

## Põhikorra areng Eestis 1918–1928\*

ISTVÁN (STEPHAN VON) CSEKEY

Tõlkinud Olavi Jaggo

Toimetanud Marju Luts-Sootak

**Kokkuvõte.** Artiklis on antud ülevaade Eesti põhikorralistest arengutest kümne aasta jooksul alates Eesti Vabariigi väljakuulutamisest. Eelkonstitutsiooniliste aktide tutvustamise järel keskendub autor Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseaduse iseloomulikele joontele ja põhiseaduse alusel või selles püstitatud programmiliste eesmärkide saavutamiseks välja antud õigusaktidele. Mingil määral on käsitletud ka Riigikohtu asjakohast õiguspraktikat. Tegemist on kompaktseima ülevaatega tollasest põhikorrast õigusloomest nii riigiõiguses kui ka avaliku õiguse valdkonnas laiemalt.

**Märksõnad:** Eesti Vabariik, põhikord, 1920. aasta põhiseadus, riigiõigus, haldusõigus

---

\* Originaal: S. Csekey. Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918–1928. – Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 16/1928, lk 168–213.

## SISUKORD

I. Eesti põhiseaduse ajalooline tekkelugu ja põhiideed .....	240
A. [Eesti iseseisvumine] .....	240
B. [Ajutised põhiseadused] .....	241
C. [Põhiseaduse alusideed] .....	242
D. [Põhiseaduse vastuvõtmine] .....	246
II. Riigi territoorium ja sümbolid .....	248
A. [Territoorium] .....	248
B. [Eesti riigisümbolid] .....	248
III. Riigi rahvas .....	250
A. Kodakondsus .....	250
B. Põhiõigused .....	251
1. [Põhiõiguste kohaldatavus ja liigitus] .....	252
2. [Omandipõhiõigus] .....	253
3. [Võrdsuspõhiõigus] .....	255
4. [Majanduspoliitilised vabadusõigused] .....	256
5. [Kultuurpoliitilised vabadusõigused] .....	258
6. [Rahvuspoliitilised vabadusõigused] .....	261
7. [Kollektiivsed vabadusõigused] .....	264
8. [Sotsiaalmajanduslik erisäte] .....	265
9. [Põhiõiguste piirangud] .....	266
IV. Riigivõim .....	267
A. Seadusandlus .....	267
1. [Seadusandlus enne põhiseaduse vastuvõtmist] .....	267
2. [Riigikogu valimine] .....	268
3. [Rahva vahetu seadusandlusõigus] .....	270
4. [Riigikogu toimimise põhimõtted] .....	272
5. [Seadus materiaalses ja formaalses mõttes ning Riigikogu funktsioonid] .....	274
6. [Seadusandlusfunktsioon] .....	277
B. Haldus .....	279
1. [Täidesaatva võimu ülesehitus] .....	279
2. [Täidesaatva võimu ülesanded] .....	282
3. [Riigivanem] .....	284
4. [Omavalitsused] .....	288
5. [Riigikaitse] .....	290
6. [Maksud ja eelarve] .....	290
C. Õigusemõistmine .....	292
Lühendid .....	295
Tänu .....	295

## I. Eesti põhiseaduse ajalooline tekkelugu ja põhiideed

### A. [Eesti iseseisvumine]

24. veebruaril 1928 tähistas Eesti Vabariik iseseisvuse väljakuulutamise kümnnendat aastapäeva. Kahe põhjamaa riigi, Soome ja Eestiga, kes kümme aastat tagasi võitlesid end sõltumatuks Venemaast, suurenes nüüd soome-ugri riikide arv kolmeni. Germaani, romaani ja slaavi sugulasrahvaste kõrval moodustavad need neljanda rahvaste ühenduse Euroopas. Esimene soome-ugri rahvaste ühenduse riik oli Ungari Kuningriik, mis rajati rohkem kui tuhat aastat tagasi püsiva riigina Doonau ja Karpaatide madalikul. Saatus paistab olevat seadnud soome-ugri rahvastele ühesuguse ülesande: olla lääneeuroopa kultuuri kaitsemüür ida vastu. Nõnda võitlesid sajandite vältel soomlased ja eestlased Põhja-Euroopas nagu ungarlased Kesk-Euroopas. Pärast suure maailmasõja lõppu said põhjamaised soome-ugri rahvad asuda oma endisesse rolli tõhusamas vormis – iseseisvate riikidena.

Soome ja Eesti on saanud põhjapoolseteks lülideks nn piiririikide (*états limitrophes*) seas, mis on tekkinud Venemaa äärealal. Selline nimetus ei ole aga rangelt võttes päris täpne. Soome ja Eesti ei kujuta endast mingit äärt, s.t nad ei ole Vene Sarmaatia tasandiku jätk, vaid on Läänemere-äärsed maad. Soome kuulub nii geograafilise asendi kui ka ajaloolis-kultuurilise arengu poolest Skandinaaviasse, Eesti ja Läti („Balti riigid“ kitsamas mõttes; laiemas tähenduses hõlmab see nimetus ka Leedut) tuleb aga arvata Baltikumi alla, mis oma geopoliitiliselt tähtsa asendiga Lääne- ja Ida-Euroopa üleminekuvalana eraldab Venemaa merest ning tänu saksa protestantlikele mõjudele kujutab endast hoopis Kesk-Euroopa vaimu ja kultuuri ääreala. Eesti iseseisvumisega astus üks vana suur ajalooline idee taas esiplaanile. Baltikumi idapiir kattub nimelt selle piiri-alaga, mida mööda nagu piki suurt kontinentaalset maanteed rändasid varjaagid Soome lahest Aasovi mereni. See piiriala eraldab ka tänapäeval Vene rahvaste ookeani teistest rahvastest. Samamoodi langeb kreeka-ortodoksse usundi läänepiir kokku saksa-ladina kirjaviisi kompaktse levikuala idapiiriga. Narva jõgi ja Peipsi järv on taas *limes*<sup>1</sup> Lääne ja Ida vahel, nii nagu Vana-Liivimaa eksisteerimisajal, mil siin pärast legendaarset viikingiajastut pürgisid kanda kinnitama sakslased, taanlased ja rootslased. Selle piirini nihutas ungarlasest Transilvaania

<sup>1</sup> *Limes* oli Vana-Rooma riigi piirivall ja kindlustuste süsteem igal pool põhjas, kuhu ulatusid Rooma riigi kindlustusrajatised. – *Toim.*

vürst Báthory István (Stefan Bathory) Poola kuningana oma riigi piiritulbad, mõistes ühena oma aja suurimatest riigimeestest juba 16. sajandi lõpul, et slaavluse pealetung on suureks ohuks lääne kultuurile. Tänapäevani hästi säilinud kindlustused Narva juures kahel pool Narva jõge – Hermanni linnus (ehk Narva kindlus) ja Ivangorod – sümboliseerivad kahe kultuuri elavate embleemidena, et nagu tollal, nii seisavad ka täna siin vastamisi kaks erisugust maailma.

Viimase aastakümne jooksul on eesti rahvas loonud varemets Vene tsaari-riigi provintsist (Eestimaa kubermang ja Liivimaa kubermangu põhjaosa) tänapäevase demokraatliku riigi. Selle kümne aastaga on eesti rahvas muutunud kindlaks poliitilis-moraalseks üksuseks, sõna tõsisel mõttes riigirahvaks. Eesti põhikorra arengut iseloomustab kõige paremini see, et põhiseaduses väljenduse leidnud demokraatlikud printsiibid on institutsionaalselt teostatud Eesti<sup>2</sup> riigi asutustes.

## B. [Ajutised põhiseadused]

Eesti Vabariigil oli kaks ajutist põhiseadust. Esimene oli kukutatud Vene tsaari-režiimi õigusjärglase, Eesti Maapäeva<sup>3</sup> vanematekogu 24. veebruaril 1918 välja

<sup>2</sup> Pärast Tartu ülikooli filoloogidega konsulteerimist kasutame tekstis nimetust *estnisch* (eesti), mitte Baltimaade saksakeelsetes kirjutistes eranditult kasutatavat *estländisch* (eestimaa/eestimaine), mis on vähem täpne. (Seega *estnische Verfassung* (Eesti põhiseadus), *estnisches Staatsgebiet* (Eesti territoorium), *estnische Staatsbürger* (Eesti kodanikud) jne). Eesti keeles moodustatakse omadussõna põhissõna omastavast käändest (Eesti = *Estland*, aga ka *estnisch*). Sõna *estländisch* võib praegusel ajal kasutada veel ainult kahes tähenduses, nimelt kui on tegemist endise Eestimaa kubermangu omadussõnalise vormiga või kui on jutt etnograafilisest rühmast, nt *das estländische Schwedentum* (eestimaised rootslased), parem siiski: *das Schwedentum Estlands* (Eesti rootslaskond), nagu ka nt *ungarländische Deutschtum* (ungarimaised sakslased) ehk *das Deutschtum Ungarns* (Ungari sakslaskond). Juriidilises keeles kõlaks sõna *estländisch* kasutamine sama absurdseks nagu näiteks *englische Verfassung*'i (Inglismaa konstitutsioon) asemel *engländische Verfassung* (inglismaine konstitutsioon), *deutsche Republik*'i (Saksa vabariik) asemel *deutschländische Republik* (saksamaine vabariik), *ungarische Staatsgebiet*'i (Ungari territoorium) asemel *ungarländische Staatsgebiet* (ungarimaine territoorium) jne. Soomes on termini *finnisch* kasutamine *finnländisch*'i asemel juurdunud juba varem. Vrd R. Erich. *Das Staatsrecht des Großfürstentums Finnland. – Das öffentliche Recht der Gegenwart.* XVIII kd. Tübingen 1912, lk XI, märkus 1.

<sup>3</sup> Allkirjas seisab „Maapäev“, ehkki Venemaa Ajutise Valitsuse 30.03./12.04.1917 seadusjõuga määruse kohaselt oli selle kogu ametlik nimetus „Maanõukogu“. See 01./14.07.1917 laial demokraatlikul alusel valitud esinduskogu pani aluse Eestimaa kubermangu autonoomiale. Rahvasuus sai Maanõukogu varasema samanimelise seisusliku võimuorgani eeskujul nimeks Maapäev.

kuulutatud „Manifest kõigile Eestimaa rahvastele“<sup>4</sup>. See akt kuulutas „Eestimaa tema ajaloolistes ja etnograafilistes piirides“ nüüdsest „iseseisvaks demokraatlikseks vabariigiks“. Manifesti väljakuulutamise päeva loetakse Eesti Vabariigi asutamise päevaks.<sup>5</sup> Manifest kui esimene põhiseadus jäi aga ellu rakendamata. See kuulutati nimelt välja üks päev pärast seda, kui Vene bolševikest võimukandjad Eestist Saksa vägede edasitungi eest põgenesid. Järgmisel päeval okupeerisid maa sakslased. Eesti riigielu organiseerimine algas alles siis, kui Saksa okupatsiooniväed lahkusid. Saksa sõjaväevõimud andsid 11. novembril 1918 valitsemise üle Eesti Vabariigi Ajutisele Valitsusele. Siis sai manifest koos mõne muu konstitutsioonilise aktiga<sup>6</sup> esimeseks Eesti põhiseaduseks kuni „Eesti vabariigi valitsemise ajutise korra“<sup>7</sup> jõustumiseni 9. juulil 1919. Selle oli Asutav Kogu vastu võtnud 4. juunil 1919, Nõukogude Venemaa vastu peetava Vabadussõja avakuudel. See ajutine valitsemiskord oli Eesti teine ajutine põhiseadus.

### C. [Põhiseaduse alusideed]

Kahes ajutises põhiseaduses sisaldunud põhiideid kinnitas 23. aprillil 1919 kokku tulnud Asutava Kogu poolt 15. juunil 1920 vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseadus<sup>8</sup>, milles need vastavas vormis kirja pandi. Põhiseadus kuulutati välja 9. augusti 1920 Riigi Teatajas. Samas ametliku teataja numbris kuulutati välja ka Asutava Kogu poolt 2. juulil 1920 vastu võetud „Vabariigi põhiseaduse ning

<sup>4</sup> Manifest kõigile Eestimaa rahvastele. – RT 1918, 1.

<sup>5</sup> Eesti iseseisvuse alguspäevana oleks küll õigem käsitada 15./28.11.1917. Sel päeval tehti nimelt „Maanõukogu otsus kõrgemast võimust“ (RT 1918, 1), mida võib pidada Eesti iseseisva riigielu aluseks. Sellest päevast alates kehtivad ka riiklikud õigusaktid Eesti õigusallikatena.

<sup>6</sup> Tähtsad olid näiteks ajutised administratiivseadused 27.11.1918 (RT 1918, 1). Tähelepanuväärne on ka Eesti Asutava Kogu deklaratsioon Eesti riikliku iseseisvuse ja sõltumatuse kohta 19.05.1919, mis on avaldatud saksa keeleski: „Deklaration der Estnischen Konstituierenden Versammlung in bezug auf die staatliche Selbständigkeit und Unabhängigkeit Eestis“. – Valiku Eesti iseseisvust puudutavaid akte on avaldanud A. Piip. Rahvusvahelise õiguse süsteem. Tartu 1927, lk 351–366.

<sup>7</sup> Eesti vabariigi valitsemise ajutine kord. – RT 1919, 44, 91.

<sup>8</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1920, 113/114, 243. Tollases eesti õiguskeeles kirjutati „konstitutsiooni“ asemel alati „põhiseadus“ või kasutati teistsuguseid kirjeldavaid väljendeid nagu „Eesti vabariigi valitsemise ajutise korra“ pealkirjas. [Saksa õiguskeeles on terminite „konstitutsioon“ (*Verfassung*) ja „põhiseadus“ (*Grundgesetz*) vahel erinevus. – *Tõlk.*] Samamoodi on nimetatud Soome konstitutsiooni – *Suomen hallitusmuoto*, s.t valitsemisvorm/-kord. On märkimisväärne, et tol ajal puudus nendes keeltes sõna „konstitutsioon“, ka Vene absoluutliku monarhia juriidilises leksikonis esines see vaid harva kasutatava võõrsõnana.

Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahva algatamise õiguse seaduse maksmapaneku seadlus<sup>9</sup>. Selle seadluse kohaselt jõustusid põhiseaduse paragrahvid 27, 28, 33, 36, 37 ja 45, mis käisid Riigikogu valimiste kohta, juba seadluse väljakuulutamise päeval, ülejäänud osa põhiseadusest aga hakkas kehtima alles järgmisel päeval pärast Riigikogu valimistulemuste avaldamist Riigi Teatajas, s.t 21. detsembril 1920.<sup>10</sup>

Eesti põhiseadus on samasugune jäik konstitutsioon nagu teiste tänapäevaste demokraatlike vabariikide omadki. Põhiseaduse muutmiseks on vaja kvalifitseeritud enamust referendumil. Otsedemokraatia põhimõttele vastavalt otsustab põhiseaduse muutmise üle rahvas rahvahääletusel (PS § 88). Rahvahääletuse algatamiseks on vaja 25 000 hääleõigusliku kodaniku allkirja (PS § 31) või Riigikogu ettepanekut tavalises korras (PS § 87). Kvalifitseeritud enamust nõuab valimisseaduse § 37, mille kohaselt loetakse põhiseaduse muudatus rahvahääletusel vastu võetuks, kui poolt on hääletanud vähemalt pool vabariigi hääleõiguslikest kodanikest.<sup>11</sup>

Eesti põhiseaduse vastuvõtmisel oli põhiideeks demokraatia. Põhiseaduse komisjoni peaaruanaja Anderkopp ütles Asutavas Kogus: „Läbi kogu eelnõu käib rahvavalitsuse idee, millega eelnõu algab ja millega ta lõpeb.“<sup>12</sup> Selle poliitilise ja osalt majandusliku demokraatia olulisimad põhimõtted olid vabadus ja võrdsus. Demokraatlike ideaalide peamised nõuded, millest osa juba riigi tekkefaasis täide viidi, olid demokraatlik-vabariiklik riigikord, kõikide võrdsus seaduse ees, kõikidele kodanikele tagatud võimalus osaleda kõikides riigielu valdkondades, suurmaaomandi võõrandamine ning jaotamine maatutele ja Vabadussõjas

<sup>9</sup> Eesti keeles nimetatakse seda „seadluseks“, mis tähenduselt vastab dekreedile (seadusjõuga määrus). Vt selle kohta täpsemalt S. Csekey. *Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts*. Tartu 1927–28, lk 98–99. Muidu kasutatakse seda laadi õigusaktide kohta nimetust „seadus“, kuid seadusandliku töö algusaegadel ei olnud ühtne terminoloogia veel välja kujunenud.

<sup>10</sup> Kuna Eesti põhiseaduses ei öeldud midagi selle jõustumise aja kohta, siis oleks ajutise valitsemiskorra § 23 sõnastuse kohaselt pidanud põhiseadus õieti omandama „seadusliku jõu /.../ vastuvõtmisega Asutava Kogu /.../ poolt ja jõustuma „Riigi Teatajas“ avaldamise ja kohalejõudmise päevast“. Et aga maksmapanemise seadluses on sätestatud sellest erinev jõustumise aeg, siis olnuks õigem kuulutada põhiseadus välja mitte enne maksmapanemise seadlust, vaid selle lisana.

<sup>11</sup> Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahva algatamise õiguse seadus. – RT 1920, 105/106, 242. Originaalis on viidatud olulisematele tekstis mainitud seadustele artikli lisas. Need seadused on Riigi Teataja digiversiooni kaudu lihtsasti kättesaadavad, mistõttu ei ole siin lisatud artikli tõlkele seaduste täistekste, vaid piirdume Riigi Teataja viitega. – *Toim.*

<sup>12</sup> Seoses põhiseaduse eelnõu esitamisega 27.05.1920. AKP. 4. istungjärg 1920, v 563.

võidelnutele ning vähemusrahvuste autonoomia. Demokraatlik mõte läbib Eesti põhiseadust punase lõimena. Kui väga olid põhiseaduse isad kantud demokraatia vaimust, näitab just rahvasuveräänsuse printsiibi korduv rõhutamine, ilma et sellele oleks seejuures iga kord antud uut õiguslikku sisu.<sup>13</sup>

Eesti põhiseaduse põhiidee on, et Eesti on demokraatlik vabariik, milles riigivõim on rahval. Järjekindel kinnipidamine demokraatlikust mõttest ilmneb ka selles, et rahvas osaleb vahetult mitte ainult seadusandluses, vaid ka riigivõimu täidesaatmises rahva laialdase osavõtu kaudu kohalikus omavalitsuses. Monarhistliku võimude lahususe printsiibi asemele asetub demokraatlik pürgimus võimude ühendamisele. Eesti põhiseaduse kohaselt kuulub kõrgeim võim rahvale, kes teostab seda osaliselt vahetult rahvahääletuse ja rahvaalgatuse, osaliselt vahendlikult tema poolt valitud rahvaesinduse (Riigikogu) kaudu. Rahva erakordselt kaugeleulatuv osavõtt täidesaatmisest väljendub selles, et täidesaatev võim kuulub parlamendi ees vastutavale Vabariigi Valitsusele, mille valib rahvaesindus, kuigi mitte ilmtingimata omaenda liikmete hulgast. Ja lõpuks näitab rahva ulatuslikku osalemist kohtuvõimuse ainulaadne reegel, et ülemkohtu (Riigikohtu) liikmed valib rahvaesindus. Kõige omapärasem asi Eesti põhiseaduse puhul on aga see, et see ei näe ette presidendi instituuti. Erinevalt presidentiaalsetest vabariikidest, kus riigipeana tegutsev president silmnähtavalt esineb monarhilise elemendina, on Eestis täidesaatev võim usaldatud kollegiaalsele haldusorganile nimega „Vabariigi Valitsus“. See on niisiis sarnaselt Šveitsi direktoriaalsüsteemiga kas kollektiivne riigipea või ministeriaalsete volitustega kabinet. Selle kolleegiumi esimees, keda nimetatakse Riigivanemaks<sup>14</sup>, tegutseb Šveitsi liidupresidendi eeskujul riigipeana ainult esindusolukordades. Muus suhtes on ta poliitiliselt vastutav peaminister nagu Saksa Riigi liikmesriikides. Rahvaesindus valib ning vabastab ametist Riigivanema ja teised ministrid (PS § 58–59). PS § 64 ütleb selle kohta veel, et valitsusel peab olema Riigikogu usaldus. Niisugune põhiseaduse säte on parlamentaarse riigikorra sõnaselge kinnitus. Selles suhtes erineb Eesti riigikord Šveitsi direktoriaalsüsteemist. Seega ei ole valitsus Eesti põhiseaduse järgi midagi muud kui rahvaesinduse organ, s.t lõppkokkuvõttes rahva valitud täidesaatev kolleegium, millel on ka mõned riigipea funktsioonid, kusjuures selle tagasihoidliku osa teostamine on pandud valitsuse eesistujale, Riigivanemale.

<sup>13</sup> PS § 1, 27, 29 ja 35. Vrd H. Rolnik. Die baltischen Staaten Litauen, Lettland und Estland und ihr Verfassungsrecht. Leipzig 1927, lk 60.

<sup>14</sup> Tollastes õigusaktides kirjutati „Riigivanem“ järjekindlalt suure algustähega. – *Tõlk.*

Eesti põhiseadus on kõikide põhiseaduste seas lihtsaim ja demokraatlikem. Demokraatiaprintsiibiga ühitamatut võimude lahusust rahva poolt ametisse pandud organite vahel esineb ainult sel määral, kuivõrd see on rahvavõimu huvides. Rahvas valib vahetult vaid ühekojalise seadusandliku kogu, mis seejärel valib täidesaatvad organid: valitsuse ja Riigikohtu liikmed. Eesti põhiseaduse järgi on seega Riigikogul kui ainsal riigivõimu kandjal otsustav esimene valitsuse ees. Viimasel ei ole vetoõigust ega isegi Riigikogu laialisaatmise õigust, nii et seadusandliku ja täidesaatva võimu konflikti korral ei saa valitsus apelleerida rahvale. Kahe võimu vahelist konflikti lahendama on määratud rahvas ise rahvalgatuse ja referendumite kaudu. Ning kui rahvas on ainus riigivõimu kandja, siis on seletamatagi selge, et tema tahe, mis on fikseeritud põhiseaduses, peab kehtima kõikidele võimudele autoriteetse ja siduva juhtnõrina. Vastava sättega PS §-s 86 antakse seega kohtutele – samamoodi nagu Ameerika Ühendriikide konstitutsioonis – materiaalne kontrolliõigus, s.t õigus järelevalveks seaduste ja määruste põhiseaduslikkuse üle.

Ja lõpuks tuleb Eesti põhiseadusele iseloomulikuna esile tõsta seda, et see annab suure vabaduse omavalitsusele kui kohalikule haldusele, mis moodustab osa riigihaldusest (nn riikliku omavalitsuse teooria). Siin võis olla oma roll ajaloolistel mõjudel. Baltikumis on ammu ajast saadik eksisteerinud seisuste autonoomia. Eesti Vabariik moodustus Läänemere-äärsetest provintsidest Eestimaast ja Liivimaast. Vene riigi Eestimaa kubermangu omavalitsusorgan Maapäev (või hiljem Maanõukogu) oli vastloodud riigi lähtepunkt. Seepärast korraldati kohalik haldus demokraatliku põhimõtte järgi omavalitsuse vormis. Mis puudutab omavalitsuse andmist vähemusrahvustele, siis on Eesti kogu maailmas ainulaadne. Põhiseadus jätab vähemustele mitte ainult kohaliku omavalitsuse teostamise kohtades, kus nad on enamuses (§ 22), vaid annab neile ka õiguse kutsuda ellu isikuprintsiibil põhinevaid autonoomseid institutsioone, et rahuldada oma rahvuskultuurilisi ja hoolekandehuve.

Eesti põhiseadus kannab oma aja märke. Sündinud vahetult pärast sõda, on see revolutsioonilistest ideedest palju enam mõjutatud, kui hiljem koostatud sõjajärgsed konstitutsioonid. Aastal 1920 vastu võetud Eesti põhiseadus on näiteks palju radikaaldemokraatlikuma iseloomuga kui teiste Balti riikide Läti ja Leedu konstitutsioonid, mis võeti vastu alles 1922. aastal. Seepärast võib vabariigi presidendi puudumise Eestis panna tollaste vasakradikaalsete ideede



domineerimise arvele.<sup>15</sup> Samuti on tagatud streigiõigus (PS § 18 lg 3), mistahes tsensuuri puudumine (PS § 13 lg 2) jms. Peale selle annab Eesti põhiseadus rahvale palju enam õigusi osaleda seadusandluses kui Läti ja Leedu omad. Radikaaldemokraatliku valimisõiguse ainus tsensus – vanus – on Eesti põhiseaduse järgi nii aktiivse kui ka passiivse valimisõiguse puhul 20 aastat (PS §-d 27 ja 37), Lätis seevastu 21 (konstitutsiooni art-d 8–9), Leedus aga 20 aastat aktiivse ja 24 passiivse valimisõiguse puhul (konstitutsiooni § 24).

