

„Inimväärilise ülespidamise kindlustamine“ Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseaduse järgi

Tänapäeval on vähemasti Euroopas saanud peaaegu enesestmõistetavaks, et riigil on teavad kohustus ed inimeste sotsiaalse kaitse ja majanduselu korraldamisel. Tihtilugu on vastavad õigused sätestatud põhiõigustena riikide põhiseadusteski. Eesti on samas üks väheseid riike, kes võib vaadata tagasi sotsiaal-majandusliku põhiõiguse konstitutsioonilise kindlustamise traditsioonile oma konstitutsionalismi algajast alates. Juba 1918. aasta 24. veebruari¹ „Manifest kõigile Eestimaa rahvastele“ tegi Eesti Vabariigi ajutisele valitsusele „ülesandeks viibimata seaduse-eelnõu välja töötada maaküsimuse, töölisteküsimuse, toitlusasjanduse ja rahaasjanduse küsimuste lahendamiseks laialistel demokratistel alustel“ (p 7).² See sotsiaalne programm oli sõnastatud riigile pandud kohustusena ja erines normitehniliselt vormistuselt selgesti neist põhiõigustest, mida manifest samuti sisaldas: võrdsuspõhimõte, rahvusvähemustele kultuuri-autonoomia tagamine, arvamus-, südametunnistuse ja ajakirjandusvabadus, ühinemis- ja streigivabadus, samuti „kodukolde“ puutumatus. Eesti esimene konstitutsiooniline akt, mis põhiõiguste osas rääkis sõnaselgelt „igale kodanikule inimväärilise ülespidamise õiguse“ kindlustamisest, oli nn ajutine põhiseadus³ ehk Asutavas Kogus 1919. aasta 4. juunil vastu võetud Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord.⁴ Sellest ajast peale on kõigis Eesti põhiseadustes sisaldunud sotsiaalse kaitse põhimõtet väljendavad sätted. Oleks loogiline, et nagu palju muudki Asutavas Kogus tehtut ja otsustatut jõudis seegi säte Eesti esimesse põhiseadusesse vasakparteide⁵ nõudmisel ja initsiatiivil. Sotsiaaldemokraat Karl Ast sõnastas sotsiaalse kaitse põhiseadusliku probleemina juba Asutava Kogu teisel istungil: „Meie [sotsiaaldemokraadid] tahame, et juba kõige lähemal ajal töö kinnitamine õnnetuste, haiguste ja tööpuuduse vastu läbi viidaks. Töökaitse naisterahvastele, alaealistele lastele ja emadele.“⁶ Kas põhiseadus või selles sisaldunud sotsiaalse kaitse põhimõte just „marksistist kirjaniku Karl Asti nägu“ sai, nagu väidab Jaak Valge⁷, on siiski vaieldav. Sotsiaalse kaitse säte sisaldas juba Jüri Uluotsa eelnõus, mille ta pani kokku Maanõukogu ajutise põhiseaduse komisjoni jaoks 1919. aasta aprilli alguses. Ka siin asus see põhiõiguste osas: „Eesti kodanikkudel[e] kindlustatakse kaitseõigused nooruse-, vanaduse-, töövõimetuse-, õnnetuste- ja palgatöö puhul, nii kui ka

¹ 24. veebruar, kui manifest Tallinnas välja kuulutati, otsustati hiljem kuulutada manifesti ametlikuks avaldamispäevaks. Pärnus oli see ette loetud juba päev varem ja ka trükkimine toimus juba 23. veebruaril. Vt A. Pajur. Iseseisvusmanifesti sünnilugu. – Iseseisvusmanifest: artikleid, dokumente ja mälestusi. Tartu 2014, lk 53–161.

² RT 27.11.1918, 1.

³ Seda pealkirja kandis algne eelnõu, vt Eesti vabariigi ajutise põhiseaduse eelnõu. – Asutava Kogu 1. istungjärk [23.04–05.06.1919]. Lisad, veerg 4–9: lisa nr 3.

⁴ RT 1919, 44, 91. Kõige põhjalikum käsitlus mitte küll sellest tervikuna, vaid fookusega põhiõiguste peatüki väljatöötamisel: H. Vallikivi. Kodanikuõiguste peatükk Eesti 1919. aasta ajutises põhiseaduses. – Ajalooline Ajakiri 2019 (169/170) 3/4, lk 293–330; lk-l 294 jj on seal viited ka varasematele käsitlustele. Arvutivõrgus: <https://ojs.utlib.ee/index.php/EAA/article/view/AA.2019.3-4.01>.

⁵ Vasakparteide 65%-line enamus Asutava Kogu liikmete seas andis neile oma seisukohtade maksmapanemiseks suure eelise. Asutava Kogu koosseisu ning põhiseaduse menetlemise kohta fookusega riigi ülesehitusel ja riigivõimude omavahelisel suhtel vt J. Valge. Eesti parlament 1917–1940. Poliitiline ajalugu. Tallinn 2019, lk 117–153.

⁶ Asutava Kogu protokollid, nr 2, 24.04.1919, veerg 40.

⁷ J. Valge (viide 5), lk 152, vastandades seal mitte ainult Asti isikut „õigusteadeuse korüfeede“ Jaan Poskale ja Jüri Uluotsale, vaid tuues välja ka Asti nabi hariduse (Hugo Treffneri gümnaasium) nende ülikoolistudiumiga võrreldes.

emakaitse ja tööjõu kaitse, alustes ja piirides, nagu seadustes määratud.“⁸ Uluotsa jaoks oli see kaitseäte aga lahutamatu seotud lepingu- ja töödusvabaduse ning omandi kaitsega⁹: § 7 „garanteerivat kodanlikku ja § 8 sotsialistlikku maailmavaadet“¹⁰. Nii et ühe võtmisel põhiõiguste hulka pidi Uluotsa meelest kindlasti võetama ka teine.¹¹ Asutavas Kogus alustati ajutise põhiseaduse eelnõu menetlemist küll Uluotsa 7. aprilli eelnõu alusel, aga esialgu siiski ilma põhiõiguste osata. Teine peatükk põhiõigustest lisati sinna menetlemise käigus, siis juba tõepoolest vasakparteide surve.

Niisiis ei saa väita, et ainult vasakparteid oleksid olnud sotsiaalse kaitse idee ja selle põhiseadusliku tagamise poolt ning paremparteid pigem vastu – maaliitlane Uluots oli oma eelnõusse selle osa päris vabahtlikult ja omal algatusel sisse kirjutanud. Vaidlusi tekitas sotsiaalse kaitse säte küll palju ja lõpptulemusena olevatki see olnud „ajutise põhiseaduse komisjonis kõige põhjalikumalt läbi vaieldud säte“¹². Kuna paljud põhimõttelised vaidlused toimusidki just ajutise põhiseaduse eelnõu menetlemisel, siis neid hiljem, põhiseaduse enda väljatöötamisel, enam sama tulisusega ette ei võetud. Nii on just 1919. aasta ajutise valitsemiskorra menetlemisel peetud diskussioonid Eesti konstitutsioonilise mõtte arengus erilise tähendusega ja väärivad nii mõneski punktis isegi enamat tähelepanu kui 1920. aasta põhiseaduse eelnõu menetlemisega kaasnenud diskussioonid. Vaatamata sellele, et parempoolsed tõepoolest väljendasid aruteludes oma muret, kas riigil ikka jätkub vahendeid põhiseaduses sätestatud sotsiaalse kaitse tagamiseks ning kas suurejooneline sotsiaalabi ei sureta mitte inimeste endi majanduslikku initsiatiivi ja ettevõtlikkust¹³, leidis sotsiaalse kaitse paragrahv oma koha nii 1919. aasta ajutises kui ka 1920. aasta pärispõhiseaduses. Veelgi enam, see on jäänud Eesti põhiseadusliku traditsiooni üheks paremini püsinud osaks.

Kuna Hannes Vallikivi on alles äsja kirjutanud algallikate põhjal ja üksikasjalikult põhiõiguste peatüki, sh sotsiaalse kaitse ehk sotsiaal-majandusliku põhiõiguse jõudmisest nii 1919. aasta ajutisse valitsemiskorda¹⁴ kui ka 1920. aasta põhiseadusesse¹⁵, pole siin põhjust ega vajadust kogu seda diskussiooni refererida. Küll aga vajaks lähemat analüüsi see, kuivõrd võib § 25 põhiliseks eeskujuks nimetada Weimari vabariigi konstitutsiooni vastavat sätet ning milles ikkagi seisnes Eesti põhiseaduse § 25 juriidiline iseloom.

