

Põhiõiguste peatükk

Eesti 1920. aasta põhiseaduses

Kokkuvõte. Artiklis antakse ülevaade Eesti 1920. aasta põhiseaduse põhiõiguste peatüki ja enamiku selle paragrahvide kujunemisest. Põhiõiguste peatüki esimese projekti töötas välja noor õigusteadlane Jüri Uluots. Peatükk sai enam-vähem lõpliku kuju Asutava Kogu 15-liikmelises valdavalt juristidest koosnenud põhiseaduskomisjonis. Komisjonis ja Asutava Kogu täiskogus peetud vaidluste põhjal uuritakse artiklis eri poliitiliste jõudude ja üksikute poliitikute mõju põhiõiguste kataloogi sisule. Jõutakse järeldusele, et välismaistest eeskujudest mõjutasid kataloogi Weimari Vabariigi, Šveitsi ja Soome kõrval mitme teisegi riigi põhiseadused. Eesti esimesse põhiseadusesse mahtusid klassikaliste isiku- ja kodanikuvabaduste kõrval uudsed sotsiaalsed ja kultuurilised õigused. Väljatöötajate seas domineerisid vasakpoolsete vaadetega saadikud, kes soovisid põhiseadusega vältida tsaariaegse politseiiriigi praktikaid ja suurendada kodanike võrdsust.

Märksõnad: Asutav Kogu, põhiseadus, põhiõigused, põhiõiguste piirangud

Vaidlused põhiseaduses inimeste ja kodanike õiguste sätestamise üle annavad tunnistust, kuidas põhiseaduse loojad said aru riigi tunnustust ja kaitset vajavatest ühiskondlikest väärtustest. 15. juunil 1920 vastu võetud ja tervikuna sama aasta 21. detsembril jõustunud Eesti Vabariigi esimeses põhiseaduses sisaldus põhiõiguste loend 2. peatükis (§-d 6–26). Eesti oli üks paljudest esimese maailmasõja tulemusel iseseisvunud või uue riigikorra loonud ja selle käigus põhiseaduse saanud riikidest. Enne meid olid uue põhiseaduse vastu võtnud Soome (juulis 1919), Saksamaa (augustis 1919) ja Tšehhoslovakkia (veebruaries 1920); meile järgnesid Austria (oktoobris 1920), Gruusia (veebruaries 1921), Jugoslaavia (juunis 1921), Läti (veebruaries 1922), Leedu (augustis 1922), Iirimaa (oktoobris 1922) ja mitmed teised. Mitte kõik meie põhiseaduse kaasaegsed ei sisaldanud põhiõiguste kataloogi (nt Austria ja Läti).

Käesoleva artikli eesmärk on välja selgitada, kuidas kujunes Eesti põhiõiguste kataloog ning kuidas seda kujundati Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni ja täiskogu parlamentaarsetes debattides. Debattidele ajalise raami loomiseks ning nendes osalejate kaardistamiseks tutvustatakse põgusalt ka põhiseaduse menetlemise käiku. Põhiõiguste kataloogi eeskujude tuvastamiseks võrreldakse projektidesse lülitatud sätteid teiste riikide konstitutsioonidest leitud kõige sarnasemate eeskujudega ning uuritakse menetluse käigus eelnõus tehtud muudatusi ja muudatuste põhjendusi. Teiste riikide konstitutsioonilised aktid olid tähtsad, kuid mitte ainsad mõjutajad – mõju avaldasid ka erakondade ideoloogiad, põhiõiguste peatüki loojate haridus, isiklikud tõekspidamised ja paljud muud tegurid. Kõigi nende käsitlemine ühe artikli raames pole võimalik, kuid tulevaste uurimuste tarbeks on artiklis võimalusel ära mainitud põhiseaduse loomises osalenud isikud. Artikli eesmärk ei ole anda hinnangut põhiseaduse koostamisel tehtud valikutele, mistõttu põhiõigusnormide hilisema tõlgendamise ja rakendamise küsimused jäävad siinsest käsitlusest välja. Artiklis uuritakse kodaniku- ja poliitiliste õiguste (võrdsusõiguse, isikupuutumatus, privaatsuse, usu-, sõna-, koosoleku-, ühinemis- ja liikumisvabaduse ning kaebeõiguse) ning sotsiaalsete ja majanduslike õiguste (ettevõtlusvabaduse, omandi kaitse ja sotsiaalse kaitse) sõnastamisel tehtud valikuid. Välja on jäetud riigiametnike kohtuliku immuniteedi välistamise paragrahv (§ 16) kui mittepõhiõigus ning rahvahariduse (§ 12) ja vähemusrahvuste õiguste (§-d 21–23) paragrahvid. Vähemusrahvuste õigusi menetleti komisjonis ülejäänud peatükist eraldi. Need ja haridusküsimused tekitasid palju peamiselt mitteõiguslikke vaidlusi ning

väärivad omaette põhjalikumalt käsitlemist. Paigutuse tõttu põhiõiguste kataloogis jääb käsitlemata rahva-
hariduse paragrahvi esimeses lauses sisaldunud teadusvabadus („Teadus, kunst ja nende õpetus on Eestis
vaba“). Võib siiski mainida, et see Saksa eeskujust (Weimari põhiseaduse § 142 ja Preisimaa 1850. aasta
põhiseaduse § 20) kantud vabadusõigus jõudis kõige esimesest projektist põhiseadusesse ilma vaidlusteta
ja sisuliste muudatusteta.

Põhiõiguste kataloogi kui terviku kujunemist Eesti esimeses põhiseaduses ei ole õigus- või ajalookirjan-
duses seni põhjalikumalt käsitletud. Oluliselt enam on uurijate tähelepanu pälvinud valitsemiskord ja selle
probleemid: rahvavõim ja otsedemokraatia, võimuharude tasakaal(utus) ning presidendi institutsioon.^{*1}

Põhjalikumalt on uuritud võrdsusõiguse (§ 6) ning sotsiaalsete ja majanduslike põhiõiguste (§-d 24–25
jm) kujunemist 1920. aasta põhiseaduses.^{*2} Ülejäänud käsitletused on pindmised ega uuri süstemaatiliselt
põhiõiguste tekke- ja arengulugu,^{*3} sageli keskendutakse mõnele üksikule aspektile nagu tasu garantii
puudumisele omandi kaitse sättes^{*4}, vähemusrahvuste õigustele^{*5} või sotsiaalse kaitse uudsusel^{*6}. Olu-
lisematest üldkäsitletustest väärivad mainimist Eugen Maddisoni ülevaade koguteoses „Eesti. Maa. Rahvas.
Kultuur“^{*7}; Istvan Csekey ülevaade Eesti riigiõiguse, sh põhiõiguste arengust iseseisvuse esimesel kümmen-
dial^{*8}; 1920.^{*9}, 1933.^{*10} ja 1937.^{*11} aasta põhiseaduste kommentaarid ning Artur Mägi ülevaade põhiõiguste
kaitsest sõdadevahelisel ajal.^{*12}

Artiklis on kasutatud peamiselt Asutava Kogu täiskogu stenogramme^{*13} ja Riigiarhiivis säilinud Asu-
tava Kogu põhiseaduskomisjoni materjale (fond 15). Üksikuid osi neist materjalidest on taastrükitud doku-
mendikogumikes^{*14} ning mõnede Asutava Kogu liikmete tähtsamad sõnavõttud põhiseaduse teemal on ära

¹ Vt nt A. Headlam-Morley. *The New Democratic Constitutions of Europe. A comparative study of post-war European consti-
tutions with special reference to Germany, Czechoslovakia, Poland, Finland, the Kingdom of the Serbs, Croats & Slovenes
and the Baltic States.* Oxford: Oxford University Press 1928, lk 44–46, 91–92, 136–137, 190–192, *passim*; T. Korsakoff. *La
constitution de la République d'Esthonie.* – *Reviste de Drept Public* 1928, № 3/4, lk 501–542; E. Laaman. Põhiseaduse
kriisi arenemine 1928–1933. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn: Rahvuskogu 1937, lk 29–45 (29–31); R. Marandi.
Riigivõimude tasakaalu otsingul. Põhiseaduse parandamise puudused Eestis 1929–1933 (1987). – Valitud artikleid Eesti
riigist ja poliitikast. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus 2007, lk 19–44; R. Maruste, H. Schneider. Eessõna. – Taasvabanenud
Eesti põhiseaduse eellugu. Tartu 1997, lk 9–44 (12–13); A. Mägi. Über die Verfassungsentwicklung in der Republik Est-
land. Stockholm: Estnische Informationsstelle 1949, lk 225–239; H. Randalu. Eesti Vabariigi põhiseadused. – *Looming*
1990, nr 1, lk 110–121; J. Valge. Eesti parlament 1917–1940. Poliitiline ajalugu. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu 2019,
lk 132–153.

² N. Kaasik. Majanduslikud põhiõigused 19. ja 20. sajandi põhiseadustes. – *Postimees*, 05.12.1943, lk 4. Taastrükk: N. Kaa-
sik. Väikeriigid ja rahvad. Tartu: Ilmamaa 2016, lk 80–87; E. Laaman. Isik ja riik Eesti põhiseadustes. – *Õigus* 1937, nr 3,
lk 97–120; E. Laaman. Solidarism ja selle rakendamine meie põhiseadustes. – *Õigus* 1938, nr 9, lk 406–425; M. Leppik.
Soolise võrdõiguslikkuse küsimus Eesti Vabariigi põhiseadustes ja Riigikohtu praktikas 1920–1940. – *Ajalooline Ajakiri* 2017,
nr 2/3, lk 341–362. DOI: <https://doi.org/10.12697/aa.2017.2-3.06>; H. Siimets-Gross, M. Leppik. Estonia: First Landmarks
of Fundamental Rights. – *First Fundamental Rights Documents in Europe: Commemorating 800 Years of Magna Carta.* Ed.
by M. Suksi et al. Cambridge: Intersentia 2015, lk 305–307. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781780685281.024>; H. Siimets-
Gross. Social and Economic Fundamental Rights in Estonian Constitutions between World Wars I and II: A Vanguard or
Rearguard of Europe? – *Juridica International* 2005, nr 10, lk 135–143; H. Siimets-Gross. Sotsiaalsed ja majanduslikud
põhiõigused Eesti põhiseadustes kahe maailmasõja vahel – kaunid sõnad või toimivad normid? – *Õpetatud Eesti Seltsi*
aastaraamat 2007. Tartu 2008, lk 61–86.

³ Vt nt K. Arjakas. Eesti Vabariigi põhiseadustest. – Põhiseaduse tulek. Kogumik. Tallinn 2002, lk 17–39 (23–26); R. T. Clark.
The Constitution of Estonia. – *Journal of Comparative Legislation and International Law* 1921, No 4, lk 245–250 (246);
A. Headlam-Morley (viide 1), lk 50–51, 56, 71, *passim*; M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. Eesti õiguse 100 aastat. Tallinn:
Post Factum 2019, lk 13–15; U. Lõhmus. Õigusriik ja inimese õigused. Tartu: Ilmamaa 2018, lk 55–66.

⁴ E. Berendts. *Die Verfassungsentwicklung Estlands.* Tübingen: Mohr 1924, lk 191–202.

⁵ E. Berendts (viide 4); T. Korsakoff (viide 1), lk 11; H.-J. Uibopuu. Üldised inimõigused Eesti 1920., 1937. ja 1992. aasta
põhiseadustes. – *Juridica* 1997, nr 5, lk 235–241.

⁶ M. Ernits. Põhiseaduse II peatüki sissejuhatus. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj.
Toim. Ü. Madise jt. Tallinn: Juura 2017, lk 96.

⁷ E. Maddison. Eesti kodanikud ja nende põhiõigused. – Eesti. Maa. Rahvas. Kultuur. Tartu: Haridusministeeriumi Kirjastus
1926, lk 1185–1198.

⁸ I. Csekey. *Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918–1928.* Tübingen: Mohr 1928, lk 178–189.

⁹ E. Maddison, O. Angelus. *Das Grundgesetz des Freistaats Estland.* Berlin 1928.

¹⁰ J. Kaiv, J. Klesment. Eesti Vabariigi põhiseadus. Tallinn 1934.

¹¹ E. Laaman. Kodaniku põhiõigused ja kohustused. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn: Rahvuskogu 1937, lk 342–358.

¹² A. Mägi. Inim- ja kodanikuõigused Eesti põhiseadustes (1954). – *Akadeemia* 1995, nr 1, lk 72–85.

¹³ Asutava Kogu IV istungjärk (13.04.1920–31.07.1920). Protokollid nr 120–154. Tallinn: Täht 1920. Kättesaadav Digaris.

¹⁴ Eesti Vabariigi sisepoliitika 1918–1920. Dokumentide kogumik. Koost. J. Ant jt. Tallinn: Rahvusarhiiv 1999; E.-J. Truuväli.
Põhiseaduse teel. Tallinn: Ilo 2008, lk 25–129.

toodud „Eesti mõtteloo“ sarja köidetes.^{*15} Komisjoni protokollid fikseerivad põhiliselt ettepanekuid ja hääletustulemusi, arutelusid on kajastatud ebaühtlaselt: esimese lugemise protokollid 1919. aasta sügisest on lakoonilisemad, teise ja kolmanda lugemise omad 1920. aasta esimesest poolest sisukamad.^{*16} Põhiseaduse sätete eeskujude tuvastamiseks on kasutatud eespool mainitud uurimusi, Austria^{*17}, Preisimaa^{*18}, Soome^{*19}, Šveitsi^{*20}, Šveitsi Berni kantoni^{*21}, Taani^{*22}, Tšehhoslovakkia^{*23} ja Weimari Saksamaa^{*24} ajaloolisi või 1920. aasta alguse seisuga kehtinud konstitutsioone ning Eesti juristidele tuntud Venemaa 1906. aasta põhiseadust^{*25} ja viimase üheks eeskujuks olnud Vabastusliidu (Союз освобождения), hilisema kadettide partei konstitutsiooniprojekti 1905. aastast.^{*26} Samuti on kasutatud ajakirjandust (Postimees, Päevaleht, Sotsiaaldemokraat, Vaba Maa jt) ning ülevaateid Asutava Kogu tegevusest ja põhiseaduse eelnõu menetlemisest.^{*27}

Artikli ülesehitus järgib põhiõiguste järjestust põhiseaduses ja artikkel on liigendatud põhiseaduse 2. peatüki paragrahvide järgi. Põhiõiguste käsitluse eel kirjeldatakse põhiõiguste peatüki projekti kujunemist ning menetluskäiku põhiseaduskomisjonis ja täiskogus.

Põhiõiguste peatüki menetlus

Asutav Kogu asus oma peaülesande, Eesti Vabariigi põhiseaduse väljatöötamise kallale 4. juunil 1919. Samal päeval oli vastu võetud valitsemise ajutine kord ehk ajutine põhiseadus.^{*28} Esimese asjana moodustati 15-liikmeline põhiseaduskomisjon, milles vastavalt jõuvahekordadele Asutava Kogu liikmeskonnas oli viis sotsiaaldemokraatide, neli tööerakonna ja kolm rahvaerakonna saadikut ning üks saadik maaliidu, kristliku rahvaerakonna ja sotsialistide-revolutsionääride fraktsioonist.^{*29}

Komisjon pidas teisel koosolekul maha vaidluse põhiseaduse aluspõhimõtete üle,^{*30} kuid seejärel möödus mitu nädalat, kuni otsustati küsida fraktsioonidelt ettepanekuid põhiseaduse sisu kohta.^{*31} Kõik erakonnad soovisid eelnõus näha põhiõiguste peatükki ja paigutasid selle põhiseaduse algusesse.^{*32} Tagasiside põhjal määras komisjon põhiseaduse esialgse struktuuri, milles kodanike õiguste ja kohustuste peatükk

¹⁵ K. Päts. Põhiseaduse sünnivalud. – Eesti riik. II. Tartu: Ilmamaa 2001, lk 135–146; K. Päts. Kodanike vabaduste piirid ja vangikojad. – Eesti riik. II. Tartu: Ilmamaa 2001, lk 147–151; O. Strandman. Rahvusvahemused. – Raha rusikas. Tartu: Ilmamaa 2017, lk 95–101.

¹⁶ Sama mainis I. Csekey. Eesti põhiseaduse ajalooline tekkimine ning põhimõtted. – Eesti Politseileht 1928, nr 42, lk 621.

¹⁷ Das Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder. – Reichsgesetzblatt 1867, Nr. 142, lk 394–396.

¹⁸ Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat, 31.01.1850. Arvutivõrgus: <http://www.verfassungen.de/preussen/preussen50.htm>.

¹⁹ Suomen Hallitusmuoto, 94/1919, 17.07.1919. Arvutivõrgus: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1919/19190094001>.

²⁰ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 29.05.1874. Arvutivõrgus: <http://www.verfassungen.ch/verf74-i.htm>.

²¹ Staatsverfassung des Kantons Bern, 04.06.1893. Arvutivõrgus: <http://www.verfassungen.ch/bern/verf93-i.htm>.

²² Danmarks Riges Grundlov, 05.06.1915. Arvutivõrgus: <http://www.verfassungen.eu/dk/verfassungsvergleich1849-1953.htm>.

²³ The Constitution of the Czechoslovak Republic. Prague 1920. Arvutivõrgus: <http://www.archive.org/details/cu31924014118222>.

²⁴ Die Verfassung des Deutschen Reichs, 11.08.1919. Arvutivõrgus: <http://www.verfassungen.de/de19-33/verf19-i.htm>.

²⁵ Свод Основных Государственных Законов. Издание 1906 года. – Свод Законов Российской Империи. Под ред. И. Д. Мордухай-Болтовский. С.-Петербург 1912, lk 1–17

²⁶ Проект основного закона Российской империи. – Конституционное государство. Сборник статей. С.-Петербург 1905, lk 342–357.

²⁷ K. Arjakas. Jaan Poska Asutava Kogu liikmena ja Eesti Vabariigi põhiseadust loomas. – Jaan Poska oma ja meie ajas. Artikleid ja mälestusi. Tallinn 2010, lk 324–350; A. Tammann. Asutava Kogu tegevus Eesti iseseisva riiklise elu korraldamiseks. – Akadeemia 2003, nr 2, lk 292–311; J. Valge (viide 1).

²⁸ RT 1919, 44, 91; vt lähemalt H. Vallikivi. Kodanikuõiguste peatükk Eesti 1919. aasta ajutises põhiseaduses. – Ajalooline Ajakiri 2019, nr 3/4, lk 293–330. DOI: <https://doi.org/10.12697/AA.2019.3-4.01>.

²⁹ Asutava Kogu 1. istungjärg, protokoll nr 26, 04.06.1919, veerg (edaspidi *vnr*) 1014. Väljavõtte taastrükk: Eesti Vabariigi sisepoliitika 1918–1920 (viide 14), lk 42–44; vt ka M. Graf. Eesti rahvusriik. Tallinn 1993, lk 310; J. Valge (viide 1), lk 132.

³⁰ RA, ERA.15.2.372, l 4–5: protokoll nr 2, 19.06.1919. Väljavõtte taastrükk: Eesti Vabariigi sisepoliitika 1918–1920 (viide 14), lk 44–46.

³¹ RA, ERA.15.2.372, l 37–37p ja 44: protokoll nr 8, 08.07.1919, ja nr 9, 10.07.1919.

³² RA, ERA.15.2.372, l 45 ja 51–55: sotsiaaldemokraatide, sotsialistide-revolutsionääride, tööerakonna ja rahvaerakonna ettepanekud.

paiknes maa-ala, riigikorra ja rahva peatükkide järel seaduse alguses.^{*33} Põhiõiguste peatüki 19. sajandil Mandri-Euroopas välja kujunenud klassikalise paigutusega eristus Eesti 1920. aasta põhiseadus kaasaegsetest moodsaks peetud Weimari 1919. aasta ja Tšehhoslovakkia 1920. aasta põhiseadustest, milles põhiõiguste peatükid olid seaduse lõpus.^{*34}

Juulis moodustati kolm alamkomisjoni: riigi- ja valitsemiskorra, kohtu ja kontrolli ning omavalitsuse alamkomisjon. Neist esimese esialgses koosseisus olid tööerakondlased Ado Anderkopp ja Julius Seljamaa, sotsiaaldemokraadid Emma Asson ja Karl Ast, kristlik rahvaerakondlane Nikolai Kann ja rahvaerakondlane Jakob Westholm ning see alamkomisjon pidi lisaks riigikorra ja valitsemiskorra peatükkide projektile välja töötama ka põhiõiguste peatüki projekti. Õige pea lisandus sellesse alamkomisjoni maaliitlane Jüri Uluots ja Assoni vahetas välja Jaan Vain.^{*35} 23. juulil 1919 otsustas alamkomisjon teha kodanike õiguste ja kohustuste ning riigivõimude peatükkide väljatöötamise ülesandeks Jüri Uluotsale.^{*36} Kas ja kui palju Uluots teistelt alamkomisjoni liikmetelt tuge sai ja nendega eelnõu arutas, pole teada, sest alamkomisjoni töömaterjale pole säilinud.

Uluotsa esimene projekt valmis 1919. aasta augusti lõpuks. Komisjoni esimees Seljamaa andis vihiku lehtedele käsitsi kirjutatud teksti 26. augustil 50 eksemplaris paljundamiseks.^{*37} Pole teada, kellele Uluotsa esimest projekti jagati, samuti ei nähtu järgnenud istungite protokollidest, et seda eelnõu oleks komisjonis arutatud, ning säilinud pole ka mingeid kommentaare selle põhiõiguste peatüki esimese versiooni kohta. Augusti keskpaigas soovis Uluots komisjonis arutada, kui põhjalikult tuleks eelnõus kajastada kodakondsuse, valitsuse korralduse ja valimiste küsimusi. Komisjon suunas need küsimused edasi fraktsioonidele.^{*38} Komisjoni seisukohti ja fraktsioonide tagasisidet Uluotsa üles tõstetud küsimustes ega muidu tema esimese projekti kohta protokollidest ja töömaterjalidest ei nähtu.

Uue, ümbertöötatud projekti esitas Uluots komisjonile 9. oktoobril 1919.^{*39} Augustiprojektiga võrreldes põhiõiguste peatükis kardinaalseid muutusi ei olnud. Kaks paragrahvi (õigus kasutada emakeelt ja intellektuaalomandi kaitse) olid kustutatud. Sõnumisaladuse, liikumisvabaduse ja omandi kaitse sätete kaitseala oli pisut laiendatud. Usu-, sõna-, koosoleku- ja ühinemisvabadus olid muudetud liberaalsemaks ning redigeeritud oli kõigi kaitse- ja vabadusõiguste piiriklausleid. Uluots oli lisanud kõigisse sätetesse nõude, et piirangud ja kitsendused peavad põhinema seadusel, osasse sätetesse veel lisaks, et piiranguid võib seada üksnes seaduses ettenähtud tingimustel ja korras. Mõne piiriklausli esimeses versioonis sisaldunud piirangu lisatingimuse (üldhuvi) oli Uluots kolinud peatüki viimasesse üldsättesse. Piiriklauslite olemasolu ning nende täiustamine ja ühtlustamine annab tunnistust, et Uluots pidas eelnõus sisalduvaid kaitse- ja vabadusõigusi juriidiliselt siduvateks garantiideks (st kohtus realiseeritavateks subjektiivseteks õigusteks), mitte üksnes poliitilisteks deklaratsioonideks.^{*40} Mõned kuud varem kiiruga vastu võetud valitsemise ajutise korra põhiõiguste sätteid (või enamikku neist) peeti valdavalt deklaratiivseteks.^{*41}

Põhiõiguste peatüki kujunemist mõjutas veel neljanda alamkomisjoni, oktoobri alguses moodustatud kohtuvõimu alamkomisjoni töö. Alamkomisjon koosseisus Kaarel Parts, Ado Anderkopp, kohtuminister Jüri Jaakson ja riigiprokurör Lui Olesk pidi läbi vaatama Partsi koostatud kohtute peatüki projekti.^{*42} Mõned sätted sellest projektist tõsteti hiljem põhiõiguste peatükki.