#### D. [Põhiseaduse vastuvõtmine]

Nagu esitatust nähtub, on Eesti põhiseadusel täiesti ainulaadne iseloom, ehkki selle väljatöötamisel ei olnud võimalik tugineda mingitelegi oma riigiõiguslikele traditsioonidele ning nõnda on näha mõjusid naaberriikide konstitutsioonidest, samuti Saksamaa, selle liikmesriikide, Šveitsi ja Ameerika Ühendriikide omadest ning isegi Gruusia Demokraatliku Vabariigi<sup>16</sup> konstitutsioonist, mis oli Eesti omast veelgi radikaalsem. Eesti põhiseaduse algse eelnõu töötas välja Asutava Kogu liige, Tartu Ülikooli professor Jüri Uluots, ning lõpliku kaju andis sellele Asutava Kogu põhiseaduse komisjon pärast Riigikohtu ja teiste institutsioonide ning eraisikutest asjatundjate ärakuulamist. Kahjuks esitati eelnõu Asutavale Kogule seletuskirjata. Aruteludest Asutavas Kogus, kus eelnõu 27. maist 15. juunini 1920 toimunud kolmel lugemisel vastu võeti, on hiljem (1924–1926) avaldatud protokollid. Põhiseaduse komisjonis peetud aruteludest (5. juuni 1919 – 11. mai 1920) ei ole kahjuks materjale trükkis ilmunud. Üks kohati väga lünklik ja põgus masinakirjas protokoll on Riigikogu kantsleis.<sup>17</sup> Ka arutelud täiskogus

<sup>15</sup> Asutavas Kogus jagunesid saadikukohad alljärgnevalt: Sotsiaaldemokraatiline Tööliste Partei 41, Tööerakond 30, Rahvaerakond 25, Maarahva Liit 8, Sotsialistide-Revolutionääride Partei 7, Kristlik Rahvaerakond 5, Saksa-Balti Erakond 3 ja Vene Kodanikkude Kogu 1. M. Martna. Eesti politilised erakonnad. – Eesti. Maa. Rahvas. Kultuur. Tallinn 1926, lk 864.

<sup>16</sup> 22.02.1921 vastu võetud Gruusia konstitutsiooni põhimõtted kehtisid juba vabariigi iseseisvumisest (26.05.1918) saadik. Vrd Constitution de la Géorgie. Édition de la Présidence de l'Assemblée Constituante de la République Géorgienne. Paris 1922, 32 lk. Igatahes inkorporeeris Nõukogude Venemaa Gruusia Vabariigi juba 1921. aastal.

<sup>17</sup> Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni materjalid on nüüd digiteeritud kujul kättesaadavad Rahvusarhiivi andmekogust: RA, ERA.15.2.372–375. Need ei ole aga tõesti päris täielikud. – *Toim.*

olid väga napid.<sup>18</sup> Esimesel lugemisel võeti eelnõu ühelainsal istungil ühehäälselt vastu. Teine lugemine võttis aega vaid neli istungit ja kolmas lugemine kõigest kaks tundi, kusjuures eelnõu võeti vastu ülisuure enamusega (kolm vastuhäält). Omapärane on, et põhiseaduse vastuvõtmise päevana kehtib kolmanda lugemise päev 15. juuni 1920, ehkki pärast keelelisi ja stiililisi parandusi redaktsioonikomisjonis arutati põhiseadust Asutava Kogu täiskogul veel korra 30. ja 31. juulil 1920 ning tehti mõned muudatused. Asutava Kogu 3. juulil 1919 välja antud kodukorra<sup>19</sup> §-de 39 ja 40 kohaselt tuli seadused lugeda vastuvõetuks kolmanda lugemisega.

Eesti põhiseadus on nii lihtne, kui vähegi olla saab. See on tänapäevane ja igati arenemisvõimeline konstitutsioon. Loodetavasti tõendavad seda alljärgnevad read, milles püütakse anda kokkuvõttev ülevaade põhikorra arengust Eesti Vabariigi kümneaastase eksisteerimise jooksul. Selle käsitluse ülesanne ei ole tõlgendada üksikuid Eesti põhiseaduse sätteid<sup>20</sup>, vaid näidata selle arengut kuni tänaseni, s.t seda, kuidas viidi ellu juhtideed, mis on põhiseadusse kokku võetud programmina tulevaste eriseaduste tarbeks. Et Eesti põhiseaduse süstemaatiline ülesehitus järgib riigi ülesehitust ning aluseks on võetud riigi kolm elementi – territoorium, rahvas ja riigivõim –, järgib alljärgnev käsitluski seda süsteemi.

<sup>18</sup> Paljud põhimõttelised küsimused arutati läbi ja otsustati juba nn eelpõhiseaduse ehk 1919. aasta ajutise valitsemiskorra menetlemisel. Seejärel on 1920. aasta põhiseaduse väljatöötamise materjale kasutades alati mõistlik kontrollida, kas üks või teine küsimus vaieldi selgeks juba eelpõhiseaduse väljatöötamise ajal. – *Toim.*

<sup>19</sup> Asutava Kogu kodukord. – RT 1919, 46, 95.

<sup>20</sup> Kommentaar, mille tabavatele selgitustele on käesolevas töös hinnanguid antud, ilmus hiljuti: E. Maddison, O. Angelus. Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920. Berliin 1928, 94 lk. Ülejäänud kirjandus põhiseaduse kohta on esitatud allpool kirjanduse ülevaates. Erilise tänu võlgneb autor Eesti Vabariigi siseministeeriumi peasekretärile Tallinnas härra Eugen Maddisonile, kes on ülimal määral toetanud teda nõuannete ja selgitustega ning raskesti kättesaadavate materjalide saatmisega. – Tänapäeval on Maddisoni ja Angeluse kommentaar kättesaadav ka eestikeelses tõlkes: E. Maddison, O. Angelus. Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne. – Riigiõiguse aastaraamat 2/2021, lk 325–410. Sisutoimetaja Marelle Leppik on märkustes juhtinud tähelepanu ka omaaegsele Riigikohtu praktikale põhiseaduse rakendamisel ja tõlgendamisel. Nii annab see eestikeelne tõlge veelgi parema ettekujutuse Eesti 1920. aasta põhiseaduse arengust selle esimesel kümnel kehtimisaastal. – *Toim.*

## II. Riigi territoorium ja sümbolid

### A. [Territoorium]

Eesti Vabariigi territooriumi määratleb PS § 2. Eesti pindala on 47 548,7 km<sup>2</sup>. Piiri Venemaaga fikseeris Eesti ja Venemaa vaheline Tartu rahuleping 2. veebruarist 1920<sup>21</sup> ning Lätiga Riia konventsioon riigipiiri ja piiriäärse maariba elanike õiguste kohta<sup>22</sup> 19. oktoobrist 1920<sup>23</sup>. Viimati nimetatut täiendati Tallinna lepinguga 1. novembrist 1923<sup>24</sup>.

Põhiseaduse § 2 lg-s 2 sätestatud, et piirid määratletakse rahvusvaheliste lepingutega, kitsendab Eesti territooriumi põhiseaduspäraste osade loetelu PS § 2 lg-s 1 sel määral, et seal nimetatud alade loovutamine on võimalik ainult põhiseaduse muutmisega.

### B. [Eesti riigisümbolid]

Seoses tähelepanekutega territooriumi kohta tuleb osutada sellele, et Eesti põhiseaduses ei ole sätteid vastloodud riigi sümbolite – riigilipu ja -vapi – kohta.

On ülimalt huvitav, et Eesti riigivärvid on – nagu praegused Saksa vabariiklikud riigivärvidki – tekkinud üliõpilasorganisatsiooni värvidest. See oli Eesti Üliõpilaste Seltsi teene, et ta kaitses rasketel aegadel värve, mis ta oli endale võtnud 1881. aastal. Igatahes peeti neid värve juba eelmise sajandi lõpul eesti rahvusvärvideks ja nende lippude all võideldi Vabadussõjas välja Eesti iseseisvus. Eesti riigilipp on ühelaiustes horisontaalsetes triipudes sinimustvalge. Kui 27. juunil 1922 esitati Riigikogule „Riigilipu seaduse“<sup>25</sup> eelnõu, öeldi selle seletuskirjas, et Ajutine Valitsus oli 21. novembril 1918 kehtestanud riigilipuks

<sup>21</sup> Rahuleping Eesti ja Venemaa vahel. – RT 1920, 24/25.

<sup>22</sup> Vene keeles vormistatud konventsiooni täispealkiri oli „Eesti ja Läti vaheline konventsioon nimetatud riikide vahelise riigipiiri kindlaksmääramise ja looduses mahamärgkimise kohta, ühe lepingupoole kodanike õiguste kohta teise territooriumil ning piiri ületava kinnisvara staatuse kohta“. – *Tõlk*.

<sup>23</sup> Seadus Eesti ja Läti vahelise konventsiooni kinnitamise kohta. – RT 1920, 221/222, 652.

<sup>24</sup> Täiendav Eesti-Läti leping piiriküsimustes – RT 1924, 14/15.

<sup>25</sup> Riigilipu seadus. – RT 1922, 84/85, 52.

sinimustvalge lipu<sup>26</sup>. Seal puuduvad aga selle otsuse motiivid. Seaduseelnõus esitas Vabariigi Valitsus Riigikogule ajakirjanduse survele veel kolm varianti, millest kahel oli skandinaaviapärase ristimotiiv eesti värvides, ühel aga varasemad Eestimaa kubermangu värvid roheline, lilla ja valge. Pärast riigikaitse- ja väliskomisjoni arvamuse ärakuulamist (I Riigikogu protokollis lisa 548) kehtestati vanad rahvusvärvid ametlikeks riigilipuvärvideks, nii et erinevalt Põhjamaade (Soome, Rootsi, Norra, Taani ja Island) ristimärgiga rahvuslippudest säilitas Eesti trikoloori. Riigilipu värvid, kuju ja kasutamise kord sätestati üksikasjalikult „Siseministri määruks riigilipu seaduse elluviimise kohta“ 20. jaanuarist 1923<sup>27</sup>. Eesti kaubalaevastikul ei ole eraldi lippu. Erilist laadi sõjaväe- ja sõjalaevastikullippude kohta on olemas valitsuse otsus 18. maist 1927, kuid seda ei ole veel elluviidud.

Eesti Vabariigi riigivapp vastab olulisel osal varasema Eestimaa kubermangu vapile või Eestimaa hertsogkonna ja Tallinna linna omale, nagu viimane sai selle juba 13.–14. sajandil Taani kuningatelt (võib-olla linna asutajalt Valdemar II-lt). Olulistel osadel langevad need vapid kokku tollase emamaa

<sup>26</sup> I Riigikogu protokollide lisad. I–IX istungjärk, nr 547, v 1140. Selle kohta, miks valiti sinine, must ja valge, ei anna korporatsiooni Vironia (Eesti Üliõpilaste Seltsi eelkäija) protokoll mingit seletust. Tollal saksa keeles koostatud protokollis pealkiri on „1. Convent der Vironia am 17. Sept. 81 [1. Vironia konvent 17. septembril 1881]“. Vrd J. Köpp. Eesti Üliõpilaste Seltsi ajalugu. I: 1870–1905. Tartu 1925, lk 50 j; H. Rosenthal. Kulturbestrebungen des estnischen Volkes. Reval 1912, lk 122 [Eesti k: H. Rosenthal. Eesti rahva kultuuripüüdlused ühe inimpõlve vältel. K. Räni (tõlk.). Tartu 2004, lk 166. – *Toim.*], kus on selle kohta kirjutatud: „Lindi ja mütsi tarvis lepiti kokku värvid sinine, must ning valge. Need ei ole mitte juhuslikult välja mõeldud, vaid neil on sügavam põhjendus. Sugulus- ja naaberrahvas soomlased olid Topeliuse [seisukohta] järgides oma rahvusvärvideks ülendanud taeva ja lumega kaetud põhjamaise maa värvid, sinise ning valge. Need pidid olema ka eestlaste embleemiks. Et aga viimased olid teinud läbi pärisorjuse pika leinaaja, mida Soomes polnud, pidi must selle perioodi sümbolina lisatama kahe Soome värvi vahele. Selline mõttekäik oli värvide kokkuseadmisel määrav. Tänapäeval peetakse neid värve eesti rahvusvärvideks.“ Selle selgituse vastu olgu märgitud, et veel elavate tunnistajate (nagu professor Eisen ja praost Mohrfeldt) sõnul valiti värvid täiesti iseseisvalt. Üleüldse tähendab sinine soomlastel mere värvi ja eesti „lipulauludes“ lauldi algselt sini-must-rohelisest (Köpp, viidatud teos). Vrd siia juurde ka mitte päris vaieldamatuid väiteid: M. Morrison. Eesti riigilipu õiguslik seisukoht. – Eesti Politseileht VIII/1928/8, lk 117–118 ja nende kriitikat S. Csekey. Eesti riigisümbolid. – Postimees 26.05.1928, lk 13.

<sup>27</sup> Siseministri määrus riigilipu seaduse elluviimise kohta. – RT 1923, 15/16.

Taani Kuningriigi omaga.<sup>28</sup> Vapil on üksteise kohal kolm paremale sammuvat punase keelega sinist leopardi kuldsel taustal. Riigivapi seadus 19. juunist 1925<sup>29</sup> eristab suurt ja väikest vappi, kusjuures esimese kilpi ääristab kolmest küljest kuldne tammepärg. Riigi Teatajas on suur riigivapp originaalvärvides, aga selle heraldilist kirjeldust seaduse tekstis ei ole.

### III. Riigi rahvas

#### A. Kodakondsus

„Maanõukogu määrus Eesti demokratilise vabariigi kodakondsuse kohta“ 26. novembrist 1918<sup>30</sup> tühistati „Kodakondsuse seadusega“ 27. oktoobrist 1922<sup>31</sup>. Seadus ei selgita kodakondsuse mõistet, kodanike õigusi ja kohustusi ega nende teostamist, s.t õigusliku sisu asemel määratleb see üksnes kodakondsuse ulatuse. Seaduse esimene osa sisaldab kodakondsuse omandamise tingimusi ja viise, teine naturalisatsiooni ja kolmas kodakondsuse minetamist. Üksikasjalikumad eeskirjad võib leida „Juhtnõõridest kodakondsuse seaduse kohta“ 25. novembrist 1922<sup>32</sup>.

Kodakondsuse omandamisel on Eestis määrav päritolu (*jus sanguinis*). Ainult leidlaste puhul tehakse sellest printsiiibist erand – nende kodakondsuse puhul on määrav leidmiskoht (*jus soli*).

Eesti kodakondsust on võimalik omandada ka rahvusvahelistes lepingutes kokku lepitud rahvusvahelis-õigusliku opteerumise teel. Peamiste lepingutena tulevad siin arvesse Eesti ja Venemaa vaheline Tartu rahuleping 2. veebruarist 1920 (art 4), Riias sõlmitud Eesti–Läti piirikonventsioon 19. oktoobrist 1920 (art-d 7 ja 14) ning Eesti ja Ukraina vaheline Moskva leping 25. novembrist 1921 (art 6).

<sup>28</sup> Vrd Provinzialrecht der Ostseegouvernements. II Theil: Ständerecht. St Petersburg 1845, § 42 ja lisa § 3. Vt ka O. Greiffenhagen. Die Wappen Revels. – Rigascher Almanach für das Jahr 1913, lk 103–110; sama ilmus ka täiendatud variandis eraldi väljaandena Tallinnas 1914: O. Greiffenhagen. Revels Wappen und Flagge. – Beiträge zur Kunde Estlands XIII/1928/5, lk 133–140.

<sup>29</sup> Riigivapi seadus. – RT 1925, 117/118, 78.

<sup>30</sup> Maanõukogu määrus Eesti demokratilise vabariigi kodakondsuse kohta. – RT 1918, 4.

<sup>31</sup> Kodakondsuse seadus. – RT 1922, 136, 87.

<sup>32</sup> Juhtnõõrid kodakondsuse seaduse kohta. – RT 1922, 148/149.

Seadus kehtestab kodakondsuse eksklusiivsuse põhimõtte, sätestades §-s 6: „Eesti vabariigi kodanik ei või ühel ajal mõne teise riigi kodanik olla.“ See välistab formaalselt topeltkodakondsuse. Tegelikult murdub see põhimõte sageli seaduses endaski. Näiteks annab seaduse § 19 naisele, kes enne abiellumist oli Eesti kodanik, võimaluse omal soovil tagasi saada abiellumise tõttu kaduma läinud kodakondsuse.

Erandiks kõikidest kodakondsusseadustest on Eesti kodakondsusseaduse §-s 11 naturaliseerimise kohta sätestatu. See paragrahv sätestab: „Väljamaalaste naised ja lapsed võivad kodakondsusesse astumiseks soovi avaldada vaatamata oma mehe või isa tahtmise peale, kui nad vastavad naturalisatsiooni nõuetele.“

Kodakondsuse seaduse §-des 14–16 on sätestatud repatrieerumise alused ja tingimused.

## B. Põhiõigused

### 1. [Põhiõiguste kohaldatavus ja liigitus]

Peaaegu iga uusaegse konstitutsiooni<sup>33</sup> eeskuju järgides olid Eesti põhiseaduses sätestatud ja tagatud põhiõigused osaliselt kehtima pandud juba enne põhiseaduse kehtestamist. Osalt on põhiseaduse sätted otsekohaldatav õigus, osalt vaid juhtnöörid, mis tuleb ellu rakendada korralise seadusandluse teel.

Teise peatüki pealkiri „Eesti kodanikkude põhiõigustest“ ja sisu ei ole kooskõlas. Suurem osa põhiõigustest kuulub tegelikult mitte ainult Eesti kodanikele, vaid ka välismaalastele, ehkki mitte alati samal määral. Hoolimata väljendusviisist üksikutes paragrahvides – nagu §-d 6, 7, 18, 20, 23 ja 24 –, milles antakse teatavad õigused „kõikidele Eesti kodanikele“ või „igale Eesti kodanikule“<sup>34</sup>, jääb süstemaatilise tõlgendamise ülesandeks selgusele jõuda, kas ja mil määral on „Eesti kodanikkude põhiõigused“ ülekantavad Eestis viibivatele välismaalastele.

<sup>33</sup> Eesti põhiseaduse II peatüki eeskuju oli nähtavasti teine osa Saksa Riigi ehk Weimari konstitutsioonis [originaalpealkiri „Die Verfassung des Deutschen Reichs“ – *toim.*]. Naaberriigi Läti konstitutsioon on Prantsuse moodi – seal puudub selline peatükk sootuks. – Põhiõiguste peatüki kujunemise ja seejuures järgitud välismaiste eeskujude kohta vt lähemalt H. Vallikivi. Põhiõiguste peatükk Eesti 1920. aasta põhiseaduses. – Riigiõiguse aastaraamat 1/2020, lk 32–61. Kuna mitmed olulised diskussioonid põhiõiguste osa üle peeti ära juba 1919. aastal ajutise valitsemiskorra tegemisel, kus oli ka juba olemas põhiõiguste peatükk, siis on tähtis sellegi saamislugu, mille kohta vt H. Vallikivi. Kodanikuõiguste peatükk Eesti 1919. aasta ajutises põhiseaduses. – Ajalooline Ajakiri 2019/3–4, lk 293–330. – *Toim.*

<sup>34</sup> Muudes paragrahvides ei ole sõnastus isikuline, vaid territoriaalne, s.t öeldakse, et üks või teine õigus on tagatud Eestis.

Näiteks PS § 18, mis sisaldab arvukaid vabadusõigusi – koosoleku-, ühingu- ja streigivabadust –, annab koosolekuvabaduse sõnaselgelt vaid „kõikidele Eesti kodanikele“, samal ajal kui see kitsendus puudub sama paragrahvi 2. ja 3. lõikes, mis sätestavad ühinemis- ja streigivabaduse. Sellest ei järeldu aga sugugi, et ühelt poolt ei ole välismaalastel koosolekuvabadust, ning teiselt poolt, et ühingu- ja streigivabaduse kitsendamine välismaalaste puhul oleks PS §-ga 18 vastuolus. Seetõttu on sõnakasutus „kõigil Eesti kodanikkudel“ § 18 lg-s 1 kõigest väljend ja selle võiks asendada „kõikide Eesti elanikega“, ilma et see välistaks teatud piirangute võimalust välismaalaste suhtes.

Eesti põhiseaduses sätestatud põhiõigusi on võimalik grupeerida eri alustel. Näiteks võib eristada absoluutseid ja relatiivseid põhiõigusi selle järgi, kas nad sisaldavad piirangut ka seadusandlikule või ainult täidesaatvale võimule.

Peale selle saab põhiõigusi liigitada kaitse- ja vabadusõigusteks (kitsamas mõttes). Kaitseõigused kaitsevad üksikisikut avaliku võimu mingi tegevuse talumapidamise eest. Vabadusõigused seevastu kaitsevad üksikisikut selle eest, et riigivõim mingisuguse tegevuse või toiminguga takistab või keelab tema mingit eraviisilist tegevust.

Eesti põhiseaduses sätestatud kaitseõiguste hulka kuuluvad esiteks a) isiku (§ 8), b) kodu (§ 10), c) omandi (§ 24) ja d) sõnumisaladuse (§ 14) puutumatus ning teiseks võrdõiguslikkus, täpsemalt a) võrdsus seaduse ees (§ 6), mis on tagatud ainult haldusvõimu ja õigusemõistmise suhtes, ning b) võrdsus sõltumata sünnipäras, usust, soost, seisusest ja rahvusest (§ 6), mis kehtib ka seadusandluse suhtes. Vabadusõigused (kitsamas mõttes) on Eesti põhiseaduse järgi aga esiteks individuaalsed vabadusõigused: 1. majanduspoliitilised vabadusõigused, mille hulka kuuluvad a) õigus liikumisvabadusele (§ 17), b) õigus vabale elukutsevalikule (§ 19); 2. kultuurpoliitilised vabadusõigused, mis on a) usu- ja südame-tunnistusevabadus (§ 11), b) õigus vabale mõtete avaldamisele (§ 13), c) kaebuste ja palvete esitamise õigus (§ 15), d) kunsti- ja teadustegevuse vabadus (§ 12); 3. rahvuspoliitilised vabadusõigused, mille hulka kuuluvad a) õigus vabalt määrata oma rahvust (§ 20), b) emakeele kasutamise vabadus (§-d 22 ja 23), c) õigus emakeelsele kooliõppele<sup>35</sup> (§ 12) ja d) vähemusrahvuste õigus kutsuda ellu

<sup>35</sup> Õigupoolest sätestas PS § 12 lg 1 ls 3: „Vähemusrahvustele kindlustatakse emakeele õpetus,“ s.t vähemasti grammatilisel tõlgendamisel ei saa öelda, et emakeeles peaks toimuma kogu kooliõpe (see oleks *emakeelne* õpetus). Iseküsimus on, kuidas seda sõnastust põhiseaduse kohaldamise praktikas tõlgendati. – *Tõlk.*

autonoomseid asutusi, teostamaks oma rahvuskultuurilisi ja hoolekandehuve<sup>36</sup>. Teiseks on Eesti põhiseaduses ette nähtud kollektiivsed vabadusõigused, mis on a) koosolekuvabadus (§ 18), b) ühinemisevabadus (§ 18) ja c) streigivabadus (§ 18).

Järgnevas vaatleme üksikuid põhiõigusi ainult sel määral, kuivõrd need on muutnud seniseid õigussuhteid või kui neid on põhiseaduslike printsiipide või juhtnööridena hilisemate spetsiaalsete rakenduseadustega konkretiseeritud ja ellu rakendatud.

## 2. [Omandipõhiõigus]

Sellest aspektist lähtudes on PS § 24, mis tagab eraomandi, mitte ainult suure praktilise tähtsusega, vaid siin on põhiseaduse sõnastuse tõlgendamine ka vaieldav.

