid kattuma: riik pidi inimese pingutused ühendama harmoonilisse koostöösse üldise hüvangu nimel.<sup>86</sup> Kuna

<sup>81</sup> Samas (A. Mägi sõrendus on ära jäetud). Loe lähemalt Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve kohta U. Lõhmus. Põhiseaduslikkuse kohtuliku kontrolli sünniloost. – Riigiõiguse aastaraamat 2020. Tartu 2020, lk 7–31; U. Lõhmus, H. Vallikivi. Lisandusi põhiseaduslikkuse järelevalve sünniloole Eestis. – *Juridica* 2020/6, lk 451–464. Põhiseaduslikkuse kontrolli kohta Riigikohtu praktikas vt M. Leppik (viide 65), lk 341–362; M. Leppik. Esimesi märke põhiseaduslikkuse kohtulikust järelevalvest: Riigikohtu praktika 1920. aasta põhiseaduse kehtimisajal. – *Juridica*, 2012/3, lk 185–192.

<sup>82</sup> A. Hauser, Z. Kedzia (viide 13), lk 134.

<sup>83</sup> Samas.

<sup>84</sup> Dokumente Piłsudski kohta on saksa keeles trükitud kogumikus J. Piłsudski. *Gesetz und Ehre*. Jena 1935. Siin toodud mõttekäik pärineb 1930. aasta intervjuust *Gazeta Polskale* põhiseaduse-eeelnõu alusideede kohta, lk 204 (siin kasutatud artikli K. Staudigl-Ciechowicz (viide 10), lk 198 kaudu).

<sup>85</sup> D. H. Cole (viide 12), lk 83–84.

<sup>86</sup> Samas, lk 80.

artikli 2 lõike 4 järgi kehtestas president ühtset ja jagamatut riigivõimu, siis määraski riigi huvid – ja seega kõigi teiste põhiõiguste ja -vabaduste ulatuse – sisuliselt üks inimene, president.

## Eesti 1937. aasta põhiseadus ja õiguste-kohustuste vahekord selles

Uue põhiseaduse väljatöötamise võimalikkusest rääkis riigivanem Konstantin Päts juba 1935. aasta alguses<sup>87</sup> ja sama aasta lõpus ta teataski, et käes on aeg välja töötada uus põhiseadus ning kutsuda kokku Rahvuskogu.<sup>88</sup> Rahvuskogu kokkukutsumisest ja Pätsi rollist selles on viimaselgi ajal kirjutatud,<sup>89</sup> seetõttu keskendun artikli põhiteemale ehk põhiõiguste ja -kohustuste vahekorrale ja Poola eeskujule. Kuigi Pätsi huvist Poola põhiseaduse vastu teati laiemalt ning Poola paragrahvidest oli Rahvuskogus korduvalt juttu, on sellele ajaliselt (kuid mitteavalikult) esimesena viidanud ajalehe Vaba Maa toimetaja, hilisem Rahvuskogu liige ja Pätsile lähedal seisnud jurist Eduard Laaman. Üsna varsti pärast Poola põhiseaduse jõustumist kirjutab ta 1. mail 1935 oma päevikus: „K. Päts enne Poola sõitu: Tahab puhkusel uurida Poola põhiseadust, sügisel asutada poliitilise nõukogu ja asuda riigireformi kallale.“<sup>90</sup> Laamani kutsus Päts põhiseaduse väljatöötamisel osalema 30. novembril 1935 ja juba 16. jaanuaril võttis n-ö põhiseaduse väljatöötamise erakomisjon konkreetsema kuju.<sup>91</sup>

<sup>87</sup> Vt lähemalt Pätsi diktatuuri legitimeerimisest A. Pajur. Die „Legitimierung“ der Diktatur des Präsidenten Päts und die öffentliche Meinung in Estland. – E. Oberländer jt (toim.). Autoritäre Regime in Ostmittel- und Südosteuropa 1919–1944. Paderborn *et al.* 2001, 2. tr. 2017, lk 163–214, põhiseaduse muutmisest lk 193. Laaman mainis 14. oktoobri 1934 uue põhiseaduse väljatöötamise kavatsust oma päevikus juba 1934. aasta suvel: „[...] Suve algul kõneles Päts vajadusest põhiseadust muuta, kutsekodadest teine koda sisse seada, valimisseadust parandada. Siis peeti nõu ja pol[itsei] direktor Kuusekänd hoiatas et rahva meeleoludele mõjub jutt uuest põhiseaduse muutmisest kui mürk.“ Eduard Laamani päevik 1922–1940. – Akadeemia 2003/12, lk 2766.

<sup>88</sup> Veebruaris rahvahääletus rahvuskogu loomiseks. Rahvahääletus otsustab, kas volitada rahvuskogu põhiseadust muutma või muutmata jätma. Riigivanem K. Pätsi läkitus uueks aastaks. – Postimees 02.01.1936, lk 1. Vt ka Riigivanem eelseisvast rahvahääletusest. – Postimees 10.01.1936, lk 1.

<sup>89</sup> Vt ülevaade A. Pajur. Autoritaarne Eesti (viide 6), lk 97–99; M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. Eesti õiguse 100 aastat. [Tallinn] 2019, lk 24–27. Pätsi rolli kohta A. Pajur. Konstantin Päts (viide 6), lk 528–557; J. Valge. Eesti parlament 1917–1940. Poliitiline ajalugu. Tallinn 2019, lk 481–495.

<sup>90</sup> Laamani päevik (viide 87), lk 2777.

<sup>91</sup> Laamani päevik 1922–1940. – Akadeemia 2004/1, lk 199, 205.

Põhiõiguste puhul ei oldud Rahvuskogus nende täiendamise kohustustega ning üldse muutmisega rahul algusest peale. Kuivõrd opositsioon valimisi boikoteeris, pääses 1937. aasta põhiseaduse vastu võtnud Rahvuskogu valimistel sellesse ainsa opositsiooni esindajana endine vabadussõjalane, spordiajakirjanik, agronoom ja ärimees Oskar Lõvi. Rahvuskogu teises kojas oli opositsiooniliste vaadetega liikmeid veel kolm (A. Piip, O. Koplus ja J. Post), lisaks väljendasid valitsusele ebasobivaid vaateid veel mõned liikmed.<sup>92</sup> Oskar Lõvi oli aga see, kes põhiõiguste kohta kõige rohkem sõna võttis ja vaidles vastu nii põhiõiguste piiramisele kui ka kohustuste sätestamisele põhiseaduses: „Kui anda üht head põhiseadust, siis võiks öelda, et rahvale see raha, 10 miljonit senti [põhiseaduse valmistamise senine maksumus], võiks tunduda vabaduste kindlustamiseks sandikopikana, kuid kui selle Põhiseaduse eelnõuga kodaniku põhiõigusi kitsendatakse, milles teil ühelgi ei ole kahtlust, siis see raha tundub väga kallina.“<sup>93</sup> „Kui asume eelnõu vaatlemisele siis võime esitada küsimuse, mispärast esimeses ja eriti teises peatükis on võetud ette tunduvaid muudatusi. Kui me tuletame meelde ja vaatame järele 1936. a. veebruarikuu rahvahääletuse otsust, siis ei ole selles ühegi sõnaga viibatud sellele, et Eesti kodanikkude põhiõigused oleksid liiga suured ja et neid tuleks riigi ja rahva hea käekäigu huvides kärpida. [...] Sellest hoolimata on eelnõus suuri kitsendusi ja piiramisi võetud tarvitusele kodanike põhiõiguste küsimuses, neid mitte üksi piirates, vaid fikseerides ka teatavaid kodanikkude kohustusi. Minu arvates Põhiseadus peaks garanteerima kodanike põhiõiguste alal miinimumi, kuna kohustused ja see, mis sinna veel juurde tuleb, on endast mõistetavad. Ja nende pealesundimisega ei saa midagi kätte seaduse teel. Kõik kodanikud on riigiks ühinenud ja valitsuse moodustanud, et neil oleks kindlustatud teatav vabaduste miinimum.“<sup>94</sup> Tema arvates oli oluline sätestada põhiseaduses just põhiõigused, mis kaitsevad isikut riigi eest, kohustused tulevat endastmõistetavalt sinna juurde.

