

Põhiseaduslikkuse järelevalve küsimus 1937. aasta põhiseaduse koostamisel: võitlus põhiseaduskohtu loomise eest

UNO LÕHMUS*

Kokkuvõte. 1937. aasta põhiseaduse eelnõu aruteludes polnud vaidlusküsimuseks, kas põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve on Eestis võimalik ja vajalik. Aruteludes osalenud Rahvuskogu liikmed olid valdavalt ühel meelel, et seni kehtinud põhiseadus andis kõigile kohtutele pädevuse kontrollida kohtuasja lahendamisel õigusakti vastavust põhiseadusele. Üksmeelt polnud aga küsimuses, kas säilitada senised sätted või suurendada järelevalve ulatust ning luua põhiseaduskohus. Riigikohtunike, Rahvuskogu teise koja liikme Anton Palvadre ja esimese koja liikme Karl Saarmanni ettepanekust täiendada põhiseaduse eelnõu sättega, mille kohaselt riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle pidi otsustama Riigikohus, kujunes kohtute peatüki üks kesksemaid vaidlusküsimusi. Täiendusettepanekut arutati alakomisjonides, Rahvuskogu kahes kojas ning kodade kooskõlastamiskomisjonis. Lõpptulemusena jäi põhiseaduses põhiseaduskohtu loomine sõnastamata. Rahvuskogu jättis põhiseaduse järelevalve süsteemi loomise seadusandja otsustada. Artikkel annab ülevaate põhiseaduse järelevalve üle peetud vaidlustest, Rahvuskogu liikmete seisukohtadest ning aruteludes esitatud argumentidest.

Märksõnad: põhiseaduse kava väljatöötamine, põhiseaduslikkuse järelevalve 1920. a põhiseaduse järgi, Riigikohus, 1937. a põhiseaduse eelnõu, Rahvuskogu

Uue aasta läkituses 1936. aastaks teatas riigivanem Konstantin Päts, et ta on ühes kaitsevägede ülemjuhataja ja valitsusega otsustanud pöörduda rahva poole, et rahvas rahvahääletuse korras otsustaks anda volituse Rahvuskogu kokkukutsumiseks ülesandega põhiseadust vajalikult muuta. Rahva otsuse kava vaadati läbi valitsuse koosolekul ning 8. jaanuaril 1936 kirjutasid otsusele alla riigivanem Päts ja kohtuminister Johan Müller. Ühtlasi anti dekreedina Rahvuskogu

* Minu tänusõnad Marju Luts-Sootakile ja Hannes Vallikivile kasulike märkuste ja tähelepanekute eest.

kokkukutsumiseks rahvahääletuse seadus.¹ Rahvahääletus toimus 23., 24., ja 25. veebruaril 1936. Rahvahääletuse otsus andis riigivanemale volituse kokku kutsuda Rahvuskogu. Otsuse punktis 1 on öeldud, et Rahvuskogu ülesandeks on vastu võtta vajalikud parandused maksvas Eesti Vabariigi põhiseaduses või vajaduse korral välja töötada ja vastu võtta uus põhiseadus. Rahvuskogu pidi võtma juhtnööriks, „et Eesti jääb rahvavalitsuslikul alusel valitsetavaks Vabariigiks, kus kõrgeim võim on rahva käes ja et Eesti riiki juhib valitav riigipea tema poolt ametisse kutsutava valitsuse ning kahekojalise rahvaesinduse tasakaalustatud koostööl.“² Kohtuvõimu kohta otsus juhiseid ei sisaldanud.

9. detsembril 1936 moodustas riigivanem Konstantin Päts käskkirjaga nr 25 uue põhiseaduse kava väljatöötamiseks erikomisjoni. Sinna kuulusid kohtuministariumi nõunik Johannes Klesment (esimees), riigisekretär Karl Terras, Riigikohtu abiesimees Anton Palvadre, vannutatud advokaat Ado Anderkopp ning ajakirjanikud Hugo Kukke ja Eduard Laaman.³ Hugo Kukke oli olnud aastatel 1934–1935 siseministri abi ja valitsuse informatsiooni- ja propagandatalituse juhataja. Eduard Laaman oli 1924. aastast ajalehe Vaba Maa peatoimetaja.⁴

Erikomisjoni kogunes esimesele sisulisele arutelule 14. detsembril 1936. Komisjoni esimees Klesment soovitas võtta aluseks sama aasta kevadel riigivanema ülesandel koostatud eelnõu, mille autorid olid Laaman, Kukke ja Klesment ise. Klesment oli seda eelnõu vahepeal üksi parandanud ja kohendanud. Anderkopi küsimusele, missugused ülesanded erikomisjonil on, vastas Klesment, et „komisjoni ülesanne on välja töötada Põhiseadus-eelnõu kava kontaktis Riigivanemaga. Praegu Riigivanema poolt otseseid juhtnööre pole antud“. Kuna Palvadre avaldas kahtlust, kas on otstarbekohane asuda otsekohe kava üksikute paragrahvide arutamise juurde, otsustati kõigepealt arutada üldisi küsimusi. Palvadre arvates oli kehtiva põhiseaduse suurim puudus see, et valitsus on riigivanema juures ning kõik asjad otsustatakse valitsuses koos riigivanemaga. Kõigepealt otsustati asuda riigivanema ja valitsuse osade juurde ning siis võtta arutamisele parlamendi osa, kuna need moodustavat põhiseaduse selgroo.⁵

¹ Riigivanema otsus nr 3 ja Rahvuskogu kokkukutsumiseks rahvahääletuse seadus. – RT 09.01.1936, 3, 21–22.

² RT 12.03.1936, 21, 141.

³ RA, ERA.31.4.807, 1 3. Ka komisjoni ajakirjanikest liikmed olid saanud juristihariduse, Kukke Tartu ülikoolist ja Laaman Peterburi ülikoolist.

⁴ Vaba Maa oli endise Rahvusliku Keskerakonna häälekandja.

⁵ RA, ERA.31.4.807, 1 4–7, protokoll nr 2.

Erikomisjon pidas 9. detsembrist 1936 kuni 29. jaanuarini 1937 kokku 45 koosolekut. Komisjoni tööst kandsid Klesment ja Terras pidevalt ette riigivanem Pätsile. Esialgse põhiseaduse kava alusel töötas komisjon välja põhiseaduse eelnõu. Riigikaitse osa väljatöötamisest võtsid osa ka kaitsevägede staabi ülem kindralmajor Nikolai Reek ja tema abi kolonel Oskar Plaks. 8. veebruaril 1937 esitas erikomisjoni esimees Klesment komisjoni poolt väljatöötatud kava riigivanem Pätsile.⁶ Riigivanem määras komisjoni esitatud kava läbivaatamisele valitsuses, mis arutas seda 12., 13., 15. ja 17. veebruaril 1937. Riigivanem Pätsi juhtimisel arutasid eelnõu kava kaitsevägede ülemjuhataja Johan Laidoner, ministrid Kaarel Eenpalu, Johan Müller, Karl Selter, Friedrich Akel, Nikolai Talts, Otto Sternbeck, Oskar Kask, Aleksander Jaakson, Paul Lill ja riigisekretär Karl Terras. Koosolekust olid osa võtma kutsutud propagandajuht Ants Oidermaa, nõunik Johannes Klesment ja riigisekretäri abi Friedrich Akel. Valitsuses tehtud parandusi redigeerisid nii tehniliselt kui ka keeleliselt Klesment, Terras, Palvadre ning kohtuministeeriumi toimetaja Eduard Roos.⁷

Põhiseaduse eelnõu menetlusse võtmine oli Rahvuskogu teise üldkoosoleku päevakorras 26. veebruaril 1937. aastal. Rahvuskogule oli tulnud 23. veebruaril 1937 järgmise sisuga kiri: „Kasutades Rahvuskogu kodukorra § 46⁸ ettenähtud algatamise õigust esitan siinjuures Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu. K. Päts.“⁹ Rahvuskogu otsustaski „võtta põhiseaduse arutamise aluseks Riigivanema poolt 23. veebruaril algatatud Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu“ (poolthääli 96, vastu 10).¹⁰ Tööliskoja poolt Rahvuskogu teise kotta valitud Oskar Koplus ning samuti teise koja liige, Tartu ülikooli rahvusvahelise õiguse professor Ants Piip arvasid, et tulenevalt rahvahääletusel vastu võetud otsusest tuleb kõigepealt kaaluda, kas teha parandusi kehtivasse põhiseadusse, ning alles siis otsustada uue põhiseaduse väljatöötamine.¹¹ Nende ettepanek hääletati maha, õigemini ei pandud Kopluse ettepanekut vormilistel põhjustel üldse hääletusele, ja enne Piibu ettepaneku hääletamist võeti vastu Põllutöökoja esimehe ja Pätsile truu poliitiku August

⁶ J. Klesment. Uue põhiseaduse algeelnõu. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn 1937, lk 83

⁷ Samas, lk 83–84.

⁸ Rahvuskogu kodukord oli antud Riigivanema poolt 3. veebruaril 1937. – RT 05.02.1937, 10, 82.

⁹ RA, ERA.4408.1.82, säiliku leheküljed numereerimata, digikaadri l 11: Rahvuskogu üldkoosoleku protokoll nr 2, 26.02.1937.

¹⁰ Samas, digikaadri l 20.

¹¹ Samas, digikaadri l 9 ja 13–14.

Jürmani ettepanek asuda tööle uue põhiseaduse eelnõuga.¹² Veidi enam kui viis kuud hiljem, 28. juulil 1937 võttis Rahvuskogu üldkoosolek põhiseaduse vastu. Põhiseadus avaldati 3. septembril 1937.¹³ Samal päeval avaldatud üleminekuaja seaduse § 2 määras põhiseaduse kehtima hakkamise alguseks saja kahekümnenda päeva pärast selle avaldamist Riigi Teatajas ehk 1. jaanuari 1938.¹⁴

Põhiseaduse eelnõu arutamise protseduur Rahvuskogus oli keeruline. 1936. a veebruari rahvahääletuse otsus nägi kokkukutsutava Rahvuskogu ette kahekojalisena. Esimesel kojal oli 80 rahva poolt valitud liiget, teisel kojal 40 liiget, millest 10 nimetas riigivanem, ülejäänud aga omavalitsused, kutsekojad, Tartu ülikool, kaitseliit ja kirikud. Esimese koja esimeheks sai Jüri Uluots, teise koja esimeheks Mihkel Pung.¹⁵

Põhiseaduse eelnõu läbivaatamine toimus kõigepealt Rahvuskogu esimese ja teise koja kolmes alakomisjonis. Kohtu peatükk kuulus mõlemas kojas II alakomisjoni pädevusse.¹⁶ Seejärel arutati eelnõu kummagi koja üldkomisjonis kolmel lugemisel. Lahkarvamusi kodade vahel arutas kooskõlastamiskomisjon, kes esitas ettepanekud mõlemale kojale. Kui kojad ei jõudnud ühisele seisukohale, anti küsimus otsustamiseks Rahvuskogu üldkogule.¹⁷

Põhiseaduse koostamise käigust ning probleemidest annab ülevaate 1937. a ilmunud koguteos „Põhiseadus ja Rahvuskogu“.¹⁸ Nüüdisaja autorid pole siinkirjutaja teadmise järgi 1937. a põhiseaduse ettevalmistamise käigus põhiseaduse järelevalve üle peetavaid arutelusid käsitleanud. Artiklis püüan anda arhiivimaterjalide põhjal kronoloogilise ülevaate eelnõu üle peetud arutelude käigust, põhiseaduse järelevalve sätete kujunemisest nii erikomisjonis kui ka Rahvuskogus ning esitada mõned järeldused. Tollase õigusliku mõtlemise edasiandmiseks refereerin ulatuslikult poliitikute seisukohti ja põhjendusi. Selline teemakäsitus

¹² Rahvuskogu üldkoosolekute ja põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühiste koosolekute stenograafilised aruanded. Tallinn 1938, lk 12–13.

¹³ RT 04.09.1936, 71, 590.

¹⁴ RT 04.09.1936, 71, 598.

¹⁵ Mihkel Pung oli riigivanem Konstantin Pätsi õemees. Tol ajal tegutses ta advokaadina ning oli Riigi Majandusnõukogu liige. Jüri Uluots oli tollal Tartu ülikooli Eestimaa õiguse ajaloo professor.

¹⁶ Alakomisjonide vahel olid ülesanded jagatud järgmiselt: I komisjon – üldeeskirjad, kodanike põhiõigused ja kohustused, omavalitsused; II komisjon – riigipea, valitsus, kohus, riigikaitse ja sõjavägi; III komisjon – rahvas, seadusandlik kogu, seadusandlus, riigieelarve, välislepingud, riigikontroll ja põhiseaduse muutmine. Vt Rahvuskogu kodukord § 17.

¹⁷ Vt Rahvuskogu kodukord (viide 8) 7. peatükk. Eelnõude arutamine.

¹⁸ Põhiseadus ja Rahvuskogu. Rahvuskogu üldkoosoleku juhatusel väljaanne. Tallinn 1937.

võimaldab siinkirjutaja arvates lugejal teha ise järeldusi nii väitluste põhiküsimuste, kuid ka poliitikute seisukohtade kohta, mis mõne puhul ka arutelude käigus muutusid. Tolle aja perioodikas ilmunud artiklid jäid uurimisobjektist välja. Allikatena kasutasin Rahvusarhiivis riigikantselei fondis (f 31) säilinud Klesmenti erikomisjoni materjale ning Uluotsa isikufondis (f 4408) säilinud Rahvuskogu komisjonide ja kodade protokolle (mõlemaid digiteeritud kujul), Riigi Teatajas avaldatud õigusakte, õigusteadlaste (Uluots, Maim, Mägi, Kliimann) artikleid ja loengukonspekte.