Kuigi põhiseaduskomisjoni 14. ja 16. oktoobri 1919. a koosolekute päevakorras oli põhiseaduse esimene lugemine, protokollidest vastavat arutelu ei nähtu.^{*43} 23. oktoobril 1919 valiti ühel häälel komisjoni

³³ RA, ERA.15.2.372, l 49–49p: protokoll nr 10, 15.07.1919.

³⁴ Vrd Die Verfassung des Deutschen Reichs (viide 24); The Constitution of the Czechoslovak Republic (viide 23).

³⁵ RA, ERA.15.2.372, l 44 ja 49p: protokoll nr 9, 10.07.1919, ja nr 10, 15.07.1919.

³⁶ RA, ERA.15.2.372, l 59: alamkomisjoni protokoll, 23.07.1919.

³⁷ RA, ERA.15.2.414, l 90–130: Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu, 26.08.1919 (edaspidi *Uluotsa esimene projekt* või *augusti-projekt*).

³⁸ RA, ERA.15.2.372, l 69p ja 80p: protokoll nr 14, 12.08.1919, ja nr 15, 21.08.1919.

³⁹ RA, ERA.15.2.414, l 136–140 ja ERA.15.2.373, lk 129–139: Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu (edaspidi *Uluotsa teine projekt* või *oktoobriprojekt*). Taastrükk: Eesti Vabariigi sise poliitika 1918–1920 (viide 14), lk 46–54.

⁴⁰ Põhiõigusnormide siduvuse teooria ja praktika kohta Saksamaal ja Eestis vt H. Dreier. Grundrechtsrepublik Weimar. – Das Wagnis der Demokratie. Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung. München: C. H. Beck, 2018, lk 175–194. DOI: <https://doi.org/10.17104/9783406726774-175>; H. Siimets-Gross. Social ... (viide 2), lk 137–138.

⁴¹ Lähemalt vt H. Vallikivi (viide 28), lk 320–322.

⁴² RA, ERA.15.2.373, l 2: protokoll, 02.10.1919; RA, ERA.15.2.414, l 131–133p: K. Partsi eelnõu Põhiseaduse „Kohtu“ alamkomisjonile.

⁴³ RA, ERA.15.2.373, l 4–5: protokoll, 14.10.1919; RA, ERA.15.2.372, l 101: protokoll nr 20, 16.10.1919.

esimeheks Jaan Poska ja hakati läbi vaatama Uluotsa töö tulemust.^{*44} Pärast seda, kui Uluots oli oma projekti tutvustanud, pani sotsiaaldemokraat Minni Kurs-Olesk ette Saksa põhiseaduse eeskujul kodanikuõigused põhjalikumalt lahti kirjutada ja kasutada samasugust jaotust (Weimari põhiseaduse teine osa jagunes üksikisiku, ühiselu, usu ja usuühenduste, hariduse ja koolide ning majanduselu peatükiks). Uluots vaidles vastu ning väitis, et Saksa jaotus ei ole õiguslikult põhjendatud ja „põhiseadusesse ei tule mitte ülesse võtta alasti mõtteid ilma sellekohaste vormideta“. Uluotsa toetas tööerakondlane Peeter Ruubel, kes lisas, et „meie ei ole saksa põhiseadusega tuttavad“ ning soovitas selle asemel arvesse võtta riigiasutuste poolt komisjonile saadetud arvamusi ja ettepanekuid.^{*45} Kuigi Uluotsa projektis oli põhiõiguste kataloog Saksa omast märksa lühem ja normid lakoonilisemad, näeme allpool, et Weimari põhiseadusel oli siiski märkimisväärne mõju üksikute põhiõiguste sõnastusele.

Kommentaatorid on nimetanud Eesti põhiseaduse eeskujudena lisaks Weimari põhiseadusele USA 1787. aasta konstitutsiooni, Prantsusmaa 1789. aasta inimese ja kodaniku õiguste deklaratsiooni, Šveitsi 1874. aasta liidupõhiseadust ja Tšehhoslovakkia 1920. aasta põhiseadust.^{*46} Ükski neist põhiõiguste peatüki ülesehitust (st paragrahvide järjestust) ei mõjutanud – see sarnanes Venemaa 1906. aasta ja paljude 19. sajandi, näiteks Belgia 1831., Itaalia 1848., Preisimaa 1850., Austria 1867. ja Jaapani 1889. aasta konstitutsiooni kodanikuõiguste peatüki struktuuriga. Ado Anderkopp rääkis Asutava Kogu täiskogu ees, et põhiseadusesse võeti üle juba tuntud põhimõtteid mitmest põhiseadusest ja muudeti neid viimase aja riigiteaduse ideedele vastavalt.^{*47} Anderkopp riike ei nimetanud, aga allpool näeme, et põhiõiguste paragrahvide sõnastuses on Weimari põhiseaduse kõrval aimata Austria, Preisimaa, Soome, Šveitsi, Šveitsi kantonite (nt Berni), Taani ja Venemaa põhiseaduste mõju. USA ja Prantsusmaa eeskujud sätete sõnastuses ei avaldu, pigem üldises liberaalses ideoloogias. Soome valitsuskord oli ainus välisriigi seadus, mille koopia leidub põhiseaduskomisjoni materjalides.^{*48}

Eelnõu esimene lugemine põhiseaduskomisjonis kestis 21. detsembrini 1919. Põhiõigusi käsitleti 28. ja 30. oktoobri ning 1. ja 4. novembri koosolekul, lahtiseks jäänud paragrahve 19. ja 21. detsembri koosolekul.^{*49} Tartusse rahudelegatsiooni juhtima siirdunud Poskat asendas detsembrist sotsiaaldemokraat Juhan Kartau. Oluline roll sätete sõnastamisel oli 10. detsembril moodustatud redaktsioonitoimkonnal. Toimkonda kuulusid Ado Anderkopp, rahvaerakondlane Nikolai Maim, tööerakondlane Otto Strandman, sotsiaaldemokraat Jaan Vain ja kuni tagasiastumiseni 20. detsembril Jüri Uluots.^{*50} Esimesel lugemisel valminud eelnõu saadeti tutvumiseks kõigile Asutava Kogu liikmetele, ministriumidele, kohtutele ja muudele riigiasutustele, samuti ajalehetoimetustele.^{*51} Paljud ajalehed trükkisid eelnõu ära^{*52} või avaldasid sellest põhjaliku referaadi.^{*53}

Põhiõiguste peatüki kohta laekus kommentaare Riigikohtult, Tallinna ringkonnakohtu, hilisema Kohtupalati esimehelt Jaak Reichmannilt ja veel mõnelt kohtunikult.^{*54} Kõige põhjalikuma töö tegi neist esimene. Riigikohtu koosseisu kuulusid selleks ajaks esimees Kaarel Parts ning liikmed Paul Beniko, Roman Koemets,

⁴⁴ RA, ERA.15.2.373, l 8–9: protokoll nr 21, 23.10.1919.

⁴⁵ Samas, l 8–8p.

⁴⁶ I. Csekey (viide 16), lk 621; E. Maddison, O. Angelus (viide 9), lk 9; H. Siimets-Gross. Sotsiaalsed ... (viide 2), lk 64; E.-J. Truuväli (viide 14), lk 34. Csekey mainitud naaberriikide (st Läti ja Leedu) ning Gruusia põhiseadused vaevalt said Eesti põhiseadust mõjutada, kuna need töötati välja hiljem.

⁴⁷ Asutava Kogu 4. istungjärg, protokoll nr 133, 27.05.1920, vnr 536.

⁴⁸ RA, ERA.15.2.414, l 31–54: Soome valitsuskord ja seadus Soome valitsuskorra maksmapanemisest; RA, ERA.15.2.415, l 35–55: Soome valitsuskord.

⁴⁹ RA, ERA.15.2.373, l 11, 12–12p, 14, 15, 106–107 ja 118–119p: protokoll nr 23, 28.10.1919; nr 24, 30.10.1919; nr 25, 01.11.1919; nr 26, 04.11.1919; nr 50, 19.12.1919, ja nr 52, 21.12.1919.

⁵⁰ RA, ERA.15.2.373, l 66p, protokoll nr 42, 10.12.1919. Uluotsa lahkumise põhjuseks võis olla sõnavahetus Strandmaniga ja solvumine, et vähemusrahvusi puudutavate sätete aluseks võeti Maimi, mitte Uluotsa ettepanekud. Uluotsa teadet lahkumise kohta vt RA, ERA.15.2.373, l 113: protokoll nr 51, 20.12.1919, ja RA, ERA.15.2.1020, l 53: Uluotsa 20.12.1919 kiri põhiseaduskomisjoni esimehele.

⁵¹ RA, ERA.15.2.373, l 206: eelnõu saajate nimekiri; RA, ERA.15.2.373, l 190–205: põhiseaduskomisjoni poolt esimesel lugemisel vastu võetud põhiseaduse eelnõu, 21.12.1919.

⁵² Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu. – Sotsiaaldemokraat, 06.01.1920, lk 2; Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu. – Kaja, 10.01.1920, lk 2–3, ja 11.01.1920, lk 2–3; Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu. – Postimees, 28.01.1920, lk 1; 29.01.1920, lk 1, ja 30.01.1920, lk 2.

⁵³ Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu. – Päevaleht, 31.12.1919, lk 3; Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu. – Tallinna Teataja, 07.01.1920, lk 2, ja 08.01.1920, lk 2; Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu kava. – Postimees, 12.01.1920, lk 1, ja 13.01.1920, lk 1–2.

⁵⁴ RA, ERA.15.2.1020, l 78–88p: Riigikohtu esimehe 23.01.1920 kiri; RA, ERA.15.2.1020, l 130–133: Reichmanni 11.02.1920 kiri; RA, ERA.15.2.1020, l 106–106p: rahukohtunik Karl Saarmanni 13.01.1920 kiri; RA, ERA.15.2.1020, l 128: rahukohtunik Paul Partsi 17.01.1920 kiri.

Jaan Lõo, Peeter Puusepp, Hugo Reiman ja Martin Taevere.^{*55} Võib eeldada, et riigikohtunikest kaalukama sõnaga oli Parts, kellel oli juba selja taga aktiivne poliitikutegevus ja kes alles mõni kuu varem Asutava Kogu liikmena osales põhiseaduse väljatöötamisel. Ka Riigikohtu abiesimees Jaan Lõo oli Asutava Kogu liikmena osalenud ajutise põhiseaduse aruteludes. Teised olid teeninud kohtunike või muude ametnikena ja nende kogemus riigiõiguslikes küsimustes võis olla tagasihoidlikum.^{*56} Samas tundsid nad praktiseerivate juristidena hästi kehtivat Vene kriminaal-, haldus- ja protsessiõigust, millele Riigikohtu kommentaarides põhiseaduse eelnõu kohta korduvalt viidati. Kommentaare eelnõu kohta ilmus ka ajakirjanduses, kuid neis kritiseeriti peamiselt eelnõu keelt ja menetluse aeglust ning sisust puudutati valitsemiskorda enam kui põhiõigusi.^{*57}

Põhiõiguste peatüki vastaseid ei olnud. Ainsana kahtles „ilusate deklaratsioonide“ vajalikkuses Jaak Reichmann. Ta kirjutas komisjonile, et eelnõus on palju deklaratiivseid sätteid, mis ei vasta tema arusaamale heast põhiseadusest: „Mina näeksin hea meelega niisugust projekti, kus ühtegi ülearu lauset, ülearu sõna ja ülearu mõtet ei oleks. Minule meeldiks, kui põhiseaduse sisu selge kui kristall, kindel kui raud ja tarvilik, kui iga ehituse vundament oleks. Kõik muu, mis põhiseadust ainult segaseks ja venivaks teevad, võiks ära jääda.“ Reichmann selgitas, et põhiseaduse peaülesanne on riigivõimu korraldust ja asutusi organiseerida, neid piirata ja koostööle suunata. Kõik muu, kaasa arvatud kodanike õiguste ja kohustuste määramine, sõltub sellest, kes on riigivõimu kandjad ja kuidas riigivõimu teostatakse. „Kõige ilusamad deklaratsioonid ei maksa siin midagi, kui riigivõimu esitajad neid miskiks ei pea ja neile võimalus on jäetud kõiki neid ilusaid asju ignoreerida“, kõlas tema kriitika tuum ning ta soovitas kõik udused deklaratsioonid kas põhiseadusest välja jätta või neid võimalikult lühendada.^{*58} Reichmanniga üsna sarnast kriitikat eelnõu põhjendamatu deklaratiivsuse kohta avaldas ka keegi Longue-vue Päevalehes. Pseudonüümi all esinenud kriitiline autor tõdes: „Ei võiks aga mitte tõendada, et põhiseaduse eelnõu [kodanike õiguste ja vabaduste peatükis – H. V.] täiuse kõrgusel seisab“, ja arvustas teravalt isikupuutumatus, surmanuhtluse keelustamise, usu- ja sõnavabaduse paragrahve.^{*59}

Eelnõu teine lugemine põhiseaduskomisjonis kestis 22. jaanuarist 25. märtsini 1920, põhiõigusi arutati 29. jaanuari, 3., 5., 10. ja 12. veebruari koosolekul ning lahtiseks jäänud paragrahve 23. märtsi koosolekul.^{*60} Veebruari alguses Tartust naasmise järel kuni surmani 7. märtsil juhatas komisjoni taas Poska, enne ja pärast teda Karl Ast.^{*61} Lahtiseks jäänud paragrahvide sõnastamine anti uuele redaktsioonitoimkonnale koosseisus Jaan Vain, tööerakondlane Lui Olesk ja rahvaerakondlane Hugo Kuusner. Neist Oleski ja Kuusneri vahetasid peagi välja Poska ja Anderkopp.^{*62} Teisel lugemisel vastu võetud eelnõu saadeti jälle märkuste tegemiseks Asutava Kogu liikmetele, riigiasutustele ja ajalehetoimetustele ning lisaks 1919. aasta lõpus tegevust alustanud Eesti Õigusteadlaste Seltsile.^{*63} Põhiõiguste kohta laekus kirjalikke märkusi üksnes Riigikohtult.^{*64} Ajalehed teise lugemise eelnõu ei avaldanud, üksnes Päevaleht avaldas kriitilise ülevaate eelnõus tehtud muudatustest.^{*65} Longue-vue kritiseeris eelnõust presidendiameti väljajätmist.^{*66}

⁵⁵ Asutava Kogu 2. istungjärk, protokoll nr 78, 31.10.1919, vnr 2266.

⁵⁶ Vt ka T. Anepaio. Eesti Vabariigi Riigikohus (I). – Eesti Jurist 1994, nr 4, lk 29–31 (26–33); T. Anepaio. Kohtunikud, kohtu-uurijad ja prokurörid 1918–1940. Biograafiline leksikon. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2017.

⁵⁷ Nt Civis. Ääremärkused Eesti Vabariigi põhjusseaduse kohta. 1. ja 2. osa. – Vaba Maa, 14.02.1920, lk 2, ja 16.02.1920, lk 2; Longue-vue. Põhiseaduse läbivaatamise ootel. 1. ja 2. osa. – Päevaleht, 17.03.1920, lk 2, ja 18.03.1920, lk 2; M. L. Meie ootame ... – Päevaleht, 31.01.1920, lk 2; O. E. L. Märkused põhiseaduse eelnõu kohta. – Päevaleht, 03.01.1920, lk 2; Rbn. Kui kaua kestab veel Asutava Kogu töö. – Päevaleht, 20.03.1920, lk 2; O. Strandman. Põhiseaduse probleemid. – Vaba Maa, 04.03.1920, lk 2. Taastrükk: O. Strandman. Põhiseaduse probleemid. – Raha rusikas. Tartu: Ilmamaa 2017, lk 88–91.

⁵⁸ RA, ERA.15.2.1020, l 133; Reichmanni 11.02.1920 kiri.

⁵⁹ Longue-vue (viide 57). Artikkel oli lisatud ka põhiseaduskomisjoni töömaterjalide hulka, vt RA, ERA.15.2.1020, l 140. Longue-vue pseudonüümi kasutas väidetavalt ajakirjanik Marta Sillaots (H. Runnel. Kõnelus Marta Sillaotsast. – Kirg ja kavalus. Tartu: Ilmamaa 2012, lk 8–9), kuid juriidilistel teemadel esines selle nime all tõenäoliselt keegi teine. Avaldatud vastustest Longue-vuele võib järeldada, et tegu oli kohtusüsteemi hästi tundva isiku, tõenäoliselt mõne kõrgema astme kohtunikuga (vt nt J. Arro. Veel kord kohtute lahutamise küsimusest. – Õigus 1922, nr 2, lk 34–35 *passim*; S. Meie kohtunikkuude palgalolud. – Tallinna Teataja, 31.02.1922, lk 5). Käesoleva artikli autor oletab, et pseudonüümi võis kasutada Jaak Reichmann.

⁶⁰ RA, ERA.15.2.374, l 19–20, 27–28, 45–45p, 56–56p, 63–64 ja 148–148p; protokoll nr 55, 29.01.1920; nr 56, 03.02.1920; nr 57, 05.02.1920; nr 58, 10.02.1920; nr 59, 12.02.1920, ja nr 69, 23.03.1920.

⁶¹ K. Arjakas (viide 27), lk 342–345; J. Valge (viide 1), lk 139.

⁶² RA, ERA.15.2.374, l 20 ja 45p; protokoll nr 55, 29.01.1920, ja nr 57, 05.02.1920.

⁶³ RA, ERA.15.2.1021, l 48; komisjoni asjaajaja Suurmatsi 31.03.1920 kiri; RA, ERA.15.2.374, l 245; saajate nimekiri; RA, ERA.15.2.374, l 238–244p; eelnõu tekst.

⁶⁴ RA, ERA.15.2.1020, l 149–154; Riigikohtu esimehe 13.04.1920 ja 14.04.1920 kiri.

⁶⁵ Nn. Eesti vabariigi põhiseadus pärast teist lugemist. I ja II osa. – Päevaleht, 09.04.1920, lk 2, ja 10.04.1920, lk 2.

⁶⁶ Longue-vue. Riigipea peaministri kuues. – Päevaleht, 15.04.1920, lk 2.

Kolmas lugemine kestis komisjonis 14. aprillist 11. maini 1920, põhiõigusi arutati 15. ja 20. aprilli koosolekul ning lahtiseks jäänud paragrahve 11. mail toimunud kahel koosolekul.^{*67} Komisjoni juhiks valiti selle noorim liige, toona vaid 26-aastane Anderkopp, kes oli juba märtsis määratud põhiseaduse üldettekandjaks täiskogus. Põhiõiguste peatüki ettekandjaks määrati Lui Olesk.^{*68} Komisjoni lõpliku eelnõu trükkisid ära Sakala ja Kaja.^{*69}

Sotsiaaldemokraatide häälekandjas väljendati kavatsust teha komisjonis nii põhjalik töö, et Asutaval Kogul poleks põhjust „juhuslike parandustega“ eelnõu täiendada ja sellega sätete kooskõla kaotada.^{*70} Kas just eelnõu täiuslikkuse tõttu, aga sotsiaaldemokraatide soov täitus. Põhiseaduse eelnõu oli komisjonist tulnuna sisuliselt valmis ja järgnenud täiskogu menetluses muudeti seda üsna vähe.^{*71} Mõned olulised muudatused tehti just põhiõiguste peatükis: tagati streigivabadus ja vähemusrahvustele emakeelne õpetus ning välja jäeti surma- ja ihunuhtluse ja kogu varanduse konfiskeerimise keeld.

Asutava Kogu täiskogus menetleti põhiseaduse eelnõu kokku seitsmel istungil.^{*72} 27. mail 1920 kuulati ära komisjoni esimehe Anderkopi ettekanne^{*73} ja jätkati sõnavõttudega, mis lõppesid esimesel lugemisel eelnõu vastuvõtmisega.^{*74} Teisel ja kolmandal lugemisel arutati eelnõu paragrahvhaaval. Põhiõiguste peatükki käsitleti teisel lugemisel 3. ja 8. juunil ning lahtiseks jäänud streigivabadust 11. juunil. Eelnõu kolmas lugemine toimus 15. juunil, mil eelnõu ka lõpphääletusel vastu võeti.^{*75}

Võrdsusõigus

Uluotsa esimeses projektis sisaldus võrdsusõiguse säte järgmises sõnastuses: „§ 7. Kõik Eesti kodanikud on seaduse ees ühetaolised. Avalikka õigusi, mis olenevad sündimisest, sugust ehk seisusest, Eestis ei ole. Nende jalule seadmine on põhiseaduse vastane.“ Teises projektis oli Uluots teist lauset täiendanud: „Ei või olla avalikke õigusi, eesõigusi ega paheõigusi, mis olenevad sündimisest, sugust ehk seisusest.“ Esimene lause pärines ajutisest põhiseadusest (§ 4) ja uue versiooni teine lause sarnanes Weimari põhiseaduse § 109 lõike 3 esimese lausega „Öffentlich-rechtliche Vorrechte oder Nachteile der Geburt oder des Standes sind aufzuheben“.^{*76} Uluots võis vahepeal olla tutvunud 11. augustil 1919 vastu võetud Weimari põhiseadusega ja laenata sealt sõnastusi oma uude projekti. Erinevalt Saksa eeskujust keelas Uluots samas sättes vaheteo ka soo alusel – Weimari põhiseaduses deklareeriti meeste ja naiste võrdõiguslikkust eraldi § 109 lõikes 1.^{*77} Uluotsa projektis puudus ajutise põhiseaduse §-s 4 sisaldunud seisuste ja tiitlite keeld „Seisuslisi eesõigusi ja tiitlid Eesti vabariigis ei ole“.

Komisjoni aruteludes jäi paragrahv esialgu lahtiseks, sest sooviti sätestada ka tiitlite kaotamine. Uluotsale tehti ülesandeks välja pakkuda uus redaktsioon.^{*78} Järgmisel istungil lisati teise lausesse „rahvusest“ (ettepaneku tegijat ei ole protokollitud).^{*79} Detsembri lõpus kinnitas komisjon uue redaktsiooni, millest oli kustutatud kolmas lause.^{*80} Protokollist ei nähtu tiitlite kaotamise lisandus, kuid esimese lugemise lõplikus tekstis sisaldub uus kolmas lause „Eestis seisuslikka tiitleid ei ole“.^{*81}

⁶⁷ RA, ERA.15.2.375, l 8–8p, 23–26, 110p ja 116 ja 116p: protokoll nr 73, 15.04.1920; nr 75, 20.04.1920; nr 83, 11.05.1920, ja nr 84, 11.05.1920.