Huvitaval kombel tuli Oskar Lõvi tagasi Uluotsa eelnõus nimetatud „algõiguste“ juurde: „Kodanlised vabadused on isiku algõigused, mis tast lahutamatud. Ilma nendeta ei ole inimene isik. Kui niisugused on nad igasuguse võimu vastu pühad ja puutumatud. Nagu vägivaldne tungimine isiku intiimellu ja südametunnistusse on keelatud, nii ei või ka riigivõim isiku algõigustele oma

<sup>92</sup> Vt lähemalt A. Pajur. Konstantin Päts (viide 6), lk 543 ja J. Valge (viide 89), lk 487.

<sup>93</sup> Oskar Lõvi sõnavõtt Rahvuskogus (viide 1), lk 35.

<sup>94</sup> Samas, lk 35–36.

rasket rusikat peale vajutada. Seda võib ta teha ainult ühel juhtumisel – erapooletu kohtu otsusel, mis üleüldiskasu seda nõuab.“<sup>95</sup>

Eduard Laaman viitas muudatusi põhiõiguste peatükis põhjendades ajaloolistele argumentidele – nii olevat Eestis varemgi olnud. Ta tõi näiteks 1919. aasta ajutise valitsemiskorra: „Uue Põhiseaduse teine erinevus 1920. a. omast seisab selles, et ta kodaniku põhiõiguste kõrval loetleb ka kohuseid [viidates §-le 8]. Selles on nähtud tema uut joont – õiguste tasakaalustamist kohustega. Tegelikult ei ole see täiendus nii uudne. Sellega on ainult tagasi pöördutud meie 1919. a. ajutise põhiseaduse esialgse süsteemi juurde, mis omakorda sarnanes Weimari ja Tšehhoslovakkia põhiseaduste süsteemidega.“<sup>96</sup> Ka mõlema Poola põhiseaduse puhul rõhutati nende sarnasust varasema, 1791. aasta konstitutsiooniga – nii nagu Eesti 1937. aasta põhiseaduse puhul tegi seda Laaman. Arvestades seda, kui vastumeelne tundus Poola põhiseadusest eeskuju võtmine opositsioonile, viitas Laaman eeskujudena demokraatlikumatele põhiseadustele nagu Saksamaa Weimari konstitutsioon ja Tšehhoslovakkia oma. Kahtlemata leidub 1937. aasta põhiseaduses sarnasusi kõigi nendega ja kerge on väita, et „kohustused“ olid põhiõiguste peatüki pealkirjas nimetatud ka täiesti demokraatlikes põhiseadustes. Õiguste ja kohustuste suhte probleemile osutasin juba eespool. Siiski oli põhiseaduse nn Klesmenti eelnõu vaheversioonis pealkirjas vaid õigused: „Eesti kodanikud, nende põhiõigused“.<sup>97</sup>

Eelkõige on 1937. aasta põhiseaduse puhul küsimus selle üldises meelsuses. 1933. aasta põhiseadusmuudatuste suunda riigipea autoritaarse võimu poole kritiseerisid ka võimulolijad ise,<sup>98</sup> samas põhiõiguste peatükki sellega ei muudetud. Iseasi, et põhiõiguste piiramiseks ei olnud seda nt kaitseseisukorda kehtestades vajagi.<sup>99</sup> Kaitseseisukorra ajal põhiõiguste piiramise probleemile juhtis tähelepanu töölistkoja esindajana Rahvuskogu teises kojas osalenud trükikoja töölisvanem Oskar Koplus: „Kui kaitseseisukorra alusel kodanike põhiõigusi muudetakse, siis

<sup>95</sup> Samas, lk 38.

<sup>96</sup> E. Laaman. Kodaniku põhiõigused (viide 1), lk 343.

<sup>97</sup> Protokoll nr. 28. Riigivanema poolt määratud Põhiseaduseelnõu väljatöötamise komisjoni koosolek pühapäeval, 17. jaanuaril 1937 kell 12 päeval Riigikantselei koosolekute saalis. – RA, ERA.31.3.735, l 155.

<sup>98</sup> Vt K. Pätsi, J. Laidoneri ja K. Eenpalu seisukohti ajalehes Kaja 06.10.1934, lk 3.

<sup>99</sup> Vt lähemalt M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross (viide 89), lk 21–25; P. Kenkmann. „Universaalne valitsemisvahend“: kaitseseisukord Eesti Vabariigis aastatel 1938–1940. – Tuna. Ajalookultuuri ajakiri 2018/1, lk 20–38; P. Kaasik. Kaitseseisukord ja selle rakendamine okupatsioonivõimude teenistusse. – M. Maripuu (toim.), E. Tarvel (peatoim.). Sõja ja rahu vahel. II: Esimene punane aasta. Tallinn 2010, lk 189–192.

sel põhiseaduse osal ei ole praktilist väärtust, vaid siis kodanike põhiõigused olenevad sellest, kuidas tahab seda valitsus ja riigivõim. Need peavad igal juhul jääma muutmata.<sup>100</sup> Kokkuvõttes väitis talle vastu Klesment, et nt Tšehhoslovakkia põhiseaduses on piiratud kodanike põhiõigusi rohkem ja samuti võimaldavat Soome põhiseadus piirata põhiõiguste kehtivust kaitseseisukorra ajal.<sup>101</sup>

Lõvi rõhutas otsesõnu Poola põhiseaduse eeskju sobimatust Eesti oludesse: „Kõige iseloomustavam kodanike põhiõiguste kärpimisel on asjaolu, et 1920. aastal Asutava Kogu poolt vastuvõetud Põhiseadus ja 1933. a. rahvahääletusel vastuvõetud Põhiseaduse esimene ja teine peatükk, mis puudutab kodanike põhiõigusi, jäi täiesti muutumatuks peale viie tehnilise iseloomuga sõna ja seetõttu on arusaamatu, missugustel motiividel Rahvuskogu üldkomisjon ja samuti I komisjon, kus mina töötasin, on vastu võtnud need kitsendused. Pealegi mitte mina üksi, vaid ka lugupeetud professor Kurtšinsky<sup>102</sup> mitmekordselt tõi meie I komisjonis ette, et praeguses, 1920. ja 1933. aasta Põhiseaduse käsitluses on need peatükid tunduvalt paremad ja garanteerivad kindlamini kodanike õigusi, mis on aluseks kogu riigi olemasolule. On märgitud, et lugupeetud Riigivanema kohustetäitja eelnõule eeskjuks on Poola põhiseadus. [...] Meie, kes tahame olla vaba rahvas, peame hindama oma kodaniku kvaliteeti ja vabadusi, ilma milleta ei ole mõeldav iseseisev Eesti. Kui kõneleme Poolast, siis ei saa unustada, et seal on 25% elanike arvust kirjaoskamatud. [...] Kui nüüd võtame Poolast eeskju, siis peaks see tunduma samuti kui Taani võtab põhiseaduse alal Hiinast või Šveits – Indiast eeskju. See on mõttetu ja sobimatu.“<sup>103</sup>

Hoolimata sellest, et Rahvuskogu teise koja põhiseaduse eelnõu üldaruandja Ado Anderkopp oli Lõviga põhimõtteliselt nõus Poola eeskju sobimatuses, heitis ta kaudselt ka Lõville ette nüüd põhiõiguste ja -vabaduste eestkõnelejaks hakkamist: „See oli 1933. aastal, kus meie nägime rida inimesi, kes arvasid, et see põhiseadus, mille nad maksma panid rahvahääletamisega, pidi olema see

<sup>100</sup> Rahvuskogu Esimese ja Teise Koja Põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide 2. ühine koosolek. 2. märtsil 1937. – Rahvuskogu üldkoosolekute ja põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühiste koosolekute stenograafilised aruanded. Tallinn 1938, lk 38.

<sup>101</sup> Rahvuskogu Esimese ja Teise Koja Põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide 4. ühine koosolek. 3. märtsil 1937. – Rahvuskogu üldkoosolekute ja põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühiste koosolekute stenograafilised aruanded. Tallinn 1938, lk 79.