1. Weimari vabariigi konstitutsioon Eesti 1920. aasta põhiseaduse sotsiaalse kaitse sätte eeskujuna

Pärast mitme erineva variandi kaalumist võeti Asutava Kogu põhiseaduskomisjonis aluseks rahvaerakondlase Hugo Kuusneri pakutud sõnastus, mida asjaosalised nimetasid „Kuusneri tõlgitud redaktsiooniks“¹⁶: „Majanduslike elu korraldamine Eestis peab vastama õigluse põhjusemõttele, mille sihiks on inimese väärilise ülespidamise kindlustamine. Nendes piirides tuleb üksiku isiku majanduslike tegevuse vabadust kindlustada.“¹⁷ Siin on ilmselgelt tegemist katsega tõlkida eesti keelde Weimari konstitutsiooni artikli 151

⁸ Eesti Vabariigi ajutise põhiseaduse eelkava. Põhiseaduste väljatöötamise komisjoni ülesandel kokkuseadnud Jüri Uluots. 7. aprillil 1919. – Eesti põhiseaduse kokkuseadmise komisjoni koosolekute protokollide väljavõtted. RA ERA.2124.2.267. Artikli autorid tänavad Hannes Vallikivi selle, seni kadunuks peetud dokumendi viite ja teksti eest. Vt ka E. Laaman. Isik ja riik Eesti põhiseadustes. – Õigus 1937/3, lk 104.

⁹ 26. aprillil 1919 Asutava Kogu põhiseaduskomisjonis ettelõetud Uluotsa põhiõiguste deklaratsiooni ettepanekus loetletud kaitseõiguste valdkonnad ei erinenud 7. aprilli eelkavast. Erinevas sõnastuses oli seaduslike piiride osa. Vt AKL [s.t Asutava Kogu liikme]. Uluotsa ettepanek. – Ajutise põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid koos lisadega. RA ERA.15.2.360, l 24. Vt ka H. Vallikivi (viide 4), lk 301–305, 312 jj.

¹⁰ Vrd Uluotsa ettepaneku § 7: „Eesti kodanikkudele kindlustatakse täielik lepingute-, ning väärtuste valmistamise-, pidamise-, üleandmise- ja tarvitamise- vabadused, alustel ja piirides, nagu seadustes määratud.“

¹¹ Nii refereeris Uluotsa sõnu E. Laaman (viide 8), lk 104.

¹² Seda siiski ajutises põhiseaduses ei juhtunud: sotsiaalne kaitse võeti sisse, eraomandi puutumatus ja ettevõtlusvabadus jäid välja. Põhjalikult asjaomaste diskussioonide kohta vt H. Vallikivi (viide 4), lk 310–312.

¹³ Samas, lk 313.

¹⁴ Üksikasjalikult diskussiooni ja selles esitatud argumentide kohta vt samas, lk 313 jj; H. Vallikivi. Põhiõiguste peatükk Eesti 1920. aasta põhiseaduses. – Riigiõiguse aastaraamat 2020, lk 57 jj.

¹⁵ H. Vallikivi (viide 4), lk 293–330.

¹⁶ H. Vallikivi (viide 13), lk 32–61.

¹⁷ Viiteid allikatele vt samas, lk 57 viide 221.

¹⁸ Põhiseaduse komisjoni koosolek 21.12.1919. – RA ERA.15.2.373, l 118.

lõige 1: „Majanduselu korraldus peab vastama õigluse põhimõtetele eesmärgiga tagada kõigile inimväärne eksistents. Neis piirides tuleb kindlustada üksiku majanduslik vabadus.“¹⁸ Erinevus tollal juba kehtinud ajutise valitsemiskorra §-st 7 oli see, et viimati nimetatud ei mainitud õiglust majanduselu korraldamise mõõdupuuna. Inimväärse eksistentsi ehk „inimväärilise ülespidamise“ õiguse kindlustamist nimetati aga juba sealgi: „Eesti vabariigis tuleb kindlustada igale kodanikule inimväärilise ülespidamise õigus sellekohases seaduses määratud korras; selle õiguse teostamiseks tuleb kindlustada kodanikkudele õigus maad saada harimiseks ja eluasemeks ning võimalus tööd saada, samuti ema- ja töajukaitse ning nooruse, vanaduse, töövõimetuse ja õnnetuste puhul tarviliku toetuse saamine riigilt.“ Sotsiaalse kaitse mõõdupuuna inimväärse eksistentsi kindlustamine oli jõudnud Eesti konstitutsioonilisse arutellu sotsialist-revolutsionäär Hans Kruusi tehtud ettepanekust ajutise põhiseaduse väljatöötamise komisjonis. Kruus nimetas seda küll veel hoopis isemoodi: isikuväärilise elu ülespidamise õiguseks.¹⁹ Senine uurimine ei ole andnud vastust küsimusele, kas Kruus võis juba 1919. aasta mai alguses, kui ta oma ettepaneku põhiseaduskomisjonis tegi, toetuda Weimari konstitutsiooni eeskujule. Saksa Rahvuskogu Weimaris oli ju teotsemas samal ajal ja ka nende põhiseadusesse jõudis artiklis 151 sisaldunud sotsiaalse kaitse üldnorm sotsiaaldemokraatide ettepanekul. Arvestades seda, kui suur on nende sätete sõnastuslik sarnasus, on Weimari konstitutsiooni eeskujuga siiski väga tõenäoline. Kui Eesti Asutavas Kogus tekkis parteide vahel võrdlemisi kiiresti üksmeel selles, et põhiseadusesse peab jõudma ka põhiõiguste peatükk²⁰, siis Weimari Rahvuskogus pidid vasakparteid selle eest tõeliselt võitlema.²¹ Kuid enamuses olid nad sealgi ja said oma tahtmise: Weimaris lisati põhiõiguste osa küll konstitutsiooni lõppu, aga samas on see üks kõige üksikasjalikumaid ja pikemaid põhiõiguste katalooge üldse.

Eesti konstitutsionalismi algusaegade sotsiaalse kaitse üldnormi eristas Weimari konstitutsiooni omast eelkõige see, et kohe samas sättes loetleti valdkonnad, kus riik pidi inimesele oma abikäe ulatama. Siin eespool oli juba juttu Uluotsa algsest ettepanekust, mille järgi pidi kindlustatama kaitseõigused nooruse, vanaduse, töövõimetuse, õnnetuste ja palgatöö puhul, samuti emaduse ja töajou kaitse. Ka Kruusi hiljem esitatud alternatiivettepanekus oli kaitsmisväärtuste valdkondade loetelu enam-vähem sama: „[...] Isikuväärilise elu ülespidamise õiguse teostamiseks kindlustakse kodanikuile võimalus tööd saada, samuti ema- ja töajoukaitse ning nooruse-, vanaduse-, töövõimetuse ja õnnetuse puhul tarviliku toetuse saamine riigilt.“²² Nii 1919. aasta ajutise valitsemiskorra § 7 kui ka 1920. aasta põhiseaduse § 25 sisaldasid kaitsevaldkondade loetelu ja sedagi juhust, et need tuleb reguleerida sellekohaste seadustega.

1920. aasta põhiseaduse § 25 võeti vastu sellises sõnastuses: „Majandusliku elu korraldamine Eestis peab vastama õigluse põhimõtetele, mille sihiks on inimeseväärilise ülespidamise kindlustamine sellekohaste seaduste läbi, mis käivad harimiseks maasaamise, eluaseme- ja töösaamise, samuti emakaitse, töajoukaitse ning nooruse, vanaduse, töövõimetuse või õnnetuste puhul tarviliku toetuse saamise kohta.“²³

Isegi kui õiglus ja inimväärne eksistents või ülalpidamine majanduselu korraldamise normatiivsete mõõdupuudena – ja majanduselu korraldus kui selline üldse – võisid pärineda Saksa eeskujust, oli nende mõjuväli Eesti põhiseaduse normis piiratud väga selgelt määratud valdkondadega. See ei tarvitsenud olla Asutava Kogu liikmete teadlik eesmärk, kuid niisugune selgesti määratletud kataloog riigi vastutusvaldkondadest hoidis ära või vähemalt ei andnud hoogu sellistele suundumustele, mis juba õige varsti võtsid võimust Saksa riigiõiguslikus ja sotsiaalpoliitilises diskussioonis. Seal jõuti selleni, et konstitutsiooni artiklile 151 toetudes pidid kõik „vabadusõigused“ nagu „omand, lepingu- ja töandusvabadus“ olemagi tagatud „ainult neis raames“, mida võimaldas „õigluse põhimõtte eesmärgiga tagada kõigile inimväärne

¹⁸ Vrd Die Verfassung des Deutschen Reiches (11.08.1919), § 151: „Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen. In diesen Grenzen ist die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen zu sichern.“

¹⁹ Siin H. Vallikivi (viide 4), lk 313 järgi; seal on ka viited allgallikatele.

²⁰ Eduard Laaman on loetlenud ka põhjused, miks Eestis vägagi erinevad poliitilised jõud soovisid põhiõiguste osa lisamist põhiseadusesse: „[P]arem tiib – eraomandi ja eraettevõtluse tagamiseks. Sakslaste võitlus maavõõrandamise vastu käis õigusliku korra nimel. Sotsiaaldemokraadid taotlesid põhiõiguste sissevõtmist ametnike omavoli piiramise sihil ja iseseisvad sotsialistid sotsiaalsete õiguste deklareerimise mõttes.“ E. Laaman. Kodaniku põhiõigused ja kohused. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn 1937, lk 343.

²¹ M. Stolleis. Die soziale Programmatik der Weimarer Reichsverfassung. – Das Wagnis der Demokratie. Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung. 2. Aufl. H. Dreier, C. Waldhoff (Hrsg.). München 2018, lk 211 jj.