⁶⁸ RA, ERA.15.2.375, l 23: protokoll nr 75, 20.04.1920; RA, ERA.15.2.374, l 160p–161: protokoll nr 70, 25.03.1920.

⁶⁹ Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu. – Sakala, 14.05.1920, lk 1–2, ja 17.05.1920, lk 2–3; Eesti Vabariigi põhiseadus. – Kaja, 19.05.1920, lk 2, ja 20.05.1920, lk 2.

⁷⁰ J. W. Millal põhiseadus valmis saab? – Sotsiaaldemokraat, 05.03.1920, lk 2.

⁷¹ J. Valge (viide 1), lk 141.

⁷² M. Graf (viide 29), lk 312.

⁷³ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 133, 27.05.1920, vnr 532–563. Taastrükk: Eesti Vabariigi sisepoliitika 1918–1920 (viide 14), lk 59–85; vt ka J. Valge (viide 1), lk 142.

⁷⁴ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 133, 27.05.1920, vnr 564–588, ja nr 134, 28.05.1920, vnr 589–638; vt ka J. Valge (viide 1), lk 142–143.

⁷⁵ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 135, 03.06.1920; nr 138, 08.06.1920; nr 141, 11.06.1920, ja nr 142, 15.06.1920; vt ka J. Valge (viide 1), lk 144 ja 148–149.

⁷⁶ Siin ja edaspidi on mõeldud Weimari 1919. aasta põhiseadust, vt Die Verfassung des Deutschen Reichs (viide 24). Vt ka E. Maddison, O. Angelus (viide 9), lk 17.

⁷⁷ M. Leppik (viide 2), lk 345–346.

⁷⁸ RA, ERA.15.2.373, l 11: protokoll nr 23, 28.10.1919.

⁷⁹ RA, ERA.15.2.373, l 12: protokoll nr 24, 30.10.1919.

⁸⁰ RA, ERA.15.2.373, l 106p: protokoll nr 50, 19.12.1919.

⁸¹ RA, ERA.15.2.373, l 176 ja 192: põhiseaduskomisjoni poolt esimesel lugemisel 21.12.1919 vastuvõetud eelnõu.

Teise lugemise eel tegi Riigikohus ettepaneku teine lause asendada seisuslike eesõiguste keeluga („Seisuseid ja seisuslisi eesõigusi ei ole“) ning kolmas lause kustutada. Kohtunike arvates oli liiga riskantne Eestil ühepoolset kõigi inimeste õiguslikku võrdsust tagada, kuni pole teada, kuidas teised riigid (nt Läti või Venemaa) hakkavad Eesti kodanikke kohtlema. Samuti võis olla tarvis riiklikes huvides kodanikke erinevalt kohelda, näiteks maa või loodusvarade omandamise küsimuses, et „need varandused mitte võraste olluste kätte ei libiseks“. Riigikohus ei pidanud õigustatuks ka perekonnanimega ühte kasvanud tiitlite keelustamist. Toodi näiteks, et ammu seisused kaotanud Prantsusmaa ei keela tiitleid, ja arvati, et muidu vaba eneseväljendust pooldava Eesti keeld võiks tiitlitega harjunud välismaalastele tunduda väiklane ja pent-sik.^{*82} Riigikohtu soovitus järginud Kuusneri ettepaneku teine lause välja jätta lükkas komisjon tagasi. Jaan Vainu ettepanekul otsustati muuta kolmandat lauset järgmiselt: „Eestis seisuseid ja tiitleid ei ole.“^{*83}

Enne kolmandat lugemist põhiseaduskomisjonis kordas Riigikohus ettepanekut samadel põhjustel teine lause välja jätta ning kolmandas lauses keelata üksnes seisuslikud tiitlid. Riigikohus ei näinud põhjust keelata ametitega kaasnevaid tiitleid nagu „doktor“, „kandidaat“, „magister“, „professor“, „lektor“, „ehitusinsener“.^{*84} Riigikohtu soovitusi vahendava Uluotsa ettepaneku teine lause välja jätta lükkas komisjon tagasi (poolt 4, vastu 5 häält), kuid kiitis ühehäälselt heaks Anderkopi ettepaneku kolmandas lauses sõna „tiitleid“ ette lisada „seisuslikka“.^{*85} Komisjonis tekitas seisuste kaotamisest enam vaidlusi tiitlite lubamine. Seisuste kaotamise tempo ja viisi üle oli vaieldud ajutise põhiseaduse menetlemisel ning asjakohane täpsustav seadus oli juba Asutava Kogu menetluses.^{*86}

Täiskogus vaidlesid võrdsusõiguse üle sotsiaaldemokraadid omavahel. Johan Jans kordas esimesel lugemisel tehtud kriitikat, et säte on deklaratiivne ja ebavõrdsus tuleneb peamiselt varanduslikust ebavõrdsusest.^{*87} Ta tegi ettepaneku lisada teise lause loetellu „varandusest“ ja kolmas lause asendada uuega: „Avalikke õigusi, mis olenevad varanduslikust tsensusest, Eestis ei ole.“ Komisjoni ettekandja Olesk andis teada, et neid küsimusi on komisjonis kaalutud ja Jansi ettepanek taotleb võimatut, sest mingisugune varanduslik ebavõrdsus on alati paratamatu. Seejärel võtsid Jansi ette tema enda erakonnakaaslased. Kurs-Olesk pahandas, et Jans peab oluliseks vaid varanduslikku võrdsust ja alavääristab soolist võrdõiguslikkust. Aleksander Oinas pidas Jansi soovi saavutamatuks ja varanduslike paheõiguste (st koormiste) kaotamist isegi sotsialistide eesmärkide vastaseks. Peale selle soovis Oinas teises lauses kustutada sõnad „avalikke õigusi“ põhjendusega, et soo, rahvuse ja usu määratleb avalik õigus ja seetõttu seonduvad nende nähtustega paratamatult mingid avalikud õigused, näiteks põhiseadus ise määrab vähemusrahvuste õigusi. Ta võrdles paragrahvi sõnastust Weimari põhiseadusega ja nentis, et Eesti versioon on kategoorilisem. August Rei pani ette Oinase kriitika alla sattunud sõnad „avalikke õigusi“ hoopis asendada Weimari põhiseaduses kasutatud sõnaga „avalik-õiguslikke“ ning lisaks jätta välja fraas „usust, sugust ja rahvusest“. Rei põhjendas, et usust, soost ja rahvusest tulenevaid erinevusi ei saa täielikult välistada. Lõpuks fraktsiooni nimel sõna võtnud Ast teatas, et fraktsioon toetab üksnes Oinase ettepanekut. Ta vaidles vastu Reile ja osutas, et avalik õigus ei võrdu eesõigusega – näiteks avalikust õigusest tulenev meeste riigikaitsekohustus ei tähenda, et naistel on avalik eesõigus sõjaväeteenistusest pääseda. Enne hääletust sõna saanud Olesk teatas komisjoni nimel, et ei toeta ühtki muudatust. Täiskogu lükkas Jansi, Oinase ja Rei teise ettepaneku nähtava enamusega tagasi ning nähtava enamusega kiitis heaks Rei ettepaneku asendada sõnad „avalikke õigusi“ terminiga „avalik-õiguslikke“.^{*88}

Kolmandal lugemisel võrdsusõiguse üle enam ei vaieldud ja paragrahv kiideti muudatusteta heaks.^{*89} Redigeerimise järel jõustus see kujul: „§ 6. Kõik Eesti kodanikud on seaduse ees ühetaolised. Ei või olla avalik-õiguslikke eesõigusi ja paheõigusi, mis olenevad sündimisest, usust, soost, seisusest või rahvusest. Seisusi ja seisuslikke tiitleid Eestis ei ole.“

⁸² RA, ERA.15.2.1020, l 80–80p: Riigikohtu esimehe 23.01.1920 kiri.

⁸³ RA, ERA.15.2.374, l 19: protokoll nr 55, 29.01.1920.

⁸⁴ RA, ERA.15.2.1020, l 150–150p: Riigikohtu esimehe 13.04.1920 kiri Riigikohtu märkustega.

⁸⁵ RA, ERA.15.2.375, l 8: protokoll nr 73, 15.04.1920.

⁸⁶ H. Vallikivi (viide 28), lk 306–308. Kohtuministeeriumis koostatud ja Asutava Kogu seadusandlikus komisjonis ümber töötatud seisuste kaotamise seadust arutati täiskogus 1920. aasta märtsist juunini, vt Asutava Kogu 3. istungjärg, protokoll nr 118, 23.03.1920, vnr 829 jj; Seisuste kaotamise seadus, 09.06.1920. – RT 1920, 129/130, 254.

⁸⁷ Asutava Kogu 4. istungjärg, protokoll nr 133, 27.05.1920, vnr 564.

⁸⁸ Asutava Kogu 4. istungjärg, protokoll nr 136, 03.06.1920, vnr 704–714.

⁸⁹ Asutava Kogu 4. istungjärg, protokoll nr 142, 15.06.1920, vnr 982.

Aumärkide keeld

Uluotsa projektides aumärkide keeldu ei sisaldunud. Komisjonis teisel lugemisel pani Jaan Vain sotsiaaldemokraatide fraktsiooni nimel ette lisada eelnõusse uus paragrahv: „Eesti Vabariik ei anna oma kodanikkudele mingisuguseid aumärke ega autähti. Ka ei ole kodanikkudel õigust väljamaa aumärka ega autähti vastu võtta.“^{*90} Sätte eeskujuks olid üsna ilmselt Weimari põhiseaduse § 109 lõiked 5 ja 6: „[5] Orden und Ehrenzeichen dürfen vom Staat nicht verliehen werden. [6] Kein Deutscher darf von einer ausländischen Regierung Titel oder Orden annehmen.“

Minni Kurs-Olesk seletas komisjoni istungil, et aumärgid tekitavad eristaatuses kodanikke ning välisriigid võivad aumärke andes Eesti inimesi enda huvides mõjutada. Otto Strandman põhimõtteliselt nõustus sellega, aga pidas aumärkide keelamist praktikas teostamatuks. Tema sõnul oli kaitseväelastele lubatud aumärke ja maad, samuti ei kõlbavat välisriikidele aumärke tagasi saata. Rahvaerakondlane Hugo Kuusner möönis, et aumärke kasutatakse sõjaväe innustamiseks. Vain hindas, et sõjaväes pole kuigi suurt huvi aumärkide vastu, küll aga on Eesti sõjameestel suur huvi maad saada. Ast täiendas seepeale sotsiaaldemokraatide ettepanekut loaga anda vabadusriste sõjaajal. Välismaiste aurahade kohta arvas Ast, et nende vastuvõtmine tuleks keelata, kuid juba antud aumärgid tohib alles jätta. Lui Olesk tõi välja veel kaks vastuargumenti: aumärkidega pole üksnes inimesi mõjutatud, vaid nendega on aetud isegi äri ja teiseks võib aumärkide väljaandmisel valitsus sattuda raskesse olukorda saajate väljavalimisel. Komisjon kiitis heaks välismaa aumärkide keelu ja Strandmani ettepaneku saata paragrahv redaktsioonitoimkonnale ühes suunistega keelata kõik rahuaegsed aumärgid ning sõjaajal aumärkide andmine kodanlike teenete eest.^{*91} Hiljem võttis komisjon vastu redigeeritud sõnastuse, milles keelati kõik aumärgid peale sõjaajal rahva-väelastele antud märkide.^{*92}

Eelnõu kommenteerinud Riigikohus oli aumärkide keelu vastu, kuna see võivat aatelisi inimesi tasulituda: „Autunded on sõjaajal isegi liiga palju kannatanud. Sarnastamise püüded kisuvad neidki, kes veel ideelisi väärtusi austavad ja teisigi omaga võistleva kutsuvad, tagasi ja rõhuvad üleüldist tasapinda.“ Välisriikide aumärke ei tohtinuks Riigikohtu arvates keelata rahvusvahelise viisakuse tõttu.^{*93} Kolmandal lugemisel komisjonis arvas Uluots, et aumärkide saamises pole midagi kurja ja sõjalistele teenetele lisaks on ka muid tunnustust väärivaid teeneid. Uluotsa ettepanek paragrahv kustutada toetust ei saanud ja paragrahv jäeti eelnõusse (poolt 7, vastu 2 häält).^{*94}

Vaidlused aumärkide üle jätkusid Asutava Kogu täiskogus. Peaminister Jaan Tõnisson pidas õigeks keeld põhiseadusest välja võtta ja jätta küsimus edaspidise praktika kujundada.^{*95} Tõnissoni toetas eelnõu teisel lugemisel erakonnakaaslane Kuusner. Viimane märkis, et erinevalt Saksa eeskujust, kus riigil on keelatud mis tahes aumärke välja anda, keelab arutatav säte Eesti riigil oma kodanikele aumärkide andmise, kuid lubab anda välismaalastele. Vain seevastu pidas keeldu vajalikuks ja soovis ka kaitseväelaste erandi kustutamist. Aumärgid tekitavat tema arvates pigem pahameelt kui innustavad. Vain väitis, et sõja ajal anti aumärke teistele kui rindel vahvust üles näidanud võitlejatele. Kuusneri ettepanek lükati tagasi, kuid Vainu oma tekitas paraja segaduse. Vainu parandus kiideti küll heaks (poolt 35, vastu 31 häält), aga seejärel lükkas täiskogu kogu paragrahvi tagasi (poolt 31, vastu 34 häält).^{*96}

Arusaamatuse põhjustanud Vain palus kolmandal lugemisel keelu ühes kaitseväelaste erandiga eelnõusse tagasi võtta. Komisjoni aruandja Olesk toetas ettepanekut ja paragrahv kiideti täiskogu poolt heaks (poolt 42, vastu 25 häält) järgmises sõnastuses:^{*97} „§ 7. Eesti Vabariik ei anna autähti ja aumärke oma kodanikkudele, väljaarvatud kaitseväelastele sõja ajal. Samuti ei ole Eesti kodanikkudel õigust vastu võtta võõraste riikide aumärke ja autähti.“

⁹⁰ RA, ERA.15.2.374, l 19: protokoll nr 55, 29.01.1920.

⁹¹ Samas, l 19–19p.

⁹² RA, ERA.15.2.374, l 148: protokoll nr 69, 23.03.1920.

⁹³ RA, ERA.15.2.1020, l 150p: Riigikohtu esimehe 13.04.1920 kiri.

⁹⁴ RA, ERA.15.2.375, l 8: protokoll nr 73, 15.04.1920.

⁹⁵ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 133, 27.05.1920, vnr 572.

⁹⁶ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 136, 03.06.1920, vnr 715–717.

⁹⁷ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 142, 15.06.1920, vnr 982–983.

Isikupuutumatus

Uluotsa esimeses projektis sisaldus isikupuutumatus paragrahv järgmises sõnastuses: „§ 8. Isiku puutumatus on kindlustatud. Keegi ei või olla võimuteostajate poolt tagaaetud, vangistatud ehk üleüldises omas isiklises vabaduses kitsendud muidu, kui juhtumistel ja tingimustel, mis seadustes määratud.“ Esimene lause sarnaneb Berni kantoni põhiseaduse § 73 lõikega 1 („Die persönliche Freiheit ist gewährleistet“)⁹⁸ enamgi kui Weimari põhiseaduse § 114 lõikega 1 („Die Freiheit der Person ist unverletzlich“). Piiriklausel oli aga kombinatsioon Weimari põhiseaduse sama lõike teisest lausest („Eine Beeinträchtigung oder Entziehung der persönlichen Freiheit durch die öffentliche Gewalt ist nur auf Grund von Gesetzen zulässig“) ning Venemaa 1906. aasta põhiseaduse §-st 30(72) („Никто не может подлежать преследованию за преступное деяние иначе, как в порядке, законом определенном“) ja §-st 31(73) („Никто не может быть задержан под стражею иначе, как в случаях, законом определенных“).⁹⁹ Uluotsa teises projektis oli piiriklausel välja jäetud viide võimu teostajatele ja seda oli täiendatud samamoodi nagu muid piiriklausleid: „Keegi ei või olla tagaaetud, vangistatud ehk üleüldse omas isiklises vabaduses kitsendud muidu, kui seaduste põhjal ja juhtumistel ning tingimustel, mis seadustes ettenähtud.“

Esimesel lugemisel komisjonis sooviti täpsustada isikupuutumatus garantiiid ja tehti Uluotsale ülesandeks välja pakkuda uus redaktsioon.¹⁰⁰ Lugemise lõpuks võeti paragrahv vastu Anderkopi pakutud sõnastuses. Esimene lause jäi samaks, teise lause kaitsealasse jäi ainult tagaajamine (st jälitamine) ja samamoodi nagu mitmes muus paragrahvis oli seaduslikkuse nõue asendatud kohtu loa nõudega: „Keegi ei või olla tagaaetud muidu, kui kohtuvõimude seadusliku otsuse põhjal.“ Lisandus kolmas lause vahistamise kohta (*habeas corpus*'e vormeliga): „Väljaarvatud kuriteo pealt tabamisel, ei või keegi olla vangistatud, ehk omas isiklikus vabaduses kitsendatud muidu, kui kohtuvõimude seadusliku otsuse põhjal, kus juures see otsus põhjendatuna hiljemalt 24 tundi peale vangistamist vangistatule kuulutatud peab olema.“¹⁰¹ Protokollist ei nähtu, kas Uluots ei pakkunudki sõnastust või eelistas komisjon Anderkopi redaktsiooni. Kolmanda lause eeskujuks võisid olla Taani 1849. aasta põhiseaduse artikli 78 lõige 1 („Enhver, der anholdes, skal inden 24 Timer stilles for en Dommer. Hvis den Anholdte ikke strax kan sættes paa fri Fod, skal Dommeren ved en af Grunde ledsaget Kjendelse, der afgives snarest muligt og senest inden 3 Dage, afgjøre, om han skal fængsles, og, hvis han kan løslades mod Sikkerhed, bestemme dennes Art eller Størrelse“¹⁰²) ja Weimari põhiseaduse § 114 lõige 2 („Personen, denen die Freiheit entzogen wird, sind spätestens am darauffolgenden Tage in Kenntnis zu setzen, von welcher Behörde und aus welchen Gründen die Entziehung der Freiheit angeordnet worden ist; unverzüglich soll ihnen Gelegenheit gegeben werden, Einwendungen gegen ihre Freiheitsentziehung vorzubringen“). Taani põhiseaduse järgi tuli vahistatu viia 24 tunni jooksul kohtuniku ette ja kohtuniku põhistatud vahistamisotsus tuli langetada kolme päeva jooksul. Kuna Anderkopp kasutas muude piiriklauslitega sarnast normistruktuuri, erines tema versioon Taani ja Saksa eeskujudest selle poolest, et Anderkopi järgi oli üldjuhul vahistamiseks tarvis kohtu eelnevat luba. Aastaid hiljem nimetas Anderkopp ise seda sätet õnnetuks redaktsiooniks, sest kohtu eelneva loa nõue takistas kohtuvõimu kitsa tõlgenduse tõttu kurjategijate kinnipidamist näiteks politseinike poolt.¹⁰³ Just sel põhjusel üritati vahistamise korda ühena kahest põhiõiguste kataloogi sättest 1932. ja 1933. aastal remontida, kuid erakondade eelnõud põrusid rahvahäletusel ja vabadussõjalased oma eelnõusse isikupuutumatus sätte (§ 8) muudatust ei lisanud.¹⁰⁴

Kohtute peatüki projektis sisaldus kohtualluvuse muutmise keeld: „Ühtki kodanikku ei või vastu tema tahtmist temale seaduse poolt määratud kohtu alt teise alla üle viia.“ Komisjon kiitis selle muutmata kujul heaks ja otsustas viia sätte üle põhiõiguste peatükki, kus see lisati isikupuutumatus paragrahvi viimaseks lauseks.¹⁰⁵ Sätte eeskujudeks võisid olla Šveitsi liidupõhiseaduse § 58 lõige 1 („Niemand darf seinem verfassungsmäßigen Richter entzogen [...] werden“), Soome valitsuskorra § 13 („Älköön Suomen kansalaista

⁹⁸ Siin ja edaspidi on mõeldud Berni kantoni 1893. aasta põhiseadust, vt Staatsverfassung des Kantons Bern (viide 21).

⁹⁹ Siin ja edaspidi on mõeldud Venemaa 1906. aasta põhiseadust, vt Свод Основных Государственных Законов (viide 25; tekstis sulgudes sätte number konsolideeritud versioonis).

¹⁰⁰ RA, ERA.15.2.373, l 11: protokoll nr 23, 28.10.1919.

¹⁰¹ RA, ERA.15.2.373, l 118: protokoll nr 52, 21.12.1919.

¹⁰² Siin ja edaspidi on mõeldud Taani 1849. aasta põhiseadust 1915. aasta redaktsioonis, vt Danmarks Riges Grundlov (viide 22).

¹⁰³ A. Anderkopp. Põhiseaduse muutmise eelnõud. Tartu: s.n. 1933, lk 16–17.

¹⁰⁴ 1932. aasta augustieelnõu vt Postimees, 03.08.1932, lk 4; 1933. aasta juunieelnõu vt RT Lisa 1933, 16.

¹⁰⁵ RA, ERA.15.2.373, l 52 ja 53: protokoll nr 39, 04.12.1919, ja lisa 2 alamkomisjoni projektiga.

tuomittako muussa oikeudessa kuin siinä, jonka alainen hän lain mukaan on“) ja Weimari põhiseaduse § 105 lause 2 („Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden“).

Eelnõu kommenteerinud Riigikohus soovitas kohtu vahistamisloa nõude välja jätta ja taastada Uluotsa projektiga sarnane piiriklausel: „Keegi ei või tagaetatud ehk vangistatud ehk oma vabaduses kitsendatud olla muidu, kui seaduses ettenähtud juhtumistel ja korras.“ Riigikohtu väitel selline garantii „oleks Helvetia kantonite põhiseadusega kokkukõlas“. Kohus pidas silmas Berni kantoni põhiseaduse § 73 teist lauset („Niemand darf verhaftet werden, als in den vom Gesetze bezeichneten Fällen und unter den vorgeschriebenen Formen“) või mõne muu kantoni samasugust normi. Riigikohtunikud võrdlesid kehtivat veneaegset kriminaalmenetlust Taani põhiseaduslike garantiidega ja nentisid, et peale 24 tunni jooksul kohtuniku ette viimise kohustuse on menetlusgarantiid sarnased. Kahtlustatava viimine ööpäeva jooksul kohtuniku ette polnud nende arvates aga Eestis igal pool võimalik, sest ühendusteed ja sidepidamisviisid olevat liiga viletsad. Ka võinuks vahistamisotsuse vormistamine kohtuniku poolt olla pikem Taani kolmest päevast, sest Eestis nappis kriminaalmetnikke. Kokkuvõttes leidsid riigikohtunikud, et 24 tunni jooksul loa andmist võiks esialgu katsetada linnades ja seni peaks kehtima jääma seadustes juba sisalduv vahistamis- ja läbiotsimiskord.^{*106} Kuigi põhiseaduskomisjoni protokollis Anderkopi redaktsiooni eeskujuga ei mainitud, näitab võrdlus Taaniga, et riigikohtunikud olid eeskujust teadlikud.

