

## KAASSÕNA

Siseministeeriumi ametnike Eugen Maddisoni<sup>1</sup> ja Oskar Angeluse<sup>2</sup> 1920. aasta põhiseaduse<sup>3</sup> kommenteeritud väljaanne ilmus 1928. aastal, täites suure tühimiku toonases riigiõiguslikus kirjanduses. Kommentaaril oli esimese süstematiseeritud tervikteosena<sup>4</sup> kanda tähtis roll 1920. aasta põhiseaduse selgitamisel ja tõlgendamisel. Teine põhiseaduse kommenteeritud väljaanne avaldati juba 1933. aasta põhiseadusmuudatuste<sup>5</sup> kohta ja oli eestikeelne.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Eugen Maddison (alates 1935 Maddisoo) oli 1922. aastal siseministeeriumi nõunik, 1922–1926 siseministeeriumi administratiivasjade peavalitsuse juhataja, 1926–1928 siseministeeriumi peasekretär ministriabi õigustega, 1928–1938 Riigikogu asjade valitseja ja 1934–1938 ühtlasi siseministri abi ning 1938. aastal riigivolikogu peasekretär.

<sup>2</sup> Oskar Angelus oli 1918–1919 ajaloo ja geograafia õpetaja Tallinna Gustav Adolphi gümnaasiumis, 1926–1935 siseministeeriumi administratiivosakonna abidirektor, alates 1935. aastast siseministeeriumi üldosakonna abidirektor.

<sup>3</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 09.08.1920, 113/114, 243.

<sup>4</sup> Põhiseaduse tõlkeid võõrkeeltesse oli 1928. aastaks avaldatud mitu. Maddison ja Angelus ise nimetasid kommentaari eessõnas tõlkeid prantsuse, saksa ja vene keelde (nt *Constitution de la République Esthonienne, Délégation Esthonienne, Paris 1920*). Maddison ja Angelus märkisid eessõnas veel, et olemasolevad tõlked olid kommentaari koostamisel abiks, kuid hindasid neid siiski ebatäpseteks. Nende kommentaari kirjutamise ajaks oli ilmunud ka ingliskeelne tõlge, mida autorid eessõnas ei nimetanud (*The Constitution of the Esthonian Republic, Eesti Kirjastus-Ühisuse trükk, Tallinn 1924*). Tõlkeid oli ka koos võõrkeelsete kommentaaridega, kuid viimased olid koostatud kokkuvõtvas vormis, mitte iga paragrahvi kohta eraldi (nt C. Crozat. *Les constitutions de Pologne, de Dantzig, d'Esthonie et de Finlande. Textes, documents, commentaires. Toulouse 1925*).

<sup>5</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus. RT 28.10.1933, 86, 628.

<sup>6</sup> J. Kaiv, J. Klesment. Eesti Vabariigi põhiseadus. Tallinn 1934.

## Kaasaegne vastukaja Maddisoni-Angeluse põhiseaduse kommentaarile

1928. aastal ilmunud Maddisoni-Angeluse kommentaar sai kohe sooja vastuvõtu osaliseks.<sup>7</sup> Riigikohtunik Anton Palvadre kirjutas, et tegemist oli välismaalaste jaoks väärtusliku allikaga, tegemaks tutvust Eesti põhiseaduse ja õigusliku korra põhialustega. Kuna riigiõiguslikud seisukohad olid toona killustunud mitme allika vahel, soovitas Palvadre seda kommentaari ka eesti õigusteadlastele, kellele riigiõiguslikud küsimused huvi pakkusid.<sup>8</sup>

Palvadre juhtis samas tähelepanu, et kommentaar ei sisaldanud ainult üldtunnustatud seisukohti, vaid väljendas ka autorite isiklikke vaateid, mis ei langenud kõiges ühte Eesti riigiõigusteaduse peavooluga. Kuna Palvadre riigikohtunikuna tundis kohtupraktikat, märkas ta, et autorite seisukohad olid kohati vastuolus Riigikohtu lahenditega: „Autorite poolt antud seletused ei ole küll kõik üldtunnustatud, mõnes küsimuses on isegi Riigikohtu Üldkogu teisele seisukohale asunud, kuid see asjaolu iseenesest ei vähenda töö väärtust.“<sup>9</sup> Paraku Palvadre ei täpsustanud, milliseid autorite seisukohti ei saanud tema hinnangul pidada üldtunnustatuteks. Tagasivaates tundub, et Maddison ja Angelus läksid Riigikohtu praktika tõlgendamisega tõepoolest mõnevõrra kaugele. Näiteks põhiseaduse § 36 kommentaarist võib leida seisukoha, et autorite hinnangul oli kaheldav kahe valimisseaduses<sup>10</sup> sätestatud tingimuse põhiseaduspärasus.<sup>11</sup> Nimetatud tingimused olid 50 000 Eesti marga suuruse kautsjoni nõue kandidaatide nimekirja esitamisel ning tingimus, et nimekirja kandidaadid loetakse valituks siis, kui valituks osutus vähemalt kaks esindajat. Autorid

<sup>7</sup> Raamatuarvustused: A. Palvadre. [Rets.:] Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920 übersetzt und mit Erläuterungen und Sachregister von Eugen Maddison und Oskar Angelus. Berlin: Carl Heymanns Verlag, 1928. – *Õigus* 1928/2, lk 63–64; W. Hasselblatt. [Rez.:] Das Grundgesetz des Freistaates Estland vom 15. Juni 1920: Übersetzt und mit Erläuterungen und Sachregister von Eugen Maddison und Oskar Angelus. – *Rigasche Zeitschrift für Rechtswissenschaft* 2/1927–1928/4, lk 282–284; A. Brusewitz. [Rez.:] E. Maddison, O. Angelus. Das Grundgesetz des Freistaats Estland von 15 juni 1920. – *Statsvetenskaplig tidskrift* 31/1928/5, lk 498–504; H. Triepel. [Rez.:] Eugen Maddison, Oskar Angelus, Das Grundgesetz des Freistaates Estland vom 15. Juni 1920. – *Archiv des öffentlichen Rechts* 16/1929/55, lk 138–139.

<sup>8</sup> A. Palvadre (viide 7), lk 63.

<sup>9</sup> Samas, lk 64.

<sup>10</sup> Valimisseaduse all pidasid autorid silmas Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvalgatamise seadust. RT 26.02.1926, 16.

<sup>11</sup> E. Maddison, O. Angelus. Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920. Übersetzt und mit Erläuterungen und Sachregister. Berlin 1928, lk 48.

märkisid, et nende arvamus läks selles küsimuses vastuollu Riigikohtu 1926. aasta seisukohaga. Maddison ja Angelus ei viidanud samas täpsemalt Riigikohtu lahendi(te)le, millega nende arvamus ei kattunud.<sup>12</sup> 1932. aastal avaldas veel üks õigusteadlane, tollal Tartu ülikooli õigusteaduskonnas abijõuna töötanud Valter Nõges sarnase seisukoha: „Pealegi näib Riigikogu valimisseadus 1926. a. sõnastuses olevat vastuolus Põhiseadusega, kuna ta tõlgendab kitsendavalt proportsionaalsuse põhimõtet, jättes välja Riigikogust need rühmitised, kes pole läbi viinud valimistel kaht esindajat.“<sup>13</sup>

Erinevusele Riigikohtu praktikast on tähelepanu juhitud ka põhiseaduse § 48 kommentaaris.<sup>14</sup> Vasaktsentristliku Tööerakonna juht Otto Strandman väljendas Asutavas Kogus arvamust, et Riigikogu liikmeid ei tohtinud küll poliitiliste kõnede eest vastutusele võtta, kuid samas olevat siiski keelatud poliitilise kõnega laimamine ja au teotamine.<sup>15</sup> Autorite hinnangul oli Riigikohus selles küsimuses taas teisel seisukohal, nagu nähtuvat Jaan Sootsi kaebuse asjast Mihkel Martna vastu. Kuigi täpne viide Riigikohtu praktikale kommentaaris puudub, võib eeldada, et kõne all oli Riigikohtu kriminaalosakonna 1926. aasta otsus.<sup>16</sup> Sõjaminister Jaan Soots<sup>17</sup> oli pöördunud kohtusse, kuna Riigikogu liige sotsiaaldemokraat Mihkel Martna<sup>18</sup> olevat oma kõnes Riigikogus 14. veebruaril 1923 kasutanud Sootsi kohta au haavavaid ja laimavaid lauseid: „Kuulujutud räägivad, et härra Sõjaminister on riigikontrolliga kõrvuti lasknud ühe uurimise

<sup>12</sup> Ilmselt peeti silmas Riigikohtu praktikat 1926. aastast Riigikogu valimise, rahvahääletuse ja rahvaalgatamise seaduse rikkumise küsimuses. 1926. aastal arutas Riigikohus Tööräha Liidu kaebust kandidaatide nimekirja eest nõutud 50 000 marga kautsjoni tagasimaksmise asjas. Tööräha Liidu kaebusega sarnased argumendid esitas 1926. aastal Riigikohtule ka Rahvuslik-Vabameelne Erakond. Vt otsuste kohta täpsemalt käesoleva kommentaari §-st 36. Riigikohtu administratiivosakonna 14. juuni 1926 otsus nr 1048 II – 1926. RA, ERA.1356.2.146; Riigikohtu administratiivosakonna 14. juuni 1926 otsus nr 1049 II – 1926. RA, ERA.1356.2.145.

<sup>13</sup> V. Nõges. Ettepanekud Eesti Vabariigi 1920. a. Põhiseaduse muutmiseks. Tartu 1932, lk 26.

<sup>14</sup> E. Maddison, O. Angelus (viide 11), lk 54.

<sup>15</sup> Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 138, 08.06.1920, vrg 829.

<sup>16</sup> Ilmselt peeti silmas Riigikohtu kriminaalosakonna 19. ja 26. mai 1926. aasta otsust nr 74. Riigikohtu otsused 1926, Õiguse lisa. Tartu 1927, lk 135 j. Riigikohtu numeratsioonis otsus nr 243–1926. RA, ERA.1356.4.81.

<sup>17</sup> Kindralmajor Jaan Soots valiti viide esimesse Riigikokku Põllumeestekogude nimekirjas. Aastatel 1921–1923 ja 1924–1927 oli ta sõjaminister.

<sup>18</sup> Poliitik ja ajakirjanik Mihkel Martna oli Eesti sotsiaaldemokraatliku liikumise eestvedaja, Eesti Sotsialistliku Tööliste Partei asutaja ja liige, I–V Riigikogu liige. Vt ka N. Andresen. Mihkel Martna: Eesti sotsialistliku liikumise isa. Tallinn 1936; O. Kuuli. Mihkel Martna: Eesti vasakpoolse sotsiaaldemokraatia teerajaja. Tallinn 2007.

või juurdlemise toime panna selle sihtmärgiga, et asja sumbutada“; „Soots, kindralmajor, lasknud suvel omale sõjaväetöökodades vedrudega maavankri teha oma mõisa saatmiseks“ ja „mis härra kindral Sootsi tõearmastusse puutub, siis tahaksin ka siin selle peale tähendada, et härra Sootsile see mitte peavalu ei tee, kas ta küünar või kaks tõest kõrvale äigab“.<sup>19</sup> Riigikohus leidis siiski, et Martna ei pidanud vastutama Riigikogus peetud poliitilise sõnavõtu eest: „Riigikogu liikme poolt tema ametikohuste täitmisel ja Riigikogu koosolekul ettenähtud korras peetud kõned ükspuhas, kas need olid sihitud ametnikkude, teiste rahvasaadikute või eraisikute vastu, kuuluvad poliitiliste avalduste hulka, millest kõneleb Põhiseaduse § 48 ja mille eest Riigikogu liige ei kanna mingisugust vastutust.“<sup>20</sup>

Ka põhiseaduse § 20 kommentaaris avaldasid autorid seisukoha, et Riigikohtu hinnangul oli seadusandjal õigus rahvusvähemusena enesemääramise regulatsiooni täpsustada ja isegi kitsendada. Kui lugeda Riigikohtu lahendit, millele Maddison ja Angelus seejuures viitasid, siis regulatsiooni täpsustamise ega kitsendamise õiguse kohta konkreetne otsus suuniseid ei sisaldanud. Viidatud otsuses selgitas Riigikohus ainult järgmist: „Kuna aga maksvais seadusis ja seadusjõulisis kohuslikes määrusis ei leidu nende Eesti kodanikkude oma rahvuse määramise õiguse kitsendusi, kes 18 aastat vanad ja oma rahvuse määravad rahvuse järele, mis Eestis vähemusrahvaks tunnistatud, siis ei ole ka Siseministeeriumil seaduslikku alust omalt poolt kitsendusi luua ja keelduda, isegi põhjusi nimetamata, isikutunnistustes rahvuse kohta tehtud märkuste, parandamisest.“<sup>21</sup>

Seega esitasid Maddison ja Angelus mitmes põhimõttelises küsimuses kõrgema kohtu praktikast eriarvamusele jäävaid ja Riigikohtu praktikat laiendavalt tõlgendavaid seisukohti. Samas väitis Palvadre, et see asjaolu ei vähenanud nende kommentaari väärtust.

Positiivse vastukaja pälvis Maddisoni-Angeluse kommentaar ka võõrkeelsetes arvustustes. Toetaval toonil kirjutas sellest toonane jurist Werner Hasselblatt, Riigikogu liige Saksa-Balti Erakonnast. Tema arvates olid Maddison ja Angelus

<sup>19</sup> Riigikohtu kriminaalosakonna 19. ja 26. mai 1926. aasta otsus nr 74 (viide 16), lk 135.

<sup>20</sup> Samas, lk 136.

<sup>21</sup> Riigikohtu administratiivosakonna 26. veebruari 1926. aasta otsus nr 15. Riigikohtu otsused 1926, Õiguse lisa. Tartu 1927, lk 23. Riigikohtu lahendid on kogus nummerdatud avaldamise järjekorras, mistõttu ei pruugi otsuse number 15 kattuda Riigikohtu numeratsiooniga. Rahvuse määramise vabadusest tollases õiguses ja Riigikohtu praktikast kõigis sinnani jõudnud kaasustes vt K. Rebane. Rahvuse vaba määramine – kas põhiseadusega tagatud kodanikuõigus II maailmasõja eelses Eesti Vabariigis? – *Juridica* 2019/10, lk 723–730.

tänu oma töökogemusele siseministeriumis ühed paremad põhiseaduse teooria ja praktika tundjad.<sup>22</sup>

Saksa jurist ja õigusfilosoof Heinrich Triepel keskendus oma retsensioonis põhiseaduse tekstile ja ilmunud tõlgetele. Triepel soovitas Maddisoni-Angeluse saksakeelset tõlget kui usaldusväärset. Kommentaari enda kohta märkis ta retsensiooni viimases lauses, et lisatud märkused olid küll napid, kuid sisaldasid palju õpetlikku.<sup>23</sup>

Rootsi poliitteaduste professor Axel Brusewitz, kes ise kirjutas teoseid Rootsi 1809. aasta põhiseaduse kohta,<sup>24</sup> avaldas oma arvustuse 1928. aastal rootsikeelses riigiõiguse ajakirjas „Statsvetenskaplig tidskrift“. Brusewiti arvates suurendas kommentaari kasulikkust asjaolu, et autorid tutvustasid lugejale hulga viidete kaudu teemakohaseid õigusallikaid ja dokumente. Brusewitz pidas märkimisväärseks kommentaaris käsitletud Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve lahendust. Arvustaja hinnangul toetasid Maddison ja Angelus tugevalt seisukohta, et põhiseaduse § 86 järgi oli Eesti kohtutel pädevus teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet. Brusewitz küll märkis sinna juurde mõnevõrra skeptiliselt, et kommentaarist ei selgu, kas Eesti põhiseaduse §-l 86 põhinev kohtuliku järelevalve mudel on praktikas sama töökindel ja tugev kui autorite toetus sellele.<sup>25</sup>

Maddisoni ja Angeluse endi sõnul oli saksakeelne teos mõeldud eelkõige välismaisele lugejale, et võita Eestile sõpru ja toetajaid välisriikidest. Selle kõrval oli kommentaari autorite eesmärk kõnetada siiski ka kodumaist lugejat.<sup>26</sup> Samas hoiatasid nad, et ei taotlenudki täielikkust. Tegemist on võrdlemisi kokkuvõtliku kommentaariga. Kommentaari fookus oli Eesti põhiseaduse omapära tutvustamisel, mitte iga paragrahvi põhjalikul analüüsil.<sup>27</sup> Põhiseaduse väljatöötamise ideestikku kajastasid autorid viidetega Asutava Kogu materjalidele. Lisaks leiab teoses viiteid eriseadustele, Riigikohtu praktikale ja välisriikide põhiseadustele. Uudsemana tänapäeva lugejale leiab võrdlusi Gruusia põhiseadusega, tuttavamad on võrdlused näiteks USA konstitutsiooni ja Saksamaa põhiseadusega.

<sup>22</sup> W. Hasselblatt (viide 7), lk 282 j.

<sup>23</sup> H. Triepel (viide 7), lk 138 j.

<sup>24</sup> Näiteks A. Brusewitz. *Frihetstidens grundlagar och konstitutionella stadgar*. Stockholm 1916; A. Brusewitz. *Folkomröstningsinstitutet i den schweiziska demokratien dess förutsättningar, former och funktioner*. Stockholm 1923.

<sup>25</sup> A. Brusewitz (viide 7), lk 502.

<sup>26</sup> E. Maddison, O. Angelus (viide 11), lk 3.

<sup>27</sup> Samas.

## Käesolevast eestikeelsest tõlkest

Tõlge on keeleline meedium, mis aitab ületada keelepiire. Maddisoni-Angeluse kommentaari tõlke eripära lisaks keelepiiri ületamisele on ajaränne. 1928. aastal kasutatud saksa keel tuli muuta eestikeelsena mõistetavaks tänapäeva lugejale. Selle juures on püütud leida tasakaalu ja hoida võimalikult tihedat kontakti algallika keelise omapäraga, üritades samas loetavuse huvides sellega mitte liiale minna. See osutus katsumuseks, mille käigus tuli teha põhimõttelisi valikuid.

Kui kaalukausil olid keeleline sujuvus ja vastavus algallikale, langes ohvriks pigem esimene. Tõlke keelekasutus kannab teatud mõttes 1928. aasta vaimu. Seetõttu võib tõlke lauseehitus ja sõnakasutus tunduda mõneti vanamoeline. Siiski, et tekst oleks praegusajal arusaadav, on järgitud eesti kirjakeele reegleid ja Eesti Keele Instituudi soovitusi.

Maddisoni-Angeluse kommentaaris kasutatud viidete puhul Asutava Kogu protokollidele ja teistele riikluse rajamist kajastavatele õigusaktidele tuli tõlke koostamise käigus teha põhimõtteline valik, kas tõlkida tsitaate kommentaarist ehk saksa keelest eesti keelde või otsida välja tsiteeritav algallikas ning lähtuda algsest eestikeelsest sõnastusest. Siinses tõlkes on mindud tsitaatide puhul algallikate kasutamise teed, sest Maddison ja Angelus on omaaegseid seadusi ja muid algallikaid üldjuhul väga täpselt tsiteerinud. Nii on tsitaatides tihti kasutusel 1920. aastate eesti kirjakeel, milles täht „v“ asemel on „w“. Siiski ei olnud alati võimalik toonast keelepruuki järgida, sest tänapäeva lugejale oleks see olnud võõras või koguni arusaamatu. Seetõttu on asendatud eesti keeles kasutatud „aruandja“ sõnaga „ettekandja“, „rühmad“ „fraktsioonidega“, „maa-ala“ „territooriumiga“ jmt. Asendus on tehtud refereeringutes, tsitaatides on säilitatud algallikate keelekasutus.

Joonealustes märkustes on samuti esile toodud kohad, kus tõlkimise ja toimetamise käigus avastati algtekstis võimalik eksimus või viga (näiteks eksimus Asutava Kogu protokollide veergude numbrites, sisuline viga § 69 kommentaaris<sup>28</sup>). Joonealuseid märkusi on kasutatud ka selgitavate ja nüüdisaja lugejale kommentaaride lisamiseks. Olgu siiski kohe öeldud, et eesmärk ei olnud tõlget varustada süstemaatiliselt selgituste ja kommentaaridega. Lisatud joonealused selgitused (sh sinne kaassõna) valmisid tõlketöö käigus ega olnud esialgu

<sup>28</sup> Veale juhtis tähelepanu ka Palvadre oma arvustuses: „Märkustes § 69. kohta seletavad autorid, et Riigikohtu Üldkogu valib iga aasta riigikohtu esimehe ja osakondade juhatajad. Riigikohtu seaduse põhjal määrab Riigikohtu Üldkogu iga aasta riigikohtu abiesimehe ja üksikute osakondade juhatajad ja liikmed (R.T. nr. 82/83–19 a.). Riigikohtu esimees on valitud otsekohe Riigikogu poolt ja Riigikohtu Üldkogu teda ümber ei vali.“ Palvadre (viide 7), lk 63.

mõeldud avaldamiseks. Võib-olla on neist siiski natuke abi tõlke lugemisel ja mõistmisel.

Oleme südamest tänulikud, et meile anti võimalus selle väärrika tõlketööga tegeleda. Täname inimesi, kes meid usaldasid ja selle ettevõtmise juures abistasid. Eriline tänu hindamatu aja, abi ja nõuannete eest teile, Marju Luts-Sootak ja Hesi Siimets-Gross.

Head lugemis- ja avastamisrõõmu soovivad

Juta Schnur, tõlkija

Marelle Leppik, ainetoiemetaja





# Eesti Vabariigi põhiseadus

15. juunist 1920

Tõlkinud ning selgituste ja aineregistriga varustanud

EUGEN MADDISON

Siseministeeriumi peasekretär

ja

OSKAR ANGELUS

Siseministeeriumi administratiivosakonna abidirektor

## Eessõna

Käesolev Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne ei pretendeeri täielikkusele, mida selle raamatu piiratud maht ei võimalda. Autorid soovisid seetõttu esile tõsta eelkõige seda, mis suuremal või vähemal määral on Eesti põhiseaduse ja seega Eesti seadusandluse eripära, tuues siin-seal võrdlusi teiste põhiseadustega, eriti teiste Balti riikide põhiseadustega. Autorid pöörduvad koduriigi lugeja poole Eesti põhiseaduse üleüldse esimese kommenteeritud väljaande loojatena ja loodavad ka talle midagi uut pakkuda. Esmajoones pöörduvad autorid aga välismaise lugeja poole, et tutvustada talle pikki aastasadu iseseisvusetu olnud maa põhiseadust, riigikorraldust, mille on endale rajanud vabadust armastav rahvas, kes alles maailmasõja, Vene revolutsiooni ja Eesti Vabadussõjaga on välja võidelnud kauaigatsetud sõltumatuse. Mitte juhuslikult ei kanna see põhiseadus kõige laiemale demokraatlikule alusele tugineva konstitutsiooni pitsarit.