Põhiseaduse § 24 esimene lause<sup>37</sup> sisaldab vaid väga üldist ja täiesti ebamäärast deklaratsiooni eraomandi tagamisest, nii et seda saab käsitada ainult eraomandi instituudi kui sellise, mitte konkreetse eraomandi tagatisena üksikjuhul. Seevastu § 24 teine lause<sup>38</sup> väljendab kahtlemata konkreetsete omandisuhete kaitset, kuid seda üksnes täidesaatva, mitte seadusandliku võimu tegevuse eest. Väljendit „seaduste põhjal“ on nimelt võimalik tõlgendada kaheti: kas seaduste, mitte haldusaktide alusel, või konkreetsete seaduste, s.t üldiste võõrandamiseseaduste alusel.<sup>39</sup> Seda ebamäärast väljendit peaks tõlgendama pigem seadusandlusvabaduse vähima sisulise piiramisena. Konkreetseid omandisuheteid

<sup>36</sup> PS § 21. – *Tõlk.*

<sup>37</sup> 1920. aasta põhiseaduse § 24 ls 1: „Eraomandus on Eestis igale kodanikule kindlustatud.“ – *Toim.*

<sup>38</sup> 1920. aasta põhiseaduse § 24 ls 2: „Ilma omaniku nõusolekuta võib seda võõrandada ainult üleüldistes huvides seaduste põhjal ja seadustes ettenähtud korras.“ – *Toim.*

<sup>39</sup> Esimese versiooni poolt on professor E. Berendts. Völkerrecht und Zwangsenteignung. – Dorpater Nachrichten 19.–21.05.1924, nr 114, lk 2; nr 115, lk 2 ja nr 116, lk 2; *idem.* Völkerrecht und Zwangsenteignung. – Revaler Bote 30.–31.05. ja 05.06.1924, nr 122, lk 3; nr 123, lk 3 ja nr 127, lk 3; *idem.* Wiederum vom Enteignungsrecht und von Zwangsenteignung. – Revaler Bote 05.06.1925, nr 124, lk 3; *idem.* Die Souveränität des Rechts. – Revaler Bote 12.–13.08.1925, nr 179, lk 3; nr 180, lk 3. Teisest tõlgendusest lähtub E. Maddison. Kas lubab põhiseadus mõisat tasuta võõrandada? Professor E. Berendts arvab, et ei, mis täiesti ekslik. – Vaba Maa 29.05.1924, nr 122, lk 2; E. Maddison, O. Angelus (viide 20), lk 38 [eestikeelse tõlkes lk 364 – *tõlk.*]. Vt ka seal arvesse võetud põhjalikku käsitlust magistritöös W. Meder. Die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung. Tartu 1927, lk 100–101 [masinakirjas käsikiri on kättesaadav Tartu Ülikooli raamatukogus – *toim.*].



kaitseb PS § 24 ls 2 seega üksnes relatiivse kaitseõiguse kaudu, sest võõrandamis-seadusandlus on sisuliselt piiranguta selles mõttes, et vaevalt on praktilist tähtsust põhiseaduslikul nõudel, mille järgi seda [sundvõõrandamist – *toim.*] tohib ette võtta „ainult üleüldistes huvides“, ja selles mõttes, et PS § 24 ei sätesta mingeid piiranguid võõrandamiseseaduste sisule.

Näiteks puudub Eesti PS §-s 24 selline nn hüvitusklausel, mis on Weimari konstitutsiooni art 153 lg-s 2<sup>40</sup>. Rahvasaadik Teemanti taotlusest<sup>41</sup> hoolimata ei lisanud Asutav Kogu omal ajal seda klauslit Eesti põhiseadusse, arvestades juba varem, 10. oktoobril 1919 vastu võetud maaseadust.<sup>42</sup> Seega oleks seadusandja otsusel eraomandi võõrandamine ilma hüvitusega õiguslikult võimalik. Nii tuleb PS § 24 mõista senise õiguse muudatusena.<sup>43</sup> Ehkki PS § 84 kohaselt saab hüvitust maksta ainult seaduse alusel, piiravad seadusandja vabadust kindlasti piisava tõhususega praktilis-poliitilised otstarbekusekaalutlused hoolimata sellest, et puudub põhiseaduslik kohustus hüvitist maksta. Näiteks võeti 5. märtsil 1926 vastu „Riikliku maatagavara loomiseks võõrandatud maade eest tasumaksmise seadus“<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Vrd Weimari konstitutsiooni art 153 lg 2: „Sundvõõrandamine võib toimuda üksnes üldiseks hüvanguks ja seaduslikul alusel. Selle [sundvõõrandatud vara] eest tuleb maksta kohast hüvitust, kui ükski föderaalseadus ei määra teisiti.“ – *Toim.*

<sup>41</sup> AKP. 4. istungjärk 1920, v 806.

<sup>42</sup> Maaseadus. – RT 1919, 79/80, 156. – Üksikasjalikumalt Asutavas Kogus toimunud aruteludest eraomandi kaitse ja selle võõrandamisega seotud hüvituse sätestamise kohta konstitutsioonilisel tasandil vt K. Visnapuu, M. Luts-Sootak. Lõputa lugu. Eesti maareform kahe ilmasõja vahel. – Maareform 30: artiklid ja meenutused. Tallinn 2021, lk 17–25. Arvutivõrgus: [https://maaamet.ee/sites/default/files/documents/2021-11/Maareform\\_30\\_Artiklid\\_ja\\_meenutused.pdf](https://maaamet.ee/sites/default/files/documents/2021-11/Maareform_30_Artiklid_ja_meenutused.pdf) (10.05.2024). – *Toim.*

<sup>43</sup> Eestis varem kehtinud õiguses ei olnud maa võõrandamise eest tasu maksmine reguleeritud konstitutsioonilise seadusega. Küll aga sätestas Balti Eraseaduse § 868, et vara sundvõõrandamise korral tuleb see omanikule hüvitada. Balti Eraseadus kehtis jätkuvalt ka Eesti Vabariigis. Kohtupraktikas lahendati PS § 24 ja Balti Eraseaduse vastuolu osutusega maaseadusele kui eriseadusele üldise tsiviilseadusandluse suhtes. Ehkki hüvitamise küsimus oli veel viis aastat pärast maaseaduse kehtestamist lahendamata, juhtis Riigikohtu administratiiv-osakond tähelepanu sellele, et maaseaduses oligi ette nähtud selle lahendamine hilisema eriseadusega (maaseaduse § 10). Riigikohtu praktika kohta seoses eraomandi kaitse ja võõrandamishüvitustega vt K. Visnapuu. Riigikohtu kontroll maareformi teostamise üle Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil. – Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2018. Tartu 2019, lk 140–142. Arvutivõrgus: [https://oes.ut.ee/wp-content/uploads/2018\\_05\\_Visnapuu.pdf](https://oes.ut.ee/wp-content/uploads/2018_05_Visnapuu.pdf) (10.05.2024). – *Toim.*

<sup>44</sup> Riikliku maatagavara loomiseks võõrandatud maade eest tasumaksmise seadus. – RT 1926, 26, 23.

### 3. [Võrdsuspõhiõigus]

Mis puudutab PS §-s 6 sätestatud võrdsuspõhiõigust, siis andis juba Venemaa Ajutine Valitsus 20. märtsil/2. aprillil 1917 välja seadusjõuga määruse „Usundilike ja rahvuslike piirangute tühistamise kohta“ ning 14./27. juulil 1917 seadusjõuga määruse „Südametunnistusevabaduse kohta“. Ka õiguslik erinevus sugude vahel likvideeriti veel samal aastal seadusjõuga määrustega valimisõiguse kohta Venemaa Asutavasse Kogusse ja omavalitsusesindustesse.

„Eesti vabariigi valitsemise ajutise korra“ § 4 alusel 9. juunil 1920 välja antud „Seisuste kaotamise seaduse“<sup>45</sup> kohaselt „kaotavad Eesti vabariigis oma jõu kõik seadused ja määrused, mis sisaldavad seisuslikke õigusi, eesõigusi, kohustusi ja õiguste kitsendusi ehk üleüldse seisuslikke iseärasusi. Keelatud on igasuguste seisustest olenevate nimetuste, aunimede ja tiitlite ametlik tarvitamine“. Eraviisil tohib neid seega edasi kasutada.

Põhiseaduse § 7 range sõnastuse kohaselt tohib riik ordineid („autähti“) ja aumärke anda ainult sõjaväelastele sõja ajal. Sellega anti seadusandjale võimalus spetsiaalse seadusega sõja puhuks ordineid asutada. Aga juba enne põhiseaduse kehtestamist kehtis valitsuse poolt ajutise valitsemiskorra § 12-a alusel 13. ja 19. jaanuaril 1920 kinnitatud „Vabaduse Risti põhikiri“, s.t statuut<sup>46</sup>. Selle järgi võis Vabaduse Risti anda Vabadussõjas üles näidatud vapruste ning sõjaliste ja tsiviilteenete eest; Vabaduse Risti võis anda ka välismaalastele. Statuudi § 8 kohaselt pidi Vabaduse Risti väljaandmine eriseadusega lõpetatama pärast seda, kui on lõppenud võitlus iseseisva Eesti loomise eest. Pärast põhiseaduse jõustumist oleks Vabaduse Risti väljaandmine tulnud lõpetada ilma eraldi eriseadusetagi. See toimus aga alles 19. juunil 1925 välja antud „Vabaduse Risti annetamise lõpetamise seadusega“<sup>47</sup>.

Välisriikide ordenite ja aumärkide vastuvõtmise keeldu tõlgendatakse nii, et keelatud on neid vastu võtta kandmise eesmärgil.<sup>48</sup> See ei käi aga nende ordenite kohta, mis Eesti kodanikud on saanud enne põhiseaduse jõustumist. Põhiseaduse ranget keeldu praktikas täpselt ei järgita. Valitsuse liikmed ja kõrgemad riigiametnikud on eraisikutena rahvusvahelise viisakuse kaalutlusel autasusid vastu

<sup>45</sup> Seisuste kaotamise seadus. – RT 1920, 129/130, 254.

<sup>46</sup> Vabaduse Risti põhikiri. – RT 1920, 20/21, 84.

<sup>47</sup> Vabaduse Risti annetamise lõpetamise seadus. – RT 1925, 109/110, 50.

<sup>48</sup> E. Maddison, O. Angelus (viide 20), lk 20 [eestikeelses tõlkes lk 351 – *tõlk.*].

võtnud ja neid avalikel pidustustel ka kandnud. Et muid autasusid põhiseadus ei keela, siis anti 13. novembril 1925 välja „Rahalise autasu seadus“<sup>49</sup>, mille kohaselt riigiametnikud ja riigiettevõtete töötajad tohivad eriliste teenete eest saada rahalist preemiat, mis ei või küll ületada saaja 12-kordset kuupalka. Lisaks puudutab Eesti kodanikele ordenite ja aumärkide andmise keeld ainult riiki, mitte ühiskondlikke organisatsioone. Selle seisukoha alusel kinnitas valitsus 17. veebruaril 1928 „Kaitseliidu Kotkaristi statuudi“ ja 15. märtsil 1928 andis Kaitseliidu ülem välja määruse „Laskemärgid ja nende väljaandmise reeglid“.<sup>50</sup> Kaitseliit, mis on ühiskondlik, mitte riiklik organisatsioon, on oma liikmetele andnud mõlemaid.

#### 4. [Majanduspoliitilised vabadusõigused]

Individuaalsete vabadusõiguste hulgas moodustavad esimese grupi majanduspoliitilised vabadusõigused. Siin tuleb esmajoones kõne alla õigus liikumisvabadusele. Liikumisvabaduse ja elukoha vahetamise vabaduse tagamisega PS §-s 17 langesid ära seni muus osas veel kehtivates Vene passiseadustes sätestatud piirangud riigisisesele liikumisvabadusele. Vene passisüsteemi asemel kehtestati juba valitsuse 24. oktoobri 1919. aasta „Määrusega isikutunnistuste kohta“<sup>51</sup> legitimatsioonisüsteem. Seda reguleeriti uuesti 9. veebruari 1923. aasta „Ajutise määrusega isikutunnistuste kohta“<sup>52</sup>. Sellega pidanuks kaduma vanad venepärased terminid „pass“ ja „välispass“. Isikutunnistus on nimelt minetanud passi kui reisidokumendi iseloomu ja omab veel ainult isikutunnistuse tähendust. Ometi on kõnepruugis säilinud ebakorrektnen termin „välispass“. Kehtiv isikutunnistuste süsteem likvideeritakse lähemal ajal. Välismaalaste liikumisvabaduse kitsendamise kohta kehtib valitsuse 19. oktoobri 1927 „Määrus Vabariigi piirides viibivate välismaalaste kohta“<sup>53</sup>. Siseministrile<sup>54</sup> on antud õigus keelata välismaalastel viibida konkreetsetes maakondades<sup>55</sup> või linnades või üldse keelduda elamisloa („peatusloa“) väljaandmisest (p 14).

<sup>49</sup> Rahalise autasu seadus. – RT 1925, 183/184, 98.

<sup>50</sup> Mõlemad on avaldatud ajakirjas Kaitse Kodu IV/1928/5, lk 311–315.

<sup>51</sup> Määrus isikutunnistuste kohta. – RT 1919, 91/92.

<sup>52</sup> Ajutine määrus isikutunnistuste kohta. – RT 1923, 25.

<sup>53</sup> Määrus Vabariigi piirides viibivate välismaalaste kohta. – RT 1927, 95.

<sup>54</sup> Määruse p 14 järgi oli see õigus tegelikult siseministeriumil. – *Tõlk.*

<sup>55</sup> Määruse p 14 järgi tegelikult „maakohdades“. – *Tõlk.*

Saksamaa ja Poola konstitutsioonides sätestatud emigreerumisvabadust Eesti põhiseadus ei maini, nii et selle kohta võib seadusandja kehtestada piiranguid omal äranägemisel. Riigikohtu administratiivosakonna<sup>56</sup> 9. novembri 1926 otsuse kohaselt<sup>57</sup> on pädevad asutused kohustatud väljarändamisjuhtudel riigi huve kaitsma.

Vaba elukutsevaliku õigus PS §-s 19 on kõigest relatiivne vabadusõigus, s.t selline, mis sisaldab piirangut üksnes avaliku halduse organite tegevusele, mitte aga lihtseadusandlusele. Nii kehtivad mitmesugused seaduslikud piirangud, mis seovad teatud elukutsete (arst, insener, advokaat jne) pidamise teatavate oskustega, peale selle on teatavad ettevõtmised kuulutatud loakohustuslikeks. Riigiteenistusse tohib välismaalasi võtta ainult Vabariigi Valitsuse loal. Inseneride, arhitektide ja tehnikutena tohib registreerida ainult Eesti kodanikke. Välismaalased, kes soovivad Eestis praktiseerida arstina, peavad valdama riigikeelt. Arstid, kellel on välismaine diplom, võivad oma kutsealal tegutseda ainult tervishoiuunõukogult loa saamise järel. Ja lõpuks võib välismaalane, kes Eestisse elama asub, „Välismaalastele teenistusloa andmise seaduse“ kohaselt 17. maist 1927<sup>58</sup> siin teenistusse astuda ainult siseministeeriumi loal, mis antakse kõige rohkem üheks aastaks.

Põhiseaduse § 16, mille kohaselt ei ole vaja eelluba riigiametnike kohtulikule vastutusele võtmiseks, sisaldab juba Venemaa Ajutise Valitsuse poolt sisse seatud õigust, s.t nn haldusgarantii või eelotsuse likvideerimist, kui kohtumenetlus pidi toimuma ametnike suhtes. Peale selle normi ei ole põhiseaduses kusagil sätteid riigiametnike kohta. Avalikku teenistust reguleerivad „Riigiteenistuse seadus“ 18. detsembrist 1924<sup>59</sup> ja eriseadused, nagu kohtunike ja kohtuametnike puhul Vene „Kohtumäärustikud“<sup>60</sup> ja politseiametnike puhul valitsuse „Politseiasutuste kujundamise määrus“ 4. novembrist 1925<sup>61</sup>, mis toetub volitusele

<sup>56</sup> Tänapäevases mõistes halduskollegiumi; vt lähemalt IV.C. – *Tõlk.*

<sup>57</sup> RO 1926/40.

<sup>58</sup> Välismaalastele teenistusloa andmise seadus. – RT 1927, 52, 48.

<sup>59</sup> Riigiteenistuse seadus. – RT 1924, 149, 97.

<sup>60</sup> Учреждение судебных установлений oli Vene impeeriumi seadustekogu (*Свод законов*) 16. köite 1. osa. Vene impeeriumi 1864. aasta kohtureformi ajast pärit kohtukorraldus kehtis edasi ka Eesti Vabariigis. Lähtuti 1914. aasta väljaandest. Vt Sundnormide (seaduste ja määruste) süstemaatiline nimestik. O. Tief (koost.). Tallinn 1925, lk 431. – *Toim.*

<sup>61</sup> Politseiasutuste kujundamise määrus. – RT 1925, 177/178.

„Välis-, kriminaal- ja kaitsepolitsei ühendamise ajutises seaduses“ 20. maist 1924<sup>62</sup>. Seadus riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike määramise kohta puudub ikka veel.

## 5. [Kultuurpoliitilised vabadusõigused]

Teine vabadusõiguste grupp on kultuurpoliitilised vabadusõigused. Mis puutub usu- ja südametunnistusevabadusse, siis sätestab PS § 11 kiriku täieliku lahutamise riigist. Ellu rakendati see aga alles alljärgneva kolme seadusega. „Usuühingute ja nende liitude seadus“ 12. novembrist 1925<sup>63</sup>, mis jõustus 1. jaanuaril 1926, võrdsustab kirikud ja muud usuühingud eraõiguslike seltside ja ühingutega. „Perekonnaseisu seadus“ samast päevast<sup>64</sup>, mis jõustus 1. juulil 1926, võttis ristimiselt, laulatuselt ja matmiselt igasuguse juriidilise tähenduse ning kirjutas ette perekonnaseisuregistri („perekonnakirjade“) pidamise. „Matmispaikade seadus“ 29. oktoobrist 1925<sup>65</sup>, mis jõustus 16. novembril 1925, muutis kirikute ja usuühingute surnuaiad avalikeks matmispaikadeks.

Kiriku ja riigi lahutamise printsiipi järgides jättis Asutava Kogu poolt 7. mail 1920. aastal vastu võetud „Avalikkude algkoolide seadus“<sup>66</sup> usuõpetuse kohustuslike õppeainete hulgast välja.<sup>67</sup> See õppeaine aga lisati uuesti 17.–19. veebruari 1923 rahvahääletusega Kristliku Rahvaerakonna erilise agitatsiooni mõjul<sup>68</sup>. Seadusega 12. juulist 1923<sup>69</sup> muudeti „Avalikkude keskkoolide seadust“ 7. detsembrist 1922<sup>70</sup> nii, et usuõpetus tehti tavaliseks õppeaineks; see ei ole aga kohustuslik ei õpetajatele ega õpilastele.

Seoses mõtete või seisukohtade avaldamise vabadusega keelustab PS § 13 selle mistahes piiramise, mis ei toimu kõlbluse või riigi kaitseks, ning trüki- vabaduse mistahes piiramise tsensuuriga. Kuni ei ole kehtestatud seadusi selle

<sup>62</sup> Välis-, kriminaal- ja kaitsepolitsei ühendamise ajutine seadus. – RT 1924, 68, 28.

<sup>63</sup> Usuühingute ja nende liitude seadus. – RT 1925, 183/184, 96.

<sup>64</sup> Perekonnaseisu seadus. – RT 1925, 191/192, 110.

<sup>65</sup> Matmispaikade seadus. – RT 1925, 171/172, 86.

<sup>66</sup> Avalikkude algkoolide seadus. – RT 1920, 75/76, 208.

<sup>67</sup> Õigupoolest sätestas selle seaduse § 2, et „Algkool on emakeelne, ilma usuõpetuseta ja maksuta“. – *Tõlk.*

<sup>68</sup> 17., 18. ja 19. veebruaril 1923 a. toimepandud rahvahääletamise tagajärgede lõpulik kokkuvõte. – RT 1923, 35.

<sup>69</sup> Avalikkude keskkoolide seaduse muutmise seadus. – RT 1923, 97/98.

<sup>70</sup> Avalikkude keskkoolide seadus. – RT 1922, 155/156, 91.

kohta, millised väljendused kõlblust või riigi julgeolekut kahjustavad, saab seda määratleda ka määrustega. Seda küsimust reguleeriti „Trükiseadusega“ 8. märtsist 1923<sup>71</sup>, mille kohaselt võib trükivabadust määrustega piirata ainult siis, kui see on seadusega otsesõnu lubatud.<sup>72</sup> Politsei võib trükiseid küll ajutiselt konfiskeerida, kuid seejärel peab kohus kontrollima, kas trükis sisaldab andmeid sõjaväe kohta, mille avaldamise valitsus on keelanud, rikub kõlblusnorme või kutsub üles mässule kehtiva korra vastu. Selle sätte alusel keelustati valitsuse määrusega 9. jaanuarist 1924<sup>73</sup> sõnaselgelt teatavate uudiste avaldamine ühe aasta jooksul ilma otsese teabeta Vabariigi Valitsuselt või sõjaministeeriumilt. Hiljem pikendati keeldu 1. jaanuarini 1927<sup>74</sup> ja uuesti 1. jaanuarini 1930<sup>75</sup>. Trükised tuleb politseis registreerida. Samas Riigi Teataja numbris kuulutati välja „Raamatukaupluste, ajalehekontorite, -kioskite, laenuraamatukogude ning lugemistubade avamise ja trükitoodete käsimüügi seadus“ 7. märtsist 1923<sup>76</sup>. Samal päeval võeti vastu ka „Avalikkude ettekannete seadus“<sup>77</sup>, mille kohaselt avalikud etendused<sup>78</sup> tuleb registreerida politseis ja teatud juhtudel saada pädevalt asutuselt luba.

Põhiseaduse §-s 15 sätestatud õigus pöörduda kaebuste ja palvetega vastavate avalike asutuste poole sisaldab Riigikohtu administratiivosakonna 21. detsembri 1923 seisukoha järgi<sup>79</sup> mitte ainult õigust pöörduda taotlustega seadusandliku kogu ja haldusasutuste, vaid ka kohtute poole. Vastav menetlus Riigikogus ei ole seni selle kodukorras reguleeritud.

<sup>71</sup> Trükiseadus. – RT 1923, 43, 44.

<sup>72</sup> Õigupoolest ei sisalda see seadus üldnormi, mis ütleks, et valitsus võib trükivabadust piirata ainult seaduses ettenähtud juhul. Tekstis öelduga paistab autor pidavat silmas § 14, mis loetleb andmed, mille avaldamise valitsus võib keelata. – *Tõlk.*

<sup>73</sup> Vabariigi Valitsuse poolt 9. jaanuaril 1924 a. vastuvõetud Määrus perioodilistes trükitoodetes avaldamiseks keelatud teadete kohta. – RT 1924, 10/11.

<sup>74</sup> Määrus perioodilistes trükitoodetes avaldamiseks keelatud teadete kohta käiva määruse maksvuse tähtaja pikendamiseks. – RT 1926, 12.

<sup>75</sup> Määrus perioodilistes trükitoodetes avaldamiseks keelatud teadete kohta käiva määruse maksvuse tähtaja pikendamiseks. – RT, 12.01.1927, 2.

<sup>76</sup> Raamatukaupluste, ajalehekontorite, -kioskite, laenuraamatukogude ning lugemistubade avamise ja trükitoodete käsimüügi seadus. – RT 1923, 43, 42.

<sup>77</sup> Avalikkude ettekannete seadus. – RT 1923, 43, 43.

<sup>78</sup> Seaduses kasutatud termin „ettekanne“ käis näitemängude, ooperite, kontsertide jms kohta. – *Tõlk.*

<sup>79</sup> RO 1923/64.

Põhiseaduse §-s 12 sätestatud kunsti- ja teadustegevuse vabadus on absoluutne individuaalne vabadusõigus, mis ainult kõlbluse ja riigi julgeoleku riivamise puhul allub samadele piirangutele nagu seisukohtade väljendamine. Nii tehti „Avalikkude ettekannete seadusega“ 7. märtsist 1923<sup>80</sup> mõningad etteasted loakohustuslikeks (§-d 4–5).

Deklaratiivne säte PS §-s 12, mille kohaselt on tagatud teaduse, kunsti ja nende õpetamise vabadus, sai aktiivse täienduse „Eesti kultuurkapitali seadusega“ 5. veebruarist 1925<sup>81</sup>, mis näeb ette teaduse, kunsti, spordi jne edendamise ja toetamise riigi poolt.

Koolikohustus, mille kehtestab seesama PS § 12, kestab 7.–16. eluaastani. Algkool kestab kuus klassi. Lisaks näeb seadus ette erilised täienduskoolid, kus õpe kestab kaks aastat.<sup>82</sup> Algkoole peavad ülal riik ja omavalitsused. „Eraõppeasutuste seadus“ kehtestati 11. oktoobril 1927<sup>83</sup>. Riiklik järelevalve koolisüsteemi üle kehtestati osaliselt juba enne põhiseaduse kehtestamist „Eestimaa koolivalitsuse ajutise korraldusega“ 11. augustist 1917<sup>84</sup>, osaliselt „Määrusega“<sup>85</sup> maakonna- ja linnakoolinõunikude kohta“ 5. märtsist 1920<sup>86</sup>. Riiklikku järelevalvet laiendati „Haridusministeeriumi korraldusega“<sup>87</sup> 3. jaanuarist 1921<sup>88</sup>.