<sup>102</sup> Mihhail Kurtšinsky (1876–1939) oli aastatel 1915–1918 Tartu ülikooli finantsõiguse professor ja aastatel 1921–1939 poliitilise ökonomia ja statistika professor. Rahvuskogus osales Petserimaalt valitud saadikuna.

<sup>103</sup> Oskar Lõvi sõnavõtt Rahvuskogus (viide 1), lk 36.

ainuõige, kus pidi koondatud olema ühe inimese, Riigivanema, kätte kogu riigi juhtimine, kodanike vabadused ja heakäekäik – kõik see pidi olema hea ja eeskujulik. Nüüd imelikul kombel aga samade inimeste keskel, kes sel ajal seda põhiseadust meie rahvale parimaks pidasid, on kerkinud korraga esile inimesed, kes demokraatia lipukirja all tahavad maksta panna uut põhiseadust, kes julgevad öelda, et kõik see, mis teised teevad, on demokraatiavastane. [...] mis ajast peale need inimesed, kes Eestis autokraatsuse põhimõtte aitasid maksta panna, end nüüd patenteeritud demokraatia-apostleiks tihkavad pidada? Ja kui nüüd need, kes 1933. a. rahva õigused jalge alla matsid, seletavad, et nemad on need õiged demokraatia kaitsjad, et nemad võivad neid aluseid pakkuda, millel demokraatika püsib, et nemad on need ainukesed, kes rahva vabaduse altarile ohverdavad, siis ei tahaks mina niisuguseid demokraatia-preestreid uskuda ja ei tahaks, et meie rahvas tuld nende ohvrialtarilt võtaks.<sup>104</sup>

Anderkopp heitis oma kõnes ette, et põhiõigustes on „esimese koja redaktioonis teatava piirini siiski kollektivistlik mõtlemisviis püsima jäänud“ ja rõhutas, et teine koda on „lähenenud individualistlikule lähtekohale ja soovitab need põhiõiguse normid ka nii vastu võtta“.<sup>105</sup>

Põhiseaduste ülesehitust võrdlevalt analüüsid torkab silma, et samamoodi nagu Poola põhiseaduses oli Eesti 1937. aasta põhiseaduses Riigikogu käsitlev peatükk tõstetud presidendi ja valitsuse kohta käivatest peatükkidest tahapoole, s.t rõhutatud täidesaatva võimu tähtsust seadusandliku ees. Weimari konstitutsioonis ja Tšehhoslovakkia põhiseaduses oli aga esikohal seadusandlik võim.<sup>106</sup> Eesti 1937. aasta põhiseaduses oli põhiõiguste peatüki asukoht jäänud samaks ja erinevalt Poola põhiseadusest oli see olemas.

Eestis oli põhiõiguste puhul kõige tähtsam ideoloogiline suunamuutus. Juba 1937. aasta põhiseaduse põhiõiguste peatüki pealkirjas rõhutati kohustusi: „Eesti kodanikkude õigused ja kohused“. Kui eelmises põhiseaduses oli ainsaks *expressis verbis* mainitud kohustuseks koolisundus, siis 1937. aasta põhiseaduses oli neid rohkem. Kõigepealt oli „[i]ga kodaniku ülimaks kohuseks [...] olla ustav Eesti riigile ja ta põhiseaduslikule korrale“ (§ 8). Sama paragrahvi teises lõigus märgiti, et „[k]juulumusest riiklikku ühiskonda tulenevad kodaniku seaduslikud kohused

<sup>104</sup> Rahvuskogu teise koja põhiseaduse eelnõu üldaruandja A. Anderkopp'i kõne Rahvuskogu teise koja koosolekul 6. juulil 1937. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn 1937, lk 152–168. Poola põhiseaduse sobimatust Eestile tõstis Anderkopp esile lk 155, tsitaat on pärit lk 159–160.

<sup>105</sup> Samas, lk 165.

<sup>106</sup> Siin ja edaspidi on Tšehhoslovakkia 29. veebruari 1920. aasta põhiseadust kasutatud veebilehelt <http://www.verfassungen.net/cssr/verf20-i.htm> (03.01.2021).

ja koormatiseid“. Seega võib öelda, et võisid lisanduda seaduses sätestatutena muudki kohustused. Kolmandas lõikes oli lisatud: „Samast kuulumusest võrsuvad kodaniku seaduslikud õigused ja vabadused.“ Seejuures lisandus kodaniku õigustele ja vabadustele viitamine, isegi kui alles kolmandas lõikes ja kohustuste järel, alles üsna arutelude lõpus Rahvuskogu erikomisjonis.<sup>107</sup>

Eesti Rahvuslaste Klubide Liidu häälekandjas ERK toetas ajakirjanik ja jurist Eduard Salurand küll põhimõtteliselt põhikohustuste lisamist, kuid kritiseeris selle määra ja riigi kohustuste puudumist: „Üldiselt peab ütleva, on eelnõus käsitatud kodanike põhiõiguste ja kohustuste peatükk eelmise põhiseadusega võrreldes vastuvõetavam selles mõttes, et selles ühiskondliku elu alustena on täiendavalt sisse võetud uusi põhimõtteid [...] perekonna kaitset, noorsoo kasvatuse sihtjooni, töö kaitset ja töötülide lahendamise rahulikku korda.“<sup>108</sup> Siiski leidis ta, et „[p]ooldades küll kodanike kohustuste toomist põhiseadusesse, ei saa eelpool tähendatud põhjustel aga nõustuda sellega, et kodanike kohustuste moment tõstetakse esikohale, nii et riik kui abstraktsioon võib neelata kõik kodanike õigused. Sest riik on ikkagi kodanike pärast, mitte kodanikud riigi pärast.“<sup>109</sup> Eraldi tõi Salurand välja just § 8, mida pidas liiga ühekülgsest kohustustele suunatuks.

Rahvuskogus kõne pidanud riigivanema ja valitsuse esindaja, kohtuministeriumi nõunik Johannes Klesment põhjendas kohustuste kehtestamist „kodanikust riigikodaniku“ tegemisega: „Ainult see rahvas, kes kohustusi tahab kanda ja suudab, võib olla valitsev rahvas, võib olla peremees oma riigis.“<sup>110</sup> Tema sõnul on põhiõiguste osa jäänud „printsibiis endiseks“, kuid seda on muudetud „tegeliku elu seisukohalt“. Pealegi ei olevat „[v]abaduste ja õiguste osa [...] meie senistes põhiseadustes kunagi leidnud täpset täitmist.“<sup>111</sup> Seda ta täpsemalt ei selgitanud, milles kõrvalekalded avaldusid. Klesment kritiseeris ka 1920. aasta põhiseaduse eitavalt väljendatud lauseid, millega „ütlesime oma põhiseaduses, et

<sup>107</sup> Rahvuskogu Esimese ja Teise Koja üldkomisjoni aruandjate ja kaasarauandjate erikomisjoni ettepanek Esimese ja Teise Koja üldkomisjonidele. 24.05.1937. – Rahvuskogu bulletäänid. RA, ERA.4408.1.83, läbiva paginatsioonita; Bülletään nr 32 (26.05.1937). Informatsioon Rahvuskogu üldkomisjonide tegevusest. Esimese Koja üldkomisjon. – Rahvuskogu bulletäänid. RA, ERA.4408.1.83, bülletääni l 1.

<sup>108</sup> E. Salurand. Kodanike põhiõiguste ja kohustuste küsimusi. – ERK 1937/2, lk 31.

<sup>109</sup> Samas.

<sup>110</sup> J. Klesment. Rahvuskogu Esimese ja Teise Koja Põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide 1. ühine koosolek. 2. märtsil 1937. – Rahvuskogu üldkoosolekute ja põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühiste koosolekute stenograafilised aruanded. Tallinn 1938, lk 2.