I. Põhiseaduslikkuse järelevalve välisriikides

Põhiseaduslikkuse järelevalve küsimuse üle peetud arutelude mõistmine Rahvuskogus jääb ühekülgseks, kui me jätame tähelepanuta rahvusvahelise tausta ning sündmused välisriikides. Mõistagi ei saa mööda minna põhiseaduslikkuse järelevalve senisest olukorrast Eestis. Seetõttu järgnevalt sellekohane lühiülevaade rahvusvahelise tausta mõistmiseks. Ma ei sea eesmärgiks anda üksikasjalikku ülevaadet põhiseaduse järelevalve olukorrast Euroopas ja Ameerika Ühendriikides, vaid piirdun üldpildiga põhiseaduse järelevalve olukorrast neis riikides, mille arengut Eestis jälgiti ning ka mainiti aruteludel Rahvuskogus.

Saksamaal arutati Weimari põhiseaduse koostamise ajal ka seaduste kohtuliku kontrolli küsimusi. Kuna eri leerid ei jõudnud kokkuleppele, jäeti põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve küsimus põhiseaduses lahtiseks. 1925. aastal asus ülemkohus (*Reichsgericht*) seisukohale, et kohtul on õigus teostada liiduseaduste kohtulikku kontrolli.¹⁹ Natsionaalsotsialistide võimuletulekuga Saksamaal kaotas parlament oma osatähtsuse ning seaduste kohtulik kontroll muutus seetõttu asjakohatuks.

Austrias elas 1919. aastal loodud konstitutsioonikohus keerulisi aegu alates 1929. a konstitutsioonitäiendusest, mille eesmärgiks kuulutati kohtu depolitiseerimine. 1934. a konstitutsioon ei näinud enam ette haldus- ja konstitutsioonikohut. Nende kohtute ülesanded anti üle uue konstitutsiooni alusel loodud föderaalkohtule (*Bundesgerichtshof*). Austria ühendamine Saksamaaga (*Anschluss*)

¹⁹ Vt B.J. Hartmann. The Arrival of Judicial Review in Germany Under the Weimar Constitution of 1919. Arvutivõrgus: <https://digitalcommons.law.byu.edu/jpl/vol18/iss1/4> (19.02.2021).

ja natsionaalsotsialistide reeglite kehtestamine 1938. aastal tegi lõpu ka selle kohtu tegevusele.²⁰

Tšehhoslovakkia oli esimene riik maailmas, mille 1920. a konstitutsioon nägi ette konstitutsioonikohtu loomise Hans Kelseni mudeli järgi. Kelseni mudel nägi ette muust kohtusüsteemist eraldi seisva konstitutsioonikohtu loomise. Tegevust alustas see kohus aga Austria konstitutsioonikohtust hiljem ning tema mõju Tšehhoslovakkia ühiskonnale oli väike. Aastatel 1931 kuni 1938 kohus sisuliselt ei tegutsenud.²¹

Prantsusmaal 19. sajandi lõpul, 20. sajandi alguses õigusteadlaste, ka osa poliitikute hulgas tekkinud poolehoidu Ameerika Ühendriikide põhiseaduslikkuse järelevalve mudelile jahutas tugevasti Lyoni ülikooli professori Édouard Lambert'i 1921. aastal ilmunud raamat „Kohtunike valitsus“ („Le gouvernement des juges“).²² Lambert kirjeldas raamatus, et kohtulik järelevalvel Ameerika Ühendriikides on olnud ühiskonnale reaktsiooniline, antidemokraatlik ja anti-progressiivne mõju.

Poola keelas Prantsuse vaimus 1921. aasta konstitutsiooni artiklis 81 kohtutel uurida kohaselt väljakuulutatud seaduste kehtivust. Samasugune reegel jäi kehtima 1935. aasta konstitutsioonis (art 64 lg 5).

Need napid näited osutavad, et põhiseaduse järelevalve oli languses nii neis riikides, kus 1920. aastate alguses loodi konstitutsioonikohtud (Austria, Tšehhoslovakkia), kui ka riikides, kus seaduste kohtulik järelevalve kujundati kohtupraktikaga (Saksamaa). Samuti Prantsusmaal, kus 20. sajandi aluses oli konstitutsiooniõiguse teoorias periood, mis rõhutas põhiseaduslikkuse järelevalve vajadust.

Aktiivseteks põhiseaduse kaitsjateks jäid teise maailmasõja eelõhtul Ameerika Ühendriikide Ülemkohus ja Šveitsi Föderaalne Ülemkohus²³. Ameerika kodu- sõja (1861–1865) järel arenes majandus kiires tempos ning hoo sai sisse industrial-

²⁰ C. Grabenwarter. The Austrian Constitutional Court. – A. von Bogdandy, P. M. Huber, C. Grabenwarter (toim.). The Max Planck Handbooks in European Public Law. Constitutional Adjudication: Institutions. 3. kd. Oxford 2020, lk 33–34.

²¹ D. Kosař, L. Vyhnánek. The Constitutional Court of Czechia. – The Max Planck Handbooks in European Public Law (viide 20), lk 122–125. Vt samuti J. Osterpamp. Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei (1920–1939): Verfassungsidee, Demokratieverständnis, Nationalitätenproblem (Studien zur Europäischwen Rechtsgeschichte). Frankfurt am Main 2009.

²² Édouard Lambert. Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis. Dalloz 2005.

²³ Šveitsi kohta vt G. Biaggini. Constitutional Adjudication in Switzerland. – The Max Planck Handbooks in European Public Law (viide 20), lk 780–788.

seerimine. Tööliste alatasustamise tõkestamiseks ja töötingimuste parandamiseks võtsid osariikide seadusandjad ja kongress vastu seadusi, mis reguleerisid töö- ja palgatingimusi. Ülemkohus tunnistas paljud neist seadustest kehtetuks konstitutsiooni artiklis 8 sisalduva kaubandusklausli või lepinguõiguse rikkumise tõttu konstitutsiooni 14. täienduse alusel. Kuulsaima otsuse *Lochner vs. New York*²⁴ järgi nimetatakse seda kohtu aktiivsuse perioodi Lochneri ajastuks, mis kestis kuni 1937. aastani.

II. Eesti riigiõiguse doktriin ja kohtupraktika

Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseadus ei sisaldanud sõnaselgeid sätteid põhiseaduslikkuse järelevalve kohta. Riigiõiguse doktriin ning kohtupraktika tuletasid põhiseaduslikkuse kohtuliku kontrolliõiguse paragrahvist 86, mis ütles, et „põhiseadus on vankumatuks juhteks Riigikogu ning kohtu ja valitsuse asutuste tegevuses“.²⁵ 1933. aastal vastu võetud põhiseaduse muutmise seadus jättis sätte põhilises osas muutmata, kuid lisis institutsioonide loetellu riigivanema.

Professor Nikolai Maimi Tartu ülikoolis 1921. ja 1922. aastal peetud loengute konspekti järgi on professor seletanud, et Eestis on põhiseadus ja harilikud seadused ning kohtuvõimul peab seadusandja ja täidesaatva võimu aktide üle olema öelda oma sõna. „Põhiseadusel on kõrgem tähtsus, kui harilik seadus põhiseadusele vastu käib, siis on kohtul ka võimalik seda seadust mitte arvesse võtta.“²⁶ Seaduse võivat Riigikohus, kui tema poole pöördatakse, hindamisele võtta kohtupidamise korras, Riigikohus ei võinud aga seadusi tühjaks teha (tühistada).²⁷ Näib, et samasugune vaatekoht kohtust kui põhiseaduse valvurist oli teise maailmasõja eelses Eesti õigusteoorias domineeriv.²⁸ Ka 1937. aasta põhiseaduse

²⁴ USA Ülemkohus, *Lochner v. New York*.

²⁵ Põhjalikumalt vt U. Lõhmus, H. Vallikivi. Lisandusi põhiseaduslikkuse järelevalve sünniloole Eestis. – *Juridica* 2020/6, lk 451–464.

²⁶ Riigiõigus. Prof. Maimi loengud 1921. II ja 1922. I ettekande järele; Tartu ülikooli üliõpilaste väljaanne juura- ja kaubandusteadlastele. Tartu 1923, lk 106.

²⁷ Samas. Kohus ei saanud seadust tühistada, kuid nagu ütles J. Uluots oma loengus, see seadus võis jääda tühjaks seaduseks. Vt J. Uluots. „Eesti riigiõiguse“ loengute käsikiri. – RA, ERA.4408.1.272a, l 17.

²⁸ Vt teiste hulgas J. Uluots. Kohtuvõim meie Põhiseaduse järgi. – *Õigus* 1922/5, lk 134–135; Riigiõigus. A. Pettai ja H. Anso (koostanud N. Maimu loengute ja teiste õppevahendite järgi vastavalt eksami kavale). Tartu 1932. Põhjalikku ülevaadet õigusteadlaste arvamustest selle kohta Hannes Vallikivi artiklis „Õigusteaduslik arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve küsimuses 1920–1940“ siinses aastaraamatus lk 89–104.

eelnõu ümber käinud diskussioonides tõdeti, et kehtiva põhiseaduse järgi on kohtutel õigus ja kohustus arutada seaduste ja määruste põhiseaduspärasuse küsimust.²⁹

Alates 1926. aastast kinnitas Riigikohtu praktika selgelt kõigi kohtute õigust uurida õigusaktide vastavust põhiseadusele. Riigikohtu administratiivosakonna kohtunikud Peeter Puusep, Anton Palvadre ja Mihkel Klaassen kirjutasid 11. mail 1926 tehtud otsuses:

„Rahukogu põhjendus, et maksva kohtu korralduse järele ei käi küsimuse otsustamine, kas Riigikogu poolt vastu võetud seadus on Põhiseadusega kooskõlas või mitte, Rahukogu võimkonda, ja et seda küsimust võib otsustada ainult Riigikohus, kui endine Vene Senati järeltulija, on aluseta. Vene ajast päritud kohtukorralduses ei ole üldse ettenähtud, et kohtud kõne all olevat küsimust otsustada võiks. Samuti ei kuulunud selle küsimuse otsustamine Senati võimkonda. [...] Eesti kohtutel tuleb aga talitada Põhiseaduse § 86 järele ja selle järele on iga kohtu aste, kus küsimus üles tõstetakse, et teatud seadus ei vasta Põhiseadusele, õigustatud ja kohustatud selle küsimusele vastuse andma. Küsimuse otsustamisel, kas harilik seadus on kooskõlas Põhiseadusega või mitte, tuleb kohtul talitada samuti kui küsimuse otsustamisega, kas sundmäärus on kooskõlas seadusega või mitte. Leiab kohus, et sundmäärus on vastuolus seadusega, jätab tema selle kohaldamata, samuti tuleb kohtul jätta kohaldamata seadus, kui kohus leiab, et seadus on Põhiseadusega vastuolus.“³⁰

Kolmekümnendatel aastatel avaldasid õigusteadlased rahulolematust põhiseaduslikkuse järelevalve senise olukorra üle. Artur Mägi kurtis ajakirja Õigus veergudel riigivanema liig suure võimu üle, mille põhjuseks olevat „ühelt poolt PS halb redaktsioon, mis põhjustab PS lahkuminevaid tõlgendamisi, ja teiselt poolt asutise puudumine, kes oleks vaieldamatult kompetentne igal juhtumil otsustama avalikõigusliku akti põhiseadus- ja seaduspärasuse üle. Olgu tähendatud, et ehkki PS-e üldmõtte ja vastavate erinormide sätete kohaselt meil iga kohtuasutis on õigustatud kontrollima iga akti ja toimingu seadus- ja põhiseaduspärasust, s.o. rakendama ainult sääraseid akte ja tunnustama ainult sääraseid toiminguid, mis on õiguspärased, siis tegelikult on just meie kõrgem kohtuasutis – Riigikohus – asunud oma pädevuse piire kitsendavalt tõlgendama ja seda nimelt avalikõiguslike aktide suhtes.“³¹ Mägi jättis samas selgitamata, mil

²⁹ RA, ERA.31.3.735, säiliku lehed numereerimata, digikaader l 183, protokoll nr 25.

³⁰ RA, ERA.1356.2.1004, l 23–24p.

³¹ A. Mägi. Rahvas riigioranina ja tema esindajad Eesti Põhiseaduse määratlusel. – Õigus 1936/4, lk 186–187.

moel ja millistes otsustes oli Riigikohus oma pädevust kitsendanud. Palvadre märkis põhiseaduse eelnõu arutelul Rahvuskogus 27. mail 1937, et 1934. aastal oli Riigikohtule põhiseaduskohtu ülesannete andmine „õigusteadlaste päeva päevakorras ja seal on püstitatud ja põhistatud teesid, mis ära trükitud 1934. aasta „Õiguse“ aastakäigus õigusteadlaste päeva sarjas“.³² Ta pidas silmas professor Artur-Tõeleid Kliimanni referaadi „Põhiseaduspärasuse kontroll“ teese.³³ Esimene tees ütleb, et „põhiseaduspärasuse kontroll on tarvilik ja teostatav sellekohase kohtuliku keskinstantsi kaudu. Tema ülesandeks on kaitseda kodaniku põhiseaduslikke õigusi, lahendada riigi kõrgemate organite vahelisi konfliktküsimusi ja olla interpreteerivaks keskkohaks ning prejuditsiaal-instantsiks kõigile riigi- ja omavalitsuseasutistele ja -ametnikele“. Teine tees ütleb, et „see kohtuinstants teotseb kassatoorsuse põhimõttel interpretatsiooni korras. Tema aktiivkodanikkonnasse, Riigikogusse ja Riigivanemasse puutuvad otsused on deklaratiivset iseloomu, kodanikkude ja kõigi teiste ametnikkude ja asutiste suhtes, eriti aga kohtuasutiste suhtes aga konstitutiivset iseloomu“. Kolmas tees kinnitab, et „sellesse instantsi kaevata võib iga isik (nii üksik- kui kollektiivisik), kelle õigusi või huve on riigivanema või vabariigi valitsuse toiminguga põhiseadusvastaselt puudutatud. Valet esitama on õigustatud Riigikogu, Riigivanem ja Vabariigi Valitsus. Sellelt instantsilt on kahtluse kordadel õigustatud seletust pärima Riigikogu, Riigikogu Juhatus, Riigikogu Vanematekogude, Riigikogu fraktsioonid, Vabariigi Valitsus ja kohtuminister. Kohtuasutised on kahtluse kordadel seletust pärima kohustatud ja ühtlasi seistama oma menetluse sellekohase otsuse saabumiseni“. Neljas tees tähendab: „See kohtuinstants on võimalik Riigikohtu kolleegiumina, mille isikkonda kuuluksid ka kolm alatist referendaarliiget, kellest vähemalt üks eviks Tartu ülikooli avalikõigusliku tsükli doktori astet.“³⁴

Nende teeside ning Palvadre märkuse põhjal võib eeldada, et õigusteadlased kas üksmeelselt või enamuses toetasid ulatusliku pädevusega põhiseaduskohtu loomist. See ei pidanud tingimata olema täiesti iseseisev kohtuasutus. Kliimann osutas võimalusele, kuidas moodustada põhiseaduskohus Riigikohtu sisse. See-

³² RA, ERA.4408.1.105, l 176–177, protokoll nr 26.