²² A. K. L. H. Kruusi ettepanek. – Ajutise põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid koos lisadega. RA ERA.15.2.360, l 23.

²³ RT 1920, 113/114, 243.

eksistents²⁴. Weimari vabariigi ajal kujundatud sotsiaalse õigusriigi kontseptsiooni²⁵ seostatakse enamasti Hermann Helleriga loominguga.²⁶ Isegi vaatamata suurematele või väiksematele tagasilöökidele ja kriisidele on lääne ühiskond ning poliitiline süsteem saanud Teise maailmasõja järgsel ajal toimida võrdlemisi heas majanduslikus olukorras. Kahe maailmasõja vahel näitas maailmamajandus aga oma tõeliselt teravat mõjujõudu, seda ka õigusele ja õigusemõttele. L. Neumann pidi vaid kolm aastat hiljem tõdema, et „[s]üsteem, mis oli rajatud sotsialismi ja kapitalismi vahepeale, suutis vastu pidada nii kaua, kuni ei sekkinud majanduskriisi. Edenemise aastatel, 1924–1928, arenesid sotsiaalsed toetused tähelepanuväärselt. [...] Majanduskriisi oli laastav²⁷. Mida oleks Heller arvanud oma Weimari vabariigi aegsetest vaadetest pärast selle vabariigi hukku, ei ole võimalik kunagi teada saada, sest Heller sai südameataki ja suri kõigest 42-aastasena, kui temani jõudis teade Hitleri võimuletulekust.

Aastal 1920 oli suure majanduskriisini jäänud veel oma kümmekond aastat ja esmalt tuli majandus pärast Esimese maailmasõja laastamisi alles jalule aidata. Et Eesti põhiseaduse tegijatel oli söakust sellesse muu hulgas sotsiaalne programm sisse panna, on ikkagi tähelepanuväärne samm. Seda enam on põhjust vaadata lähemalt, kuidas seda programmi omal ajal õieti mõisteti. Selleks analüüsime alljärgnevalt 1920. aasta põhiseaduse §-i 25 osade kaupa.

2. Majanduselu korraldus vastavalt õigluse põhimõtetele

Ajutise valitsemiskorra §-s 7 ei olnud veel juttu „majanduslikust elust“ kogu selle mõiste uldisuses. 1919. aastal sõnastati üksnes sotsiaalse kaitse säte: jutt oli „igast kodanikust“, kellele tuli „kindlustada inimväärilise ülespidamise õigus“. Et inimväärse eksistentsi tagamine vastavalt „õigluse põhimõtetele“ peaks olema majanduselu korralduse üldine nõue, oli Weimari konstitutsioonist pärit idee. Eesti 1920. aasta põhiseaduse nappides kommentaarides²⁸ minnakse vaikimisi mööda sätte sellest osast, mis ütles, et „majandusliku elu korraldamine Eestis peab vastama õigluse põhimõtetele“. Tartu Ülikooli riigiõiguse professori Nikolai Maimi loengute järgi koostatud, kahjuks autoriseerimata konspektis²⁹ on krüptiliseks jääv tõdemus § 25 kohta: „Ta kujutab lõppkokkuvõtet selle kohta, mille järgi eelpool (§ 6–24) formuleeritud õigused lepitas kooskõlas oleks. Selle § puudus peitub selles, et siin räägitakse ainult majanduselu korraldusest.“³⁰ N. Maimi loengutest on paraku säilinud üksnes tudengite tehtud konspektid. Tema avaldatud looming puudutas riigiõigust, riigiteooriat ja poliitfilosoofiat laiemalt, mitte otseselt Eestis kehtinud riigiõigust.³¹ Nii ei olegi paraku võimalik välja selgitada, kas Maimi tõepoolest väitis loengus seda, mis tudengid kirja said, ja mis ta selle all õieti silmas võis pidada. Igatahes oli ta üks väheseid, kes § 25 puhul üleüldse mainis, et selles räägitakse majanduselu korraldusest.

Kuna Eesti õiguskirjandus jäi selles küsimuses äärmiselt napisõnaliseks³², tundub kohane heita pilk Weimari põhiseaduse kommentaaridele ja käsitlustele. Olulisima Weimari põhiseaduse kommentaari autori Gerhard Anschützi järgi pidi artikli 151 esimene lause tähendama, „et igasugusel individuaalsel vabadusel

²⁴ Nii sotsialistist jurist ja hilisem politoloog F. L. Neumann. Die soziale Bedeutung der Grundrechte in der Weimarer Verfassung [esmatrük 1930]. – F. L. Neumann. Wirtschaft, Staat, Demokratie. Aufsätze 1930–1954. 2. Aufl. Tübingen 1992, lk 69.

²⁵ Vt J. Rückert. „Sozialstaatsprinzip“: Neuer Mut in alten Fragen. – Der Gestaltungsanspruch der Wissenschaft. Aufbruch und Ernüchterung in den Rechts-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften auf dem Weg von den 1960er zu den 1980er Jahren. K. Acham, K. W. Nörr, B. Schefold (Hrsg.). Stuttgart 2006, lk 677, osutused teiste autorite teoste viites 119.

²⁶ M. Stolleis. Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Dritter Band: Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in Republik und Diktatur 1914–1945. München 1999, lk 183–185. Seal on ka osutused eriuurimustele.

²⁷ F. L. Neumann (viide 24), lk 109 ja 115.

²⁸ E. Maddison, O. Angelus. Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920. Übersetzt und mit Erläuterungen und Sachregister. Berlin 1928, lk 39; Eesti Vabariigi põhiseadus. Seletustega ja tähestikulise sisujuhiga varustanud J. Kaiv ja J. Klesment. Tallinn 1934, lk 21 jj.

²⁹ Tollal oli üliloolis tavaline, et ettevõtlikud üliõpilased koostasid ja paljundasid õppejõudude loengute põhjal koostatud konspekte. Mõnikord luges need läbi ka õppejõud ning parandas suuremad vead. Sel juhul nimetati neid autoriseeritud konspektideks.

³⁰ Riigiõigus, koostanud N. Maimu loengute ja teiste õppevahendite järgi vastavalt eksami kavale A. Pettai ja H. Anso. Tartu 1932, lk 263.

³¹ L. Leppik, M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. Nikolai Maimi Eesti rahvusülikooli õigusteaduskonna alusepanija ja teadlasena. – Riigikogu toimetised 2019 (40), lk 156 jj.

³² Nt Eugen Maddison jättis oma ülevaates põhiõigustest Eesti põhiseaduses § 25 lihtsalt vaikimisi käsitlemata, vt E. Maddison. Eesti kodanikud ja nende põhiõigused. – Eesti. Maa. Rahvas. Kultuur. Tartu 1926, lk 1185–1198.

[majanduselus]“ on piir „riiklikus korralduses“³³. Individuaalse majandusliku vabaduse ulatust ei pidanud niisiis määrama mitte isiku vaba tahe ega ka teiste isikute vabade tahete teostamise ulatus, vaid riiklik korraldus. Eestikeelne „korraldamine“ osutab pigem korraldamisele kui tegevusele ja protsessile, mitte korraldusele kui korrastatud tulemusele. Selles mõttes puudus Eesti põhiseaduse sättes see normatiivsus, mis sisaldus saksakeelses originaalsõnastuses. Pealegi puudus Eesti põhiseaduses Weimari põhiseaduse lõike 1 teises lauses olev täiendus: „Neis piires tuleb tagada iga isiku majanduslik vabadus.“³⁴ Erinevalt tollastest juristidest nägi Eesti põhiseaduse §-s 25 individuaalset majanduslikku vabadust piiravat programmi ja väljendas oma muret selle pärast üks mittejuristist kirjamees ja poliitikategelane³⁵: „Eesti põhiseaduses on aga ka oma nõrk punkt, nimelt § 25. [...] Sellega on riik oma peale võtnud kohustuse kodanike majanduslik elu korraldada [...]. Rääkimata sellest, et [...] võimatu on kõigile kodanikele ühesugust head elujärge luua, annab see põhiseaduse § Eesti riigile täiesti majanduslikult tsentraliseeritud riigi laadi. [...] § 25 seisab nagu külast tulnud võeras inimene teiste meie põhiseaduse paragrahvide seas. Tal ei ole sobimust ühegi naabriga. Ta segab ka Eesti riigi laadi määramisel, sest § 25 järele oleks Eesti riik poolsotsialistline, teiste paragrahvide järele aga puhtvabariikline.“³⁶

Eesti juristid nähtavasti siiski ei arvanud, et põhiseaduse §-ga 25 oleks loodud konstitutsiooniline alus, võimaldamaks riigil sekkuda majandusvabadusse või piirata selle teostamist. 1920. aasta põhiseaduses sisaldasid ka sellised sätted, mis pidid piirama riigi sekkumist majandusellu: samuti põhiõigustena sätestatud ettevõtlusvabadus (§ 19) ja eraomandi kaitse (§ 24). Erinevalt ajutisest valitsemiskorrast olid need pärispõhiseadusesse jälle sisse võetud.³⁷ Elukutse valiku vabadust või ettevõtlusvabadust pidi olema küll võimalik seadustega kitsendada ja takistada ning eraomandi seaduse alusel ja korras ka võõrandada. See ei olnud siiski nii kaugemaleminev omandi „sotsialiseerimine“ kui Weimari konstitutsiooni artikli 153 lõikes 3 sätestatud sotsiaalse kohustatuse põhimõte: „Omand kohustab. Selle kasutamine peab ühtlasi olema üldise hüvangu teenimine.“³⁸

Eesti 1920. aasta põhiseaduse §-i 25 käsitasid kaasaegsed õigusteadlased niisiis üksnes sotsiaalse programmina ja mitte programmina, milles oleksid ette nähtud riiklikud volitused kogu majanduselu korraldamisel. Tasub tähele panna sedagi, et §-i 25 nimetati „sotsiaalse õigluse“³⁹, mitte majanduselu korraldamise paragrahviks. Ka Uluots ei rääkinud oma loengutes nähtavasti majanduselust, vaid ütles, et „§ teeb riigile kohuseks kaasa aidata neile, kes omale vastavat kaitset ei leia“⁴⁰. Jutt oli sotsiaalsest kaitsest.