Tõlgetest olid olemas: 1) üks saksakeelne (kirjastus Estländische Verlagsgesellschaft Wold. Kentmann & Ko., Reval) ja selle saksakeelse tõlke alusel koostatud venekeelne (prof V. N. Durdenevski, „Послевоенные конституции Запада“, I. osa, Госиздат, Leningrad, 1924). Mõlemad on puudulikud (§-s 25 „omakaitse“ „emakaitse“ asemel<sup>29</sup>), üksikud laused on täiesti välja jäetud (§ 19 viimane lause, samuti § 67), tihti ei ole algteksti liigendatust lõigeteks edasi antud (§ 8, § 18, § 36); prof dr E. Berendtsi tõlge väljaandes „Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart“, Bd. XII, 1923/24 („Die Verfassungsentwicklung Estlands“) järgib nimetatud saksakeelset tõlget, on aga kohati parandatud; 2) venekeelne (S. M. Schilling, „Конституция Эстонской Республики“, Tallinna Eesti Kirjastus-Ühisus, Reval 1924) ja 3) prantsuskeelne („Constitution de la République Esthonienne“, Délégation Esthonienne, Paris). Viimati nimetatud tõlked on küll paremad, ent ikkagi mitmes kohas ebatäpsed.

<sup>29</sup> Saksakeelse tõlke keeleapsu algupära oli juba eestikeelses originaalis. Põhiseaduse eestikeelses tekstis, mis avaldati Riigi Teatajas (RT 1920, 113/114, 243), oli ilmselt trükilao käigus saanud „emakaitsest“ hoopis „omakaitse“. – *Marju Luts-Sootak*.

Tööd raskendas ka asjaolu, et põhiseadus anti Asutavale Kogule üle ilma seletuskirjata.

Oma raamatuga loodavad autorid leida uusi sõpru oma väikesele kodumaale, mis aastasadade vältel on olnud võimsate naabrite vallutuste sihtpunktiks – siis oleks see töö end täielikult ära tasunud.

T a l l i n n (Reval),  
17. novembril 1927

Eugen Maddison  
Oskar Angelus

## Sisukord

Eessõna  
Lühendid  
Sissejuhatus  
Eesti Vabariigi põhiseadus  
Peatükk I. Üleüldised määrused  
Peatükk II. Eesti kodanikkude põhiõigustest  
Peatükk III. Rahvast  
Peatükk IV. Riigikogu  
Peatükk V. Valitsusest  
Peatükk VI. Kohtust  
Peatükk VII. Omavalitsusest  
Peatükk VIII. Riigikaitsest  
Peatükk IX. Riigi maksudest ja eelarvest  
Peatükk X. Põhiseaduse jõust ja muutmisest  
Aineregister

## Lühendid

rhs	= rahvasaadik
lg	= lõige
AKP IV	= Asutava Kogu protokollid, IV. istungjärk, 1920
art	= artikkel
ROK	= Riigikohtu otsuste kogu <sup>30</sup>
RT	= Riigi Teataja
RVS	= Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seadus <sup>31</sup>
VAK	= Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord <sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Riigikohtu otsuste kogumikud avaldati ajakirja *Õigus* lisana 1920–1937. Algteksti viites (ROK 1923, 64) tähistab 1923 kohtuotsuse aastat (mitte kogumiku avaldamise aastat) ja järgneb 64, mis on otsuse number (mitte kogumiku lehekülje number). – *Toim.*

<sup>31</sup> RT 26.11.1926, 16. – *Toim.*

<sup>32</sup> RT 09.07.1919, 44. – *Toim.*

## Sissejuhatus

Eesti Vabariigi asutamise päevaks peetakse 24. veebruari 1918: sel päeval avaldatud „Manifest kõigile Eestimaa rahvastele“ (RT 1918, 1) kuulutas „Eestimaa tema ajaloolistes ja etnograafilistes piirides tänasest peale iseseiswaks demokraatlikuks wabariigiks“.

Eesti iseseisvust oleks küll õigem arvestada alates 28. novembrist 1917, kui Maanõukogu kuulutas ennast Eestimaa ainsaks kõrgeima võimu kandjaks, „kelle määruste ja korralduste järele Eestimaal tuleb käia, kuni Maanõukogu poolt demokraatlikse walimise seaduse põhjal wiibimata kokku kutsutaw Eesti Asutaw Kogu kokku astub, et Eestimaa riiklist korda kindlaks määrates maal lõpulikku seadusandlist ja walitsuslist wõimu luua“ (RT 1918, 1).

Manifesti tuleks meie arvates pidada esimeseks Eesti põhiseaduseks: see kehtestab juba loodud riigis riigikorra (demokraatlik vabariik), määrab kindlaks riigi territooriumi, räägib institutsioonist, kelle kätes on riigivõim („on ainsamaks kõrgemaks ja korraldawaks wõimuks Eesti Maapäewa poolt loodud rahwawõim Eestimaa Päästmise Komitee näol“), sätestab kodanike põhiõigused jne. Manifest kehtis põhiseadusena koos teiste põhiseaduslike aktidega kuni Asutava Kogu poolt 4. juunil 1919. aastal vastu võetud Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra jõustumiseni 9. juulil 1919 (RT 1919, 44).

Nii manifest kui ka ajutine valitsemiskord olid ajutised põhiseadused, seda aga ainult vormiliselt, sest nendes sisalduvaid põhimõtteid kinnitas ja väljendas Asutavas Kogus 15. juunil 1920 vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1920, 113/114). Kõigi nende põhiseaduste kohaselt on Eesti vabariik, kus riigivõim on rahva käes: kõrgeimat võimu teostab rahva nimel ja vastavate valimiste ja volituste alusel seadusandlik kogu (rahvaesindus); kõrgeim walitsuswõim kuulub riigi walitsusele (kollegiaalsele organile), mille valib ja mida kontrollib rahvaesindus; kõrgeimat kohtuwõimu teostab vabariigi (s.t rahva) nimel Riigikohus, mille valib samuti rahvaesindus; lisaks sellele teostab rahvas riigivõimu teatavatel juhtudel ise otsedemokraatia põhimõtete kohaselt.

On mõistetav, et neid põhimõtteid on kõige selgemalt väljendatud põhiseaduses. Manifest loeti avalikult ette enne Saksa okupatsioonivägede sissetungi, ajutine valitsemiskord tehti Vabadussõja esimestel kuudel, põhiseaduse väljatöötamine toimus seevastu soodsamates oludes.

Ehkki Eesti põhiseadusel on oma eripära ja see erineb teistest demokraatlikest põhiseadustest, on sel siiski palju ühist samas ajavahemikus tekkinud põhiseadustega. Selles leidub põhijooni naaberriikide konstitutsioonidest, Saksa Riigi 11. augusti 1919. aasta põhiseadusest<sup>33</sup> ja isegi kaugel lõunas asuva demokraatliku, ent oma iseseisvuse kaotanud riigi Gruusia konstitutsioonist<sup>34</sup>.

Et kindlustada demokraatliku meelsuse võitu, on Eesti põhiseadusele antud nn jäiga põhiseaduse vorm<sup>35</sup>, ehkki mitte sel määral nagu Gruusia konstitutsiooni puhul.

Eesti põhiseadus ei tunne presidendi institutsiooni, milles kardeti näha monarhi järglast. Selle asemele on astunud kollegiaalne organ – Vabariigi Valitsus, mis on ühekorraga riigipea ja valitsus. Üksnes esindamise korral on selle kollegiumi juhataja (riigivanem) – Šveitsi liidupresidendi eeskujul – riigipea, kellena toimis ajutise valitsemiskorra kohaselt Asutava Kogu esimees. Riigivõimu funktsioonide jagamise põhimõttega on arvestatud üksnes nii palju, kui see on rahvalitsuse huvides. Rahvas ei vali seadusandlikku kogu ja iseäranis mitte täidesaatvat organit, vaid valib rahvaesinduse, kellele sellena kuulub kõige olulisem, seadusandlik võim, ja kes ühtlasi rahva poolt volitatuna nimetab ametisse valitsuse ja vabastab ta ametist. Samal alusel usaldab põhiseadus seadusandlikule kogule Riigikohtu liikmete valimise. Valituks osutunudena tegutsevad aga nii kohtunikud kui ka valitsus iseseisvalt, järgides põhiseaduse põhimõtteid. Nii nagu rahvas võib rahvaesinduse laiali saata, kui see on rahva usalduse kaotanud, lahkub ka valitsus (või selle üksik liige), kui tal enam ei ole

<sup>33</sup> Weimari (vabariigi) konstitutsioonina tuntud õigusakt kandis ametlikku pealkirja „Die Verfassung des Deutschen Reichs“ (Reichs-Gesetzblatt 1919, 152). – *Marju Luts-Sootak*.

<sup>34</sup> Gruusia sai iseseisvaks riigiks 1918. aastal Venemaal toimunud revolutsioonide järelkajas. 21. veebruaril 1921, pärast Nõukogude agressiooni algust, võttis Gruusia Demokraatlik Vabariik vastu Gruusia põhiseaduse. Sama aasta veebruari lõpus okupeeris Nõukogude Venemaa Gruusia. Gruusia ajaloolise konstitutsiooni kohta vt G. Papuashvili. The 1921 Constitution of the Democratic Republic of Georgia: Looking Back after Ninety Years. *European Public Law* 18/2012/2, lk 323. – *Toim.*

<sup>35</sup> Jäiga põhiseaduse all pidasid Maddison ja Angelus silmas seda, et põhiseadust oli raske muuta (vt selle kohta ka kommentaari X peatüki „Põhiseaduse jõust ja muutmisest“ sissejuhatust). 1920. aasta põhiseaduse § 88 sätestas, et rahvas otsustab rahvahääletusel põhiseaduse muutmise, olgu see algatatud kas rahvaalgatuse korras või Riigikogu poolt. RT 09.08.1920, 113/114, 243. – *Toim.*

rahvaesinduse usaldust. Kohtutega on asjalood veidi teistsugused: neile on õigusemõistmise huvides tagatud sõltumatus ja iseseisvus; kohtunikud lahkuvad ametist, kui on kaotanud seaduste (kirja pandud rahva tahte) usalduse, s.t pannud toime süüteo; nad tagandatakse ametist kohtuotsusega.

Kui rahvas on juba riigivõimu kandja, on iseenesestmõistetav, et tema tahe, mis on kirja pandud põhiseaduses, peab kõigi võimude jaoks olema siduv ja määrava tähtsusega. Sellest lähtudes on põhiseaduses USA konstitutsiooni eeskujul ette nähtud kohtute teostatav põhiseaduslikkuse kontroll: seadusi, määrusi ja eeskirju, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole, kohtud ei kohalda.

Eesti riik tekkis samanimelisest varasemast Venemaa kubermangust ja selle omavalitsusorganist (esimene seadusandlik kogu, Maanõukogu või Maapäev, oli Eestimaa kubermangu omavalitsusorgan) sai vast loodud riigi valitsus, seetõttu on loogiline ja rahvavalitsuse põhiideega kooskõlas, et kohalik valitsus ehitatakse üles samade omavalitsuse põhimõtete järgi.

Rahvariigis ei saa olla esimese ja teise kategooria kodanikke, vaid on üksnes selle riigi kodanikud; seetõttu tagab põhiseadus mitte-eesti rahvusest riigikodanikele, nn vähemusrahvustele, omavalitsusõigused.

Eesti põhiseadus ei ole teoreetiline teos, ei ole pelgalt ühe teadlase vaimutöö tulemus: see tekkis paljude koostöös, on tõepoolest rahva enda töö tulemus. Põhiseadus tekkis nende põhimõtete alusel, mida poliitiliste erakondade fraktsioonid Asutava Kogu põhiseaduskomisjonis sõnastasid; isegi algne vorm loodi põhiseaduskomisjonis. Selle vormi kujundaja, kes koostatud põhimõtted kokku võttis, kuulus samuti Asutavasse Kogusse: rahvasaadik professor Uluots<sup>36</sup>. Sellest algsest vormist tekkis põhiseaduskomisjonis kolmel lugemisel vastu võetud põhiseaduse eelnõu. Valitsemisvormi küsimuse (president või kollegiaalne organ) lahendamiseks kutsuti kokku laiendatud koosseis, kuhu kuulusid Asutava Kogu fraktsioonide esindajad. Põhiseaduse eelnõule lisati Riigikohtu ja teiste arvamused ning esitati sellisel kujul Asutava Kogu täiskogule, kus jällegi ei olnud ettekandjaks üks isik, vaid mitu. Lisaks põhiseaduskomisjoni peamisele ettekandjale A. Anderkopile olid üksikute põhiseaduse peatükkide ettekandjad alamkomisjonide kaupa rahvasaadikud K. Ast, L. Olesk, O. Strandman, T. Kalbus ja E. Kübarsepp.

<sup>36</sup> 1927. aastaks, mil Maddison ja Angelus oma kommentaari valmis said, oli Jüri Uluotsast saanud tõepoolest juba professor – alates 1925. aastast erakorraline ja 1927. aastast korraline Eestimaa õiguse ajaloo professor. Kui Uluots Asutavas Kogus rahvasaadiku ja põhiseaduskomisjoni liikmena tegutses, oli ta veel Rooma õiguse dotsent Tartu ülikooli õigusteaduskonnas. – *Marju Luts-Sootak*.



Asutav Kogu võttis põhiseaduse vastu pärast kolme lugemist. Esimene lugemine algas 27. mail 1920, kolmas lugemine lõppes 15. juunil 1920. Riigi Teatajas ilmus põhiseadus 9. augustil 1920. Samal päeval ja samas numbris avaldati ka Asutava Kogu 2. juulil 1920 vastu võetud „Vabariigi põhiseaduse ning Riigikogu valimiste, rahvahääletamise ning rahva algatamise õiguse seaduse maksmapaneku seadlus“. Selle seaduse kohaselt ei jõustunud mitte kõik põhiseaduse osad samal ajal. Seaduse avaldamise päeval jõustusid põhiseaduse need paragrahvid (§-d 27, 28, 33, 36, 37, 45), mis käsitlesid Riigikogu valimisi, põhiseaduse ülejäänud osa jõustus pärast Riigikogu valimiste tulemuste avaldamist Riigi Teatajas (21. detsembril 1920).

## EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS

15. juunist 1920 (RT 1920, 113/114)

Eesti keeles ei ole sõna, mis täpselt vastaks saksa sõnale *Verfassung* või prantsuse sõnale *constitution*. Seetõttu tuli konstitutsiooni nimetuseks valida sõna „põhiseadus“<sup>37</sup> või kirjeldada pealkirjas üksikasjalikumalt seaduse laadi. Ajutist Eesti põhiseadust nimetati ju ka „Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord“ (RT 1919, 44). Soome parlament (*Eduskunta*) on läinud sama teed ja pannud põhiseadusele nimeks *Suomen Hallitusmuoto*, Soome valitsemise vorm (või kord). Tõenäoliselt vastas aga nimetus „põhiseadus“ kõige rohkem selle loojate soovile rõhutada, et iseseisvuse saavutanud rahvas on selle ise endale andnud ja et see on ülim seadus. Tsaari-Venemaal kandis konstitutsioon muide samuti nime „põhiseadused“<sup>38</sup>.

**Eesti rahvas, kõikumatus usus ja vankumatus tahtmises luua riiki, mis on rajatud õiglusele ja seadusele ja vabadusele, kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üleüldises kasus, võttis vastu ja määras Asutava Kogu kaudu järgmise põhiseaduse:**

Sarnaselt oma eeskujudega (Šveitsi Konföderatsiooni konstitutsioon, Saksa Riigi 11. augusti 1919. aasta konstitutsioon, Ameerika Ühendriikide 17. septembri 1787. aasta konstitutsioon) on ka Eesti põhiseadusel sissejuhatus. Sisu poolest vastab see kõige rohkem Saksamaa konstitutsiooni sissejuhatusesele („Saksa rahvas, ühtne oma hõimudes ja hingestatuna tahtmisest uuendada ja kindlustada vabaduses ja õigluses oma riiki, teenida sisemist ja välist rahu ning edendada ühiskondlikku progressi, on andnud endale selle konstitutsiooni“). Sissejuhatusi on ka teiste endise Venemaa aladele tekkinud riikide põhiseadustel (Poola 17. märtsi 1921. aasta, Leedu 1. augusti 1922. aasta ja Soome 17. juuli 1919. aasta põhiseaduses; selline sissejuhatus puudub Läti 15. veebruari 1922. aasta põhiseaduses, millel on üksnes mõned sissejuhatavad sõnad).

Põhiseaduse teisel lugemisel tegi rahvasaadik J. Jans ettepaneku sõnastada sissejuhatus järgmiselt: „Eesti rahvas, teostades oma raskes võitluses omandatud õigust luua iseseisvat riiki, võttis Asutava Kogu kaudu vastu järgmise põhiseaduse.“ Põhjenduseks tõi rahvasaadik J. Jans, et vaja oleks öelda, millisel alusel on

<sup>37</sup> Maddison ja Angelus kasutasid algtekstis sõna *Grundgesetz*. – *Toim.*

<sup>38</sup> Maddison ja Angelus kasutasid algtekstis sõna *Grundgesetze*. – *Toim.*

rahval õigus riiki luua. Peamine ettekandja, rahvasaadik A. Anderkopp kaitses põhiseaduskomisjoni redaktsiooni: „Sissejuhatusega peab selgusele tulema, mis seaduseelnõuga öelda tahetakse, kuna aga rhs Jans'i poolt ettepanud redaktsioon seletab, kuidas meie põhiseadus tekkinud on. Meie põhiseaduse sissejuhatus näitab ära üldised jooned, mida põhiseadus tahab kätte saada“ (AKP IV, veerg 694).

## Peatükk I

### ÜLEÜLDISED MÄÄRUSED

Põhiseaduse ülesehituse kohta märkis peamine ettekandja A. Anderkopp, et komisjon võttis aluseks need kolm elementi<sup>39</sup>, mis on igas riigis hädavajalikud, et riik kui selline eksisteerida saaks. Need on: territoorium<sup>40</sup>, rahvas ja võim. Sellega on põhiseaduse struktuurile alus pandud ja „sellest olenebki meie põhiseaduse tehniline ehitus“ (AKP IV, veerg 533).

Esimene peatükk sätestab kohe esimeste paragrahvidega, kuidas põhiseadus Eestit kui iseseisvat riiki käsitleb. Ühtlasi määrab see peatükk kindlaks riigi esimese tunnuse, territooriumi. Lisaks Eesti piirkondade loetlemisele on ka säte, millisel alusel toimub piiride muutmine ja nende lõplik kindlaksmääramine. Esimene peatükk peab vajalikuks lisada veel midagi muud, nimelt määrab põhimõtted, mis peavad olema mõõtuandvad Eesti riiklikus elus, eeskätt rahvusvahelises suhtluses rahvusvahelise õiguse subjektina. „Teiste sõnadega, meie riigi põhiseadus määrab siinsamas ära, peale meie riigi olemasolu fikseerimise ja maaala üleslugemise, ka üldised põhimõtted, mis meil rahvusvahelises läbikäimises teiste kultuurirahvastega silmas tulewad pidada“ (peamine ettekandja A. Anderkopp, AKP IV, veerg 833, 834<sup>41</sup>).

Kõigest sellest nähtub, et esimese peatüki pealkiri on tingitud selle sisu mitmekülgisusest.

#### § 1. Eesti on iseseisev, rippumatu vabariik, kus riigivõim on rahva käes.

See tähendab esiteks, et põhiseadus ei tunnusta mistahes muud riigikorda, teiseks, et Eesti ei ole mitte üksnes vabariik, vaid on rahvariik, ja kolmandaks, et seda riigikorda saab muuta üksnes rahvas ise põhiseaduses sätestatud korras. Rahvariigi põhimõtte on olemas juba põhiseadusele eelnevates õigusaktides, ehkki teises vormis; nii oli „Manifestis kõigile Eestimaa rahvastele“ (vt sissejuhatus) juttu „demokratilisest vabariigist“, sama leiame „Maanõukogu määrusest Eesti

<sup>39</sup> Ilmselt peeti silmas Georg Jellineki riigi õigusteoreetilist käsitlust kolme elemendi õpetusest (*Drei-Elemente-Lehre*), mille kohaselt on riigi tunnused territoorium, rahvas ja riigivõim. – *Toim.*

<sup>40</sup> Ettekandja A. Anderkopp kasutas terminit „maa-ala“. Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 133, 27.05.1920, vrg 533. – *Toim.*

<sup>41</sup> Tõenäoliselt on tegemist trükiveaga ja autorid pidasid silmas veergu 534, kus see tsitaat asub. – *Toim.*

demokraatilise vabariigi kodakondsuse kohta“ 26. novembrist 1918 (RT 1918, 4), „Eesti Vabariigi valitsemise ajutisest korrast“ jne. Et põhiseadus ei räägi „demokraatlikust vabariigist“, vaid „vabariigist, kus riigivõim on rahva käes“, on tõenäoliselt seletatav sooviga rõhutada, et Eesti ei ole mitte ainult demokraatlik vabariik üldises tähenduses, vaid et selle ülesehituses on ka otsese demokraatia tunnusjooni. Põhiseaduskomisjonis arutati kaua küsimuse üle, kas juhul, kui luuakse rahvariik, peaks see toimima otsese demokraatiana või tuleks omaks võtta esindusdemokraatia vorm. Võttes peamiselt arvesse seda, et rahvast, kes on jaotunud siiski suhteliselt suurele territooriumile, oleks raske riiklike küsimuste otsustamiseks kokku tuua, loobuti otsese demokraatia mõttest, aga jäeti siiski alles kaks põhimõtet (rahvahääletus ja rahvaalgatus), mis seovad esindusdemokraatiat otsese demokraatiaga.

„Eesti on iseseisev, rippumatu vabariik“, s.t Eesti on suveräänne ja rahvusvahelise õiguse seisukohast mitte ühestki teisest riigist sõltuv vabariik. Iseseisvuse ja sõltumatuse rõhutamine on Eesti ja Soome põhiseaduste eripära. Vanemate riikide uuemates konstitutsioonides ei ole üldse juttu iseseisvusest ja sõltumatusest, Läti, Leedu ja Poola põhiseadustes on juttu ainult sõltumatusest. Eesti esimestes õigusaktides on juttu iseseisvusest (manifest, Ajutise Valitsuse 16. novembri 1918. aasta teadaanne Eesti Vabariigi kodanikkudele, RT 1918, 1). Esimest korda räägib Eestist kui iseseisvast ja sõltumatust riigist „Eesti Asutawa Kogu seletus Eesti riiklisest iseseisvusest ja rippumatusest“ (RT 1919, 47); seda kinnitas ajutine valitsemiskord ja selle võttis omaks põhiseadus.

**§ 2. Eesti maa-alasse kuuluvad Harjumaa, Läänemaa, Järvamaa, Virumaa ühes Narva linna ja ümbruskonnaga, Tartumaa, Viljandimaa, Pärnumaa, Valga linn, Võrumaa, Petserimaa ja muud piiriäärsed mannermaa kohad, kus Eesti rahvast asumas, Saaremaa, Muhumaa, Hiiumaa ja muud Eesti vetes olevad saared ja leetseljaked.**<sup>42</sup>

**Eesti piiride kindlaksmääramine sünnib rahvusvaheliste lepingute läbi.**

Selles paragrahvis on Eesti territoorium üldiselt kindlaks määratud, loetletud on Eestit moodustavad ajaloolised üksused, samuti suuremad saared.