³³ Prof Kliimann pidi referaadi esitama XIII õigusteadlaste päeval 5. ja 6. aprillil 1934 Tartus, kuid need päevad jäid pidamata. Nagu märkis Toomas Anepaio, „vaba juriidiline mõte ja sisuline arutelu ei sobinud 1934. a märtsis alanud poliitilise režiimi tingimustesse“. – T. Anepaio. Eesti õigusteadlaste päevade algus. – J. Erne (koost.). Eesti õigusteadlaste päevad 1922–1940. Protokollid. Tallinn 2008, lk XXIX. A.-T. Kliimani referaadi teesid „Põhiseaduspärasuse kontroll“ avaldati ajakirjas *Õigus* 1934/2, lk 95.

³⁴ A.-T. Kliimann (viide 33), lk 95.

pärast ei tekkinud 1937. aasta põhiseaduse eelnõu arutamise käigus teravalt küsimus, kas põhiseaduse järelevalve on vajalik. Doktriin ja kohtupraktika olid ühel meelel, et 1920. aasta põhiseadus andis aluse põhiseaduslikkuse kohtulikuks järelevalveks.

III. Arutelud põhiseaduse väljatöötamise erikomisjonis

9. detsembril 1936 tööd alustanud erikomisjon võttis kohtuvõimu küsimused arutusele 15. jaanuaril 1937. Komisjoni esimees Klesment avaldas arvamust, et kaaluda tuleks ka konstitutsioonikohtu küsimust: „Seni võis iga kohus otsustada, kas seadus on kokkukõlas Põhiseadusega. Selle tagajärg on olnud, et pea ükski kohus pole konstitutsiooni küsimusi arutanud. Alamkohtutel on see tihti raske, kuna puuduvad vastavad teadmised ja ka tarvilik kirjandus. Arvan, et uues Põhiseaduses tuleks konstitutsioonikohus ette näha ja selleks võiks olla Riigikohus kas üldkogus või erikoosseisus. Kaaluda võiks, kes küsimusi algatada võivad. Mulle näib, et *actio publicat* meie võtta ei saa. Algatus võiks ikkagi tulla konkreetjuhtudel asjaosaliste poolt. Ka võiks Vabariigi Valitsus küsimusi kohtule lahendada anda, samuti seaduses võib ka teistele asutistele selle õiguse anda.“³⁵ Palvadre oli selle mõttekäiguga päri ning lisis, et juristide seas on arvamine, et konstitutsioonikohus on vajalik: „See hea ei ole, et iga kohus konstitutsiooni üle otsustab. Jaoskonnakohtunikul tihti puudub selleks tarvilik materjal ja teiseks, kui iga kohus otsustab ja kui edasikaebust ei ole, siis võib ühes ja samas küsimuses mitu lahknevat otsust tekkida. Arvan, et põhiseaduslikkuse küsimus võiks jääda Riigikohtule, kuid erikoosseisus riigikohtunist, näiteks igast osakonnast teatud arv kohtunikke. Iga küsimuse kohta peaks õiguskantsler esitama oma arvamuse kirjalikult, kus juures asjaarutamisel võiks suuliselt täiendada. Asja algatus võiks olla Õiguskantsleril, Vabariigi Valitsusel, Riigikogu juhatusel ja asjaosalistel era-kaebekorras.“³⁶

Kohtute osa arutamist jätkati järgmisel päeval, 16. jaanuaril 1937. Kukke pakkus konstitutsioonikohtu küsimuse sõnastada järgmiselt: „Põhiseadusepärasuse küsimusi otsustab Riigikohus.“ Klesment täiendas Kukke ettepanekut lausega: „Küsimuste algatamise ja arutamise korra määrab seadus.“³⁷ Jaanuaris 1937 oli komisjoni pakutud sõnastus järgmine: „§ 108. Riigikohus otsustab riigi-

³⁵ RA, ERA.31.3.735, I 183–184, protokoll nr 25.

³⁶ Samas, I 185.

³⁷ RA, ERA.31.3.735, I 189, protokoll nr 26.

võimu teostamise põhiseadusepärasuse küsimusi. Asjade algatamise ja asjatoimetamise korra määrab seadus.³⁸

Erikomisjoni viimasel, 29. jaanuari 1937. a koosolekul arutas erikomisjon kohtute osa paragrahvide lõplikke sõnastusi. Sellel koosolekul põhiseaduskohtu ülesannete andmisest Riigikohtule enam juttu ei olnud.³⁹ 8. veebruaril 1937 saatis erikomisjoni esimees Klesment riigivanem Pätsile erikomisjoni poolt kokku pandud põhiseaduse eelnõu kava. Kirjas riigivanemale märkis ta, et „kava on välja töötatud komisjoni poolt ja parandatud ning täiendatud Teie poolt antud juhtnõõride kohaselt“.⁴⁰ Osutus Riigikohtule kui põhiseaduskohtule selles kavas puudub.⁴¹ Mis veel mõni nädal varem sõnastatud Riigikohtu kui põhiseaduskohtu sättega vahepeal juhtus, jääb esialgu mõistatuseks, sest erikomisjoni koosolekute protokollid eelnõu koostajate meelemuutust ei kajasta. Võib üksnes aimata, et arutelud põhiseaduskohtu üle toimusid ja suuniseid anti ka väljaspool erikomisjoni koosolekuid. Klesment märkis artiklis „Uue põhiseaduse algeelnõu“, et tema ja Terras kandsid komisjoni tööst pidevalt ette riigivanemale, kelle näpunäidete järgi eelnõu väljatöötamine toimus, kuid ei selgita, kelle tahtel tema ja Kukke pakutud põhiseaduskohtu säte eelnõust välja jäeti.⁴² Võime vaid oletada, et riigivanem Päts põhiseaduskohtu loomist ei soosinud.

IV. Rahvuskogu esimese ja teise koja eelnõu läbivaatamise komisjonide ühine koosolek

Eespool märkisin, et Rahvuskogu võttis riigivanema esitatud põhiseaduse eelnõu kava menetlusse 26. veebruaril 1937. Rahvuskogu esimese ja teise koja 2. ja 3. märtsil 1937 toimunud põhiseaduse eelnõu läbivaatamise komisjonide ühisel koosolekul tutvustas projekti erikomisjoni juhtinud Klesment.⁴³ Erikomisjoni esimehest oli saanud riigivanema ja valitsuse esindaja. Muu hulgas sõnas ta, et „rahvavalitsusliku riigi põhielemendiks on õigusliku riigi printsiip. See põhimõte

³⁸ RA, ERA.31.4.807, 1298.

³⁹ RA, ERA.31.3.735, 1304–305, protokoll nr 45.

⁴⁰ RA, ERA.31.3.735, 12: J. Klesmenti kiri Riigivanemale 08.02.1937.

⁴¹ Samas, 14–36. Paragrahvi 108 sõnastuse järgi „kõrgemaks kohtuks on riigikohtunikest koosnev Riigikohus, kes ühtlasi valvab kohtuasutiste tegevuse üle“.

⁴² J. Klesment. Uue põhiseaduse algeelnõu. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. Rahvuskogu üldkoosoleku juhatuse väljaanne. Tallinn 1937, lk 83.

⁴³ RA, ERA.4408.1.108, 12–24, protokoll nr 1.

leiab oma väljenduse eelnõu § 3-s, mille järgi keegi ei saa teostada riigivõimu muidu, kui põhiseaduse ja seaduste alusel, ja § 105–114 annavad õigusemõistmise sõltumatutele kohtutele“.⁴⁴ Eelnõu § 3 oli väikese kohandusega võetud tollal kehtiva põhiseaduse §-st 86 tuntud norm. Paragrahvi 3 esimene lause oli sõnastatud järgmiselt: „Põhiseadus on vankumatuks juhteks Vabariigi Presidendi, Rahvuskogu, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevuses.“ Varasema kohtupraktika ja doktriini järgi tõlgendati seda sätet nõnda, et kõik kohtud on õigustatud kohtuasja lahendamisel kontrollima õigusakti kooskõla põhiseadusega.

Üldläbirääkimistel sõna võtnud Rahvuskogu liikmed avaldasid peamiselt mõtteid põhiseaduse eelnõu eri põhimõtete ja osade, eriti parlamendi ning presidendi suhete kohta. Arutleti samuti põhiseaduse kriisi põhjuste üle. Põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve ei olnud kõnelejate tähelepanu all, küllap ka seetõttu, et algselt erikomisjonis jutuks olnud konstitutsioonikohtu loomist Rahvuskogusse jõudnud põhiseaduse kava ette ei näinud. Vaid professor Piip sõnas muu hulgas, et „vaja oleks muuta põhiseaduse kontrolli protseduuri. Riigikohtul ja igal kohtul on õigus otsustada, kas teatud seadus on põhiseaduse kohane. Ükski kohus siin otsest muret ei tunne, ja see küsimus on nagu kunagi laps, kes on jäetud kogu ühiskonna hoolde. Seepärast oleks soovitatav luua eriline kohus, kes *expressis verbis* oleks selleks õigustatud“. Õiguskantsleri instituuti pidas Piip aga täiesti ülearuseks.⁴⁵ Piibu sõnavõtt põhiseaduse järelevalve küsimuses arutelu ei tekitanud.

V. Põhiseaduse järelevalve arutelud Rahvuskogu kodade komisjonides

1. Arutelud esimese koja II komisjonis

Arutelud põhiseaduse kava üle jätkusid kodade komisjonides. Rahvuskogu esimese koja põhiseaduse eelnõu läbivaatamise II komisjonis põhiseaduslikkuse järelevalve küsimust esimesel lugemisel ei puudutatud. Kohtute peatüki esimese lugemise lõpetas komisjon 16. märtsil 1937.⁴⁶

Kohtute peatüki kahe lugemise vahel toimus 1. aprillil 1937 Tartus õigus-teadlaste seltside korraldusel põhiseaduse küsimuste arutamise koosolek, millest

⁴⁴ Samas, l 9.

⁴⁵ RA, ERA.4408.1.108, l 134, protokoll nr 3.

⁴⁶ RA, ERA.4408.1.86, l 64–72, protokoll nr 15.

võttis osa arvukalt rahvaesindajaid, kohtunikke, advokaate ja õigusteadlasi, nende hulgas Rahvuskogu esimees Uluots, Riigikohtu esimees Kaarel Parts ja abiesimees Palvadre, riigikohtunikud Karl Saarmann, Aleksander Hellat, Timotheus Grünthal, Riigikohtu prokurör Richard Räägo, ülikoolist veel professorid Piip ja Jaan Tõnisson. Koosolek algas Piibu sissejuhatava sõnavõtuga. Rahvuskogu esimese koja esimees Uluots rääkis Eesti põhiseaduse alusjoontest. Riigivanema ja valitsuse peaesindaja Rahvuskogus Klesment oli saatnud referaadi parlamendi osast põhiseaduses, mille kandis ette vannutatud advokaat Adalbert Nieländer. Vannutatud advokaat Ferdinand Karlsoni sõnavõtt oli pühendatud rahvale riigi põhiseaduses. Piip valgustas veel eraldi eelnõu arutamisel tekkinud vaidlusküsimusi. Koosolekul kõneldu kohta andsid põhjaliku ülevaate Postimees⁴⁷ ja Päevaleht⁴⁸. Sellel koosolekul tegi ettekande kohtute peatükist põhiseaduses Rahvuskogu esimese koja liige, Tartu ülikooli kriminaalõiguse professor Karl Saarmann, kuid Postimehes ja Päevalehes refereeritu põhjal ta põhiseaduse järelevalvest ei rääkinud. Ta avaldas kahtlust, kas on üldse vaja muuta kohtute peatükki, ning pidas otsustava tähtsusega küsimuseks, kuidas kohtunikud ametisse määratakse ning kuidas tagatakse nende sõltumatus.⁴⁹ Ajalehtede ülevaate järgi osutasid põhiseaduslikkuse järelevalve vajalikkusele kaks kõnelejat. Vannutatud advokaat Johannes Ramm arvas, et kohtuvõimu ulatust tuleks suurendada, võrreldes sellega, mis on ette nähtud põhiseaduse eelnõus, ning luua põhiseaduslikkuse järelevalve ja anda selle teostamine Riigikohtu üldkogu hoolde. Professor Piip pooldas erilise kollegiaalse kohtuasutuse, konstitutsionaalse kohtu loomist.⁵⁰

Mõni päev hiljem, 7. aprillil, esitas riigikohtunik Karl Saarmann kas koosolekul kõneldust ajendatuna või endal kujunenud seisukohast lähtudes esimese koja II komisjonile ettepaneku lisada kohtu peatükki § 114¹ järgmises sõnastuses: „Riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle otsustab Riigikohus. Menetluse algatamise ja korra määrab seadus.“⁵¹ Tõenäolisem on seletus, et riigikohtunikud Saarmann ja Palvadre olid otsustanud jätkata eelnõu erikomisjonis luhtunud katset tunnistada Riigikohus põhiseaduses põhiseaduskohtuks. Sellele osutab mõlema kohtuniku ühesugune ettepanek eri kodade komisjonides.