Põhiseaduse § 12 lg-ga 2 kõrgkoolidele antav autonoomia viidi Tartu Ülikooli suhtes ellu „Eesti vabariigi Tartu ülikooli seadusega“ 18. juunist 1925<sup>89</sup>. Ülikooli omavalitsus ulatub nii kaugemale, et professorid kutsuvad või valib tema enda nõukogu, nii et haridusministril on ainult kinnitamisõigus.

---

<sup>80</sup> Viide 77.

<sup>81</sup> Eesti kultuurkapitali seadus. – RT 1925, 27/28, 4; ja muudatus: Eesti kultuurkapitali seaduse muutmise seadus. – RT 1927, 113, 88.

<sup>82</sup> Täienduskool oli mõeldud neile lastele, kes pärast algkooli ei läinud edasi keskkooli või erikooli (s.t kutsekooli) (avalikkude algkoolide seaduse § 21 (viide 66)). – *Tõlk.*

<sup>83</sup> Eraõppeasutuste seadus. – RT 1927, 97, 74.

<sup>84</sup> Eestimaa koolivalitsuse ajutine korraldus. – RT 1918, 6; täiendus: Määrus linna-koolivalitsuse korralduse kohta. – RT 1918, 10.

<sup>85</sup> Originaalis *Gesetz* (seadus). – *Tõlk.*

<sup>86</sup> Määrus maakonna- ja linnakoolinõunikude kohta. – RT 1920, 39/40, 120.

<sup>87</sup> Seda õigusakti ei nimetatud seaduseks ega määruseks, vaid selle täielik pealkiri oli „Ajutise valitsemise korra § 12-a põhjal vabariigi valitsuse poolt 3. jaanuaril 1921. a. vastuvõetud haridusministeeriumi korraldus“. EVVAK § 12-a mõtte kohaselt tuleb seda õigusakti siiski käsitada seadusena. – *Tõlk.*

<sup>88</sup> Haridusministeeriumi korraldus. – RT 1921, 19, 36.

<sup>89</sup> Eesti vabariigi Tartu ülikooli seadus. – RT 1925, 122/123, 81.

## 6. [Rahvuspoliitilised vabadusõigused]

Kolmas individuaalsete vabadusõiguste grupp, rahvuspoliitilised vabadusõigused, avaldub eelkõige õiguslikult korraldatud rahvuslikus enesemääratlemises. Sellekohane regulatsioon sisaldab ka seadusandluse piirangut. Näiteks „Avalikkude algkoolide seadus“ (§ 3 märkus<sup>90</sup>) ja „Avalikkude keskkoolide seadus“ (§ 3 märkus I ja II) määravad õpilase emakeele tema rahvuse järgi. Kui vanemad on eri rahvusest, siis määratakse lapse rahvus vanemate ütluse („ülesandmise“) järgi. Kui vanemate seisukohad selles suhtes lahknevad, siis kehtib emakeelena kodus kasutatav keel, mida laps kõige paremini oskab.

Samuti on „Vähemusrahvuste kultuur-omavalitsuse seaduse“ järgi 12. veebruarist 1925<sup>91</sup> osavõtt vähemusrahvuse kultuuromavalitsusest vabatahtlik ja toimub registreerumise teel. Kultuuromavalitsuse liikmete kohta peetakse nimekirja, millesse võivad lasta end kanda kõik vastavast rahvusest Eesti Vabariigi kodanikud, kes on vähemalt 18 aastat vanad. Registreeritute alla 18-aastased lapsed loetakse kuuluvaks vanemate rahvusesse. Kui vanemad on eri rahvusest, määratakse lapse rahvus vanemate kokkuleppel. Kui kokkuleppele ei jõuta, loetakse laps kuuluvaks isa rahvusesse.

Riigikohtu administratiivosakonna seisukoha järgi 26. veebruarist 1926<sup>92</sup> on õigus vabalt määrata enda kuulumine ühte või teise rahvusesse igale Eesti kodanikule ka kohtulikult tagatud. Selles lahendis asus Riigikohus seisukohale, et seda õigust ei saa piirata või selle teostamiseks tingimusi kehtestada seaduse ja ammugi mitte määrusega.<sup>93</sup>

Põhiseaduse §-d 22–23, mis reguleerivad vähemuskeelte kasutamist ametlikus asjaajamises kesk- ja kohaliku omavalitsuse asutustega, sisaldavad

<sup>90</sup> Tegelikult § 4 märkus. – *Tõlk.*

<sup>91</sup> Vähemusrahvuste kultuur-omavalitsuse seadus. – RT 1925, 31/32, 9.

<sup>92</sup> RO 1926/15. Saksa keeles on seda tutvustanud S. Csekey. Strafrechtlicher Schutz des freien Nationalitätsbekenntnisses. – Glasul Minorităților [Vähemuste Hääl] V/1927/4, lk 151–152 (kogu artikkel lk 149–154); S. Csekey. Estland. Staatsgericht (Verwaltungsabteilung), Tartu (Dorpat). Jeder Staatsbürger ist frei in der Bestimmung seiner Nationalität. – Zeitschrift für Ostrecht I/1927/3, lk 391–393.

<sup>93</sup> Üksikasjaliku allikapõhise uurimuse selle õiguse kohta Eesti Vabariigis sõdadevahelisel ajal on kirjutanud K. Rebane. Rahvuse vaba määramine – kas põhiseadusega tagatud kodanikuõigus II maailmasõja eelses Eesti Vabariigis? – *Juridica* 2019/10, lk 723–730. – *Toim.*



vahetult kohaldatavat õigust. Põhiseaduse § 23 ls-s 2 ette nähtud spetsiaalse keeleseaduse eelnõu on juba valmis ja ootab Riigikogus vastu võtmist.<sup>94</sup>

Emakeelse hariduse kohta PS §-s 12 sätestatu kohaselt asutatakse õppeasutusi vähemusrahvustele samadel tingimustel nagu enamurahva liikmetele, s.t emakeelse õpetusega.

Vähemusrahvuste autonoomsete institutsioonide tagatus rahvuskultuuriliste ja hoolekandehuvide teostamiseks loetakse PS § 21 kohaselt Eesti kodanike põhiõiguste hulka. Õigupoolest ei ole see negatiivse õigusstaatusega vabadusõigus, vaid aktiivse õigusstaatusega osalemisõigus, nagu nähtub rahvuslike omavalitsusüksuste olemusest avalik-õiguslike halduspädevuse kandjatena.<sup>95</sup>

Põhiseaduse § 21 ühe osa<sup>96</sup> rakenduseseadus on „Vähemusrahvuste kultuur-omavalitsuse seadus“ 12. veebruarist 1925<sup>97</sup>. See on maailma esimene ja seni ainulaadne seadus vähemusteküsimuse ajaloos. Tegemist on üksnes raamseadusega, millel on ajutine iseloom. Kultuuriline omavalitsus on sobiv vorm autonoomiaküsimuse lahendamiseks selliste vähemuste puhul, kes ei ela kompaktselt koos ühel keelelalal. Kultuuriautonoomia on riigiõiguslikus mõttes ühiskondlik omavalitsus. See on kõikide ükskõik kus Eestis elavate teatavast rahvusest kodanike avalik-õiguslik ühendus nende rahvuskultuuri säilitamiseks ja edendamiseks. Kultuuriautonoomia alused vastavad suuremate kohaliku omavalitsuse üksuste, s.t maakondade omadele selle erinevusega, et kultuurilise omavalitsuse piirkond ei ole üksik maakond, vaid kogu riigi territoorium. Oma-pärane on seegi, et kultuurilise omavalitsuse pädevuses on ainult üks ülesanne – hoolitseda antud vähemuse kultuuriliste huvide eest. Lõpuks ei kuulu kultuuriautonoomia alla kõik vähemusrahvuse liikmed automaatselt, vaid ainult vähemusrahvusesse kuulumise deklareerimise alusel. Deklareerimine toimub sissekandmisega vastavasse kultuuromavalitsuse rahvusregistrisse. Kultuuriautonoomia on seega juriidiline isik, aga mitte territoriaalne, vaid personaalne üksus. Tal on samasugused õigused nagu maavalitsusel: õigus moodustada oma organid, valida oma ametnikud, osaleda kohtumenetluses. Avaliku asutusena on kultuuromavalitsus vabastatud tempelmaksust, tal on õigus võtta kantseilõive jne. Valitsus ei ole kultuuromavalitsuse nagu ka teiste omavalitsusorganite suhtes

<sup>94</sup> Tegelikult läks nii, et keeleseadus võeti vastu alles 1934. aastal ja kehtestati Riigivanema dekreediga. – *Tõlk.*

<sup>95</sup> Samamoodi W. Meder (viide 39), lk 135.

<sup>96</sup> Vähemusrahvuste hoolekande küsimus peab reguleeritama tulevikus vastuvõetava eriseadusega.

<sup>97</sup> Viide 91.

hierarhiliselt kõrgem instants, vaid ainult järelevalveorgan, nii „et tema tegutsedes oma võimupiirides ja üldseaduste piirides on täitsa vaba, ning tema otsused ja korraldused ei nõua mitte kellegi kinnitamist, vaid võivad tühistatud saada ainult administratiivkohtu otsusega“.<sup>98</sup> Kulturomavalitsuse organid on kultuurnõukogu kui otsustav ja kultuurvalitsus kui täidesaatev organ. Nende asukoht on pealinnas Tallinnas. Kohalike organitena tegutsevad kultuurhoolekogud.

Kuna kultuurautonoomia seadus on vaid raamseadus, siis oli valitsus kohustatud nelja kuu jooksul selle jõustumisest (mis oli 3. märtsil 1925) korraldama kultuurilise omavalitsuse institutsioonide elluviimise määrusandlusega. See toimus valitsuse „Vähemusrahvuste kultuur-omavalitsuse korralduse määrusega“ 8. juunist 1925<sup>99</sup>, valitsuse „Rahvusnimekirjade pidamise määrusega“ samast päevast<sup>100</sup> ja „Juhtnõõridega vähemusrahvuste kultuur-omavalitsuste kultuur-hoolekogude tegevuse kohta“ 18. detsembrist 1925<sup>101</sup>.

Vähemusrahvusteks kultuurautonoomia seaduse mõttes loetakse saksa, vene ja rootsi rahvusest isikuid ning teisi Eestis elavaid vähemusrahvusi, kellel on liikmeid vähemalt 3000. 1922. aasta rahvaloenduse andmeil olid Eesti 1 107 059<sup>102</sup> elanikust 87,7% eestlased, 8,2% venelased, 1,7% sakslased, 0,7% rootslased ja 0,3% juudid. 1,4% moodustavad ülejäänud rahvused (peamiselt lätlased, soomlased ja poolakad).<sup>103</sup> Seni on Eestis kultuurautonoomia teoks teinud ainult saksa ja juudi vähemused. Venelased ja rootslased seda vaevalt et taotlema hakkavad, sest nad elavad kaunis kompaktselt koos, nii et kohalik omavalitsus PS § 22 mõttes on niikuinii nende kätes.

Valitsuse 4. novembri 1925. aasta otsusega<sup>104</sup> kuulutati asutatuks saksa kulturomavalitsus. Eesti saksa kogukonna ühenduse kõrgeim esindus on kultuurnõukogu, mille valivad iga kolme aasta järel kõik saksa kultuur-omavalitsuse täisealised (s.t kellel on täitunud 20 eluaastat) liikmed üldise

<sup>98</sup> Riigikogu üldkomisjoni aruanne. Ära trükitud II RKP 7. istungjärk 1925. Protokollide lisa, v 213. Saksa keeles: Gesetze und Verordnungen betreffend die deutsche Kulturselfstverwaltung. Tallinn 1926, lk 19.

<sup>99</sup> Vähemusrahvuste kultuur-omavalitsuse korralduse määrus. – RT 1925, 101/102.

<sup>100</sup> Rahvusnimekirjade pidamise määrus. – RT 1925, 101/102.

<sup>101</sup> Juhtnõõrid vähemusrahvuste kultuur-omavalitsuste kultuur-hoolekogude tegevuse kohta. – RT 1925, 199/200.

<sup>102</sup> 01.01.1928 hinnati rahvaarvuks 1 115 094 inimest. Vt Eesti Statistika/Recueil Mensuel du Bureau Central de Statistique de l'Estonie 75/1928/2, lk 135.

<sup>103</sup> Vt A. Pullerits (toim.). The Estonian Year-book 1927. Tallinn 1927, lk 13.

<sup>104</sup> Vabariigi Valitsuse otsus 4. novembrist 1925 a. – RT 1925, 175/176.

maakonnaavalimisõiguse alusel. Praegu on saksa kultuurnõukogus 41 liiget. Kultuurnõukogu valib kolmeks aastaks viieliikmelise kultuurvalitsuse, mille igale liikmele allub üks osakond. Need on: kooliosakond, kultuuriosakond, spordi- ja noorsooasjade osakond, rahandus- ja maksuosakond ning katastriosakond. Raskeimad ja töömahukaimad ülesanded langesid kooliosakonna õlule, kes vastutas avalike ja erakoolide ülevõtmise (mis sai teoks 1. septembril 1926), ühtse koolivõrgu väljatöötamise, eelarve koostamise erakoolidele, kõikide saksa keeles õpetatavate laste koolikohustuse täitmise järelevalve jne eest.<sup>105</sup> Vähemusrahvuste avalike koolide ülalpidamine jäi seevastu endiselt riigi ja kohalike omavalitsuste kanda.

## 7. [Kollektiivsed vabadusõigused]

Mis puutub kollektiivsetesse vabadusõigustesse, siis need erinevad individuaalsetest selle poolest, et kujutavad endast ainult näivalt absoluutseid vabadusõigusi. Sisuliselt on need aga relatiivsed õigused, sest neid võib julgeoleku huvides seadusega piirata. Nii piirati PS §-s 18 tagatud koosolekuvabadust teataval määral „Koosolekute seadusega“ 1. juunist 1922<sup>106</sup>. Selle kohaselt ei tohi koosolekuid pidada teatud kohtades. Alaealiste (alla 20-aastaste) ja välismaalaste koosolekute kokkukutsujateks ja juhtijateks võivad olla ainult täisealised Eesti kodanikud. Koosolekutest politseile teatamine on kohustuslik (ainult rahvusvaheliste konverentside ja kongresside jaoks on vaja siseministeeriumi luba). Piiranguna on käsitatav ka kohustus taluda kohaliku politseiasutuse esindajate juuresolekut ja nende poolt koosoleku laialisaatmist seaduses sätestatud juhtudel.

Põhiseadusega tagatud ühinguvabaduse (PS § 18 lg 2) realiseerib „Ühingute ja nende liitude seadus“ 26. märtsist 1926<sup>107</sup>. Kui aga ühing tahab saada juriidilise isiku õigusi, siis on vaja ta siseministeeriumis registreerida. Kehtivad sellised piirangud: kõikidel (ka registreerimata) poliitilistel ühingutel peab olema põhikiri ja juhatuse; poliitilise ühingu põhikiri ja juhatuse liikmete nimekiri tuleb esitada politseiasutusele; sõjaväelisi harjutusi läbi viivate ühingute asutamiseks on vaja siseministri luba; teatavat liiki ühinguid ei tohi üldse asutada ja siseminister võib need laiali saata juhtudel, mis on sätestatud karistusseadustes ja

<sup>105</sup> Vähemusrahvuste kulturomavalitsuse tollasest toimimisest sakslaste näitel vt lähemalt K. Laurits. Saksa Kulturomavalitsus Eesti Vabariigis 1925–1940. Tallinn 2008. – *Toim.*

<sup>106</sup> Koosolekute seadus. – RT 1922, 79, 44.

<sup>107</sup> Ühingute ja nende liitude seadus. – RT 1926, 37, 72.

„Riigikorra kaitse seaduses“<sup>108</sup> 12. veebruarist 1925<sup>109</sup>; sõjaväelastel on keelatud poliitilistes ühingutes ja parteides teatavates ametites olla; välismaalaste ühing peab juriidilise isiku õiguste omandamiseks saama valitsuse loa; välismaiste ühingute ja nende liitudega ühinemiseks on teatud juhtudel vaja siseministri luba. Rakendusseadustena lähevad arvesse veel samal ajal välja antud „Ühingute, seltside ja nende liitude registreerimise seadus“ ning „Mõnede seltside, ühisuste ja nende liitude likvideerimise seadus“. Viimane neist kaotas aga kehtivuse 1. jaanuaril 1928.

Ja lõpuks ei ole PS §-ga 18 vastuolus see, kui streigivabadus võetakse teatud inimestelt, nt riigiametnikelt „avaliku julgeoleku huvides“ (nuhtlusseadustiku<sup>110</sup> § 2359<sup>3</sup> jj).<sup>111</sup> Siseministri määrus 25. aprillist 1921<sup>112</sup> keelab streikimise raudtee, posti, telegraafi, kaubalaevade, linnade elektri- ja gaasivabrikute, veevärgi, riiklike väärtmärkide trükikoja ja leivatehaste töötajatele piirkondades, kus on välja kuulutatud sõjaseisukord.

## 8. [Sotsiaalmajanduslik erisäte]

Omapärase deklaratiivse iseloomuga on PS § 25, milles sätestatud ei saa lugeda ei kaitse- ega vabadusõiguste hulka.<sup>113</sup> See puudutab üksikisikute positiivset staatust, mille aluseks on sotsiaalpoliitiline käsitus riigist kui „hoolekandainstitutsioonist“. Selles paragrahvis sätestatud võib leida tolleaegse ajavaimu peegelduse, majanduspoliitilise sotsialismi mõttemaailma kajastuse. Ehkki selle

<sup>108</sup> „Ühingute ja nende liitude seaduse“ § 11 sätestas: „Ühinguid ja liite, kelle siht või tegevus kriminaalseaduste vastane, või kelle tegevus avalikku julgeolekut või rahu ähvardab, kui ka käesoleva seaduse § 6. tähendatud siseministri loata asutatud ühinguid ja liite, võidakse sulguda [*sic!*] siseministri sellekohase otsuse järgi.“ Sama seaduse § 6 rääkis sõjalise iseloomuga ühingutest. – *Tõlk.*

<sup>109</sup> Riigikorra kaitse seadus. – RT 1925, 29/30, 7.

<sup>110</sup> Eesti Vabariigis kehtisid endiselt Vene impeeriumi karistusseadustikud. Siin nimetatud nuhtlusseadustik oli 1845. aasta kriminaal- ja paranduslike karistuste seadustik (*Уложение о наказаниях уголовных и исправительных*), Vene impeeriumi seadustekogu 15. kd. Üksikasjalikumalt Eestis tollal kehtinud karistusseadustike kohta vt M. Sedman. Karistusseaduste paljus: Eesti Vabariigi ajalooline kogemus aastatel 1918–1940. – *Juridica* 2012/3, lk 176–184. – *Toim.*

<sup>111</sup> Vrd RO 1926/22.

<sup>112</sup> Siseministri sunduslik määrus. – RT 1921, 37/38.

<sup>113</sup> Selle sätte põhjalikku, ka võrdlevõiguslikku analüüsi vt M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. „Inimväärilise ülespidamise kindlustamine“ Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseaduse järgi. – *Juridica* 2020/6, lk 439–450. – *Toim.*

paragrahvi sisu on väga ebamäärane, kinnitab see siiski olemasolevat korda, nt kindlustuse valdkonnas, ja sisaldab peale selle suunda andvat deklaratsiooni, millest eriseadustega juba paljugi ellu on viidud. Sellisteks saab lugeda „Maaseadust“ 10. oktoobrist 1919<sup>114</sup>, „Maakorralduse seadust“ 4. märtsist 1926<sup>115</sup>, „Kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadust“ 11. veebruarist 1926<sup>116</sup>, „Hoolekande seadust“ 19. juunist 1925<sup>117</sup>, „Riigi asutustes ja ettevõtetes töötavate tööliste pensioni seadust“ 4. märtsist 1926<sup>118</sup> jms.

## 9. [Põhiõiguste piirangud]

Lisaks PS §-des 6–24 sätestatud põhiõigustele on kodanikel PS § 26 lg 1 kohaselt kõik vabadused, mis on kooskõlas põhiseaduse mõttega.

Sama paragrahvi teises lõikes on seevastu sätestatud, et peale nende piirangute, mis on kehtestatud eelnevate paragrahvide alusel välja antud seadustes, on võimalikud ka erakorralised piirangud. Need võivad jõustuda aga ainult eriolukorra<sup>119</sup> puhul. Selle väljakuulutamise peab toimuma seaduses sätestatud viisil ja kindlaks tähtjaks. Põhiseaduses sätestatu kohaselt tuleb sõjaseisukorra ulatus seega määratleda eriseadustega. Seni ei ole selliseid eriseadusi tehtud ja nii kehtivad asjakohased vanad Vene seadused. Nendest on veel jõus „Üleüldise

<sup>114</sup> Maaseadus. – RT 1919, 79/80, 156.

<sup>115</sup> Maakorralduse seadus. – RT 1926, 23, 21.

<sup>116</sup> Kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadus. – RT 1926, 16, 16.

<sup>117</sup> Hoolekande seadus. – RT 1925, 120/121, 80.

<sup>118</sup> Riigi asutustes ja ettevõtetes töötavate tööliste pensioni seadus. – RT 1926, 23, 20.

<sup>119</sup> Põhiseadus kasutas terminit „kaitseseisukord“, kuid ülejäänud õigusaktides nimetati seda „sõjaseisukorraks“. 1924. aasta mässu tõttu kuulutas valitsus oma otsusega välja „sõjaseaduse“, Riigikogu otsusega aga kinnitati „Vabariigi Valitsuse poolt /.../ välja kuulutatud kaitseseisukorda“ (RT 1924, 145). Riigikohus selgitas otsuses 1926/32 põhjalikult, et *erakordseid seisukordi* on mitut liiki, millest üks on *sõjaseisukord*; *kaitseseisukord* on aga *erakordsete seisukordade* üldmõiste. 1927. aasta paiku mindi õigusaktides üle sõnastusele „kaitseseisukord (sõjaseisukord)“ ja 1930. aastast, kui võeti vastu „Kaitseseisukorra seadus“, jäi käibeel ainult „kaitseseisukord“. – *Tõlk.* Üksikasjalikult Vene impeeriumi ajast pärit eriolukorraõiguse kehtimise kohta Eesti Vabariigis vt J. Lindmets. Vene keisririigi õigus kui Eesti Vabariigi algusaegade eriolukorraõigus ja 1930. aasta kaitseseisukorra seaduse eeskujud. Magistritöö. Juhendajad M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross, H. Vallikivi. Tartu Ülikool 2020. Arvuti-võrgus <https://dspace.ut.ee/handle/10062/68537> (10.05.2024). – *Toim.*

kubermanguasutuste seaduse<sup>120</sup> (Свод Законов, 1892. a väljaanne, II kd) § 23 lisa, mille kohaselt eriolukorrad on sõjaseisukord ja kindluste puhul piiramis-seisukord.<sup>121</sup>

## IV. Riigivõim

### A. Seadusandlus

#### 1. [Seadusandlus enne põhiseaduse vastuvõtmist]

Eesti põhiseaduse kohaselt on kogu riigivõimu allikas rahvas ise oma hääle-õiguslike kodanike kaudu (PS § 27), s.t nn aktiivkodanikkond.

Pärast Eesti Vabariigi asutamist teostas Ajutine Valitsus mitte ainult täidesaatvat, vaid Maanõukogu otsuste<sup>122</sup> alusel ka seadusandlikku võimu. Viimane anti üle 23. aprillil 1919 kokku tulnud Asutavale Kogule (koosnes 120-st liikmest), mis oli valitud Maanõukogu poolt 24. novembril 1918 vastu võetud valimisseaduse alusel („Eesti Asutava Kogu valimisseadus“<sup>123</sup>). Lisaks põhiseaduse koostamisele ja vastuvõtmisele tegutses Asutav Kogu ka tavalise seadusandjana. „Eesti vabariigi valitsemise ajutise korra“<sup>124</sup> §-s 12 sätestatud volituse alusel andis ta aga „Seadusandliku delegatsiooni seadlusega“ 15. juulist 1919<sup>125</sup> seadusandliku võimu üle nn seadusandlikule delegatsioonile. See Asutava Kogu 30-st liikmest koosnev vähendatud parlament teostas seadusandlusõigust täiel määral. Nende kahe kõrval oli noorel vabariigil aga kolmaski seadusandlik organ, nimelt valitsus, millele Asutav Kogu andis 20. detsembril 1919 „Eesti vabariigi valitsemise ajutise korra“ kurikuulsa § 12-a alusel<sup>126</sup> nn hädamääruste andmise

<sup>120</sup> Selle õigusakti pealkiri esineb Eesti õigusaktides ja kohtulahendites mitmel kujul: „üleüld. Kub. Asutamisseadus“, „üleüld. Kuberm. Sead.“, „üldine kuberm. Asutamisseadus“, „Üldkubermangu asut. Seadus“. Venekeelne originaalpealkiri oli *Общее Учреждение Губернского. – Тõlk.*

<sup>121</sup> Samamoodi E. Maddison paljudes artiklites ja ka E. Maddison, O. Angelus (viide 20), lk 40 [eestikeelses tõlkes lk 366 – *tõlk.*]. Teisiti Riigikohus oma otsuses 21.09./01.10.1926 (RO 1926/32). Põhjalikumalt selle küsimuse kohta vt S. Csekey (viide 9), lk 64–65.