Kohtunik Reichmann kritiseeris terminit „tagaajamine“ (*преследование*), mis olevat küll mõistetav vene keele oskajatele, aga mitteoskajatele pidi jätma mulje, et kohtu loata ei tohi isegi röövlit taga ajada. Ka tema ei pidanud realistlikuks põhistatud vahistamisloa andmist 24 tunni jooksul. Kohtualluvuse muutmatuse sätet pidas Reichmann eksitavaks, sest kui mõeldud oli erakorralistele kohtutele allutamise keeldu, siis ei tohiks keelata asja arutamist sama kohtuliigi teises kohtumajas.^{*107} Päevalehes Longue-vue pseudonüümi all ilmunud arvustuses pidas autor eluvõõraks ettekirjutust ühe päeva jooksul eeluurimine lõpule viia, süüdistus koostada, kokku kutsuda vandekohus ja kohut mõista ning põrutas: „Minule näitab see kohustus lihtsalt mõtlemata ärakirjutuseks mõnest seadusest või õpperaamatust, kus sisuliselt midagi muud öeldi, kui meie eelnõu kokkuseadjad öelnud on.“^{*108} Eeldused, et vahistamisloa peab andma vandekohus ja et loa andmine eeldab asja sisulist arutamist, olid kriitilise autori enda liialdused.

Saaremaa rahukohtunik Paul Parts soovitas kohtu loa nõude asendada seaduslikkuse nõudega. Tema sõnul pidi politseil olema õigus eluasemesse tungida ja läbiotsimist toimetada mitte ainult kohtuvõimude otsusel, vaid seaduses ettenähtud juhtudel, näiteks kurjategija tagaajamise korral.^{*109} Tallinna rahukohtunik Karl Saarmann pidas õigemaks teises ja kolmandas lauses kohtu „otsuse“ asemel termini „määrus“ kasutamist, sest silmas on peetud üksnes isikupuutumatus riive lubamist, otsus tehakse asja sisulisel lahendamisel. Saarmanni märkus käis ka kodu puutumatus ja sõnavabaduse paragrahvide kohta.^{*110}

Teisel lugemisel komisjonis nõudis Olesk, et isikupuutumatus tagamisel tuleb lähtuda kodanike huvidest ja riivete üle peab jääma otsustama kohus. Strandmani arvates võis vahistamisloa andmise liiga lühike tähtaeg raskendada õiguskaitseorganite tegevust, kuid samas ei lahendaks võimude omavoli probleemi. Maim pooldas kohtu loa nõuet, aga soovitas vahistamisloa andmise aega pikendada 48 tunnini. Komisjon langetas põhimõttelise otsuse, et vahistamisotsus tuleb kahtlustatavale ette lugeda hiljemalt kolme päeva jooksul, ning soostus saksa saadikurühma ettepanekuga lisada, et tähtaja rikkumise korral võib vahistamisotsuse vahistatule teatavaks tegemist nõuda iga isik. Paragrahv anti redaktsioonitoimkonnale sõnastada.^{*111} Märtsi lõpus kiitis komisjon lisaaruteludeta heaks toimkonna versiooni, mille teises ja kolmandas lauses sisalduvast fraasist „kohtuvõimude seadusliku otsuse põhjal“ oli kustutatud sõna „seadusliku“, 24 tundi oli asendatud kolme päevaga ja neljanda lausena oli sisse võetud sakslaste ettepanek sõnastuses: „Selle otsuse kuulutamist vangistatule nõuda on õigus igal kodanikul, kui kuulutamine mitte eelnimetatud tähtajal sündinud ei ole.“^{*112} Eduard Laaman on tõdenud, et viimane lause sarnanes Inglise muistse *Habeas Corpus Act*’iga aastast 1679.^{*113}

¹⁰⁶ RA, ERA.15.2.1020, l 80p–81p: Riigikohtu esimehe 23.01.1920 kiri.

¹⁰⁷ RA, ERA.15.2.1020, l 131p: Reichmanni 11.02.1920 kiri. Reichmanni arvamuse põhjuseks võis olla see, et ülalmainitud kohtualluvuse muutmatuse naabersätted Šveitsi liidupõhiseaduses (§ 58 lg 1) ja Weimari põhiseaduses (§ 105 lause 1) keelasid erikohtud.

¹⁰⁸ Longue-vue (viide 57).

¹⁰⁹ RA, ERA.15.2.1020, l 128: Partsi 17.01.1920 kiri.

¹¹⁰ RA, ERA.15.2.1020, l 106: Saarmanni 13.01.1920 kiri.

¹¹¹ RA, ERA.15.2.374, l 19p–20 ja 23: protokoll nr 55, 29.01.1920, ja saksa saadikurühma ettepanekud.

¹¹² RA, ERA.15.2.374, l 148: protokoll nr 69, 23.03.1920.

¹¹³ E. Laaman (viide 11), lk 347.

Kolmanda lugemise eel soovitas Riigikohus jälitamist puudutavas teises lauses asendada sõnad „kohtuvõimu otsuse põhjal“ sõnadega „seadustes ettenähtud juhtumistel ja korras“, sest kohtuvõim tegeleb kahtlustatavatega tihti alles pärast tagaajamist (jälitamist) ning kohtu loa nõue võtaks võimaluse kahtlustatavate kohta materjali koguda.^{*114}

Viimasel arutelul komisjonis pani Strandman ette kõik kriminaalõiguse küsimusi käsitlevad paragrahvid välja võtta, sest need võisid hakata hiljem takistama kriminaalseaduste väljatöötamist. Teda toetas Uluots, kelle arvates põhiseadus ei tohi takistada kurjategijate tabamist. Nendele vaidles vastu Anderkopp, kes pidas isikupuutumatuset sätet vajalikuks. Anderkopp seletas veel, et „tagaajamise“ all ei tule mõista mitte kelmile järele jooksmist, vaid kelmi tagaajamist kohtuvõimude poolt. Komisjon lükkas Strandmani ettepaneku tagasi, mispeale Strandman teatas, et ta kriminaalõiguse paragrahvide hääletamisest osa ei võta. Ülejäänud liikmed kiitsid ühel häälel heaks Riigikohtu poolt teise lausesse soovitatud muudatuse.^{*115} Protokollis versioonis selles lauses sisaldunud sõnad „olla tagaajatud“ on täiskogule esitatud versioonis asendatud sõnaga „jälgida“.

Täiskogus soovitas Jans lisada paragrahvi sanktsiooni, et isikupuutumatuset garantiid ei jääks ebamääraseks ja et neid rikkuvaid ametnikke oleks võimalik karistada. Samuti soovis ta kustutada saksa saadikute ettepanekul lisatud *habeas corpus*'e täienduse. Strandmani arvates oli Jansi enda täiendusettepanek ebamäärane. Sotsiaaldemokraatide fraktsiooni nimel esinenud Oinas tõstas küsimuse, miks peaks vahistamise põhjusest teatamine tervelt kolm päeva aega võtma. Tema arvates piisanuks teatamiseks 24 tunnist, sest juba kahtlustatava kinnipidamiseks on vaja kohtu otsust ja järelikult peab olema teada, miks isik kinni peeti. Samaoodi nagu Jans oli Oinas vastu *habeas corpus*'e täiendusele, pidades seda ebaloomuliseks ja ebavajalikuks. Komisjoni aruandja Olesk ei toetanud kumbagi tema ettepanekut ja täiskogu lükkas mõlemad nähtava häälteenamusega tagasi.^{*116}

Kolmandal lugemisel võeti isikupuutumatuset paragrahv muudatusteta ja aruteludeta vastu^{*117} ning see jõustus järgmises redaktsioonis: „§ 8. [1] Isikupuutumatus on Eestis kindlustatud. [2] Kedagi ei või jälgida muidu kui seadustes ettenähtud juhtumistel ja korras. [3] Välja arvatud kuriteolt tabamisel, ei või kedagi vangistada või kitsendada isikulisel vabadusel muidu kui kohtuvõimude otsusel, kus juures see otsus põhjendatuna peab olema kuulutatud vangistatule mitte hiljemalt kui 3 päeva peale vangistamise. Otsuse kuulutamist vangistatule on õigus nõuda igal kodanikul, kui kuulutamine mitte sündinud ei ole eelnimetatud tähtajal. [4] Ühtki kodanikku ei või vastu tema tahtmist temale seaduse poolt määratud kohtu alt üle viia teise alla.“

Tagasiulatava kriminaalseaduse keeld

Teisel lugemisel komisjonis tegi Anderkopp ettepaneku lisada eelnõusse järgmine säte: „Eestis ei või karistada kedagi tema tegevuse pärast, muidu, kui see tegevus karistusvääriliseks on tunnustatud seaduses, mis enne tegevust avaldatud. Õigus karistada on ainult kohtul.“^{*118} Ettepaneku ajendiks võis olla Riigikohtu soovitus lisada põhiseadusesse üldine seaduste tagasiulatava jõe keeld.^{*119} Sätte esimene lause sarnanes Venemaa 1906. aasta põhiseaduse §-ga 32(74): „Никто не может быть судим и наказан иначе, как за преступные деяния, предусмотренные действовавшими во время совершения сих деяний уголовными законами, [...]“. Maim toetas Anderkopi ettepanekut ja komisjon kiitis täienduse heaks (esimese lause 6 poolthäälega, teise ühehäälselt).^{*120}

Kolmandal lugemisel tegi Anderkopp ettepaneku jätta välja teine lause kohtu ainuõiguse kohta karistada ja komisjon toetas seda. Kahjuks ei ole sätte autori meele muutuse põhjendust protokollitud.^{*121} Hiljem redaktsioonitoimkond muutis teksti ja asendas viite avaldamisele viitega karistusseaduse jõustumisele: „Eestis ei või karistada kedagi tema teo pärast, ilma et see tegu karistusvääriliseks oleks tunnustatud

¹¹⁴ RA, ERA.15.2.1020, l 150p: Riigikohtu esimehe 13.04.1920 kiri.

¹¹⁵ RA, ERA.15.2.375, l 8p: protokoll nr 73, 15.04.1920.

¹¹⁶ Asutava Kogu 4. istungjärg, protokoll nr 136, 03.06.1920, vnr 717–722.

¹¹⁷ Asutava Kogu 4. istungjärg, protokoll nr 142, 15.06.1920, vnr 983.

¹¹⁸ RA, ERA.15.2.374, l 21: protokoll nr 55, 29.01.1920.

¹¹⁹ RA, ERA.15.2.1020, l 88: Riigikohtu esimehe 23.01.1920 kiri.

¹²⁰ RA, ERA.15.2.374, l 21: protokoll nr 55, 29.01.1920.

¹²¹ RA, ERA.15.2.375, l 8p: protokoll nr 73, 15.04.1920.

seaduses, mis enne selle teo kordasaatmist maksma hakanud.^{*122} Täiskogus võeti paragrahv nii teisel kui ka kolmandal lugemisel komisjoni sõnastuses ilma igasuguste aruteludeta nähtava hääleteenamusega vastu.^{*123}

Kodu puutumatus

Uluotsa esimeses projektis sisaldus kodu puutumatus paragrahv järgmises sõnastuses: „§ 9. Eluase on puutumata. Tungimine eluasemesse ehk tema läbiotsimine ei või sündida muidu, kui juhtumistel ja tingimistel, mis seaduses määratud.“ Säte sarnanes Venemaa 1906. aasta põhiseaduse §-ga 33(75): „Жилище каждого неприкосновенно. Производство в жилище, без согласия его хозяина, обыска или выемки допускается не иначе, как в случаях и в порядке, законом определенных.“ Teises projektis oli esimene lause asendatud uuega: „Kodurahu on Eestis kindlustatud“, piiriklauslisse oli lisatud piirangu seaduslikkuse nõue ja sõnastust oli redigeeritud ülejäänud piiriklauslites tehtud muudatustele vastavalt. Uus esimene lause võis saada inspiratsiooni pigem Soome põhiseaduse §-st 11 („Suomen kansalaisten kotirauha on loukkaamaton“)^{*124} kui Weimari põhiseaduse §-st 115 („Die Wohnung jedes Deutschen ist für ihn eine Freistätte und unverletzlich. Ausnahmen sind nur auf Grund von Gesetzen zulässig“). Küll võis Saksamaa säte olla eeskujuks piiriklausli täiendusele.

Komisjon muutis teist lauset, asendades piiriklauslis seaduslikkuse nõude kohtu loa nõudega: „Ei või olla tungimist eluasemesse ehk tema läbiotsimist muidu, kui kohtuvõimude otsuse põhjal.“^{*125} Ettepaneku tegijat ega põhjendusi ei ole protokollitud.

Eelnõu kommenteerinud Riigikohus soovitas põhjendusi esitamata paragrahvi muuta: „Kodupaik on puutumata. Ükski riigiametnik ega politseiagent ei tohi kodaniku eluruumisse tungida teisiti kui juhtumistel ja nõuete (vormide) täitmisel, mis seaduses äratähendatud on.“^{*126} Komisjon kiitis heaks sotsiaaldemokraadist liikme Mihkel Nepsi ettepaneku asendada esimene lause Riigikohtu pakutud sõnastusega (ühehäälselt) ning Kalbuse ettepaneku asendada teise lause teine pool Riigikohtu soovitatud sõnastusega „juhtumistel ja nõuete täitmisel, mis seaduses äratähendatud on“ (poolt 8, vastu 2 häält).^{*127} Sellega taastati kohtu loa asemel seaduse reservatsiooni põhimõte. Kolmandal lugemisel komisjonis võeti paragrahv ühel häälel muudatusteta vastu.^{*128}

Täiskogus teisel lugemisel tegi sakslasest saadik Georg von Stackelberg ettepaneku uuesti asendada teise lause teine pool viitega kohtuvõimude otsusele (ehk komisjoni esimese lugemise variandiga). Stackelberg ettepanekut ei põhjendanud. Ettepanekule vaidlesid vastu Anderkopp ja komisjoni aruandja Olesk, kes tõid välja, et kui kodupaika sisenemiseks on tarvis üksnes kohtu luba, ei ole võimalik siseneda näiteks maksude kogumiseks või läbiotsimiseks. Ettepanek hääletati maha ja komisjoni versioon kiideti heaks nähtava hääleteenamusega.^{*129} Kolmandal lugemisel võeti paragrahv muudatusteta ja aruteludeta vastu^{*130} ning see jõustus pärast redigeerimist kujul: „§ 10. Kodu on puutumatu. Ei või olla tungimist eluasemesse või selle läbiotsimist muidu kui juhtumistel ja nõuete täitmisel, mis on seaduses tähendatud.“

Usuvabadus

Uluotsa augustiprojekt sisaldas usuvabaduse paragrahvi järgmises sõnastuses: „§ 10. Usu ja südametunnistuse vabadus on kindlustatud. Keegi ei ole sunnitud usutunnistuslisi tegusi kordasaatma, usutunnistuslise ühingu liige olema ehk maksusi maksma või kohustusi kandma usutunnistuslise ühingu kasuks, mille liige ta ei ole. Usutunnistuste vaba teostamine üksikult ehk koguviisil on kindlustatud piirides, mida lubavad avalik kord ja head kombad. Usutunnistusliste ühingute ning nende varanduste kohta maksavad

¹²² RA, ERA.15.2.375, l 110p: protokoll nr 83, 11.05.1920.

¹²³ Asutava Kogu 4. istungjärg, protokoll nr 136, 03.06.1920, ja nr 142, 15.06.1920, vnr 722 ja 983–984.

¹²⁴ Siin ja edaspidi on mõeldud Soome 1919. aasta valitsuskorda, vt Suomen Hallitusmuoto (viide 19).

¹²⁵ RA, ERA.15.2.373, l 12: protokoll nr 24, 30.10.1919.

¹²⁶ RA, ERA.15.2.1020, l 81p: Riigikohtu esimehe 23.01.1920 kiri.

¹²⁷ RA, ERA.15.2.374, l 20: protokoll nr 55, 29.01.1920.

¹²⁸ RA, ERA.15.2.375, l 23: protokoll nr 75, 20.04.1920.

¹²⁹ Asutava Kogu 4. istungjärg, protokoll nr 136, 03.06.1920, vnr 722–723.

¹³⁰ Asutava Kogu 4. istungjärg, protokoll nr 142, 15.06.1920, vnr 983–984.

iseäralised seadused.“ Teises projektis oli sätet muudetud: neljas lause oli välja jäetud ja kolmandas lauses riive lisatingimus (avalik kord ja head kombad) asendatud seaduslikkuse nõudega: „§ 10. Eestis on usu- ja südametunnistuse vabadus. Keegi ei või olla sunnitud usutunnistuslisi tegusi kordasaatma, usutunnistuslise ühingu liige olema ehk kohustusi kandma usutunnistuslise ühingu kasuks, mille liige ta ei ole. Keegi ei või olla takistatud oma usutunnistuse vabas teostamises üksikule ehk hulga viisil muidu, kui seaduste põhjal ja piirides.“

Uluotsa projektide esimene lause sarnanes Šveitsi liidupõhiseaduse § 49 lõikega 1 („Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist unverletzlich“) ja Weimari põhiseaduse § 135 lõikega 1 („Alle Bewohner des Reichs genießen volle Glaubens und Gewissensfreiheit“).^{*131} Teise lause eeskujudeks võisid olla Šveitsi liidupõhiseaduse § 49 lõige 2 („Niemand darf zur Teilnahme an einer Religionsgenossenschaft, oder an einem religiösen Unterricht, oder zur Vornahme einer religiösen Handlung gezwungen, oder wegen Glaubensansichten mit Strafen irgendwelcher Art belegt werden“) ja sama paragrahvi lõige 6 („Niemand ist gehalten, Steuern zu bezahlen, welche speziell für eigentliche Kultuszwecke einer Religionsgenossenschaft, der er nicht angehört, auferlegt werden“). Esimese versiooni kolmanda lause eeskujuks võis olla Šveitsi liidupõhiseaduse § 50 lõige 1: „Die freie Ausübung gottesdienstlicher Handlungen ist innerhalb der Schranken der Sittlichkeit und der öffentlichen Ordnung gewährleistet.“ Teist versiooni oli muudetud sarnaselt ülejäänud piiriklauslitega.

Komisjonis jäi paragrahv esialgu lahtiseks, sest sooviti lisada põhimõte, et ametiasutustel ei ole õigust kodanikelt küsida nende usutunnistuse kohta (sooviavaldaja nime ei ole protokollitud).^{*132} Detsembris võeti sätte vastu Anderkopi redaktsioonis, milles teist lauset oli pisut redigeeritud, kolmas lause oli kustutatud ja lisatud kaks uut lauset: „Keegi ei ole kohustatud oma usutunnistust avaldama; ametikohtadel on õigus usutunnistuslikku ühingusse kuuluvust ainult siis pärida, kui viimasest õigused ja kohustused olenevad. Riigiusku Eestis ei ole.“^{*133} Esimese uue lause eeskujuks võis olla Weimari põhiseaduse § 136 lõige 3 („Niemand ist verpflichtet, seine religiöse Überzeugung zu offenbaren. Die Behörden haben nur soweit das Recht, nach der Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft zu fragen, als davon Rechte und Pflichten abhängen oder eine gesetzlich angeordnete statistische Erhebung dies erfordert“) ja teisel samas § 137 lõige 1 („Es besteht keine Staatskirche“).

Riigikohus tegi ettepaneku tõsta viimane lause („Riigiusku Eestis ei ole“) teiseks, jätta välja üleliigne usutunnistuse küsimise keeld ja lisada uus lause: „Usutunnistuslised vaated ei või vabanduseks olla kuriteo kordasaatmiseks ehk enda kõrvale hoidmiseks kodaniku kohuste täitmiseks.“ Kohtunike arvates pidi olema võimalik vastutusele võtta neid, kes „usutunnistuslisel põhjusel teiste ehk oma keha osasid vigastavad (näituseks kastreerijad)“ ega tohtinud lubada, et „mõne ususeltsi liikmed (näituseks baptistlased) usulistel põhjustel tõrguvad sõjariistu kandmast ja sõjaväeteenistusest osa võtmast“.^{*134} Riigikohtunike pakutud lause sarnanes Šveitsi liidupõhiseaduse § 49 lõikega 5: „Die Glaubensansichten entbinden nicht von der Erfüllung der bürgerlichen Pflichten.“ Kohtunik Reichmann tõi esile vastuolu usutunnistuse küsimise keelus: „kui riik usku ei tunnista, ei saa usust rippuvaid õigusi vist ka tunnistada“. Teisisõnu, kui usust sõltuvaid õigusi ja kohustusi ei eksisteeri, ei saa riik usutunnistuse kohta küsimusi esitada. Reichmanni arvates oli sätte vastuolus võrdsusõiguse põhimõttega.^{*135} Vastuoluliseks pidas usutunnistuse küsimise keeldu ka anonüümne arvustaja Longue-vue.^{*136}

Komisjon kiitis teisel lugemisel heaks Kurs-Oleski idee järgi Anderkopi sõnastatud kolmanda lause täienduse, mille järgi riik võis usutunnistust küsida riikliku statistika tarbeks („kui seda arvustiku kogumine nõuab“ – poolt 4, vastu 3 häält), Asti pakutud uue lause „Usulikkude talituste täitmine on takistamata, kui need avaliku korra ja kõlbluse vastu ei käi“ (poolt 5, vastu 2 häält) ning Anderkopi ettepanekul Riigikohtu soovitatud uue lause (poolt 6 häält, 1 erapooletu). Kristliku rahvaerakondlase arst Hans Leesmendi alternatiivne paragrahv toetust ei saanud (poolt 1, vastu 6 häält). Tema soovis riiklikku kaitset usuühingute tegevusele ning usuõpetuse sisseseadmist koolides kohustusliku ainena.^{*137} Asti täiendus taastas Uluotsa esimese projekti kolmanda lause, mis sarnanes Šveitsi liidupõhiseaduse § 50 esimese lõikega.

¹³¹ Siin ja edaspidi on mõeldud Šveitsi 1874. aasta liidupõhiseadust, vt Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (viide 20).

¹³² RA, ERA.15.2.373, l 12: protokoll nr 24, 30.10.1919.

¹³³ RA, ERA.15.2.373, l 106p: protokoll nr 50, 19.12.1919.

¹³⁴ RA, ERA.15.2.1020, l 82: Riigikohtu esimehe 23.01.1920 kiri.

¹³⁵ RA, ERA.15.2.1020, l 131p: Reichmanni 11.02.1920 kiri.

¹³⁶ Longue-vue (viide 57).

¹³⁷ RA, ERA.15.2.374, l 27–27p ja 148–148p: protokoll nr 56, 03.02.1920, ja nr 69, 23.03.1920.