Natuke sõnakamad olid Eesti põhiseaduse selgitajad § 25 ideoloogilise tausta määratlemisel. István Csekey, haldusõiguse professor Tartu Ülikoolis, täheldas, et §-s 25 on leidnud väljenduse „majanduspoliitilise sotsialismi mõttemaailm“⁴¹. Csekey ei täpsustanud, milles see väljendumine täpsemalt seisnes ja mis pidi sellest tulenema põhiseaduse rakendamise jaoks või milliseid volitusi võis see norm anda riigile majanduselu korraldamiseks. Eduard Laaman väitis 1920. aasta põhiseaduse § 25 lõpliku versiooni kohta, et see olevat mitte sotsialistlik, vaid solidaristlik lahendus.⁴² Sotsialistlikku põhimõtet olevat esindanud Hans Kruusi ettepanek ajutise põhiseaduse eelnõu arutamisel Asutava Kogu põhiseaduskomisjonis:

³³ G. Anschütz. Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis. Berlin 1933 (uustrükk: Bad Homburg, Berlin, Zürich 1968), lk 699.

³⁴ Saksa originaal: „In diesen Grenzen ist die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen zu sichern.“

³⁵ Gustav Laurentius oli pärit vaestest oludest, aga töötas end väsimatu energiaga üles. Nagu nähtub „Album Academicumi“ kirjest tema tütre, 1908. aastal Peterburis sündinud ja 1929–1938 Tartu Ülikoolis arstiteadust õppinud Tamara Laurentiuse kohta, oli ta esialgu Peterburis raamatupidajana alustanud jõudnud tütre ülikooliõpingute ajaks töösturite sekka. Tallinnas oli tal selleks ajaks laki- ja värvivabrik ning maja Pikal tänaval. 1922. aastal, siin vaadeldava kirjutise ilmumise ajal, oli tal Rakvere lähedal talukoht ja Rakveres maja. Vt lähemalt Gustav Laurentiuse mälestuseks. – Vaba Eesti Sõna, 28.10.1954, lk 12. Aastal 1923 kandideeris Laurentius Virumaal majaomanike nimekirjas II Riigikogusse, aga seda nimekirja ei saanud edu ei valimistel üldiselt ega ka 3. aprilli kõnekoosolekul Narva-Jõesuus. Vt Narva elu. Kihutus koosolekute hooaeg. – Põhja Kodu, 05.04.1923, lk 1. Laurentiusel jätkus Põhja-Eestist laiemat haaret. 23. jaanuaril 1923 pidi ta esinema Viljandis Koidu saalis ettekandega „Eesti riigipoliitilised väljavaated“ poliitilise rühma Eesti Õigus seisukohalt. Selle kohta on kuulutus 26. jaanuari 1923. a väljaandes Oma Maa, lk 4. Autorid tänavad Hannes Vallikivi nende viidete eest 1945. aastal Tallinnas surnud Gustav Laurentiuse kohta.

³⁶ G. Laurentius. Riigi elu põhijooned. Rakvere 1922, lk 33 jj.

³⁷ Diskussioonide kohta Asutavas Kogus vt H. Vallikivi (viide 13), lk 55 jj.

³⁸ Saksa originaal: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste.“

³⁹ Nt E. Laaman. Kodaniku põhiõigused ja kohustused. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn 1937, lk 355.

⁴⁰ Riigiõigus. Konspekt prof. Uluots'a loenditest Kõrgemas Sõjakoolis 1934/1935.a. [Tallinn] 1935, lk 184.

⁴¹ S. Csekey. Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918–1928. – Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 1928 (16), lk 189.

⁴² E. Laaman. Solidarism ja selle rakendamine meie põhiseaduses. – Õigus 1938/9, lk 418 jj.

„Eesti Vabariigis kindlustatakse igale kodanikule isikuväärilise elu ülespidamise õigus, mille järele kõigil kodanikuil on õigus saada enese ülespidamiseks esimese järgu tarbete rahuldamiseks vajalikke asju ja toetust enne kui on rahuldud teiste kodanikkude vähem hädalikud tarbed. [...]“ Seevastu lõppvariant, kus oli nõutud vaid inimväärilist ülalpidamist, pidi Laamani järgi väljendama solidaristlikku sümbioosi riigi ja indiviidi vahel: „Liberaaldemokraatlik ajajärk rajanes tugevale, iseteadlikule ja isetegevale isikule, kellele piisas, kui isikuliste põhiõigustega riik talle vaba tegevuspiirkonna kindlustas. Massidemokraatia arvestab aga ka nõrgemaid isiksusi, kes aina oma isetegevusel püsida ei suuda [...]. Ühiskondliku solidaarsuse nimel astuvad siin appi sotsiaalsed õigused.“⁴³ Laamani avaldus on pärit aga juba aastast 1938, kui Eestis kehtis uus, 1937. aastal vastu võetud põhiseadus. Seda kandnud ideoloogia pidi väidetavalt juurduma just solidarismis.⁴⁴ Laamani esitusest tuleb välja irooniliselt mõjuv lugu, nagu oleks tööerakondlane Lui Olesk⁴⁵ juba 1920. aasta põhiseaduse tegemisel püüelnud 1930. aastate lõpuaegade režiimi poole.

Kui § 25 ei andnudki Eesti riigile blankovolitust majandusellu sekkumiseks ega seadnud majanduslike vabaduste piiri, siis kohustuse tagada mingigi sotsiaaltoetuste süsteem pani ta riigile küll ja see süsteem pidi vastama õigluse põhimõttele. Weimari põhiseaduse artiklis 151 sisaldus seesama õiglus oma põhimõtetega. Weimari konstitutsiooni põhiõiguste osa suures, nn Nipperdey kommentaaris⁴⁶ kommenteeris artikli 151 lõiget 1 Heinrich Lehmann.⁴⁷ Lehmann nägi ohtu, et õigluse argument võib viia pelga „tundejurisprudent-sini“. Seda ei tohtinud tema meelest lubada. Vaja oli kindlmaid orientiire.⁴⁸ Lehmann väitis, et Weimari põhiseaduses on realiseerunud selline õigluse ideaal, mida nõuab „harmooniline tasakaal“: „[P]õhiseaduses on majandusliku õigluse ideaal – vaadates selle positiivset sisu – hoitud siiski üsna üldisena ja see ei nõua enam kui tasakaalu individualismi ja sotsialismi mõttemaailma vahel, mille puhul peavad majanduslikule vabadusele olema seatud piirid inimväärse eksistentsi tagamisega.“ Igatahes olevat artikli 151 lõige 1 jätnud isiku ja üldsuse huvide vahelise sobiva tasakaalu leidmiseks „laia kaalutlusruumi“⁴⁹. Selle tulemusel pidid võimalikud lahendused „mõnikord aitama kehtivusele rohkem majandusvabaduse kaitset, teinekord aga üldsuse huve“⁵⁰. Tuleb välja, et sotsiaalse õigluse puhul on kindlmaid orientiire raske sõnastada isegi neil, kes selle võimalikkusesse usuvad. Mõnikord rohkem üht ja teinekord rohkem teist ei ole just eriti selge juhü. Ilmselt pidas sedasama võimatust selgeid ja juriidiliselt teostatavaid õigluse põhimõtteid määratleda silmas ka Tallinna Ringkonnakohtu esimees Jaak Reichmann. Reichmann ei pidanud õigeks opereerida põhiseaduses mõistetega, millest iga inimene isemoodi võib aru saada ja mida erinevad parteid ei saagi ühte moodi mõista: „Missugune on see õigluse põhimõte, mis majanduslike elu korraldamise aluseks on? Mis maaliitlasele õige, on sotsialistile kõver!“⁵¹ Ka Eesti Vabariigi Riigikohus ei olnud kuigi varmas õigluse põhimõtteid sisustama. See ei olnud küll seatud § 25 rakendamise ega isegi kontekstiga, aga Riigikohus tegeles otseselt õigluse kui normatiivse kriteeriumi kohaldamise probleemiga. 19. aprillil 1926 lahendas Riigikohtu üldkogu küsimust, kas enne Esimest maailmasõda müüdüd kinnisvara ostuhinda tuleb tasuda seaduses ettenähtud kursi või varanduse väärtuse järgi. Riigikohus leidis, et lähtuda tuleb siiski seaduses ettenähtud rahakursist ja muu lahenduse jaoks „ei saa [olla] ka mõõduandev [...] õigluse (*aequitas*) põhimõte, sest kohus peab tarvitusele võtma esimeses joonel õigust (*jus*) ja õiglust (*aequitas*) õiguse piirides. Tundub vastuolu õiguse ja õigluse nõuete vahel, siis võib seadusandja sarnast vastuolu kõrvaldada uue seaduse väljaandmisega, mitte aga kohus seaduse määrustest kõrvale kalduda õigluse nõuete rahuldamise otstarbel“⁵². Kuigi §-s 25 endas, seega (põhi)seaduse tekstis on õigluse mõõdupuu nimetatud, tundub

⁴³ Samas, lk 420.