<sup>42</sup> Kommentaar algtekstis: Vastavad saksakeelsed tähistused on: Harjumaa = Harrien, Läänemaa = die Wiek, Järvamaa = Jerwen, Virumaa = Wierland, Narva = Narwa, Tartumaa = der Dörptsche Kreis, Viljandimaa = der Fellinsche Kreis, Pärnumaa = der Pernausche Kreis, Valga = Walk, Võrumaa = der Werrosche Kreis, Petserimaa = der Petschursche Kreis, Saaremaa = Oesel, Muhumaa = Mohn, Hiiumaa = Dagoë.

Teises lõigus on juttu piiride määramisest rahvusvaheliste lepingutega. Tekib küsimus, kas see kehtib tulevikus kõigi võimalike piiride määramise kohta või üksnes esimeses lõigus nimetatud alade lõplikuks määramiseks, teisisõnu, kas neid piire, kui nad juba on rahvusvaheliste lepingutega fikseeritud, saab samal moel muuta territooriumi suurendamise või vähendamise tähenduses. Selle paragrahvi tekkelugu annab alust eeldada, et silmas on peetud pelgalt esimeses lõikes nimetatud alade kindlaksmääramist rahvusvaheliste lepingutega. Näiteks manifestis, mis samuti kirjeldab territooriumi, leiame: „Wabariigi piiride lõplik kindlaksmääramine Lätimaa ja Wene riigi piiriäärsetes maakohtades sünnib rahvahääletamise teel, kui praegune ilmasõda lõppenud.“ Ajutine valitsemise kord sätestas omakorda, et „Eesti wabariigi piiride lõpulik kindlaksmääramine naabririikidega mannermaa ja mere poolt sünnib rahvusvaheliste lepingute läbi ja tingimustel, mis lepingutes ette nähtakse“ (§ 2). Kõik muud piiride muutmised peavad toimuma põhiseaduses sätestatud põhiseaduse muutmise teel. „Rahvusvaheliste lepingute läbi“ tähendab samuti, et lõplik kindlaksmääramine peab toimuma Riigikogu heakskiiduga (vt ka § 60 p 3).

Eesti piirid on kindlaks määratud Eesti ja Venemaa rahulepinguga, mis sõlmiti 2. veebruaril 1920. aastal Tartus (RT 1920, 24/25), ja konventsiooniga, mille sõlmisid Eesti ja Läti 19. oktoobril 1920. aastal Riias (RT 1920, 221/222).

### **§ 3. Eesti riigivõimu ei saa keegi teostada muidu, kui põhiseaduse või põhiseaduse alusel antud seaduste põhjal.**

Kuna põhiseadus esitati Asutavale Kogule ilma seletuskirjata, on raske öelda, mida selle paragrahvi tegelikult öelda taheti. Tõenäoliselt on § 3 põhiseadusse võetud üldise üleschituse pärast, sest see räägib riigi mõiste ühest elemendist, riigivõimust. Võimalik, et taheti ka rõhutada, et esiteks on Eesti õigusriik, kus riigivõimu teostatakse üksnes seaduste alusel, ja teiseks, et võim, mis ei tugine põhiseadusele ja sellega kooskõlas antud seadustele, ei ole Eesti riigivõim, vaid usurpeeritud võim, millele pole vaja alluda.

### **§ 4. Eestis maksavad tema enese asutuste poolt antud või tunnustatud seadused. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud määrused maksavad Eestis tema õigusliku korra lahutamatuina osadena.**

**Keegi ei või end vabandada seaduse mitteteadmiseega.**

„Tema enese asutuste“ all ei pea me mõistma mitte üksnes seadusandlikke kogusid (Maapäev või Maanõukogu, Asutav Kogu ja Riigikogu), vaid üleüldse asutusi,

millel oli seadusandlik võim (Ajutine Valitsus, Vabariigi Valitsus, Seadusandlik Delegatsioon<sup>43</sup>).

„Tunnustatud seadused“ on Vene seadused ja okupatsiooniajal antud Saksa määrused (RT 1918, 1), kuivõrd neid ei ole muudetud või kehtetuks tunnistatud Eesti õigusaktidega.

Tervikuna vaadeldes väljendab esimene lause veel kord juba §-s 1 väljendatud põhimõtet.

Paragrahvi teine lause on peaaegu sõnasõnaline tõlge Saksamaa konstitutsiooni artiklist 4. „Üldtunnustatud“ all võiks mõista selliseid rahvusvahelise õiguse norme, mis ei ole vastuolus Eesti seadustega, esmajoones aga selliseid, mis on üldiselt määrava tähtsusega rahvusvahelises suhtluses ja riikide omavahelistes suhetes; teiste sõnadega määrab põhiseadus põhimõtted, millest Eesti rahvusvahelise õiguse subjektina peab juhinduma suhetes teiste kultuurriikidega. Vajaduse korral peavad selle lause tähenduse aga sisustama kohtud, eriti Riigikohus.

### § 5. Eesti Vabariigi riigikeeleks on Eesti keel.

Rahvusriikide konstitutsioonides tavaliselt puudub selline paragrahv (nt Saksamaa konstitutsioonis), välja arvatud endise Venemaa põhiseadused, kus deklareeriti, et riigikeel on vene keel. Sellisel kujul § 5 vastuvõtmine on põhjendatav asjaoluga, et põhiseaduse algses redaktsioonis oli riigikeele kõrval nimetatud ka rahvusvähemuste keeli (s.t saksa, vene, rootsi ja läti keelt) keeltena, milles nendest rahvustest riigikodanikel on õigus pöörduda riiklike keskasutuste poole. Algses redaktsioonis taheti selle paragrahviga rõhutada just vähemuste keelekasutusõigust, hiljem aga fikseeriti see õigus eraldi paragrahviga (§ 23) ja algne esimene lause jäi alles iseseisva paragrahvina.

„Riigikeele“ all tuleb mõista ametlikku keelt.

See paragrahv kinnitab juba muidugi kehtivat õigust (ametiasutuste jaoks: 19. novembril 1918. aastal vastu võetud ajutised administratiivseadused, RT 1918, 1; kohtute jaoks: seadus „Ajutiste kohtute sisseseadmise üle“, RT 1918, 1).

Tuleks lisada, et Tartu ülikooli õppekeel on eesti keel (Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli seadus, RT 1925, 122/123).

<sup>43</sup> Seadusandlik Delegatsioon loodi Asutavas Kogus vastu võetud seadusega (RT 19.07.1919, 47). Deleegatsioon moodustati Asutava Kogu liikmetest vastavuses saadikuriühmade suurusega. Deleegatsiooni põhiülesanne oli tegeleda seadusandlusega, kuid ta võis Asutava Kogu istungjärgude vahelisel ajal täita muid ülesandeid, mida Asutav Kogu oli talle määranud. – *Toim.*

## Peatükk II

### EESTI KODANIKKUDE PÕHIÕIGUSTEST

See peatükk vastab sisu poolest üldiselt Saksamaa konstitutsiooni teisele osale („Sakslaste põhiõigused ja põhikohustused“); pealkirjaks on võetud aga ainult põhiõigused, mis on täielikus kooskõlas peatüki sisuga. Komisjoni eelnõus oli muide pealkirjas veel ette nähtud sõna „kohustused“<sup>44</sup>, mis Asutavas Kogus aga välja jäeti. Põhikohustused on sätestatud mujal (nt § 78 ja § 83). Poola põhiseaduses on juttu kodanike kohustustest ja õigustest (V peatükk), Leedu (peatükk II) ja Soome (peatükk II) põhiseadustes kodanike õigustest.

Ehkki nii pealkirjas kui ka selle peatüki paragrahvides on juttu Eesti kodanike põhiõigustest, kehtivad põhiõigused täiel määral ka välismaalaste kohta, kui pole vastu võetud neid õigusi piiravat seadust. See tuleneb ka peamise ettekandja A. Anderkopi põhjendavast sõnavõtust, kes muu hulgas selgitas, et esialgses eelnõus olid üksikud välismaalasi puudutavad sätted, aga komisjonis arutati seda küsimust ja jõuti järeldusele, et kahe või kolme paragrahviga on võimatu sätestada seda, mida oleks vaja sätestada. „Wahekord väljamaalastega on igatahes rohkem tagasihoidlikum kui oma kodanikkudega ja sellepärast ei oleks kuidagi wiisi soovitaw sellesse seadusesse väljamaalaste kohta iseäralikke määrusi sisse wõtta“ (AKP IV, veerud 631, 632).

Kodakondsust reguleerib 27. oktoobri 1922. aasta kodakondsuse seadus (RT 1922, 136).

Mõned üksikutest põhiõigustest on otsekohaldatavad õigused (nt § 13 lg 2, § 15 jne), seevastu teised on suunisteks tulevastele õigusaktidele (nt §-d 12, 21, 25 jne).

**§ 6. Kõik Eesti kodanikud on seaduse ees ühetaolised. Ei või olla avalikõiguslikke eesõigusi ja paheõigusi, mis olenevad sündimisest, usust, soost, seisusest või rahvusest. Seisusi ja seisuslikke tiitleid Eestis ei ole.**

Eeskujuks oli Saksamaa konstitutsiooni artikkel 109 ja VAK § 4.

<sup>44</sup> Maddison ja Angelus pidasid ilmselt silmas asjaolu, et ettekandja Lui Olesk pakkus II peatüki pealkirjaks „Eesti kodanikkude põhiõigustest ja kohustustest“. Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 136, 03.06.1920, vrg 704. Edasine rahvasaadikute arutelu keskendus sellele, et sõna „kohustusi“ on II peatüki pealkirjas üleliigne. Vt Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 136, 03.06.1920, vrg 712 j. – *Toim.*



Esimest lauset tuleb mõista nii, et kõik Eesti kodanikud on kohtu ja haldus-asutuste ees võrdsed. Õiguste võrdsusest on juttu alles järgmistes lausetes. Lausete sõnastuse järgi on tegemist otsekohaldatava õigusega. Tegelikult olid vastavad Vene tsaariaegsed avalik-õiguslikud eesõigused ja õiguste kitsendused põhiseaduse jõustumise ajaks juba kehtetuks tunnistatud.

20. märtsil 1917 võttis Venemaa Ajutine Valitsus vastu seaduse (määruse)<sup>45</sup> rahvuslike ja usuliste piirangute kaotamise kohta<sup>46</sup> ja 14. juulil 1917 seaduse (määruse) südametunnistusevabaduse kohta<sup>47</sup>. Mis puutub soost sõltuvate õiguste kitsendustesse, said naised aktiivse ja passiivse valimisõiguse Venemaa Asutava Kogu ja omavalitsuste saadikute kogudesse Venemaa Ajutise Valitsuse seadustega (määrustega). Tihti oletatakse, et naistel on eriõigused, mis väljenduvad nt selles, et nad on vabastatud sõjaväeteenistusest; selle seisukohaga, mida ei jaganud ka Asutav Kogu, ei saa me nõustuda, sest need eesõigused tulenevad kehalisest eripärast.

Seisused ja seisuslikud tiitlid olid põhiseaduse jõustumise ajaks samuti juba kaotatud, nimelt VAK § 4 alusel 9. juunil 1920 vastu võetud seisuste kaotamise seadusega (RT 1920, 129/130), mis jõustus 27. augustil 1920. Selle seaduse (II lg 1) kohaselt „kaotavad Eesti wabariigis oma jõu kõik seadused ja määrused, mis sisaldawad seisuslikke õigusi, eesõigusi, kohustusi ja õiguste kitsendusi ehk üleüldse seisuslikke iseäraldusi. Keelatud on igasuguste seisustest olenewate nimetuste, aunimede ja tiitlite ametlik tarwitamine“. Aadlitiitli kohta võiks põhiseaduse sõnastuse alusel arvata, et kaotatud on üksnes nimetused „vürst“, „krahv“ ja „parun“; seisuste kaotamise seadus läheb siiski kaugemale ja räägib üldse igasuguste seisusest tulenevate nimetuste ametliku kasutamise keelust, mis seega puudutab ka aadlitiitlit *von*. Ametliku tarvitamise all mõeldakse selliste nimetuste kasutamist ametiasutuste poolt (vrd AKP IV, veerud 277 ja 471), millest tuleb järeldada, et isiklik kasutamine<sup>48</sup> pole keelatud. Seisuste kaotamisega läks nende

<sup>45</sup> Maddison ja Angelus kasutasid algtekstis topeltmääratlust *Gesetz (Verordnung)*. – *Toim.*

<sup>46</sup> Ilmselt on peetud silmas Venemaa Ajutise Valitsuse määrust „Постановление Временного Правительства Об отмене вероисповедных и национальных ограничений 20 марта 1917 года“. Kättesaadav: Конфессиональная политика Временного правительства России: сборник документов. Политическая энциклопедия. Москва 2017, lk 60–72. – *Toim.*

<sup>47</sup> Ilmselt on peetud silmas Venemaa Ajutise Valitsuse määrust „Постановление Временного Правительства О свободе совести 14 июля 1917 года“. Kättesaadav: Конфессиональная политика Временного правительства России: сборник документов. Политическая энциклопедия. Москва 2017, lk 85–88. – *Toim.*

<sup>48</sup> Maddison ja Angelus kasutasid algtekstis väljendit „der persönliche Gebrauch“. Selle väljendiga pidasid nad silmas Asutavas Kogus antud selgitust, et eraisikul säilis õigus kasutada tiitleid seotult oma nimega: „Eesti wabariigis jääb selle seaduseelnõu järele igal vonnil ja

isikute vara üle riigile, usukogukondadele ja kogudustele, linnadele ja valdadele. Osa gildide vara saatus tuleb veel seadusandlikul teel otsustada.

Akadeemilisi kraade ja ametitiitleid seisuslike tiitlite kaotamine ei puuduta.

Põhiseadusse võeti eesõiguste ja õiguste kitsenduste kaotamine sisse – ehkki see oli juba vastavate seadustega reguleeritud –, et võtta tulevaselt seadusandjalt võimalus kehtestada eesõigusi ja õiguste kitsendusi jälle tavalises seadusandlikus korras.

„Sündimise“ ja „seisuse“ puhul on tegemist sama mõiste kahekordse väljendamisega.

**§ 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.**

Ka see paragrahv sisaldab otsekohaldatavat õigust ja on suunatud nii igasuguste valitsuse sammude kui ka seadusandja tegevuse vastu, mille eesmärk on teenetemärkide andmine ja luba teenetemärke vastu võtta.

Paragrahvi range sõnastuse kohaselt saab riik autähti ja aumärke anda ainult kaitseväelastele ja üksnes sõja ajal. Seega on seadusandja saanud volituse kas iga võimaliku sõja jaoks võtta vastu spetsiaalne teenetemärkide seadus või võtta vastu vastav üldine seadus.

Põhiseaduse jõustumise ajal kehtis VAK § 12a alusel valitsuse poolt vastu võetud Vabaduse Risti põhikirja (RT 1920, 20/21), mille kohaselt saab Vabadusriste anda nii vaprase<sup>49</sup> kui ka sõjaliste ja tsiviilteenete eest Vabadussõjas; Vabadusristi saab anda ka välismaalastele. Põhikirja § 8 kohaselt lõpeb Vabadusristi andmise võimalus (eriseaduse vastuvõtmisega), kui võitlus iseseisva Eesti eest on lõppenud.<sup>50</sup> Pärast põhiseaduse jõustumist pidi eriseaduse vastuvõtmine ära langema, samuti oleks pidanud lõppema Vabadusristide jagamine. Nii see ei läinud, selle asemel

---

parunil õigus ennast nimetada, kuidas ta seda soovib, keegi ei või seda õigust talt võtta. Niisamuti, et ametikohal kedagi tituleerida tarvis ei ole. Selle eelnõu järele jääb täielik õigus ennast nimetada, kuidas keegi tahab.“ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 125, 27.04.1920, vrg 277. – *Toim.*

<sup>49</sup> Maddison ja Angelus kasutasid sõna *Tapferkeit*. Vabaduse Risti põhikirja § 1 punkti 2 kohaselt on Vabaduse Rist autähena väljajagamiseks „vabadussõjas ülesnäidatud wawhuse eest“. RT 11.02.1920, 20–21. – *Toim.*

<sup>50</sup> Vabaduse Risti põhikirja § 8 sätestas: „Wabaduse Risti annetamine lõpetatakse eriseadusega peale selle, kui wõitlus iseseiswa Eesti loomise eest on lõppenud.“ RT 11.02.1920, 20–21. – *Toim.*

võeti 1925. aastal vastu Vabaduse Risti annetamise lõpetamise seadus (RT 1925, 109/110), millega sätestati Vabadusristi andmise lõpetamine; seadus jõustus 19. juunil 1925.

Võõrriikide aumärkide ja autähete vastuvõtmise keelust tuleb aru saada nii, et neid on keelatud vastu võtta kandmise eesmärgil. Kandmine on nuhtlusseadustiku<sup>51</sup> § 1416 kohaselt karistatav, mis üldjoontes vastab Saksa karistusseadustiku<sup>52</sup> §-le 360<sup>8</sup>. Kandmise keeld ei kehti seega nende teenetemärkide kandmise kohta, mis anti Eesti kodanikele enne põhiseaduse jõustumist.

Põhiseadus ei keela aga muid autasustamisi. Nii võttis Riigikogu 13. novembril 1925 vastu rahalise autasu seaduse (RT 1925, 183/184), mille kohaselt võib rahalist autasu määrata riigiametnikele või riigiettevõtete töötajatele eriliste teenete eest; see tasu ei tohi olla suurem autasu saaja 12-kordsest kuupalgast.

### § 8. Isikupuutumatus on Eestis kindlustatud.

Kedagi ei või jälgida muidu kui seadustes ettenähtud juhtumistel ja korras.

Välja arvatud kuriteolt tabamisel, ei või kedagi vangistada või kitsendada isikulises vabaduses 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.

Ühtki kodanikku ei või vastu tema tahtmist temale seaduse poolt määratud kohtu alt üle viia teise alla.

<sup>51</sup> Maddison ja Angelus kasutasid sõna *Strafgesetz*, mille all pidasid silmas ilmselt Vene impeeriumi vana nuhtlusseadustiku (1845) 1885. aasta redaktsiooni, mille § 1416 vastav osa sätestas: „Kes kannab omastades, pettuse teel ja tahtlikult tegelikke dokumente muutes mistahes temale võõrast ordenit või muud sümboolikat, või nimetab end temale mittekuuluva auastme või tiitliga, või kes kasutab võõrast perekonnanime, karistatakse esimesel korral rahalise karistusega, mis ei ületa kahtsada rubla; teisel korral samasuguse karistusega, mis ei ületa viitsada rubla; aga kolmandal korral vangistusega kolm nädalat kuni kolm kuud ja sellest avaldatakse teade nii pealinna kui kohaliku kubermangu teatajas.“ Н. С. Таганцев. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 года. Санкт-Петербург 1892; Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 года. Свод законов Российской империи, издание 1916. Петроград 1916. – *Toim.*

<sup>52</sup> Saksa karistusseadustiku § 360<sup>8</sup> sätestas: „Rahatrahviga kuni sada viiskümmend marka või vangistusega karistatakse isikut, kes loata kannab vormiriidetust, ametiriidetust, ametimärki, ordenit või aumärki, või kes võtab omaks tiitli, väärikut tähistava märgi või aadlitiitli, samuti kes esitleb end pädevale ametnikule valenimega.“ Kuni 1926. aastani muudeti Saksa karistusseadustiku § 360 teisi lõikeid, kuid § 360<sup>8</sup> jäi samaks. *Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich vom 15. Mai 1871. Reichs-Gesetzblatt 14.06.1871, 24.* – *Toim.*

Õigus isikupuutumusele ei ole tagatud mitte seadusandja, vaid ametiasutuste ees.<sup>53</sup>

Lõige 3 sisaldab otsekohaldatavat õigust ja see on seadusandja jaoks siduv. Sellest järeldub, et ametiasutustel ei ole õigust isikuid vahi alla võtta või nende isiklikku vabadust mingite muude meetmetega piirata, välja arvatud vahetult kuriteolt tabamise korral. Seega langevad ära nt kõik ametnikele ülemuste poolt määratud distsiplinaarkaristused, mille puhul on ette nähtud arest.

I g a k o d a n i k u õigus nõuda pärast vangistamisest kolme päeva möödumist vangistatule vangistamise põhjuste teatavakstegemist on Eesti seadusandluse uuendus ja sarnaneb [Inglise õiguse tunnustatud põhimõtte ja allika] „Habeas Corpus Actiga“.

Lõige 4 on suunatud otse nii valitsusele kui ka seadusandjale ning vastab täpselt Saksamaa konstitutsiooni artikli 105 teisele lausele („Mitte kedagi ei tohi seaduses sätestatud kohtuniku juurest üle viia“).

**§ 9. Eestis ei või karistada kedagi tema teo pärast ilma, et see tegu karistusvääriliseks oleks tunnustatud seaduses, mis enne selle teo kordasaatmist maksma hakanud.**

See paragrahv väljendab kolme põhimõtet: mitte kedagi ei tohi karistada tegude eest, mis nende toimepanemise ajal ei olnud karistatavad; mitte kedagi ei tohi karistada tegude eest, mis ei ole karistatavad seaduste alusel (seega ei saa rakedada tavaõigust ega kohaldada karistust analoogia alusel); mitte kedagi ei tohi karistada muul viisil kui kohtulikus korras (tuleneb § 8 lõikest 4 ja §-st 68).

**§ 10. Kodu on puutumatu. Ei või olla tungimist eluasemesse või selle läbiotsimist muidu kui juhtumistel ja nõuete täitmisel, mis on seaduses tähendatud.**

See paragrahv on suunatud kohtu- ja haldusasutuste, aga mitte seadusandja vastu.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Maddison ja Angelus pidasid selle lausega ilmselt silmas, et isikupuutumatus oli osaliselt sätestatud lihtsa piiriklausli ehk lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusena, mida seadusandja sai piirata mistahes põhjusel, mis ei olnud põhiseadusega keelatud. Autorid kasutasid algtekstis järgmist sõnastust: „Das Recht der Unantastbarkeit der Person ist nicht dem Gesetzgeber, wohl aber der Verwaltung gegenüber gewährleistet.“ – *Toim.*

<sup>54</sup> Maddison ja Angelus pidasid selle lausega ilmselt silmas, et ka kodu puutumatus oli sätestatud lihtsa piiriklausli ehk lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusena, mida seadusandja sai

Avaliku võimu sissetung korterisse on lubatud mitte üksnes kurjategijate jälitamiseks ja kuritegude uurimiseks, vaid ka mõnel muul juhul, kui seadusandja on seda vajalikuks pidanud (nt sõjaväelaste sundkorras majutamine, kohtutäituri tegevus jne).

**§ 11. Eestis on usu ja südametunnistuse vabadus. Keegi ei ole kohustatud korda saatma usutunnistuslikke tegusid, olema usutunnistusliku ühingu liige ega kandma selle kasuks avalikke kohustusi.**

Usuliste talituste täitmine on takistamatu, kui see ei käi avaliku korra ja kõlbluse vastu.

Usutunnistus ega ilmavaade ei või vabanduseks olla kuriteo kordasaatmisele või kodaniku kohuste täitmisest kõrvalehoidmisele.

Riigiusku Eestis ei ole.