Kolmandal lugemisel kahtles sotsiaaldemokraat Juhan Kartau, kas riigi ja kiriku lahutus on piisavalt selgelt väljendatud, kuid ettepanekut paragrahvi muutmiseks ei teinud. Vainu ettepanekut teine lõige (usutunnistuse küsimise keeld) välja jätta komisjon ei toetanud, kuid otsustas kustutada teisel lugemisel lisatud sõnad „või kui seda arvustiku teadete kogumine nõuab“.^{*138} Protokollidest ei nähtu, aga Anderkopp rääkis täiskogule peetud ettekandes, et komisjonis oli haridusküsimuste ja vähemusrahvuste õiguste kõrval üks suuremaid vaidlusteemasid usuvabadus, sh küsimus, kas anda usuühingutele eraõiguslik seisund või nii nagu suuremas osas teistes riikides jätta neile avalik-õiguslik seisund. Osalt said riigi ja kiriku lahutamise debati peetud avalikkude algkoolide seaduse menetlemisel (viimasega kaotati koolidest usuõpetus) ja põhiseaduskomisjon olevat Anderkopi sõnul lähtunud neis vaidlustes kujunenud seisukohtadest.^{*139} Anderkopp võis teiste riikide all silmas pidada Saksamaad, kus Weimari põhiseaduse § 137 lõike 5 järgi jäid senised usuühingud avalik-õiguslikeks.

Täiskogus soovis kristlik rahvaerakondlane kirikuõpetaja Jaan Lattik lisada Saksa põhiseaduse eeskujul kolmandasse lausesse, et ka usuühingute loomine ja neisse koondumine on takistamata. Samuti tahtis ta kustutada neljanda lause lõpust „või kodaniku kohuste täitmisest kõrvalehoidmisele“. Lattiku sõnul olevat juba Vene valitsus kaitsnud usueltside liikmeid, kelle veendumused ei lubanud verd valada, rakendades neid sanitaridena või muul moel, ja sama pidanuks tegema ka Eesti põhiseadus. Täiskogu lükkas mõlemad ettepanekud nähtava enamusega tagasi. Küll soostus täiskogu tööerakondlase Nikolai Taltsi ettepanekuga kustutada teine lõige (usutunnistuse küsimise keeld). Talts kordas kohtunike argumente, et erand usutunnistuse küsimise keelust on vastuolus võrdsusõiguse põhimõttega ning lõige ülearune.^{*140}

Täiskogus kolmandal lugemisel tegi Jaan Vain ettepaneku taastada usutunnistuse küsimise keeld ilma erandita. Tema arvates oli keeld vajalik, et inimesi ei hakataks seaduse ees hindama nende ilmavaate ja usu järgi. Komisjoni esindaja Olesk pidas täiendust üleliigseks ja keeld jäi täiskogu otsusel välja.^{*141} Redigeerituna jõustus usuvabaduse paragrahv kujul: „§ 11. [1] Eestis on usu ja südametunnistuse vabadus. Keegi ei ole kohustatud korda saatma usutunnistuslikke tegusid, olema usutunnistusliku ühingu liige ega kandma selle kasuks avalikke kohustusi. [2] Usuliste talituste täitmine on takistamatu, kui see ei käi avaliku korra ja kõlbluse vastu. [3] Usutunnistus ega ilmavaade ei või vabanduseks olla kuriteo kordasaatmisele või kodaniku kohuste täitmisest kõrvalehoidmisele. [4] Riigiusku Eestis ei ole.“

Sõnavabadus

Uluotsa augustiprojektis sisaldus sõnavabaduse paragrahv järgmises sõnastuses: „§ 12. Igaühel on vabadus omi mõtteid sõnas, kirjas, trükkis ja piltis avaldada, aga igaüks kannab vastutust vabaduse kuritarvitamise eest seaduste põhjal.“ Teises projektis oli sõnastust muudetud: „§ 12. Eestis on vabadus omi mõtteid sõnas, kirjas, trükkis ehk piltis avaldada. Selle vabaduse teostamises kitsendud ehk tema kuritarvitamises karistud ei või keegi olla muidu, kui seaduste põhjal ja tingimistel ning korras, mis seadustes ettenähtakse.“ Uluotsa esimese lause eeskujuks võisid olla Berni kantoni põhiseaduse § 77 („[1] Die Freiheit der Mitteilung der Gedanken durch Worte, Schrift, Druck und bildliche Darstellung ist gewährleistet. [2] Das Gesetz bestimmt die Strafe des Missbrauches dieser Freiheit“) ja Weimari põhiseaduse § 118 („Jeder Deutsche hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise frei zu äußern“). Teine lause oli ühtlustatud sõnumisaladuse ning koosoleku- ja ühinemisvabaduse piiriklauslitega.

Esimesel lugemisel komisjonis lisati kaitstud väljendusviiside loetellu „kujutuses“, teises lauses asendati seaduslikkuse nõue kohtu loa nõudega: „Seda vabadust kitsendada võib ainult kohtuvõimude otsuse põhjal“, ja lisati kolmas lause tsensuurikeeluga: „Tsensuuri Eestis ei ole.“^{*142} Ettepanekute tegijaid ega põhjendusi ei ole protokollitud. Kohtu loa nõue seati komisjonis esimesel lugemisel tingimuseks ka isiku- ja kodu puutumatus ning liikumisvabaduse paragrahvides. Tsensuurikeeldu võisid inspireerida Taani põhiseaduse artikli 84 teine lause („Censur og andre forebyggende forholdsregler kunne ingensinde paa

¹³⁸ RA, ERA.15.2.375, l 23 ja 110p: protokoll nr 75, 20.04.1920, ja nr 83, 11.05.1920.

¹³⁹ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 133, 27.05.1920, vnr 536; Asutava Kogu poolt 7. mail 1920. a vastu võetud avalikkude algkoolide seadus. – RT 1920, 75–76, 208.

¹⁴⁰ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 136, 03.06.1920, vnr 723–725.

¹⁴¹ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 142, 15.06.1920, vnr 984–985.

¹⁴² RA, ERA.15.2.373, l 12 ja 106p: protokoll nr 24, 30.10.1919, ja nr 50, 19.12.1919.

ny indføres“), Berni kantoni põhiseaduse § 77 lõige 3 („Es darf niemals die Zensur oder eine andere vorgreifende Massnahme stattfinden“) ja Weimari põhiseaduse § 118 lõige 2. Saksamaal olid küll lubatud erandid filminduses ja piirata võis sõnavabadust kõlvatu kirjanduse leviku takistamiseks ning näidendite ja näituste näitamist noorte kaitseks („Eine Zensur findet nicht statt, doch können für Lichtspiele durch Gesetz abweichende Bestimmungen getroffen werden. Auch sind zur Bekämpfung der Schund- und Schmutzliteratur sowie zum Schutze der Jugend bei öffentlichen Schaustellungen und Darbietungen gesetzliche Maßnahmen zulässig“), Eestis seevastu taheti tsensuurikeeld kehtestada ilma reservatsioonideta.

Riigikohus soovitas muuta kaitstud väljendusviiside loetelu avatuks ja taastada teises lauses seaduse reservatsiooni: „Seaduses on määratud piirid ja karistused nende vabaduste kuritarvituste vastu.“ Kohunikud põhjendasid, et vabadusi võib kitsendada seadusega ja kohtuvõim saab üksnes kuritarvituste eest karistada.^{*143} Reichmann pidas võimatuks kohtu loa kiiret saamist ja esitas retoorilise küsimuse, kas komisjoni sõnastuse korral „saab kuidagiviisi kuskil kõnemeest takistada, kes kõiksugustele kuritegudele kuulajaid üles kutsub“. Reichmann arvas lisaks, et üldine ja absoluutne tsensuurikeeld ei võimalda kaitsta sõjasaladusi.^{*144}

Komisjonis Poska, Olesk, Ast ja Vain pooldasid võimalikult laia vabadust, mida jooksev seadusandlus ei saaks tagasi võtta, ja soovitasid jääda endise redaktsiooni juurde. Ka Maim pooldas endist redaktsiooni ja põhimõtet, et administratiivsel teel ei tohiks vabadusi kitsendada. Ta soovitas teise lause lõppu lisada „seaduses ettenähtud kuritarvituste korral“. Kurs-Olesk pani ette lisada teise lausesse nõue, et vabaduste piiramine võib sündida „kohtu läbi kõlbluse kaitseks ja riigi olemasolu kaitseks“. Maimi ja Kurs-Oleski ettepanekud võeti vastu ja redaktsioonitoimkonnale tehti ülesandeks pakkuda uus sõnastus.^{*145} Nädal hiljem arutelu jätkus. Maim soovis kindlasti kohtu loa nõude säilitamist, et vältida veneaegset olukorda, kus administratiivvõimul oli iseseisev suur võim sõnavabadust ja muid vabadusi kitsendada. Ta arvas koguni, et sõnavabaduse kuritarvitaja rikkumiselt tabamise korral peab olema võimalik kohtuvõimud sündmuskohale kutsuda. Anderkopp vaidles Maimile vastu Reichmanni argumendiga, et kohtu luba ei ole võimalik ebaseadusliku teo toimepanemise, näiteks riigivastase kõne pidamise või kombustusvastaste piltide näitamise kestel saada. Ast leidis, et eeltsensuuri trükiteostele pole tarvis, sest need ei jõua kiiresti levida, aga kombuluse ja riigivastaste elavate ettekannete peatamine aegsasti peaks siiski võimalik olema. Strandman sedastas, et „keelekuritegudes olgu samasugune kord, kui muiski kuritegudes. Administratiivne võim toimetab süüdlase kuriteo pealt tabamise korral kohtuvõimude kätte, ilma et ise mingit otsust teeks“. Poska pakkus kompromissina täpsustust, et sõnavabaduse kitsendamine on lubatud kriminaalseadustega. Tema arvates pidi see välistama vabaduste kitsendamise õiguse mineku politsei kätte. Komisjon toetas Poska täiendusega redaktsioonitoimkonna versiooni: „Seda vabadust võib vastavate kriminaalseaduste põhjal kitsendada ainult kõlbluse ja riigi olemasolu kaitseks.“^{*146}

Kolmanda lugemise eel soovitas Riigikohus Poska pakutud viite kriminaalseadusele välja võtta, sest sõnavabaduse teostamise korda ei reguleeri mitte kriminaalseadus, vaid muud seadused. Kriminaalseadus kehtestab vaid karistused. Samuti soovitas Riigikohus Kurs-Oleski pakutud kaitse-eesmärgi „riigi olemasolu“ asendada fraasiga „riigikorra“. Kohtunike arvates oht riigi olemasolule eeldab liiga tugevat rünnet, aga karistamist väärib ka näiteks riigi äraandmisele kihutamise, mis küll riigi eksistentsi kui sellist veel ohtu ei sea.^{*147} Komisjon kiitis ühel häälel heaks Strandmani ettepanekud teisest lausest välja jätta viide kriminaalseadusele ja piiranguga kaitstava hüve juurest kustutada „olemasolu“. Seega nõustuti täielikult Riigikohtu seisukohtadega. Oleski ettepanek jätta välja tsensuurikeeld lükati tagasi (poolt 4, vastu 8 häält). Olesk põhjendas ettepanekut sellega, et tsensuur ei tohi saada erakondliku võitluse abinõuks, kuid kuritegevusvastases võitluses võiks tsensuur siiski olla lubatud.^{*148}

Täiskogus teisel lugemisel pakkus Jans paragrahvile täiesti uue sõnastuse: „Eeltsensuuri Eestis ei ole. Mõtete avaldamise eest, sündigu see sõnas, trükis, pildis ehk kujutuses võetakse vastutusele vastavate kriminaalseaduste põhjal ainult siis, kui mõtteavaldus pornograafiat sisaldab ehk kuritegude kordasaatmisele, demokraatliku korra kukutamisele või riigi äraandmisele kutsub.“ Tema arvates oli sõnavabaduse mõiste määratletud liiga laialt, sõnavabadust tohiks piirata üksnes kohtu loal ja kuna põhiõigused on „positiivsed“

¹⁴³ RA, ERA.15.2.1020, l 82–82p: Riigikohtu esimehe 23.01.1920 kiri.

¹⁴⁴ RA, ERA.15.2.1020, l 131p: Reichmanni 11.02.1920 kiri.

¹⁴⁵ RA, ERA.15.2.374, l 45: protokoll nr 57, 05.02.1920.

¹⁴⁶ RA, ERA.15.2.374, l 63–63p: protokoll nr 59, 12.02.1920.

¹⁴⁷ RA, ERA.15.2.1020, l 152p: Riigikohtu esimehe 14.04.1920 kiri.

¹⁴⁸ RA, ERA.15.2.375, l 24–24p: protokoll nr 75, 20.04.1920.

(st õiguslikult siduvad, mitte pelgalt deklaratsioonid), peaks piirangu kaitse-eesmärgina lisama ka kuritegude ärahoidmise. Vastasel juhul tulevat karistusseadusest kustutada kaaskodanike kaitseks ettenähtud karistused näiteks laimamise, solvamise ja väljapressimise eest. Komisjoni ettekandja Olesk pidas Jansi parandusi otstarbetuteks ja selgitas pikemalt tsensuurikeelu vajalikkust. Tema väitel põhiseaduses tsensuuri eitamine tähendab, et Eestis pole erilist asutust tsenseerimise jaoks, aga sõnaga ei tohi sellegipoolest kuritegusid korda saata. Täiskogu lükkas Jansi paranduse nähtava häälteenamusega tagasi.^{*149}

Kolmandal lugemisel võeti sõnavabaduse paragrahv diskussioonideta muutmata kujul vastu^{*150} ja see jõustus sõnastuses: „§ 13. [1] Eestis on vabadus omi mõtteid avaldada sõnas, trükis, kirjas, pildis või kujutuses. Seda vabadust võib kitsendada ainult kõlbluse ja riigi kaitseks. [2] Tsensuuri Eestis ei ole.“

Sõnumisaladus

Uluotsa esimeses projektis sisaldus sõnumisaladuse tagatis järgmisel kujul: „§ 13. Posti, telegraafi ja telefoni teel mõtete edasiandmise saladus on seaduslikult kindlustatud. Sellest saladusest erandisi teha võib ainult seaduste põhjal.“ Oktoobriprojektis oli esimese lause kaitseala laiendatud (sõnumite edastamise eri viisid olid kustutatud) ja piiriklauslit täiendatud samamoodi nagu muudes paragrahvides: „§ 13. Mõtete edasiandmise saladus on Eestis kindlustatud. Sellest saladusest erandisi teha võib ainult seaduste põhjal ning tingimistel ja korras, mis seadustes ettenähtakse.“ Esimese versiooni esimene lause sarnanes Soome põhiseaduse §-ga 12 („Kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuus on loukkaamaton, mikäli siitä ei ole laissa poikkeusta säädetty“) ja Weimari põhiseaduse §-ga 117 („Das Briefgeheimnis sowie das Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis sind unverletzlich. Ausnahmen können nur durch Reichsgesetz zugelassen werden“).

Esimesel lugemisel kiitis komisjon esimese lause heaks, kuid teine lause otsustati mingil põhjusel kustutada. Põhjendusi ei ole kahjuks protokollitud.^{*151}

Riigikohus soovitas anda sättele täiesti uue kuju: „Sõnumite ja kirjade saladus, mis posti, telegrahvi ja telefoni kaudu edasiantakse, on Eestis kindlustatud. Erandid sellest võib ainult riigiseaduste põhjal lubada. Seadus määrab ära, kes ametnik nende saladuste rikkumise eest vastutust kannab.“^{*152} Kaks esimest lauset sarnanevad tuntavalt Weimari põhiseaduse §-ga 117. Kohtunikud pidasid komisjoni sõnastust liiga laiaks ja juhtisid tähelepanu, et paragrahvi kaitsealasse langeksid näiteks eraisikute omavahelised suulised sõnumid, salaposti kirjad ja vangide salajane kirjavahetus. Nende arvates sai põhiseadus reguleerida ainult riiklike asutuste kaudu, mitte erateel edasi antavate sõnumite saladust. Kohtunikud selgitasid, et kriminaalkohtupidamise seadus võimaldab teatavate kuritegude jälitamisel kohtu loal sõnumivahetust varjatult jälgida ja see võimalus peaks eksisteerima ka tulevikus. Veel pidasid riigikohtunikud vajalikuks seadusega sätestada, kes ametnikest saladuse hoidmise eest hoolt ja vastutust peab kandma.^{*153}

Teisel lugemisel pani Ast ette kiita heaks Riigikohtu sõnastus mõnede muudatustega: „Sõnumite ja kirjade saladus, mis posti, telegrahvi ja telefoni, ehk mõnel muul üleüldiselt tarvitataval teel edasi antakse, on Eestis kindlustatud. Erandid sellest võib ainult seaduste põhjal kohtuvõimude nõudmise peale lubada. Sõnumite ja kirjade saladuse rikkumine on nuheldav, sündigu see ametnikkude ehk eraisikute poolt.“ Asti esimeses lauses on sõnumi edastusviisid küll jälle üles loetud, aga loetelu ise on avatud. Teise lausesse lisandunud kohtu loa nõude eeskujuks võisid olla Vene Vabastusliidu eelnõu ning Austria 1867. aasta seaduse asjakohased sätted. Kuigi Venemaa 1906. aasta põhiseadusest oli sõnumisaladuse kaitse välja jäänud, sisaldus sõnumisaladuse kaitse eelnõu aluseks võetud Vene Vabastusliidu projektis, punkti 9 teises lauses: „Письма не могут быть вскрываемы иначе, как по постановлению судебной власти.“ Vabastusliidu projekti eelkäijaks omakorda võis olla Austria kodanikuõiguste põhiseaduse § 10: „Das Briefgeheimniß darf nicht verletzt und die Beschlagnahme von Briefen, außer dem Falle einer gesetzlichen Verhaftung oder Haussuchung, nur in Kriegsfällen oder auf Grund eines richterlichen Befehles in Gemäßheit bestehender Gesetze vorgenommen werden.“^{*154} Kolmandas lauses võib näha Riigikohtu märkusest tõukunud soovi

¹⁴⁹ Asutava Kogu 4. istungjärg, protokoll nr 136, 03.06.1920, vnr 735–736.

¹⁵⁰ Asutava Kogu 4. istungjärg, protokoll nr 142, 15.06.1920, vnr 988.

¹⁵¹ RA, ERA.15.2.373, l 12: protokoll nr 24, 30.10.1919.

¹⁵² RA, ERA.15.2.1020, l 82p: Riigikohtu esimehe 23.01.1920 kiri.

¹⁵³ Samas, l 82p ja 88–88p.

¹⁵⁴ Siin ja edaspidi on silmas peetud Austria 1867. aasta kodanikuõiguste põhiseadust, vt Das Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 ... (viide 17).

kaitsta ka eraviisilise sõnumivahetuse saladust. Selle lause eeskujuga ei õnnestunud teistest põhiseadustest leida. Asti sõnastusele soovitas Olesk lisada: „Seaduslikus korras kohtuvõimude poolt vastutusele võetud isikute mõttevahetus võib kohtuvõimude kontrolli alla käia“, ning Maim: „Seadus määrab ära ametnikud, kes nende saladuste rikkumise eest vastutust kannavad.“^{*155} Paragrahv anti redaktsioonitoimkonnale, kes tagastas komisjonile heakskiitmiseks Asti ettepaneku pisut redigeeritud kaks esimest lauset. Asti kolmas lause ning Oleski ja Maimi täiendused olid välja jäetud. Komisjon kiitis toimkonna pakutud sõnastuse muudatusteta ja aruteludeta heaks.^{*156} Ka kolmandal lugemisel võeti säte ühel häälel ilma muudatusteta vastu.^{*157}

Täiskogu istungil kritiseeris Jans, et sekkumisõigus on liiga lai, ja pakkus välja paragrahvi uue sõnastuse: „Sõnumete ja kirjade saladusest võib väljavõtteid teha ainult üksikutele juhtudel, kohtuvõimude käsul raskete kuritegude ärahoidmiseks ja kuritegijate tabamiseks.“ Muudatuse vastu olid Konstantin Päts ja komisjoni aruandja Olesk. Nemad pidasid Jansi sõnastust liiga kitsaks. Saadikud lükkasid ettepaneku nähtava enamusega tagasi.^{*158} Kolmandal lugemisel võeti sõnumisaladuse paragrahv muudatusteta vastu^{*159} ja redigeerituna jõustus see põhiseaduses kujul: „§ 14. Eestis on kindlustatud sõnumite ja kirjade saladus, mis edasi antakse posti, telegrahi ja telefoni või mõnel muul üldtarvitaval teel. Erandeid teha on õigus kohtuvõimudel seadustes ettenähtud juhtumistel.“

Kaebõigus

Uluotsa esimeses projektis sisaldus kaebõiguse säte: „§ 15. Õigus pöörata kirjalikkude palvetega ja kaebustega vastavate riiklike või omavalitsusliste asutuste poole on kindlustatud. Riiklised või omavalitsuslised asutused on kohustatud neile pööramistele seaduslikku käiku andma.“ Teises projektis oli kustutatud pöördumise kirjalikkuse nõue ning „riiklikud ja omavalitsusasutused“ oli asendatud mõlemaid hõlmava „avalike asutustega“. Esimese lause eeskujuks võib pidada Weimari põhiseaduse § 126 esimest lauset: „Jeder Deutsche hat das Recht, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu wenden.“

Esimesel lugemisel komisjonis Uluotsa sõnastust ei muudetud. Küll arvas komisjon paragrahvi esimese hooga eelnõust välja, aga taastas lugemise lõpuks.^{*160} Ka teisel lugemisel kiideti säte heaks muutmata kujul (poolt 5, vastu 4 häält).^{*161} Vastuhääle põhjusi pole protokollitud, kuid need võisid olla seotud Riigikohtu kommentaariga. Kohtunikud nentisid, et kaebõigus juba tulenes kohtupidamise ja muudest seadustest ning säte ei lisanuks õiguskorda midagi uut. Kui paragrahv siiski alles jätta, tulnuks Riigikohtu arvates lisada, et pöördumistega ei tohi kaasas käia relvaähvardust.^{*162}

Kolmanda lugemise eel kordas Riigikohus soovitus paragrahvi täiendada relvastatud või muu surveabinõu kasutamise keeluga. Kohtunike arvates võis muidu juhtuda, et kui riigipöördekatsele anda palve kuju, jääks see tegevus karistamata.^{*163} Oleski ettepanekul lisati üksmeelse otsusega lause „Pööramiste kaasas ei tohi käia mingi surveabinõu“ ning redaktsioonikomisjoni ettepanekul asendati sõnad „neile pööramistele“ sõnaga „asjale“.^{*164}

Täiskogus teisel lugemisel nimetas tööerakondlane Nikolai Talts paragrahvi sõnastust raskepäraseks ja pakkus välja uue: „Igal Eesti kodanikul on õigus pöörata kaebusega ja palvetega vastavate avalikkude asutuste poole, millega ühenduses ei tohi käia mingi surveabinõu. Vastavad asutused on kohustatud asjale seaduslikku käiku andma.“ Komisjoni aruandja Olesk ei pidanud pakutut komisjoni versioonist paremaks ja täiskogu pooldas samuti komisjoni versiooni (poolt 34, vastu 17 häält).^{*165}

¹⁵⁵ RA, ERA.15.2.374, l 45–45p: protokoll nr 57, 05.02.1920.

¹⁵⁶ RA, ERA.15.2.374, l 63p: protokoll nr 59, 12.02.1920

¹⁵⁷ RA, ERA.15.2.375, l 24p: protokoll nr 75, 20.04.1920.