<sup>111</sup> Samas, lk 4.



teatud vabadusi ei saa piirata“ – see tulenes tema hinnangul Vene keisririigi „muljetest“. <sup>112</sup> Ülikooli esindajana Rahvuskogus olnud Ants Piip märkis, et tema arvates ei ole kohustuste puudumine põhiseadusest kuidagi halb: „Kui teie võrdlete kogu maailma põhiseadusi, siis näete, et kodanike kohustustest pea iial ei kõnelda.“ Piip pidas kõige olulisemaks kaitsenorme, mitte kohustusnorme: „Põhiseaduses on vajalik kodanike kaitse ära määrata.“ <sup>113</sup>

1920. aasta põhiseaduse puhul peeti sellist üldist kohustuste sätestamist liiga enesestmõistetavaks, nüüd mitte. Tõlgendades neid sätteid koosmõjus, jääb kahtlemata mulje, et esmatahtsad olid siiski kohustused ja alles nende järel tulid õigused. Kui Rahvuskogu esimese koja üldkomisjonis arutati põhiseaduse eelnõu ja Uluots sõnas, et õigused ja kohustused peaksid üksteisest eraldi seisma, sest „[p]ole loomulik, et maksude ja koormatiste kohustuse paragrahv esineb kodaniku isiklike vabaduste määruste vahel“, hõikas siseminister ja Rahvuskogu liige Kaarel Eenpalu vahele: „Õiguse selles mõttes, et seda teiste vahele ära peita!“ <sup>114</sup> Tõenäoliselt oli vahelehuue ironilisena või lausa naljana mõeldud, kuid ka sellisena näitab ühelt poolt kohustuste osakaalu suurendamise soovi ja teiselt poolt soovi jätta avalikkusele mulje, et kohustuste lisamine ei ole kuigi tähtis. Klesment väljendas lausa heameelt selle üle, et „esmakordselt meie põhiseaduses rõhutatakse ka kodanikkude kohustusi ja need ei ole kodanikkude suurte õigustega võrreldes varju jäetud“. <sup>115</sup> Ka tollases riigiõigusõpetuses, täpsemalt Tartu ülikoolis riigiõigust õpetanud Nikolai Maimi üliõpilaste kirjapandud 1939. aasta loengute konspektis on rõhutatud kohustuste lisamise võimalust, kuigi Maimi sõnul sai seda teha vaid põhiseadusega: „Suur tähtsus on II ptk. lõpus oleval §33-el, mis ütleb: Kodanikkude õiguste ja kohustuste loetelu käesolevas peatükis ei kõrvalda muid õigusi ega kohuseid, mis järelduvad PS-i mõttest või on kokkukõlas PS-ga. Sellega II ptk-is toodud õigusi võivad ka kitsendada PS-i teised osad. [...]“ <sup>116</sup>

<sup>112</sup> Samas.

<sup>113</sup> A. Piip. Rahvuskogu Esimese ja Teise Koja Põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide 1. ühine koosolek. 2. märtsil 1937. – Rahvuskogu üldkoosolekute ja põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühiste koosolekute stenograafilised aruanded. Tallinn 1938, lk 14.

<sup>114</sup> Protokoll nr 4. Rahvuskogu Esimese Koja Põhiseaduse eelnõu läbivaatamise üldkomisjoni koosolek 5. mail 1937. – Rahvuskogu Esimese Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise üldkomisjoni koosolekute protokollide ärakirjad. RA, ERA.4408.1.91, l 8.

<sup>115</sup> Samas, l 12.

<sup>116</sup> Riigiõigus: eriosa. Eesti ja välismaade kehtiv riigiõigus. Konspekt. Koostatud õigusteaduskonna üliõpilastele vastavalt N. Maimi'i eksamikavale. Tartu 1939, lk 26–27.

Maimi loengute konspektis on kodanike kohustusi nimetatud peaaegu riigi aluseks: „[Kodanikkude] kohustuste lähtepunktiks on kohusetunne, kodanikutunne. Kodanikul peab olema arusaamine, et ta on üldiste huvide kandja. Kus puudub säärane arusaamine, sääl pole riiklust, vaid on vägivald. Kodanikutunne on eelduseks riigile. Seda eeldust on arvestatud ka 1920. a. PS. Meie uus PS on tahtnud eriti selgelt väljendada kohustusi. [...] Siin eeldatakse ja oletatakse, et on olemas teatud kodanikumeelsus. Selle meelsuse tõttu kodanik ei tohi tagasi kohkuda ühegi ohvri ees.“<sup>117</sup>

Samas on Maim põhiõiguste peatüki sõnastust puudutavaid muudatusi iseloomustanud pigem marginaalsetena: „Põhiõigused, eriti territoriaalsed, on üldjoontes samad, mis 1920. a. PS-iski. Muudetud on peamiselt ainult redaktsiooni – nii on lahkuminek välisest küljest.“<sup>118</sup> 1937. aasta põhiseaduse kommentaar koos paljude paragrahvide tõlkega avaldati itaalia keeles<sup>119</sup> ja selle autor, Itaalia konstitutsiooniõiguse alal tegutsev õigusteadlane Amadeo Giannini, kes oli itaalia keeles avaldanud nii 1920. aasta põhiseaduse kommentaari<sup>120</sup> kui ka kajastanud 1933. aasta muudatusi<sup>121</sup>, leidis erinevalt Maimist, et võrreldes 1920. aasta põhiseadusega on just 1937. aasta põhiseaduses kodanike õiguste ja kohustuste puhul toimunud suurem areng. Kaotatud olid sätted, mis võisid olla olulised kaksikümmend aastat varem, aga millel nüüd tähtsus puudus. See-eest oli tema sõnul lisatud teiste konstitutsioonide eeskujul sotsiaalse iseloomuga põhimõtteid. Eelkõige olevat sageli ühes artiklis ette nähtud kohustus ja teises paralleelselt õigus.<sup>122</sup> Maim seevastu õigustas ja põhjendas piirangute seadmise vajalikkust: „Põhiõiguste kasutamisele on vaja tuua ikka teatavad piirid. Riigis võib aset leida puht hädaseisukord, mil riigil ainsaks sihiks on enesealahoid. Sel puhul peavad tahaplaanile jääma ka kodanikkude põhiõigused. Mässu ajal ei saa

<sup>117</sup> Samas, lk 27–28.

<sup>118</sup> Samas, lk 26.

<sup>119</sup> Walter Meder avaldas samuti käsitluse 1937. aasta põhiseadusest saksa keeles: Die Verfassung Estlands vom 17. August 1937. – Zeitschrift für osteuropäisches Recht 4/1937/38/4, lk 205–219. Lisaks ilmusid põhiseaduse tekstist 1937. aastal ametlikud tõlked saksa, inglise, prantsuse ja vene keelde.

<sup>120</sup> A. Giannini. La costituzione Estone. – L'Europa Orientale 9/1929/9–10, lk 309–347.

<sup>121</sup> A. Giannini. La riforma della costituzione Estone. – L'Europa Orientale 14/1934/1–2, lk 1–16.

<sup>122</sup> A. Giannini. La costituzione Estone del 1937. – L'Europa Orientale 1939/17, lk 7–8. Sellele järgneb põhiseaduse põhiõigusi sisaldavate paragrahvide tõlge, millele on lisatud kas viide 1920. aasta põhiseaduse vastavale sättele või nt Weimari konstitutsiooni omale. Vaid § 28 juurde on lisatud, et sellega viiakse ellu sotsiaalprogrammi. Samas, lk 12.

olla sõnavabadust, samuti mitte koosolekuvabadust, sest kokkutulemine võib viia vägivallale.<sup>123</sup>

1937. aasta põhiseaduses oligi rohkem võimalusi põhiõigusi kitsendada: nt võis sõnavabadust piirata riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse ja kodaniku hea nime kaitseks (1920. aasta põhiseaduses ainult „kõlbuse ja riigi kaitseks“), ühinemisvabadust võis varasema avalikes huvides piirangu asemel piirata riigi julgeoleku, avaliku korra ja kõlbluse huvides. Streigiõigus ei olnud enam põhiseadusega tagatud, seda pidi reguleeritama lihtseadustega. Seda kommenteeris Maim mh märkusega, et „[ü]ldine tendents 1937. a. PS-is on, et tõstetakse eriti välja kodanikkude sõltuvust riigist – esilduvad kollektivistlikud suunad“.<sup>124</sup>