See paragrahv väljendab kiriku täielikku lahutatust riigist ning tagab usu- ja südametunnistusevabaduse, usutalituste täitmise vabaduse ning vabaduse ühineda usuühinguteks ja nende liitudeks. Riik ei saa kedagi sundida usutoiminguid läbi viima, usuühingu liige olema või kandma sellise ühingu heaks avalik-õiguslikke kohustusi, küll aga on usuühingul endal distsiplinaarvõim oma liikmete üle.

Lõikes 3 eristatakse religiooni maailmavaatest (vrd Saksamaa konstitutsiooni art 137 lg 7<sup>55</sup>). Põhiseaduse vastuvõtmisega kaotati vaimulike ja mõne usulahu liikmete õigus mitte täita kaitseväeteenistuskohustust. Seda põhimõtet on täpsemalt rakendatud uues kaitseväeteenistuse seaduses (RT 1926, 43). Leedu põhiseaduses on muide sätestatud vaimulike vabastamine sõjaväeteenistusest (§ 83).

Viimane lõige rõhutab veel eriti kiriku lahutatust riigist. Paragrahv 11 küll sisaldab otsekohaldatavat õigust, kuid tegelikult lahutati kirik riigist alles aastal 1925/26 järgmiste seadustega: 1. usuühingute ja nende liitude seadus (RT 1925, 183/184), mis jõustus 1. jaanuaril 1926 ja millega kirikud ja teised usuühingud pidid end määratlema eraõiguslike ühingute ja liitudena, üldjoontes samadel alustel nagu tavalised ühingud ja nende liidud; uute usuühingute asutamine on

---

piirata mistahes põhjusel, mis ei olnud põhiseadusega keelatud. – *Toim.*

<sup>55</sup> Saksamaa konstitutsiooni art 137 lg 7 kohaselt peeti usuühingutega samaväärseks ühinguid, kes tegelevad maailmavaate kujundamisega. Kättesaadav koos muudatustega: *Verfassung des Deutschen Reiches (Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919)*, documentArchiv.de – *Toim.*

võrdsustatud poliitiliste ühingute ja nende liitude asutamisega, s.t nad registreerivad oma põhikirjad siseministeeriumis, kui nad soovivad saada juriidilise isiku õigusi, muul juhul peavad nad kahe nädala jooksul pärast ühingu asutamist esitama siseministeeriumile oma põhikirjad (millele aga esitatakse palju vähem vormilisi nõudmisi kui esimesena nimetatud ühingute põhikirjadele) koos juhatuse liikmete nimekirjaga; 2. perekonnaseisu seadus (RT 1925, 191/192), mis jõustus 1. juulil 1926 ja millega kiriklik ristimine, laulatus ja matus kaotasid igasuguse juriidilise tähenduse; 3. matmispaikade seadus (RT 1925, 171/172), mis jõustus 16. novembril 1925 ja millega endistele<sup>56</sup> kirikutele ja usuühingutele kuuluvaid surnuaedu tunnustati avalike matmispaikadena, kuhu võis matta igaüht olenemata kuuluvusest mistahes usuühingusse; uusi avalikke matmispaiku saavad asutada üksnes omavalitsused. E r a matmispaiku (kiriklikke ja teisi) saab asutada siseministri loaga.

Kiriku lahutamise riigist ei kadunud usuõpetus siiski koolide kohustuslike õppeainete hulgast, see otsustati 17., 18. ja 19. veebruaril 1923 toimunud rahvahääletusel avalike algkoolide kohta. Avalikkude algkoolide seaduse (RT 1920, 75/76 ja 1923, 35) ja avalikkude keskkoolide seaduse (RT 1922, 155/156 ja 1923, 97/98) kohaselt on usuõpetus avalikes koolides korraline õppeaine, seevastu pole õpetus kohustuslik ei õpetajatele ega õpilastele. Tartu ülikooli usuteaduskonnal on endiselt teiste teaduskondadega võrdne staatus.

Usuühingute ja nende liitude seaduses sätestatakse mõned piirangud välismaalastele. Viimased võivad juhatuse liikmed või alalised vaimulikud olla üksnes valitsuse loaga. Ühingute, seltside ja nende liitude registreerimise seaduse (RT 1926, 37) kohaselt vajavad välismaalaste usuühingud juriidilise isiku õiguste omandamiseks valitsuse luba.

Usulist ühinemisvabadust piirab usuühingute ja nende liitude seaduse § 10 lg 2, mille kohaselt sellised ühingud ja nende liidud, kes tunnustavad kõrgeima kirikuvõimu kandjana väljaspool Eesti piiri asuvat vastava usutunnistuse kõrgeimat kirikuvõimu (Rooma-Katoliku Kirik ja Piiskoplik Metodisti Kirik), vajavad tegutsemiseks valitsuse luba.

Siseministril on õigus sulgeda usuühinguid ja nende liite, kui nende tegevus ohustab avalikku korda või kõlblust.

<sup>56</sup> Väljendiga „ehemalige Kirchen und Religionsgesellschaften“ pidasid Maddison ja Angelus ilmselt silmas asjaolu, et usuühingute ja nende liitude seaduse (RT 1925, 183/184) tähenduses oli tegemist n-õ endiste kirikute ja usuühingutega, mis pidid end ümber registreerima eraõiguslikeks ühinguteks ja nende liitudeks. Sisuliselt oli tegemist kirikute ja usuühingute seniste surnuaedadega. – *Toim.*

§ 12. Teadus, kunst ja nende õpetus on Eestis vaba. Õpetus on kooliealistele lastele sunduslik ja rahvakoolides maksuta. Vähemusrahvustele kindlustatakse emakeele õpetus. Õpetusandmine seisab riigi ülevälve all.

Kõrgemaile õppeasutustele kindlustatakse autonoomia neis piirides nagu seda ette näeb nende asutuste seadusandlikul teel kinnitatud põhikiri.

Selle paragrahvi lõige 1 vastab üldiselt Saksamaa konstitutsiooni artiklitele 113, 142, 144, 145.

Esimene lause on küllap suunatud haldusasutuste, aga mitte seadusandja vastu.<sup>57</sup> Lause pelgalt passiivsele iseloomule<sup>58</sup> viitas Asutavas Kogus rahvasaadik Ernits, kes soovis, et lauset täiendataks täpselt Saksamaa konstitutsiooni (art 142) mõttele vastavaks (AKP IV, veerg 726). Tegelikult toimus see kultuurkapitali seadusega (RT 1925, 27/28, 109/110), milles nähti ette kunstide, teaduste ja ka spordi ning kunstnike ja teadlaste edendamine ja toetamine.

Teist ja kolmandat lauset on rakendatud avalikkude algkoolide seadusega (vt ka selgitusi § 11 kohta) ja avalikkude keskkoolide seadusega (vt ka selgitusi § 11 kohta). Seaduse järgi on koolikohustuslikud kõik lapsed, kes kooliaasta alguseks (1. august) saavad seitsmeaastaseks, kuni algkooli lõpetamiseni või kuni 16. eluaastani. Algkoolis kestab õppeaeg kuus aastat. Seaduses nähakse veel ette spetsiaalsed, kaheaastase õppeajaga täienduskoolid lastele, kes keskkooli ei lähe. Algkoolide ülalpidamise eest hoolitsevad riik ja omavalitsused. (Võib avada avalikke eraalgkoole, need peavad vastama riiklike ja omavalitsuste koolide tüübile. Üksikasju reguleerib eraõppeasutuste seadus, RT 1927, 97.) Õppetöö ja (vaesemate puhul) ka õppevahendid on tasuta.

Algkoolid jagunevad õpilaste emakeele järgi eesti, saksa, vene, rootsi jne koolideks. Emakeel määratakse rahvuse alusel. Kui vanemad on eri rahvusest, määravad lapse rahvuse vanemad. Vanemate arvamuste lahknemise korral määratakse lapse emakeeleks see kodune keel, mida laps räägib kõige paremini.

Keskkool on samuti emakeelne.

<sup>57</sup> Maddison ja Angelus pidasid selle lausega ilmselt silmas, et teadust, kunsti ja nende õpetust sai seadusandja siiski piirata põhjusel, mis ei olnud põhiseadusega keelatud. – *Toim.*

<sup>58</sup> Maddison ja Angelus kasutasid väljendit „nur passiven Charakter des Satzes“. Lause passiivse iseloomu all mõeldi Villem Ernitsa seisukohta, et selline sõnastus jättis riigi ekslikult mittesekkuvasse ehk passiivsesse rolli: „Riik, kui kultuuriline riik, ei saa siin mitte passiivne olla. Sellepärast teen ettepaneku vastu võtta lisalause: „Riik võtab osa teaduse ja kunsti toetamisest ja edendamisest.““ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 136, 03.06.1920, vrg 726. – *Toim.*

Riigipoolse järelevalve suhtes kinnitab põhiseadus kehtivat õigust; see kontroll oli ette nähtud juba „Eestimaa koolivalitsuse ajutises korralduses“ (RT 1918, 6 ja 10) ja määruses<sup>59</sup> maakonna- ja linnakoolinõunikkude kohta (RT 1920, 39/40); seda on laiendatud haridusministeeriumi korraldusega<sup>60</sup> (RT 1921, 19).

Lõikes 2 nimetatud autonoomia tähendab omavalitsust, mida rakendati Tartu ülikooli suhtes Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli seadusega (RT 1925, 122/123). Riikliku asutusena allub Tartu ülikool haridusministeeriumile.

**§ 13. Eestis on vabadus omi mõtteid avaldada sõnas, trükis, kirjas, pildis või kujutuses. Seda vabadust võib kitsendada ainult kõlbuse ja riigi kaitseks.  
Tsensuuri Eestis ei ole.**

See paragrahv kinnitab kehtivat õigust, mis oli sätestatud nii Venemaa Ajutise Valitsuse kui ka Eesti seadustes ajakirjanduse, avalike etenduste ja kogunemiste kohta. Paragrahv on suunatud haldusasutuste vastu, seab aga ka seadusandjale teatavad piirid.<sup>61</sup>

Paragrahvis 13 nimetatud mõtete avaldamise vabadust on uuesti reguleeritud järgmiste seadustega: raamatukaupluste, ajalehekontorite, -kioskite, laenuraamatu-kogude ning lugemistubade avamise ja trükitoodete käsümüügi seadus (RT 1923, 43), trükiseadus (RT 1923, 43), avalikkude ettekannete seadus (RT 1923, 43), koosolekute seadus (RT 1922, 79). Kaitseväelastel on keelatud aktiivselt osa võtta poliitilistest miitingutest, koosolekutest ja kihutustööst (kaitseväeteenistuse seaduse § 31 lg 2). Välismaalased ei tohi olla perioodiliste trükiste<sup>62</sup> vastutavad toimetajad.

<sup>59</sup> Eestikeelses Riigi Teatajas oli õigusakti ametlik nimetus „Määrus maakonna- ja linnakoolinõunikkude kohta“, kuid Maddisoni ja Angeluse tõlkes nimetati seda seaduseks: „Gesetz, betr. die Schulräte der Kreise und Städte“. – *Toim.*

<sup>60</sup> Maddison ja Angelus kasutasid nimetust „Organisationsgesetz des Bildungsministeriums“. Riigi Teatajas oli õigusakti ametlik nimetus „Haridusministeeriumi korraldus“. RT 18.03.1921, 19. – *Toim.*

<sup>61</sup> Maddison ja Angelus pidasid selle lausega ilmselt silmas, et väljendusvabadus oli sätestatud kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusena, mida seadusandja sai piirata ainult kõlbuse ja riigi kaitseks. – *Toim.*

<sup>62</sup> Maddisoni ja Angeluse tõlkes *Druckschriften*, mis toonases eesti keeles oli „trükitoode“. Trükiseaduse § 2 sätestas: „Trükitoodete all mõistetakse selles seaduses igasuguseid trükimasinal ehk mõne muu mehaanilise või keemilise abinõuga paljundatud ja publikumile avaldamiseks määratud kirjutisi, maale, joonistusi, gravüüre, kujutusi, plaane, kaarte ja tekstiga või sõnalise seletusega helitöid.“ RT 24.03.1923, 43. – *Toim.*



Põhiseaduses mainitud kitsendustest sätestatakse uues trükiseaduses: perioodiliste trükitoodete väljaandja<sup>63</sup> kohustus avaldada kuulutusi, vastutav toimetaja saab olla üksnes valimisõiguslik isik, kelle alaline elukoht on Eestis. Keelatud on ilma vastava ametiasutuse loata avaldada salajasi ametlikke pabereid ja dokumente. Valitsusel on õigus keelata teatavaks ajaks kaitseväe suurust ja tugevust puudutavate andmete avaldamine. Politsei võib sarnaselt Saksamaa 7. mai 1874. aasta riikliku pressiseaduse §-dega 23 ja 24 trükiseid ajutiselt konfiskeerida (koos järgneva kohtuliku kontrolliga), kui need sisaldavad andmeid kaitseväe kohta, mille avaldamise valitsus on keelanud, on kõlblusvastased (pornograafia) või kutsuvad üles kehtiva korra kukutamisele. Trükikodadele, litograafiatöökodadele ja teistele sarnastele ettevõtetele kehtib lisaks tavalistele üldtingimustele politsei teavitamise kohtustus<sup>64</sup>.

Avalikkude ettekannete seaduse kohaselt on kohustus teavitada politseid ja mõnel juhul on vaja pädeva ametiasutuse luba. Teatavatel juhtudel võib politsei avaliku esituse lõpetada. Kui avalikult esitatav trükis sisaldab kuriteo tundemärke, on politseil õigus keelata selle ettekande kordamine (koos järgneva kohtuliku kontrolliga). Alaealiste kohta kehtivad avalikele etendustele juurdepääsu piirangud<sup>65</sup>.

Raamatukaupluste ja sarnaste ettevõtete avamisest tuleb seaduse kohaselt teavitada politseid.

**§ 14. Eestis on kindlustatud sõnumite ja kirjade saladus, mis edasi antakse posti, telegrahvi ja telefoni või mõnel muul üldtarvitaval teel. Erandeid teha on õigus kohtuvõimudel seadustes ettenähtud juhtumistel.**

<sup>63</sup> Maddison ja Angelus kasutasid sõna *Herausgeber* ehk väljaandja. Ilmselt mõeldi siiski trükiseaduse §-s 12 sätestatud vastutava toimetaja kohustust: „Walitsusasutuste poolt awaldamiseks saadetud teadaandeid ja kuulutusi on kuulutusi awaldawa perioodilise trükitoote wastutaw toimetaja kohustatud awaldama ühes kahest lähemast ilmuwast perioodilise trükitoote numbris hariliku kuulutusmaksu eest.“ RT 24.03.1923, 43. – *Toim.*

<sup>64</sup> Maddison ja Angelus kasutasid väljendit „Anzeigepflicht bei der Polizei“. Ilmselt peeti teavitamise kohustuse all silmas trükiseaduse §-s 18 sätestatud trükikodade ja teiste samaväärseks peetud ettevõtete kohustust teavitada ettevõtte avamisest kirjalikult kohalikku politseiülemat. Lisaks oli trükiseaduse §-s 20 sätestatud kohustus saata 24 tunni jooksul pärast trükitoote väljaandmist kaheksa eksemplari kohalikule politseiülemale. RT 24.03.1923, 43. – *Toim.*

<sup>65</sup> Maddisoni ja Angeluse kasutatud sõna *Aufführung* vasteks toonases eesti keeles oli „ettekanne“. Ettekandeks peeti avalikkude ettekannete seaduse kohaselt näitemängu, ooperit, kontserti, kino, tsirkust ja teisi sarnaseid üritusi (§ 1), lisaks restorani, kabareed, kohvikut ja teisi sarnaseid kohti, kus korraldati avalikke ettekandeid (§ 4). Ilmselt peeti selles lauses alaealiste kohta kehtinud piirangute all silmas avalikkude ettekannete seaduse §-des 11–14 sätestatud piiranguid eelkõige alla 16-aastaste ja 4-aastaste laste kohta. RT 24.03.1923, 43. – *Toim.*

See paragrahv kinnitab esiteks juba varem tagatud niinimetatud postisaladust ja teiseks tagab sõnumite edasiandmise saladuse mitte üksnes juba olemasolevate, vaid ka võimalike muude abivahendite puhul.

Paragrahv 14 seab piirid seadusandjale ja annab talle võimaluse piirata siin antud vabadust üksnes kohtute huvides. Kohtuasutustena tuleb siin mõista üksnes kohtuid, mistõttu on vaieldav, kas vangide kirjade tsenseerimine prokuratuuri või vanglate juhtkonna poolt on kooskõlas põhiseadusega.

**§ 15. Eestis on kindlustatud õigus pöörata kaebustega ja palvetega vastavate avalikkude asutuste poole. Pöördumiste kaasas ei tohi käia mingi surveabinõu. Vastavad asutused on kohustatud asjale andma seadusliku käigu.**

Paragrahv käsitleb niinimetatud petitsiooniõigust. Riigikohtu otsuse (ROK 1923, 64) kohaselt hõlmab avalike asutuste poole pöördumise õigus mitte üksnes haldusasutuste ja seadusandliku kogu poole pöördumist, vaid ka kohtute poole pöördumist.

See õigus ei ole üksnes üksikisikutel, vaid ka isikute ühendustel ja oma-valitsustel. Petitsiooniõigus on lisaks kodanikele ka välismaalastel, nemad peavad pöördumise<sup>66</sup> koostama riigikeeles. Tuleks veel märkida, et Riigikogule esitatavaid pöördumisi käsitlevad täpsemad sätted on Riigikogu kodukorras seni puudu, pöördumisi saab arutlusele panna ettepanekutena (vt § 52).

See õigus hõlmab nii kirjalikku kui ka suulist pöördumist.

**§ 16. Ei ole tarvis mingisugust eelluba riigiametnike kohtulikule vastutusele võtmiseks.**

See paragrahv kõrvaldab niinimetatud administratiivgarantii<sup>67</sup> või eelloa ja kinnitab kehtivat õigust (Venemaa Ajutise Valitsuse 1917. aasta seaduse jõuga määrus riigiametnike kriminaal- ja tsiviilõigusliku vastutuse kohta<sup>68</sup>).

Põhiseadus ei sisalda peale selle paragrahvi riigiametnikke käsitlevaid õigusnorme. Riigiteenistust reguleerivad riigiteenistuse seadus (RT 1924, 149) ja eri-

<sup>66</sup> Maddison ja Angelus kasutasid sõna *Bittschrift*, eesti keeles „palvekiri“. Siin on see tõlgitud kui „pöördumine“, mida põhiseaduse § 15 teises lauses kasutati koondnimetusena kaebuste ja palvete kohta. – *Toim.*

<sup>67</sup> Maddisonil ja Angelusel *administrative Garantie*, sisuliselt riigiametnike puutumatus. – *Toim.*

<sup>68</sup> Постановление Временного Правительства 11 апреля 1917 года об уголовной и гражданской ответственности служащих. Собрание узаконений и распоряжений правительства 1917, 86. – *Toim.*

seadused (kohtunike ja kohtuametnike osas Vene kohtukorraldusseadus, politseiametnike osas politseikorraldus jne).

**§ 17. Liikumine ja elukoha muutmine on Eestis vaba. Selles vabaduses ei või kitsendada ega takistada kedagi muidu kui kohtuvõimude poolt.**

**Tervishoidlikel põhjustel võivad seda vabadust kitsendada või takistada ka teised võimud vastavais seadustes ettenähtud juhtumistel ja korras.**

Paragrahv sisaldab õigust vabalt liikuda üksnes Eesti piires ja seetõttu saab seadusandja piirata väljasõitu välismaale. Riigikohtu 1926. aasta otsuse kohaselt (ROK 1926, 40) on pädevatel asutustel väljarändamise juhtumite puhul kohustus analüüsida, mil määral on väljarändamine riigi huvides.

Poola põhiseadus nagu ka Saksamaa konstitutsioon tagavad kodanikele väljarändamisvabaduse, ent seda võib seadusega piirata, Soome põhiseaduses on ette nähtud vastav eriseadus, Leedu põhiseadus ei nimeta põhiõiguste hulgas liikumisvabadust üldse, Läti põhiseaduses puudub Prantsusmaa konstitutsiooni eeskujul kodanike põhiõiguste loetelu.

Paragrahviga 17 on kõik kehtivas Vene passiseaduses sätestatud liikumisvabaduse piirangud<sup>69</sup> riigisiselt kaotatud ja pass on oluline üksnes isikut tõendava dokumendina.

Kohtuvõimude all peame mõistma üksnes kohtuid (ka eeluurimiskohtunikke), sama käib ka §-de 8 ja 14 kohta.

Liikumisvabadust saavad üldiselt piirata üksnes kohtuvõimud, tervislikel põhjustel kitsendamise õiguse võib seadusandja anda ka haldusasutustele.

Välismaalaste liikumisvabadust kitsendab sisse- ja väljasõidulubade väljastamine. Siseministril on õigus täielikult keelata välismaalaste viibimine teatavates piirkondades. Siseminister võib välismaalasi oma korralduse alusel maalt välja saata; Eesti kodanikke ei ole seevastu võimalik maalt välja saata.

<sup>69</sup> Maddison ja Angelus pidasid ilmselt silmas enne 1917. aasta revolutsiooni Venemaal kehtinud isikut tõendavate dokumentide korda ja sellega seotud liikumisvabaduse küsimusi. Vene impeeriumis kehtis 1894. aastal vastu võetud elamislubade regulatsioon (Положение о видах на жительство), mis oli kuni 1917. aastani passisüsteemi ametlikuks aluseks. Suurem muudatus tehti 1894. aasta elamislubade regulatsiooni 1906. aastal, kui täpsustati õigust valida vabalt elukohata. Положение о видах на жительство 1894. – RA, ЕАА.2599.2.513; C. Steinwedel. Making Social Groups, One Person at a Time: The Identification of Individuals by Estate, Religious Confession, and Ethnicity in Late Imperial Russia. – J. Caplan, J. Torpey (toim.). Documenting Individual Identity: The Development of State Practices in the Modern World. Princeton, Oxford 2001, lk 67 jj. – *Toim.*

**§ 18. Kõigil Eesti kodanikkudel on õigus avalikku rahu rikkumata koosolekuid pidada sõjariistadeta.**

**Ühinguisse ja liitudesse koondumine on Eestis vaba.**

**Streigi vabadus on Eestis kindlustatud.**

**Neid õigusi võib seadus piirata ainult avaliku julgeoleku huvides.**

Paragrahv ei ole suunatud üksnes haldusasutuste, vaid ka seadusandja vastu, kes saab loetletud õigusi piirata üksnes avaliku julgeoleku huvides.<sup>70</sup> Asjaomastes seadustes on sätestatud järgmised kitsendused: 1) 1. juuni 1922. aasta koosolekute seadus (RT 1922, 79): keeld pidada koosolekuid teatavates kohtades, koosolekuid saavad kokku kutsuda ja juhatada üksnes täisealised kodanikud, kelle kodanikuõigusi ei ole kitsendatud (järelilikult saavad välismaalaste ja alaealiste koosolekuid kokku kutsuda ja juhatada üksnes täisealised Eesti kodanikud), teatamiskohustus, siseministri luba rahvusvaheliste konverentside ja kongresside jaoks, kohaliku politsei esindaja kohalviibimine, teatavatel juhtudel koosoleku lõpetamine politsei poolt; 2) 26. märtsi 1926. aasta ühingute ja nende liitude seadus (RT 1926, 37): põhikirja ja juhatuse nõue kõigi poliitiliste ühingute puhul (mitte üksnes juriidilise isiku õiguste omandamise puhul), poliitiliste ühingute kohustus esitada kohalikule politseiülemale oma põhikiri ja juhatuse liikmete nimekiri, siseministri luba relvastatud ühingute asutamiseks, siseministri luba teatavatel juhtudel välismaiste ühingute ja liitudega ühinemiseks, keeld teatavaid ühinguid üldse asutada ja siseministri õigus teatavatel juhtudel ühinguid ja nende liite sulgeda (nuhtlusseadustikus ja riigikorra kaitse seaduses (RT 1925, 29/30) sätestatud juhtudel), õpilaste osalemise piiramine ühingute tegevuses, keeld kaitseväelastele poliitilistes ühingutes ja erakondades teatavaid ametikohti täita, välismaalaste ühingud vajavad juriidilise isiku õiguste omandamiseks valitsuse luba.