<sup>122</sup> Ajutise Valitsuse võimupiiridest. – RT 1918, 3; Maanõukogu otsus Ajutise Valitsuse võimupiiridest. – RT 1918, 4.

<sup>123</sup> Eesti Asutava Kogu valimisseadus. – RT 1918, 2; Eesti Asutava Kogu valimisseadus. – RT 1918, 3.

<sup>124</sup> Viide 7.

<sup>125</sup> Seadusandliku delegatsiooni seadlus. – RT 1919, 47, 98.

<sup>126</sup> Eesti vabariigi valitsemise ajutine kord. – RT 1919, 109, 199.

õiguse („rutuliku iseloomuga jooksva seadusandluse“ ülesanded). Vaatamata selles paragrahvis sõnaselgelt sätestatule ei reguleerinud valitsus mitte ainult pakilisi küsimusi ega kasutanud hädamäärusandlusõigust üksnes istungjärkude vaheaegadel (*ajournement*), vaid ka Asutava Kogu ja seadusandliku delegatsiooni istungjärkude ajal.

Valitsuse hädamäärusandlusõigus jäi kehtima isegi pärast põhiseaduse jõustumist. Põhiseaduse jõustamise seadus 2. juulist 1920<sup>127</sup> jättis nimelt § 12-a kehtima selle tühistamiseni Riigikogu poolt. Selline jõussejätmise säte oli igatahes põhiseaduses sätestatuga vastuolus. Sellest hoolimata teostas valitsus pärast põhiseaduse jõustumist hädamäärusandlusõigust takistamatult edasi. Tema § 12-a alusel välja antud korraldused kandsid isegi pealkirja „seadus“ ja olid tüüpiliseks näiteks selle kohta, kuidas korralise seadusandluse reegleid erakorralistel aegadel riigi elulistes huvides murtakse. Seejuures tuleb mainida, et paljusid valitsuse kehtestatud „seadusi“ Asutav Kogu hiljem ei kinnitanud ega lükanud tagasi, vaid lihtsalt eiras vaikides. Alles korralise seadusega 1. novembrist 1921<sup>128</sup> tühistati „Eesti vabariigi valitsemise ajutise korra“ § 12-a.

## 2. [Riigikogu valimine]

Asutav Kogu võttis 2. juulil 1920 vastu „Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahva algatamise õiguse seaduse“<sup>129</sup>. Valimisõiguse põhimõtteid sisaldab aga juba põhiseadus ja seda palju suuremal määral kui ükski teine konstitutsioon. Seadusandliku organina on selles ette nähtud ühekojaline Riigikogu, mis koosneb 100-st liikmest.<sup>130</sup> Põhiseadusega on kehtestatud „viiesambaline“ valimisviis (üldised ühetaolised otsesed salajased proportsionaalsed valimised). Hääleõiguse välistamised sisalduvad suuremalt jaolt PS §-s 28. Üksikasjad määratleb valimis-seadus. Selle kohaselt on valimisringkondi kümme. Valimisõigust tohivad kasutada ka sõjaväelased. Iga kandidaatide nimekirja pidi allkirjastama vähemalt 50 (praegu 5) valimisõiguslikku kodanikku. Nimekirjas loetletud kandidaatide arv ei tohtinud olla väiksem kui 5 ja suurem kui 30 (praegu 20). Üht ja sama

<sup>127</sup> Vabariigi põhiseaduse ning Riigikogu valimiste, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise õiguse seaduse maksmapaneku seadlus. – RT 1920, 113/114, 244.

<sup>128</sup> Seadus Vabariigi Valitsemise Ajutise Korra § 12a ärakaotamise kohta. – RT 1921, 101, 192.

<sup>129</sup> Viide 11.

<sup>130</sup> Vähendamaks seadusandluse kulukust, esitas Tööerakond 29.06.1926 Riigikogule seaduseelnõu (nr 269/5), milles nähti ette Riigikogu otsus pakkuda rahvale muuta rahvahääletusel PS §-i 36, nii et rahvasaadikute arv vähendatakse 50-le.

isikut ei või kandidaadina üles seada rohkem kui kolmes valimisringkonnas. Üksikute parteide valimisnimekirjad võivad ühtedeks valimisteks ühineda kogu vabariigi territooriumil nimekirjade ühenduseks. Kehtib fikseeritud nimekirjade süsteem selle möödusega, et valija võib nimekirjas alla kriipsutada ühe kandidaadi nime, kelle poolt ta hääletab, ja anda talle seega eelishääle. Valimised toimuvad kolmel üksteisele järgneval päeval (RVRRS § 76<sup>131</sup>). Kohad jaotatakse D'Hondti süsteemi järgi.

Mõningad puudused eelkirjeldatud valimisõiguse põhijoontes kõrvaldati 18. veebruaril 1926 välja antud „Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seadusega“<sup>132</sup>. Siin käsitleme vaid olulisi erinevusi varasemast valimisõigusest. Kõrgeim valimisi korraldav instants ei ole nüüd enam Riigikogu juhatus, vaid valimiste peakomitee, mis koosneb Riigikogu esimehest ja juhatuse liikmetest, ühest kohtupalati liikmest (selle enda valitud) ja ühest kohtuministri nimetatud prokuratuuri esindajast (RVRRS § 6<sup>133</sup>). Valimiste peakomitee istungitel võivad osaleda kandidaadinimekirjade esindajad nõuandva hääleõigusega (RVRRS § 12 lg 5<sup>134</sup>). Seni kontrollis valimiste õiguspärasust Riigikogu ise, nüüd saab valimiste peakomitee otsuseid kandidaadinimekirjade annullemise kohta ja seoses valimistulemustega vaidlustada administratiivkohtumenetluses<sup>135</sup> Riigikohtus (RVRRS § 11).

Nimekirja esitamisel valimiste peakomiteele on ette nähtud 500 krooni<sup>136</sup> suuruse kautsjoni tasumine, mis kantakse riigituludesse, kui Riigikogusse ei pääse ükski kandidaat nimekirjast (RVRRS § 45). Vähem kui kaks rahvasaadikukohta saanud nimekirju ei võeta lõplikul kohtade jagamisel arvesse (RVRRS § 92). Nende kahe uue sätte eesmärk on ära hoida parteilist killustumist.

<sup>131</sup> 1920. aasta seaduses (vt lõigu algus) § 66, 1926. aasta seaduses (vt järgmine lõik) § 76. – *Tõlk.*

<sup>132</sup> Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seadus. – RT 1926, 16, 17.

<sup>133</sup> Tegelikult § 12 lg 1. – *Tõlk.*

<sup>134</sup> Täpsemalt sätestas see norm: „Riigikogu valimiste peakomitee istungitest võivad osa võtta nimekirjade ühenduste ja iseseisvate nimekirjade esitajad (§ 48), kuid sõnaõigus on neil ainult nende poolt esitatud nimekirjade ühendusi või iseseisvaid nimekirju puudutavates küsimustes.“ § 48 lg 1 ls 1 sätestas omakorda: „Kandidaatide nimekirja esitav kodanikkude rühm peab nimetama nimekirja esitaja, kes tema poolt volitatud on Riigikogu valimiste peakomiteega asju ajama.“ – *Tõlk.*

<sup>135</sup> Tänapäeval halduskohtumenetluseks nimetatavat kohtumenetluse liiki nimetati administratiivkohtumenetluseks. – *Toim.*

<sup>136</sup> Arvestades valuutakursse ning USA-s tehtud arvutusi dollari ostujõu kohta Csekey artikli kirjutamise ja selle tõlkimise ajal, võiks ühe tolleaegse Eesti krooni lugeda umbkaudu võrdseks üheksa praeguse euroga. – *Tõlk.*



Reform tõi kohe kaasa soovitud mõju. Kui esimese Riigikogu valimistel 27.–29. novembril 1920 osales 18 parteid ja neist 10-l õnnestus saada kohti rahvaesinduses, siis teise Riigikogu valimisteks 5.–7. mail 1923 suurenes parteide arv 26-le, kellest 14 olid edukad. Kolmanda Riigikogu valimisteks 15.–17. mail 1926 vähenes parteide arv päris oluliselt – 14-le; neist 10-l parteil õnnestus saada kohti Riigikogus.<sup>137</sup> Kahe eelmainitud nõude põhiseaduslikkus seati kahtluse alla selles mõttes, et nendega rikutakse põhiseaduses sätestatud tingimatult proportsionaalsete valimiste põhimõtet. Nelja väikepartei poolt valimiste peakomitee vastu pärast valimisi esitatud kaebused jättis Riigikohtu administratiivosakond aga rahuldamata, tunnustades seega valimisseaduse põhiseaduspärasust. Riigikohtu tõlgenduse kohaselt välistab proportsionaalsete valimiste nõue PS §-s 36 ainult majoritaarse valimissüsteemi.<sup>138</sup> Aga kuna põhiseadus määratleb samas paragrahvis sõnaselgelt rahvaaadikute arvu ja kaudselt keelab nende arvu vähendamise lihtseadusega, saab proportsionaalsete valimiste mõistele anda PS § 36 süstemaatilise tõlgendamisega kitsama tähenduse.

Arvestamata teisi, vähem olulisi muudatusi, võeti valimisseadusse sisse ka 12. veebruari 1925 „Riigikorra kaitse seaduse“<sup>139</sup> sätteid (RVRRS §-d 46–47).

### 3. [Rahva vahetu seadusandlusõigus]

Mis puutub rahva vahetusse seadusandlusõigusesse, siis läheb Eesti põhiseadus siin palju kaugemale kui teised sõjajärgsed konstitutsioonid. Siduvale referendumile ei allu mitte ainult põhiseadus, vaid ka tavalised seadused, juhul kui seaduseelnõu esitatakse rahvaalgatuse korras Riigikogule ja Riigikogu selle tagasi lükkab (RVRRS § 29 lg 2). Põhiseaduse §-s 30 ette nähtud rahvahääletus sai täpsustatud Riigikogu kodukorra ja valimisseadusega. Kui Riigikogu liikmed soovivad, et kolmandal lugemisel vastu võetud seadus jääks kahe kuu jooksul

<sup>137</sup> Vt II Riigikogu valimised/Élections au Parlement. Bureau Central de Statistique de l'Estonie. Tallinn 1923; III Riigikogu valimised/Élections au Parlement. Bureau Central de Statistique de l'Estonie. Tallinn 1927. Vt ka K. Braunias. Die Wahlreformen der Jahre 1925 und 1926: Italien – Rumänien – Ungarn – Tschechoslowakei – Estland – Litauen. – Zeitschrift für Politik 17/1928, lk 47–63.

<sup>138</sup> Riigikohtu administratiivosakonna otsuse põhjendusi vt kõige põhjalikumalt menetluses Üürnikkude Liidu kaebuse üle valimiste peakomitee vastu 14.06.1926 (Nr 1045 II). Olulises osas on see allikas avaldatud ka saksa keeles; vt E. Maddison. Das Grundgesetz und das Prinzip der Proportionalität. – Revaler Bote 07.08.1926, nr 149, lk 3; 08.07.1926, nr 150, lk 3.

<sup>139</sup> Viide 109.

välja kuulutamata, siis peavad RKK § 58 kohaselt vähemalt kolm rahvasaadikut kolme päeva jooksul pärast seaduse vastuvõtmist esitama oma soovi kirjalikult Riigikogu juhatusele. Seejärel peab vähemalt kolmandik Riigikogu seaduslikust koosseisust seitsme päeva jooksul seaduse vastuvõtmisest arvestades esitama Riigikogu juhatusele kirjaliku nõudmise lükata seaduse väljakuulutamise edasi.

Et oleks võimalik asuda ette nähtud 25 000 hääleõigusliku kodaniku allkirjade kogumisele, on RVRRS § 30 kohaselt nõutav 500 krooni suuruse kautsjoni sissemaksmine. Selle nõudmise põhiseaduslikkus on kahtluse alla seatud.<sup>140</sup> Sellisel viisil rahvale hääletamiseks esitatud seadus loetakse vastu võetuks, kui enamik rahvahääletusel osalenutest on selle poolt. Seadus loetakse aga tagasi lükatuks, kui selle vastu hääletab enamus ja see enamus vastab vähemalt poolele hääleõiguslike kodanike arvust, kes osalesid viimastel Riigikogu valimistel (RVRRS § 37).

Samad nõuded seab valimisseadus ka rahvaalgatusele, mis aga on vastuolus PS §-s 31 sätestatuga, sest selles nõutakse ainult „osavõtjate enamust“. Samuti on vaieldav, kas põhiseadusele vastavad RVRRS § 28, mille kohaselt rahvaalgatusele peab alla kirjutama vähemalt 500 hääleõiguslikku kodanikku, ja § 30 lg 3, mis nõuab 500-kroonise kautsjoni tasumist.

Riigikogu ei või talle rahvaalgatuse korras esitatud seaduseelnõu teksti muuta (RVRRS § 29 lg 2). Põhiseadus ei sätesta, kas Riigikogu võib tavalise rahvasaadusandluse teel (erinevalt põhiseaduslikust) kehtestatud seadusi lihtseadusega tühistada või muuta. Seda võimalust takistaksid ainult poliitilised põhjused.

Suure vaidluse ajendas PS § 34 tõlgendamine. Nimelt on selles loetletud küsimused, mille puhul konstitutsiooniline seadusandja soovis välistada rahvahääletuse. Kui nüüd kehtestati „Riikliku maatagavara loomiseks võõrandatud maade eest tasumaksmise seadus“ 5. märtsist 1926<sup>141</sup>, esitas sotsiaaldemokraatide fraktsioon<sup>142</sup> Riigikogu juhatusele taotluse saavutada seaduse tagasilükkamine rahvahääletuse teel. Juhatatus andis taotlusele tavalise käigu ja lubas asuda allkirjade kogumisele. Tagantjärele väljendati aga erinevatest leeridest kahtlust, kas selline rahvahääletus ei ole mitte vastuolus PS §-ga 34. Nimelt on selle järgi „maksuseadused“ rahvahääletamiselt välistatud. Eri tõlgendused on andnud mitmetähenduslikule eestikeelsele sõnale „maksuseadused“ tähenduse *Abgabengesetze*

<sup>140</sup> Vrd E. Maddison, O. Angelus (viide 20), lk 43 [eestikeelses tõlkes lk 368 – *tõlk.*].

<sup>141</sup> Viide 44.

<sup>142</sup> Fraktsiooni („rühma“) mõiste tuleneb Riigikogu kodukorra §-dest 6–7.

või *Finanzgesetze* (Preisimaa konstitutsiooni art 6 lg 3<sup>143</sup> eeskujul). Kuulanud ära erikomisjoni arvamuse, otsustas Riigikogu juhatus tunnistada põhiseadusevastaseks sotsialistide taotluse peatada hüvitamiseaduse väljakuulutamine ja seda Riigikogu täiskogule üldse mitte esitada. Poliitiliselt võis see otsus õige olla, aga PS § 34 termini „maksuseadus“ tõlgendamisel tuleb siiski lähtuda sellest, et kahtluse korral tuleks eeldada selle organi pädevust, keda põhiseadus nimetab riigivõimu kandjana. Ja see on PS § 27 alusel rahvas ise hääleõiguslike kodanike kujul. Kodanike õigus rahvahääletusele on põhiseaduse järgi kõikidest seadustest kõrgem. Põhiseaduse § 34 sätestab ainult üksikud sõnaselged erandid ja just sellepärast tuleb seda tõlgendada kitsalt. Aga isegi siis, kui tõlkida sõna „maksuseadused“ saksa keelde terminiga *Finanzgesetze*, ei ole sellega veel tõendatud, et see mõiste peaks hõlmama mitte ainult seadusi riigi ja kohaliku omavalitsuse sissetulekute, vaid ka avalike väljaminekute kohta. Just uuemas finantsõiguskirjanduses kasutatakse terminit *Finanzgesetze* eranditult avalike sissetulekute tähistamiseks ja vastupidi terminile *Steuergesetze* hõlmab see mitte ainult makse, vaid ka teisi koormisi, lõive, makseid jne reguleerivaid seadusi, mitte aga seadusi riigi väljaminekute kohta, mida kujutab endast kõnealune hüvitamiseadus.

#### 4. [Riigikogu toimimise põhimõtted]

Põhiseaduse § 38 reguleerib üldiselt Riigikogu liikmete ametikeelde. Peale valitsuse liikmete abide ei või valitsuse ega haldusasutuste poolt nimetatud või valitud riigiametnikud rahvasaadikuks olles oma ametisse jääda. Mõne ameti puhul on vaieldav, kas need langevad selle keelu alla või mitte. Näiteks Tartu Ülikooli professorid valib ülikool kui autonoomne institutsioon, kinnitab aga haridusminister. Nad ei ole seega riigiasutuse nimetatud või valitud riigiametnikud ja nende rahvasaadikuseisundi vastu saaks vaielda äärmisel juhul põhjendusega, et neil on raske täita samal ajal oma teenistuskohustusi. Keeld ei puuduta Riigikogu ja tema allüksuste, samuti kohtuasutuste poolt ametisse seatud ametnikke. Kohtunikele võib säärase keelu kehtestada lihtseadusega (PS § 72).

Riigikogu legislatsiooniperioodi pikkuseks on kehtestatud kolm aastat (PS § 39). Kuna Riigikogu on Eesti rahva järel kõrgeimaks võimuks, on sellist ülekaalukat tähendust arvestades tema tegevus katkematu (PS §-d 39 ja 43). Riigikogu koosseis võib niisiis töötada kauem kui kolm aastat – nimelt

<sup>143</sup> Tundub, et originaalis on trükiviga ja tegelikult peab autor silmas art 62 lg-t 3. – *Tõlk.*

päevani, mil uue Riigikogu valimiste tulemused avaldatakse Riigi Teatajas (RVRRS § 101).

Riigikogu juhatuse liikmete arvu sätestab RKK § 1. Kummalisel kombel ei sätesta mitte kodukord, vaid valimisseadus (§ 101 lg 2), et eelmise Riigikogu juhatuse volitused kestavad uue esimehe valimiseni.

Põhiseaduse §-s 44 sätestatu kohaselt tuleb Riigikogu kodukord kehtestada seaduse vormis. See toimus seadusega 28. aprillist 1921<sup>144</sup>. Kodukorra § 46 täiendati seadusega 15. detsembrist 1922<sup>145</sup> ning §-d 126 ja 128 muudeti seadusega 5. juulist 1923<sup>146</sup>. Riigikogu vanematekogu otsused sisaldavad selgitusi kodukorra kohta.<sup>147</sup>

Mis puutub rahvasaadikute immuniteti, siis esitas aruandja Strandman PS § 48 sõnastuse kohta põhiseaduskomisjoni selgituse, et rahvasaadikute vastutuse piiramisele taheti seada rangemad piirid, kui on teistes parlamentides. Näiteks ei saa rahvasaadikuid poliitiliste kõnede eest vastutusele võtta, laimamise ja solvamise eest saab aga ka kohtusse kaevata.<sup>148</sup> Laiema tõlgenduse andis Riigikohtu kriminaalosakond oma põhjendustes otsusele endise sõjaministri J. Sootsi kaebuse asjas rahvasaadik M. Martna vastu 19./26. maist 1926 (nr 243<sup>149</sup>).

<sup>144</sup> Riigikogu kodukord. – RT 1921, 33, 26.

<sup>145</sup> Riigikogu kodukorra täiendamise seadus. – RT 1922, 159, 106.

<sup>146</sup> Riigikogu kodukorra muutmise seadus. – RT 1923, 95, 74.

<sup>147</sup> Riigikogu kodukord, Põhiseadus, Põhiseaduse maksmapaneku seadlus. Tallinn 1924 (Riigikogu väljaanne).

<sup>148</sup> AKP. 4. istungjärk 1920, v 829.

<sup>149</sup> Riigikohtu 1926. aasta otsustekogumikus nr 74. Riigikohus ütles selles otsuses: „Põhiseaduse §[-st] 48 /.../ tuleb järeldada, esiteks, et Riigikogus ja selle komisjonides tehtud poliitiliste avalduste eest vastutab Riigikogu liige ainult kodukorra põhjal, see on Riigikogu enese ees, ja teiseks, et poliitiliste avalduste eest, mis tehtud Riigikogus ja selle komisjonides, ei kanna Riigikogu liige „mingisugust vastutust“, see on, et Riigikogu ja selle komisjonide seaduslikudel koosolekutel tehtud poliitiliste avalduste (ettenähtud korras peetud kõnede, hääletamise jne) eest ei saa Riigikogu liiget vastutusele võtta ei kriminaal- ega tsiviilkohtukorras, ei administratiiv- ega ka väljaspool Riigikogu distsiplinaarkorras. Erasüüdistaja /.../ palus M. Martnat vastutusele võtta ja karistada kõnede eest, mis Mihkel Martna kui Riigikogu liige oli pidanud Riigikogu koosolekul ja Riigikontrolli eelarve arutamisel. Riigikogu liikme poolt tema ametikohuste täitmisel ja Riigikogu koosolekul ettenähtud korras peetud kõned ükspuhas, kas need olid sihitud ametnikkude, teiste rahvasaadikute või eraisikute vastu, kuuluvad poliitiliste avalduste hulka, millest kõneleb Põhiseaduse § 48 ja mille eest Riigikogu liige ei kanna mingisugust vastutust. Et Riigikogu liikme Mihkel Martna kõned, mille eest teda palutakse vastutusele võtta ja karistada, poliitiliste avalduste hulka kuuluvad, ja et ta need kõned on pidanud oma ametikohuste täitmisel Riigikogu koosolekutel 14. veebr, ja, 17 veebr 1923 a, siis ei saa Põhiseaduse § 48 põhjal nende kõnede eest tema vastu süüdistust tõsta.“ – *Tõlk.*

Rahvasaadikute sõidukulude hüvitamise sätestamise jättis PS § 51 rakendus-seadusandlusele piiranguga, et selle muutmine jõustub alles järgmise Riigikogu koosseisu suhtes. Nii anti „Riigikogu liikmete tasu- ja sõiduraha seadus“ välja 25. märtsil 1926<sup>150</sup>. Rahvasaadikud saavad 180 krooni kuus. Riigikogu esimees saab sama suurt kuutasu kui Riigivanem (750 krooni). Komisjonikoosolekutest osavõtu, ettekannete esitamise jms eritasud sätestab RKK § 126. Need ei või ületada 120 krooni kuus<sup>151</sup>, kusjuures istungitelt puudumise korral on võimalikud mahaarvamised (RKK § 127). Peale selle saavad rahvasaadikud korteri- ja sõiduraha (RKK § 128 ja eelnimetatud seaduse § 4), lisaks on neil „Riigikogu liikmete tasuta sõidu seaduse“ alusel 18. detsembrist 1925<sup>152</sup> tasuta sõidu õigus riigi piires riiklikel laevadel ja raudteedel.

## 5. [Seadus materiaalses ja formaalses mõttes ning Riigikogu funktsioonid]

Seaduse mõistet Eesti põhiseadus ei defineeri ja sõna „seadus“ pruugitakse – siin nagu teisteski konstitutsioonides – kohati materiaalses, kohati formaalses mõttes. Materiaalne seadusemõiste esineb Eesti põhiseaduses küll päris harva, nimelt § 4 lg-tes 1 ja 2, §-s 6, § 8 lg-tes 2 ja 4 ning §-s 10. Kõikidel teistel juhtudel, kui põhiseadus kehtestab mingiks puhuks seadusenõude või -reservatsiooni, peetakse silmas seadusi formaalses mõttes.<sup>153</sup> Iseäranis tuumikparagrahvides (§-d 30–34 ja 52–54), milles on reeglid seaduste tekkimise kohta, käsitatakse seaduse mõistet formaalses tähenduses. Põhiseaduse §-s 34 sätestatust, mille kohaselt välistatakse rahvahääletuse alt seal ammendavalt loetletud küsimused, mis ei sisalda õiguslauseid, s.t ei ole seadused materiaalses mõttes, nähtub selgesti, et põhiseadus peab vahetu rahvaseadusandluse (§-d 29–34) puhul silmas üksnes formaalset seadusemõistet. Vastupidisel juhul poleks olnud mõtet loetleda §-s 34 küsimusi, mis materiaalses seadusemõistes üldse ei sisaldugi. Sellest tõdemusest tuleneb järeldus seadusemõiste kohta §-s 35, mis sätestab Riigikogu põhimõttelise pädevuse. Kuna selles paragrahvis nimetatakse Riigikogu sõnaselgelt rahva

<sup>150</sup> Riigikogu liikmete tasu- ja sõiduraha seadus. – RT 1926, 34, 60.