¹⁵⁸ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 136, 03.06.1920, vnr 736–738.

¹⁵⁹ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 142, 15.06.1920, vnr 987–988.

¹⁶⁰ RA, ERA.15.2.373, l 112p ja 107: protokoll nr 24, 30.10.1919, ja nr 50, 19.12.1919.

¹⁶¹ RA, ERA.15.2.374, l 45p: protokoll nr 57, 05.02.1920.

¹⁶² RA, ERA.15.2.1020, l 82p: Riigikohtu esimehe 23.01.1920 kiri.

¹⁶³ RA, ERA.15.2.1020, l 152p: Riigikohtu esimehe 14.04.1920 kiri.

¹⁶⁴ RA, ERA.15.2.375, l 24p ja 110p: protokoll nr 75, 20.04.1920, ja nr 83, 11.05.1920.

¹⁶⁵ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 136, 03.06.1920, vnr 738–739.

Kolmandal lugemisel võeti kaebeõiguse paragrahv muudatusteta ja aruteludeta vastu^{*166} ning see hakkas kehtima kujul: „§ 15. Eestis on kindlustatud õigus pöörata kaebustega ja palvetega vastavate avalikkude asutuste poole. Pööramiste kaasas ei tohi käia mingi surveabinõu. Vastavad asutused on kohustatud asjale andma seadusliku käigu.“

Ebainimlike karistuste keeld

Kohtute peatüki esimeses projektis sisaldus säte: „Surmanuhtlusega ja varanduse konfiskeerimisega ei karistata ühtki süüdlast /väljaarvatud sõjaseisukorras sellekohase seaduse alusel/.“^{*167} Surmanuhtluse keelustamise kava pärines tsaariaegsete revolutsionääride ideedest.^{*168} Võimalikest õiguslikest eeskujudest võivad veel kõne alla tulla Šveitsi liidupõhiseaduse § 65 (1879. aasta referendum redaktsioonis), mis keelas surmanuhtluse poliitiliste süütegude eest ja ihunuhtluse („Wegen politischer Vergehen darf kein Todesurteil gefällt werden. Körperliche Strafen sind untersagt“), ning Preisimaa 1850. aasta põhiseaduse § 10, mis keelas õigusvõime täieliku kaotamise ja karistusena vara konfiskeerimise („Der bürgerliche Tod und die Strafe der Vermögenseinziehung finden nicht statt“).^{*169} Komisjon otsustas pärida kaitseväge juhataise seisukohta surmanuhtluse küsimuses, kuid vastust ootamata kiitis keelu heaks, täpsustades, et konfiskeerimise keeld käib kogu vara kohta ja erandid on lubatud lisaks sõjaseisukorrale ka kaitseisukorras. Samuti otsustas komisjon viia sätte üle põhiõiguste peatükki.^{*170}

Riigikohtu enamus pidas kogu vara konfiskeerimise keeldu ülearuseks, sest niisugune karistumäär oli juba Prantsuse revolutsioonist saadik karistusõigusest välja jäetud. Riigikohus selgitas, et kogu vara konfiskeerimine eirab karistuse individualiseerituse eesmärki ja karistab süüdlasest enam tema perekonda ja pärijaid; isegi Vene seaduses oli see karistus ette nähtud ainult mässu eest riigi vastu. Riigikohtunike vähe- mus siiski soovitas konfiskeerimise keelu põhiseadusesse võtta.^{*171} Komisjon teisel lugemisel konfiskeerimise keeldu ei kustutanud, vaid lisas Maimi ettepanekul uue lause „Ihunuhtlusega karistamine on Eestis keelatud“.^{*172}

Komisjonis kolmanda lugemise eel soovitas Riigikohus kogu paragrahvi põhiseadusest välja jätta ja otsustada karistuste keelamine lihtseadustega. Kohtunikud selgitasid, et kui rahuajal tundusid paragrahvis loetletud karistused kohatud, siis sõjaaja koledused meenutavad, et ühiskond vajab kaitset „nende vastu, kes teiste elust ja hääst käekäigust põrmugi ei hooli“. Põhiseadusega surmanuhtluse kaotamine võis nende arvates süvendada jultunud kurjategijates karistamatuse tunnet, samuti meelitada Eestisse anarhiste karistamatult välisriikide vastu plaane sepitsema.^{*173} Surmanuhtluse keelamise paragrahvi oli varem kritiseerinud ka kohtunik Jaak Reichmann, kes nimetas keeldu ilusaks sõnakõlksuks. Reichmann soovitas jätta karistusliikide üle otsustamise karistusseadustiku koostajatele, „muidu ehk juhtub riik sagedaste sõjaseaduse alla ka siis, kui seda tarvis ei ole ja kus ka need surma mõistetakse, kes seda ära ei ole teeninud“^{*174}. Kaitseisukorra erandiga surmanuhtluse keeldu kritiseeris Reichmanniga väga sarnaste argumentidega anonüümne kriitik Longue-vue: „[...] kõige kardetavamatele kurjategijatele antakse võimalus niikaua sigineda, kui kaitse- seaduse väljakuulutamise tarvilikuks saab, et siis kõiki suuri ja väikseid pahategijaid üheskoos surmale suigutada.“ Kriitikule tuletas seesugune surmanuhtluse kaotamine meelde nõukogude Venemaad.^{*175}

Komisjonis kolmandal lugemisel tegi Olesk ettepaneku surmanuhtluse keeld paragrahvist välja jätta, sest „surmanuhtlus on ainukene seltskonna kaitseabinõu röövlite ja mõrtsukate vastu“. Ka Uluots ei

¹⁶⁶ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 142, 15.06.1920, vnr 987–988.

¹⁶⁷ RA, ERA.15.2.373, l 53: protokoll nr 39 lisa II.

¹⁶⁸ J. Valge (viide 1), lk 140.

¹⁶⁹ Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat (viide 18).

¹⁷⁰ RA, ERA.15.2.373, l 47: protokoll nr 38, 03.12.1919; RA, ERA.15.2.373, l 52: protokoll nr 39, 04.12.1919; RA, ERA.15.2.373, l 193: esimese lugemise eelnõu.

¹⁷¹ RA, ERA.15.2.1020, l 82p–83: Riigikohtu esimehe 23.01.1920 kiri.

¹⁷² RA, ERA.15.2.374, l 45p: protokoll nr 57, 05.02.1920.

¹⁷³ RA, ERA.15.2.1020, l 152p–153: Riigikohtu esimehe 14.04.1920 kiri.

¹⁷⁴ RA, ERA.15.2.1020, l 131p–132: Reichmanni 11.02.1920 kiri. Erikohtualluvusega kaasnenud kõrgemaid karistumäärasid, k.a surmanuhtluse rakendamist, on käsitletud nt F. Karlson. Meie sõjakohtu reform. – Õigus 1921, nr 11/12, lk 189–195; M. Sedman. Sõjakohtud ja Riigikohtu roll sõjakohtute süsteemis Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil. – Juridica 2019, nr 9, lk 642–654.

¹⁷⁵ Longue-vue (viide 57).

pidanud õigeks põhiseadusesse sätete lisamist, mis võivad edaspidi kahjulikud olla. Seevastu rahvaera-kondlane Kuusner ja sotsiaaldemokraat Kurs-Olesk pooldasid surmanuhtluse keelustamist. Ihunuhtluse keeld sulatati surmanuhtluse ja kogu vara konfiskeerimise keeluga samasse lausesse. Kuna komisjoni hääled läksid pooleks (poolt 6, vastu 6 häält), hääletati paragrahvi hiljem uuesti ja võeti vastu (poolt 7, vastu 5 häält) järgmises redaktsioonis: „Surmanuhtlusega, ihunuhtlusega ja kogu varanduse konfiskeerimisega ei karistata ühtki süüdlast, välja arvatud kaitseseisukorras sellekohaste seaduste alusel.“^{*176} Komisjonis vaieldi surmanuhtluse ja konfiskeerimise keelu kõrval vastu ka ihunuhtluse keelule. Viimast peeti enesest-mõistetavaks ja arvati, et selle sisse jätmise korral tuleks paragrahvis üles lugeda ka muud ebakultuursed karistused nagu „liikmete murdmine ratta peal, väljavenitamine, ninasõõrmete lõhkikiskumine jne“.^{*177}

Täiskogus esimesel lugemisel keeldu kaitsnud Jans mainis, et enamlased, kes kõige valjuhäälselt nõuavad surmanuhtluse keelamist, ise kõige metsikumal viisil tapavad. Ta soovitas surmanuhtluse erandlikku lubamist täpsemalt reguleerida ja keelata rahuajal poliitiliste kuritegude eest surmanuhtlusega karistamine.^{*178}

Teisel lugemisel soovitas Jans ihunuhtluse keelu eraldada teise lausesse, et oleks selge, et ka kaitseseisukorras ei tohiks ihunuhtlust rakendada. Strandman pidas ebaõigeks põhjalikku arutelu vajavate kriminaalpoliitiliste otsuste langetamist põhiseaduses ja arvas, et mis tahes karistuste (ka nt koolis lastele vitsa andmise) lubamine võiks jääda lihtseaduste otsustada. Ta tõi veel välja, et kui surmanuhtlus keelata, siis pigem kaitseseisukorra ajal, sest just sõjakohtutes võis kiirmenetluses sisult valesid otsuseid sündida. Kuusner pidas keeldu vajalikuks ega nõustunud Strandmaniga, et põhiseaduses ei tohiks keerulisi ühiskonnaelu küsimusi otsustada. Keelu vastane Olesk meenutas, et vastuseis surmanuhtlusele on tekkinud selle tõttu, et surmanuhtlust kuni hilise ajani oli ära kasutatud poliitilise võitluse abinõuna. Kaitseseisukorras surmanuhtluse erandlik lubamine võivat viia Venemaa traditsiooni taastamiseni, kus kaitseseisukorda kasutati ka kuritegevusvastases võitluses. Oinas toetas Jansi ettepanekut muuta ihunuhtluse keeld absoluutseks, lisaks soovis ta kogu vara konfiskeerimise keelu väljajätmist. Täiskogu toetas Strandmani ettepanekut paragrahv välja jätta (poolt 44, vastu 20 häält).^{*179}

Kolmandal lugemisel pani Ast ette taastada paragrahv komisjoni pakutud sõnastuses. Ast ei nõustunud surmanuhtluse kaitsjatega, kes väitsid, et surmanuhtlus pole eluaegsest vangistusest oluliselt karmim või metsikum karistusviis. Ta tõi välja, et eluaegne vangistus on praktikas tähtajaline ja lubab ka näiteks 20 aasta järel elu uuesti alustada. Astile vaidles vastu Olesk, kelle arvates ei tohiks põhiseadus takistada teaduslikku lähenemist. Kui kriminoloogia peab surmanuhtlust õigeks, ei tohi põhiseadus seda keelata. Sotsiaaldemokraat Hans Nurk kordas Jansi ja Oinase teise lugemise ettepanekut viia ihunuhtlusega karistamise piirang eraldi lausesse, kuid Asutava Kogu enamus lükkas paragrahvi taastamise ettepaneku tagasi (poolt 31, vastu 41 häält).^{*180} Kuigi teise lugemisega võrreldes surmanuhtluse vastaste arv kasvas, jäi Asutava Kogu vasakpoolne enamus keelus kahtlema ja polnud üksmeelne.

Liikumisvabadus

Uluotsa esimese projekti liikumisvabaduse paragrahv kõlas: „§ 17. Vaba, ilma iseäralise lubata, liikumine on kõigile kindlustatud. Ainult seaduste põhjal ja üleüldistes huvides võib seda vabadust kitsendada.“ Oktoobriprojekti oli kaitseala laiendatud elukohavalikule, piiriklauslist oli riive lisatingimus (üleüldine huvi) viidud peatüki viimasesse üldsättesse (vt allpool) ja sõnastust oli ühtlustatud sõnumisaladuse ning sõna-, koosoleku- ja ühinemisvabaduse piiriklauslitega: „§ 15. Liikumine ja elukoha muutmine on Eestis vaba. Selle vabaduse teostamises kitsendud ehk takistud ei või keegi olla muidu, kui seaduste põhjal ja seadustes ettenähtud tingimistel, piires ja korras.“ Sätte kaudseteks eeskujudeks võisid olla Soome põhiseaduse § 7 lõige 1 („Suomen kansalaisella on oikeus oleskella omassa maassa, vapaasti täällä valita asuinpaikkansa ja kulkea paikkakunnasta toiseen, mikäli laissa ei ole toisin säädetty“) ja Weimari põhiseaduse § 111 („Alle Deutschen genießen Freizügigkeit im ganzen Reiche. Jeder hat das Recht, sich an beliebigem Orte des Reichs aufzuhalten und niederzulassen, Grundstücke zu erwerben und jeden Nahrungszweig zu betreiben.

¹⁷⁶ RA, ERA.15.2.375, l 24p ja 116: protokoll nr 75, 20.04.1920, ja nr 84, 11.05.1920.

¹⁷⁷ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 133, 27.05.1920, vnr 539.

¹⁷⁸ Samas, vnr 567.

¹⁷⁹ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 138, 08.06.1920, vnr 786–791.

¹⁸⁰ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 142, 15.06.1920, vnr 988–990.

Einschränkungen bedürfen eines Reichsgesetzes“). Ei ole teada, mis põhjusel Uluots lisas esimesse lausesse kohamäärusena „Eesti“ ja kas ta võis soovida välistada normi kaitsealast piiriülese liikumise, sh emigreerumise õiguse, kodanike väljasaatmise keelu ja Eestisse tagasipöördumise õiguse. Eelnõu esimesel lugemisel Asutava Kogu täiskogus tõi Konstantin Päts 2. peatükki arvustades näiteks nende õiguste puudumise. Päts osutas 102 tööliikumise tegelase väljasaatmisele, kellest osa oli „piiril hukka saanud“, samuti baltisakslaste Eestisse naasmise takistamisele.^{*181} Asjakohaseid muudatusettepanekuid samas Päts ise ega keegi teine ei teinud ning hiljem selgus, et see säte tagabki ainult riigisest liikumisvabadust.^{*182}

Esimesel lugemisel komisjonis asendati teise lause lõpp alates sõnadest „seaduste põhjal“ fraasiga „seaduslikkus korras kohtuvõimude poolt“.^{*183} Ettepaneku tegijat ega põhjendusi ei ole protokollitud.

Riigikohus soovitas teisest lausest välja võtta viite kohtuvõimudele, sest liikumisvabadust võidakse väljaspool sõjaseisukorda kitsendada ka muudel juhtudel, näiteks sundida haigeid haiglas viibima või epideemiatega korraldada liikumist maakondade vahel.^{*184} Ast pakkus, et komisjonis võiks täpsustada, et nakkushaiguste leviku tõkestamiseks võivad liikumisvabadust piirata ka muud asutused peale kohtute, ja paragrahv anti redaktsioonitoimkonnale täiendamiseks.^{*185} Nädal aega hiljem kiitis komisjon paragrahvi heaks koos sellesse toimkonna lisatud teise lõikega: „Tervishoidlikkudel põhjustel võib selle vabaduse teostamine kitsendatud ehk takistatud olla ka teiste võimude poolt vastavates seadustes ettenähtud juhtumistel ja korras.“^{*186}

Kolmanda lugemise eel soovitas Riigikohus lisada piirangu eesmärgina tervishoiule ka riigi julgeoleku. Kohtunikud leidsid, et vajadus selleks eksisteerib näiteks sõjaväeosade ja riigipiiri läheduses.^{*187} Komisjon Riigikohtuga ei arvestanud ja võttis paragrahvi ühel häälel ilma muudatusteta vastu.^{*188}

Täiskogus soovis Strandman tööerakonna saadikurühma nimel lisada esimese lõike teise lausesse sõnad „seaduse alusel“. Ta põhjendas, et kohtud ei saa isikuvabadust oma heaksarvamise järele kitsendada, neil peab sellekohane juhtnõu või põhjendus olema. Samuti tegi Strandman ettepaneku teine lause välja jätta. Ta tõi näiteid, et hiljuti oli peaminister tüüfuse tõttu piiranud liiklust Tallinna ja Narva vahel ning liikumise Kopli ja linna vahel üldse ära keelanud. Strandman arvas, et selliseid erakorralisi kitsendusi peaks reguleerima eriseadusega. Oinas ei nõustunud ja leidis, et isikuvabaduse piirangutele peab olema põhiseaduses alus ning näiteks nakkushaigete ja vaimuhaigete liikumisvabaduse piiramine üksnes kohtuotsuse alusel pole mõeldav. Komisjoni ettekandja Olesk kumbagi muudatust ei toetanud. Täiskogu soostus Strandmani esimese ettepanekuga, kuid teise hääletas maha (poolt 24, vastu 28 häält).^{*189} Kummalisel kombel on Strandmani täiendus paragrahvi kolmanda lugemise tekstist välja jäänud. Kolmandal lugemisel võeti paragrahv muudatusteta ja aruteludeta vastu ning redigeerituna jõustus see kujul:^{*190} „§ 17. [1] Liikumine ja elukoha muutmine on Eestis vaba. Selles vabaduses ei või kitsendada ega takistada kedagi muidu kui kohtuvõimude poolt. [2] Tervishoidlikel põhjustel võivad seda vabadust kitsendada või takistada ka teised võimud vastavais seadustes ettenähtud juhtumistel ja korras.“

Koosoleku-, ühinemis- ja streigivabadus

Uluotsa esimeses projektis sisaldus korraga kaht põhivabadust tagav paragrahv: „§ 16. Eesti kodanikkudel on õigus koosolekuid pidada ning ühingutesse ja liitudesse koondada piirides, mis avalikule korrale ja rahule kardetav ei ole. Selle õiguse teostamise lähemad tingimused ning karistused teda kuritarvituse eest on seadustes eraldi määratud.“ Teises projektis oli kaitseala piirang (avalikku korda ja rahu segav tegevus)

¹⁸¹ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 134, 28.05.1920, vnr 605–607. Päts pidas silmas ametiühingute kongressi saadikute ja teiste töölisaktivistide Eestist väljasaatmist 2. septembril 1919. Arreteeritust 76 saadeti üle rindejoone Venemaale ja 25 arreteeritu kohtuotsuseta hukkamist on nimetatud Irboska veretöök. Vt R. Rosenthal. Kes andis käsu „Irboska veretöök“? – Tuna 2008, nr 2, lk 73–78.

¹⁸² H. Siimets-Gross. Sotsiaalsed ... (viide 2), lk 71–72.

¹⁸³ RA, ERA.15.2.373, l 12p: protokoll nr 24, 30.10.1919.

¹⁸⁴ RA, ERA.15.2.1020, l 83–83p: Riigikohtu esimehe 23.01.1920 kiri.

¹⁸⁵ RA, ERA.15.2.374, l 45p: protokoll nr 57, 05.02.1920.

¹⁸⁶ RA, ERA.15.2.374, l 63p: protokoll nr 59, 12.02.1920.

¹⁸⁷ RA, ERA.15.2.1020, l 153p: Riigikohtu esimehe 14.04.1920 kiri.

¹⁸⁸ RA, ERA.15.2.375, l 24p: protokoll nr 75, 20.04.1920.

¹⁸⁹ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 138, 08.06.1920, vnr 792–793.

¹⁹⁰ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 142, 15.06.1920, vnr 990.

kaotatud ning piiriklausel ühtlustatud sõnavabaduse ja sõnumisaladuse piiriklauslitega: „§ 16. Koosolekute pidamine ning ühingutesse või liitudesse koondumine on Eestis vaba. Selle vabaduse teostamises kitsendud või takistud ehk tema kuritarvitamise eest karistud ei või keegi olla muidu, kui seaduste põhjal ja tingimustel ning korras, mis seadustes ettenähtakse.“ Kummagi versiooni eeskuju ei ole selge, sarnasusi leidub näiteks Preisimaa põhiseaduse §-ga 30 („Alle Preußen haben das Recht, sich zu solchen Zwecken, welche den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, in Gesellschaften zu vereinigen. [2] Das Gesetz regelt, insbesondere zur Aufrechthaltung der öffentlichen Sicherheit, die Ausübung des in diesem und in dem vorstehenden Artikel (29) gewährleisteten Rechts“), Šveitsi liidupõhiseaduse §-ga 56 („Die Bürger haben das Recht, Vereine zu bilden, sofern solche weder in ihrem Zweck noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind. [...]“), Venemaa põhiseaduse §-ga 38(80) („Российские подданные имеют право образовывать общества и союзы в целях не противных законам. [...]“) ja Weimari põhiseaduse § 124 lõikega 1 („Alle Deutschen haben das Recht, zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine oder Gesellschaften zu bilden. Dies Recht kann nicht durch Vorbeugungsmaßregeln beschränkt werden. [...]“).

Komisjonis jäi paragrahv esialgu lahtiseks. Peeti põhimõtteliselt lubatavaks pidada koosolekuid ainult siis, kui valitsusasutus on koosolekust nõutavas korras teavitatud. Sätte redigeerimine tehti ülesandeks Anderkopile.^{*191} Esimese lugemise lõpuks kiitis komisjon heaks uue esimese lause: „Kõigil Eesti kodanikkudel on õigus seaduses ettenähtud ametivõimudele teatamise korral rahulikult ja sõjariistadeta koosolekuid pidada.“^{*192} Protokollist ei selgu, kas uue sõnastuse pakkus välja Anderkopp või keegi teine. Uus redaktsioon sarnanes Weimari põhiseaduse § 123 lõikega 1 („Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder besondere Erlaubnis friedlich und unbewaffnet zu versammeln“), komisjoni suunise kohaselt oli sellele lisatud koosolekust eelneva teavitamise kohustus. Teavitamiskohustuse idee võis pärineda Weimari põhiseaduse sama paragrahvi teisest lõikest („Versammlungen unter freiem Himmel können durch Reichsgesetz anmeldepflichtig gemacht und bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten werden“). Ühinemisevabadus muutus paragrahvi teiseks ja piiriklausel kolmandaks lauseks. Piiriklausel käis esimese lugemise järel ainult ühinemisevabaduse kohta, sest oli sõnastatud ainsuses („Ühingutesse või liitudesse koondumine on Eestis vaba. Selle vabaduse teostamises kitsendatud või takistatud, ehk tema kuritarvitamise eest karistatud ei või keegi olla muidu, kui seaduste põhjal ja tingimustel ning korras, mis seadustes ettenähtakse.“ – H. V. rõhutused).