Teine lõige käib ainult selliste ühingute kohta, kes ei taotle kasumit. Ühinguks peetakse kolme või rohkema isiku ühendust, liiduks kahe või enama ühingu ühendust.

Streik on nuhtlusseadustiku kohaselt keelatud riigiteenistujatele ja riigiettevõtete töötajatele ning vee-ettevõtete, gaasivabrikute, raudtee-ettevõtete ja teiste üldsuse jaoks kasulike ettevõtete töötajatele.

<sup>70</sup> Maddison ja Angelus pidasid selle lausega ilmselt silmas, et põhiseaduse §-s 18 nimetatud õigused olid sätestatud kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigustena, mida seadusandja sai piirata ainult avaliku julgeoleku huvides. – *Toim.*

**§ 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.**

Paragrahv on suunatud haldusasutuste vastu, seadusandja võib neid õigusi oma äranägemisel kitsendada.<sup>71</sup> Nii võivad näiteks kohtutes ja ametiasutustes ametiasjus esineda üksnes isikud, kes oma ametipositsiooni tõttu on selleks volitatud. Arstid, insenerid jne peavad olema omandanud teatava haridustaseme. Teatavate ettevõtete avamiseks on vaja luba.

Välismaalastele on need õigused veelgi rohkem piiratud. Arstina praktiseerida soovivad välismaalased peavad valdama riigikeelt. Välisriigi ülikooli diplomit omavatel arstidel on kutsealal töötamiseks vaja meditsiinilise konsiiliumi luba. Riigiteenistusse võib välismaalasi tööle võtta üksnes valitsuse loal. Inseneride, arhitektide ja tehnikutena saavad end registreerida üksnes Eesti kodanikud. Välismaalastel, kes soovivad mingile ametikohale asuda, on vaja siseministeriumi luba, mis antakse üheks aastaks.

Siia kuuluvad ka alaealistele elukutse valikul kehtivad kitsendused.

**§ 20. Iga Eesti kodanik on vaba oma rahvuse määramises. Juhtumistel, mil isiklik määramine mitte võimalik ei ole, sünnib see seaduses ettenähtud korras.**

See paragrahv ei kohaldu välismaalastele. Iga Eesti kodanik on vaba oma rahvuse määramises, siinjuures aga tuleb rahvuse all mõista üksnes neid vähemusrahvuste rahvusi, keda on sellistena nimetatud põhiseaduses ja (selle alusel vastu võetud) kultuuroromavalitsuse seaduses<sup>72</sup> (s.t sakslased, venelased, rootslased ja muud rahvused, kelle koguarv Eestis on suurem kui 3000 hinge).

Põhiseaduse järgi saavad vähemusrahvusesse kuuluda kodanikud, kes oma vere poolest kuuluvad mõnda vähemusse, aga ka need, kes selle või teise vähemuse kultuuri omaks on tunnistanud (vt ka E. Maddison, „Die nationalen Minderheiten Estlands und ihre Rechte“<sup>73</sup>, lk 9). Juhtudel, mil enesemääramine on võimatu,

<sup>71</sup> Maddison ja Angelus pidasid selle lausega ilmselt silmas, et vabadus valida elukutset ja avada ettevõtteid oli sätestatud lihtsa piiriklausli ehk lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusena, mida seadusandja sai piirata mistahes põhjusel, mis ei olnud põhiseadusega keelatud. – *Toim.*

<sup>72</sup> Vähemusrahvuste kultuuroromavalitsuste seadus. RT 1925, 31–32. – *Toim.*

<sup>73</sup> E. Maddison. Die nationalen Minderheiten Estlands und ihre Rechte. Tallinn 1926. Sama pealkirjaga, täiendatud väljaanne ilmus 1930. aastal. – *Toim.*

määratakse see seaduses sätestatud korras, s.t seda teevad vanemad, eestkostjad, kuraatorid jne (vt ka selgitusi § 12 kohta).

Riigikohus on seisukohal (ROK 1926, 15), et seadusandja võib seda õigust täpsemalt reguleerida ja isegi kitsendada. Riigikohtu arvamuse järgi võiks seadusandja või – kultuuroromavalitsuse seaduse alusel – isegi valitsus esitada tingimusi rahvuse määramise põhjendamiseks.<sup>74</sup>

**§ 21. Eesti piirides elavate vähemusrahvuste liikmed võivad ellu kutsuda oma rahvuskultuurilistes ja hoolekande huvides sellekohaseid autonoomseid asutusi, nii palju kui nad vastu ei käi riigihuvidele.**

Autonoomsete asutuste all peame mõistma omaavalitsuse põhimõttele tuginevaid, seega avalik-õiguslikke asutusi. Paragrahv sisaldab õigust, mis ei ole otsekohaldatav, vajades seega rakendusseadust. Paragrahvis 21 käsitletud õigus kehtib ainult Eesti elanike kohta.

Seda õigust on juba ositi rakendatud, nimelt 12. veebruari 1925. aasta vähemusrahvuste kultuuroromavalitsuse seadusega (RT 1925, 31/32). See seadus, mille esimese eelnõu koostas rahvasaadik K. Päts ja mis lõplikult töötati välja valitsuse projektina<sup>75</sup> endise siseministri ja praeguse Riigikogu esimehe K. Einbundi<sup>76</sup>

<sup>74</sup> Maddisoni ja Angeluse viidatud Riigikohtu administratiivosakonna 26. veebruari 1926. aasta otsuses selgitas Riigikohus järgmist: „Ettetoodust selgub, et rahvuse määramise õiguse üldised juhtmõtted on ära tähendatud Põhiseaduse § 20 ja Vähemusrahvuste Kultuuroromavalitsuse Seaduses ning et viimase seaduse § 17 ja 29 põhjal Vabariigi Valitsuse poolt väljaantud määruses on otskohe ette nähtud isikutunnistuses rahvuse kohta tehtud märkuste parandamise õigus ja võimalus kodanikkude teadaannete põhjal. Kuna aga maksvais seadusis ja seadusjõulises kohuslikes määruses ei leidu nende Eesti kodanikkude oma rahvuse määramise õiguse kitsendusi, kes 18 aastat vanad ja oma rahvuse määravad rahvuse järele, mis Eestis vähemusrahvaks tunnustatud, siis ei ole ka Siseministeeriumil seaduslikku alust omalt poolt kitsendusi luua ja keelduda, isegi põhjusi nimetamata, isikutunnistuses rahvuse kohta tehtud märkuste, parandamisest.“ Riigikohtu otsused 1926, Õigus lisa. Tartu 1927, lk 23. Vt täpsemalt vähemusrahvuste kohtuliku kaitse kohta: K. Rebane. Rahvuse vaba määramine – kas põhiseadusega tagatud kodanikuõigus II maailmasõja eelses Eesti Vabariigis? – *Juridica* 2019/10, lk 723–730; K. Rebane. Vähemusrahvuste õiguste kohtulik kaitse Riigikohtu administratiivosakonna praktikas 1920–1940. Magistritöö. Tartu 2019. – *Toim.*

<sup>75</sup> Maddison ja Angelus kasutasid sõna *Regierungsprojekt*, s.t valitsuse eelnõu. – *Toim.*

<sup>76</sup> E. Maddison ja O. Angelus pidasid silmas Karl August Einbundi ehk eestistatud nimega Kaarel Eenpalu. Eenpalu peetakse Eesti politsei rajajaks, ta oli 1919–1920 riigikontrolör, 1920, 1921–1924 ja 1924–1926 siseminister. 1926–1934 (vaheaegadega) III, IV ja V Riigikogu esimees. 1934–1938 siseminister ja peaministri asetäitja, 1938–1939 peaminister. 1919–1920 Asutava Kogu liige, 1920–1934 ja 1937 I–V Riigikogu koosseisu liige, 1938–1940 Riigivolikogu liige. Vt Vabariigi Presidendi Kantselei andmed: <https://www.president.ee/et/ceesti-vabariik/ceesti-riigipead/4146-kaarel-eenpalu/layout-headofstate.html>. – *Toim.*

juhtimisel, tugineb maaomavalitsuste seadusele<sup>77</sup>, selle erinevusega, et kultuuromavalitsuste territoorium hõlmab kogu vabariiki ja mitte üksnes üksikuid maakondi, et kultuuromavalitsuse pädevus puudutab ainult ühte ülesannet ja et selle omavalitsuse liikmed ei ole kõik Eesti kodanikud ja ka mitte kõik vastavasse rahvusesse kuuluvad kodanikud, vaid üksnes need, kes on vastavasse rahvusnimekirja kantud (vt E. Maddison, *ibid.*).

**§ 22.** Neis kohtades, kus elanikkude enamus ei ole Eesti, vaid kohalikul vähemusrahvusel, võib kohalikkude omavalitsusasutuste asjaajamise keeleks olla selle vähemusrahvuse keel, kus juures igal ühel õigus on tarvitada neis asutustes riigikeelt. Kohalikud omavalitsusasutused, kus vähemusrahvuse keel tarvitusel, peavad riigikeelt tarvitama läbikäimises riiklikkude asutustega, kui ka nende teiste omavalitsusasutustega, kus ei ole tarvitusel sama vähemusrahvuse keel.

Paragrahv sisaldab otsekohaldatavat õigust ja kinnitab üldjoontes kehtivat korda (30. märtsi 1917. aasta määrus „Eesti kubermangu administratiivlise walitsuse ja kohaliku omawalitsuse ajutise korra kohta“<sup>78</sup> ja Vene tsaari 14. septembril 1885 kinnitatud normid riigikeele kasutamise kohta Liivi-, Eesti- ja Kuramaa ametiasutustes). Põhiseadusega jõustus kehtiv kord ka linnades ja alevites.

<sup>77</sup> Maddison ja Angelus kasutasid sõnastust „Gesetze, betr[efflich]. die Land-Selbstverwaltungen“. Ilmselt kasutasid nad maaomavalitsuste seadust üldnimetusena, mis tähistas mitut õigusakti, mis reguleerisid kommentaari kirjutamise ajal omavalitsuste korraldust. 1937. aasta Maaomavalitsuste Liidu ajakirjas rõhutati killustunud regulatsiooni kodifitseerimise vajadust, kuna omavalitsuste korraldus toetus Eestis ka siis veel mitmele eri ajajärgust pärit õigusaktile: „Vallaomavalitsuse korraldus toetub veel praegugi peamiselt Baltimaa vallakogukondade seadusele 1866. aastast ning Vallavolikogude valimise ja vallavolikogude ning vallavalitsuste korraldamise seadusele 1926. aastast. Peale selle maksavad ja on leidnud käsitamist terve rida vanu seadusi ja korraldusi, nagu: Baltimaa talurahvaasutiste juhtimise seadus, Eestimaa talurahva seadus, Liivimaa talurahva seadus, Ajutine valla semstvo seadus, Vene talurahva seadus, Kubermangu ja maakonna semstvo seadus, Kogukondlikkude koormatuste seadus, Toitlusseadus ja terve rida eestiaegseid üksikuid seadusi vallaomavalitsuste maksude, ametkonna õiguste ja kohuste, järelevalve ning muude alade kohta.“ [Anon.] Vallaseadus seletuskirja valgustusel. – Maaomavalitsus: Eesti Maaomavalitsuste Liidu häälekandja 1937/4, lk 51. Vt täpsemalt Eesti omavalitsuste reformist 20. sajandil: T. Pae, E. Tammiksaar. „See on ülesanne, mis mõtlevate inimeste üle jõu on käinud.“ Valdade liitmise reformid Eestis. – Tuna 2015/4, lk 14 jj. – *Toim.*

<sup>78</sup> Venemaa Vabariigi Ajutise Valitsuse määrus „Eesti kubermangu administratiivlise walitsuse ja kohaliku omawalitsuse ajutise korra kohta“ 30. märtsil 1917. – 1917. RA, ERA.78.1.2. – *Toim.*

**§ 23. Saksa, Vene ja Rootsi rahvusest kodanikkudel on õigus pöörata riiklikkudesse keskasutustesse kirjalikult oma keeli. Eriseaduses määratakse ligemalt nende rahvuste keelte tarvitamine kohtus ja kohalikkudes riiklikkudes asutustes, kui ka omavalitsusasutustes.**

Esimene lause sisaldab otsekohaldatavat õigust ja sellega tahetakse öelda, et loetletud vähemusrahvustesse kuuluvatel kodanikel ei ole mitte üksnes õigus kasutada oma emakeelt suulises suhtluses riiklike keskasutustega, vaid iseäranis ka kirjalikus suhtluses.

Teine lause vajab rakenduseseadust ja kinnitab üldiselt juba kehtivat korda (lisaks § 22 selgituses mainitud seadustele veel ka ajutiste kohtute sisseseadmise seadus ja ajutised administratiivseadused, vt selgitusi § 5 kohta). Keeleseaduse eelnõu<sup>79</sup> on valmis ja ootab Riigikogus vastuvõtmist.

**§ 24. Eraomandus on Eestis igale kodanikule kindlustatud. Ilma omaniku nõusolekuta võib seda võõrandada ainult üleüldistes huvides seaduste põhjal ja seadustes ettenähtud korras.**

See paragrahv on suunatud haldusasutuste vastu ja sellega tahetakse kaitsta eraomandit haldusasutuste seadusevastaste ja seadusliku aluseta sekkumiste eest. Sundvõõrandamine on võimalik ainult seaduste alusel ja seadustega ettenähtud korras. Kuna selles paragrahvis ei ole juttu tasu maksmisest võõrandamise korral (nagu Leedu põhiseaduses), tekib küsimus, kas seadusandja võib anda ka võõrandamise korralduse ilma tasu maksmiseta. Sellele küsimusele tuleb vastata jaatavalt. See õigus tuleneb Asutava Kogu aruteludest põhiseaduse vastuvõtmisel, kus rahvasaadik Teemant tegi muudatusettepaneku täiendada paragrahvi sõnadega „õiglase tasu eest“, mida aga vastu ei võetud. (Teisiti arvab prof dr E. Berendts, „Völkerrecht und Zwangsenteignung“ – *Dorpater Nachrichten* 1924, nr 114, 115, 116.) Seetõttu tuleb igas võõrandamiseseaduses lahendada ka tasu maksmise küsimus. Sellega muudab § 24 nimetatud tähenduses kehtivat õigust. Seda paragrahvi käsitlevates aruteludes pidas Asutav Kogu iseäranis silmas juba varem vastu võetud maaseadust (RT 1919, 79/80), millega viidi täide suurmaaomanduste

<sup>79</sup> Eesti esimene keeleseadus võeti vastu 1934. aasta novembris ning see jõustus 1. jaanuaril 1935. Riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste ametlikuks asjaajamiskeeleks määrati eesti keel, kuid ametlik välissuhtlus võis toimuda võõrkeeles. Eesti keele kõrval sätestati vähemusrahvuse keele kasutamise õigus. RT 02.11.1934, 93. – *Toim.*



sundvõõrandamine. Sellekohane tasu maksmise seadus võeti vastu 5. märtsil 1926 (RT 1926, 26).

**§ 25. Majandusliku elu korraldamine Eestis peab vastama õigluse põhimõtetele, mille sihiks on inimeseväärilise ülespidamise kindlustamine sellekohaste seaduste läbi, mis käivad harimiseks maasaamise, eluaseme- ja töösaamise, samuti emakaitse, tööjõukaitse ning nooruse, vanaduse, töövõimetuse või õnnetuste puhul tarviliku toetuse saamise kohta.**

Paragrahv ei sisalda otsekohaldatavat õigust, on üksnes juhtnõör seadusandjale ja kinnitab sotsiaalkindlustusvaldkonnas juba kehtivat korda.<sup>80</sup> Edasiste sammudena selles valdkonnas võiks eelkõige mainida maaseadust (vt ka selgitusi § 24 kohta), maakorralduse seadust (RT 1926, 23), kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadust (RT 1926, 16), hoolekandeseadust (RT 1925, 120/121) ning riigiasutustes ja -ettevõtetes töötavate tööliste pensioni seadust (RT 1926, 23).

**§ 26. Kodanikkude õiguste ja vabaduste üleslugemine eelseisvais §§ (6–24) ei kõrvalda mitte teisi õigusi, mis järgnevad selle põhiseaduse mõttest ehk on temaga kokkukõlas.**

Kodanikkude vabaduse ja põhiõiguste erakorralised kitsendused astuvad jõusse seaduslikus korras kindla tähtajani väljakuulutatud kaitseseisukorra puhul vastavate seaduste põhjal ja piirides.

Esimene lõige tunnustab kodanike põhiõigustena selliseid õigusi, mis – ehkki neid põhiseaduses üksikult sätestatud ei ole – on põhiseaduse aluspõhimõtetega kooskõlas, nii nt õigus elukohale riigis, mis võrdub keeluga kodanikke maalt välja saata või piirata nende kodumaale tagasipöördumist.

Teise lõike kohaselt on lisaks tavalistele kitsendustele, mis on sätestatud eelnevate paragrahvide alusel vastu võetud seadustes, võimalikud ka erakorralised kitsendused. Need saavad jõustuda üksnes kaitseseisukorra puhul.

Kaitseseisukord ei tähenda siin mingit teatavat liiki erakorralist olukorda, vaid erakorralist olukorda üldiselt (Riigikohtu otsus 1926, nr 32). Seda peab reguleerima eriseadus: kaitseseisukorra väljakuulutamise ja jõustuvate kõik selles

<sup>80</sup> Vt uusimat uurimust selle paragrahvi kohta, kus on ka osutused varasematele asjassepuutuvatele kirjutistele: M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. „Inimväärilise ülespidamise kindlustamine“ Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseaduse järgi. – *Juridica* 2020/6, lk 439–450. – *Toim.*

seaduses ette nähtud – ja üksnes need – kodanike õiguste piirangud. Kaitse-  
seisukorra väljakuulutamise peab toimuma seaduses ettenähtud korras ja määratud  
ajaks. Seadus tunneb erakorraliste olukordadena sõjaseisukorda ja piiramis-  
olukorda (kindluste puhul).<sup>81</sup>

Paragrahvi 18 selgitustes mainitud riigikorra kaitse seadus ei ole kaitse-  
seisukorra seadus § 26 mõttes.

---

<sup>81</sup> Vt täpsemalt tollal kehtinud eriolukorraõigusest: J. Lindmets. Vene keisririigi õigus kui Eesti  
Vabariigi algusaegade eriolukorraõigus ja 1930. aasta kaitseseisukorra seaduse eeskuju.  
Magistritöö. Tartu 2020. – *Toim.*

## Peatükk III

### RAHVAST

„Alates 3. peatükiga ja lõpetades 9. peatükiga, määravad need peatükid lähemalt ära, missugusel alusel ja piirides üksikud kodanikud rahwaks koonduvad, ja mismoodi see rahwas, kelle kätte meie põhiseadus riigis kõrgema wõimu on andnud, seda wõimu hakkab käsitama ja riigis teostama neid ülesandeid, mida põhiseadus tema kätte usaldanud“ (peamine ettekandja A. Anderkopp, AKP IV, veerg 533).

**§ 27. Riigivõimu kõrgemaks teostajaks Eestis on rahvas ise oma hääleõiguslike kodanikkude näol. Hääleõiguslik on iga kodanik, kes on saanud kaksikümmend aasta vanaks ja on olnud vahetpidamata vähemalt ühe aasta Eesti kodakondsuses.**

See paragrahv kinnitab veel kord § 1 peamist mõtet.

Selle ja järgmise paragrahvi tähenduses ei tule rahva all mõista mitte kõiki Eesti kodanikke, vaid üksnes neid, keda selles paragrahvis on nimetatud.

Põhiseadusjärgne valimisea piir (20 aastat) ja täisealisus tsiviilseaduste kohaselt (21 aastat) põhiseaduse vastuvõtmise ajal ei kattunud. Ettepanekut (rhs J. Teemant) tõsta valimisiga 21 aastale Asutavas Kogus vastu ei võetud, selle asemel alandati tsiviilseaduste täisealisuse alammäära 1922. aastal 20 aastale (täisealisuse alammäära vähendamise seadus, RT 1922, 74/75).

Üheaastane tähtaeg naturaliseeritud kodanikele on mõeldud poliitiliste õiguste saamise katseajaks.

**§ 28. Hääleõiguslikud ei ole kodanikud: 1) kes seadusandlikus korras on tunnistatud nõdra- või hullumeelseks ja 2) pimedad, kurtummad ja pillajad, kui nad on eestkostmise all.**

Hääleõigusest jäetakse ilma mõned liigid kuritegijaid Riigikogu valimiseaduse põhjal.

Lõikes 1 nimetatud eestkoste käib nii pillajate kui ka pimedate ja kurtummade kohta. Sõnastus võimaldab aga ka teistsugust tõlgendust, seni puudub Riigikohtu vastav otsus.

Lõikes 2 ette nähtud piirangud on täpsemalt sätestatud Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduses (RT 1926, 16).<sup>82</sup>

**§ 29. Rahvas teostab riigivõimu: 1) rahvahääletamise, 2) rahvaalgatamise ja 3) Riigikogu valimise teel.**

Paragrahv sätestab viisi, kuidas rahvas saab riigivõimu teostada, ja seab samas selle teostamisele piirid. Siin on otsedemokraatia põhimõtte seotud esindusdemokraatia põhimõttega.

**§ 30. Iga Riigikogu poolt vastuvõetud seadus jääb väljakuulutamata kahe kuu kestes tema vastuvõtmise päevast arvates, kui seda nõuab kolmas osa Riigikogu seaduslikust koosseisust. Kui selle aja jooksul kaksikümmendviis tuhat hääleõiguslikku kodanikku nõuab, et nimetatud seadus esitakse rahvale vastuvõtmiseks või tagasilükkamiseks, siis oleneb pärastine väljakuulutus rahvahääletuse tagajärgedest.**

Täpsemad normid on Riigikogu kodukorras (RT 1921, 33) ja RVS-s. Nimelt peavad vähemalt kolm Riigikogu liiget kolme päeva jooksul pärast vastava seaduse vastuvõtmist Riigikogu juhatusel kirjalikult teatama nõudmisest seadust mitte avaldada; nõutav hulk allkirju peab olema olema hiljemalt seitse päeva pärast vastuvõtmist.