<sup>151</sup> Tegelikult Riigikogu kodukorras (viited 144–146; Riigikogu kodukorra muutmise seadus. – RT 1926, 62, 81) sellist ülempiiri ei olnud. – *Tõlk.*

<sup>152</sup> Riigikogu liikmete tasuta sõidu seadus. – RT 1925, 197/198, 134.

<sup>153</sup> Nii on §-des 3, 9, 12 (lg 2), 17 (lg 2), 18 (lg 4), 19, 24, 25, 28 (lg 1 ja 2), 36 (lg 2 ja 3), 44, 51, 58, 60 (p 2 ja 7), 70, 71 (lg 2), 72–75, 77–81, 83 ning 84.

esindajaks, teostab ta järelikult sedasama formaalset seadusandlust, mille mõiste on §-de 29–34 tõlgenduse kohaselt antud vahetule rahvaseadusandlusele.

Põhiseaduse §-st 52 jääb siiski mulje, nagu oleks selles soovitud eristada seadusi formaalses ja materiaalses mõttes. Nimelt vastandatakse siin seadustele kui sellistele, s.t õigusloometegevusele, terve hulk haldustegevusi. Kui mõlemad tegevused kulgeksid sama seadusandlikku teed mööda ja ühesuguses seaduse vormis, siis võiks nende paragrahvide sõnastuse järgi tõmmata piiri materiaalsete ja formaalsete seaduste vahele. Sellisel juhul oleks ainus eristustunnus seaduste kui selliste ja Riigikogu muude tahteavalduste vahel ainult sisuline. Põhiseaduse §-s 52 toimivas piiratluses lasuks siis ühtlasi piiritlus seaduse vahel materiaalses ja formaalses mõttes. Eristus PS §-s 52 ei põhine aga sisulisel, vaid üksnes puhtformaalsel tunnusel. See seisneb selles, et seadused vajavad seadusandlusprotsessi, mis koosneb debatist ja parlamentaarsest hääletamisest kolmel eri lugemisel ning kuulutatakse seadustena välja Riigi Teatajas, samal ajal kui muud Riigikogu tahteavaldused menetletakse § 52 sõnastuse järgi „muude asjadena“, mida kodukord nimetab „esitisteks“, ühe lugemisega (RKK § 44) ja kuulutatakse välja Riigikogu otsustena.<sup>154</sup> Põhiseaduse §-s 52 esitatud loetelu ei puuduta seega mitte eristust seaduste vahel formaalses ja materiaalses mõttes, vaid hoopis formaalset piiritlemist Riigikogu seadusandliku tegevuse ja tema osalemise vahel riigi haldustegevuses.<sup>155</sup>

Äsja öeldust tuleneb seega, et Riigikogu on alaline kollegiaalne riigiorgan, millel on täita põhiseadusega kehtestatud riiklikud ülesanded. Riigikogu funktsioonid jagunevad niisiis järgmistesse gruppidesse.

<sup>154</sup> Enne 01.01.1928 eksisteeris veel üks erinevus: seadused kuulutati välja Riigi Teataja I osas, Riigikogu otsused ja teadaanded aga II osas.

<sup>155</sup> Samal seisukohal on W. Meder (viide 39), lk 7–8. Teisiti arvab E. Maddison. Seadusest põhiseaduse seisukohalt. – Eesti Politseileht V/1925, lk 789; E. Maddison, O. Angelus (viide 20), lk 57 [eestikeelses tõlkes lk 379 j – *tõlk.*]; A. Palvadre retsensioonis minu teosele „Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts“. – Õigus VIII/1927/1, lk 30.

Seadusandlusfunktsioonid puudutavad formaalses mõttes seaduste kehtestamist (PS § 52). Nende hulgas on ka lepingud välisriikidega (PS § 60 p 3), samuti sõja kuulutamine ja rahu sõlmimine (PS § 60 p 4)<sup>156</sup>.

Riigikogul on alljärgnevad haldusfunktsioonid:

- I. Riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve kinnitamine (PS § 52 ja 60 p 1).<sup>157</sup>
- II. Otsused laenude võtmise üle (PS § 52).
- III. „Muud asjad“, mida Riigikogu kodukorra VI peatükis nimetatakse „esitisteks“:
  1. Valimised (mõnikord „otsuse“ vormis):
    - a) Riigikogu sisemise enesehaldusega seotud valimised (PS § 43 ja ajutine kodukord);
    - b) valitsuse ametissenimetamine (PS § 59);
    - c) Riigikohtu liikmete valimine (PS § 69);
    - d) riikliku kontrolliaparaadi ametiseseadmine (PS § 55).
  2. Otsused (kohati ka „Riigikogu juhatuseteadaanded“):
    - a) sisemise enesehaldusega seotud otsused (ajutine kodukord);
    - b) valitsuse vabastamine ametist (PS § 59 ja 64);
    - c) sõjaseisukorra väljakuulutamise ja lõpetamise (enne seaduses sätestatud lõppemisaega) kinnitamine (PS § 60 p 5 ja § 34);
    - d) valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmisega seotud otsused (PS § 67);
    - e) mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamine (PS § 34 ja 82).

<sup>156</sup> Otsustamata on küsimus, kas sõja kuulutamine ja rahu sõlmimine peavad toimuma seadusega, nagu näeb ette nt Saksamaa konstitutsiooni art 45 lg 2, või Riigikogu otsusega. Tartu rahuleping Nõukogude Venemaaga 02.02.1920 ratifitseeriti seadusega 13.02.1920 (RT 1920, 24/25). Kuna sõja kuulutamine ja rahu sõlmimine esinevad §-s 34 ja § 60 p-s 4 koordineeritult, võiks sellest järeldada, et seadusevorm kehtib nii rahu sõlmimise kui ka sõja kuulutamise suhtes. Siiski ütleb § 60 p 4: „[Vabariigi Valitsus] kuulutab sõja ja teeb rahu Riigikogu vastava otsuse põhjal.“ Mõlemad toimingud võiks seega toimuda otsuse vormis. Võib ka eeldada, et eesseisva ohu korral on seaduse vorm sõjakuulutamiseks vähem sobiv, sest kolm lugemist võtavad ju ikka mõne päeva aega.

<sup>157</sup> Esmapilgul paistab, et ka eelarvet tuleb käsitada seadusena formaalses mõttes. Nii on „Riigi eelarve seaduse“ kohaselt 24.11.1925 (RT 1925, 185/186) nõutav eelarve läbivaatamine ja kinnitamine Riigikogu poolt seadustele ette nähtud vormis (eelarvekomisjon ja kolm lugemist täiskogul) (§ 29). Riigi Teatajas avaldatud riigieelarve ei kanna aga pealkirja „seadus“. Põhiseadus ei sisalda rohkem nõudeid eelarve kinnitamise viisile ja ka PS § 52 sõnastus jätab lahtiseks võimaluse, et edaspidi kehtestatava seaduse alusel hakatakse eelarvet kinnitama ka mingis muus vormis kui seadusena.

## 6. [Seadusandlusfunktsioon]

Riigikogu tähtsaim funktsioon on igatahes seadusandlus. Seadusandluse kulg on alljärgnev.

Seaduseelnõu võib Riigikogule esitada iga rahvasaadik, iga fraktsioon, iga Riigikogu komisjon, valitsus (RKK § 38) ja 25 000 hääleõiguslikku kodanikku rahvaalgatuse korras (PS § 31). Peale eelnimetatute võivad taotlusi esitada ka Riigikogu vanematekogu, esimees ja juhatus, üksikud valitsuse liikmed, Riigikohus, riigikontrolör ja eriseaduste alusel muudki asutused ja ametnikud (RKK § 39).

Seaduse sisu määratakse kindlaks kolmel lugemisel. Just praegu planeeritakse kodukorra muutmist lihtsamaks. Juhatuse eelnõu kohaselt lisatakse seaduseelnõu teise ja kolmanda lugemise vahele kolmepäevane tähtaeg, võimaldamaks paranduste otstarbekamat läbivaatamist. Peale selle peab seaduseelnõu enne kolmandat lugemist läbi vaatama redaktsioonikomisjon, kes kontrollib seda keeleliselt (praegu toimub see RKK § 55 kohaselt vastupidi); kui kolmandal lugemisel tehakse eelnõusse muudatusi, peab redaktsioonikomisjon needki läbi vaatama. Suuremad seaduseelnõud (nt riiklikud lepingud), mille puhul ei ole oodata muudatusi, võib Riigikogu juhatus kohe pärast laekumist redaktsioonikomisjonile läbivaatamiseks üle anda. Kui seaduses leitakse pärast kolmandat lugemist vigu, on juhatusel õigus vanematekogu kaudu nõuda vigade kõrvaldamist Riigikogu istungil.<sup>158</sup>

Riigikogu kodukorramuudatusega nähti ette, et seadus võetakse vastu (kinnitatakse) seaduseelnõu kolmandal lugemisel. Vormistamine ehk dokumenteerimine toimub sel viisil, et Riigikogu esimees ja sekretär (või nende abilised) koostavad seaduseteksti originaaldokumendi ja märgivad sellele Riigikogu poolt vastuvõtmise kuupäeva.

Mis puutub seaduste väljakuulutamisse, siis on PS § 54 mugava tõlgendamise tagajärjel tekkinud kummaline praktika, et pakilistel juhtudel ütleb Riigikogu sageli seaduse lõppsättes: „See seadus jõustub vastuvõtmisega.“ Niisugune säte,

<sup>158</sup> Viimase sätte ajendas juhtum praktikas. Pärast „Perekonna abiraha seaduse muutmise seaduse“ 20.05.1927 (RT 1927, 53, 52) lõplikku vastuvõtmist Riigikogus leiti selles enne väljakuulutamist vastuolusid. Et takistada vigase seaduseteksti väljakuulutamist, esitas vanematekogu Riigikogus taotluse anda juhatusle õigus väljakuulutamist keelduda, kui seaduses on tõsised tehnilised puudused. Ehkki selle taotluse sisu ei ole põhiseadusega vastuolus, seati seesuguse menetluse põhiseaduslikkus õigustatult kahtluse alla, sest PS §-st 3 tulenevalt saab väljakuulutamiskohustuse täitmata jätmise volituse anda Riigikogu juhatusle ainult seadusega, mitte aga esitise alusel.



mille kohaselt seadus jõustub enne väljakuulutamist, on vastuolus mitte ainult põhiseaduses sõnastatu, vaid ka Riigikogu kodukorra §-ga 58. Eesti Riigikogu ideoloogia on praegusel juhul tahtmatult eksiteele viidud Vene impeeriumi 23. aprilli 1906 konstitutsiooni art-test 91 ja 93, sest seal oli formaalne avaldamisprintsiip materiaalsega läbiseegi. Tõlgendamise raskuspunkt on PS § 54 kõrvallauses, mis ütleb: „[k]ui seaduses eneses muud korda ja tähtaega ei ole ette nähtud“. See säte käib ainult materiaalse seadusjõu kohta, millele peab aga eelnema formaalne. Kõnealune vormel annab Riigikogule õiguse määrata kindlaks üksnes seaduste materiaalne kehtivus. Seda saab tõlgendada üksnes nii, et seaduse jõustumise algushetke võib delegeerida kas hilisemale seadusele või valitsusele või ministrile.<sup>159</sup>

Ehkki PS § 53 sõnastuse järgi on seaduste väljakuulutamine Riigikogu pädevuses, avaldab seaduste tekstid Riigi Teatajas kohtuminister, kes teeb ka järelevalvet Riigi Teataja üle ja kannab selle eest toimetajavastutust. Kehtivuse kaotanud „Ajutine seaduste ja administratiivsete korralduste väljaandmise ja väljakuulutamise kord“ 30. detsembrist 1918<sup>160</sup> tühistati „Riigi Teataja seadusega“ 16. detsembrist 1927<sup>161</sup>. Alates 1. jaanuarist 1928 jaguneb Riigi Teataja kaheks osaks. Esimeses osas avaldatakse seadused, rahvusvahelised aktid, seadlused, peale selle riigi ja kohaliku omavalitsuse organite määrused, korraldused ja otsused, millel on üldise õigusnormi iseloom („sundiseloome“). Riigi Teataja Lisas avaldatakse kõik muud teadaanded, kuulutused, üleskutsed jne. Uuenduseks on

<sup>159</sup> See küsimus tekitas Eestis suure vaidluse. Viiendal Eesti õigusteadlaste päeval 08.–09.04.1926 Tartus esindasid vastuseks minu referaadile teistsugust seisukohta endine kohtuminister Tief ja osavõtjate enamus – ehkki väike. Häälteenamusega vastu võetud 2. resolutsioon kõlas: „Erandid juhtudel võib seadus jõustuda ka enne väljakuulutamist, kui ta kuulutatakse välja mingil muul, temas endas ettenähtud viisil või muus korras Riigikogu juhatuse poolt. Sellised seadused kuulutatakse tagantjärele välja Riigi Teatajas.“ Vt põhjalikult S. Csekey. Seaduste väljakuulutamine Eestis. Referaat: Die Verkündung der Gesetze in Estland (= Bibliotheca Hungarico-Estica nr 3). Tartu, Budapest 1926; S. Csekey (viide 9), lk 18 j ja 34 j. Samal arvamusel on E. Maddison. Seaduste väljakuulutamine põhiseaduse seisukohalt. – Päevaleht 20.10.1925, nr 284, lk 2; E. Maddison. Seaduste väljakuulutamise põhiseaduse järgi. – Eesti Politseileht VII/1927/5, lk 65 j. Viimati osutatud artikkel esitab tähtsaid tõendeid siin tekstiski väljendatud seisukoha õigsuse toetuseks. Teisel seisukohal on O. Tief. Seaduse maksma hakkamine põhiseaduse järgi. – Õigus VII/1926/7, lk 192 j; A. Palvadre oma kõnes viiendal õigusteadlaste päeval (Õigus VII/1926/8, lk 212 j) ja oma retsensioonis minu teosele „Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts“ (Õigus VIII/1927/1, lk 30 j).

<sup>160</sup> Ajutine seaduste ja administratiivsete korralduste väljaandmise ja väljakuulutamise kord. – RT 1919, 1, 1.

<sup>161</sup> Riigi Teataja seadus. – RT 1927, 115, 92.

see, et määrused jõustuvad nagu seadusedki kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui määruks endas ei ole sätestatud muud aega või teistsugust jõustumisviisi (§ 8). Praeguseks on lõpetatud kaitseväge õigusaktide väljaandmine Riigi Teataja eraldi numbriena. Muus osas avaldamiskord uue seaduse järgi vanast märkimisväärselt ei erine. Kohtuministril on endiselt tegelik kontrolliõigus mitte ainult valitsusele alluvate asutuste, vaid ka teiste ministrite üle.<sup>162</sup>

Ametlikku, jooksvalt muudetavat Eesti seaduste kogu<sup>163</sup> seni ei ole. Sellise loomine Riigi Teataja kõrvale on tulevikuküsimus. Kergendamaks orienteerumist praegu valitsevas õigusallikate mitmekesisuses, on Otto Tief kohtuministeeriumi kodifikatsiooniosakonna ülesandel seadnud kokku tänuväärse sisujuhi, milles esitatakse nii Eesti kui ka Vene, samuti Saksa okupatsioonijast pärinevate õigusnormide register, mis väljaandja hinnangul veel kehtivad.<sup>164</sup>

## B. Haldus

### 1. [Täidesaatva võimu ülesehitus]

Täidesaatva võimu kandja Eestis on valitsus kui kollegiaalne organ. See süsteem on täielikus vastavuses demokraatlik-vabariikliku mõttega. Eraldi presidendiameti sisseseadmine oli alguses põhiseaduse eelnõus küll sätestatud, aga siis hakkasid põhiseaduskomisjonis tooni andma presidendiameti loomise vastu kõnelevad argumendid. Need olid iseäranis rahvavõimu põhiidee, kuna täidesaatva võimu koondamine ühe inimese kätte tähendanuks rahva suveräänsuse kärpimist; peale selle pürgimus hoida Riigikogu tihedat seost valitsusega – presidendile vetoõiguse andmine mõjutanuks parlamendi võimupositsiooni ja lõpuks olevat presidendi esindusseisundi hiilgus ühitamatu demokratiismi põhiideega.<sup>165</sup>

<sup>162</sup> Vt selle kohta E. Maddison. Uus kord. – Eesti Politseileht VIII/1928/3, lk 34–35.

<sup>163</sup> Palavikulisest seadusandlikust tegevusest annavad tunnistust seni vastu võetud seaduste arvud: 1919: 207, 1920: 652, 1921: 277, 1922: 99, 1923: 129, 1924: 107, 1925: 142, 1926: 118 ja 1927: 99.

<sup>164</sup> Tiefsi töö kannab pealkirja: I: Sundnormide (seaduste ja määruste) süsteemiline nimestik (lk 1–508). II: Riigi Teataja üldine sisujuht (lk 509–692). Tallinn 1925. Vrd siia juurde ka S. Csekey. Die in der Republik Estland geltenden Gesetze. – Ostrecht II/1926, lk 520 j.

<sup>165</sup> Vt aruandja Asti selgitusi Asutavas Kogus. AKP. 4. istungjärk 1920, v 885–887.

Vabariigi Valitsus koosneb Riigivanemast ja ministritest. Viimaste arv, nende tööjaotus ja täpsem kodukord pidi PS § 58 kohaselt kindlaks määratama eriseadusega. Seda ei ole aga seni veel tehtud. Praeguseks on korraldusseadused saanud ainult haridusministeerium<sup>166</sup> ja mõned peavalitsused. Muidu on ministeeriumide arv sätestatud riigieelarves ja „Riigiasutuste koosseisude ja riigiteenijate palkade seaduses“ 8. märtsist 1927<sup>167</sup>. Juhtnõarina ministeeriumide kodukorra kohta kehtib ikka veel Vene seadus „Ministeeriumide asutamise kohta“<sup>168</sup>, nii nagu üleüldse on ministeeriumid sisse seatud endise Vene impeeriumi eeskujul. Praegu on Eestis kümme ministeeriumi, kusjuures Riigivanemal ei ole portfelli. Ministeeriumid on: siseministeerium, välisministeerium, sõjaministeerium, rahaministeerium, põllutööministeerium, kaubandus- ja tööstusministeerium, teedeministeerium, haridusministeerium, kohtuministeerium ning töö- ja hoolekandeministeerium. Just praegu on ühes Riigikogu erikomisjonis arutamisel „Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seaduse“ eelnõu, milles on kulude säästmise huvides ette nähtud ministeeriumide arvu vähendamine kümnelt seitsmele. Selle kohaselt ühendataks kohtu- ja siseministeerium (sellise topeltnimetusega), haridus- ning töö- ja hoolekandeministeerium (haridus- ja sotsiaalministeeriumiks) ning raha- ning kaubandus- ja tööstusministeerium (majandusministeeriumiks).<sup>169</sup>

Demokraatlik-vabariikliku põhimõtte järjekindel elluviimine väljendub ka selles, et valitsuse kutsub ametisse vahetult Riigikogu. Mujal kehtivates konstitutsioonides esineb niisugune menetlus vaid erandina.<sup>170</sup> Koosmõjus PS §-s 64 sätestatud parlamentaarse riigikorra põhimõttega ei tähenda see õigupoolest

<sup>166</sup> Ajutise valitsemise korra § 12-a põhjal vabariigi valitsuse poolt 03.01.1921 vastuvõetud haridusministeeriumi korraldus (viide 88).

<sup>167</sup> Riigiasutuste koosseisude ja riigiteenijate palkade seadus. – RT 1927, 27, 15.

<sup>168</sup> Учреждения Министерств. – Свод Законов, 1892. а влж. I kd. II osa. 5. rmt.

<sup>169</sup> Vrd E. Maddison. Wie soll die Regierung organisiert werden? – Revaler Bote 12.–16.06.1928, nr 129, lk 3; nr 130, lk 3; nr 131, lk 3 j; nr 132, lk 4; nr 133, lk 3.

<sup>170</sup> Niisugune lahendus on Šveitsi Konföderatsiooni konstitutsioonis 29.05.1874 (art 96), Saksa-maa liikmesriikide konstitutsioonides, Danzigi Vabalinna konstitutsioonis 15.11.1920 (art 25 lg 2), peale selle Austria Liidukonstitutsioonis 01.10.1920 (Bundesgesetzblatt nr 1, § 70). Võimude ühendatus on selgeim Türgi Vabariigi konstitutsioonis 20.04.1924 (1340): art 5: „Seadusandlusõigus ja täidesaatev võim kehastuvad Suures Rahvuskogus ja on kesken-dunud tema kätte“; art 7: „(1) Täidesaatvat võimu teostab Rahvuskogu enda valitava Vabariigi Presidendi ja selle nimetatava Täitevvolinike Kogu kaudu. (2) Rahvuskogu võib valitsust igal ajal kontrollida ja ta tagandada.“ Vt E. M. Earle. The new Constitution of Turkey. – Political Science Quarterly LX/1925, lk 89.

midagi muud kui võimude lahususe printsiibi tühistamist. Valitsusest on seeläbi saanud Riigikogu täitevkomisjon. Selline tihe side täidesaatva ja seadusandliku võimu vahel seisab rahvasuveräänsuse poliitilisele mõttele igatahes lähemal kui võimude lahusus presidendivabariigis, mis toob kaasa selle, et ainus rahva esindaja – parlament – ei saa end kehtestada kõrgeima võimuna. Teisest küljest puuduvad direktoriaalsüsteemis võimude lahususe konstitutsioonitehnilised eelised. Siin ei ole parlamendi kõikvõimsusel peaaegu mingeid piire. Rahvasaadusandluse kohmakas aparaat ei ole õieti võimeline seda pidurdama või kontrollima. Kuna Eesti põhiseadus ei võimalda Riigikogu laialisaatmist ühegi väljaspool teda ennast seisva riigiorgani poolt ja kuna Riigikogu *ipso jure* laialisaatmine rahvahääletuse tagajärjel (PS § 32) on harv ja väga keeruline menetlus, ei nõrgenda see üldse rahvaesinduse võimutäiust. Just asjaolu, et Riigikogul on juba põhiseaduse sõnaselgete sätete kohaselt hulk tähtsaid haldusfunktsioone ning lisaks on veel terve täidesaatev võim tema kätes selles mõttes, et viimane on seadusandliku võimuga tihedalt seotud ja sõltub sellest, on teatavates poliitilistes ringkondades küpsenud nõudmine presidendameti sisseseadmise järele, kes oleks siis otsekui tasakaalustaja seadusandliku ja täidesaatva võimu vahel.<sup>171</sup>

Mis puutub täpsemalt valitsuse ametiseseadmise reeglitesse, siis selle küsimuse jätab põhiseadus lahtiseks. „Vabariigi Valitsuse all on mõeldav kõikide ministrite valimine korraga, oleks mõelda võinud peaministri valimist, kus üksikute ministrite valimist ei oleks, vaid peaminister kutsub teised ametisse.“<sup>172</sup>

Praegu toimitakse Eestis esimese süsteemi järgi; nii tehakse ka Austria Liidukonstitutsiooniseaduse järgi. Teine süsteem eksisteerib enamikus Saksa liikmesriikide põhiseadustes. Eesti valitsuse valimise üksikasjad võib leida

<sup>171</sup> 27.09.1926 esitas Põllumeeste Kogude fraktsioon seaduseelnõu põhiseaduse muutmiseks (nr 328/43). Selles on ette nähtud vabariigi presidendi ametikoht. Eelnõu koosneb 107-st paragrahvist ja lisatud on seletuskiri. Seitsaati tegeletakse presidendi ametikoha küsimusega Eesti õigusteadlaste päeval. Dotsent Korsakovi referaat „Parlamentaarne vabariigi president“ kuuendal õigusteadlaste päeval 21.04.1927 Tallinnas on päästnud valla elava arutelu (avaldatud ajakirjas *Õigus VIII/1927/6*, lk 163 j). Seitsmendal õigusteadlaste päeval 13.04.1928 Tartus käsitles Maddisoni presidendi instituudi siseseviimise küsimust Eestis, kusjuures õigusteadlaste päeval jõuti järeldusele, et tegelikku vajadust põhiseaduse muutmiseks ei ole. – Sõdadevahelise aja õigusteadlaste päevade ettekanded („referaadid“) ja protokollitud diskussioonid („läbirääkimised“) on koondatud kogumikku Eesti õigusteadlaste päevad 1922–1940. Protokollid. J. Erne (koost.). Tallinn 2008; Korsakovi ettekanne ja järgnenud diskussioon lk 212–221, 223–235; Maddisoni ettekanne ja diskussioon lk 309–334, 334–339. – *Toim.*

<sup>172</sup> Aruandja Ast selgitas Asutavas Kogus, et põhiseaduse komisjon pidas paremaks jätta selle küsimuse PS §-s 59 lahtiseks, nii et parlament saaks toimida oma äranägemise järgi. AKP. 4. istungjärk 1920, v 892. – *Tõlk.*

RKK §-dest 103–104, mille kohaselt Riigikogu teeb esimehele ülesandeks esitada ettepanek valitsuse koosseisu või üksikute ministrite ametisseadmise kohta. Ametisseadmine toimub lahtise hääletamise teel lihthäälteenamusega. Valitsust ei valita kindlaks ajaks nagu Šveitsis, vaid ta jääb ametisse, kuni Riigikogu ta tagasi kutsub (umbusaldushääletus) või ta vabatahtlikult tagasi astub (PS § 64). Senise praktika kohaselt tavatseb valitsus tagasi astuda ka pärast uue Riigikogu valimist.