Riigikohus kritiseeris paragrahvi liigse üksikasjalikkuse eest, pidades silmas koosolekust teavitamise kohustust. Koosolekute pidamise korda pidid riigikohtunike arvates täpsustama harilikud seadused ja põhiseadus pidi hoiduma liiga piiravatest ettekirjutustest. Liigne piiramine võivat muidu kaasa tuua olukorra, kus ollakse sunnitud alaliselt erakorralisi seadusi tarvitama. Kohtunikud tõdesid, et „lähem minevik annab selleks küllalt mõjuvaid hoiatusi“. Kuna seadused näevad ette ja vajalikud võivad olla ka muud formaalsused peale teavitamise, soovitas Riigikohus asendada fraasi „seaduses ettenähtud ametivõimudele teatamise korral“ üldisema seaduse reservatsiooniga „seaduses ettenähtud korras“. Samuti soovitas Riigikohus piiriklausli asendada lihtsamaga: „Seda õigust võib seadus ainult avaliku julgeoleku huvides piirata.“^{*193} Avaliku julgeoleku kaitse tingimus sarnanes Weimari põhiseaduse § 123 lõikes 2 sisalduva piirangueesmärgiga.^{*194}

Teisel lugemisel kiitis komisjon ühel häälel heaks Asti ettepaneku asendada esimeses lauses „rahulikult“ fraasiga „avalikku rahu rikkumata“ ning Poska ettepaneku asendada Uluotsa piiriklausel Riigikohtu omaga ja laiendada see kogu paragrahvile, st ka koosolekuvabadusele.^{*195} Riigikohtu kriitika esimese lause detailsuse kohta jäi esialgu tähelepanuta.

Kolmanda lugemise eel soovitas Riigikohus teise lõikesse lisada, et ühingutesse ja liitudesse koondumine sünnib registreerimise teel. Põhjuseks toodi, et registreerimiskohustuseta puudub riigil avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks vajalik ülevaade Eestis tegutsevatest ühingutest.^{*196} Komisjoni istungil tegi Uluots Riigikohtu soovitus arvestava ettepaneku kustutada esimesest lausest koosolekust teavitamise nõue. Kuusner pooldas nõude säilitamist ning Riigikohtu soovitatud ühingute registreerimise nõude lisamist.

¹⁹¹ RA, ERA.15.2.373, l 12p: protokoll nr 24, 30.10.1919.

¹⁹² RA, ERA.15.2.373, l 107: protokoll nr 50, 19.12.1919.

¹⁹³ RA, ERA.15.2.1020, l 83p: Riigikohtu esimehe 23.01.1920 kiri.

¹⁹⁴ Avalikku julgeolekut kui üht kogunemis- ja ühinemisevabaduse piirangu eesmärki seostas Weimari põhiseadusega ka Laaman. Ta leidis samas, et see on poliitiline mõiste, mis on Eesti õigusesse tulnud Vene seadustest. Vt E. Laaman (viide 11), lk 349–350.

¹⁹⁵ RA, ERA.15.2.374, l 45p: protokoll nr 57, 05.02.1920.

¹⁹⁶ RA, ERA.15.2.1020, l 153p: Riigikohtu esimehe 14.04.1920 kiri.

Vain soovis samuti teavitamisnõude säilitamist, kuid muul põhjusel. Ta kartis, et kui teavitamiskorda mitte mainida, võidakse teoreetiliselt lihtsusega kehtestada koosolekute registreerimise kord. Komisjon otsustas koosolekute teavitamise kohustuse välja jätta (poolt 10, vastu 1 hääl), aga ei toetanud ühingu registreerimise nõuet.^{*197}

Täiskogus kiideti paragrahv teisel lugemisel ilma aruteludeta komisjoni sõnastuses heaks. Pärast hääletust tegi sotsiaaldemokraat Hans Mets ettepaneku lisada eelnõusse uus paragrahv: „Majanduslik streik on Eestis lubatud.“ Mets põhjendas ettepanekut vajadusega luua streigi küsimuses õiguselgus, sest alles hilja-aegu juristid vaidlesid selle üle, kas mõisatöölise streik on mäss või mitte, ning ka Asutava Kogu tegevuse ajal olevat raudteelaste streigi õigustatus tekitanud segadust. Strandman oli vastu, et nii keeruline küsimus lisataks põhiseadusesse ilma eelneva põhjaliku kaalumiseteta. Ka Kuusner oli uue paragrahvi vastu, kuid Jansi ettepanekul otsustas täiskogu nähtava häälteenamusega saata streigiküsimuse põhiseaduskomisjonile läbivaatamiseks.^{*198} Komisjon arutas streigivabadust 11. juunil 1920 enne täiskogu istungit. Selleks ajaks oli Hans Mets esitanud ettepaneku kirjalikult ning sotsialist-revolutsionäär Jaan Piiskar teinud lisaks ettepaneku jätta sättest välja sõna „majanduslik“. Komisjonis ei pidanud Strandman uut sätet vajalikuks, sest streik on igas demokraatlikus riigis lubatud ja streikimine on keelatud vaid neil aladel, kus „väike ringkond suuri segadusi võib teha“, näiteks linna veevärgi töölisele. Komisjon otsustas parandust eelnõusse mitte võtta (poolt 5, vastu 3 häält).^{*199}

Täiskogus vaeti streigivabadust teise lugemise viimase lahtise küsimusena. Komisjoni esindaja Olesk teatas, et komisjon ei toeta streigivabaduse lisamist põhiseadusesse kahel põhjusel. Streigivabadus kehtivat juba niigi ja see ei saavat olla absoluutne – näiteks riigi julgeoleku huvides peaks seadusega saama streikimist piirata. Samade põhjendustega soovitas ka peaminister Tõnisson valitsuse nimel täienduse tagasi lükata. Ast seevastu leidis, et streigivabaduse tunnustamine on kultuurriigi tunnus. Ta tõi positiivse näitena streigid Saksamaal ning negatiivse näitena Venemaa ja Itaalia, kus streikimine pole selgelt tunnustatud. Ast tuletas meelde, et juba esimene Ajutine Valitsus oli streigivabadust deklareerinud^{*200}, ja tegi sotsiaaldemokraatide fraktsiooni nimel ettepaneku sõnastada streigivabadus eraldi paragrahvis selliselt, et teatavatel juhtudel oleks seda võimalik ka piirata: „§ 20a. Streigivabadus on Eestis kindlustatud. Seda õigust võib seadus piirata ainult avaliku julgeoleku huvides.“ Asti sõnavõtu järel võttis Mets oma ettepaneku tagasi. Mets väitis, et Leedu ajutisse põhiseadusesse on samuti streigivabadus sisse võetud. Ta provotseeris kuulajaid ja kahtles, kas Asutav Kogu üldse streikimist toetab: „ei võigi teisiti oletada, et teie selle paragrahvi tagasi lükkate, sest peaaegu igal ühel teist on teenijad kodus ja igäüks kardab: Jumal teab, kui meie põhiseaduses streigivabaduse välja kuulutame, siis võib juhtuda, et korraga ei saa kohvi, ei hakata saapaid puhastama jne.“ Oinas meenutas saadikutele, et tööerakonna ja rahvaerakonna valimisprogrammides on nõutud streigivabadust. Tema ja Piiskar ei pidanud streigivabadust enesestmõistetavaks ja töid päevakajalise näite, kus Tõnissoni valitsus algatas raudteelaste streiki plaaninud isikute vastu kriminaalasja.^{*201} Tõnisson kaitstes valitsuse jõulist käitumist kehtivate Vene seadustega ja õigustas jätkuvate erakorraliste oludega. Tema poliitiline rivaal Konstantin Päts seevastu teatas, et maaliit toetab streigivabaduse lisamist. Päts meenutas eestlaste võitlust streigiõiguse eest 1905. aastal ja tõdes, et streigivabadus on oluline väärtus isegi juhul, kui seda ei tarvitse kasutada kõik rahvakihid. Pealegi polevat tegu absoluutse vabadusega, vaid suuniseiga tuleviku seadusandjale. Olesk pakkus kompromissina hoopis uue sõnastuse sotsiaalse kaitse paragrahvi täiendamiseks: „Töötingimuste korralduse puhul toimepandud üleriiklikult korraldatud töötõrjumisest osavõtjaid lepingu rikkumise eest vastutusele võtta ei saa.“ Oinas nimetas seda õnnetuks formuleeringuks. Piiskar tegi ettepaneku Asti sõnastusest teine lause ära jätta, kuna see nullib kõik esimese lausega antud õigused. Täiskogu hääletas laekumiste järjekorras esimesena Asti ettepanekut ja kuna see võeti osalejate häälteenamusega vastu (45 poolthäält), langesid Oleski ja Piiskari alternatiivsed ettepanekud ära.^{*202} Kuigi Asti soov oli võtta streigivabadus eraldi paragrahvi, siis küllap identsete piiriklauslite tõttu lisati streigivabadus redigeerimise käigus koosoleku- ja ühinemisevabaduse paragrahvi.

¹⁹⁷ RA, ERA.15.2.375, l 25: protokoll nr 75, 20.04.1920.

¹⁹⁸ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 138, 08.06.1920, vnr 793–794.

¹⁹⁹ RA, ERA.15.2.376, l 26: protokoll nr 86, 11.06.1920; RA, ERA.15.2.376, l 6: Metsa ja Piiskari ettepanekud.

²⁰⁰ Eesti Vabariigi kodanikkudele, 16.11.1918. – RT 1918, 1, lk 3–4. Streigiõigust deklareeriti ka iseseisvusmanifestis, vt samas, lk 1.

²⁰¹ Vt nt Valitsus on otsustanud raudteelaste liidu juhatust kaelakohtulikule vastutusele võtta. – Päevaleht, 05.06.1920.

²⁰² Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 141, 11.06.1920, vnr 931–945.

Kolmandal lugemisel tegi Kuusner ettepaneku streigivabadus välja jätta. Ta pidas streigivabadust liiga laiaks ning piiri lubatud ja avalikku julgeolekut ohustava keelatud streigi vahel liiga ebamääraseks. Kuigi majanduslik streik oli tema sõnul mõistetav, siis näiteks riigiametnikud ei tohiks mingil juhul riigi vastu streikida. Ta mainis veel, et pole kohanud seesugust lauset teistes, ka mitte kõige uuemates põhiseadustes. Täiskogu nähtav enamus lükkas Kuusneri ettepaneku tagasi. Koosoleku-, ühinemis- ja streigivabaduse paragrahv võeti muudatusteta vastu ning redigeerituna jõustus see kujul:^{*203} „§ 18. [1] Kõigil Eesti kodanikkudel on õigus avalikku rahu rikkumata koosolekuid pidada sõjariistadeta. [2] Ühinguisse ja liitudesse koondumine on Eestis vaba. [3] Streigi vabadus on Eestis kindlustatud. [4] Neid õigusi võib seadus piirata ainult avaliku julgeoleku huvides.“

Ettevõtlusvabadus

Ettevõtlusvabadus tekitas ajutise põhiseaduse menetlemisel pika vaidluse ja jäi valitsemise ajutisse korda lisamata.^{*204} Põhiseaduse menetlemisel osutus see üllataval kombel just kõige vähem vaidlusi tekitanud põhiõiguseks. Uluotsa esimeses projektis kõlas ettevõtlusvabaduse paragrahv järgmiselt: „§ 18. Ettevõtete valiku ja teostamise vabadus põllutöös, kaubanduses ning tööstuses on kindlustatud. Ainult seaduste põhjal ja üleüldistes huvides võib seda vabadust kitsendada.“ Oktoobriks oli sõnastus pisut muutunud: „§ 17. Vabadus elukutset valida ja ettevõtteid avada ning kasutada nii põllutöös, kaubanduses ja tööstuses kui muil majandusaladel on Eestis kindlustatud. Selle vabaduse teostamises kitsendud ehk takistud ei või keegi olla muidu, kui seaduste põhjal ja piirides.“ Riive lisatingimus (üleüldine huvi) oli viidud peatüki lõppu üldsättesse. Mõlemad versioonid sarnanesid rahvaerakondlase Karl Einbundi ettepanekuga ajutise põhiseaduse menetluses: „Tööala ja ettevõttevabadus on kaubanduses, tööstuses ja põllutööstuses kõigile vabariigi kodanikkudele kindlustatud. Seda vabadust võib kitsendada ja piirata ainult riigi huvides ja seadustes ettenähtud tingimistel ning korras.“^{*205} Einbundile võis eeskujuks olla Šveitsi Berni kantoni põhiseaduse § 81: „Die Freiheit des Landbaues, des Handels und der Gewerbe ist gewährleistet. Beschränkungen kann das Gesetz innert den durch die Bundesverfassung gezogenen Schranken treffen.“

Komisjon kiitis paragrahvi esimesel lugemisel aruteluta heaks.^{*206} Riigikohtunikud, kes kommenteerisid pea kõiki eelnõu sätteid, ei teinud ettevõtlusvabaduse kohta ühtki märkust. Teisel lugemisel pani Juhan Kartau ette lisada tingimus, et kitsendamine peab toimuma „riigi huvides“. Maim pidas seaduse reservatsiooni küllaldaseks. Kurs-Olesk soovitas lisada, et „liiakasuvõtmine on keelatud“. Weimari põhiseaduse § 152 teises lõikes oli samasugune keeld: „Wucher ist verboten.“ Redaktsioonitoimkond saatis paragrahvi ilma muudatusteta komisjonile tagasi ja komisjon võttis nii teisel kui ka kolmandal lugemisel paragrahvi algkujul vastu.^{*207} Täiskogus ettevõtlusvabaduse teemal sõna ei võetud ning paragrahv kiideti mõlemal lugemisel muudatusteta heaks.^{*208} Redigeerituna jõustus säte sõnastuses: „§ 19. Eestis on kindlustatud vabadus elukutset valida ja ettevõtteid avada ning kasutada põllutöös, kaubanduses, tööstuses, samuti muil majandusaladel. Selles vabaduses ei või kedagi kitsendada või takistada muidu kui seaduste põhjal ja piirides.“

Omandi kaitse

Eraomandi kaitse oli olnud ajutise põhiseaduse menetlemisel teine tuline vaidlusküsimus ja jäi vasakpoolsete erakondade vastuseisu tõttu samuti seadusest välja.^{*209} 1919. aasta septembris tekkinud valitsuskriisi ajal nõudis parempoolne rahvaerakond koalitsiooni jäämise tingimusena sotsiaalsete eksperimentide pidurdamist ja eraomandi seaduslikku kaitset.^{*210} Tõnissoni ultimaatum võis teed sillutada vasakpoolsete

²⁰³ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 142, 15.06.1920, vnr 990–992.

²⁰⁴ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 22, 02.06.1919, vnr 845–864; vt ka H. Vallikivi (viide 28), lk 311–312.

²⁰⁵ Samas.

²⁰⁶ RA, ERA.15.2.373, l 14: protokoll nr 25, 01.11.1919.

²⁰⁷ RA, ERA.15.2.374, l 56 ja 63p: protokoll nr 58, 10.02.1920, ja nr 59, 12.02.1920; RA, ERA.15.2.375, l 25: protokoll nr 75, 20.04.1920.

²⁰⁸ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 138, 08.06.1920, vnr 794–795, ja nr 142, 15.06.1920, vnr 992.

²⁰⁹ H. Vallikivi (viide 28), lk 310–311.

²¹⁰ Asutava Kogu 2. istungjärk, protokoll nr 65, vnr 1758–1762; vt ka K. Aru. Jaan Tõnisson – rahvajuht ja riigivanem. 1. osa. Tartu: Rahvusarhiiv 2019, lk 427.

erakondade suhtelisele vaoshoitusele omandi kaitse ja ettevõtlusvabaduse käsitlemisel. Samuti maandas pingeid Asutava Kogu tegutsemisajal kõige pikemaid ja tulisemaid vaidlusi tekitanud maaseaduse vastuvõtmine 1919. aasta oktoobris.^{*211}

Uluotsa projektides sisaldus klassikaliste elementidega omandi kaitse paragrahv. Augustikuu versioon kõlas: „§ 20. Eraomandus on puutumata. Selle võõrandamine ei või sündida muidu, kui seaduste põhjal üleüldistes huvides ning õiglase tasu eest.“ Oktoobriprojektis oli kaitseala laiendatud sundvaldusele ja piiriklauslit oli ühtlustatud muude piiriklauslitega (üldise huvi lisatingimus oli kolitud üldsättesse): „§ 18. Eravarandus on Eestis kindlustatud. Seda varandust ilma omaniku soovita võõrandada, kasutada ehk muul viisil temaga talitada ei või keegi muidu, kui seaduste põhjal ja korras ning õiglase tasu eest.“ Uluots võis eeskujuna kasutada Kaarel Partsi poolt ajutisse põhiseadusse pakutud redaktsiooni: „Eraomandus kindlustatakse kodanikkudele. Eraomanduse kitsendamine ja võõrandamine on võimalik riiklistes ja ühiskondlistes huvides seadustes sätestatud piirides.“^{*212} Viimase tõenäoliseks eeskujuks oli Venemaa 1906. aasta põhiseaduse § 35(77): „Собственность неприкосновенна. Принудительное отчуждение недвижимых имуществ, когда сие необходимо для какой-либо государственной или общественной пользы, допускается не иначе, как за справедливое и приличное вознаграждение.“ Weimari põhiseaduse § 153 lõige 1 ja lõike 2 kaks esimest lauset (vastavalt „Das Eigentum wird von der Verfassung gewährleistet. Sein Inhalt und seine Schranken ergeben sich aus den Gesetzen“ ja „Eine Enteignung kann nur zum Wohle der Allgemeinheit und auf gesetzlicher Grundlage vorgenommen werden. Sie erfolgt gegen angemessene Entschädigung, soweit nicht ein Reichsgesetz etwas anderes bestimmt“) erinevad struktuurilt oluliselt, kuigi Uluots võis ka nendest elemente laenata.

Esimesel lugemisel komisjonis tehti mitu osalt redaktsioonilist, osalt üksteisele vastukäivat muutmisettepanekut. Lõpuks kiideti heaks uus redaktsioon, milles piirati kaitseala kodanikega, arvati kaitsealast välja muud riived peale sundvõõrandamise ning kustutati hüvitis: „Eraomandus on Eesti riigis igale kodanikule kindlustatud. Ilma omaniku nõusolemiseta võib seda ainult seaduste põhjal ja seadustes ettenähtud korras võõrandada.“ Ettepanekute tegijaid ega hääletustulemust ei ole protokollitud.^{*213}

Ettevõtlusvabaduse kõrval oli omandi kaitse säte teine, mida Riigikohus ei kommenteerinud. Teisel lugemisel lisas komisjon Kurs-Oleski soovitusel täpsustuse, et omandit võib sundvõõrandada ainult „üleüldistes huvides“.^{*214} See tingimus oli sisaldunud Uluotsa projektis ja oli ka Weimari põhiseaduse § 153 lõike 2 esimeses lauses. Kolmandal lugemisel tegi Uluots katse tuua tagasi õiglase hüvitise nõue, kuid see lükati tagasi (poolt 5, vastu 7 häält).^{*215} Anderkopp väitis täiskogu ees, et komisjonis vaidlusi tekitanud õiglase hüvitise küsimus oli juba maaseaduse vastuvõtmisega lahendatud ning komisjoni enamuse arvates põhiseadusesse hüvitise lisamine toonuks kaasa maaseaduse revideerimise vajaduse.^{*216} Maaseaduses tasu ei reguleeritud, vaid poliitilise kompromissina jäeti see eriseaduse lahendada.^{*217}

Täiskogus pani maaliitlane advokaat Jaan Teemant sellegipoolest ette lisada teise lausesse sõnad „õiglase tasu eest“. Ta märkis, et maaseadusesse küll lisati viide tasule, kuid see tasu ei ole õiglane ja see võib Eestile raskeid tagajärgi tuua. Tulevikus samasuguste olukordade vältimiseks tuleks lubada eraomandi sundvõõrandamist ainult õiglase tasu eest. Täiskogu nähtav enamuse lükkas Teemandi ettepaneku tagasi. Kolmandal lugemisel Teemant kordas ettepanekut, kuid taas lükati see nähtava enamuse poolt tagasi ja omandi kaitse paragrahv võeti vastu komisjoni sõnastuses.^{*218} Redigeerimise järel jõustus omandi kaitse paragrahv niisugusena: „§ 24. Eraomandus on Eestis igale kodanikule kindlustatud. Ilma omaniku nõusolekuta võib seda võõrandada ainult üleüldistes huvides seaduste põhjal ja seadustes ettenähtud korras.“

²¹¹ Maaseaduse üle peetud vaidluste kohta vt J. Valge (viide 1), lk 155–168.

²¹² RA, ERA.15.2.361, l 18p–19: protokoll nr 8, 06.05.1919.

²¹³ RA, ERA.15.2.373, l 14: protokoll nr 25, 01.11.1919.

²¹⁴ RA, ERA.15.2.374, l 56: protokoll nr 58, 10.02.1920.

²¹⁵ RA, ERA.15.2.375, l 25 ja l 116: protokoll nr 75, 20.04.1920, ja nr 84, 11.05.1920.

²¹⁶ Asutava Kogu 4. istungjärg, protokoll nr 133, 27.05.1920, vnr 541–542.

²¹⁷ J. Valge (viide 1), lk 165.

²¹⁸ Asutava Kogu 4. istungjärg, protokoll nr 138, 08.06.1920, vnr 805–806, ja nr 142, 15.06.1920, vnr 994.

Sotsiaalne kaitse

Kolmas suur vaidlusteema ajutise põhiseaduse väljatöötamisel oli sotsiaalse kaitse põhimõtted. Vasakpoolsed pidasid kodanikele inimväärseks eluks vajalike vahendite lubamist maailma mastaabis eesrindlikuks ja toetasid seda üksmeelselt. Parempoolsed pelgasid, et riigil ei jätku ainelist vahendeid lubaduse täitmiseks.^{*219} Uluots pehmendas oluliselt ajutise põhiseaduse § 7 kategoorilist sõnastust („Eesti Vabariigis tuleb kindlustada igale kodanikule isikuväirilise elu 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 õnnetuse puhul tarviliku toetuse saamine riigilt“) ja pakkus oma variandi: „§ 21. Isiku elu, au ja tervis on seaduste kaitse all kindlustatud. Üksikasjalised seadused määravad kaitse nooruse, vanaduse, töövõimetuse ja õnnetuste puhul, samuti ema- ja töajukaitse, ning võimalused maad saada ja tööd leida.“ Uluotsa teises projektis oli paragrahvi pisut redigeeritud (esimeses lauses asendatud „isiku“ sõnaga „inimese“ ja ära jäetud fraas „seaduste kaitse all“). Weimari põhiseaduses oli mitu sotsiaalse kaitse sätet, kuid sellega analoogilist mitte.