RVS-s on sätestatud 50 000 Eesti marga (1 Saksa riigimark – 90 Eesti marka)<sup>83</sup> suuruse kautsjoni maksmine, et hakata koguma ettenähtud 25 000 kodaniku allkirju. Selle nõudmise põhiseaduslikkus on vaieldav. Sel teel rahvale hääletamiseks esitatud seadus loetakse vastuvõetuks, kui selle poolt on hääletanud enamus hääletusel osalejatest. Seadus loetakse tagasilükatuks, kui enamus

<sup>82</sup> Hääleõiguse piirangud põhiseaduse § 28 lg 2 tähenduses olid sätestatud Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse §-des 4 j. Näiteks sätestas § 4 lg 1: „Hääleõigusest jäävad ilma: 1) kes seadusjõusse astunud kohtuotsusega on mõistetud kui nad ei ole waremini õigusi tagasi saanud: a) sunnitööle, – kümne aasta jooksul pärast karistusaja lõppu; b) asumisele, wangiroodu, parandusmaja, wangimaja või kindluse õiguste kaotamise või kitsendamisega, wiie aasta jooksul pärast karistusaja lõppu.“ RT 26.02.1926, 16. – *Toim.*

<sup>83</sup> Riigimark (*Reichsmark*) võeti kasutusele 1924. aastal, USA dollari ja riigimarga suhte kohta vt Annual Report of the Director of the Mint, United States Government Printing Office. Washington 1928, lk 149. – *Toim.* Kommentaar algtekstis: Alates 1. jaanuarist 1928 on 100 marka = 1 krooniga = 1,11 Saksa riigimargaga.

hääletas selle vastu ja see enamus moodustab rohkem kui poole<sup>84</sup> viimastel Riigikogu valimistel osalenutest.

**§ 31. Rahvaalgatamise korras on kahelkümnelviiel tuhandel hääleõiguslikul kodanikul õigus nõuda, et seadus antakse, muudetakse või tunnistatakse maksvusetuks. Sellekohane nõudmine antakse väljatöötatud seaduseelnõuna Riigikogule. Riigikogu võib eelnõu seadusena välja anda või tagasi lükata. Viimasel juhtumisel pannakse eelnõu rahvale ette vastuvõtmiseks või tagasilükkamiseks rahvahääletamise korras. Tunnistab rahvahääletusest osavõtjate enamus eelnõu vastuvõetuks, omandab ta seadusliku jõu.**

Täpsemad üksikasjad on sätestatud RVS-s. Et rahvaalgatust korraldada, s.t et saaks alustada 25 000 allkirja kogumist, peavad seda eelkõige nõudma 500 hääleõiguslikku isikut ja sisse tuleb maksta 50 000 Eesti marga suurune kautsjon. Mõlema tingimuse põhiseaduslikkus on vaieldav.

Riigikogu peab kõnealuse seaduseelnõu kohta otsuse langetama kahe kuu jooksul pärast nimetatud 25 000 allkirja juhatusele üleandmist. Kui Riigikogu eelnõu tagasi lükkab, toimub hiljemalt kahe kuu jooksul rahvahääletus. Kui tagasilükatud eelnõu poolt hääletas enamus hääletusel osalejatest ja see enamus moodustab rohkem kui poole viimastel Riigikogu valimistel osalejatest, loetakse eelnõu vastuvõetuks, vastasel korral tagasilükatuks. See tingimus on vastuolus põhiseaduse selge tekstiga, milles on juttu üksnes osavõtjate enamusest.

**§ 32. Kui rahvas lükkab tagasi Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse või võtab vastu Riigikogu poolt tagasilükatud seaduse, kuulutatakse välja uued Riigikogu valimised, mis võetakse ette hiljemalt seitsekümmendviis päeva pärast rahvahääletamist.**

<sup>84</sup> Silmas on peetud Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse §-s 37 sätestatud: „Riigikogu poolt wastuvõetud seadus, kui see wabariigi põhiseaduse § 30. põhjal rahvahääletamisele pannakse, loetakse rahvahääletamisel wastuvõetuks, kui ta poolt on sellest hääletamisest osavõtjate enamus. Riigikogu poolt wastuvõetud seadus, kui see wabariigi põhiseaduse § 30. põhjal rahvahääletamisele pannakse, loetakse tagasilükatuks ja rahvaalgatuse korras Riigikogule esitatud ja tema poolt tagasilükatud seaduseelnõu (wabariigi põhiseaduse § 31.) loetakse wastuvõetuks, kui esimesel juhtumisel seaduse vastu ja teisel juhtumisel seaduseelnõu poolt rahvahääletamisest osavõtjate enamus on, ja see enamus moodustab vähemalt poole nende hääleõiguslikkude kodanikkude arwust, kes wiimastest Riigikogu walimistest osa wõtsid.“ RT 26.02.1926, 16. – *Toim.*

Selles paragrahvis on sätestatud ainus võimalik Riigikogu laialisaatmise viis, kusjuures õigus Riigikogu laiali saata on üksnes rahval. Seejuures ei ole tegemist kohese laialisaatmisega, vaid pelgalt Riigikogu koosseisu ametiaja lühendamisega, sest selle volitused kestavad kuni uute valituks osutunud liikmete nimekirjade avaldamiseni ja seni jätkab Riigikogu oma seadusandlikku tööd.

Siiani on Riigikogu laiali saadetud ühel korral: 1923. aastal usuõpetuse lisamise tõttu algkoolide õppekavasse kohustusliku õppeainena (vt ka § 11 selgitusi).

Riigikogu valimised kuulutab välja Riigikogu valimiste peakomitee.

### **§ 33. Rahvahääletused sünnivad Riigikogu juhatuse ülevalvel. Rahvahääletamise alused ja kord määratakse eriseaduses.**

Selle paragrahvi kohaselt on Riigikogu juhatus ainus ja kõrgeim instants rahvahääletuse korraldamise küsimustes (seega pole seda näiteks kohus) ja seadusandja ei saa teda asendada ühegi teise instantsiga; selle poolest erineb rahvahääletuse korraldamine Riigikogu valimistest.

**§ 34. Rahvahääletamisele ei kuulu ega või rahvaalgatamise teel otsustamisele tulla eelarve ja laenude tegemine, maksuseadused, sõjakuulutamine ja rahutegemine, kaitseseisukorra väljakuulutamine ja lõpetamine, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamine, samuti ka lepingud võõraste riikidega.**

Selles paragrahvis tuleb näha §-des 1, 27 ja 29 deklareeritud rahva õiguste piiramist, mida rhs K. Päts ka Asutavas Kogus rõhutas (AKP IV, veerg 612). Peamise ettekandja A. Anderkopi sõnavõtust selle paragrahvi kaitsmisel ilmnevad põhjendused, mis olid selle vastuvõtmise ajendiks: kui maksuseadusi saab rahvahääletuse teel tagasi lükata, siis riik kaotab oma tulud, teiste sõnadega likvideerib end; sõjas võib sõjatüdimus panna inimesed sõjale ei ütlemata, mis võrdub riikliku idee eitamisega ja tähendab riigi surma; sama käib kaitseseisukorra väljakuulutamise, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni kohta; ka lepingud teiste riikidega ei või tulla rahvahääletusele, kuna nad nõuavad väga peent otsustamist, ettevaatust ja seisukorrast arusaamist (AKP IV, veerud 547, 548).

## Peatükk IV

### RIIGIKOGU

Riigikogu on Eesti parlament, mis koosneb ainult ühest kojast. Selle peatüki arutelul tehti erisuguseid ettepanekuid, kuidas rahvaesindust nimetada, muu hulgas ettepanek nimetada seda parlamendiks. Lõpuks lepiti kokku praeguses nimetuses, tõenäoliselt põhjusel, et sõna „riigikogu“ vastab kõige paremini põhiseaduse mõttele, mille kohaselt on Riigikogu kogu, kus on esindatud rahvas.

#### § 35. Rahvaesitajana teostab riigi seadusandlikku võimu Riigikogu.

Paragrahv väljendab põhimõtet, et seadusandlik võim kuulub rahvale ja et Riigikogu teostab võimu rahva esindajana ja rahva kontrolli all. Sellega aga ei öelda, et Riigikogu ülesanne oleks üksnes õigusloome.

#### § 36. Riigikogus on sada liiget, kes valitakse üleüldisel, ühetaolisel, otsekoheisel ja salasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtete alusel.

Riigikogul on õigus oma liigete arvu suurendada; sellekohane seadus hakkab maksma järgmistel Riigikogu valimistel.

Riigikogu valimisseadus antakse välja eriseadusena.

Erinevalt Saksa, Soome, Poola ja Leedu põhiseadustest, mis jätavad rahvasaadikute arvu määramise tavalise seadusandja hooleks, sätestab Eesti põhiseadus miinimumi, alla mille Riigikogu liikmete arv langeda ei tohi, annab aga seejuures seadusandjale võimaluse algset rahvasaadikute arvu suurendada. (Teisiti on Lätis, kus põhiseadus sätestab rahvasaadikute arvuna 100.)

Arvu sada sätestamisel (esimene Eesti seadusandlik kogu Maapäev koosnes 60-st, Asutav Kogu 120-st rahvasaadikust) oli määrav otsedemokraatia põhimõte, s.t näha ette võimalikult palju saadikuid, et võimalust mööda oleks esindatud kõik huvirühmad. Lisaks sellele mängisid rolli ka puhtpraktilised kaalutlused: oldi arvamusel, et väiksem arv saadikuid raskendaks komisjonide tööd.

Kehtiv valimisseadus võeti vastu 18. veebruaril 1926 (RT 1926, 16). Valimisi korraldab peakomitee. See koosneb Riigikogu esimehest ja juhatuse liikmetest, ühest apellatsioonikohtu (kohtupalati) liikmest kohtupalati valikul ja prokuratuuri esindajast, kelle nimetab kohtuminister. Peakomitee istungitel osalevad

sõnaõiguslike<sup>85</sup> liikmetena kandidaatide nimekirjade esindajad. Peakomiteel on õigus pöörduda Riigikohtu üldosakonna<sup>86</sup> poole palvega tuua selgust vaidlustes valimistega seotud küsimustesse. Peakomitee otsuseid, mis puudutavad kandidaatide nimekirjade tühistamist ja valimistulemuste väljaselgitamist, saab halduskohtumenetluse korras Riigikohtus vaidlustada.<sup>87</sup>

Valimisseaduses on sätestatud 50 000 Eesti marga suuruse kautsjoni maksmine kandidaatide nimekirja esitamisel. Nimekirja kandidaadid loetakse valituks, kui sellest nimekirjast on valituks osutunud vähemalt kaks esindajat. Mõlema nõudmise põhiseaduslikkus on vaieldav (Riigikohus on teisel arvamusel, 1926. aasta otsus<sup>88</sup>).

Valimisseadus hõlmab ka riigikorra kaitse seaduse (vt § 18 selgitusi) sätteid ja sätestab selliste nimekirjade tühistamise (kandidaatide puhul, kes veel ei ole

<sup>85</sup> Riigikogu valimise, rahvahääletuse ja rahvaalgatamise seaduse § 12 sätestas: „Riigikogu walimiste peakomitee istungitest wõiwad osa wõtta nimekirjade ühenduste ja iseseiswate nimekirjade esitajad (§ 48), kuid sõnaõigus on neil ainult nende poolt esitatud nimekirjade ühendusi wõi iseseiswaid nimekirju puudutawates küsimustes.“ RT 26.02.1926, 16. – *Toim.*

<sup>86</sup> Maddison ja Angelus kasutasid nimetust „Plenum des Staatsgerichts“. Riigikohtu dokumentides kasutati 1921. ja 1924. aastal organi nimetusena nii „üleüldine osakond“ kui ka „üldosakond“. 1922. aastal on ajakirjas Õigus kasutatud üldkogu nimetust. Riigikohtu üleüldise osakonna 05.04.1921, otsus nr 7 – 1921. RA, ERA.1356.1.675; Riigikohtu üldosakonna 08.09.1924, otsus nr 41 – 1924. RA, ERA.1356.1.675; Aruanne Riigikohtu tegevuse kohta 1921. aastal. – Õigus 1922/1, lk 13. – *Toim.*

<sup>87</sup> Silmas on peetud kaebuse esitamise võimalust Riigikohtu administratiivosakonnale, mis toimus kõrgeima halduskohtuna. – *Toim.*

<sup>88</sup> 1926. aastal arutas Riigikohus Tööraha Liidu kaebust kandidaatide nimekirja eest nõutud 50 000 marga kautsjoni tagasimaksmise asjas. Kaebuses paluti tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks Riigikogu valimise, rahvahääletuse ja rahvaalgatamise seaduse § 45, mille kohaselt jäeti 50 000-margalise kautsjon tagasi maksmata, kui nimekirjast või nimekirjade ühendusest ei pääsenud Riigikogusse ühtegi esindajat. Riigikohus jättis kaebuse läbi vaatamata. Kohtu väitel oli kaebeõiguse piirang sätestatud Riigikogu valimise, rahvahääletuse ja rahvaalgatamise seaduse §-s 11, mille kohaselt võis Riigikohtu administratiivosakonnale esitada kaebuse Riigikogu valimiste peakomitee otsuse peale ainult nimekirjade tühistamise ja valimiste tagajärgede kokkuvõtmise asjas. Tööraha Liidu kaebus ei vastanud kohtu hinnangul neile kriteeriumitele. (Riigikohtu administratiivosakonna 14.06.26, otsus nr 1048 II – 1926. RA, ERA.1356.2.146) Tööraha Liidu kaebusega sarnased argumendid esitas 1926. aastal Riigikohtule ka Rahvuslik-Vabameelne Erakond. Sealjuures soovis erakond, et Riigikohus tunnistaks põhiseadusega vastuolus olevaks nii Riigikogu valimise, rahvahääletuse ja rahvaalgatamise seaduse § 45 kui ka sama seaduse § 92. Paragrahvi 92 kohaselt võeti Riigikogu liikmete kohtade jaotamisel arvesse ainult need nimekirjad ja nimekirjade ühendused, mis said vähemalt kaks Riigikogu liikme kohta. Riigikohus jättis ka selle kaebuse läbi vaatamata, viidates samuti Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse §-s 11 sätestatud kaebeõiguse piirangule. (Riigikohtu administratiivosakonna 14.06.1926, otsus nr 1049 II – 1926. RA, ERA.1356.2.145) – *Toim.*



Riigikogu liikmed), mille on üles seadnud riigivastased organisatsioonid, mis oma tegevuse tulemusena on seaduses sätestatud korras suletud, ja samas mahus selliste nimekirjade tühistamise, mille järgi valitud liikmetest vähemalt pooled on teatavate riigivastaste kuritegude tõttu kohtulikus korras vastutusele võetud ja Riigikogu loal vangistatud. Ka nende normide põhiseaduslikkus on vaieldav.<sup>89</sup>

Valimised viiakse läbi kümnes valimisringkonnas d'Hondti valimissüsteemi<sup>90</sup> kohaselt.

### § 37. Õigus Riigikogu liigete valimisest osa võtta või ennast Riigikogu liikmeks valida lasta on igal Eesti kodanikul, kes on hääleõiguslik.

<sup>89</sup> 1925. aastal avaldas Maddison riigikorra kaitse seaduse eelnõu kohta ajakirjanduses seisukohta, et tema hinnangul ei olnud valimisnimekirjade tühistamise meede kooskõlas põhiseadusega. (E. Maddison. Riigikorra kaitse seaduse eelnõu puhul. – Päevaleht 03.02.1925, lk 2) Siinses kommentaaris ta tegelikult kordas oma varasemat seisukohta. Juba üheksa päeva pärast riigikorra kaitse seaduse avaldamist Riigi Teatajas, s.o 28. veebruaril 1925, kasutas siseminister seaduse §-s 3 antud pädevust, et tühistada tagasiulatuvalt Tööräva Ühise Väerinde 1923. aasta valimisnimekirjad ja lõpetada ühise väerinde liikmete volitused linna ja maakonna omavalitsusorganites. (Siseministri määrus nr 389. RT 06.03.1925, 37–38) Selle juhtumiga seotud sisuline põhiseaduspärasuse kontrolli küsimus oli Riigikohtus arutusel 1927. aastal. Riigikohus leidis, et riigikorra kaitse seaduse rakendamine koostoimes maakonnanõukogude valimise seadusega oli kooskõlas põhiseadusega (eelkõige §-s 76 sätestatud valimiste põhimõtetega). Kohus pidas põhiseaduspäraseks, et riigikorra kaitse seaduse rakendamise tulemusel omavalitsusorganitest välja langenud liikmete kohad jagati teiste kandidaatide vahel maakonnanõukogude valimise seaduse alusel. (Riigikohtu administratiivosakonna 01.02.1927 ja 08.02.1927 otsus nr 343 I – 1927. RA, ERA.1356.2.97) – *Toim.*

<sup>90</sup> Esindusorgani kohtade jaotamise täpsem meetod oli sätestatud Riigikogu valimise, rahvahääletuse ja rahvaalgatamise seaduse §-des 91–99. Kasutati Belgia juristi ja matemaatiku Victor Joseph Auguste D'Hondti (1841–1901) järgi nime saanud D'Hondti jagajate meetodit, mis soosis enim hääli saanud nimekirju. Paragrahv 91 sätestas: „Igale arwessewõetud nimekirjade ühendusele, samuti ka igale iseseiswale kandidaatide nimekirjale antud hääle arw jagatakse järgimööda arwudega 1, 2, 3, 4 jne.; jagamisel saadud arwudest eraldatakse wälja niimitu kõige suuremat arwu, kuipalju walitakse Riigikogu liikmeid; need arwud seatakse ritta wähenewas järjekorras. Wiimane tähendatud arwudest on walimise jagaja. Iga nimekirjade ühenduse, samuti ka iseseiswa nimekirja peale langew Riigikogu liikmete kohtade arw määratakse ära nii nimekirjade ühendusele, kui ka iseseiswale kandidaatide nimekirjale antud hääle arwu walimise jagajaga jagamise kaudu. Kui niisugusel Riigikogu liikmete kohtade jaotamisel nimekirjade ühenduste wõi iseseiswate kandidaatide nimekirjade keskel wiimane koht mitme ühenduse wõi iseseiswa kandidaatide nimekirjale langeb, siis antakse eesõigus sellele ühendusele wõi nimekirjale, millele kõige rohkem hääli antud. Ühesuguse häälearwu juures otsustatakse küsimus liisuga.“ RT 26.02.1926, 16. D'Hondti meetodi ja ajaloo kohta täpsemalt vt A. Tangian. *Analytical Theory of Democracy: History, Mathematics and Applications*. Cham 2020, lk 906 jj. – *Toim.*

See paragrahv sisaldab otsekohaldatavat õigust, mille kohaselt kõigil hääleõiguslikel kodanikel on aktiivne ja passiivne valimisõigus, seega ka kaitseväelastel, naistel, omavalitsuste täitevvõimu esindajatel ja riigiametnikel, viimastel järgmises paragrahvis sätestatud piirangutega.

**§ 38. Riigikogu liikmed, väljaarvatud Vabariigi Valitsuse liigete abid, ei või olla Vabariigi Valitsuse ega tema asutuste poolt nimetatud ametites.**

Seega peavad kõik haldusasutuste poolt ametisse nimetatavad riigiteenistujad, kes on valitud Riigikogusse, kas riigiteenistusest lahkuma või oma Riigikogu liikme volitustest loobuma. (Muu hulgas ei valita põhiseaduse kohaselt valitsusliikmete abisid Riigikogus, vaid neid nimetab samuti valitsus.) Selle paragrahvi vastuvõtmisel olid määravad järgmised põhjendused: esiteks peab riigiteenistuja alluma distsiplinaarkorrale ega saa seega täielikult täita oma kodanikukohust rahvasaadikuna, teiseks ei oleks võimalik palgata nii suurt hulka riigiteenistujaid, et mõne puudumine teenistust ei kahjustaks (ettekandja O. Strandman, AKP IV, veerg 826). Sellega lükati tagasi rahvasaadik Jansi ettepanek, kes tahtis seda paragrahvi üles ehitada Saksa eeskujul järgi.<sup>91</sup>

Riigikogu organite (juhatus, vanematekogu, Riigikontroll) poolt ametisse nimetatavad või valitavad ametnikud ja kohtuasutuste poolt ametisse nimetatavad ametnikud võivad olla Riigikogu liikmed. Kohtunikele võib seadusandja (vt § 72) selle keelata.

**§ 39. Iga kolme aasta järele võetakse ette uued Riigikogu valimised. Riigikogu liigete volituste algus arvatakse Riigikogu valimiste tagajärgede väljakuulutamise päevast.**

Teisest lausest selgub Riigikogu kontinuiteet (ettekandja O. Strandman: „Kuna meil aga presidenti olemas ei ole, siis on kõrgem võim riigis riigivolikogul<sup>92</sup> ja

<sup>91</sup> Sotsiaaldemokraat Johan Jans viitas Asutavas Kogus sõnavõtuga esinedes Saksamaa eeskujule, öeldes, et ta pooldas riigiteenistujate võimalust olla parlamendi liige ja saada puhkust valimiste ettevalmistamiseks. Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 138, 08.06.1920, vrg 825. – *Toim.*

<sup>92</sup> Läbirääkimiste ajal nimetati parlamenti põhiseaduse eelnõu järgi riigivolikoguks. Eesti Rahvaerakonna liige Johannes Reinthal tegi Asutavas Kogus ettepaneku kasutada parlamendi tähistamiseks „riigivolikogu“ asemel nimetust „riigikogu“. Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 138, 08.06.1920, vrg 813. – *Toim.*

selle järele wõiks riigiwolikogu sedasama öelda: *Le roi est mort, vive le roi*, et kuningas on surnud, elagu kuningas!“ AKP IV, veerg 827).

Kodukorra selgitamiseks vastu võetud vanematekogu otsuse kohaselt esitatakse seaduseelnõud, mida üks Riigikogu koosseis vastu pole võtnud, järgmisele Riigikogu koosseisule üksnes siis, kui isikud ja institutsioonid, kellel on õigus seaduseelnõusid esitada, seda sõnaselgelt soovivad, kusjuures eelnõud pannakse esimesele lugemisele, isegi kui nad eelmises Riigikogu koosseisus juba olid esimesel või teisel lugemisel vastu võetud. Vastamata arupärimisi enam päevakorda ei panda.

Esimene lause võimaldab tõlgendust, et ametiaeg ei kesta mitte kolm aastat, vaid kauem, nimelt valimiste läbiviimise aja võrra.

Uute valimiste korraldamine on peakomitee (vt ka § 36 selgitusi) ülesanne, Riigikogu esimehe ülesanne on hoolitseda selle eest, et peakomitee saab õigel ajal tegevust alustada.

Väljakuulutamise tähendab avaldamist Riigi Teatajas.<sup>93</sup>

**§ 40. Juhtumisel, kui Riigikogu liige kaotab oma valimisõiguse, on vangistatud Riigikogu loal, lahkub surma läbi või volitusi maha pannes, astub tema asemele valimisseaduse korras uus liige eelmises paragrahvis ettenähtud tähtjani.**

Tuleb märkida, et siin ei ole mõeldud mitte igasugust vangistamist, vaid üksnes eeluurimisvangistust, mida kriminaalkohtupidamise seadustiku<sup>94</sup> kohaselt (§ 419) saab kohaldada üksnes selliste kuritegude toimepanemisel, mille eest seaduses on ette nähtud õiguste kaotamine.