RKK § 105 kohaselt on valitsus kohustatud ühel järgmistest Riigikogu istungitest esinema valitsuse deklaratsiooniga. Riigivanema, ministrite või rahvasaadikute vannutamist ei sätesta ükski õigusallikas.

## 2. [Täidesaatva võimu ülesanded]

Valitsuse ülesanded loetleb PS § 60 ls 1 üldiselt ja kaheksa punkti konkreetselt; sellele lisanduvad §-des 80 ja 82 sisalduvad volitused. Valitsus tegutseb osalt riigipea kohusetäitjana, osalt kõrgeima haldusasutusena. Isegi viimases funktsioonis antavates aktides võiks eristada valitsuse kui terviku toiminguid ja ministeeriumide pädevusvaldkondadesse kuuluvaid toiminguid.

Valitsuse ülesannete hulgas on tema õigus PS § 60 p 7 kohaselt määrusi anda andnud alust korduvateks arutlusteks. Selles punktis öeldakse nimelt, et valitsus „annab välja seadustega kokkukõlas määrusi ja korraldusi“. Selle sätte tõlgendamise kohta sõnastas nende ridade autor kuuendal Eesti õigusteadlaste päeval 22. aprillil 1927 Tallinnas muu hulgas järgmised kaks teesi: „1. Põhiseaduse § 60 p 7 sisaldab Vabariigi Valitsuse üldvolitust määruste andmiseks. See blankettvolitus käib nii teostamise määruste (*intra legem*) kui ka seadustasendavate ja seadustäiendavate määruste (*praeter legem*) kohta; *contra legem* määrused välistab põhiseadus aga põhimõtteliselt<sup>173</sup>. Ta teeb aga ka siin kaks erandit, lubades määruste *contra legem* väljaandmist erandmäärustena (§ 26) ja hädamäärustena kaitsevõlgedesse puutuvate seadluste näol (§ 81). Tava, mille järele Vabariigi Valitsusele antakse üksikutes seadustes erivolitused, ei ole Põhiseadusega kooskõlas. /.../ 2. Kompetentsi määruste väljaandmiseks võib anda ka teistele administratiiv-organitele kui Vabariigi Valitsusele, kuid üldmääruste juures ainult eriseadusliku volituse põhjal, kusjuures see volitus peab antud olema

<sup>173</sup> Selle viimase lauseosa on autor lisanud alles 1928. aasta artiklisse – õigusteadlaste päeval peetud ettekande avaldatud versioonis seda ei olnud. – *Toim.*

määruses endas. Vabariigi Valitsuse otsus 27. aprillist 1925. a<sup>174</sup> tuleks selles mõttes korrektsuse poolest parandada.<sup>175</sup> Selle kohta olgu veel mainitud, et Eesti seadusandlus ei tee vahet üldmäärustel (õigusmäärustel) ja halduseeskirjadel, nii nagu ka omavalitsuste autonoomsed õigustloovad aktid nimega „sundmäärus“ kujutavad riikliku omavalitsuse teooria kohaselt endast üksnes määruste alaliiki.

Seoses üht välislaenu puudutava seaduse<sup>176</sup> arutamise ja tõstatati küsimus, kas valitsusele volituse andmine välislaenu võtmiseks on üldse põhiseadusega kooskõlas.<sup>177</sup> Põhiseaduse § 52 sõnastuse järgi otsustab nimelt laenude võtmise üle Riigikogu.

Selle kohta võiks öelda järgmist: laenu võtmise võib Riigikogu kas ise teostada eriseadusega või anda valitsusele seaduse vormis blankovolituse, mis sisaldab küll põhiseadusega nõutavat otsust võetava laenu kohta, kuid jätab haldusakti väljaandmise faktilise laenuvõtmise kohta täidesaatva võimu kandjale. Siin ei ole seega tegemist – nagu on mõnelt poolt väidetud – delegalisatsiooniga, sest sellisega oleks valitsusele antud õigus kehtivates seadustes sisalduvat õiguskorda määrustega ümber kujundada. Volituses võtta välislaen sisaldub üksnes luba õigustehingu tegemiseks (aga mitte õigustloovaks tegevuseks). Sellest järeldub, et laenuvõtmise akt kui selline ei muuda kunagi kehtivat õiguskorda, rääkimata volitavast seadusest, sest selle andis täiesti korralduselt välja Riigikogu.

<sup>174</sup> Vabariigi Valitsuse otsus. – RT 1925, 75/76. See kõlab nii: „Kõigis „Riigi Teatajas“ avaldamisele kuuluvates määrustes peab ära tähendatama see vastav seadus või muu sundnorm (sundnormi nimetus, võimalikult selle vastav paragrahv ning „Riigi Teataja“ või muu sundnormide kogu, milles see avaldatud), mille põhjal määrus välja antakse.“ Sarnane säte on „Riigi Teataja seaduse“ (viide 161) §-s 5: „Riigi Teataja esimeses osas avaldatavates valitsuse- ja omavalitsuseasutuste aktides peab vastav asutus määruse, korralduse või otsuse teksti ees ära tähendama aluse, mille põhjal välja antud määrus või korraldus või tehtud otsus.“

<sup>175</sup> Vt põhjalikult S. Csekey. Määruste andmise õigus Eesti põhiseaduse järele. – Õigus VIII/1927/8, lk 240 j; S. Csekey (viide 9), lk 103 j; S. Csekey. Sur le pouvoir réglementaire de l'Administration centrale particulièrement selon le droit estonien. – Rapport général présenté à la 3e section du Troisième Congrès International des Sciences Administratives, Pariis, juuni 1927, lk 15 jj. – Csekey artikkel (mitte pelgalt kõne tekst, sest viiteaparaat on korralik) on avaldatud ka kogumikus Eesti õigusteadlaste päevad (viide 171), lk 235–247. Kahjuks ei ole avaldatud sellele ettekandele järgnenud diskussiooni protokoll. – *Toim.*

<sup>176</sup> Välislaenu seadus. – RT 1927, 58, 69.

<sup>177</sup> Asi puudutas valitsusele volituse andmist Rahvasteliidult laenu võtmiseks. – *Toim.*

### 3. [Riigivanem]

Valitsuse liikmete hulgast tõstab PS § 58 esile Riigivanema.<sup>178</sup> Riigivanema ameti loomisega saabus Eesti konstitutsiooniõigusse uus mõiste. Sõna ise pärineb Eesti ajaloost. Juba 12. sajandil nimetati pealikke „vanemateks“. Riigivanema õiguslik olemus ja põhiseaduslikud funktsioonid on põhiseaduse väljaandmisest saadik selgitamata jäänud ja seetõttu palju vaidlusi põhjustanud. Kuuendal ja seitsmendal õigusteadlaste päeval ette kantud referaatides<sup>179</sup>, millele järgnesid elavad sõnavõttud, juhtis professor Piip tähelepanu sellele, et Riigivanem teostab tööpoolest enamikku riigipea funktsioonidest(?)<sup>180</sup>, nii et ta on rahvusvahelise õiguse järgi isikuline riigipea, kuid sellegipoolest on tal siseriigis piiratud võim ja ta sõltub oma ametitoimingutes parlamendist. Riigisiselt ei ole ta *primus inter pares*, vaid täidesaatva võimu pea, kellele on antud eriline laad.

Nagu juba tähelepanu juhitud sai, sarnaneb Riigivanema seisund Šveitsi liidupresidenti omaga, kuid ei ole kindlasti täpselt samasugune. Nende seisund sarnaneb selle poolest, et nendes langevad kokku riigipea ja peaminister. Erinevus seisneb aga selles, et Šveitsi liidupresident valitakse Liidunõukogu (s.t ministrite nõukogu) liikmete seast, Eesti Riigivanem kutsutakse ametisse teistest valitsuse liikmetest eraldi. Olulisim eristav tunnus nende kahe vahel seisneb aga selles, et Šveitsi valitsus valitakse kindlaks ajavahemikuks (ametnikevalitsus), Eesti oma nii kauaks, kui tal on Riigikogu usaldus (parlamentaarne valitsus). Viimases suhtes on Eesti valitsuse seisund sarnane Saksamaa liikmesriikide valitsustega (*Staatsministerium*<sup>181</sup>), kuid selle erinevusega, et viimastes on valitsuse kui

<sup>178</sup> Samamoodi on Šveitsi konstitutsioonis „liidupresident“ ja Gruusia vabariiklikus konstitutsioonis „valitsuse president“. Seevastu väljend „(liikmes)riigipresident“ (*Staatspräsident*) [Saksa Riigi presidenti nimetati *Reichspräsident – tõlk.*] üksikutes Saksamaa liikmesriikide põhiseadustes (nagu Württembergis § 26, Badenis § 52 ja Hessenis art 37) on kõigest peaministri nimetus, millega rõhutatakse tema esindusseisundit.

<sup>179</sup> A. Piip. Riigivanem kui riigipea Eesti põhiseaduse järele. – Õigus VII/1927/6, lk 172 j. Tema ettekanne „Riigivanema ameti juriidiline laad ja funktsioonid“, mis peeti seitsmendal Eesti õigusteadlaste päeval 12. aprillil 1928 Tartus, ilmub spetsiaalses õigusteadlaste päevade arutelude kogumikus. Vrd siia juurde S. Csekey. Riigivanem. – Vaba Maa 01.06.1928, nr 123, lk 6. – Ants Piibu ettekanded riigivanema ametist on avaldatud ka kogumikus Eesti õigusteadlaste päevad (viide 171), lk 222 j ja lk 299–309; teine ja pikem ka „Eesti mõtteloo“ sarja kogumikus A. Piip. Õiguse jõud. P. Pärna (koost.). Tartu 2007, lk 348–364. Diskussioonid Piibu ettekannete ümber peeti aga ühendatult diskussioonidega Korsakovi ja Maddisoni ettekannete üle presidendiameti võimalikkusest või vajalikkusest Eestis. – *Toim.*

<sup>180</sup> Autori lisatud küsimärk. – *Tõlk.*

<sup>181</sup> Sõna *Ministerium* ei tähenda selles kontekstis üksikut ministeeriumi, vaid ministrite kabinetti, s.t valitsust. – *Tõlk.*

kollegiaalse riigipea direktoriaalvolitused palju nõrgemad, kuna liikmesriikidel ei ole suveräänsust väljapoole. Seejuures vastab Saksa liikmesriikide peaministri või „riigipresidenti“ seisund kantsleritüübile, Eesti Riigivanema seisund tema riigipeavolituste suhtes on rohkem monokraatliku iseloomuga.

Rahvusvahelise õiguse vaatevinklist on Riigivanem tõeline riigipea. Tema üksi esindab Eesti Vabariiki väljapoole (PS § 61). Ta on valitsuse põhiseadusepärasel osalusel legitimeeritud esitama Eesti Vabariigi nimel teistele riikidele siduvaid seletusi ja tegema rahvusvahelisi õigustoiminguid. Nende hulka kuuluvad muu hulgas saadikute akrediteerimine ja vastuvõtmine, Eesti Vabariigi välisesindajate lähetamine; peale selle teatavad õigused välislepingute sõlmimisel, mis sageli võetakse ette Riigivanema nimel, kusjuures rahvusvahelises läbikäimises nimetatakse teda *chef d'Etat* või *le président*. Sellises läbikäimises saavad talle osaks tiitel ja muud auavaldused nagu teistelegi vabariiklikele riigipeadele, kuid mitte kunagi lihtpeaministrile.

Ka riigisiselt on Riigivanemal teiste valitsuse liikmetega võrreldes täiesti eriline seisund. Põhiseaduse § 61 kohaselt juhib ja ühtlustab ta valitsuse tegevust. Juhtimine parlamentarismi oludes tähendab, et ta on vastutav, loov riigimees, kes on vabariigi poliitilise suuna määramisel otsustava tähtsusega, ehkki riigi sise- ja välispoliitikat juhib PS § 60 lg 1 kohaselt Vabariigi Valitsus. Selles valitsuses on aga järgmiste paragrahvide kohaselt juhtiv seisund Riigivanemal, kes ühtlustab valitsuse tegevust, juhib valitsuse istungeid ja kelle eelisseisund teiste valitsuse liikmete suhtes kerkib teravalt esile selles mõttes, et ta võib üksikutelt ministritelt nende tegevuse kohta aru pärida.

Sellest silmapaistvast seisundist hoolimata on Riigivanem riigisiselt kaunis rangelt piiratud positsioonil, nii et tal puuduvad riigipea tähtsaimad tunnused. Ehkki Riigivanemal on välissuhtlemises monokraatlik seisund, puudub tal riigisiselt isegi sellise peaministri seisund, kelle tahe oleks otsustav, nii et Eesti valitsus on pigem kollegiaaltüüpi (ministeeriumid on samaõiguslikud) kui kantsleritüüpi (ministeeriumid on allutatud) valitsus.

Riigivanem ei ole riigisiselt riigipea, sest tal pole vastutamatus, vetoõigust, Riigikogu laialisaatmise õigust, määrusandlusõigust, armuandmisõigust ega ametnike nimetamise õigust ja ka tema ametiaja kestus oleneb rahvaesinduse usaldusest. Mis puutub tema mõjusse ülejäänud valitsuse liikmete ametisseadmisel, siis pole seegi kuigi suur, kuivõrd Riigivanemal pole õigust oma kolleege ametisse nimetada (nagu on peaministril enamikus Saksa liikmesriikides), vaid need valib Riigikogu. Igatahes teeb valitsuse vahetumise korral



Riigikogu esimees läbirääkimise valitsuse moodustamise üle ülesandeks ühele-ainsale inimesele – riigivanema kandidaadile – kes siis püüab oma valitsuse ministrite nimekirja kokku seada ja esitab selle heakskiitmiseks või tagasilükkamiseks Riigikogule. Proportsionaalse valimissüsteemi tõttu määratakse üksikud ministrid kindlasti asjaomaste parteide poolt, nii et Riigivanem saab üksikute inimeste valikut vähe mõjutada.

Riigivanemal ei ole otsustavat rolli ka Vabariigi Valitsuses – tema hääli ei ole hääle võrdsuse korral määrav. Tema äraolekul (puhkus, haigus vms) esindab teda valitsuse liige, keda ei vali Riigikogu, vaid valitsus ise (PS § 62). Riigivanema väiksem iseseisvus väljendub ka PS § 66 nõudes, et kõikidel valitsemisaktidel peab olema Riigivanema allkiri – nimelt on isegi väheste tema ainupädevuses olevate volituste teostamisel nõutavad veel kaks kaasallkirja: valdkonna eest vastutava ministri ja Riigisekretäri<sup>182</sup> oma. Kuna aga Riigivanem ei ole vastutusega riigipresident, siis puudub mõlemal teisel allkirjal õigupoolest kaasallkirja kui sellise õiguslik iseloom ja need kehtivad üksnes kinnitusallkirjadena<sup>183</sup>. Kui enamik valitsuse liikmeid hääletab teisiti kui Riigivanem, ei anna põhiseadus talle ikkagi õigust keelduda alla kirjutamast. Põhiseadus ei näe ette ka volitusi Riigivanemale juhuks, kui mõni valitsuse liige ei allu tema antud juhisteile.<sup>184</sup>

Eeltoodust nähtub, et Riigivanem ei ole Riigikogule vastukaaluks. Täidesaatev võim on Eestis kõigest seadusandliku võimu kui kõrgeima riigiorgani käsutäitja. Proportsionaalne valimissüsteem ja parteiline killustatus ühenduses pürgimisega kunstlikule parlamentarismile (mille jaoks siin paljud tähtsad

<sup>182</sup> Riigisekretär on haldusametnik, kes juhatab valitsuse kantsleide. Teiste maade riigisekretäreile (*Staatssekretär*) vastab Eestis ministriabi.

<sup>183</sup> Nii ka professor Maim, vt Rolnik (viide 13), lk 98, märkus 167.

<sup>184</sup> Nii Riigikogus kui ka päevalehtedes arutati palju juhtumit, kui Kuke valitsuse kohtuminister Reichmann keeldus allkirjastamast armuandmist Bernhard Kiiselile. Sellesisuline Vabariigi Valitsuse otsus 22.12.1922 avaldati ilma kohtuministri allkirjata Riigi Teatajas RT 1923, 3. Kohtuminister tegi juhtunust oma järelduse ja astus tagasi. Vt *Wieder eine teilweise Regierungskrise*. – *Revaler Bote* 02.01.1923, nr 1, lk 1; *Erklärung der Regierung anlässlich der Justizminister-Krise*. – *Revaler Bote* 03.01.1923, nr 2, lk 4; In *Sachen B. Kiisels*. – *Revaler Bote* 17.01.1923, nr 13, lk 1 j; [pealkirjastamata lühiuudis]. – *Revaler Bote* 19.01.1923, nr 15, lk 1; *Nach der Interpellation*. – *Revaler Bote* 19.01.1923, nr 15, lk 3; *Staatsversammlung am 18. Januar 1923*. – *Revaler Bote* 19.01.1923, nr 15, lk 3 j; *Staatsversammlung am 18. Januar 1923*. – *Revaler Bote* 20.01.1923, nr 16, lk 5 j.

omadused puuduvad<sup>185</sup>) ei võimalda kindlate ja kestvate valitsuste moodustamist, kuna võimalik on üksnes koalitsioonivalitsus. Pikale venivatel läbirääkimistel ei ole isegi riigivanema kandidaadil selgust, kas tal õnnestub moodustada parem- või vasakpoolne valitsuskoalitsioon. Tuleb ette, et minister, kes on ühtlasi rahvasaadik, hääletab valitsuse seaduseelnõu või taotluse vastu või iseendale umbusalduse avaldamise poolt. Parlamentarismi ebakohad lähevad mõnikord nii sügavale, et ei ole enam selge, kus lõpeb koalitsioon ja algab opositsioon. Parlamendipraktika on Eestis viimasel ajal tõstnud esile valitsuse liikmete individuaalse vastutuse erinevalt valitsuse solidaarsest kollegiaalsusest, ehkki põhiseadus võimaldaks ka teistsugust arengut. Seejuures on tulnud päevavalgele kehtiva riigikorra peapuu- dus. Eestis ei ole küll valitsuskriisid kunagi tõeliselt tõsise iseloomuga olnud, kuid seda, et neid ei ole esinenud veelgi sagedamini<sup>186</sup>, nagu Euroopa presidentaalsetes vabariikides, võib lugeda ainult eestlaste rahvusliku iseloomu teeneks.

Nendel kaalutlustel nõudis seitsmes Eesti õigusteadlaste päev 13. aprillil 1928 oma otsustes, et kehtestataks tegelikule elule vastavad volitused valitsusele ja üleüldse haldusaparaadile, iseäranis valitsuse tugevdamiseks ja tema võimu suurendamiseks. Peale selle esitati nõudmine varustada Riigivanem vastavate võimuvolitustega, et ta saaks riigipeana rahvusvahelise õiguse kohase positsiooni ja riigi sees riiki juhtiva võimupositsiooni. Seevastu ei nähtud vajadust muuta põhiseadust, mis vastab Eesti riigi demokraatlik-vabariiklikule olemusele ja täiesti võimaldab arengut soovitavas suunas. Nii on vähe alust eeldada, et lähiajal otsustaks rahvas võtta ette nii radikaalset reformi nagu presidendi instituudi loomine.

<sup>185</sup> Põhiseaduse esimesel lugemisel Asutavas Kogus juhtis Põllumeeste Kogude fraktsiooni juht Päts 28.05.1920 istungil tähelepanu sellele, et põhiseaduse eelnõu järgi puuduvad Eesti riigikorras parlamentarismi kõige tähtsamad tunnused. Vt AKP. 4. istungjärk 1920, v 609 j. Selle sõnavõtu saksakeelne väljavõte on avaldatud, vt E. Maddison. *Unsere Verfassung*. – *Revaler Bote* 06.09.1926, nr 201, lk 3. Mida Redslob oma teose viimases osas pealkirjaga „Régimes, qui n'ont de parlementaire que les formules“ Baieri kohta (võrreldes Šveitsiga) esile toob, sobib suuremalt jaolt ka Eesti kohta. Vt R. Redslob. *Le régime parlementaire*. Paris 1924, lk 324 jj. Sama võib öelda Koellreutteri tabava tõdemuse kohta: „parlamendi-absolutism võltsib /.../ demokraatia ideed. Demokraatliku riigi valitsus peaks olema rahva-valitsus, mitte pelgalt parlamendi moodustis. Ainult siis, kui see nii on, saab tõeliselt rääkida demokraatlikust riigist, rahvariigist.“ O. Koellreutter. *Das parlamentarische System in den deutschen Länderverfassungen*. Tübingen 1921, lk 14.

<sup>186</sup> Põhiseaduse jõustumisest alates on olnud kümme valitsust: alates 21.12.1920 oli Riigivanem (alates 26.10.1920 veel peaminister) Anton [*sic!*] Piip, alates 25.01.1921 Konstantin Päts, alates 21.11.1922 Juhan Kukk, alates 02.08.1923 Konstantin Päts, alates 26.03.1924 Friedrich Akel, alates 16.12.1924 Jüri Jaakson, alates 25.12.1925 Jaan Teemant, alates 03.07.1926 sama, alates 04.03.1927 sama ja alates 09.12.1927 Jaan Tõnisson.

#### 4. [Omavalitsused]

Põhiseaduse VII peatükk sisaldab üldises sõnastuses sätteid omavalitsuse kohta. Eestis käsitatakse omavalitsusi „riikliku omavalitsusena“<sup>187</sup>. Omavalitsusorganid on riigihalduse kohalikud organid (PS § 75). Sellest jäeldub, et omavalitsused võivad teostada kõiki riigihalduse funktsioone, et omavalitsuse pädevust saab kitsendada ainult seadusega ja et ainult sel viisil võib tema funktsioone üle kanda keskvõimu spetsiaalsetele kohalikele asutustele, ning lõpuks et omavalitsuste kaudu on võimalik riigisisene haldus täielikult detsentraliseerida.

Omavalitsusüksuste liigid ja nende territoriaalse jaotuse jätab põhiseadus lihtseadusandluse määratleda. Omavalitsusüksused on 18 linna ning 11 maakonda, mille allüksused on 17 alevit ja 359 valda. Linnade omavalitsus põhineb endiselt Vene impeeriumi „Linnaseadusel“ 11. juunist 1892.<sup>188</sup> Maakonna-omavalitsus seati sisse Venemaa Ajutise Valitsuse 22. juuni/5. juuli 1917 seadusejões määrusega 30. märtsi/12. aprilli 1917 määruse „Eesti kubermangu administratiivse valitsuse ja kohaliku oma-valitsuse ajutise korra kohta“ rakendamiseks.<sup>189</sup> Alevite omavalitsuse alus on Venemaa Ajutise Valitsuse seadusejões „Ajutine määrus alevite valitsemise kohta“ 15./28. juulist 1917.<sup>190</sup> Ja lõpuks on valla-omavalitsuse õiguslik alus Vene-aegne seadus „Valdade korralduse kohta Balti kubermangudes“ 19. veebruarist 1866.<sup>191</sup> Igal omavalitsusüksusel on otsustav organ ja täidesaatev organ. Esimesi, esinduskogusid, nimetatakse volikogudeks ja need valitakse kolmeks aastaks Hagenbach-Bischoffi süsteemi järgi. Põhiseaduse

<sup>187</sup> Selle teooria kohta vt P. Gronskey. The zemstvo system and local government in Russia, 1917–22. – *Political Science Quarterly* XXXVIII/1923/4, lk 552 j; P. Gronskey. Les théories de „Self government“ dans la science juridique russe (Rapport général présenté à la 1re section du Troisième Congrès International des Sciences Administratives, Pariis, juuni 1927), lk 16 jj. Vt ka E. Maddison. Omavalitsused põhiseaduse järele. – Esimene Eesti omavalitsustegelaste Kongress. [Tallinn] 1925, lk 13 j.

<sup>188</sup> *Городовое Положение. – Свод Законов*, 1917. а влж. II kd.