⁴⁷ Õigusteadlased põhiseaduse eelnõu arutamaks. – Postimees 01.04.1937; Prof. J. Uluots. Eesti põhiseaduse alusjooned; Parlamendi osa põhiseaduse eelnõus. Nõunik J. Klesmenti ettekanne; Õigusteadus ja põhiseadus. – Postimees 02.04.1937.

⁴⁸ Eesti peab jääma parlamentaarsel alusel valitsevaks vabariigiks. – Päevaleht 02.04.1937.

⁴⁹ Kohtute osa põhiseaduses. Prof. K. Saarmanni sõnavõtt. – Postimees 02.04.1937.

⁵⁰ Õigusteadus ja põhiseadus. – Postimees 02.04.1937.

⁵¹ RA, ERA.4408.1.79, l 26.

Saarmann kordas oma ettepanekut esimese koja II komisjoni kohtu peatüki kolmandal lugemisel 29. aprillil 1937. Klesment, kes veel erikomisjoni esimehena oli toetanud põhiseaduskohtu ülesannete andmist Riigikohtule, tegi riigivanema ja valitsuse peaesindajana ettepaneku Saarmanni ettepanek tagasi lükata. Komisjon lükkaski aruandja Saarmanni ettepaneku tagasi 12 häälega kolme poolthääle vastu.⁵²

2. Arutelud teise koja II komisjonis

Rahvuskogu teise koja II komisjoni 13. aprilli 1937. a koosolekul, kus arutati õiguskantsleri instituudi küsimust, sõnas Riigikohtu abiesimees Palvadre: „Mul on selge, et õiguskantsler ei garanteeri meile veel õiguslikku korda, kuid teatud mõttes ta kindlustaks seda. Õiguskantsleri instituudi sisseseadmise eelduseks on aga konstitutsioonilise kohtu sisseseadmine, sest kui õiguslikes küsimustes tulevad vaidlused näiteks õiguskantsleri ja Kohtuministri vahel, siis ei ole kummagi otsus teisele sunduslik. Praegu põhiseadus konstitutsioonilist kohut ette ei näe. Kuid meie peaksime selle põhiseadusesse võtma, et kõvandada ja suurendada õigusliku korra kehtivust.“⁵³ Talle vastas riigivanema ja valitsuse peaesindaja Klesment: „Härra Palvadre arvab, et õiguskantsleri instituudi sisseadmist tuleks siduda konstitutsioonilise kohtu asutamisega. See on õige, kuid see pole ilmtingimata tarvilik, sest tegemist ei ole ainult konstitutsiooniliste küsimustega, aga ka harilike seadustega. Kehtivaid seadusi võib selles suunas ka muuta, et tekkivaid küsimusi õiguskantsler võib anda administratiivkohtute lahendada.“⁵⁴

Rahvuskogu teise koja II komisjoni 20. aprilli koosolekul ei rääkinud Palvadre enam põhiseaduskohtu vajadusest, vaid tegi ettepaneku võtta eelnõusse uus paragrahv 114¹ samasuguses sõnastuses, nagu esimese koja II komisjonis oli pakkunud Saarmann, tema kolleeg Riigikohtust: „§ 114¹. Riigivõimu teostamise

⁵² RA, ERA.4408.1.87, l 158, protokoll nr 46. Koosolekul osalesid komisjoni liikmed August Laur, Juhan Uemaa, August Vann, Karl Kompus, Juhan Pitka, Valter-Gerhard Freimann, Kustav Kurg, Johannes Paabus, Karl Saarmann, Johan-Oskar Rütli, Oskar Silde, Jakob Kristelstein, Karl-Eduard Pajos, Viktor Päts, Artur-Aleksander Linholm, Taavet Avarmaa, Aleksander Arak, Kaarel Eenpalu, August Jürman, Oskar Kask, Evald Konno, Aleksander Veiderma, Jüri Uluots, Martin Rõigas, Priit Suve, Aleksander Ossipov ja Artur Tupits. Protokollist ei selgu, kes hääletas ettepaneku poolt, kes vastu.

⁵³ RA, ERA.4408.1.101, l 73, protokoll nr 30.

⁵⁴ Samas, l 74.

põhiseaduspärasuse üle otsustab Riigikohus. Menetluse algatamise ja korra määrab seadus.⁵⁵

Palvadre selgitused heidavad valgust nii põhiseaduskohtu eesmärkidele kui ka menetluslikele kavatsustele: „Minu ettepanek taotleb konstitutsioonilise kohtu asutamist, kes otsustaks riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle. Siimaani oli see küsimus meil lahtine. Tulevikus, kui ei ole asutust, kes põhiseaduspärasuse üle siduva otsuse teeb, on lahkarvamuste tõttu võimalikud konfliktid parlamendi ja valitsuse vahel, õiguskantsleri ja Kohtuministri ja teiste vahel. Kelle arvamine oleks siis domineeriv? Kujuneb nii, et kellel võim, see sunnib teistele oma arvamuse peale. Kohtuasutuseks, kes põhiseaduspärasuse üle otsustaks, võiks olla Riigikohus erikoosoleku või eriosakonna näol, kuhu kuuluks liikmeid kõikidest osakondadest. Põhiseaduspärasuse küsimuste algatamise ja arutamise korra määraks eriseadus. Küsimuse algatamise kohta võivad olla mitmed seisukohad, võib anda algatamise õigus igale kodanikule, see võib aga ka kitsendatud olla, nii et algatamise õigus oleks presidendil, õiguskantsleril jne. Enne kui Riigikohus küsimuse otsustab, peaks tema minu arvates nõutama kirjalikud seisukohad õiguskantslerilt, prokuröritelt või Kohtuministrilt, ja ka ülikooli arvamus oleks mõõduandev. Sellega oleks garanteeritud küsimuse mitmekülgne arutamine. Teiste kohtute suhtes põhiseaduspärasuse küsimused osutuksid prejaditsiaalseteks küsimusteks ja kuni nende otsustamiseni Riigikohtu poolt asi peatuks. Viimane asjaolu pikendab küll asja käiku, kuid selle kaalub üles paremus, et kõik põhiseaduspärasuse küsimused otsustab üks asutus, kes selleks loodud ja kus menetluse kord tagab otsuse mitmekülgse kaalumise ja ühtlase otsustamise.“⁵⁶

Palvadre ettepanekut konstitutsioonilise kohtu kohta tervitas Piip. Põhiseaduskohtu kujundamise kohta märkis ta järgmist: „Konstitutsioonilist kohut võib kujundada mitut moodi. Tšehhoslovakkias on see segakohus, koosneb parlamendi ja ka presidendi poolt nimetatud kohtunikest. Meie oma kohtu süsteemi oleme katsunud rajada ametikohtunikele ja ka praegu ei tee ma ettepanekut segakohtu kasuks. Konstitutsiooniline kohus ei ole sihitud ainult riigipea ülemvõimu vastu, ta on ka parlamendi vastu sihitud. Põhiseadus peab olema vankumatuks juhteks kõikide riigiorganite tegevuses. Peab olema instants, kes ütleb, mis on põhiseaduspärane, mis mitte, ja kutsub riigi kõrgemaid võimuseid tegutsema põhiseaduse alusel. Meie praegune kord põhiseaduspärasuse küsimuse otsustamises on säärane, et see kuulub iga kohtu kompetentsi. Ja vist nagu siis,

⁵⁵ RA, ERA.4408.1.101, l 127, protokoll nr 37.

⁵⁶ Samas, l 128.

kui lapsel on sada hoidjat, jääb ta sööti, nii pole ka meie kohtud seda küsimust rahuldavalt lahendanud. Sellepärast oleks põhiseaduses tarvilik *expressis verbis* väljendada, et põhiseaduspärasuse üle valvamise kohustus on pandud Riigikohtu peale.⁵⁷ Kas Piip muutis oma seisukohta? Õigusteadlaste seltside Tartu koosoleku Postimehes ilmunud ülevaate järgi jäi mulje, et Piip pooldas erilise kollegiaalse kohtuasutuse, konstitutsioonikohtu loomist. Sellise järelduse tegemine oleks siiski ennatlik, sest meie käsutuses ei ole Piibu Tartu koosoleku kõne teksti, mistõttu pole kindlust, kas ajakirjanik Piipu täpselt refereeris. Sõnavõtus teise koja II komisjonis mainis Piip erilist departemangu Riigikohtu sees.⁵⁸ Näib, et Palvadre ja Piibu kujutlustes põhiseaduskohtu institutsiooni kohta erinevusi ei olnud. Mõlemad väljendasid ideed, et põhiseaduse järelevalve funktsioon antakse Riigikohtu allüksusele, milleks oleks Palvadre järgi erikoosolek või -osakond, Piibu järgi departemang.

Kohtukoja⁵⁹ esimees Jaak Reichmann oma riigikohtunikust kolleegi ettepanekut ei toetanud. Ta arvas, et kohtuasjad on seotud konkreetsete juhtumitega ja sellepärast oleks õige ka põhiseaduspärasuse üle otsustamine siduda konkreetsete juhtumitega ning jätta küsimuse otsustamine igale kohtule. Need küsimused aga, mis tekivad väljaspool konkreetseid asju, pidi Reichmanni arvates otsustama Riigikohus seletuse korras. Ta tegi ettepaneku sõnastada § 114¹ järgmiselt: „Seadused, mis on vastuolus põhiseadusega, ei ole kohtutele asjade otsustamisel kohustuslikud.“⁶⁰ Seepeale märkis Palvadre, et kui tema ettepanekut vastu ei võeta, siis jääb püsima endine kord ja ühtlasi ei saa Riigikohus anda seletusi asjade kohta, mis kohtusse ei tule, nii et langeb ära võimalus anda seletusi küsimustes, mis ei ole ühenduses konkreetsete asjadega.⁶¹ Palvadre soovis ilmselgelt laiendada põhiseaduse järelevalvet konkreetsetelt normikontrollilt ka abstraktsele normikontrollile. Aruandja Hugo Kukke ettepanekul jäeti § 114¹ küsimus lahtiseks.⁶²

Paragrahvi 114¹ juurde tuli teise koja II komisjon tagasi 27. aprilli 1937. a koosolekul. Aruandja Kukke teatas, et aruandjana ei ühine ta Palvadre ega ka Reichmanni ettepanekuga. Ta avaldas arvamust, et § 114¹ vastuvõtmine tooks

⁵⁷ Samas, I 128–129.

⁵⁸ RA, ERA.4408.1.101, I 190, protokoll nr 43.

⁵⁹ Kohtukoda (varasema nimetusega ringkonnakohus ja kohtupalat) oli apellatsioonikohus asukohaga Tallinnas.

⁶⁰ RA, ERA.4408.1.101, I 129, protokoll nr 37.

⁶¹ Samas.

⁶² Samas, I 130.

suure muudatuse kehtivas korras ja pole selge, kuidas see mõjub kohtu asjaajamise peale ning kas tema hüved kaaluvad üles neid pahesid, mis see kaasa võib tuua. Senist korda hindas ta rahuldavaks ega pidanud muudatusi tarvilikuks.⁶³ Riikliku propagandatalituse juhatajana võis ka Kukke väljendada Pätsi ringkonna seisukohti.

Professor Piip nõustus, et kehtiva põhiseaduse järgi oli kohtutel õigus ja kohustus arutada seaduste ja määruste põhiseaduspärasuse küsimust ning sellel korral polevat seni olnud mingit halvavat ega häirivat mõju. Ka eelnõu § 3 järgi ei pääsevat iga kohus seaduste ja määruste põhiseaduspärasuse kontrollist. Ometi nägi Piip Palvadre ettepanekus positiivset külge. Ta nentis, et Palvadre ettepanek kitsendab teiste kohtute pädevust, sest koondab põhiseaduse järelevalve kõrgema kohtu kätte, et ühelt poolt ära hoida kohtute erinevaid tõlgendusi ning teiselt poolt võimaldada õigusakti kontrolli, sidumata seda konkreetse kohtuasjaga.⁶⁴ Piip mõistis, et Palvadre ettepanek loob võimaluse abstraktseks normikontrolliks ning välistab konkreetse normikontrolli korral kohtute erisugused tõlgendused õigusakti põhiseaduspärasuse kohta. Piibu arvates oleks põhiseaduse järelevalve tsentraliseerimise korral kodanike õigused ühtlasemalt ja paremini kaitstud.⁶⁵ Ta mainis võimalust luua konstitutsioonikohus segakohtuna⁶⁶, kuid möönis, et see läheks veelgi enam lahku kehtivast korrast ning sellepärast ta niisugust ettepanekut ei tegevat.⁶⁷ Viimase märkusega soovis Piip tõenäoliselt juhtida tähelepanu asjaolule, et riikide praktikas oli erisuguseid põhiseaduse kohtuliku järelevalve vorme, mida võiks kaaluda. Kuid nähtavasti ei soovinud Piip põhiseaduslikkuse järelevalve üle peetavat vaidlust veelgi keerulisemaks muuta.

Palvadre rõhutas veel kord, et olemasolev kord ja kehtiv põhiseadus ei võimalda kohtul arutada põhiseaduse küsimusi väljaspool üksikuid kohtuasju, kuna kohtud põhiseaduse kohaselt teostavad ainult õigusemõistmist, s.o lahendavad konkreetseid asju. Ta seostas põhiseaduskohtu vajadust ka õiguskantsleri institutsiooniga. „Uude põhiseadusesse võtame meie praegu sisse õiguskantsleri instituudi. Õiguskantsleri ülesanded on valvamine riigiasutuste tegevuse seaduspärasuse järele. Kui õiguskantsleri ja näiteks peaministri arvamused seaduspärasuse küsimuses lahku lähevad, siis ei ole kedagi, kes otsustab, kummal on

⁶³ RA, ERA.4408.1.101, l 187, protokoll nr 43.