1937. aasta põhiseaduse aluseks olevaid ideid juristkonnale tutvustades märkis Eestimaa õiguse ajaloo professor Tartu ülikoolis ja Rahvuskogu esimese koja esimees Jüri Uluots: „Eesti uus Põhiseadus on jäänud truuks individualismi ja liberalismi põhimõttele, nagu see ilmsesti nähtub ta II peatükist [§-d 7–33 – Eesti kodanikkude õigused ja kohused, 143]<sup>125</sup>. Ent neid põhimõtteid väljendavad õigused ja vabadused loetakse mitte inimesele kui säärasele sündinuks, vaid võrsuvateks riiklikust ühiskonnast. Seepärast nad kuuluvad kodanikule, kes vastavas riiklikus ühiskonnas elab, omavad kitsendusi sama ühiskonna huvides ning neile korrespondeerivad sama ühiskonna vajadustest tekkivad kohused ja koormised [§-d 8, 28, 29, 33, 128]. Seega uus põhiseadus püüab individualismi ja liberalismi ideid edasi arendada sotsiaalse solidariteedi suunas, riigi raamistikus.“<sup>126</sup> Kõnealuse hinnanguga nõustus ka Giannini, tsiteerideski Uluotsa.<sup>127</sup>

Näib, et Eesti silmapaistvad õigusteadlased Maim ja Uluots ei kippunud kohustuste rõhutamist arvustama, vaid kiitsid selle heaks. Mõlemad rõhutasid ka piisavat sarnasust 1920. aasta põhiseadusega ja kas kodanike või nende õiguste sõltuvust riigist, mis neile need õigused võimaldab.<sup>128</sup> Nende hinnangul pidigi seega riigil olema õigus neid piirata ja seada kohustusi. Solidarism või ka „sotsiaalne solidariteet“ oli märksõna, mis ühendas tolleaegseid Eesti juriste ja poliitikuid Poola omadega. Eduard Laaman nägi samas päris palju vaeva

<sup>123</sup> Riigiõigus (viide 116), lk 26–27.

<sup>124</sup> Samas, lk 26.

<sup>125</sup> J. Uluotsa joonealune lisandus.

<sup>126</sup> J. Uluots. Eesti uue Põhiseaduse ideestikust. – Õigus 1937/7, lk 290.

<sup>127</sup> A. Giannini (viide 122), lk 34, andes 1937. aasta põhiseadusele üldiseloostust.

<sup>128</sup> Vt riigi ja rahva suhte kohta H. Kalmo. „... kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas“. – H. Kalmo, M. Luts-Sootak (toim.). Iganenud või igavene? Tekste kaasaegsest suveräänsusest. Tartu 2010, lk 91–131.

põhjendamaks, mis mõttes ja mille poolest Poolas solidarismiks nimetatu seda tegelikult ei ole ja kuidas see erineb Eesti omast.<sup>129</sup> Ühtlasi rõhutas ta, kuidas „solidarismi“ esines juba 1920. aasta põhiseaduses (nt § 12 kohustuslik ja tasuta algharidus või § 25 – sotsiaalne kaitse). 1937. aasta põhiseadus piiras tema sõnul küll veidi rohkem kodanike õigusi ja vabadusi ja andis neile „solidaristliku käsituse: ta ei loe kodaniku põhiõigusi viimase sünnipäraseiks õigusiks, vaid õigusiks, mis sõltuvad riiklikust ühiskonnast“. Siiski püsivat 1937. aasta Eesti põhiseadus „liberaal-demokraatlikul alusel“, Poola oma aga „kannab autoritaarset iseloomu“.<sup>130</sup> Veidi erinevalt hindas seda Giannini: „Demokraatia põhimõte jääb riikliku elu aluseks. Aga see ei muutu demagoogiliseks, nii on riigi autoriteedi põhimõttele ja kollektiivsete huvide eelistamisele individuaalsete üle seatud ületamatu piirang. Nii püütakse ülimal määral realiseerida autoritaarse põhimõtte arengut demokraatlikus [riigi]korras.“<sup>131</sup> Giannini kordas veel üle eesti kirjanduseski levinud hinnangut, et põhiõiguste puhul on võrreldes eelneva põhiseaduse ja selle muudatustega püütud leida kompromissi individualistliku ja liberaalse vahel, mida ümbritseb „sotsiaalse solidaarsuse ülim printsiip“.<sup>132</sup> Kuivõrd solidarismi analüüs ületaks käesoleva artikli mahupiire, siin seda ei käsitleta.<sup>133</sup>

Hoolimata sellest, et põhimõttelist seisukohamuutust 1937. aasta põhi-seaduses püüdsid riigiõiguse teoreetikud pigem pisendada, oli „solidaristlik“ pööre väga nähtav ja avatud erinevatele vähem ja rohkem demokraatiat ohustavatele võimalustele. Põhiseaduses avaldus see kõige konkreetsemalt just järgnevalt käsitletavas „riigitruuduse“ paragrahvis.

<sup>129</sup> E. Laaman. *Solidarism* (viide 1), lk 406–425.

<sup>130</sup> Samas, lk 421.

<sup>131</sup> A. Giannini (viide 122), lk 34–35.

<sup>132</sup> Samas.

<sup>133</sup> Vt solidarismi ja solidaarsuse eristamise kohta H.-J. Große Kracht. *Solidarität und Solidarismus. Postliberale Suchbewegungen zur normativen Selbstverständigung moderner Gesellschaften*. Bielefeld 2017; laiema õigusajaloolisest perspektiivist M. Stolleis. Kes ütleb „solidaarsus“, tahab midagi saada. – *Akadeemia* 2010/2, lk 243–253; kaasaegse solidarismiteooria kohta ja viiteid solidarismi klassikutele vt E. Laaman. *Solidarism* (viide 1), lk 406–425. Eesti keeles avaldati küllap esimene käsitlus solidarismi kohta 1910. aastal, tõlkijaks Konstantin Päts. R. Diesel. *Solidarismus: inimesesoo loomulik pääsetee*. Eestistanud cand. jur. K. Päts. Tallinn 1910. Vt ka H. Kalmo (viide 10), lk 48–57.

## „Riigitruuduse“ paragrahv 1937. aasta põhiseaduses

Laaman tsiteeris riigivanema eelnõu, milles olevat n-ö riigitruuduse paragrahv olnud Rahvuskogu hinnangul sarnane „Poola uue põhiseaduse §-ga 10, mis annab normatiivse kju sama Põhiseaduse § 5 p. 3 deklaratsioonile, et kodanike vabaduste piirid määratakse üldhuviga, seega muutes valitsusvõimu autoritaarseks“.<sup>134</sup> Riigivanema eelnõu järgi oli „Eesti kodanikkude kohus [...] olla riigitruu, kaitsta riiki ja kaasa aidata riigi arenemisele. Iga kodanik peab kandma talle seadusega pandud kohuseid. Igasugust riigile ja ta arengule kahjulikku tegevust takistab riigivõim seaduslikkude abinõudega“.<sup>135</sup> Riigivanema poolt määratud põhiseaduse eelnõu väljatöötamise komisjoni – selle juhataja Johannes Klesmenti järgi tuntud ka kui Klesmenti komisjoni<sup>136</sup> – istungil pakkus Klesment välja paragrahvi teksti variandi, milles ta olevat arvestanud Eduard Laamani ettepanekutega: „§ 9. Eesti kodanikkude ülim kohus on olla truu riigile ja täita kõiki riigi poolt neile pandavaid kohustusi. Eesti kodanikud kasutavad omi vabadusi ja õigusi kooskõlas riigi ning rahva hüvanguga.“<sup>137</sup> Klesmenti hinnangul oli tegu üldise deklaratiivse paragrahviga. Suuremat arutelu protokollist paraku ei nähtu. Samamoodi rõhutas selle sätte kohustuste osa deklaratiivsust Kaarel Eenpalu Rahvuskogu esimese koja üldkomisjonis: „See on ainuke paragrahv käesolevas peatükis, mis kodanikkude kohuseid puudutab deklaratiivselt,

<sup>134</sup> E. Laaman. Kodaniku põhiõigused (viide 1), lk 358.

<sup>135</sup> Samas.