⁴⁴ Samas, lk 421 jj. Solidarismi kujunemise ja selle eri voolude kohta vt samas, lk 407 jj.

⁴⁵ Laaman väitis, et § 25 jäämise põhiseadusesse otsustas Lui Oleski solidaristlik väide selle kohta, kuidas varanduste ühetaolisus – milleni pidi Kruusi enda sõnulgi tema ettepaneku põhjal lõpptulemusena jõutama – olevat iseasi, seevastu inimväärse ülalpidamise tagamine hoopiski mitte nii uus põhimõte ja olemuselt teostatav, vt E. Laaman (viide 42), lk 418.

⁴⁶ Eesti juristidele tutvustas seda Artur-Tõeleid Kliimann, tema arvustust vt Õigus 1931/8, lk 383 jj.

⁴⁷ H. Lehmann. Artikel 151, Absatz 1. Ordnung des Wirtschaftslebens. – Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung; Kommentar zum zweiten Teil der Reichsverfassung. Bd. 3. H. C. Nipperdey (Hrsg.). Berlin 1930, lk 125–149.

⁴⁸ Samas, lk 133.

⁴⁹ Samas, lk 135 jj.

⁵⁰ Samas.

⁵¹ Jaak Reichmann Asutavale Kogule, 11.2.1920. – RA ERA.15.2.1020, l 132. Reichmanni kirja on pikemalt refereerinud ka H. Vallikivi (viide 13), lk 57.

⁵² Riigikohtu üldkogu otsus nr 5; 19.4.1926. – 1926. aasta Riigikohtu otsused. Õiguse lisa. Tartu 1927, lk 7–8.

tõenäoline, et Riigikohus poleks sedagi piisavaks pidanud. Nii et ka siit koorub välja Eestis valitsenud seisu-koht^{*53}, et § 25 nõudis õigluse nõuete rahuldamiseks sotsiaalset kaitset tagavate seaduste kehtestamist.

Saksamaal oli Lehmann sotsiaalfilosoofiast pärit kategooriate määratlemise suhtes optimistlikum ja nägi õigluse järgi püüeldava tasakaalu lõpptulemust sellesamas inimväärses eksistentsis, millest rääkis Weimari konstitutsiooni artikli 151 lõige 1.^{*54} Ka Anschütz jõudis õigluse kui normatiivse kriteeriumi sisustamisel kohe inimväärses eksistentsini: õigluse järgi ja „enne kõike muud“ nõudvat põhiseadus „inimväärses eksistentsi tagamist kõigele, mis on inimnäoline“^{*55}. Need mõneti tautoloogilised mõttekäigud näitavad, et õiglust ei käsitatud isegi Weimari konstitutsiooni tõlgendamisel iseseisva normatiivse kriteeriumina inimväärses eksistentsi kõrval. Seda suurem kaal pidi olema just viimati nimetatul.

3. „Inimesevääriline ülespidamine“ normatiivse kriteeriumina

Kuigi „inimeseväärilist ülespidamist“ võib eesti keeles mõista mitut moodi ja ka Hans Kruusi esialgses ettepanekus sisaldunud „isikuväärilise elu ülespidamise õigus“ ei ole ühemõtteliselt selgem, võib seda vormelilt ilmselt pidada tõlkevasteks saksakeelsele „inimväärses eksistentsile“ (sks *menschenwürdigen Dasein*) Weimari konstitutsioonis. Ei saa just öelda, et Eesti kaasaegne õiguskirjandus oleks selle sisu avamisel olnud heldem kui õigluse kriteeriumide määratlemisel. Reichmann küsis oma kriitilises arvamuseavalduses: „Missugune on see inimese vääriline ülespidamine, mida õigluse põhimõte nõuab?“^{*56} See oli mõeldud retooriliselt ja vaevalt ta oma küsimusele vastust lootis saada.^{*57} Siin juba tsiteeritud, § 25 mõneti käre- meelne kriitik Laurentius ütles selgesti välja, „et üldse on raske kindlaks teha, missugune ülespidamine inimesevääriline on ja missugune mitte“^{*58}.

Päris selge ei olnud see ilmselt ka Asutava Kogu liikmetele. Kruusi ettepanekus oli juttu „esimese järgu tarbete“ vajalikest asjadest ja toetustest, millele pidi „kõigil kodanikuil“ olema õigus „enne kui on rahul- dud teiste kodanikkude vähem hädalikud tarbed“. Ehkki see ei kõla eriti suuremeelse standardina, pidasid teised komisjoni liikmed seda kas teostamatuks või võimalike kuritarvituste kasvulavaks. Usku ei olnud ka riigi haldussuutlikkusse, et niisugust kõiki kontrollivat ja vajadusel abistavat (ümber)jaotamissüsteemi sisse seada.^{*59}

Ehkki inimväärses eksistentsi kindlustamise nõue oli ka Saksa põhiseaduses sätestatud, ei läinud sealgi selle täpsem määratlemine eriti ladusalt. Nii Lehmann kui ka Anschütz loobusid selle mõiste positiivsest sisustamisest ja püüdsid välja pakkuda ümberpööratud lahenduse.^{*60} Anschützi väitel pidavat põhiseadus „keelama mis tahes individuaalse majandusvabaduse teostamise, mis [inimväärses eksistentsi] tagamist ohustab“^{*61}. Eelkõige pidavat „ebainimlike tööttingimuste kokkulepped olema keelatud mitte ainult sellele, kes neid esitab, vaid ka sellele, kes sundolukorda asetatult on valmis neid järgima“^{*62}. Kui ebainimlike tööttingimuste kehtestaja oli süd ametu türann, kelle tegevust pidi riik takistama, siis selliste tingimustega nõustuja oli sisuliselt eneseorjastaja. Juba modernse ajastu algaegadest kuulus uuel moel, isiku indivi- duaalse eneseteostusena mõistetud vabaduse kontseptsiooni põhimõte, et enese vabatahtlik andmine orjusesse peab olema keelatud. Rousseau nimetas eneseorjastamist hullumeelsuseks^{*63} ja Kanti vabaduse- mõiste jaoks oleks eneseorjastaja tühistanud üldise vabaduse kui sellise.^{*64} Midagi otsustavalt uut ei toonud

⁵³ Vt selle kohta lähemalt siin allpool p 4.

⁵⁴ H. Lehmann (viide 47), lk 136.

⁵⁵ G. Anschütz (viide 33), lk 699.

⁵⁶ Jaak Reichmann Asutavale Kogule, 11.2.1920. – RA ERA.15.2.1020, l 132.

⁵⁷ Ka Vallikivi peab Reichmanni küsimusi retoorilisteks, vt H. Vallikivi (viide 13), lk 57.

⁵⁸ G. Laurentius (viide 36), lk 33.

⁵⁹ Selle diskussiooni kohta üksikasjalikumalt vt H. Vallikivi (viide 4), lk 313 jj; E. Laaman (viide 8), lk 106 jj.

⁶⁰ H. Lehmann (viide 47), lk 144 jj.

⁶¹ G. Anschütz (viide 33), lk 699.

⁶² Samas.

⁶³ J.-J. Rousseau. Ühiskondlikust lepingust ehk riigiõiguse põhiprintsiibid. Tallinn 1998, lk 22 (I rmt, IV ptk).

⁶⁴ Valgustusaja vabadusprogrammi ja selle õigusliku teostamise kohta vt J. Rückert. Vaba ja sotsiaalne kui õiguspõhimõte. – Akadeemia 2008/8, lk 1700–1707, eneseorjastamise keelu kohta lk 1701 jj.