⁶⁴ Samas, l 187.

⁶⁵ Samas.

⁶⁶ Piip nimetas „segakohtuks“ kohust, mis koosneb parlamendi ja presidendi nimetatud kohtunikest.

⁶⁷ RA, ERA.4408.1.101, l 187–188, protokoll nr 43.

õigus, ning seega tekib lõpetamata konflikti vahekord. Peame ette nägema konflikti lõpetamise võimaluse.⁶⁸ Palvadre ei pidanud põhjendatuks arvamust, et põhiseaduspärasuse üle otsustamine toob palju asju juurde ning tekib õigusemõistmise ummistus.⁶⁹

Kindralmajor Jaan Soots avaldas kartust, et § 114¹ seab riigivõimu teostamise kogu selle ulatuses põhiseaduspärasuse kontrolli alla. Ta arvas, et otsustamisele ei peaks kuuluma riigivõimu toimimise põhiseaduspärasus, vaid üksnes küsimus, kas seadused on põhiseadusega kooskõlas. Soots ei pidanud võimalikuks, et iga noor kohtunik hakkab otsustama riigivõimu sammude üle. Seepärast ei toetanud ta Palvadre ega Reichmanni ettepanekut.⁷⁰ Sootsi hilisemast sõnavõtust selgub, et ta oli selle vastu, et iga kohtunik võiks hakata arutama just haldusakti põhi-seadusele vastavust. Kuid temagi mõõnis sellise asutuse vajalikkust, mis seaduste põhiseaduspärasuse üle otsustab.⁷¹ Majaomanikkude koja esindaja Johan Sepp arvas, et kui põhiseaduspärasuse üle võib otsustada ainult Riigikohus, siis tuleks asi protsessi käigus üle anda ja oodata niikaua, kuni Riigikohus küsimuse otsustab. Seetõttu olevat karta kohtuasjade meelega venitamist. Sepa kahtlustele vastas Piip: „Igatahes ka siis, kui küsimuse otsustajaks jääb Riigikohus, tuleb kohtunikul otsustada, kas protsess seisma panna või mitte, kas vastuväited on küllalt tõhusad ja efektiivsed põhiseaduspärasuse küsimuse ülestõstmiseks. Kui Riigikohtus on põhiseaduspärasuse küsimuste jaoks loodud eriline departemang, kes neid küsimusi arutab, siis võtab see ainult vähe aega ja asjades venitamist pole karta.“⁷² Palvadre ettepanek § 114¹ lisamiseks eelnõusse võetigi Rahvuskogu teise koja II komisjonis kuue poolt- ja ühe vastuhäälega esitatud kujul vastu.⁷³ Vastuhääle andis tõenäoliselt Kukke.

Kodade komisjonid jõudsid Riigikohtu põhiseaduskohtuks tunnistamises seega vastandlikule seisukohale. Esimese koja II komisjon hääletas ettepaneku maha, seevastu teise koja II komisjon tegi toetava otsuse.

⁶⁸ Samas, l 188.

⁶⁹ Samas.

⁷⁰ Samas, l 189.

⁷¹ Samas, l 190.

⁷² Samas.

⁷³ Samas. 27. aprilli 1937. a koosolekul osalesid komisjoni liikmed Jaan Soots, Anton Palvadre, Heinrich Gutkin, Jaak Reichmann, Johan Sepp, Hugo Kukke, Leopold Antik, Karl-Robert Ruus, Johannes Orasmaa, Ants Piip, Viktor Neggo ja Aleksander Naeres.

VI. Põhiseaduse järelevalve arutelud Rahvuskogu kodade üldkomisjonides

1. Arutelud esimese koja üldkomisjonis

Esimese koja üldkomisjoni⁷⁴ 4. mai 1937. a koosolekul märkis üldaruandja Uluots, et mõlema koja komisjonide töö tulemused erinevad üksteisest väga suurel määral, seda ligikaudu eelnõu 74–75 paragrahvi ulatuses. Põhiseaduse järelevalve küsimuse kohta ta märkis, et „teises kojasa on vastu võetud lisa § 114¹, mis näeb ette konstitutsioonikohtu. Selles küsimuses tuleb üldkomisjonil seisukoht võtta“.⁷⁵

Põhiseaduse valvuri küsimus kerkis esimese koja üldkomisjonis juba põhiseaduse eelnõu § 3 arutamisel, mis oli sõnastatud järgmiselt: „Põhiseadus on vankumatuks juhteks Vabariigi Presidendi, Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevuses. Riigivõimu teostatakse Põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.“ Aruandja Uluots soovis, et üldkomisjon selgitaks, „kes on põhiseaduse garanteerija või tagaja?“, pakkudes ka ise vastuse: „§ 3 järgi seda on riigipea, parlament, Vabariigi Valitsus ja kohtud. Selle juures on arvestatud kõik kohtud, olenemata kas ta on kõrgema- või alamaastme kohus. Kui jätaksime terminoloogia niisuguse, nagu see praegu on, siis on juba ette määratud, et Põhiseaduse garanteerijast erikohtust, konstitutsioonikohtust, ei saa juttu olla, kuna kõik kohtud on selleks õigustatud.“⁷⁶ Esimese koja II komisjoni aruandja Saarmann sõnas: „Põhiseaduse garanteerija küsimus otseselt II komisjonis arutusel ei olnud, vaid see kerkis üles ühenduses esitatud ettepaneku arutamisel, seada sisse konstitutsiooni kohus.“⁷⁷ Saarmanni arvates oli selleks kolm võimalust: „[Ü]ks on § 3, kus ette nähtud, et kõik kohtud peavad võtma põhiseadust vankumata juhteks, teine võimalus on see, et põhiseaduslikkuse küsimuste tõlgendajaks on üks kõrgem kohus, ja kolmas lahendusviis on see, et Põhiseadust on õigustatud tõlgendama eri konstitutsiooni kohus. Kas põhiseaduslikkuse küsimused peaks lahendama konstitutsiooni kohus? Mina olen kaitsnud varem konstitutsiooni kohust ja jään ka praegu selle juurde.“⁷⁸ Esimese koja üldkomisjoni 28. mai 1937. a protokollist selgub, et Saarmann ei soovinud luua iseseisvat, Riigikohtust lahus konstitutsioonikohtu. Tema sooviks oli anda erivahend

⁷⁴ Esimese koja üldkomisjoni kuulus 37 koja liiget.

⁷⁵ RA, ERA.4408.1.91, l 21, protokoll nr 2.

⁷⁶ RA, ERA.4408.1.91, l 37, protokoll nr 3.

⁷⁷ Samas, l 39.

⁷⁸ Samas, lk 39–40.

põhiseaduspärasuse üle otsustamiseks, milleks oleks olnud Riigikohus konstitutsioonilise kohtuna.⁷⁹ Üldaruandja Uluots alustas tõdemusega, et säärane konstitutsioonikohus on vajalik neis riikides, mida nimetatakse liitriikideks. Seejärel ta lisas, et unitaarriikides olevat säärase kohtu sisseseadmine teatavatel eeltingimustel vajalik ja nimelt sel juhul, kui põhiseadus on tugevam kui harilik seadus. Sel juhul peab mingisugune instants olema, kes otsustab, kas õigusaktid on kooskõlas põhiseadusega. Sellest vaatekohast lähtudes oli Uluotsa arvates mõisteta, et ka Eestis peaks olema põhiseaduspärasuse üle otsustav konstitutsioonikohus. Kuid Uluots kahtles, kas konstitutsioonikohus niisugusel kujul oleks kooskõlas arutatava põhiseaduse ülesehituse ja ideoloogiaga. Kehtinud põhiseaduse järgi polnud põhiseaduspärasuse üle otsustamine antud ainult ühele kohtule, vaid kõigile, kõige väiksemast kohtust ehk jaoskonnakohtunikust kuni kõige kõrgemani – Riigikohtuni. Uluots arutles: „Uues põhiseaduse eelnõus meie oleme vastu võtnud sama, kehtivaski põhiseaduses esineva määruse. Minu arusaamise järgi Põhiseaduse eelnõu § 3-ga luuakse samasugune süsteem, nagu see seni meil maksev. Kui me nüüd võtaksime juurde § 114¹ ettekantud kujul, siis mis see tegelikult tähendaks. Kõigepealt § 114¹ vastuvõtmine tingiks juba vastuvõetud § 3 muutmist seepärast, et ei saa ühes kohas öelda, et kõik kohtud otsustavad põhiseaduspärasuse üle, ja teises kohas, et seda otsustab ainult Riigikohus. § 114¹ vastuvõtmisega tuleks § 3-st osa, mis käsitab põhiseaduse vankumatuks juhteks võtmist riigipea, Rahvuskogu, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevuses, kustutada ja jätta riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle otsustamine ainult Riigikohtule. On küsitav, kas see otstarbekohane on või mitte.“⁸⁰ Ta lisas, et teise koja aruteludes avaldati ka kartust, et selle paragrahvi vastuvõtmine võiks tekitada kohtuprotsessi venitamisi. Uluots arutles, et Riigikohtule põhiseaduse järelevalve pädevuse andmine näib ideelt ja printsibiilt päris kena ja vastuvõetav olevat. „Kuid teisest küljest, see toob endaga kaasa aga väga omapäraseid vahekordi. Kui näiteks parlament annaks Riigikohtule kaebuse, et see peaks hakkama tühistama Vabariigi Valitsuse eeskirja seepärast, et need pole põhiseaduspärased, või et näiteks parlament esitaks kaebuse Riigikohtule riigipea vastu, et riigipea mingi korraldus ei ole põhiseaduspärane, siis mis see tähendaks? See tähendaks seda, et meie riigi kõrgemad organid oma kompetentsi suhtes on raskustesse sattunud ja et nad kompetentsi konflikti annavad Riigikohtu kätte lahendada. Kui see nõnda on, siis tuleks Põhiseaduse eelnõu §-st 3 kustutada osa, mis räägib riigipeast, Vabariigi Valitsusest ja Riigikogust. Minule näib, et see

⁷⁹ RA, ERA.4408.1.93, l 42, protokoll nr 28.

⁸⁰ Samas, l 43–44.

tekitab eeskätt vormilisi raskusi.⁸¹ Ta meenutas ka eelmisel päeval teises kojas arvatut, et peale vormiliste raskuste tekiks poliitilisigi raskusi, sest olukord muutuks tõesti omapäraseks, kui kõrgemad riigiorganid oma kompetentsi suhtes ise poleks enam võimelised otsustama, vaid peaksid pöörduma selleks kolmandate isikute poole.⁸² Uluots ei olnud põhimõtteliselt § 114¹ vastu. Tema veendumuse järgi tulnuks selle sätte vastuvõtmise korral sõnastada ümber põhiseaduse eelnõu § 3. Ka arvas ta, et senine süsteem on kodaniku seisukohalt parem kui §-ga 114¹ loodav süsteem. Põhiseaduspärasuse üle otsustamise kontsentreerimine ühe kohtu kätte olnuks Uluotsa arvates halb kodaniku seisukohalt.⁸³ Miks Uluots pidas Riigikohtule konstitutsioonikohtu ülesannete andmist kodaniku seisukohast halvemaks lahenduseks, tema protokollitud sõnavõtust välja ei tule. Hääletusel lükati § 114¹ nähtava enamusega tagasi.⁸⁴ Saarmann tegi veel ühe katse lisada eelnõusse § 114¹ esimese koja üldkomisjoni põhiseaduse eelnõu kolmandal lugemisel 3. juunil 1937. a. Tema ettepanek lükati selgi korral tagasi.⁸⁵

Esimese koja üldkomisjon pöördus küsimuse juurde veel kord tagasi 14. juulil 1937, kui koja üldkomisjon arutas teise koja põhiseaduse kava redaktsioonist lahku minevaid paragrahve. Selleks ajaks oli teise koja üldkomisjon teise koja põhiseaduse kavasse sisse hääletanud paragrahvi 121¹ järgmises sõnastuses: „Riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle otsustab Riigikohus. Menetluse algatamise ja korra otsustab kohus.“ Esimese koja üldkomisjon järgis juba võetud seisukohta ning otsustas mitte ühineda teises kojas vastu võetud põhiseaduse eelnõu §-ga 121¹.⁸⁶

2. Arutelud teise koja üldkomisjonis

Rahvuskogu teise koja üldkomisjon⁸⁷ võttis 27. mai 1937. a koosolekul arutamisele sama koja II komisjoni poolt heaks kiidetud § 114¹ redaktsiooni. Aruandja Hugo Kukke informeeris kohalolijaid, et paragrahv on uus ning esimeses kojas hääletati samasugune säte maha. Kohtuministri abi Johan Raid arvas, et § 114¹

⁸¹ Samas, l 45.

⁸² Samas.

⁸³ RA, ERA.4408.1.93, l 46, protokoll nr 28.

⁸⁴ Samas, l 46.

⁸⁵ RA, ERA.4408.1.93, l 306, protokoll nr 40.

⁸⁶ RA, ERA.4408.1.94, l 209, protokoll nr 52.