<sup>136</sup> Komisjoni liikmed: J. Klesment, K. Terras, E. Laaman, H. Kukke, A. Palvadre, A. Anderkopp. Klesmenti sõnul oli „[k]omisjoni ülesanne [...] välja töötada Põhiseadus-eelnõu kava kontaktis Riigivanemaga. Praegu Riigivanema poolt otseseid juhtnõure pole antud“. Protokoll nr. 2. Riigivanema poolt määratud Põhiseaduse eelnõu väljatöötamise komisjoni koosolek esmaspäeval, 14. detsembril 1936 kell 11 pl. Riigikantselai nõupidamise saalis. – RA, ERA.31.3.735 (pagineerimata). Komisjoni 30. detsembri 1936 koosolekul arutleti põgusalt sõnastuse üle, Kukke ettepanek oli sõnastada imperatiivis „on riigitruud ja täidavad“. Klesment märkis, et „[s]ee on siis nagu Hitleri käsklus: „Die deutsche Frau raucht nicht““. Laaman tõi välja karistamise võimalikkuse aspekti. Protokoll nr. 14. Riigivanema poolt määratud Põhiseaduse eelnõu väljatöötamise komisjoni koosolek kesknädalal, 30. detsembril 1936 kell 5 pl. Riigikantselai koosolekute saalis. – RA, ERA.31.3.735, l 83.

<sup>137</sup> Protokoll nr. 22. Riigivanema poolt määratud Põhiseaduseelnõu väljatöötamise komisjoni koosolek laupäeval, 9. jaanuaril 1937 kell 5 pl. Riigikantselai koosolekute saalis. – RA, ERA.31.3.735, l 125. Sama ka 17. jaanuari 1937 protokollis, l 155. Seejärel – ikka „[h]ärra Laamani vastuvaidluste[st]“ tingitud – oli sõnastus järgmine: „Eesti kodanikkude ülim kohus on olla truu oma riigile ja täita kõiki seaduse alusel neile pandavaid kohustusi riigi ja ühiskonna huvides ning aidata kaasa riigi ja rahva hüvanguks.“ Protokoll nr. 41. Riigivanema poolt nimetatud Põhiseaduseelnõu väljatöötamise komisjoni koosolek neljapäeval, 28. jaanuaril 1937 kell 5 pl. Riigikantselai koosolekute saalis. – Samas, l 237.

kõik teised puudutavad kohustusi juba konkreetsemalt [...] Mina arvan, et palju vaidlusi selle üle ei peaks kerkima, et kohustuste deklaratsiooni-paragrahv põhiseadusse tuleb jätta. [...] On [...] kuidagi eitavalt suhtunud Poola põhiseadusele, rõhutan, just Poola põhiseadusele, ja on tahetud sellest eemale hoida. Käesolev projekt seega ei käi Poola põhiseaduse järele. Poola põhiseadus, nii konstruktsioonilt kui ka reguleerivalt osalt, on nii literatuuri kui ka sisu poolest üks eeskujulikumaid ja kaunimaid. Nähtavasti on selle kauni osa välja töötanud üks põhjalik professor ja selle töötulemusena esineb nii väärtuslik looming.<sup>138</sup>

Ka Laamani sõnastuses aimub teatav Poola mõju pehmendatud kujul – nimelt peab õiguste teostamine olema kooskõlas riigi hüvanguga. See sõnastus on tõepoolest deklaratiivsem riigivanema eelnõus väljapakutud sõnastusest, samuti ei ole sõnastus sihitud otse põhiõiguste kasutamise piiramisele või kahjuliku tegevuse takistamisele. Samas ei takista miski kasutada „riigi ja rahva hüvangu“ kaitseks vahendeid, mis muudavad põhiõiguste kasutamise riigivastasuse ettekäändel sisuliselt võimatuks.

Järgmise päeva redigeerimise käigus oli see muutunud §-ks 8, sõnastus jäi sisuliselt samaks.<sup>139</sup> Eduard Laaman kommenteerib seda oma päevaraamatus 26. jaanuari all järgmiselt: „Panen ette § 8 üldhüvangu klausel kodaniku põhiõigustelt kas sootuks välja jätta või lähemalt defineerida, sest muidu muudab ta põhiseaduse autoritaarseks. Kukke ja Klesment erutatud. Kukke räägib, et ilma kohuste määramiseta valitseda korralagedus, Klesment ütleb, et kui see § kustutada, siis tulla kogu põhiseadus ümber teha. Palvadregi arvab, et liberalistliku põhiseaduse juure ei jääda. Klesment tähendab, et nad autoritaarset korda pole mõelnud, kuid möönab mul õigus olevat, et see natside Gemeinnutz vor Eigen nutz (üldkasu enne omaenda kasu) meelde tuletab.“<sup>140</sup> Klesmenti komisjoni töö tulemusena oli see 8. veebruari 1937. aasta seisuga sõnastatud nii: „§ 9: Eesti kodanike ülim kohus on olla truu riigile ja juhtida oma kogu tegevust kooskõlas riigi ning rahva hüvanguga.“<sup>141</sup> Seda paragrahvi kommenteeris ka Eduard Salurand ja leidis, et see „rõhutab [...] vaid kodanike kohustust riigi vastu ja on seega üheks külgne ning seda tuleks täiendada riigi kohustuste lausega“. Eelnõu § 8

<sup>138</sup> Protokoll nr 4. Rahvuskogu Esimese Koja Põhiseaduse eelnõu läbivaatamise üldkomisjoni koosolek 5. mail 1937. – Rahvuskogu Esimese Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise üldkomisjoni koosolekute protokollide ärakirjad. RA, ERA.4408.1.91, l 15.

<sup>139</sup> Protokoll nr. 23. Riigivanema poolt määratud Põhiseaduseelnõu väljatöötamise komisjoni koosolek pühapäeval, 10. jaanuaril 1937 kell 6 õhtul pl. Riigikantslei koosolekute saalis. – RA, ERA.31.3.735, l 130.

<sup>140</sup> E. Laaman. 26.01.1937. – Eduard Laamani päevik 1922–1940. – Akadeemia 2004/2, lk 459.

<sup>141</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RA, ERA.31.3.735 (pagineerimata, eelnõu lk 1).

lõpulauseid seadusega pandavate kohustuste kandmisest ja kahjuliku tegevuse takistamist ta vajalikuks ei pidanud. Samas leidis Salurand, et isegi väide, nagu oleks „nn üldhuvi klausel põhiseaduse eelnõu uudsus“, on ekslik. Nimelt sisalduvat ka eraomandi puutumatusse põhimõttes kohustus ühiskonna vastu, samuti sotsiaalse kaitse paragrahvis.<sup>142</sup>

Poola seose toob § 8 puhul Rahvuskogus esile Tööühingute Liidu esimees Eduard Riisna (Riisman) 9. juunil 1937: „See paragrahv on küll ka mõne riigi põhiseaduses, eriti on see välja toodud Poola põhiseaduses. Aga minu arvamine on, et võime selle meie Põhiseadusest siiski välja jätta. Mitte et ma sisuliselt selle vastu vaidlen, mitte sugugi, vaid see on enda väärtuse alandamine, kui põhiseaduses peame seda alla kriipsutama. Järgnevad löiked ütlevad sama ära, mis esimene löige ja üleminek teiste paragrahvide juurde on ka niivõrd selge, et ilma mingi takistuseta saame esimese löike välja jätta ja selle Poola paragrahvi likvideerida.“<sup>143</sup> Võrreldes riigivanema eelnõuga oli selles paragrahvis sätestatud kodanike riigitruduse nõue pehmenenud, kuid „riigi ja rahva hüvangu“ klausel oli siiski alles jäänud.<sup>144</sup> Ants Piip märkis Rahvuskogus kõnet pidades, et „[k]ui me oma Põhiseaduse § 8 märgime kodanike kohustused, siis on see ikkagi üldine deklaratsioon mingi sisuta.“<sup>145</sup> Ka Eduard Laaman kritiseeris § 8 juba Rahvuskogus, soovitades n-ö „üldhuvi klauslit“ veel „ümber kaaluda“.<sup>146</sup> Ta pidas silmas riigivanema eelnõu kolmandat lauset: „Igasugust riigile ja ta arengule kahjulikku tegevust takistab riigivõim seaduslikkude abinõudega.“ Laaman ütles, et „[ü]ldine huvi, üldine riigi ja rahva hüvang [...] on üks kõrge kõlbeline norm“, aga mitte juriidiline, sest õiguslik norm sisaldavat nii kohustust kui ka „nõudmist“. Tema sõnul on problemaatiline see, et kes määrab üldise huvi, kes on õigustatud nõudma üldhuvi rakendamist ja kes määrab, milles seisab üldine huvi. Iseenesest peaks seda tegema valitsus või parlamendi enamus. Aga – „[s]ee klausel seisab autoritaarseis põhiseadustes, ja seal on tal kindel mõte. Temas on väljendatud

<sup>142</sup> E. Salurand (viide 108), 34–35.