<sup>189</sup> Ajutise Valitsuse seadluste ja määruste kogu 1917, 173. Selle kogumiku venekeelset originaali (*Собрание узаконений и распоряжений правительства*) on väga raske saada. Eelnimetatud seadusejõuga määruste eestikeelne tõlge leidub aga kogumikus E. Maddison, J. Kaiv (koost.). Sundnormide kogu maaomavalitsuse kohta. [Tallinn] 1926–28, lk 9 j.

<sup>190</sup> Ajutise Valitsuse seadluste ja määruste kogu 1917, 187.

<sup>191</sup> Saksa keeles: Entwurf einer Landgemeindeordnung für die Ostsee-Gouvernements. Riga 1866, lk 81–104. Vrd W. Guldenstube. Zur Revision der Landgemeindeordnung und der Wohlfahrtsregeln vom Jahre 1866. Dorpat, Fellin 1879. – Saksa keeles ilmus muidugi ka kinnitatud seadus: Landgemeinde-Ordnung für die Ostseegouvernements. Reval 1866; eesti keeles: Makogukonna Seadus Baltia-merre kubbermangudele Ria-, Tallinna- ja Kura-male. Tallinn 1866. – *Toim.*

§ 76 sätestab valimiste üldised alused. Eriseadused volikogude valimiste kohta<sup>192</sup> langevad üldjoontes kokku Riigikogu valimise seadusega. Põhimõtteline erinevus väljendub ainult selles, et aktiivne ja passiivne valimisõigus on üksnes nendel hääleõiguslikel kodanikel, kelle elukoht on valijate nimekirja koostamise ajal selle omavalitsuse piirides. Volikogude poolt kolmeks aastaks valitud täitevorganid kannavad nimetust „valitsus“: maavalitsus, linnavalitsus, alevivalitsus ja vallavalitsus. Need „valitsused“ koosnevad vastavalt maaesimehest, linnapeast, alevivanemast ja vallavanemast ning nende abidest ja vastavatest sekretäridest.

Omavalitsused (peale valdade) võivad oma pädevusvaldkonda kuuluvates küsimustes välja anda siduvaid sundmäärusi (vrd eespool alajaotus IV.B.2). Need kuulutatakse välja Riigi Teatajas, kusjuures õigus kontrollida nende seaduslikkust ei kuulu kohtu-, vaid siseministrile („Riigi Teataja seaduse“ § 7<sup>193</sup>). Linna- ja maavalitsuste otsused alluvad „Omavalitsuse ajutise järelevalve seaduse“<sup>194</sup> alusel siseministri järelevalvele, alevi- ja vallavalitsuste omad maavalitsuse omale. Põhiseaduse § 77 kohaselt võivad omavalitsused koguda ainult seaduses sätestatud makse. Omavalitsuse eelarve ei vaja järelevalveorgani kinnitust – see võib vaid seaduserikkumise korral esitada protesti administratiivkohtumenetluses; vrd „Ajutine seadus valla- ja maakonna-omavalitsuste sissetulekute, väljaminekute, eelarvete ja aruannete kohta“ 19. jaanuarist 1920<sup>195</sup> ja selle viimane muutmise seadus „Valla ja maakonna omavalitsuste sissetulekute, väljaminekute, eelarvete ja aruannete ajutise seaduse täiendamise ja muutmise ning maalasuvate liikumata varanduste maksu seaduse muutmise seadus“ 10. detsembrist 1926<sup>196</sup>.

Omavalitsuste ühiste huvide kaitseks kutsuti alaliste ühiskondlike organisatsioonidena eraõiguslikul teel ellu 28. juunil 1920 moodustatud Eesti linnade liit ja 15. oktoobril 1921 Eesti maakondade liit. Kuna sellisel asutamisel puudus

<sup>192</sup> Valimisseadused on: „Linnavolikogude valimise seadus“ 16.11.1926 (RT 1926, 84, 89), „Maavolikogude valimise seadus“ 16.12.1926 (RT 1926, 100, 118), „Alevivolikogude valimise seadus“ 30.11.1926 (RT 1926, 92, 100) ning „Vallavolikogude valimise ja vallavolikogude ning vallavalitsuste korraldamise seadus“ 07.12.1926 (RT 1926, 97, 104). Viimane seadus ei ole üksnes valimisseadus, vaid ka haldusseadus.

<sup>193</sup> Viide 161.

<sup>194</sup> Omavalitsuse ajutine järelevalve seadus. – RT 1919, 78, 149.

<sup>195</sup> Ajutine seadus valla- ja maakonna-omavalitsuste sissetulekute, väljaminekute, eelarvete ja aruannete kohta. – RT 1920, 18/19, 83.

<sup>196</sup> Valla ja maakonna omavalitsuste sissetulekute, väljaminekute, eelarvete ja aruannete ajutise seaduse täiendamise ja muutmise ning maalasuvate liikumata varanduste maksu seaduse muutmise seadus. – RT 1926, 99, 109.

seaduslik alus, anti välja „Omavalitsuste liitude seadus“ 26. märtsist 1926<sup>197</sup>, mille alusel need liidud reorganiseerusid ja valitsus kinnitas nende põhikirjad 9. septembril 1926<sup>198</sup>.

## 5. [Riigikaitse]

Põhiseaduse VIII peatükk sisaldab üldisi sätteid ühe tähtsaima kodaniku-kohustuse – riigikaitse – kohta, jättes kaitseväge korralduse lihtseadusandlusele. „Kaitseväeteenistuse seaduse“ kohaselt 25. märtsist 1926<sup>199</sup> ja selle muutmiseaduse kohaselt 16. detsembrist 1927<sup>200</sup> kehtib üldine ajateenistuskohustus. Kaitseteenistuskohustuslikud on meessoost kodanikud vanuses 17–55 aastat. Ajateenistuse kestuseks on sätestatud 12 kuud jala-, suurtüki- ja ratsaväes ning 18 kuud teistes väeliikides. Kaitseväge isikkoosseis on rahuajal 15 000 meest, mida sõjaajal on võimalik suurendada 100 000–110 000 meheni.

Kaitseväge ülemjuhatus on valitsusel (mitte sõjaministril). Ainult mobilisatsiooni või sõja puhkemise korral nimetab valitsus kaitseväge ülemjuhataja. Siiani on seda juhtunud kaks korda, nimelt Vabadussõja ajal ja 1. detsembril 1924 nõukogude putsikatse tõttu. Mõlemal juhul sai ülemjuhatajaks kindralleitnant Johan Laidoner. Ülemjuhataja volituste sätestamiseks näeb PS § 80 ette eriseaduse vastuvõtmise, mida aga seni ei ole tehtud. Praeguseni on järgitud Venemaa 1914. aasta „salaseadust“.<sup>201</sup>

## 6. [Maksud ja eelarve]

Põhiseaduse IX peatükis on väga üldised ja põgusad sätted riigi maksude ja eelarve kohta. Põhiseaduse § 84 alusel anti välja „Riigi- ja omavalitsuste teenijate pensioniseadus“ 7. oktoobrist 1924<sup>202</sup> ja selle muutmise seadus 19. detsembrist 1924<sup>203</sup>, peale selle veel „Kaitseväelaste ja nende perekondade pensioniseadus“

<sup>197</sup> Omavalitsuste liitude seadus. – RT 1926, 31, 42.

<sup>198</sup> Eesti linnade liidu põhikirj. – RT 1926, 70; Eesti maakondade liidu põhikirj. – RT 1926, 73.

<sup>199</sup> Kaitseväeteenistuse seadus. – RT 1926, 43, 79.

<sup>200</sup> Kaitseväeteenistuse seaduse muutmise seadus. – RT 1928, 1.

<sup>201</sup> E. Maddison, O. Angelus (viide 20), lk 78 [eestikeelses tõlkes lk 398 – *tõlk.*]. – „Salaseadus“ tähendab seadust, mida ei avalikustatud. Viidatud allika sõnul polnud nimetatud seadust kommentaari koostamise ajakski veel avalikustatud. – *Tõlk.*

<sup>202</sup> Riigi- ja omavalitsuste teenijate pensioniseadus. – RT 1924, 123/124, 69.

<sup>203</sup> Riigi- ja omavalitsuste teenijate pensioniseaduse muutmise seadus. – RT 1924, 149, 104.

samast päevast<sup>204</sup> ning „Riigi asutustes ja ettevõtetes töötavate tööliste pensioni seadus“ 4. märtsist 1926<sup>205</sup>.

Täpsemaid regulatsioone PS §-s 85 sätestatu kohta sisaldab „Riigi eelarve seadus“ 24. novembrist 1925<sup>206</sup>. Selle kohaselt algab eelarveaasta 1. aprillil. Kui Riigikogu ei ole selleks kuupäevaks eelarvet vastu võtnud ja kehtestanud, siis võib rahaministri korraldusel teha kulutusi igas kuus 1/12 eelmise eelarve summast, kusjuures kõik lisaeelarved tuleb arvesse võtta. Erakordsetel juhtudel võib valitsuse otsusega ja riigikontrolöri teadmisel seda summat suurendada (§ 47). Ebapiisavate või vahepeal hädavajalikuks muutunud kulutuste jaoks, mida eelarves ei olnud ette nähtud, tuleb teha lisaeelarve (X peatükk). Erakorralistel juhtudel, mis on seotud olemasolevates seadustes sätestatud kulutustega, kui valitsus ajapuuduse tõttu seaduses sätestatud menetlust järgida ei saa, on valitsusel volitus rahaministri ettepanekul määrata eelkrediit kuni 100 000 krooni, millest tuleb aga Riigikogule ühe nädala jooksul teatada. Eelkrediidi peab Riigikogu kinnitama lisaeelarvena (§ 34 lg 2).

Kummaline on, et põhiseadus ei nõua valitsuselt eelarve täitmise aruannet. Põhiseaduse § 55 mõtte kohaselt peaks olema selleks volitatud riigikontrolör. Selle asemel koostab aga „Riigi eelarve seaduse“ § 37 järgi rahaminister iga eelarveaasta kohta aruande ja esitab selle valitsusele, kes omakorda kuue kuu jooksul pärast vastava eelarveaasta lõppu peab esitama selle Riigikogule.

Riigikontroll on Eestis keskne järelevalveasutus. See organ näib olevat Vene impeeriumi samanimelise institutsiooni teadlik jälgendus.<sup>207</sup> „Ajutine seadus Eesti riigikontrolli kohta“ 5. veebruarist 1919<sup>208</sup> on sisuliselt PS § 55 rakendusseadus. Selle seaduse alusel valivad riigikontrolöri Riigikogu ja kontrollnõukogu liikmed valib Riigikogu vanematekogu<sup>209</sup>.

<sup>204</sup> Samas.

<sup>205</sup> Riigi asutustes ja ettevõtetes töötavate tööliste pensioni seadus. – RT 1926, 23, 20.

<sup>206</sup> Riigi eelarve seadus. – RT 1925, 185/186, 101.

<sup>207</sup> Vrd selle kohta W. Gribowski. *Das Staatsrecht des Russischen Reiches* (= *Das öffentliche Recht der Gegenwart XVII kd*). Tübingen 1912, lk 140. Sarnaselt Rolnik (viide 13), lk 100. Samasugused institutsioonid on ülejäänud kahes Balti riigis (Läti konstitutsiooni art 88, Leedu konstitutsiooni § 48).

<sup>208</sup> Ajutine seadus Eesti riigikontrolli kohta. – RT 1919, 9, 22.

<sup>209</sup> Õigupoolest ei olnud seaduse vastuvõtmise ajal Riigikogu veel olemas. Seaduse § 7 sätestab: „Riigikontrolöri valib Maanõukogu (Maapäev)“ ja § 8: „Viis kontrollnõukogu liiget, osakonna juhatajat, kinnitab ametisse riigikontrolöri ettepanekul Maanõukogu (Maapäeva) vanemate nõukogu. Ühe liikme määrab kõrgem riigikohus.“ Csekey artikli kirjutamise ajaks olid Maanõukogu funktsioonid muidugi Riigikogule üle läinud. – *Tõlk*.

## C. Õigusemõistmine

Põhiseaduse VI peatükk kannab pealkirja „Kohtust“. Üldjoontes kinnitab see kehtivat õiguskorda, mille kohaselt haldus ja õigusemõistmine on teineteisest eraldatud. Õigusemõistmise kohta on põhiseaduses ainult mõned põhireeglid, nagu õigusemõistmise korraldus, kohtute sõltumatus (§ 68) ja kohtunike tagandamatus (§ 71), kusjuures lauset „Kohtunikke võib tagandada ametist ainult kohtu teel“ tuleb tõlgendada nii, et see peab käima kriminaalkohtu, mitte distsiplinaarkohtu korras.<sup>210</sup> Kohtute ülesehituse küsimus on jäetud lihtseadusandluse reguleerida.

Ainult ülemkohus (Riigikohus) sätestatakse §-s 69 eraldi. See kohtuinstants asus nimelt Vene Valitseva Senati asemele kõrgeima kassatsioonikohtuna. „Riigikohtu seadus“ 21. oktoobrist 1919<sup>211</sup> sisaldab sätteid kohtu ülesehituse kohta. Riigikohus jaguneb kolmeks osakonnaks: tsiviil-, kriminaal- ja administratiiv-osakonnaks, kes koos moodustavad täiskogu („üleüldise koosoleku“), mis igal aastal jaotab kohtunikud kolleegiumide vahel ning valib kohtu abiesimehe ja osakondade esimehed. Riigikohtu koosseisu kuuluvad esimees, kolme kolleegiumi esimehed ja lisaks veel üheksa riigikohtunikku. Riigikohtu liikmed valib PS § 69 kohaselt Riigikogu.<sup>212</sup> See teenib jällegi rahvasuveräänsuse ideed ja tungi parlamentaarsele võimuühtsusele. Et eeltingimusi ja valimise korda põhiseaduses sätestatud ei ole, tuleb eeskirjad määratleda lihtseadusandlusega. Need võib leida kohtukorralduse eelkavast.<sup>213</sup> Teiste kohtute liikmed, kui nad ei ole valitavad, nimetab Riigikohus (PS § 70).

Korralised kohtud on alljärgnevad: rahukohtunik mõistab ainuisikuliselt õigust tsiviil-, kriminaal- ja haldusajades. Tsiviilasjades on hagihinna ülempiir 1000 krooni. Rahukohtu jaoskondi (esimese astme kohturingkondi) on 53. Rahukogu toimib kollegiaalse esimese astme kohtuna teatavates tsiviil-, kriminaal- ja haldusajades ning apellatsioonikohtuna rahukohtunikele alluvates

<sup>210</sup> Samal seisukohal oli Uluots oma referaadis „Kohtuvõimu korraldus põhiseaduses“ seitsmendal Eesti õigusteadlaste päeval 13.04.1928 Tartus. Uluotsa ettekanne on trükitud avaldatud: J. Uluots. Kohtuvõimu korraldus põhiseaduses. – *Õigus* 1928/5–7, lk 211–222, läbirääkimised lk 222 j, teesid lk 224; ettekande jm kordustrukk Eesti õigusteadlaste päevad (viide 171), lk 341–355. – *Toim.*

<sup>211</sup> Riigikohtu seadus. – RT 1919, 82/83, 164.

<sup>212</sup> Läti konstitutsiooni art 84 sätestab: „Kohtunikud kinnitab ametisse parlament.“

<sup>213</sup> Vt Uue kohtukorralduse alused. Eelkava. Kohtuministeeriumi kodifikatsiooni osakond. Tallinn 1924, 35 lk.

tsiviil- ja kriminaalasjades. Rahukogusid on neli. Kohtupalat asub Tallinnas ja koosneb 12-st liikmest. See mõistab kohut esimese instantsina mõnedes kriminaalasjades ja apellatsioonikohtuna tsiviil- ja kriminaalasjades, mis alluvad rahukogule kui esimese astme kohtule. Tartus asuv Riigikohus<sup>214</sup> on kassatsioonikohus tsiviil- ja kriminaalasjades, revisjoniinstants haldusajades. Riigikohtu kriminaalkollegium on apellatsioonikohus kriminaalasjades, milles kohtupalat on esimene instants, ning esimene instants mõnedes kriminaalasjades, milles apellatsioonikohtuna mõistab õigust Riigikohtu täiskogu.

Rahukogudele alluvad ka kohtu-uurijad (eeluurimiskohtunikud) ja peale selle hoolekandekohtud, mis õigupoolest täidavad haldusfunktsioone. Sellistena tegutsevad omavalitsuste valitud vallakohtud, alevikohtud ja linnades linna-vaeslastekohtud.

Prokuratuur, kohtutäiturid, notarid ja advokaadid ei ole kohtuametnikud.

Märkimist väärib veel, et administratiivkohtumenetlus (halduskohtumenetlus) on Eestis päris hiljuti sisse viidud seadusega „Administrativ-kohtu kord“ 12. veebruarist 1919<sup>215</sup>. Eesti administratiivkohtumenetlusele on iseloomulik, et esimese astme administratiivkohtunikeks on nagu Inglismaal tavalised kohtunikud ja alles teises instantsis mõistab kohut spetsiaalne administratiivkohus<sup>216</sup> või Riigikohtu administratiivosakond, mis vastab Saksa süsteemile. Asjade sisuline ja geograafiline alluvus määratakse kindlaks üldnormi ja loetelu kombinatsiooniga.

Põhiseadus ei takista erikohtute ellukutsumist teatavate asjade tarbeks, nagu kaubanduskohtud kaubandusajade jaoks, sõjaväekohtud sõjaväeasjade jaoks jms.<sup>217</sup> Kaubandus- ja patendivaidlusi lahendavad Eestis siiski alati rahukogud. Seevastu tegutsevad eraldi sõjaväekohtud, need on rügemendikohtud ja sõjaringkonnakohus.<sup>218</sup>

<sup>214</sup> Seaduseelnõu Riigikohtu Tartust Tallinnasse üleviimise kohta on juba valmis. – Üleviimine sai teoks siiski alles 1935. aastal, 08.06.1934. a Riigivanema dekreediga antud „Riigikohtu asukoha muutmise seaduse“ alusel (RT 1934, 51, 425). – *Toim.*

<sup>215</sup> Administrativ-kohtu kord. – RT 1919, 10, 23.

<sup>216</sup> Tegelikult sätestas selle seaduse § 1: „Kohtulik võim administrativ-asjus on: rahukohtunikudel, rahukogudel ja kõrgemal riigikohtul.“ Mingit spetsialiseeritud administratiivkohut see seadus ei sätestanud. – *Tõlk.* Halduskohtupidamisest sõdadevahelise aja Eesti Vabariigis vt lähemalt I. Pilving. Eesti halduskohtumenetluse loomine ja areng enne II maailmasõda. – *Juridica* 2019/9, lk 657–670: seal on viited ka varasematele võõrkeelsetele käsitlustele. – *Toim.*

<sup>217</sup> Teisel seisukohal on E. Maddison, O. Angelus (viide 20), lk 73 [eestikeelses tõlkes lk 393 – *tõlk.*].

<sup>218</sup> Vt lähemalt tollase sõjaväekohtute süsteemi kohta M. Sedman. Sõjakohtud ja Riigikohtu roll sõjakohtute süsteemis Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil. – *Juridica* 2019/9, lk 642–654. – *Toim.*



Vastupidi erikohtutele on erakorralised kohtud PS § 74 kohaselt lubatud ainult sõjaajal, kaitseseisukorra ajal ja sõjalaevadel.

Põhiseaduse § 73 näeb teatud liiki kriminaalasjade jaoks ette vandekohtu.<sup>219</sup> Uue kriminaalmenetluskoodeksi läbivaatamise komisjon jõudis ühel istungitest oktoobris 1927 järeldusele, et praegustes oludes ei ole vandekohus kriminaalmenetluses soovitatav. Sellega seoses püstitati küsimus: kes ja kuidas peaks selle põhiseaduses väljendatud lubaduse täitma? Põhiseaduse § 60 mõtte kohaselt oleks põhiseaduses nõutud seaduseelnõude esitamine Riigikogule valitsuse ülesanne. Põhiseadusega lubatu tuleb ju täita, või kui seda ei tehta, siis tuleks vastavad põhiseaduse sätted põhiseadusemuudatusega tühistada. Põhiseaduses mingitest seadustest kuulutamisel on isegi selline negatiivne tähendus, et neid lihtseadusandluse korras vastu võetud seadusi saab samas korras muuta, kuid tühistada saab ainult põhiseadusemuudatusega.<sup>220</sup>

Riigikohtu täiskogu ja kolme osakonna põhimõttelised otsused avaldatakse alates 1920. aastast valikuliselt kogumikus „Riigikohtu otsused“, mis on Riigi Teataja (väljaandja – kohtuministeerium) ja juriidilise ajakirja Õigus lisa. Paljud tähtsad otsused puuduvad aga selles kogumikus, nagu ka allpool äratoodu.

Armuandmisõigus – õigus jõustunud kohtuotsus üksikjuhtudel tühistada või seda osaliselt kergendada – on PS § 60 p 8 kohaselt Vabariigi Valitsusel. Üldise amnestia või dekriminaliseerimise õigust saab seevastu teostada ainult seadusandlusega.

Ja lõpuks järeldub PS § 86 ilusast sõnastusest, et põhiseadusekaitse, s.t materiaalne kontrolliõigus üksikute seaduste põhiseadusele vastavuse üle, on Eestis usaldatud kohtutele. Seda seisukohta ei toeta mitte ainult kogu Eesti õiguskirjandus<sup>221</sup>, vaid selle küsimuse on lõplikult otsustanud ka Riigikohtu administratiivosakond põhimõttelises lahendis 11. maist 1926 (nr 857 I). Selles öeldakse: „Eesti kohtutel tuleb aga<sup>222</sup> 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.

<sup>219</sup> Täpsemalt sätestas PS § 73 ls 1: „Sellekohaste seaduste alusel ja korras alluvad üksikud liigid kriminaalasju vandekohtule.“ – *Tõlk.*

<sup>220</sup> Vrd O. Mering. Die Ankündigung von Gesetzen durch Verfassungsurkunden. – Archiv des öffentlichen Rechts XXX/1913, lk 197 j. Samal seisukohal on E. Maddison. Vandekohus ja põhiseadus. – *Vaba Maa* 25.10.1927, nr 250, lk 2.

<sup>221</sup> Esitatud allikas Csekey (viide 9), lk 28 j ja 38 j, kus vastava Riigikohtu lahendi sõnastus on esmakordselt ära trükitud.

<sup>222</sup> S.t erinevalt varasematest Vene kohtutest. – *Toim.*

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.<sup>223</sup>

Riigikohtu seisukoht annab Eesti kohtutele õiguse otsustada mitte ainult seda, kas seadus on kooskõlas põhiseaduses sõnaselgelt sätestatuga, vaid ka seda, kas see on vastavuses põhiseaduse vaimu ja juhistega.

## Lühendid

- AKP – Asutava Kogu protokollid 1919–20 (Tallinn 1924–26)  
 PS – Eesti vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920 (RT 1920, 113/114)  
 RKK – Riigikogu kodukord. Seadus 28. aprillist 1921 (RT 1921, 33)  
 RO – Riigikohtu otsused (1920–27)  
 RKP – Riigikogu protokollid: I, 1921–23; II, 1923–26; III, 1926  
 RT – Riigi Teataja, Eesti Vabariigi ametlik teataja  
 RVRRS – Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seadus 18. veebruarist 1926 (RT 1926, 16, 17)

## TÄNU

Abi eest Eesti õigusaktide tõlkimisel saksa keelde avaldan tänu eelkõige härra *mag. jur.* Walter Mederile, lisaks endisele teedeministeeriumi osakonnajuhatajale Peterburis härra Edgar von Cubele ja härra *mag. jur.* Artur-Tõeleid Kliimannile.

<sup>223</sup> Riigikohtu administratiivosakonna 11.05.1926 otsus asjas nr 857-I. – RA, ERA.1356.2.1004, l 23–24p. See Riigikohtu põhimõttelise tähtsusega otsus ei ole avaldatud, siin tsiteeritud H. Vallikivi. Õigusteaduslik arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve küsimuses 1920–1940. – Riigiõiguse aastaraamat 2/2021, lk 96 järgi. Arvutivõrgus: [https://www.juridica.ee/article\\_full.php?uri=2021\\_riigi\\_iguse\\_aastaraamat\\_2021\\_igusteaduslik\\_arvamus\\_p\\_hiseaduslikkuse\\_j\\_relevalve\\_k\\_simuses\\_1920&pdf=1](https://www.juridica.ee/article_full.php?uri=2021_riigi_iguse_aastaraamat_2021_igusteaduslik_arvamus_p_hiseaduslikkuse_j_relevalve_k_simuses_1920&pdf=1) (14.05.2024). Vallikivi artikkel kinnitab Csekey väidet, et õigusteadlased jaatasid kohtute õigust kontrollida madalama astme õigusaktide vastavust põhiseadusele, ehkki selle ümber käis enne Riigikohtu otsust ikkagi ka mõningane vaidlus. – *Toim.*