⁸⁷ Teise koja üldkomisjoni kuulus 27 liiget.

tuleks välja jätta, sest pakutud sättel võivad olla soovimatud tagajärjed. Ta oletas, et Riigikohtule niisuguse ülesande panemise korral kujuneks Riigikohtu seisukord kaunis raskeks, ning kahtles, kas kohus suudaks ennast tarvilikul määral poliitilisest pinnast eemal hoida. Sestap olevat kohtu enese seisukohast hea, kui § 114¹ põhiseadusse ei võeta. Selle paragrahvi lisamisel pidi ka lahtiseks jääma küsimus, missugusesse seisukorda on põhiseaduslikkuse küsimuse puhul asetatud teised kohtud. Raidi arvates jäi ebaselgeks, kas iga kord, kui mõnes kohtus konkreetse asja juures tekib põhiseaduslikkuse küsimus, tuleks asi seisma panna ja anda küsimus Riigikohtule otsustada, või võiks kohus instantsi korras ise küsimuse ära otsustada. Ka tema kartis, et kohtuasja peatamine võiks asjatoimetustele takistavalt mõjuda.⁸⁸ Palvadre nõustus, et „ega see paragrahv midagi head kohtule ei too, vaid paneb suuremad raskused kohtule, ja ei tuleks arvata, et § 114¹ oleks kohtu huvides, kuigi on kohtu osas“.⁸⁹ Võib eeldada, et Palvadre, kes oli teise koja II komisjonis selle redaktsiooni välja pakkunud, pidas silmas asjaolu, et kohtutel muutuks keerulisemaks otsustada, millal õigusakti põhiseadusele vastavuse üle otsustamiseks menetlus kohtuasjas peatada ning pöörduda selgituse saamiseks Riigikohtusse. Ta selgitas oma ettepaneku tausta asjaoluga, et küsimus on juristide ringkondades ammu olnud päevakorras ning asjakohased teesid on trükitud 1934. aasta Õiguse aastakäigus. Täienduse mõte oli Palvadre sõnutsi anda Riigikohtule pädevus otsustada põhiseaduspärasuse üle niisugustes küsimustes, mis ei olnud seotud konkreetse asjaga ja mis senise korra juures ei saanud kohtusse tulla.⁹⁰ Palvadre ei pidanud vajalikuks sätestada põhiseaduses, kellel on sellisel juhul põhiseadusliku vaidluse algatusõigus, vaid tahtis jätta selle küsimuse eriseaduse reguleerida. Sellegipoolest ta arutles võimalike algatajate üle: „Algatusõigus võib olla valitsusel Rahvuskogu suhtes, Rahvuskogul riigipea suhtes ja ka õiguskantsleril võib olla. Kui tahetakse kaugemale minna, võidakse anda õigus üksikutele asutustele ja ministereeriumidele. Iga üksiku kodaniku õiguseks seda anda ei saa. Kui kaugemale siin minna tahetakse, on parem jätta eriseaduse asjaks.“⁹¹ Ta oli veendunud, et peab olema üks instants, kelle otsus oleks kohustuslik kõigile teistele kohtutele, ning tema ettepaneku järgi pidi selleks olema Riigikohus.⁹² Piip nägi iga kohtuniku õiguses põhiseaduslikkuse küsimusi arutada tõeliselt suurt vabaduse panti – iga üksiku kodaniku ja riigivõimude eneste korraliku

⁸⁸ RA, ERA.4408.1.105, I 176, protokoll nr 26.

⁸⁹ Samas, I 177.

⁹⁰ Samas.

⁹¹ Samas, I 177–178.

⁹² Samas, I 177.

talitamise panti. Ta pidas seda eriti tähtsaks „nüüd, kus üksikute võimude kompetentsid nii segi on, nagu praegune põhiseaduse kava ette näeb“.⁹³ Näib, et Piip oli pakutud sätte suhtes märksa kõhklevam kui oma varasemates sõnavõttudes konstitutsioonikohtu loomise kohta. Ta arvas nüüd, et § 114¹ loob märksa konservatiivsema korra, kuna võtab kodanikelt õiguse algatada põhiseaduslikkuse küsimusi.⁹⁴ Palvadre selgitusest ilmneb, et tema ettepanek ei sisaldanud üksnes võimaluse loomist seaduste ja muude õigusaktide põhiseaduspärasuse kohtulikuks kontrolliks. Riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle otsustamine tähendas hoopis avaramat kohtulikku kontrolli, kuna hõlmas samuti riigivõimuorganite vaidlusi. Palvadre selgitused vastasid professor Kliimanni teesidele, mis Kliimann esitas 1934. a õigusteadlaste päevadeks. Samas lahendus, et riigi institutsioonid võiksid üksteise vastu Riigikohtusse pöörduda, ei meeldinud riigivanema ja valitsuse peaesindajale Klesmentile: „Ma hoiatan selle paragrahvi vastuvõtmise eest ja päris tõsiselt. Kui meie loome konstitutsioonilise kohtu neil motiividel, mida härra Palvadre ette kandis, s.t. et riigi kõrgemad organid omavahel vastuollu sattudes hakkaksid omavahel kohut käima, siis ei oleks see enam kellegi riiklik kord. Meie riiklik aparaat peab olema nii konstrueeritud, et kõrgemad riigiorganid omavahel saavad asjad ära korraldada. [...] Ma ei kujuta endale ette niisugust olukorda, et riiklikud organid, kui neil on üksteisele midagi öelda, lähevad kohtusse. See on täiesti võimatu olukord. Kui parlament leiab tarviliku olevat, ütleb ta valitsusele, et valitsus mingi ära, siis on see poliitiline vahekord. Nende kahe organi vahekord ei ole õiguslik, vaid on poliitiline vahekord, ja nendes vahekordades ei tulegi seaduse rikkumine võib-olla nii küsimuse alla, palju tähtsamad on igasugused teised olukorrad. Minu arvates see riiklikule tervikule hääks ei ole, kui on loodud niisugune olukord, et riiklikud organid omavahel kohut käivad.“⁹⁵ Tähelepanu väärib aga tema sõnavõtu järgmine lõik: „Meie peame arvestama, et meil riiklikus elus on raskeid olukordi. Riiklikus elus on küsimusi, mida võib lahendada nii või teisiti, aga Riigikohus ei saa asja otsustamisel lähtuda asetleidnud poliitilistest olukordadest, mille põhjal üks või teine samm on astutud, vaid tema peab puhtal kujul seaduse järgi käima. Alati ei ole see aga võimalik. 12.III.1934 olukord oli niisugune, et meie ei võinud parlamendi valimistele minna, ja kui kohus oleks seal öelnud, et meie peame valima, siis oleks see hukatuseks olnud Eesti riigile. [...] Kui põhiseadusesse võtame, et kohus on meil alati see, kes riiklikkude sammude üle otsustama tuleb, siis meie võimud

⁹³ Samas, l 178.

⁹⁴ Samas.

⁹⁵ Samas, l 179.

satuvad olukorda, et nad ei julge raskeid samme, mis riigi saatusest ette dikteeritud, ette võtta, kuna nad ei tea, mis ütleb Riigikohus. Nii oleme seadnud riigivõimude tegevuse kohtuliku kontrolli alla. Siis võib juhtuda, et parlament, valitsus ja president leiavad, et momentaalselt on tarvis mõnda sammu ette võtta, Riigikohus aga sellepärast, et ta ei saa küsimust hinnata olukorra seisukohast, ütleb, et seda teha ei saa.⁹⁶ Ilmselt Klesmenti sõnavõtu viimast osa silmas pidades märkis järgmine kõneleja Aleksander Kask: „Mulle tundub, et sellele paragrahvile antud redaktsioon ei ole põhiseaduslikkuse kontrolli küsimust laiendanud kaugemale, kui ainult riigivõimu teostamise peale. Mulle tundub, et on tarvilik kohtuinstants, kes otsustab, kas asi on põhiseaduse- või seaduspärane või mitte, ja kui kardetakse valitsuse esindajate poolt, et sellega ei saa riiki valitseda, kui sunnitakse põhiseadusest kinni pidama, siis milleks me üldse istume siin ja milleks meie põhiseadust teeme?“⁹⁷ Seekord jagunesid ettepaneku poolt- ja vastuhääled võrdsemalt. Kohtu peatükk võeti vastu kümne poolthäälega (seitse vastu).⁹⁸ Teise koja üldkomisjoni poolt 3. juunil 1937. a vastu võetud põhiseaduse eelnõus sisaldus vaidlusalune säte §-s 117 sõnastuses: „Riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle otsustab Riigikohus. Menetluse algatamise ja korra määrab seadus.“⁹⁹

Rahvuskogu teise koja põhiseaduse eelnõu nägi seega ette põhiseaduslikkuse järelevalve ulatusliku laiendamise. Riigikohtust saanuks konstitutsioonikohus, kes olnuks pädev teostama ka abstraktset normikontrolli ning lahendama vaidlusi riigiorganite vahel. Menetluskorrale arutlustes eritähelepanu ei pööratud, need küsimused jäeti hilisemateks vaidlusteks ja reguleerimiseks eriseadusega.

VII. Arutelu Rahvuskogu põhiseaduse eelnõu kooskõlastamiskomisjonis

Kuna Rahvuskogu kojad olid Riigikohtu põhiseaduskohtuks tunnistamise kohta teinud erinevad otsused, jõudis küsimus kodade kooskõlastamiskomisjoni, mille esimees oli August Jürman.¹⁰⁰ Arutlusalune säte kandis nüüd paragrahvnumbrit

⁹⁶ Samas.

⁹⁷ Samas, l 180.

⁹⁸ Samas. Häälte nimelist jagunemist protokoll ei kajasta.

⁹⁹ RA, ERA.31.6.6, l 30.

¹⁰⁰ August Jürman (hiljem Jürima) oli tollal Riigi Majandusnõukogu president ning põllutöökoja esimees. Kooskõlastamiskomisjoni kuulusid lisaks esimees Jürmanile abiesimees Jüri Jaakson,

121¹. Kooskõlastamiskomisjoni mahukad protokollid annavad tunnistust sisukast ja põhjalikust arutelust põhiseaduskohtu loomise üle Eestis ning väärivad põhjalikku refereerimist, et saada teada, mille üle vaieldi, millised olid argumendid ning millised olid Rahvuskogu liikmete seisukohad.

Kooskõlastamiskomisjon võttis küsimuse arutusele 16. juulil 1937.¹⁰¹ Esimese koja üldaruandja Uluots tõstatas uuesti küsimuse, et kui põhiseaduslikkuse järelevalve läheb Riigikohtu kätte, siis oleks tarvilik lahendada paragrahvide 121¹ ja 3 vahet. Ta pidas vajalikuks paragrahvi 121¹ vastuvõtmise korral muuta paragrahvi 3, sest hariliku seadusega ei saavat põhiseaduse sätete omavahelist vastuolu kõrvaldada. Tema arvates järelevalve andmine Riigikohtu kätte toonuks kaasa protsesside venitamise. Kodaniku õiguste kaitse seisukohast pidas Uluots täiuslikuks Inglise süsteemi.¹⁰² Teise koja üldaruandja Anderkopp möönis, et senises korras on suuri puudusi, sest kodanik saab põhiseaduslikkuse küsimuse üles tõsta alles siis, kui tema huvid on otseselt puudutatud.¹⁰³ Saarmann selgitas §-de 3 ja 121¹ erinevusi: „Kõik põhiseaduse tõlgendamise küsimused jagunevad kahte liiki. Üks liik on, kus konkreetse asja puhul võetakse seisukoht seaduse kohta, kas see on kooskõlas põhiseadusega, ja õieti selle mõtte alus oli § 3-das. Teine liik asju, millele on vähem tähelepanu pööratud, on abstraktset, teoreetilist laadi küsimused, ja see on nimelt ühe seaduse põhiseaduspärasuse küsimus enne, kui see tegelikku ellu on astunud.“¹⁰⁴ Saarmann arvas, et kui põhiseadusse on võetud õiguskantsleri instituut, kelle funktsiooniks on muu hulgas järelevalve määruste ja seaduste põhiseaduspärasuse üle, siis tuleb luua ka institutsioon, kuhu ta saab pöörduda. Ta leidis, et §-s 3 sätestatud on raske rakendada, vajalik oleks konstitutsioonilise kohtu olemasolu.¹⁰⁵ Saarmann nägi seega ka õiguskantslerile kohta põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemis. Riigivanema ja valitsuse peaesindaja Klesment oli endiselt § 121¹ põhiseadusse võtmise vastu ega näinud ka õiguskantsleri instituudis tuge põhiseaduse järelevalvele: „Õiguskantsler peab kahtlemata vaatama, et seaduseelnõud vastaksid põhiseaduspärasusele, aga selleks ei ole tal Riigikohut tarvis. Õiguskantsler on riigipea juures, ja ei ole ettekujutatav,

esimese koja aruandja Jüri Uluots, teise koja aruandja Ado Anderkopp, esimese koja liikmed Mihkel Hansen, Alfred Mõttus, Karl Saarmann, Oskar Suursööt, Artur Tupits ja Värdis Velner ning teise koja liikmed Aleksander Kask, Hugo Kukke, Eduard Laaman ja Johan Sepp.

¹⁰¹ RA, ERA.4408.1.109, l 120–124, protokoll nr 7. Sellest koosolekust võttis osa riigivanema ja valitsuse esindaja Klesment, puudus Laaman.

¹⁰² Samas, l 120–121.

¹⁰³ Samas, l 121.

¹⁰⁴ Samas, l 122.