„inimväärse eksistentsi“ kui normatiivse kriteeriumi lisamine põhiseadusesse niisiis ka Saksa diskussiooni või õigustegelikkusse. Anschütz ei esitanud selles kohas ka mingeid muid näiteid ega nimetanud enamaid eluvaldkondi, vaid selgitas üksnes, et töötajate kaitse ja kindlustus olid Saksamaal olemas ja tavaks juba enne Weimari vabariigi aega.^{*65} Sama kaugele jõudis Eesti põhiseaduse §-ga 25 Csekey: „Kuigi selle paragrahvi sisu on väga ebamäärane, kinnitab see juba olemasoleva korralduse, nt kindlustuse valdkonnas [...]“.^{*66}

Erinevalt Weimari konstitutsioonist ei olnud Eesti põhiseaduses otsesõnu öeldud, et „inimesevääriline ülespidamine“ tuleks „kõigile“ kindlustada. Peatüki pealkirjas nimetati Eesti põhiseaduses ainult Eesti kodanikke. Kruusi esialgses ettepanekus oli samuti juttu kõigist kodanikest. Kaasaegses kirjanduses väideti enamasti, et üldjuhul ei tähenda II peatüki pealkiri „Eesti kodanikkude põhiõigustest“, nagu oleksid põhiõigused ette nähtud üksnes Eesti kodanikele, vaid et tavaliselt kehtivad põhiõigused ka Eestis olevate välismaalaste suhtes.^{*67} Peale selle loetleti siiski ka need põhiõigused, mis välismaalaste suhtes ei kehtinud, nagu näiteks võrdsus avalik-õiguslikes suhetes (§ 6) või ühinemisvabadus (§ 18).^{*68} Teise liigituse kohaselt jagati põhiõigused territoriaalseteks ja personaalseteks. Esimesed neist pidid kuuluma kõigile elanikele, personaalsed ainult oma riigi kodanikele. Paragrahvi 25 kohta on professor Nikolai Maimi loengu kontekstis otsesõnu märgitud, et see säte jääb „väljaspoole seda liigitust“^{*69}. Samas ei öelda selgesti, kas §-ga 25 ette nähtud sotsiaalne kaitse pidi kehtima vaid kodanikele või ka teistele. Siseministeriumi ametnik Eugen Maddison väitis, et kõik põhiõiguste peatükis sisalduvad õigused ja vabadused pidid täies ulatuses kuuluma üksnes Eesti kodanikele – nii ütles ju ka selle peatüki pealkiri. Välismaalaste kohta pakkus ta välja põhimõtte, et nemad saavad „neid õigusi kasutada ainult vastastikkuse alusel ning ainult niipalju, kuivõrd see sallitav on üldriiklikkude huvide seisukohalt“^{*70}. Maddison lisas, et ka Riigikohus „jagab nähtavasti“ vaadet, et põhiseaduse teises peatükis sisalduvaid õigusi saavad kasutada ainult Eesti kodanikud.^{*71} Ükski põhiõigusi käsitlenud autoritest ei leidnud Eestis siiski, et kõik põhiõigused või ka mõned neist kehtiksid ainult etnilistele eestlastele. Saksamaal väitis näiteks Ernst Rudolf Huber, kellest kujunes just natsionaal-sotsialistlikus režiimis olulisim Saksa riigiõiguslane, et Weimari konstitutsioonis sätestatud põhiõigused on vaid sakslaste „rahvuslikud kodanikuõigused“ ja välismaalastele pidid „konstitutsiooni tõttu“ kuuluma ainult „täiesti isiklikud vabadused“^{*72}. Igatahes on Huberi avaldus pärit Hitleri pöörde järgsest ajast, kui konstitutsioonilistest kompromissidest individualismi ja sotsialismi vahel oli juba „kinni“ haaranud „uus kollektivistlik laine, mis viis Saksamaa tema enda teed – rahvussotsialismi“^{*73}.

Olenemata sellest, kas „inimeseväärne ülespidamine“ tuli kindlustada ainult Eesti Vabariigi või ka Eestis viibivatele välisriikide kodanikele, jäi selle ebamäärase kategooria sisuline määratlemine nii Asutava Kogu aruteludes kui ka hilisemas õiguskirjanduses pigem puudu. Kuna § 25 esimese osa kui konstitutsioonilise üldklausli täpsem juriidiline sisustamine käis nähtavasti ka kaasaegseil ülejõu, jääb ikkagi alles just loetelu neist valdkondadest, kus põhiseadus oli pannud riigile kohustuse ulatada kodanikele oma abistav või toetav käsi.

⁶⁵ G. Anschütz (viide 33), lk 699. Saksa sotsiaalkindlustuse süsteemi kujundamise kohta juba Saksa keisririigi ajal vt M. Stolleis. *Origins of the German welfare state. Social policy in Germany to 1945*. Berlin, Heidelberg 2013, lk 43–88.

⁶⁶ S. Csekey (viide 41), lk 189.

⁶⁷ Samas, lk 178 jj. Nii ka: Riigiõigus. II osa: Positiivne riigiõigus. Koostanud N. Maim'i loengute järgi E. Janson. Tartu 1935, lk 13.

⁶⁸ Riigiõigus: Loeng. N. Maim'i loengute järele. Tartu 1936, lk 260.

⁶⁹ Samas, lk 257.

⁷⁰ E. Maddison (viide 32), lk 1189.

⁷¹ Samas, lk 1190. Maddisoni osutatud otsuses tuli Riigikohtul tegeleda küsimusega, kas Läti-Eesti konventsiooni järgi eestlastele ja lätlastele antud võimalus valida naaberriigi kodakondsus rikkus Eesti põhiseaduse §-s 6 kehtestatud diskrimineerimiskeeldu. Vt otsuse refereeringut Eesti Politseilehe ametlikus osas: Riigikohtu otsus Läti konventsiooni põhjal kodakondsusse vastuvõetavate isikute rahvuslise küsimuse kohta. – Eesti Politseileht 1923, nr 8/9, lk 120.

⁷² E. R. Huber. *Bedeutungswandel der Grundrechte*. – Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge 1933 (23), lk 79 ja 83.

⁷³ Nii E. Laaman (viide 8), lk 103.

4. Seadusandlusprogramm

Maddisoni ja Angeluse kommentaaris rõhutati korduvalt, et § 25 ei sisalda vahetult kohaldatavat õigust ega kohtulikult maksmapandavaid subjektiivseid õigusi, vaid on üksnes „juhtnõr seadusandjale“ või „juhise tulevaste seaduste“ kehtestamiseks.^{*74} Rahvale riigielu põhijooni tutvustav Laurentius oli kategoorilisem: „Ja et põhiseaduse § 52 järele Riigikogu kohustatud on põhiseaduse alusel töötama, siis on § 25 ka Riigikogule kohustav.“ Csekey nimetas § 25 programmiliseks deklaratsiooniks, aga ei mõelnud seejuures ilmselgelt lihtsalt kaunisõnalist deklaratiivsust, sest loetles kohe ka seadusi, mille kaudu seda programmi on teostatud.^{*75} Ka riigiõiguse professori Nikolai Maimi loenguid üles kirjutanud tudengite konspektis märgiti: „Ta [s.t § 25] on [põhiseaduse tekstis] paigutatud küll põhiõiguste hulka, kuid ei sisalda neid mitte, vaid esitab programmi selle kohta, missuguses vaimus peab sündima seadusandlus.“^{*76} Kolm aastat hilisemas konspektis on sama öeldud mõneti erinevas sõnastuses: „See § ei sisalda normi, vaid annab põhimõtte ja üldise sihi, kuhu meie seadusandlus püüdku.“^{*77} Sätted üldise tasuta põhikoolikohustuse või rahvusvähemuste kultuuriautoomia kohta olevat samasuguse iseloomuga.^{*78}

Lehmanni väitele sarnast seisukohta, et §-s 25 kui Weimari paralleelsättes sisalduv sotsiaalprogramm võiks olla siduv ka kohtunikule õigusemõistmisel või annaks õiguse lihtseaduste põhiseaduslikkuse kontrolliks^{*79}, Eesti põhiseaduse kohta käivast kirjandusest ei leia. Samas ei nõustunud Lehmanni seisukohaga Saksamaalgi näiteks ei Anschütz ega teisedki. Seevastu seisukohta, et „õiguse kohaldaja on õigustatud ja kohustatud [Weimari vabariigi konstitutsiooni artikli 151] lõiget 1 järgima *tölgendusreeglina*, kuid ainult sedavõrd, kui võrd olemasolevates seadustes on antud piisav kaalutusruum“, Anschütz toetas.^{*80} Eesti õigusteaduslikus kirjanduses puuduvad sarnased seisukohad: keegi ei võtnud jutuks ei kohtuniku võimalikku seotust konstitutsioonilise sotsiaalprogrammiga, selle programmi sobivust põhiseaduslikkuse järelevalve mõõdupuuks ega ka tõlgendusreeglis. Kohtute põhiseaduslikkuse järelevalve pooldajaid Eestis leidis^{*81} ja Riigikohus märkis 1926. aasta 11. mai otsuses otsesõnu, et kohtutel on normikontrolli pädevus: „Eesti kohtutel tuleb aga talitada Põhiseaduse § 86 järele ja selle järele on iga kohtu aste, kus küsimus üles tõstetakse, et teatud seadus ei vasta Põhiseadusele, õigustatud ja kohustatud selle küsimusele vastuse andma. Küsimuse otsustamisel, kas harilik seadus on kooskõlas Põhiseadusega või mitte, tuleb kohtul talitada samuti, kui küsimuse otsustamisega, kas sundmäärus on kooskõlas seadusega, või mitte. Leiab kohus, et sundmäärus on vastuolus seadusega, jätab tema selle kohaldamata, samuti tuleb kohtul jätta kohaldamata, seadus, kui kohus leiab, et seadus on Põhiseadusega vastuolus.“^{*82} Praeguse uurimisseisu kohaselt – mis piirneb Riigikohtu otsustega – ei seostatud põhiseaduslikkuse järelevalve pädevust põhiseaduse §-ga 25.