**§ 41. Riigikogu astub kokku korraliseks istungjärguks igal aastal oktoobri esimesel esmaspäeval.**

<sup>93</sup> Maddison ja Angelus kasutasid sõnastust, mille kohaselt *Veröffentlichung* tähendas nii väljakuulutamist kui ka avaldamist: „Die Veröffentlichung bedeutet die Veröffentlichung im Staatsanzeiger.“ – *Toim.*

<sup>94</sup> Maddison ja Angelus kasutasid nimetust *Strafprozeßordnung*. Arvatavasti peeti silmas toona kehtinud Vene impeeriumi kriminaalkohtupidamise seadustikku. Устав уголовного судопроизводства: (Свод законов т. XVI, ч. 1, изд. 1914. года): со всеми дополнениями и изменениями в России до 28 ноября 1917 года и в Эстонии с 11 ноября 1918 года по 1 июня 1923 года включительно. Tartu 1923. Kui 1934. aastal võeti vastu uus kriminaalkohtupidamise seadustik (RT 22.10.1934, 89), siis hakati seda nimetama ka vanaks kriminaalkohtupidamise seadustikuks. Vt Arvustus: Kriminaalkohtupidamise seadustik: kommentaaridega, koostanud K. Matto, Tallinn 1934. Eesti Politsei 1935/1, lk 51. – *Toim.*

Paragrahv väljendab õigust end ise kokku kutsuda ja pakub samal ajal vähemusele kaitset Riigikogus.<sup>95</sup> Sellest paragrahvist tuleneb istungjärkude jaotus. Riigikogu istungite toimumise kohta ei ole põhiseaduses sätestatud, tegelikkuses toimuvad istungid pealinnas Tallinnas (Reval).

**§ 42. Riigikogu Juhatus võib Riigikogu kokku kutsuda ka erakorralisteks istungiteks, kui asjaolud seda nõuavad. Ta peab seda tegema, kui seda nõuab Vabariigi Valitsus või 1/4 Riigikogu seaduslikust koosseisust.**

Riigikogul on küll õigus ise kokku tulla, kuna ta aga ei suuda ette näha erakorraliste istungite vajadust, on juhatusele – s.t ikka Riigikogule endale, mitte aga institutsioonidele väljaspool Riigikogu (nt valitsusele) – antud õigus erakorralisi istungeid kokku kutsuda.

**§ 43. Riigikogu valib oma esimesel peale valimist istungil esimehe ja teised juhatause liikmed. Seda istungit juhatab kunni esimehe valimiseni eelmise Riigikogu esimees.**

Paragrahv väljendab jällegi Riigikogu kontinuiteeti.

Juhatause liikmete arvu ei ole põhiseaduses sätestatud; kodukorra kohaselt koosneb juhatus esimehest<sup>96</sup>, tema esimesest ja teisest abiesimehest, sekretärist ja tema esimesest ja teisest abist. RVS kohaselt lõpevad vana juhatause volitused Riigikogu uue esimehe valimisega, see säte kuulub tegelikult kodukorda.

Juhatus valitakse salajasel hääletusel, valituks osutub kandidaat, kes sai üle poole kõigi Riigikogu liikmete häältest (s.t üle 50). Kui ükski juhatause liikme

<sup>95</sup> Ilmselt pidasid Maddison ja Angelus vähemuse kaitse all silmas seda, et Riigikogu enesekorraldusõiguse raames võib parlamendi enamusel tekkida võimalus korraldada tööd vastuolus parlamendi vähemuse arvamusega. Kui korralise istungjärgu toimumise aeg on põhiseaduses võimalikult täpselt sätestatud, siis ei ole enamusel võimalik seda oma soovi järgi muuta. Asutava Kogu täiskogus põhiseaduse § 41 sõnastus vaidlusi ei põhjastanud. Teisel lugemisel selgitas ettekandja Otto Strandman, et esialgu oli plaanis põhiseaduses sätestada kaks istungjärgu aega, millest üks oleks olnud kevadel. Siiski arvati, et minimaalselt kohustuslik on üks istungjärk ja teise võib vajaduse tekkides kokku kutsuda erakorralisena. Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 138, 08.06.1920, vrg 827 j. – *Toim.*

<sup>96</sup> Kommentaari algtekstis on lisatud sulgudes selgitus saksakeelsele lugejale sõna „esimees“ kohta: „(estnisch „esimees“, eigentlich Vorsitzender, gebräuchlicher ist aber die Bezeichnung Präsident)“. Selgituse sisuks on, et eestikeelne „esimees“ on saksa keeles tegelikult *Vorsitzender*, aga saksa keeles kasutatakse pigem nimetust *Präsident*. – *Toim.*

kandidaat ei saanud nii palju hääli, toimub teine valimisvoor, kusjuures valituks loetakse kõige rohkem hääli saanu. Häälte võrdsuse korral otsustab liisuheitmine.

**§ 44. Riigikogu annab välja oma kodukorra, mis avaldatakse seadusena.**

Erinevalt teiste riikide põhiseadustest ei ole Eesti põhiseaduses (nagu ka Leedu põhiseaduses) ette nähtud kodukorra vastuvõtmist seadusena, mis oleks seadusandja jaoks siduv. See on seletatav presidendi puudumisega põhiseaduses, kes võiks teostada järelevalvet õigusaktide vormilise õigsuse üle, mis (vt § 86 selgitusi) on põhiseaduse kohaselt kohtute ülesanne.

**§ 45. Riigikogu liikmed ei ole seotud mandaatide läbi.**

Paragrahvist tuleneb esiteks, et Riigikogu liikmed on kogu rahva, mitte pelgalt mõne rühma esindajad, ja et teiseks ei ole Riigikogu liikmed seotud mitte ühegi partei ega huvirühmaga ega valijate mitte mingisuguste ülesannete või korraldustega.

**§ 46. Riigikogu on otsustusvõimeline, kui on koos vähemalt pooled liikmed tema seaduslikust koosseisust.**

Põhiseadus puudutab üksnes kvoorumis küsimust, kõiki teisi hääletusküsimusi käsitletakse kodukorras.

**§ 47. Riigikogu koosolekud on avalikud. Ainult erakorralistel juhtumistel, kui sellega on nõus 2/3 koosolijaist liigetest, võib kuulutada Riigikogu koosoleku kinniseks.**

Põhiseaduse selle paragrahviga taheti takistada meelevaldset koosolekute kinniseks kuulutamist: koosolekut on võimalik kinniseks kuulutada üksnes erakorralistel juhtudel.

Paragrahv ei puuduta komisjonide koosolekuid, mille täpsemad reeglid nähakse ette kodukorras.

Karistusi käsitlevad sätted kinnistel koosolekutel arutatavate asjade avaldamise kohta on trükiseaduses (RT 1923, 43).

**§ 48. Riigikogu liige ei kannu mingisugust vastutust peale kodukorras ettenähtu poliitiliste avalduste eest, mis ta on teinud Riigikogus ja tema komisjonides.**

Saadikupuutumatus hõlmab üksnes Riigikogu liikme kui sellise tegutsemist Riigikogu täiskogus ja komisjonides. Avalduste all tuleb mõista ka hääletamist.

Käesoleva redaktsiooni kohta märkis ettekandja O. Strandman, et põhiseaduskomisjon jõudis arvamusele, et Riigikogu liikmeid ei saa poliitiliste kõnede tõttu vastutusele võtta, aga laimamisi ja teotamisi ei saa kaitsta (AKP IV, veerg 829). Riigikohtu kriminaalosakond oli eriarvamusel endise sõjaministri J. Sootsi kaebuse asjas Riigikogu liikme M. Martna vastu<sup>97</sup> ja H. Martna artiklis „Rahvaesindajate vastutamatus“ (Õigus 1926, nr 5 ja 6).

**§ 49. Ilma Riigikogu nõusolekuta ei või tema liiget vangistada, välja arvatud juhtumised, mil ta on tabatud kuriteolt. Niisugusel juhtumisel antakse vangistusest teada ühes selle põhjustega mitte hiljemini kui 48 tunni kestes Riigikogu Juhatusel, kes paneb selle ette Riigikogule otsustamiseks järgmisel koosolekul.**

Riigikogul on õigus oma liigetele määratud vangistust või teist kitsendust edasi lükata kunni Riigikogu istungjärgu vaheajani või volituste lõpuni.

Esimene lõige on seotud §-ga 40.

Teises lõikes on sätestatud karistuseks mõistetud vangistuse ja teiste kitsenduste edasilükkamine. Seejuures tuleks aga märkida, et loogiliselt võttes pole võimalik edasi lükata igasugust vangistust, vaid üksnes selliste kuritegude eest mõistetud, mille eest valimisõigust ära ei võeta.

**§ 50. Riigikogu liikmed vabastatakse nende volituste kestusel riigikaitse-teenistusest.**

<sup>97</sup> Ilmselt peeti silmas Riigikohtu kriminaalosakonna 19. ja 26. mai 1926. aasta otsust nr 74. Jaan Soots pöördus kohtusse, kuna Mihkel Martna olevat oma kõnes, mille ta pidas Riigikontrolli eelarve puhul Riigikogus 14. veebruaril 1923, tarvitanud Sootsi kohta au haavavaid ja laimavaid lauseid: „Kuulujutud räägivad, et härra Sõjaminister on riigikontrolliga kõrvuti lasknud ühe uurimise või juurdlemise toime panna selle sihtmärgiga, et asja sumbutada“; „Soots, kindralmajor, lasknud suvel omale sõjaväetöökodades vedrudega maavankri teha oma mõisa saatmiseks“ ja „mis härra kindral Sootsi tõearmastusse puutub, siis tahaksin ka siin selle peale tähendada, et härra Sootsile see mitte peavalu ei tee, kas ta küünar või kaks tõest kõrvale äigab“. Riigikohus leidis, et Mihkel Martna ei saanud kanda vastutust poliitilise sõnavõtu eest: „Riigikogu liikme poolt tema ametikohuste täitmisel ja Riigikogu koosolekul ettenähtud korras peetud kõned üksipuhas, kas need olid sihitud ametnikkude, teiste rahvasaadikute või eraisikute vastu, kuuluvad poliitiliste avalduste hulka, millest kõneleb Põhiseaduse § 48 ja mille eest Riigikogu liige ei kannu mingisugust vastutust.“ Vt Riigikohtu otsused 1926, Õiguse lisa. Tartu 1927, lk 135 j. – *Toim.*

Vabastuse põhjus on loomulikult vajadus võimaldada Riigikogul, s.t rahvaesindusel, segamatult tööd teha.

**§ 51. Riigikogu liikmed saavad sõiduraha ja tasu, mille suurus määratakse kindlaks seaduses ja mida Riigikogu võib muuta ainult järgnevate Riigikogu koosseisude kohta.**

Põhiseadus jätab sõidurahade ja tasude täpsemad normid lahtiseks: kas sõiduraha käib üksnes Riigikogu istungitele sõitmise kohta või kas neid sõidurahasid tuleb maksta Riigikogu liikmete kõigi sõitude eest; kuidas hüvitisi määrata: kas istungi kohta või kindla kuu- või aastapalgana. Nende küsimuste lahendamine on jäetud Riigikogu ülesandeks piiranguga, et iga Riigikogu koosseis ei saa kehtestatud norme muuta mitte enda, vaid üksnes Riigikogu järgmise koosseisu jaoks.

Hüvitise küsimust reguleerib Riigikogu liikmete tasu- ja sõidurahaseadus (RT 1926, 34), mille kohaselt Riigikogu esimees saab kuutasu riigivanema palga suuruses, Riigikogu liikmed 18 000 Eesti marka kuus pluss lisatasu komisjonide koosolekul osalemise, ettekandjaks olemise eest nii komisjonides kui ka Riigikogu täiskogus jne. Need lisatasud, mis sätestatakse täpsemalt kodukorras, ei tohi ületada 12 000 Eesti marka kuus, kusjuures koosolekutel puudumise eest saab teatavatel juhtudel teha mahaarvamisi. Lisaks sellele saavad Riigikogu liikmed korteri- ja sõiduraha ning Riigikogu liikmete tasuta sõidu seaduse (RT 1925, 197/198) alusel on neile sõitmine riigile kuuluvatel laevadel ja raudteedel tasuta.

**§ 52. Riigikogu annab välja seadusi, määrab riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve, otsustab laenude tegemise ja muid asju põhiseaduse alusel.**

Paragrahv sätestab Riigikogu pädevuse. „Muude asjade“ all peetakse silmas riigikontrolliaparaadi valimist (§ 55), valitsuse ametisse kutsumist ja ametist vabastamist (§ 59), välisriikidega sõlmitud lepingute kinnitamist (§ 60 p 3), otsuse tegemist sõja kuulutamise ja rahu sõlmimise kohta (§ 60 p 4), kaitseseisukorra väljakuulutamise ja (enne tähtaega) lõpetamise kinnitamist (§ 60 p 5 ja § 34), Riigikohtu kohtunike valimist (§ 69) ning mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise otsustamist (§ 82 ja § 34).

Ehkki parlamentaarse riigivalitsemisvormi põhimõtte kohaselt on seadus kõik see, mis seaduse vormis on vastu võetud, on põhiseaduses siin sõna „seadus“

all mõeldud selliseid seadusi, mis on seadused ka materiaalses mõttes (erinevalt prof dr S. von Csekey, „Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts“<sup>98</sup>).

Kodukorra kohaselt tuleb iga seadus vastu võtta kolmel lugemisel ja kui Riigikogu ei ole teisiti otsustanud, vaatab seaduseelnõud läbi redaktsioonikomisjon. Seadus loetakse vastuvõetuks, kui redaktsioonikomisjoni sõnastust puudutavate muudatusettepanekute üle on hääletamisega otsustatud või kui selliseid ettepanekuid ei tehta, siis komisjoni ettepanekul võtta seadus redaktsiooniliselt muutumata kujul vastu (tegelikult neljas lugemine). Kui seadust redaktsioonikomisjonile üle ei anta, loetakse see vastuvõetuks pärast kogu seaduse tervikuna hääletusele panekut, kui enamus hääletab selle poolt (pärast kolmandal lugemisel iga paragrahvi üle eraldi hääletamist, seega jällegi neljas lugemine). Välja arvatud seadused, mis on esitatud rahvaalgatuse korras ja mis võetakse vastu ühel lugemisel, kusjuures muudatusi teha ei ole lubatud. Esitiste<sup>99</sup> üle otsustatakse samuti ainult ühel lugemisel. Otsus tehakse lihthäälteenamusega, kui pole teisiti ette nähtud.

Seaduseelnõu ja esitis pannakse otse täiskogu päevakorda, kui esitaja seda kirjalikult nõuab või kui juhatus peab seda vajalikuks. Muul juhul annab juhatus eelnõu vastavale komisjonile ja teavitab sellest Riigikogu.

Õigus esitada seaduseelnõusid on igal Riigikogu liikmel, igal fraktsioonil, igal komisjonil ja valitsusel. Esitisi saavad ette panna iga Riigikogu liige, iga fraktsioon, iga komisjon, vanematekogu, Riigikogu esimees ja juhatus, valitsus ja selle üksikud liikmed, Riigikohus ja riigikontrolör ning eriseaduste alusel ka teised asutused ja ametnikud. Fraktsioon kodukorra mõistes tähendab Riigikogu liikmete rühma, kes on valitud ühenimelistest valimisnimekirjadest, millest on valituks osutunud vähemalt kolm saadikut; fraktsioon võib tekkida ka Riigikogus endas, sel juhul peab see aga koosnema vähemalt kuuest liikmest.

### § 53. Riigikogu poolt vastuvõetud seadused kuulutab välja Riigikogu Juhatus.

<sup>98</sup> Tartu ülikooli haldusõiguse ja -protsessi professor István Csekey rõhutas, et Eesti põhiseaduses ei ole kirjeldatud seadust materiaalses tähenduses, vaid käsitletakse ainult seaduse vastuvõtmise korraga seotud formaalseid aspekte. S. v. Csekey. Die Quellen des Estnischen Verwaltungsrechts. Tartu Ülikooli toimetused (= Acta et commentationes Universitatis Tartuensis (Dorpatensis)). B, Humaniora, osa IX, 2. Tartu 1926, lk 11. – *Toim.*

<sup>99</sup> „Ettepaneku“ asemel kasutati toonases eesti keeles sõna „esitis“. Riigikogu kodukorra § 44 teine lause sätestas: „Esitised otsustatakse ühekordse arutamise järele.“ RT 04.05.1921, 33. E. Maddisoni ja O. Angeluse algtekstis sõnastus: „Über Anträge wird gleichfalls in nur einer Lesung beschlossen.“ – *Toim.*



Kuna põhiseaduses ei ole ette nähtud presidendi institutsiooni, kelle ülesanne on ju tavaliselt ka seaduste väljakuulutamise, tekkis Asutavas Kogus küsimus, kes peaks seadusi välja kuulutama. Esialgu oli väljakuulutamise ettenähtud Riigikohtule, kelle ülesanne oleks olnud kontrollida vastuvõetud seaduste põhiseaduslikkust. Võttes aga arvesse selle variandi tehnilisi ja muid raskusi (nt rahvahääletus, kui Riigikogu ja Riigikohtu vahel on erimeelsusi mõne seaduse põhiseaduslikkuses) ja seda, et Riigikohus oleks sellisel juhul teatavat laadi ülemkoda, võeti vastu praegune seaduste väljakuulutamise viis.

Vastuvõetud seaduse allkirjastavad Riigikogu esimees (või üks abiesimeestest) ja sekretär (või tema abi), ehkki põhiseaduses on sätestatud väljakuulutamise Riigikogu juhatuse, s.t kogu juhatuse poolt.

Kuna seaduste väljakuulutamise on juhatuse ülesanne, tekib küsimus, kas juhatus võib, juhul kui seaduses on ränki tehnilisi puudusi (nt seaduse tekstis on vastuolu), väljakuulutamise loobuda, teavitades sellest Riigikogu. Põhiseadus igatahes selle vastu ei ole, see küsimus on veel lahtine ja võiks leida lahenduse kodukorras.<sup>100</sup>

**§ 54. Kui seaduses eneses muud korda ja tähtaega ei ole ette nähtud, hakkab ta maksma kümnendal päeval peale avaldamist „Riigi Teatajas“.**

Siin tekivad küsimused: kas seadus võib saada seadusjõu enne väljakuulutamist, kas seadust on võimalik (pärast Riigi Teatajas avaldamist) välja kuulutada ka mingil muul viisil (nt telegraafi teel), et see omandaks seadusjõu, ja kas seadus tuleb igal juhul avaldada Riigi Teatajas ka siis, kui see on välja kuulutatud muul viisil? Selle kohta tuleks märkida, et ükski seadus ei omanda seadusjõudu välja kuulutamata ja et väljakuulutamise peab ilmtingimata toimuma Riigi Teatajas. Mis puudutab sõnu „kui seaduses eneses muud korda“ jne, ütlevad need üksnes, et igas seaduses võib sätestada eraldi jõustumise korra, nt teise seadusega, valit-

<sup>100</sup> Esimest Riigikogu kodukorda (RT 04.05.21, 33) muudeti ja täiendati enne 1934. aastat mitmel korral (RT 22.12.1922, 159; RT 17.07.1923, 95; RT 05.08.1926, 62; RT 09.04.1929, 30; RT 18.03.1931, 23; RT 23.06.1931, 50), kuid kodukorda ei lisatud juhatuse pädevust jätta seadus puuduste tõttu välja kuulutamata. Analoogse õiguse sai 1934. aastal riigivanem, kellele 1933. aasta põhiseadusmuudatuste § 53 lg 1 kohaselt pidi Riigikogu juhatus esitama seaduse väljakuulutamiseks. Põhiseaduse § 53 lg 2 sätestas, et riigivanemal oli õigus jätta Riigikogus vastu võetud seadusi välja kuulutamata „riiklikudel kaalutlustel“. (RT 28.10.1933, 86) 1934. aastal jõustus ka uus Riigikogu kodukord, mille § 120 sätestas, et riigivanema otsus seaduse välja kuulutamata jätmise kohta koos põhjendustega võeti Riigikogu koosoleku päevakorda esitiseks. Kui Riigikogu otsustas võtta seaduse uuesti arutamisele ja otsustamisele, siis alustati teist lugemist. (RT 23.01.1934, 5) – *Toim.*

suse või mõne ministri otsusega (vt ka Csekey „Die Verkündung der Gesetze in Estland“<sup>101</sup> ja „Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts“<sup>102</sup>; teisel arvamusel O. Tief, „Seaduse maksmahakkamine põhiseaduse järgi“, Õigus 1926, nr 7<sup>103</sup>; A. Palvadre Csekey töö „Die Quellen“ ülevaates, Õigus 1927, nr 1<sup>104</sup>, 5. õigusteadlaste päev)<sup>105</sup>.

Riigi Teataja on justiitsministri järelevalve all, kes kannab vastutust selle toimetamise eest.

**§ 55. Riigikogu teostab riigi asutuste ja ettevõtete majandusliku tegevuse ja riigi eelarve täitmise kontrolli tema poolt ametisse seatavate vastavate asutuste kaudu.**

Komisjonile esitatud algtekstis oli Riigikontrollile pühendatud eraldi peatükk, nagu see on ka nt Läti põhiseaduses (peatükk VII). Leiti aga, et piisav on sätes-

<sup>101</sup> S. v. Csekey. Die Verkündung der Gesetze in Estland. Tartu, Budapest 1926. Teose eestikeelne tõlge avaldati ajakirjas Õigus, vt S. v. Csekey. Seaduste väljakuulutamise Eestis. – Õigus 1926/7, lk 177–182 ja 1926/8, lk 201–205. – *Toim.*

<sup>102</sup> S. v. Csekey. Die Quellen des Estnischen Verwaltungsrechts. – Tartu Ülikooli toimetused (= Acta et commentationes Universitatis Tartuensis (Dorpatensis)). B, Humaniora, osa IX, 2. Tartu 1926. – *Toim.*

<sup>103</sup> O. Tief. Seaduse maksmahakkamine põhiseaduse järgi. – Õigus 1926/7, lk 192–195. – *Toim.*

<sup>104</sup> A. Palvadre. [Arvustus:] S. Csekey. Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts auf rechtstheoretischer und rechtsvergleichender Grundlage. – Õigus 1927/1, lk 29–32. – *Toim.*

<sup>105</sup> Erimeelsus oli küsimuses, mil määral saab Riigikogu põhiseaduses sätestatu kohaselt otsustada, kuidas seadus jõustub. Csekey seisukoht ühtis Maddisoni ja Angeluse arusaamaga, et seaduse jõustumine võis olla sätestatud mõne teise seaduse või valitsuse otsusega, kuid seadus pidi olema avaldatud Riigi Teatajas. Csekey arvates ei saanud seadus jõustuda selle vastuvõtmisega Riigikogus, sest siis ei olnud seadust veel Riigi Teatajas avaldatud. (S. v. Csekey (viide 101), lk 179; S. v. Csekey (viide 102), lk 18 jj) Teisiti arvas sõjaväelasest rahvasaadik Otto Tief, kes esindas Riigikogus asunikkude, riigirentnikkude ja väikepõllupidajate poliitilist rühma. Tief pidas põhiseaduspäraseks seaduse erakorralist jõustumist telegraafiga või väljakuulutamise Riigikogu juhatuse poolt. Sellist tõlgendust pidas ta vajalikuks, kui peaksid tekkima takistused Riigi Teataja avaldamisel. (O. Tief (viide 103), lk 194) Riigikohtunik Anton Palvadre tõdes samuti, et avaldamine Riigi Teatajas ei olnud seaduse jõustumise oluline osa. Ta toetus näitele, et kui seadus jõustuks pärast Riigi Teatajas avaldamist, siis arvestatakse tegelikku jõustumist päeva algusest, olenemata asjaolust, et Riigi Teataja võis ilmuda päeva kestel. Palvadre märkis, et 1926. aasta õigusteadlaste päeval Csekey seisukohta üldiselt ei toetatud ja leiti, et põhiseaduse § 54 kohaselt oli võimalik erakorraliselt seadus jõustada enne Riigi Teatajas avaldamist. (A. Palvadre (viide 104), lk 30) Csekey arvates oli siiski küsitav, kas seda võis pidada õigusteadlaste päeva ametlikuks seisukohaks, kuna lõpuks anti selle seisukoha poolt 17 ja vastu 9 häält. (S. v. Csekey (viide 102), lk 35) – *Toim.*

tada Riigikontroll põhiseaduses Riigikogu organina, jättes täpsemate õigusnormide andmise tavalisele seadusandjale.