Esimesel lugemisel arutas komisjon sotsiaalse kaitse paragrahvi mitu korda ja selle sõnastus jäi lahtiseks kuni viimase koosolekuni. Komisjoniliikmed arvasid, et sätet pole üldse vaja või et eelnõusse tuleks võtta valitsemise ajutise korra § 7 redaktsioon või et edasi tuleks töötada Uluotsa versiooniga (ettepanekute tegijaid ei ole protokollitud).^{*220} Detsembris tehti Kuusnerile ülesandeks välja pakkuda uus sõnastus ja kaks päeva hiljem võeti „Kuusneri tõlgitud redaktsioon“ mõningate parandustega vastu: „Majanduslike elu korraldamine Eestis peab vastama õigluse põhimõttele, mille sihiks on inimese väärilise ülespidamise kindlustamine. Nendes piirides tuleb üksiku isiku majanduslike tegevuse vabadust kindlustada.“^{*221} Kuusneri „tõlge“ pärineb ilmselgelt Weimari põhiseaduse § 151 lõikest 1: „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.“^{*222}

Riigikohus soovitas esimese lause teise poolde lisada „igale kodanikule“ ja teise lause ära jätta. Viimast polnud riigikohtunike arvates aru saada, kas põhiseadus peab silmas tegevusvabaduse miinimumi või maksimumi.^{*223} Kohtunik Reichmann ei pidanud õigeks opereerida põhiseaduses mõistetega, millest iga inimene isemoodi võib aru saada. Ta küsis retooriliselt, missugune on see õigluse põhimõte, mis majandusliku elu korraldamise aluseks on, või missugune on see inimese vääriline ülalpidamine, mida õigluse põhimõte nõuab, ja tõdes, et „mis maaliitlasele õige, on sotsialistile kõver“.^{*224}

Teisel lugemisel komisjonis nõudsid Kurs-Olesk, Kartau ja sotsialist-revolutsionäär Hans Kruus, et põhiseadus peab ka tööliste küsimust ja töökaitset sisaldama. Kurs-Olesk soovitas eelnõusse võtta ajutise põhiseaduse § 7, kus oli neid nimetatud. Strandman arvas, et see pole vajalik ja elu lahendab need küsimused ise ka ilma ilusate deklaratsioonideta. Kuna Poska leidis, et põhiseaduse sotsiaalse kaitse paragrahv on ajutise põhiseaduse §-st 7 laiem, anti paragrahv sõnastada redaktsioonitoimkonnale. Kaks päeva hiljem kiitis komisjon lisaaruteludeta heaks toimkonna versiooni: „Majandusliku elu korraldamine Eestis peab vastama õigluse põhimõtetele, mille sihiks on inimeseväärilise ülespidamise kindlustamine sellekohaste seaduste läbi, mis harimiseks maasaamise, eluaseme ja töösaamise, samuti ema- ja töajukaitse ning nooruse, vanaduse, töövõimetuse ja õnnetuste puhul riigilt tarviliku toetuse saamise kohta käivad.“^{*225} Seega olid kokku liidetud Weimari põhiseaduse § 151 ja ajutise põhiseaduse § 7 teine pool.

Enne kolmandat lugemist soovitas Riigikohus välja jätta sätte teises pooles sisalduva meetmete loetelu („harimiseks maasaamise, eluaseme ja töösaamise“ jne), sest see on „liiga pikk ja ometi mitte kõike ütlev soovivaaldu“.^{*226} Komisjonis arvas Uluots samamoodi nagu Riigikohus, et kõiki meetmeid ei õnnestu üles

²¹⁹ H. Vallikivi (viide 28), lk 313–316.

²²⁰ RA, ERA.15.2.373, l 14: protokoll nr 25, 01.11.1919.

²²¹ RA, ERA.15.2.373, l 107 ja 118: protokoll nr 50, 19.12.1919, ja nr 52, 21.12.1919.

²²² Vt ka E. Laaman (viide 11), lk 355.

²²³ RA, ERA.15.2.1020, l 84: Riigikohtu esimehe 23.01.1920 kiri.

²²⁴ RA, ERA.15.2.1020, l 132: Reichmanni 11.02.1920 kiri.

²²⁵ RA, ERA.15.2.374, l 56–56p ja 64: protokoll nr 58, 10.02.1920, ja nr 59, 12.02.1920.

²²⁶ RA, ERA.15.2.1020, l 153p: Riigikohtu esimehe 14.04.1920 kiri.

lugeda ning seepärast ei maksa neid ka osaliselt sätestada. Kartau teatas, et sotsiaaldemokraatide rühm peab loetelu säilitamist väga vajalikuks. Kurs-Oleski ja Ast mõnsid, et paragrahv on normitehniliselt kohmakas, kuid Kurs-Oleski arvates loetelu annab aimu prioriteetidest. Kuusner toetas enda pakutud esimese lugemise versiooni, kuid see lükati ülejäänud liikmete poolt tagasi. Komisjoni enamus (4 vastuhäälega) võttis sätte muutmata kujul vastu.^{*227}

Täiskogus teisel lugemisel tegi Jans ettepaneku paragrahvist sõna „riigilt“ välja jätta. Ta seletas, et ülalpidamist ei pea tagama tingimata riik, vaid selle kohustuse võib panna ka näiteks eraettevõtetele, kelle heaks teenistujad on eluaeg töötanud. Kuigi komisjoni ettekandja Olesk muudatust ei pooldanud, kiitis täiskogu paranduse heaks (poolt 32, vastu 13 häält).^{*228}

Kolmandal lugemisel pani Kuusner ette jätta välja sätte teine pool alates sõnadest „sellekohaste seaduste läbi“. Ta arvas, et valitsemise ajutisest korrast pärinev teine pool võib olla esimesega vastuolus, ja tõi näite, et elamisväärse ülalpidamise saavutamiseks tuleb võib-olla 12 tundi päevas tööd teha, samas kui sätte lõpuosas nõutavate töökaitseadustega soovitakse kehtestada 6–8-tunnine tööpäev. Kuna ta ei olnud sama ettepanekut teinud teisel lugemisel, ei pannud koosoleku juhataja Seljamaa küsimust hääletusele. Seepeale soovis Kuusner kogu paragrahvi välja jätta, kuid täiskogu lükkas nähtava enamusega ettepaneku tagasi.^{*229} Põhiseadusesse jõudis sotsiaalse kaitse paragrahv sellisel kujul: „§ 25. Majandusliku elu korraldamine Eestis peab vastama õigluse põhimõttele, mille sihiks on inimeseväärilise ülespidamise kindlustamine sellekohaste seaduste läbi, mis käivad harimiseks maasaamise, eluaseme- ja töösaamise, samuti emakaitse, tööhõukaitse ning nooruse, vanaduse, töövõimetususe või õnnetuste puhul tarviliku toetuse saamise kohta.“

Üldsätted

Põhiõiguste peatüki viimane paragrahv Uluotsa augustiprojektis koondas kaht üldsätet: „§ 22. Eesti kodanikkude vabadusi ja õigusi, mis ülemaal ülesloetletud (§§ 7–21), ei tule lõpulikult ülesloetuks pidada. Eesti kodanikkude vabadusi ja õigusi kitsendada ehk iseäralisi kohustusi määrata võib ainult sunduslikus korras väljakuulutatud sõja- ja kaitseisukorra põhjal ja vastavate seaduste piirides.“ Oktoobriprojektis oli lisandunud uus teine lause: „Kodanikkude vabadusi ja põhiõigusi ei või seaduste abil kitsendada muidu, kui üleüldistes riiklikes huvides“, ja kolmanda lause sõnastust oli redigeeritud: „Kodanikkude vabaduste ja põhiõiguste erakorralised kitsendused astuvad jõusse seaduslikus korras väljakuulutatud sõja- ehk kaitseisukorra puhul vastavate seaduste põhjal ja piirides.“

Esimeses lauses sisalduva avatud loetelu põhimõtte analoogi teiste riikide põhiseadustes ei ole õnnestunud tuvastada. Teises lauses sisalduv kõigi põhiõiguste riivete lisatingimus (üleüldine riiklik huvi) tekkis tõenäoliselt üksikute paragrahvide (liikumisvabadus, ettevõtlusvabadus ja omandi kaitse) piiriklausleid ühtlustades ja sealt välja võetud tingimus koliti üldsättesse, kusjuures Uluots lisas tingimusse sõna „riiklik“. Kolmas lause sarnanes valitsemise ajutise korra §-ga 8 („Eesti kodanikkude vabadusi ja õigusi kitsendada ning iseäralisi kohustusi määrata võib ainult seaduslikus korras väljakuulutatud sõjaseisukorra põhjal ja sellekohaste seaduste piirides“), millel olid olemas Vene ja Austria eeskujud.^{*230}

Esimesel lugemisel komisjonis otsustati teine lause kustutada.^{*231} Põhjendusi ei ole kahjuks protokollitud. Eelnõu kommenteerinud Reichmann pidas esimest lauset ebavajalikuks; riigikohtunikud nii radikaalsed ei olnud, kuid soovitasid lauset muuta. Reichmanni sõnul: kui kõiki õigusi ja vabadusi ei suudeta üles lugeda, milleks siis ülejäänud kataloog? Selle asemel võinuks sätestada, et lubatud on kõik, mis pole seadusega keelatud.^{*232} Riigikohus pakkus soovitud põhjendamata esimese lause sõnastuseks: „Kodanikkude õiguste ja vabaduste üleslugemine eelseisvates §§ (7–21) ei kõrvalda mitte teisi õigusi, mis selle põhiseaduse mõttest järgnevad ehk temaga kokkukõlas on.“^{*233}

²²⁷ RA, ERA.15.2.375, l 25: protokoll nr 75, 20.04.1920.

²²⁸ Asutava Kogu 4. istungjärg, protokoll nr 138, 08.06.1920, vnr 806–807.

²²⁹ Asutava Kogu 4. istungjärg, protokoll nr 142, 15.06.1920, vnr 994–996.

²³⁰ H. Vallikivi (viide 28), lk 324.

²³¹ RA, ERA.15.2.373, l 15: protokoll nr 26, 04.11.1919.

²³² RA, ERA.15.2.1020, l 132: Reichmanni 11.02.1920 kiri.

²³³ RA, ERA.15.2.1020, l 84: Riigikohtu esimehe 23.01.1920 kiri.

Teisel lugemisel kiideti heaks esimese lause Riigikohtu redaktsioon ning Uluotsa ettepanekul kustutati teises lauses viide sõjaseisukorrale (alles jäi üksnes viide kaitseseisukorrale).^{*234} Kolmandal lugemisel lisati Anderkopi, Kalbuse ja Strandmani poolt tööerakonna nimel soovitud tingimus, et kaitseseisukorda saab kehtestada kindlaks tähtajaks.^{*235} Erakorraliste kitsenduste tähtaegsus sisaldus ka Austria kodanikuõiguste põhiseaduse §-s 20 ja võis olla tööerakondlastele eeskujuks: „Über die Zulässigkeit der zeitweiligen und örtlichen Suspension der in den Artikeln 8, 9, 10, 12 und 13 enthaltenen Rechte durch die verantwortliche Regierungsgewalt wird ein besonderes Gesetz bestimmen.“

Täiskogu menetluses kiideti komisjoni redaktsioon mõlemal lugemisel heaks ilma igasuguste aruteludeta.^{*236} Eesti riikluse ajaloos võtmerolli mänginud paragrahv^{*237} jõustus järgmises sõnastuses: „§ 26. [1] Kodanikkude õiguste ja vabaduste üleslugemine eelseisvais §§ (6-24) ei kõrvalda mitte teisi õigusi, mis järgnevad selle põhiseaduse mõttest ehk on temaga kokkukõlas. [2] Kodanikkude vabaduse ja põhiõiguste erakorralised kitsendused astuvad jõusse seaduslikus korras kindla tähtajani väljakuulutatud kaitseseisukorra puhul vastavate seaduste põhjal ja piirides.“

Kokkuvõte

Eesti 1920. aasta põhiseaduse 2. peatükis sisaldunud põhiõiguste kataloogi projekti koostas toona vaid 29-aastane õigusteadlane Jüri Uluots. Seaduseks saanud põhiõiguste peatükk muutus projektiga võrreldes suhteliselt vähe. 1919. aasta suvel ja varasügisel välja töötatud põhiseaduse projekti arutas Asutava Kogu 15-liikmeline põhiseaduskomisjon kolmel lugemisel 1919. aasta oktoobrist 1920. aasta maikuu keskpaigani. Täiskogu menetles eelnõu mais-juunis mõned nädalad ja tegi eelnõusse vaid üksikuid parandusi.

Põhiõiguste peatükki ei loodud tühjale kohale. 4. juunil 1919 Asutavas Kogus vastu võetud valitsemise ajutises korras (nn ajutises põhiseaduses) sisaldus kodanikuõiguste deklaratsioon. Tänu ajutise põhiseaduse ja ka muude seaduste (maaseaduse, algkooliseaduse, seisuste kaotamise seaduse jt) üle peetud debattidele oli mitu tähtsat põhiõigustesse puutuvat küsimust juba selgeks või selgemaks vaieldud.

Põhiseaduskomisjonis tekitasid haridus- ja vähemusrahvuste õiguste kõrval (neid käesolevas artiklis käsitletud ei ole) enim vaidlusi aumärkide ja ebainimlike karistuste (eriti surmanuhtluse) keelamine, usu-, sõna- ja koosolekuvabadus ning eraomandi sundvõõrandamisel õiglase hüvitise maksmine. Täiskogus vaieldi samadel teemadel ning lisaks veel võrdõiguslikkuse ja streigivabaduse üle. Valdavalt ei olnud vaidlused õiguslikud, vaid võrsunud erakondade poliitilistest vaadetest, omandi kaitse ja sotsiaalse kaitse puhul olid argumendid ka majanduslikud. Aruteludes tulid esile erakondade poliitilised erimeelsused. Sotsiaaldemokraadid kaitsesid seisuste kaotamist, sotsiaalse kaitse õigust, koosoleku- ja streigivabadust; kodanlikud erakonnad eraomandit ja isikupuutumatumust. Vasakpoolse tööerakonna juristidest esindajate vaated võisid oluliselt lahkneja ja fraktsioonis näisid puuduvat ühtsed kooskõlastatud seisukohad (nt isikupuutumatus ja usuvabaduse küsimuses). Fraktsiooni sees seisukohtade lahknemist esines ka teistes erakondades (nt sotsiaaldemokraatidel võrdsusõiguse küsimuses), kuid üldiselt kajastus hääletustulemustes maailmavaadete erinevus ja vasakpoolsete vaadete ülekaal nii komisjonis kui ka täiskogus (selgelt nt aumärkide keelu, streigivabaduse, eraomandi sundvõõrandamise tasu ja sotsiaalse kaitse küsimuses).

Õiguslikke vaidlusi peeti ja eelnõu muudeti seoses põhiõiguste piirangutega. Komisjon asendas esimese hooga mitmes paragrahvis piirangu seaduslikkuse nõude kohtu loa nõudega (vahistamise ja kodu läbiotsimise, kirjavahetuse jälgimise, sõna- ja liikumisvabaduse piiramise puhul). Tõenäoliselt sooviti sellega veneaegse halva kogemuse tõttu vältida täitevviimu omavoli. Riigikohus ja teised kohtunikud olid muudatusel vastu osalt praktilistel kaalutlustel (töökoormuse ohjamiseks ja kuritegevuse tõkestamiseks), osalt võimude

²³⁴ RA, ERA.15.2.374, l 56p: protokoll nr 58, 10.02.1920.

²³⁵ RA, ERA.15.2.375, l 26: protokoll nr 75, 20.04.1920; RA, ERA.15.2.375, l 32 ja 45: protokollile lisatud ettepanek.

²³⁶ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 138, 08.06.1920, vnr 807–808, ja nr 142, 15.06.1920, vnr 996.

²³⁷ 1934. aasta riigipöörde järel valimiste edasilükkamise ning rahvavõimu piiramise õigusliku alusena toetuti põhiseaduse §-le 26, vt J. Klesment. Sisepoliitiline kriis ja põhiseadus. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn: Rahvuskogu 1937, lk 59–61; P. Kenkmann. Kas 1933. aasta põhiseadus lubas autoritaarset valitsemist? – Tuna 2009, nr 3, lk 45. Kombinatsioonis valimiste edasilükkamise ja riigikogu vaikivasse olekusse jätmisega võimaldas see paragrahv valitsusel kaitseseisukorra raames pealtnäha seaduslikult piirata kodanike põhiõigusi (nt sõna- ja ühinemisvabadust) ja poliitilise opositsiooni tasalülitada, vt P. Kaasik. Kaitseseisukord ja selle rakendamine okupatsioonivõimu teenistusse. – Sõja ja rahu vahel. II köide. Tallinn: S-Keskus 2010, lk 187 jj.

lahususe põhimõtte kaitseks (kohus ei saa langetada suvaotsuseid, vaid peab rakendama seadust ja seetõttu peavad piirangud sisalduma seaduses). Kohtu loa nõue säilis vahistamise, kirjavahetuse jälgimise ja liikumisvabaduse piiramise tingimusena.

Põhiseaduskomisjonis diskuteeriti veel selle üle, millistel tingimustel on põhiõiguste piiramine lubatud. Uluotsa eelnõu järgi tohtis põhiõigusi piirata üksnes üleüldistes riiklikes huvides. See lisatingimus asendati menetluse käigus eri sätetes erinevate piirangueesmärkidega: avaliku korra ja kõlbluse kaitsega usuvabaduse piiramisel, kõlbluse ja riigi kaitsega sõnavabaduse piiramisel, avaliku julgeoleku huvidega koosoleku-, ühinemis- ja streigivabaduse piiramisel, tervisekaitsega liikumisvabaduse piiramisel ning üleüldise huviga omandi kaitseks.

Menetluse käigus muutus Uluotsa algversiooniga võrreldes täielikult sotsiaalse kaitse paragrahv (§ 25) ning oluliselt täiendati isikupuutumatus (§ 8) ja usuvabaduse (§ 11) paragrahvi. Peatükki lisandusid Uluotsa projektist puudunud aumärkide keeld (§ 7), tagasiulatava kriminaalseaduse keeld (§ 9) ja streigivabadus (§ 18 lg 3). Samuti arvati eelnõu menetlemise käigus põhiseadusest välja Uluotsa projektist puudunud, aga kohtute alamkomisjonilt laekunud ebainimlike karistuste keeld.

Ajutise põhiseaduse menetlemisel kõige tulisevalt vaieldud ettevõtlusvabadus (§ 19) ei tekitanud põhiseaduse menetlemisel enam mingeid vaidlusi. Komisjonis ja täiskogus ei vaieldud tagasiulatava kriminaalseaduse keelu (§ 9), kodu puutumatus (§ 10) ega ühinemisvabaduse (§ 18 lg 2) üle. Täiskogu aktsepteeris muudatusteta komisjoni sõnastatud sõnumisaladuse (§ 14), koosolekuvabaduse (§ 18 lg 1) ja üldsätete, sh põhiõiguste erakorraliste piirangute (§ 26 lg 2) paragrahvid.

Välisriikide eeskujusid põhiõiguste peatüki sätetele oli seni arvatust oluliselt enam. Senises kirjanduses mainitakse peamiselt Weimari 1919. aasta põhiseadust, Šveitsi 1874. aasta liidupõhiseadust ja Ameerika Ühendriikide konstitutsiooni. Viimasel otsest mõju põhiõiguste sõnastusele ei olnud. Weimari põhiseadusest said Uluots ja parandusettepanekute tegijad tõepoolest mõjutusi enamiku paragrahvide formuleerimisel. Märkatavaid sarnasusi leidub ka Šveitsi 1874. aasta liidupõhiseadusega (kohtualluvuse muutmise keeld, usuvabadus, ihu- ja surmanuhtluse keeld) ja senises kirjanduses tähelepanuta jäänud Berni kantoni 1893. aasta põhiseaduse (isikupuutumatus, sõna- ja ettevõtlusvabadus, tsensuuri keeld) sätetega, kuid neile lisaks ka Austria 1867. aasta kodanikuõiguste põhiseaduse (sõnumisaladus ja erakorralised kitsendused), Preisimaa 1850. aasta põhiseaduse (kogu vara konfiskeerimise keeld), Soome 1919. aasta valitsuskorra (kohtualluvuse muutmise keeld, kodu puutumatus, sõnumisaladus ja liikumisvabadus), Taani 1866. aasta põhiseaduse (isikupuutumatus ja tsensuurikeeld), Venemaa 1906. aasta põhiseaduse (isikupuutumatus, tagasiulatava kriminaalseaduse keeld, kodu puutumatus, ühinemisvabadus ja omandi kaitse) ja isegi Vene 1905. aasta revolutsiooni aegse põhiseaduse projekti (sõnumisaladus) sätetega. Siiski sõna-sõnalt kopeeritud sätteid praktiliselt ei olnud, põhiõiguste kataloog oli süntees mitme riigi eeskujudest. Nii Uluotsa algne kui ka põhiseaduseks saanud kataloog oli läbimõeldud valik. Iseseisvusmanifestis ja ajutises põhiseaduses loetletud klassikalised põhiõigused ja vabadused kindlustati veneaegse seadusetuse vältimiseks. Nende kõrvale toodi Saksamaa eeskujul moodsamad sotsiaalsed, majanduslikud ja kultuurilised põhiõigused. Debattides ei tõusnud kordagi küsimust, kas eeskujuks on demokraatliku või isevalitsusliku riigi põhiseadus.

Teise peatüki paragrahvide lõpliku sõnastuse kujunemisel olid maaliitlase Jüri Uluotsa kõrval suurimad teened põhiseaduskomisjoni juhtinud ning mitmeid sõnastusi ja olulisi täiendusi (võrdsusõiguse, isikupuutumatus, tagasiulatava kriminaalseaduse keelu, usuvabaduse, kaitseseisukorra jm sätetes) pakunud tööerakondlasel Ado Anderkopil. Riigikohus, mille esimees Kaarel Parts oli eelnõu menetlemise algusjärgus rahvaerakondlasest poliitik ja Asutava Kogu liige, kommenteeris tulemuslikult peaaegu kõiki paragrahve (mh isiku- ja kodu puutumatus, sõnumisaladuse, usu-, sõna, koosoleku- ja liikumisvabaduse, kaebeõiguse ja põhiõiguste avatud loetelu sätteid). Sotsiaaldemokraatide üks liidreid Karl Ast pakkus mitu heakskiidetud sõnastust (aumärkide keeld, sõnumisaladus, usu-, koosoleku- ja liikumisvabadus). Ta juhtis ka natuke aega komisjoni tööd ja esines täiskogus põhiõiguste üle peetud vaidlustes. Komisjoni ainsa naissoost liikme sotsiaaldemokraat Minni Kurs-Oleski sõnavõtte on protokollitud vähe, aga ta soovitusi arvestati (usu, sõna- ja ettevõtlusvabaduse, omandi ja sotsiaalse kaitse paragrahvides). Üksikuid arvesse võetud muudatusi ja täiendusi soovitasid veel näiteks rahvaerakondlased Hugo Kuusner (sotsiaalne kaitse) ja Nikolai Maim (ihunuhtluse keeld), tööerakondlane Nikolai Talts (usuvabadus), sotsiaaldemokraadid Johan Jans (sotsiaalne kaitse), Hans Mets (streigivabadus), August Rei (võrdsusõigus), Jaan Vain (võrdsusõigus ja aumärkide keeld) ja teised. Tallinna Ringkonnakohtu esimees Jaak Reichmann uusi sõnastusi ei pakunud, vaid soovitas eelnõust „tühje deklaratsioone“ välja rookida. Tema arvamustega langes hämmastaval

määral kokku Päevalehes ilmunud salapärase Longue-vue terav kriitika eelnõu aadressil. Reichmanni soovitatud parandusi jõudis isikupuutumatus ja usuvabaduse paragrahvidesse. Komisjoni töö juhtimise või debattides osalemisega põhiõiguste sätete kujunemist mõjutanud Asutava Kogu saadikuid oli teisigi. Nime-
tamist väärivad mitu kuud komisjoni juhtinud Jaan Poska, täiskogus komisjoni esindanud tööerakondlane
Lui Olesk, komisjonis aktiivselt tegutsenud tööerakondlaste liider Otto Strandman ja täiskogus aktiivselt
esinenud sotsiaaldemokraat Aleksander Oinas.