Kui seni viidatud autorid kõik üksmeelselt väitsid, et see paragrahv on vaid juhtnõr seadusandjale, osutati kohe ka teisele võimalusele: enamikku põhiõigustest peeti vahetult kehtivaks ja kohtus kaitstavaks. Eraldi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu puudumine^{*83} ei tähendanud, et põhiõigusi ei oleks peetud

⁷⁴ E. Maddison, O. Angelus (viide 28), lk 39 ja 17. Sarnaselt E. Berendts. Die Verfassungsentwicklung Estlands. – Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1923/24 (12), lk 196, ja teisedki.

⁷⁵ S. Csekey (viide 41), lk 189.

⁷⁶ Riigiõigus (viide 30), lk 263.

⁷⁷ Riigiõigus. II osa (viide 67), lk 16.

⁷⁸ Samas.

⁷⁹ H. Lehmann (viide 47), lk 129 jj.

⁸⁰ G. Anschütz (viide 33), lk 700; esiletõst originaal järgi.

⁸¹ Lähemalt vt M. Leppik. Esimesi märke põhiseaduslikkuse kohtulikust järelevalvest: Riigikohtu praktika 1920. aasta põhiseaduse kehtivusaajal. – Juridica 2012/3, lk 185–192. Viiteid kaasaegsele kirjandusele, kus on väidetud või vähemalt pooldatud Eesti kohtute õigust põhiseaduslikkuse järelevalveks ja normikontrolliks, vt S. Csekey. Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts: auf rechtstheoretischer und rechtsvergleichender Grundlage. Teil I. Tartu 1926, lk 28 jj. Konkreetseid näiteid soolise võrdsuse põhimõtte rakendamise ja sellega seoses ka normikontrolli kohta vt M. Leppik. Soolise võrdõiguslikkuse küsimus Eesti Vabariigi põhiseadustes ja Riigikohtu praktikas 1920–1940. – Ajalooline Ajakiri 2017 (160/161) 3/4, lk 341–359.

⁸² Riigikohtu administratiivosakonna otsus, 11.05.1926, nr 857 I. – RA ERA.1356.2.93. Selles asjas oli küsimus selles, kas maakonnavalitsus võib mõne kohalikel valimistel valitud kandidaadi volituste kehtetuks tunnistamisel maakonna nõukogusse nimetada ise teisest parteist pärit kandidaadi. Kaebajad leidsid, et esiteks oleks pidanud lähtuma erinormist ja teiseks olevat niisugune teise kandidaadi nimetamine vastuolus põhiseadusega. Esimese astme kohus aga ei pidanud end pädevaks hindama vastuolu põhiseadusega. Nagu tsitaadist selgub, kinnitas Riigikohus iga kohtu sellist õigust ja kohust.

⁸³ Arutelude kohta põhiseaduslikkuse järelevalve ja vastava kohtu loomise ümber vt Uno Lõhmuse ja Hannes Vallikivi artiklist käesolevas Juridica numbris.

kaitstavateks. Konkreetset normikontrolli võis ja pidi teostama iga kohus.^{*84} Kaasaegses kirjanduses jaotati põhiõigused kaitse- ja vabadusõigusteks.^{*85} Paragrahvis 25 sisalduv sotsiaalprogramm sellisesse jaotusse aga ei sobinud. Nii kirjutas Csekey, et „PS §-1 25 on omapärane deklaratiivne iseloom, selle sätteid ei saa pidada ei kaitse- ega vabadusõiguste hulka kuuluvaks. Need puudutavad isiku positiivset seisundit, mille aluseks on sotsiaalpoliitiline käsitlus riigist kui „hoolekandeesutusest“^{****}*86. Paragrahvi sisu olevat küll ilmselgelt ebamäärane, aga see olevat kindel, et selle paragrahvi eesmärk pidi olema säilitada „olemasolevat [sotsiaalkaitse] korda, nt kindlustamise valdkonnas“ ning lisaks sellele sisalduvat siin programmiline deklaratsioon tulevase seadusandluse tarbeks.^{*87}

On selge, et suure sõja järel oli igal pool, ka Eestis, olukord selline, kus sotsiaalse kaitse problemaatika ei olnud pelgalt parteipoliitiliste arutelude ja programmide osa. Kui Karl Ast kirjeldas kohe Asutava Kogu alguspäevil Eesti majanduse viletsat olukorda ja rõhutas vajadust sotsiaalseteks muudatusteks, ei olnud see üksnes sotsiaaldemokraatide parteiliste nõudmiste väljendamine: „On muidugi väga tähtis, et ära ei unustataks põhiseaduse loomise juurde asuda, et meie osa riigi ülesehitamise juures on sotsiaalsete uuenduste teostamise töö. [...] Ei tööta majanduseline elu, ta on sarnaseks läinud, et seda katastroofiks võib nimetada. Meil on lõpmata hulk töötatöölisi tekkinud, meil on elukallidus nii suureks läinud, et otse hirmu peab tundma selle ees, et nälg meie rahva vaesemad kihid, tööliste hulgas, välja surmab.“^{*88}

Paragrahvis 25 sisalduv sotsiaalprogramm pidi tulevasele seadusandjale andma suuna, millised eluvaldkonnad vajavad uuendamist ja millised nõrgemas positsioonis olevad isikute rühmad vajavad riigi erilist kaitset. Inimväärne ülalpidamine pidi kindlustatama „sellekohaste seaduste läbi, mis käivad harimiseks **maasaamise, eluaseme- ja töösaamise**, samuti **emakaitse, töøjõukaitse** ning **nooruse, vana-duse, töövõimetuse** või **õnnetuste** puhul tarviliku **toetuse saamise** kohta“.^{*89}

Kui §-s 25 oli ette nähtud „sotsiaalpoliitiline seaduste vastuvõtmise programm“^{*90}, nagu märkis Tartu Ülikooli finantsõiguse professor Eduard Berendts, siis tuli põhiseaduses nimetatud kaitsevaldkondades vastu võtta seadused selle programmi täitmiseks. 1923. aasta seisuga pidi ta küll veel tõdema et, „seadused, mis II peatüki deklaratsioonid täpseteks juriidilisteks normideks vormiks, on alles väljatöötamisel ning paljutöötavad põhimõtted ei ole veel piisaval määral teostunud; riigi mõnes osas kehtivad endiselt eriolukorra seadused, sest 1917–1919 aastate revolutsiooniliste vapustuste järelkajad ei ole veel täielikult kadunud. Ka nn kommunistliku Venemaa kõhedusttekitav naabrus annab end tunda“^{*91}.

Nii Csekey kui ka Eesti põhiseadust kommenteerinud Angelus ja Maddison loetlesid 1928. aastal lihtseadusi, mis seni olid §-s 25 leiduva deklaratsiooni täitmiseks vastu võetud: kõigepealt 1919. aasta maa-seadus^{*92}; sellega tihedalt seotud maakorralduse seadus^{*93} ning kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadus^{*94}, mis võeti mõlemad vastu 1926. aastal; 1925. aasta hoolekande seadus^{*95} ning riigi asutustes ja ettevõtetes töötavate tööliste pensioni seadus.^{*96} Kaiv ja Klesment lisasid 1934. aastal sellesse loetellu lisaks üldiselt osutatud mitmesugustele „pensionide“ seadustele veel järgmised õigusaktid: „veneage-sed töökaitse seadused“^[*97], Tööstusettevõtete nädala puhkepäevadeseadus, Seadus laste, alaealiste ja naiste töö kohta tööstusettevõtetes, Tööstuslikkude käitiste tööaja seadus, Pagaritööstuses öötöö keelu seadus^{*98}. Laurentius osutas juba 1922. aastal seoses §-ga 25 üüriseadusele^{*99}, millega ta küll sugugi rahul ei olnud.^{*100}

⁸⁴ Riigikohtu administratiivosakonna otsus, 01.02.1927 ja 08.02.1927, nr 343 I. – ERA.1356.2.1005. Lähemalt vt M. Leppik (viide 81), lk 186.

⁸⁵ Nt S. Csekey (viide 41), lk 179.

⁸⁶ Samas, lk 189.

⁸⁷ Samas, lk 188 jj.

⁸⁸ K. Ast. Asutava Kogu koosolek 24.4.1919. Protokoll 2. – Asutava Kogu protokollid. I. istungjärk, veerg 38.

⁸⁹ Rõhutused autoritelt, et oleks selgesti näha, mis valdkondi 1920. aasta põhiseaduse sotsiaalprogrammis silmas peeti.

⁹⁰ E. Berendts (viide 74), lk 196.

⁹¹ Samas.

⁹² RT 1919, 79/80. Selle arutelude kohta Asutavas Kogus vt J. Valge (viide 5), lk 153–171.

⁹³ RT 1926, 23, 21.

⁹⁴ RT 1926, 16, 1.

⁹⁵ RT 1925, 120/121, 80. Olulised olid ka järgmise aasta muudatused, vt RT 1926, 33, 55.

⁹⁶ RT 1926, 23, 20.