¹⁰⁵ Samas, l 121–122.

et õiguskantsler läheks valitsusega Riigikohtusse. Ka ei või ette kujutada, et parlament kaebaks riigipea kohtusse ja riigipea parlamendi, seda nähtavasti ka ei mõelda.¹⁰⁶ Uluots võttis uuesti sõna, sest tal oli kahe paragrahvi vahekorra teistsugune ettekujutus kui Saarmanni. Ta sõnas: „Minu arvates anti seega meie kohtule võim otsustada seaduslikkuse küsimuste üle, ning leian selles meie senise kohtukorralduse printsiibi õige ja väärtusliku olevat, sest siin on kohtud kogu oma olemuselt seatud õigusliku korra valvele. Kui tahame, et üks kohus otsustab, kas riigivõim teotseb põhiseaduse piires või mitte, siis tõstame ta seega teiste hulgast välja. Praktiliselt tähendab see seda, et kõik, mis seni määruste kohta on toodud, jääks korraldamata, kuna ainult põhiseaduslikkuse küsimused kontsentreeritakse ühele kohtule.“¹⁰⁷

Arutelu jäi eelnõu kooskõlastamiskomisjonis sel päeval pooleli, kuid jätkus 21. juulil 1937.¹⁰⁸ Seekord olid kohal kõik kooskõlastamiskomisjoni liikmed ning kutsutud oli ka teise koja abiesimees Palvadre, kes oli sellekohase täiendusettepaneku teinud teises kojas. Ta märkis, et talle on jäänud mulje, et § 121¹ sai esimeses kojas eksliku tõlgenduse, sest seda paragrahvi võrreldi eelnõu §-ga 3 ja püüti leida nende paragrahvide vahel vastuolu. Erinevalt Uluotsast ei näinud Palvadre kahe paragrahvi vastuolu. Ta selgitas: „Pea tähendama, et nende paragrahvide vahel on suur vahe. Põhiseaduse eelnõu § 3 püstitab üldpõhimõtte, et kõik valitsusasutised ja ka kohtud peavad alati oma võimkonda kuuluvate asjade otsustamisel arvestama Põhiseadusega. Aga § 3 ei määra ära ei kohtuasutiste ega ka valitsusasutiste pädevust, vaid määrab, et kohtutel asja arutamise juures tuleb arvestada Põhiseadusega. [...] Paragrahv 121¹ sisaldab aga kaht põhimõtet. Üks põhimõte on see, et kõik valitsemisaktid peavad kuuluma kontrollimisele kohtute poolt ning nende põhiseaduspärasuse seisukohalt. [...] See on teine põhimõte võrreldes sellega, mis § 3 ette nähtud. Teine põhimõte, mida § 121¹ sisaldab, on see, et põhiseaduspärasuse üle kontrolli teostab Riigikohus. Põhiseaduse eelnõu § 3 põhjal võiksid kõik kohtud asuda põhiseaduspärasuse üle otsustamisele, § 121¹ järgi aga teised kohtuastmed peale Riigikohtu ei saa seda otsustada. Põhiseaduspärasuse üle otsustamisel on asjadel kohtuastmetes maksev samasugune kord nagu teisteski kohtuasjades, see on astmeline kord ja alama kohtu otsus peab alistuma kõrgema kohtu seisukohale ja seletustele. Paragrahvist 3 ei saa seda välja lugeda, nagu oleks iga kohus iseseisev Põhiseaduse seletamisel ja ei ole seotud teiste kohtutega. Selles asjas jääb kaebuse kord maksma ja ülema kohtu

¹⁰⁶ Samas, l 123.

¹⁰⁷ Samas, l 123–124.

¹⁰⁸ RA, ERA.4408.1.109, l 184–201, protokoll nr 12.

seletus on kohustuslik alamale kohtule. Nii et § 3 ja § 121¹ ei ole vastuolus seepärast, et viimane püstitab ülemkohtute kontrolli ja määrab kohtu astme – Riigikohtu.¹⁰⁹ Palvadre arutles ka selle üle, kas on tarvilik, et iga valitsemisakt kuuluks kohtu kontrollimisele. Tema arvates rääkis selle poolt asjaolu, et „riigi poliitiline ja riiklik arenemine on esile toonud nähteid, kus vahest üksikute kõrgemate riigiorganite aktide põhiseaduspärasus vaieldav, ja meil ei ole ühtki asutist, kelle seletus või otsus oleks lõplik ja kohustuslik“.¹¹⁰ Ta pidas sellist asutust vajalikuks ka õiguskantsleri institutsiooni tõttu, kes peab valvama kõigi valitsus-asutuste ja valitsuse tegevuse seadus- ja põhiseaduspärasuse üle. Sel juhul oleks vaidluse korral organ, kelle otsused on kõigile kohustuslikud. Palvadre arvates tuli Riigikohtu vastava koosseisu küsimus jätta eriseaduse lahendada, nagu seegi, kas Riigikohus võtab neid küsimusi arutusele omal algatusel või on igal kodanikul algatamise õigus või algatab neid õiguskantsler.¹¹¹

Esimese koja üldaruandjat Uluotsa ilmselt Palvadre selgitused ei veennud ega kummutanud tema veendumust, et §-de 3 ja 121¹ vahel on vastuolu. Ta leidis, et kehtiva põhiseaduse ja eelnõu § 3 järgi pidid kõik kohtud ilma eranditeta selgitama ka seda, kas vaidlusalune seadus või haldusakt on põhiseadusega kooskõlas. Tema tunde järgi pidi olema iseenesestmõistetav, et õiguskantsleril kas otseselt või prokuratuuri kaudu võimaldataks protsessi algatada. Uluots arvas, et § 121¹ võtab kõigilt teistelt kohtutelt võimaluse arutada põhiseaduslikkuse küsimust ja jätab selle ainuüksi Riigikohtule. Ta nõustus väitega, et alama astme kohtud ei saa otsustada teisiti kui Riigikohus, kuid lisas, et sellega pole võetud võimalust alama astme kohtuil oma seisukohta võtta. Uluotsa arvates võimaldas § 3 lahendada kõik protsessuaalsed küsimused ning „õigusteadlaste päevadel on avaldatud vastavad teesid, kuidas seda korraldada võiks“. Seetõttu polevat Uluotsa arvates uut sätet vaja. Uluotsa järgi oli kohtupoliitiliselt oluliseks väärtuseks ainuüksi see, et kõigil kohtutel on õigus põhiseaduslikkuse küsimuste üle otsustada. Uus säte ainult „võtab teistelt kohtutelt õiguse ära põhiseaduspärasuse küsimusi otsustada, aga sisuliselt ei anna midagi Põhiseadusele juurde“.¹¹² Uluots eelistas seega põhiseaduse kohtuliku järelevalve Ameerika mudelit, kuid pidas ilmselt võimalikuks järelevalve asja algatamist peale kohtuasja osaliste ka teiste institutsioonide (õiguskantsler) poolt. Uluotsa sõnavõtust jääb ebaselgeks, kas ta

¹⁰⁹ Samas, I 184–185.

¹¹⁰ Samas, I 186.

¹¹¹ Samas, I 185–187.

¹¹² Samas, I 187–190.

pidas eelnõu § 3 seadusandjale piisavaks aluseks näha ette senisest ulatuslikum põhiseaduse järelevalve.

Eesti Panga president, teise koja liige Jüri Jaakson pidas oluliseks, et kooskõlastamiskomisjon põhiseaduspärasuse küsimuse ära otsustaks. Tema arvates oli § 121¹ vajalik. Kuid selleks, et ei tõuseks kahtlust, nagu oleks teistelt kohtutelt põhiseaduspärasuse küsimuse arutamine ja otsustamine ära võetud, tegi Jaakson ettepaneku teha esitatud teksti väike parandus ning kirjutada „Riigikohtu“ asemele „kohus“. Paranduse järel oleks lause järgmine: „Riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle otsustab kohus.“ Sellega oleks eriseadusele „jätud suurem võimalus ära määrata, missuguses ulatuses Riigikohus põhiseaduspärasuse küsimust otsustama peab ja missuguses ulatuses see teiste kohtute kompetentsi jääb“.¹¹³

Esimese koja üldaruandja Uluots jäi endiselt kahtlema, kas see midagi uut §-le 3 juurde toob, kuid pakkus, et sõna „kohus“ asemel tuleks kirjutada „kohtud“.¹¹⁴ Palvadre, ilmselt mõistes, et tema ettepanek ei leia toetust, nõustus Jaaksoni ettepanekuga: „Ei saa salata, et on kaks liiki asju, mis kohtute arutamisele tulevad – ühed konkreetsete juhtude põhjal ja teised üldhuvide ja kõrgemate organite vaidluste põhjal. Paragrahv 121¹ on võetud viimaste asjade seisukohalt. Kui võtta „kohtud“, siis on loomulik, et eriseadus võib määrata, missugusele kohtule asi allub.“¹¹⁵ Ka Rahvuskogu teise koja liige, majaomanike koja esindaja Johan Sepp pidas Jaaksoni ettepanekut vastuvõetavamaks kui § 121¹ teise koja redaktsiooni, sest viimane võis tema arvates viia protsesside venitamisele. Ta lisas, et Jaaksoni ettepanek kõrvaldaks ka need kartused, nagu ei saaks olla küllaldaselt kontrolli riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle.¹¹⁶

Uluots tõstatas veel ühe arutlusteema. Nimelt kas § 121¹ järgi iga riigivõimu akti peaks selle põhiseaduspärasuse suhtes kontrollima kohus. Ja vastas: „Mina küll seda kõike välja ei loe § 121¹-st. Kui § 121¹-s öeldakse, et menetluse algatamise ja korra määrab seadus, siis on see seadusandja määrata, kas ta laseb kohut otsustada või mitte. Minu arvates iga riigivõimu akti ei peaks laskma kohtus käia [...]“.¹¹⁷ Ka seadis ta kahtluse alla tõlgenduse, et põhiseaduspärasuse lõplik otsustaja on kohus, sest § 3 nimetas ka riigipead, parlamenti ja valitsust.¹¹⁸

¹¹³ Samas, l 191.

¹¹⁴ Samas.

¹¹⁵ Samas, l 192.

¹¹⁶ Samas, l 194–195.

¹¹⁷ Samas, l 195.

¹¹⁸ Samas, l 195–196.

Sotsiaalminister ja esimese koja liige Oskar Kask imestas, miks riigivanema ja valitsuse peaesindaja Klesment selle paragrahvi vastu on, kui ta ise tunnistab, et puuduvad seadused, mis laseksid konstitutsioonilist korda kohtu kaudu lahendada. „Kui meil Põhiseaduse tegemise juures on tekkinud küsimus, et §-ga 121¹ tahetakse Põhiseaduse enese täitmist kindlustada, kuigi lähemalt see kord määratakse seadusega, siis ei pruugiks meil selle vastu olla. Kui nüüd tahetakse, et põhiseaduspärasuse toiminguga üle võib otsustaja olla Riigikohus, siis on see loogiline, sest kohus ei tee ise mingeid seadusi ega määrusi, vaid ta on objektiivne otsustaja.“¹¹⁹

Saarmann võttis veel kord sõna rõhutamaks, et „sisuliselt on siin tegemist igivana võitlusega ühest küljest administratiivvõimu autoritaarsuse ja teisest küljest kohtute legaliteedi põhimõtte vahel. See on puht õiguspoliitiline küsimus, kuidas tahetakse meie olukorras sellele vaadata. Õige seisukoht on aga ainult see, et legaliteedi põhimõtte üle otsustab kohus, mitte administratiiv-võim. [...] Kui asutakse seisukohale, et administratiiv-võim peab olema autoritaarne, siis ei tohi § 121¹ esitatud kujul vastu võtta, kui aga asutakse teisele seisukohale ja leitakse, et legaliteedi üle eeskätt peab otsustama kohus, siis on § 121¹ vastuvõetav.“¹²⁰ Saarmanni märkuse peale tähendas Klesment, et tema ja need, keda ta esindab, ei ole kunagi asunud sel seisukohal, et administratiivvõim autoritaarne peaks olema.¹²¹

Samal koosolekul pakkus Kukke § 121¹ uue sõnastuse: „Seadusega määratakse menetluse algatamine ja kord riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle otsustamisel kohtutes.“¹²² Seepeale tähendas esimese koja liige, sotsiaalministri abi Alfred Julius Möttus, et kui § 121¹ võtmine põhiseadusesse päästab olukorra, siis tuleks Kukke ettepanekuga ühineda.¹²³

Kukke ettepaneku poolt hääletas enamik kooskõlastamiskomisjoni liikmetest. Sellises sõnastuses sisaldub säte 1937. aasta põhiseaduse paragrahvis 121. Saavutatud kompromiss tähendas, et konstitutsioonikohtu loomist ei otsustatud põhiseadusega, kuid seadusandjale jäeti suur otsustusulatus, kuidas kujundada põhiseaduslikkuse järelevalve Eestis: kellel on õigus algatada põhiseaduslikke vaidlusi, kas säilitatakse vaid konkreetne normikontroll või nähakse ette ka abstraktne normikontroll ning organitülide lahendamine.

¹¹⁹ Samas, I 196.

¹²⁰ Samas, I 197–198.

¹²¹ Samas, I 198.

¹²² Samas.

¹²³ Samas, I 200.

VIII. Kokkuvõtvad tähelepanekud

1937. aasta põhiseaduse koostamise käigus Rahvuskogus peetud arutelud põhiseaduslikkuse järelevalve üle olid, vähemalt koosolekute protokollide järgi otsustades, palju sisukamad kui samateemalised arutelud 1920. aasta põhiseaduse ettevalmistamise aegu. See on tollal Euroopas valitsenud meeolude ja põhiseaduslikkuse järelevalve hääbumise taustal imekspandav. Saksamaal oli kehtestatud diktatuur, mis välistas igasuguse põhiseaduslikkuse järelevalve. Austrias oli konstitutsioonikohus likvideeritud. Tšehhoslovakkia konstitutsioonikohus ei tegutsenud. Prantsusmaal olid poliitikud endiselt seaduste kohtuliku kontrolli vastu, Poolas aga seaduste kohtulik kontroll põhiseadusega keelatud.

1920. aasta põhiseaduse ettevalmistamise algstaadiumis oli arutluse all, kas anda Riigikohtule Vene Keisririigi Valitseva Senati eeskujul seaduste välja kuulutamise õigus, mis koos presidendi vetoõigusega võinuks luua seaduste eelkontrolli süsteemi. Hiljem Riigikohtu pealekäimisel sellest ideest loobuti. Riigikohus tegi ettepaneku anda kohtutele pädevus tunnistada seadus põhiseadusvastaseks konkreetse normikontrolli käigus, kuid see ettepanek ei leidnud toetust. Lõppkokkuvõttes avati põhiseaduse järelevalvele uks § 86 sõnastusega, mis ütles, et „põhiseadus on vankumatuks juhteks Riigikogu ning kohtu ja valitsusasutuste tegevuses“. Kuigi selles paragrahvis ei nimetatud asutust, kelle sõna oleks olnud põhiseaduslike vaidluste korral lõplik, jõudsid nii õigusteadlased kui ka Riigikohus seisukohale, et kõigil kohtutel on pädevus kontrollida õigusaktide vastavust põhiseadusele.