<sup>143</sup> E. Riisman, Rahvuskogus II lugemisel, lk 88.

<sup>144</sup> Nii juba R. Marandi (viide 4), lk 195.

<sup>145</sup> Rahvuskogu Esimese ja Teise Koja Põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide 1. ühine koosolek. 2. märtsil 1937. – Rahvuskogu üldkoosolekute ja põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühiste koosolekute stenograafilised aruanded. Tallinn 1938, lk 14.

<sup>146</sup> Oma järgmises kõnes nõustus Laamaniga ka Piip: „[...] § 8 teine löige toob uue momendi sisse, mille eest ma hoiataksin ja palun kaalumisele võtta, kas seda sisse võtta või mitte.“ Rahvuskogu Esimese ja Teise Koja Põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide 3. ühine koosolek. 3. märtsil 1937. – Rahvuskogu üldkoosolekute ja põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühiste koosolekute stenograafilised aruanded. Tallinn 1938, lk 46.

autoritaarne printsiip ise. Autoritaarne valitsus on iga silmapilk volitatud seletama, milles seisab üldine huvi“.<sup>147</sup> Demokraatliku riigikorra puhul ei olevat see Laamani hinnangul võimalik.

Riigitruuduse paragrahvi ei jäetud 1937. aasta põhiseadusest välja, küll aga oli see sõnastatud nii: „§ 8. Iga kodaniku ülimald kohuseks on olla ustav Eesti riigile ja ta põhiseaduslikule korrale. Kuulumusest riiklikku ühiskonda tulenevad kodaniku seaduslikud kohused ja koormatise. Samast kuulumusest võrsuvad kodaniku seaduslikud õigused ja vabadused.“ Kokkuvõttes sai riigitruuduse paragrahvi sõnastus täpsem ja ebamäärane klausel „riigi ja rahva hüvanguks“ jäeti ära. Kui Klesmenti komisjoni eelnõus rõhutati ka kodanike õigusi vastandina kohustustele, siis riigivanema lisanduste tulemusena sai see eelnõu kohustuse kaitsta riiki ja aidata kaasa selle arenemisele, aga ka seaduslike kohustuste kandmise. Samuti riigipoolse seaduslike abinõude kasutamise võimaluse, kui riiki ja selle arenemist kahjustati. Sellisena oleks see andnud kohtutele ja täitevvõimule eriti vaba voli riigi ja selle arenemise kahjustamist laialt tõlgendada. Just see sätte osa muutus arutelude käigus kõige enam ja taas lisati tasakaalustamiseks riiklikust ühiskonnast tulenevad õigused ja kohustused. Kuigi ka ustavust riigile ja põhiseaduslikule korrale on võimalik tõlgendada nii, et see põhiõigusi piirab, andis siiski lõpuks põhiseadusse jõudnud § 8 sõnastus kuritarvitusteks tunduvalt vähem võimalusi kui varasemad versioonid, milles kasutati riigi ja rahva hüvangu mõistet. Siiski jäi alles kohustuste rõhutamine, millele on antud selge eelis õiguste ees. Paraku ei ole seni veel uuritud, kuivõrd § 8 tervikuna praktikas rakendust leidis. Kui võrrelda lõpptulemust Poola põhiseaduse §-ga 6, on alles jäänud mõlemad osad: riigitruudus ja kohustused. Samas on Eesti paragrahvi tonaalsus ja kontekst liberaalsem. Kui Poola põhiseaduse puhul tuleb arvestada „üldise heaolu“ klausli ja sellega, et ükski tegevus ei tohtinud olla vastuolus riigi sätestatud eesmärkidega, on Eesti vastavas sättes rõhutatud lisaks riigile ka põhiseaduslikku korda ning õigusi. Ka polnud Eesti põhiseaduses riigi pandud kohustused „hoolikaks“ täitmiseks, vaid need tulenesid „kuulumusest riiklikku ühiskonda“ nii nagu õigustegi puhul. Nende hoolika täitmise kohustus, mis oli Poola põhiseaduses, jäi Eesti omast sellisel kujul välja.

<sup>147</sup> E. Laaman. Rahvuskogu Esimese ja Teise Koja Põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide 2. ühine koosolek. 2. märtsil 1937. – Rahvuskogu üldkoosolekute ja põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühiste koosolekute stenograafilised aruanded. Tallinn 1938, lk 35.



## Õigus tööle ja kohustus töötada

Eesti 1937. aasta põhiseaduse põhiõiguste peatükki lisandus samuti kohustus töötada ja endale tööd otsida (§ 27): „Töö on iga töövõimelise kodaniku au ja kohus. Iga kodaniku õigus ja kohus on ise soetada endale tööd.“ 8. veebruari 1937. aasta eelnõus oli selle sõnastus veel järgmine: „§ 30. Töö kõigis tema vormides on riikliku arengu alus. Töö on isiku õigus ning ühtlasi tema kohustus ühiskonna vastu. Riik hoolitseb kodanike töövõimaluse eest ja võtab töö oma kaitse alla.“<sup>148</sup>

Tööjõu kaitse oli selle aja põhiseadustes ette nähtud üsna universaalselt. Seevastu töökohustuse sätestamine oli pigem erandlik. Weimari konstitutsioonis oli ette nähtud töötamise õpetus (*Arbeitsunterricht*) kui kohustuslik õppeaine koolis (art 148). Samuti oli selle artiklis 163 märgitud, et „igal sakslasel on [...] moraalne kohustus kasutada oma vaimu ja kehajõudu nii, nagu ühiskonna heaolu seda nõuab. Iga Saksa kodanik peab saama võimaluse teenida oma elatist ise töö kaudu“. Seega oli igal sakslasel sisuliselt moraalne kohustus töötada ja samas pandud riigile kohustus seda võimaldada. Ka Poola 1921. aasta põhiseaduses ei olnud töökohustust ette nähtud. Küll aga seisis 1935. aasta põhiseaduse alguses, artikli 1 lõikes 3: „Iga põlvkond on kohustatud oma töö läbi riigi tugevust ja väärikust suurendama.“ Kui sellise sõnastuse puhul võib veel näida, et see pole päris kohustus, siis juba järgmises lõikes 4 oli sätestatud: „Selle kohustuse täitmiseks on nad vastutavad oma au ja nimega järeltulevate põlvede eest.“ Nii oli töökohustus Poola põhiseaduses veelgi tähtsamal kohal kui sätted riigi presidendi ja tema pädevuse kohta. Lisaks leidis töö mainimist veel artikli 8 lõikes 1: „Töö on vabariigi arengu ja võimu alus.“

Ka iga töövõimelise nõukogude inimese au ja kohus oli töötada, nagu seda sätestas 1936. aasta stalinlik konstitutsioon<sup>149</sup>. Töökohustus üldjuhul deklaratiivsete sätete alla ei kuulunud ja et see Eestis nt tööpõlgurite laagrite sisseseadmist tähendas, oleme kirjutanud Marju Luts-Sootakiga mitmel pool,<sup>150</sup> samuti hiljuti

<sup>148</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RA, ERA.31.3.735 (pagineerimata, eelnõu lk 4).

<sup>149</sup> Vt tekst vene ja saksa keeles <http://www.verfassungen.net/su/verf36-i.htm> (31.01.2021).