⁹⁷ Tööliste sotsiaalkindlustuse kohta Vene impeeriumis ja selle jätkumise kohta Eestis vt V. Peep. Eesti sotsiaalpoliitilise õigusloome arengujooned I. omariiklusajal. Tallinn 2005, lk 102–109.

⁹⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. Seletustega ja tähestikulise sisujuhiga ... (viide 28), lk 21 jj.

⁹⁹ RT 1921, 112, 233.

¹⁰⁰ G. Laurentius (viide 36), lk 34 ja 63.

Erinevalt Weimari vabariigist, kus konstitutsiooni artikli 151 kaitseala oli seotud eelkõige töö ja töötajate kaitsega, oli Eesti põhiseaduses ja sellele järgnevas kirjanduses põhirõhk maareformil^{*101} ja seda korraldaval seadusandlusel. Maareformi tähtsust Eesti maaelanikkonna eluolu parandamisel on ilmselt võimatu ülehinnata. Seadusi, millega see ellu viidi ja selle põhimõtteid täpsustati, oli tegelikult palju enam, kui omaaegsed riigiõiguslased oma ülevaadetes loetlesid.^{*102} Eesti maareform ja sellega seotud seadusandlus läks põhiseaduse programmis ja selle lihtseadustena rakendamisel tunduvalt kaugemale kui Weimari konstitutsiooni maakasutust ja -korraldust reguleeriv artikkel 155 ning selle rakendamise meetmed Saksamaal.

Töösuhete vallas^{*103} oli Eesti põhiseadus nii või teisiti tagasihoidlikum. Ühest küljest deklareeriti küll töö saamise kindlustamist, tööjõukaitset ja töövõimetuse korral tarviliku toetuse saamist – sarnaselt Weimari konstitutsiooni artikli 157 lõikega 1, mille kohaselt oli „tööjõud riigi erilise kaitse all“^{*104}. Ka koosoleku- ja ühinemisevabadus § 18 lõikes 2 sarnanes Weimari põhiseadusega (art 159). Isegi streigivabadus pidi olema Eesti põhiseaduse § 18 lõike 3 järgi kindlustatud.^{*105} Teisalt ei antud Eesti põhiseaduses lubadust reguleerida tööõigust riiklikult ja ühtselt (Weimari põhiseaduse art 157 lg 2) ega tööliste ja teenistujatele õigust osaleda palga- ja töötingimuste kindlaksmääramisel (Weimari põhiseaduse art 165 lg 1). Kuigi töö saamine pidi olema kindlustatud, puudus Eestis riiklik töövahendamiskohustus – erinevalt Weimari konstitutsioonist, millega kehtestati riigi kohustus vahendada igale sakslasele talle sobivat töökohta, ja kui see pole võimalik, siis hoolitseda „tema hädavajaliku ülalpidamise eest“ (Weimari põhiseaduse art 163 lg 2).^{*106} Saksa riik ei pidanud mitte ainult häda korral abistama, vaid pakkuma kogu elanikkonnale neile sobivat haridust ja tööd. Et nii ulatuslike riiklike ülesannete täitmine ilma individuaalset majandusvabadust piiramata oli „impossible“, leidsid ka näiteks britid.^{*107} Vastutasuks riikliku hoole ja ettehoolduse eest pidi „igal sakslasel“ Weimari põhiseaduse artikli 163 lõike 1 järgi lasuma „moraalne kohustus kasutada oma vaimset ja kehalist jõudu nii, nagu seda nõuab ühiskonna heaolu“. Midagi sellist Eesti 1920. aasta põhiseadusest ei leia ja nii pole põhjust otsida sarnase programmi teostamist üksikseadustes.

1925/1926. aastate hoolekande seadust on seda valdkonda põhjalikumalt uurinud ajaloodoktor Viljar Peep nimetanud Eesti esimese omariiklusaja mahukaimaks sotsiaalpoliitiliseks õigusaktiks.^{*108} Ühelt poolt reguleeris see traditsioonilist hoolekannet, aga ka tol ajal uut emade ja laste kaitset. Peebu hinnangul Eestis vaestehoolekande ja hoolekandeesutuste puhul kvalitatiivset arengut ei toimunud, sest laiendati ning ühtlustati vaid hoolekandeesutuste tegevust. Emade ja laste kaitse sisseseadmine, mis seni oli täielikult puudunud^{*109}, oli väga selgesti põhiseaduse §-s 25 sätestatud seadusandlusprogrammi teostamine. Vasakpoolsed soovisid Saksamaa eeskujul sisse seada ka üldise haiguskindlustuse, mis oleks isegi ületanud põhiseaduses püstitatud programmi. Paraku toimusid arutelud selle üle samal ajal hoolekandeseadusega ja see sai haiguskindlustusseadusele saatuslikuks. Riigile ja tööandjatele oleks olnud üldine haiguskindlustus märkimisväärselt kulukam. Saksamaa eeskujul ei soovitud või saadud täielikult järgida: nagu eelnevalt vastased rõhutasid, oli Saksamaa erinevate isikute rühmade jaoks erinevad haigekassad ja erinevad reeglid, Eestis sooviti aga kehtestada ühtne haigekassasüsteem. Hoolimata aktiivsest arutelust kokkuvõttes ühtset ja üldist haiguskindlustust Eestis sel ajal ei kehtestatud.^{*110} Kiiresti loodi aga õnnetuskindlustus nii

¹⁰¹ Vt selle erinevate aspektide ja historiograafia kohta Eesti ajaloo professori Tiit Rosenbergi põhjalikke artikleid kogumikus T. Rosenberg, Künnivaod. Uurimusi Eesti 18.–20. sajandi agraarajaloo kohta. Tartu 2013, lk 373–454.

¹⁰² K. Visnapuu. Maareformi reguleerinud õigusaktide rakendamine Riigikohtu tsiviilosakonnas 1920–1924. Magistritöö. Tartu 2017. Seal on käsitletud üksnes maaseadusele eelnenud ja maaseaduse vahetu rakendamise akte. Neidki oli üle kümne, aga pärast lisandus veel palju seadusi ja määrusi. K. Visnapuu ja M. Luts-Sootak on koostanud enda ja tudengite tarbeks nimekirja õigusaktidest, mida saab seostada maareformiga, ning sinna on praeguseks kogunenud 163 nimetust.

¹⁰³ Põhjalikult Weimari konstitutsiooni töösuhete regulatsiooni kohta vt J. Rückert. Weimars Verfassung zum Gedenken. – Rechtshistorisches Journal 1999/18, lk 219 jj.

¹⁰⁴ Saksa originaal: „Die Arbeitskraft steht unter dem besonderen Schutz des Reichs.“

¹⁰⁵ Eeskujude kohta lähemalt vt H. Vallikivi (viide 13), lk 52–55.

¹⁰⁶ Saksa originaal: „[...] Soweit ihm angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen notwendigen Unterhalt gesorgt. Das Nähere wird durch besondere Reichsgesetze bestimmt.“

¹⁰⁷ Konkreetset küll A. Headlam-Morley. The New Democratic Constitutions of Europe: A Comparative Study of Post-war European Constitutions with Special Reference to Germany, Czechoslovakia, Poland, Finland, the Kingdom of the Serbs, Croats & Slovenes and the Baltic States. Oxford 1928, lk 266.

¹⁰⁸ V. Peep (viide 97), lk 85.

¹⁰⁹ Samas, lk 85–88.

¹¹⁰ Selle reformi plaanimise ja nurjumise kohta vt V. Peep (viide 97), lk 131.

põllutööliste^{*111} kui ka tööliste.^{*112} Ülemaailmse majanduskriisi tõttu muutus 1920. aastate lõpust põhiküsimuseks hoopis kulude kokkuhoid, nii et üldine sotsiaalne kaitse jäi tagaplaanile.

Kui põhiseaduses ette nähtut ei teostatud või tehti seda liiga vähesel määral, ei saanud riigilt tegutsemist siiski kohtus nõuda. Seega saab seda, kas põhiseaduse sätet tuleb mõista kui seadusandlusprogrammi ehk ülesannet seadusandjale, hinnatagi lõpptulemusena ainult selle kaudu, kas püstitatud ülesande teostamiseks võeti hiljem vastu seadused või mitte. Seaduste puudumise korral ei saa sätet aga pidada isegi programmiliseks, vaid tõesti üksnes deklaratiivseks. Eesti Vabariigis 1920. aasta põhiseaduse ajal tehtud kokku võttes võib laias laastus ometi väita, et Eesti seadusandja vähemalt püüdis 1920. aasta põhiseadusega püstitatud sotsiaalprogrammi täita. Kas ja mil määral see tal õnnestus, on juba hinnangu ja mõõdupuude küsimus.

Autoritest: Marju Luts-Sootak on Tartu Ülikooli õiguse ajaloo professor.

Hesi Siimets-Gross on Tartu Ülikooli õiguse ajaloo ja Rooma õiguse dotsent ning Euroopa Kohtu jurist-lingvist.

¹¹¹ Põllutööliste tööaja ja palgaolude korraldamise seadus. – RT 1921, 102, 194.

¹¹² Tööliste õnnetusjuhtumite korral kindlustamise seaduse muutmise seadus. – RT 1923, 106, 84.