1937. aasta põhiseaduse eelnõu aruteludes polnud seepärast enam küsimuseks, kas põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve on Eestis võimalik ning vajalik. Aruteludes osalenud Rahvuskogu liikmed olid valdavalt ühel meelel, et seni kehtinud põhiseadus ning selle kohaldamise kohtupraktika andis kõigile kohtutele pädevuse kontrollida kohtuasja lahendamisel õigusakti vastavust põhiseadusele ja vastuolu korral jätta õigusakt või selle säte kohaldamata. Kohtutel polnud aga õigust õigusakti tühistada. Selline mudel oli sarnane Ameerika Ühendriikide põhiseaduslikkuse järelevalve mudeliga, mida tänapäeva terminoloogia järgi võib iseloomustada kui konkreetset normikontrolli.

Igatahes on täiesti selge: keegi Eesti Vabariigi 1937. aasta põhiseaduse eelnõu arutamisel osalenutest ei nõudnud põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve kaotamist. Üksmeelt polnud aga küsimuses, kas tuleks olla rahul senise korraga ning kas uues põhiseaduses endas või selle juurde kehtestatavais üksikseadustes

oleks vaja teha muudatusi. Kolmekümnendatel aastatel oli õigusteadlaste hulgas märgata rahulolematust põhiseadusliku järelevalve senise korraga. Kriitikat tehti artiklites ning 1934. aasta õigusteadlaste päevadel kavandati arutada põhiseaduslikkuse järelevalve ülesannete panemist Riigikohtule. Kuigi õigusteadlaste päevad jäid muutunud poliitilise olukorra tõttu tol aastal pidamata, teame ajakirjas Õigus avaldatud professor Artur-Tõeleid Kliimanni referaadi teeside järgi, milline oli arutelu alus. Põhiseaduse eelnõu väljatöötamise erikomisjoni istungil ning ka hilisemates aruteludes nenditi, et peaaegu ükski kohus pole konstitutsiooniküsimusi arutanud (seda sai küll väita madalama astme kohtute kohta) või pole neid rahuldavalt lahendanud (Klesment, Piip). Rahvuskogu aruteludel märgiti, et põhiseadusvastase akti kohtus kohaldamata jätmisel on toime vaid *inter partes*, mistõttu põhiseadusvastane norm jäi ise ikka kehtima (Anderkopp).

Kuigi põhiseaduse kavast oli enne selle jõudmist Rahvuskogusse kõrvaldatud säte, mille kohaselt riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle pidi otsustama Riigikohus, sai sellegipoolest 1937. aasta põhiseaduse eelnõu aruteludel Rahvuskogus põhiseaduse järelevalve osas põhiküsimuseks, kas luua põhiseaduskohus. Initsiatiiv tuli Riigikohtu abiesimehelt Anton Palvadrelt ja riigikohtunik Karl Saarmannilt. Saarmann tegi 7. aprillil 1937 Rahvuskogu esimese koja II komisjonile ettepaneku täiendada põhiseaduse eelnõu järgmise sättega: „Riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle otsustab Riigikohus. Menetluse algatamise ja korra määrab seadus“, kuid tema ettepanek hääletati maha. Sama saatus tabas Saarmanni uut katset esimese koja üldkomisjonis. Rahvuskogu esimese koja põhiseaduse eelnõu ei sisaldanud sätet põhiseaduslikkuse järelevalve ega Riigikohtu kui põhiseaduskohtu kohta. Saarmanni kolleegi Palvadre samasisuline ettepanek sattus viljakamale pinnasele. Teise koja II komisjon otsustas ülalmainitud sätte võtta teise koja põhiseaduse eelnõusse, samale arvamusele jäi teise koja üldkomisjon.

Tekkinud oli olukord, kus Rahvuskogu kojad olid põhiseaduslikkuse järelevalve ja põhiseaduskohtu loomise suhtes jõudnud eri seisukohale. Kooskõlastamiskomisjonis sündis kompromiss: kuigi põhiseadusse ei võetud sätet põhiseaduskohtu kohta, sõnastati uus paragrahv 121, mis jättis seadusandjale ulatusliku otsustusõiguse põhiseaduse järelevalve süsteemi loomiseks. Sätte sõnastus 1937. aasta põhiseaduses on järgmine: „§ 121. Seadusega määratakse menetluse algatamine ja kord riigivõimu põhiseaduspärasuse üle otsustamisel kohtutes.“

Kes olid põhiseaduskohtu loomise kõige innukamad pooldajad? Kõige järjekindlamad idee toetajad Rahvuskogus olid riigikohtunikud Saarmann ja Palvadre. Saarmann oli Rahvuskogu esimese koja liige, Palvadre teise koja abiesimees.

Väärrib meeldetuletamist, et juba 1920. aasta põhiseaduse ettevalmistamise käigus tegi Riigikohus ettepaneku võtta põhiseadusse säte, mis andnuks Riigikohtule õiguse tunnistada kehtetuks põhiseadusele mittevastavaid seadusandlikke akte. Põhiseaduskohtu loomist toetas aktiivselt ka teise koja liige Ants Piip. Poolehoidu näitasid Rahvuskogu protokollide järgi teise koja liikmed Ado Anderkopp, Jüri Jaakson, Johan Sepp ja esimese koja liige Oskar Kask. Klesment ja Kukke, kes erikomisjonis olid veel pakkunud Riigikohut põhiseaduskohtuks, muutsid Rahvuskogus meelt. Klesmenti puhul on see selgitatav rollimuutusega. Kohtuministeeriumi nõunikust ja erikomisjoni esimehest Klesmentist sai eelnõu menetlemise ajaks Rahvuskogus riigivanema ja valitsuse peaesindaja, kes ei edastanud enda, vaid esindatavate seisukohti. Põhiseaduskohtu vastu olid ka kohtuministri abi Johan Raid ning kindralmajor Jaan Soots. Esimese koja esimeest Jüri Uluotsa närisid kahtlused sätte vastuolust §-ga 3. Senist korda ei pidanud tarvilikuks muuta ka kohtunik Jaak Reichmann.

Milline oli riigikohtunike, Rahvuskogu teise koja liikme Palvadre ja esimese koja liikme Saarmanni ettepanekute üle peetava vaidluse sisu ning peamised argumendid? Ettepaneku esitajate sooviks polnud pelgalt tunnistada Riigikohus põhiseadusega põhiseaduskohtuks. Ettepaneku mõte oli laiem ning käsitas põhiseaduse järelevalvet tervikuna. Nad mõistsid, et on kahte liiki põhiseaduse järelevalve asju. Ühed konkreetsete juhtude põhjal ning teised „üldhuvide ja kõrgemate organite vaidluste põhjal“ (Palvadre). Vaidlusaluse sätte redaktsioon pidi tagama järelevalve teist liiki asjade üle. Ka oli 1920. aasta põhiseaduse § 86, mis eelnõus sisaldus §-s 3, Palvadre ja Saarmanni arvates puudulik, sest põhiseadusvastane akt jäi tühistamata, kuigi kohus võis selle jätta kohaldamata konkreetsetes kohtuasjas. Palvadre toetas seisukohta, et kohtul peaks olema pädevus kontrollida iga valitsemisakti. Tema arvates oli Eesti poliitiline ja riiklik areng toonud esile nähtusi, kus üksikute kõrgemate riigiorganite aktide põhiseaduspärasus oli vaieldav, kuid polnud ühtegi asutust, kelle seletus või otsus oleks olnud lõplik ja kohustuslik. Ma ilmselt ei eksi, kui arvan, et ta pidas silmas riigivanema otsust 12. märtsist 1934 kaitseseisukorra väljakuulutamise ning 19. märtsi 1934. a dekreete riigivanema ja Riigikogu valimiste edasilükkamise ning riigikorra kaitse seaduse muutmise kohta. Palvadre jättis küll täpsustama, mida ta valitsemisakti all silmas pidas. Seevastu Uluotsa arvates ei pidanud iga riigivõimu akti saama kohtus vaidlustada. Vaatamata eriarvamustele olid nii Palvadre kui ka Uluots ilmselt üksmeelel, et kes, millal ja kus võib põhiseadusliku vaidluse algatada, otsustab seadusandja. Seepärast aruteludes ei süvenetud põhiseaduse järelevalve kõikidesse detailidesse. Piip toetas vaidlusaluse sätte võtmist põhiseaduse

eelnõusse ka seepärast, et see pidi tsentraliseerima põhiseaduse järelevalve, mis tema meelest tagas kodanike õiguste parema kaitse.

Osa oponente pidas senist korda heaks ilmselt ka põhjusel, et kartis vaidlusi riigivõimu asutuste vahel ning kohtuasjade venimist, kui asja arutav kohus ei saa enam ise otsustada õigusakti põhiseaduspärasuse üle. Teine osa oponente uskus, et põhiseaduse eelnõu § 3, mis, nagu öeldud, oli sõnastatud 1920. aasta põhiseaduse järgi, võimaldab lahendada kõik põhiseaduse järelevalve küsimused, kui seadusandja seda soovib. Klesmenti kinnitusele pani § 3, mille teise lõike järgi oli „põhiseadus vankumatuks juhteks Vabariigi Presidendi, Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevuses“, kõigile nimetatutele kohustuse järgida põhiseadust. Ilmselt oli riigivanem seisukohal, et põhiseaduse valvuri institutsiooni järele puudub vajadus. Uluots oli oma analüüsis palju sügavam. Tema nägi vastuolu § 3 ja vaidlusaluse sätte vahel. Vaidlusalune säte jättis Uluotsa tõlgenduse järgi kõik põhiseaduslikkuse küsimused Riigikohtu otsustada, mille tulemusena polevat teistel kohtutel enam võimalust arutada õigusaktide põhiseadusele vastavuse küsimust. Taoline säte tema arvates pigem kitsendanuks kui laiendanuks õigusaktide kohtulikku kontrolli. Tuleb tõepoolest tõdeda, et protokollidest ei nähtu, kuidas Palvadre ja Saarmanni idee järgi kohtud pidanuks toimima, kui seisid silmitsi õigusakti põhiseadusele vastavuse küsimusega. Tõenäoliselt nad eeldasid, et kohus peatab asja menetluse ja saadab õigusakti selle põhiseadusele vastavuse kontrolliks Riigikohtusse. Uluots soovis uskus, et § 3 võimaldab eriseadusega lahendada kõik põhiseaduse järelevalve probleemid. Sellele osutab tema märkus, et „õigusteadlaste päevadel on avaldatud vastavad teesid, kuidas seda võiks korraldada“.

Seega oli enamik vaidlusaluse sätte pooldajaid ning vastaseid ühel meelel, et põhiseaduse järelevalvet tuleks laiendada. Erimeelsused väljendusid selles, et kui vaidlusaluse sätte vastased tunnustasid § 3 avara tõlgenduse võimalust ning soovisid jätta põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi loomise seadusandja äranägemisele, siis sätte pooldajad eelistasid sõnastada selle süsteemi olulise elemendi juba põhiseaduses. Palvadre ja Saarmann ilmselt kartsid, et Riigikogu ei hakka põhiseaduse järelevalvet eriseadusega looma. Kui aga põhiseadus näeb ette Riigikohtu staatuse põhiseaduse järelevalve keskse institutsioonina, siis on seadusandja sunnitud kehtestama ka menetluskorra.

Palvadre ja Saarmann nägid õiguskantsleri rolli põhiseaduse järelevalve algatajana, kuna aga Piip õiguskantsleri instituuti ei toetanud. 1937. aasta põhiseaduses oli õiguskantsleri institutsioon üsna üksikasjalikult määratletud. Ta asus presidendi juures ning tema ülesanne oli valvata riigi- ja muude avalik-õiguslike

asutiste tegevuse seaduspärasuse järele. Aru andis ta vaid presidendile, aga esitas ülevaateid ka riigivolikogule ja riiginõukogule. Põhiseaduse järelevalve pädevust põhiseadus talle ei andnud.

Põhiseaduse eelnõu aruteludel oli arutlusaineks ka põhiseaduse järelevalve mudel. Senine praktika toetus Ameerika Ühendriikide mudelile, kus kõik kohtud on pädevad kaaluma kohtuasja arutamise ajal õigusakti vastavust põhiseadusele. Teise võimalusena pakuti põhiseaduskohtuks riigi kõrgemat kohust, kolmas võimalus olnuks eraldiseisva konstitutsioonikohtu loomine. Piip nimetas viimast „segakohtuks“, mis koosneb parlamendi ja presidendi nimetatud kohtunikest. Osa asjaosalisi soovis jätta senise süsteemi puutumata. Palvadre ja Saarmann, kes panid ette lisada eelnõusse sätte, et riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle otsustab Riigikohus, tegid valiku riigi kõrgema kohtu kasuks. Palvadre mõtte järgi võinuks põhiseaduse järelevalve asju arutada Riigikohtu erikoosolek või eriosakond, kuhu oleksid kuulunud liikmed kõikidest teistest Riigikohtu osakondadest. Klesment pakkus erikomisjonis, et selleks võiks olla Riigikohtu üldkogu või erikoosseis. Piip arutles ka võimaluse üle luua omaette põhiseaduskohus, kuid sellist ideed otsesõnu välja ei pakkunud. Tema pakkus, et põhiseaduse asju arutaks Riigikohtu vastav departemang. Praegune põhiseaduslik järelevalve Riigikohtus sarnaneb Klesmenti pakutuga.

1937. aasta põhiseaduse eelnõu üle peetud vaidlused ei lõppenud Riigikohtu sõnaselge tunnistamisega põhiseaduskohtuks, kuid tollased arutelud löid tuntava intellektuaalse sideme 1992. aasta põhiseaduse koostamise protsessiga ning põhiseaduse järelevalve kujundamisega meie kehtivas põhiseaduses.