<sup>150</sup> M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross (viide 89), lk 30–31; M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross, K. Kiirend-Pruuli. The Private Law Codification as an Instrument for the Consolidation of a Nation from Inside – Estonia and Latvia between two World Wars. – M. Gałędek, A. Klimaszewska (toim.). Modernisation, National Identity and Legal Instrumentalism. Studies in Comparative Legal History. Vol. 1: Private Law. Leiden 2020, lk 303–304; H. Siimets-Gross. 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 81–84.

Hent Kalmo.<sup>151</sup> Natsi-Saksamaa koonduslaagritele vihjati selle paragrahvi puhul ka põhiseaduse aruteludes. Politseivalitsuse direktor Richard Veermaa märkis: „Kui siin on räägitud kiitvalt Hitleri töölaagritest, ega seda tõepoolest laita ei tule. Noorte töölerakendamine väldib ulakust.“<sup>152</sup>

Peale selle oli Eesti 1937. aasta põhiseaduse §-s 28 juba veelgi täpsemalt nimetatud, kes nt tööpõlguritega sundhooldamise alla kuulusid: „Tööpõlgajaid, perekonna liikmena hoolitsemiskohuse mittetäitjaid ja ühiskonnale kahjulikke abivajajaid võidakse seaduse alusel võtta sundhooldamisele.“<sup>153</sup> Juba 1934. aastal oli riigivanem Konstantin Päts võtnud dekreedina vastu tööbörside ja riiklikkude, kogukondlikkude ning ühiskondlikkude tööde korraldamise seaduse, mille kohaselt võis töötuid, kes keeldusid mõjuva põhjusega tööd vastu võtmast, saata rahukohtuniku otsusega üheks kuni kuueks kuuks töölaagrisse sunduslikele töödele: „Töösõrsi poolt pakutud töö mõjuva põhjusega mittevastuvõtmise tõttu töötute nimekirjast § 9 põhjal kustutatud isik, samuti ka § 16 ja § 20 põhjal avalikkudelt töödelt ja tööliste kaadrist ning hädaabitoedelt väljaheidatud isik mõistetakse rahukohtuniku otsusega sunduslikele töödele ühest kuni kuue kuuni“ (§ 22).<sup>154</sup> Kuigi selle seaduse alusel töölaagrite loomiseni ei jõutud, on näha, et mittetöötamist peeti probleemiks. Põhiseaduse väljatöötamise komisjonis tõi selle päevakorda kohtuministeriumi nõunik, Pätsi ametlik esindaja Rahvuskogus ja lähedane kaastöötaja Johannes Klesment: „Raskusi on tekitanud töölaagritesse päätmise paigutamise. Ei saa muidu kui kohtu otsusega. Kas ei saa võtta sisse täiendust, et hoolekande huvides võidakse seaduses ettenähtud alusel ja korras isikuvabadusi kitsendada.“<sup>155</sup> Teda täiendas riikliku propagandatähtsuse juhataja Hugo Kukke: „Tuleks kaaluda, kas seda ei võiks laiendada ka neile, kes tõrguvad kohustusi kandmast perekonna vastu.“<sup>156</sup> Paragrahvis 28 seda tehtigi. Lisaks andis Päts 1938. aasta 7. juulil välja dekreedid tööpõlgurite laagrite rajamise kohta. Tööpõlguriteks arvati nii neid, kes olid võimelised töötama, kuid ei

<sup>151</sup> H. Kalmo (viide 10), lk 82 jj.

<sup>152</sup> Protokoll nr 10. Rahvuskogu Esimese Koja Põhiseaduse eelnõu läbivaatamise I komisjoni koosolek 10. märtsil 1937. – Rahvuskogu Esimese Koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise I komisjoni koosolekute protokollide ära kirjad. RA, ERA.4408.1.84, 13.

<sup>153</sup> Vt ka A. Mägi. Inim- ja kodanikuõigused Eesti Põhiseadustes. – Akadeemia 1995/1, lk 83.

<sup>154</sup> RT 03.07.1934, 56, 495. V. Peep. Eesti sotsiaalpoliitilise õigusloome arengujooned 1. omariiklusajal. Tallinn 2005, lk 54–55.

<sup>155</sup> Protokoll nr. 41. Riigivanema poolt nimetatud Põhiseaduseelnõu väljatöötamise komisjoni koosolek neljapäeval, 28. jaanuaril 1937 kell 5 pl. Riigikantselei koosolekute saalis. – RA, ERA.31.3.735, 1237.

<sup>156</sup> Samas.

soovinud seda teha, kui ka neid, kes olid küll võimelised töötama, kuid kel oli probleeme alkoholsete või narkootiliste ainetega (§-d 2 ja 3).<sup>157</sup> Esimene selline laager avati järgmisel kuul Harkus.<sup>158</sup> Hoolimata võimalusest ei rakendatud seda ei natsionaalsotsialistlikul ega stalinistlikul moel töö- ja koonduslaagrina ja Harku laagrisse oli 1. augustist 1938 kuni juunini 1940 saadetud 129 inimest.<sup>159</sup>

Põhiseaduse § 27 sõnastamisel võeti Laamani sõnul eeskju Poola 1935. aasta põhiseadusest – vähemalt Riigivanema eelnõu jaoks: „Loov töö nii vaimsel kui ka kehalisel alal on riikliku arenemise alus. Töö on isiku õigus ja kohus ühiskonna vastu. Riik hoolitseb kodanikkude töövõimaluste eest ja võtab töö enese kaitse alla.“<sup>160</sup> Eduard Laaman on viidanud sel puhul Poola eeskujule, aga mitte artikli 1 lõikele 3: „Iga põlvkond on kohustatud oma töö läbi riigi tugevust ja väarikust suurendama,“ vaid hoopis artikli 8 lõikele 1: „Töö on vabariigi arengu ja võimu alus.“ Teine lause §-s 30 – töö kui isiku õigus ja kohus ühiskonna vastu – tulenevat Laamani sõnul Itaalia „Carta del Lavoro“ (tööseadus) §-st 2. Selles oli sätestatud: „Töö oma kõigis organisatoorses ja täidesaatvates, intellektuaalsetes, tehnilistes ja käsitöölises vormides on *sotsiaalne kohustus*. Sel alusel – ja ainult sel alusel – on see riigi eestkoste all.“<sup>161</sup> „Carta del Lavoro“ oli üks fašismi alusdokumentidest, mis väljendas nii fašismi sotsiaalseid printsiipe, korporativismi, vastavat eetikat kui ka majanduspoliitikat.<sup>162</sup> Laaman võrdles nii Itaalia tööseadust kui ka Eesti põhiseadust Weimari konstitutsiooni §-ga 163, kus olevat väljendatud samad põhimõtted „vähem kategoorilisel kujul. Töö on seal – kõlbeline kohus, mis isiku vabadust ei pea kitsendama“.<sup>163</sup>

Kuigi töökohustuse paragrahvi võrreldes Pätsi eelnõuga muudeti, jäid sisse nii töökohustus kui ka tööpõlgurite sundhooldamisele võtmine.

<sup>157</sup> Tööpõlgurite töölaagrite seadus. – RT 08.02.1938, lk 94.

<sup>158</sup> V. Peep (viide 154), lk 92–93.

<sup>159</sup> U. Ilm. Tööpõlgurid Harkus. – Politsei 1998/5, lk 10–11.

<sup>160</sup> E. Laaman. Kodaniku põhiõigused (viide 1), lk 357.

<sup>161</sup> Carta del lavoro (21.04.1927). Arvutivõrgus: <https://web.archive.org/web/20110722063713/http://www.historia.unimi.it/sezione/fonti/codificazione/cartalavoro.pdf> (31.01.2021). „Carta del lavoro“ ja selle põhiseadusega sarnaste sätete kohta elukõige omandisuhte puhul, aga ka laiemalt vt T. Keiser. Eigentumsrecht in Nationalsozialismus und Fascismo. Tübingen 2005, lk 66–68, 77–78, 102.

<sup>162</sup> Carta del Lavoro. – Dizionario di storia 2010. Arvutivõrgus: [https://www.treccani.it/enciclopedia/carta-del-lavoro\\_\(Dizionario-di-Storia\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/carta-del-lavoro_(Dizionario-di-Storia)/) (31.01.2021).

<sup>163</sup> E. Laaman. Kodaniku põhiõigused (viide 1), lk 357.