Ajutine seadus Eesti riigikontrolli kohta võeti vastu 5. veebruaril 1919 (RT 1919, 9)<sup>106</sup>; selle seaduse kohaselt valib riigikontrolöri Riigikogu. Riigikontrolli kontrollnõukogu liikmed valib Riigikogu vanematekogu.<sup>107</sup>

**§ 56. Igal Riigikogu liikmel on õigus Riigikogu koosolekul küsimustega Valitsuse poole pöörata. Ühel neljandikul Riigikogu seaduslikust koosseisust on õigus Valitsuselt aru pärida, mille peale tuleb seletus anda.**

Täpsemad arupärimiste ja küsimuste<sup>108</sup> sätted on kodukorras. Selle kohaselt tuleb iga valitsusele suunatud küsimus esitada kirjalikult koos küsimuse esitanud Riigikogu liikme allkirjaga. Valitsus on kohustatud vastama hiljemalt 14. päeval. Arupärimised tuleb samuti esitada kirjalikult ja varustada vähemalt kolme Riigikogu liikme allkirjaga. Kui arupärimise vastuvõtmise poolt hääletab vähemalt 25 liiget või kui arupärimisel on vähemalt 25 Riigikogu liikme allkiri, on valitsus kohustatud sellele vastama hiljemalt 30. päeval pärast vastuvõtmist. Kui arupärijad ei ole vastusega rahul, algavad arutelud, mis peavad lõppema üleminekuvormeli vastuvõtmisega.

---

<sup>106</sup> Ajutine seadus Eesti riigikontrolli kohta kehtis kuni 1. jaanuarini 1938, kui jõustus uus riigikontrolli seadus. RT 30.12.1937, 103. – *Toim.*

<sup>107</sup> Ajutine seadus Eesti riigikontrolli kohta sätestas: „7. Riigikontrolöri walib Maanõukogu (Maapäew). 8. Wiis kontrollnõukogu liiget, osakonna juhatajat, kinnitab ametisse riigikontrolöri ettepanekul Maanõukogu (Maapäewa) wanemate nõukogu. Ühe liikme määrab kõrgem riigikohus.“ RT 15.02.1919, 9. – *Toim.*

<sup>108</sup> Riigikogu kodukorra § 94 sätestas: „Küsimine antakse Riigikogu juhatusel kirjalikult hiljemalt päewal enne koosolekut, kus ta ettekandmisele tuleb, küsija Riigikogu liikme allkirjaga. Küsija teatab küsimisel, millal ta wastust soowib.“ RT 04.05.1921, 33. Riigikogu kodukorras kasutati sõna „küsimine“, mis on Maddisoni ja Angeluse saksakeelses tekstis *Anfrage*. – *Toim.*

## Peatükk V

### VALITSUSEST

Pealkiri vastab põhiseaduse süsteemile ega väljenda samamoodi nagu ülejäänud pealkirjadki mitte selle organi funktsiooni, vaid räägib organist endast, selle ülesanded on ära toodud peatüki paragrahvides. See peatükk on pühendatud niinimetatud täidesaatvale võimule, nagu ilmneb järgnevast paragrahvist (§ 57).

#### § 57. Valitsemise võimu teostab Eestis Vabariigi Valitsus.

Täidesaatva võimu kandja pole seega mitte üks isik, vaid (nagu Šveitsi Konföderatsiooni põhiseaduses) kollegiaalne organ. Selles osas kattub Eesti põhiseadus muide Gruusia 22. veebruari 1921. aasta põhiseadusega (art 66).

Eialgu oli põhiseaduses ette nähtud president, aga sellest institutsioonist loobuti järgmistel põhjustel: Eesti on rahvavalitsuslik riik<sup>109</sup>, milles õigusloome on rahva kontrolli all ja täidesaatev võim peab olema kooskõlas rahvast esindava Riigikoguga. Veel oli komisjon arvamusel, et täidesaatva võimu koondamine ühe isiku kätte tähendaks rahva suveräänsete õiguste kärpimist ja asus seisukohale, et presidendile kuuluv otsene või kontrolliv vetoõigus ei oleks kooskõlas põhiseaduse põhimõtetega ja et lõpuks ei vaja demokraatlik riik silmapaistvat<sup>110</sup> esinajat riigi presidendi kujul (ettekandja K. Ast, AKP IV, veerud 885–887).

#### § 58. Valitsus seisab koos Riigivanemast ja ministritest.

Viimaste arv, tööjaotus nende vahel, kui ka lähem asjaajamise kord määratakse kindlaks eriseaduses.

Valitsusliikmete hulgast tõstab põhiseadus sarnaselt Šveitsi (*Bundespräsident* – liidupresident) ja Gruusia (valitsuse president) põhiseadusega esile ühe isiku, riigivanema.

<sup>109</sup> Tõlkes on lähtunud Asutava Kogu protokollis sõnastusest „Eesti on rahvavalitsuslik riik [...]“. Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 140, 10.06.1920, vrg 886. Maddisoni ja Angeluse saksakeelses tekstis: „Estland ist ein Volksstaat [...]“. – *Toim.*

<sup>110</sup> Asutava Kogu protokollist: „Räägitakse, et presidendi seimine riigi eesotsas välise hiilguse ja aupaistuse pärast tarvilik on, kuid meie arwame, et demokraatlikule riigile ei lähe mitte sarnast aupaistust vaja.“ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 140, 10.06.1920, vrg 886. Ka Maddison ja Angelus kasutasid epiteeti, mille saaks tõlkida „hiilgavaks“ (*glanzvoll*). – *Toim.*

Selle kohta ei ole veel eriseadust vastu võetud, üksnes haridusministeeriumil ja mõnel peavalitsusel on juba eriseadused; ministeeriumide arv on sätestatud eelarves ning riigiasutuste koosseisude ja riigiteenijate palkade seaduses (RT 1927, 27) ning oma tegevuses juhivad nad Vene 1892. aasta ministeeriumide seadusest, kuna üldiselt on ministeeriumid üles ehitatud Venemaa eeskujul. Ministeeriumid on järgmised (kusjuures riigivanem ei juhata ise ühtegi ministeeriumi): siseministeerium, sõjaministeerium, välisministeerium, kohtuministeerium, kaubandus- ja tööstusministeerium, rahaministeerium, põllutööministeerium, teedeministeerium, töö- ja hoolekandeministeerium, haridusministeerium.<sup>111</sup> Tulevikus on kavas vähendada ministeeriumide arvu seitsmele, sellekohane seaduseelnõu on juba Riigikogus ja selleks moodustatud erikomisjonile üle antud.<sup>112</sup>

**§ 59. Vabariigi Valitsuse kutsub ametisse ja vabastab sellest Riigikogu. Üksiku ministri lahkumise puhul täidab tema kohuseid uue ametisse astumiseni üks Vabariigi Valitsuse liigetest Valitsuse määramisel.**

Põhiseadus jätab lahtiseks täpsemad ettekirjutused, kuidas peab ametisse nimetamine toimuma: kas Riigikogu valib üksnes riigivanema, kes siis omakorda nimetab valitsuse liikmed, või nimetab Riigikogu ametisse terve valitsuse. Need täpsemad sätted on kodukorras, mille kohaselt Riigikogu teeb oma esimehele ülesandeks teha talle ettepanek valitsuse koosseisu või üksikute ministrite ametisse nimetamise kohta, kusjuures ametisse nimetamine toimub avalikul hääletamisel lihthäälteenamusega.

Kuna põhiseadus ei näe ette kindlat ajavahemikku, valitakse iga valitsus määramata ajaks, s.t kuni ametist vabastamiseni Riigikogu poolt (umbusaldushääletus) või kuni vabatahtliku tagasiastumiseni. Tavaks on kujunenud, et iga valitsus astub pärast Riigikogu valimisi tagasi, ehkki põhiseadus seda ei nõua.

<sup>111</sup> Tõlkes on lähtutud ministeeriumide tolaeagsetest nimetustest, mis on Riigikogus 8. märtsil 1927 vastu võetud riigiasutuste koosseisude ja riigiteenijate palkade seaduses. RT 24.03.1927, 27. – *Toim.*

<sup>112</sup> Ministeeriumide loetelu muudeti 1929. aastal Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seadusega (RT 30.03.1929, 28), mille § 14 kohaselt jäi alles seitse ministeeriumi (hariduse- ja sotsiaalministeerium, kaitseministeerium, kohtu- ja siseministeerium, majandusministeerium, põllutööministeerium, teedeministeerium, välisministeerium). 1938. aastal võeti vastu uus valitsemise korraldamise seadus (RT 14.04.1938, 37), mille § 1 sätestas valdkonna ministrid, kes juhtisid üheksat valdkondlikku ministeeriumi (haridusministeerium, kohtuministeerium, majandusministeerium, põllutööministeerium, siseministeerium, sotsiaalministeerium, sõjaministeerium, teedeministeerium, välisministeerium). – *Toim.*

Ühe ministri tagasiastumise korral peab teda asendama teine minister, seejuures ei vali ajutist esindajat mitte Riigikogu, vaid valitsus ise. Samuti peab ministrit tema puudumise ajal (puhkus, haigus jne) alati asendama mõni teine minister.

Pärast ametisse astumist peab iga uus valitsus esitama Riigikogule oma deklaratsiooni<sup>113</sup>, mille eesmärk on anda opositsioonile ja riigile teada valitsuse tegevussuundadest.

Riigivanema ja ministrite ametisse vannutamist ei nõua põhiseadus ega kodukord; ka Riigikogu liikmete ametivande andmist ei ole kuskil ette nähtud ja seda ka ei tehta.

**§ 60. Vabariigi Valitsus** juhib riigi sise- ja välispoliitikat, hoolitseb riigi välise puutumatus, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest. Tema

- 1) seab kokku riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve ja esitab selle Riigikogule kinnitamiseks;
- 2) nimetab ametisse ja vabastab sellest kaitsevaelisi ja kodanlisi ametnikke, kuivõrd see ülesanne ei ole usaldatud seaduste järele teiste ametasutuste kätte;
- 3) teeb Eesti Vabariigi nimel lepinguid võõraste riikidega ja esitab need Riigikogule kinnitamiseks;
- 4) kuulutab sõja ja teeb rahu Riigikogu vastava otsuse põhjal;
- 5) kuulutab välja kaitseisukorra nii üksikuis riigiosades, kui ka kogu riigis ja esitab selle Riigikogule kinnitamiseks;
- 6) esitab seaduseelnõusid Riigikogule;
- 7) annab välja seadustega kokkukõlas määrusi ja korraldusi ja
- 8) otsustab armuandmise palved.

Esimene lõige kirjeldab üldiselt täidesaatva võimu ülesandeid; eelkõige kuuluvad nende hulka järgnevates punktides loetletud ülesanded. Need ülesanded kuuluvad valitsusele kui üldises tähenduses riigipea – keda põhiseadus ju ei tunne – ase-täitjale.

1. Põhiseadus jättis lahtiseks küsimuse, kuidas peab toimuma eelarve kinnitamine. Seda reguleerivad 1925. aasta riigi eelarve seadus (RT 1925, 185/186) ja kodukord, mille kohaselt võetakse eelarve vastu nagu tavaline

<sup>113</sup> Riigikogu kodukord sätestas: „§ 105. Pärast ametisse kutsumist esineb Vabariigi Valitsus ühel ligemal Riigikogu koosolekul oma deklaratsiooniga. § 106. Deklaratsioonile järgnevad läbirääkimised.“ RT 04.05.1921, 33. – *Toim.*

- seadus (vt § 52 selgitusi). Poola, Soome, Läti ja Leedu põhiseaduses on otsesõnu sätestatud eelarve vastuvõtmine seadusena.
2. Ametisse nimetamine ja ametist vabastamine ei toimu üksnes valitsuse suva järgi, vaid sellekohaste seaduste alusel.
  3. Ratifitseerimine toimub vastava lepingu kinnitamise seaduse vastuvõtmisega.
  4. Lahtine on küsimus, kas sõja kuulutamine ja rahu sõlmimine tuleb vastu võtta seadustena või kas neid küsimusi lahendatakse Riigikogu lihtotsuse vormis<sup>114</sup> (teisiti kui Saksa konstitutsioonis).<sup>115</sup>
  5. Kinnitamine toimub Riigikogu praktika kohaselt lihtotsusena.
  6. Seaduseelnõude esitamise õigus on seega valitsusel kui sellisel, mitte aga üksikutel ministritel (samal seisukohal on kodukord).<sup>116</sup>
  7. Samamoodi ülejäänud §-s 60 loetletud ülesannetega peaks määruste andmise õigus olema üksnes valitsusel kui sellisel. Selle seisukohaga nõustub üldiselt Csekey („Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts“).<sup>117</sup>

<sup>114</sup> Lihtotsuse vorm tekitas 1927. aastal Riigikogus vaidlusi, mille kohta sõjaminister Jaan Soots avaldas oma seisukoha: „Ma vaidlen niihästi rkl. Jõeääre, kui ka rkl. Virma ettepanekute vastu, nimelt sellepärast, et Riigikogu ise on selles küsimuses pretседendi loonud, nimelt 1. detsembril 1924. aastal. Siis tema kuulutas välja sõjaseisukorra – kaitseseisukorra – mitte 3 lugemisel seadusega, vaid lihtotsusega. See otsus on olnud revideerimisel Riigikohtus. Riigikohus on leidnud, et sel otsusel on tõesti üks puudus ja nimelt see, et seal pole termin ära tähendatud. Muid puudusi pole aga Riigikohus leidnud. Tuleb oletada, et Riigikohus on tõlgitsenud, et sõjaseisukord tuleb kinnitada Riigikogu liht-otsusega, nagu on sündinud see 1924. a.“ (Riigikogu 3. istungjärg, protokoll nr 43, vrg 402 j) Vastuvõtmise korra poolest sarnanes lihtotsus esitisega, kuna tuli lugemisele ainult ühel korral. Riigikogu kodukorra (RT 04.05.21, 33) § 44 sätestas, et iga seaduseelnõu tuleb Riigikogus lugemisele kolmel korral. Sama paragrahvi teine lause täpsustas, et esitised otsustati ühekordse arutamise järel. Kodukord ei näinud ette võimalust võtta seadus vastu ühel lugemisel n-ö lihtotsusega. Samas ei saanud kaitseseisukorda ametlikult esitiseks otsustada, kuna esitise oli võimalik teha küll ettepanek seaduse vastuvõtmiseks või muutmiseks, kuid esitise ei olnud võimalik seadust vastu võtta, muuta või täiendada. Esitis oli reeglina sisuliselt teadaanne või arupärimine. Näiteks Riigikogu juhatuse esitis valitsusele loomataudide vastu võitlemise seaduseelnõu kohta, alustatud 24.03.1928. RA, ERA.31.4.192; Riigikogu kantselei esitis Riigikogule esitatavate seaduseelnõude paljundamise korra kohta, alustatud 09.05.1928. RA, ERA.31.4.195. – *Toim.*

<sup>115</sup> Weimari (vabariigi) konstitutsiooni § 45 lg 2 kohaselt pidi sõja kuulutamine ja rahu sõlmimine toimuma seadusega. Reichs-Gesetzblatt 1919, 152. – *Toim.*

<sup>116</sup> Riigikogu kodukorra § 38 kohaselt igal Riigikogu liikmel, rühmal ning komisjonil ja Vabariigi Valitsusel oli õigus esineda Riigikogule seaduseelnõudega. RT 04.05.1921, 33. – *Toim.*

<sup>117</sup> Csekey eristas teoreetiliselt määrusandluse pädevuse järgi Vabariigi Valitsuse määrusi (*Regierungsverordnung*) ja määrusi, mida võis anda üksik minister (*Ministerialverordnung*). Seoses põhiseaduse § 60 punktiga 7 rõhutas Csekey asjaolu, et valitsus ei saanud luua uudset regulatsiooni, vaid sisuliselt sai valitsus täita seaduses antud juhtnõore, andes rakendusmäärusi,

Võttes aga arvesse seadusandlike kogude praktikat, mille kohaselt võivad määrusi anda ka ministrid üksi, tuleb tõdeda, et põhiseaduse järgi kuulub määruste andmise õigus küll valitsusele, aga üksikjuhtudel võib seadusandja selle õiguse anda ka üksikutele ministritele. Kuna Eesti seadusandluses ei tehta vahet halduseeskirjade ja õigusnormide vahel, tuleb määruste all mõista mõlemaid.

Määrused avaldatakse Riigi Teatajas ning need jõustuvad pärast avaldamist ja vastava numbri vastavasse kohta jõudmist, kui määruses endas ei ole sätestatud teist tähtaega. Uues seaduseelnõus on ette nähtud jõustumine kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist<sup>118</sup>.

8. Valitsusel on armuandmisõigus, s.t õigus üksikjuhtudel jõustunud kohtuotsus täielikult tühistada või seda osaliselt kergendada. Amnestiat saab anda üksnes seadusandlikus korras.

Valitsuse eripädevuste hulka kuuluvad veel kaitsevägede ülemjuhatus (vt § 80 selgitused) ja teatavatel juhtudel mobilisatsiooni väljakuulutamise (vt § 82).

**§ 61. Riigivanem esitab Eesti Vabariiki, juhib ja ühtlustab Vabariigi Valitsuse tegevust, juhatab Valitsuse istungeid ja võib aru pärida üksikuilt ministritelt nende tegevuse kohta.**

Rahvusvahelise õiguse kohaselt on seega riigivanem riigipea; sellena saaks ta nimetada ametisse saadikuid, mida aga praktikas teeb valitsus, ent § 58 selgitustes mainitud uues seaduseelnõus on see ette nähtud just riigivanema ülesandena.

Peaministrina juhatab ja ühtlustab ta valitsuse tegevust ning tal on õigus kavandada valitsuse tegevussuunad. Tekib küsimus, mida saab riigivanem teha, kui mõni valitsuse liige ei allu riigivanema antud suunistele. Kehtiva valitsuse moodustamise korra puhul peaks riigivanemal sellisel juhtumil olema võimalus pöörduda Riigikogu poole palvega kõnealune minister ametist vabastada.

**§ 62. Riigivanemale määrab Vabariigi Valitsus oma liigete hulgast asetäitja.**

---

mille juhised ja raamid olid sätestatud seaduses. S. v. Csekey. Die Quellen des Estnischen Verwaltungsrechts (viide 102), lk 59 jj. – *Toim.*

<sup>118</sup> Riigikogus 16. detsembril 1927 vastu võetud Riigi Teataja seadus jõustus 1. jaanuaril 1928. RT 30.12.1927, 115. – *Toim.*



Riigivanema asetäitjat ei vali seega mitte Riigikogu, vaid valitsus, kusjuures asetäitjal ei ole riigivanema kohalviibimise ajal mitte mingeid eesõigusi, ta on asetäitja üksnes riigivanema puudumise korral.

**§ 63. Valitsuse istungid on kinnised. Ainult iseäralistel pidulikkel juhtumistel võib neid lahtisteks kuulutada.**

Erinevalt Riigikogu istungitest on valitsuse istungid avalikkuse jaoks kinnised.

Rahvariigis peavad kõik toimingud ja arutelud toimuma avalikult üldsuse kontrolli all. Kuna see aga valitsuse istungite puhul iseenesestmõistetavalt ei ole teostatav, on põhiseaduses eraldi rõhutatud avalikkuse kõrvalejätmist valitsuse istungitest, kusjuures eriti pidulikel puhkudel on siiski võimalikud ka avalikud istungid.

**§ 64. Vabariigi Valitsusel peab olema Riigikogu usaldus. Valitsus või tema üksikud liikmed lahkuvad ametist, kui Riigikogu neile avaldab otsekohest umbusaldust.**

See paragrahv on tarbetu kehtiva valitsuse moodustamise korra puhul (vt § 59 selgitusi), mille kohaselt nimetab valitsuse ametisse ja vabastab ametist Riigikogu; sellel võiks olla mõte, kui Riigikogu valiks üksnes riigivanema, kes siis omakorda nimetaks ministrid ja peaks sellest Riigikogule teada andma; ent ka viimasel juhul oleks §-st 59 piisanud selle konstateerimiseks, et valitsusel ja igal valitsusliikmel peab olema Riigikogu usaldus.

**§ 65. Vabariigi Valitsuse juures on Riigikantselei, mis seisab Riigivanema valve all. Riigikantseleid juhatab Riigisekretäär, kelle nimetab ametisse Vabariigi Valitsus.**

[Põhiseaduse eelnõu] algversioonis kandis Riigikantselei juhataja oma ülesannetele vastavalt valitsuse kantselei juhataja ametinimetust. Et aga seda ametikohta ministrite sekretäride hulgast esile tõsta, mainiti teda põhiseaduses ja ta sai täiskogul riigisekretäri ametinimetuse, kusjuures ettekandja K. Ast rõhutas, et riigisekretär on lihtsalt valitsuse kantselei juhataja<sup>119</sup> (AKP IV, veerud 894, 895).

---

<sup>119</sup> Karl Ast rõhutas Asutavas Kogus, et tegemist ei ole lihtsalt valitsuse sekretäriaga: „See nimi juba iseenesest – riigisekretäär – võib neid, kes mitte ei tea, missugused ülesanded meie

**§ 66. Kõik valitsemise aktid, mis antakse Valitsuse poolt, peavad kandma Riigivanema, vastava ministri ja Riigisekretääri allkirja.**

Kuna valitsus on kollegiaalne organ, peaksid iga valitsusakti allkirjastama tegelikult kõik ministrid koos riigivanemaga. Põhiseaduses on aga, võttes arvesse §-s 61 väljendatud solidaarsuspõhimõtet, sätestatud üksnes allkirjastamine riigivanema ja selle ministri poolt, kelle ettepanekul otsus tehti. Riigisekretäri ülesanne kaasallkirjastajana on hoolitseda selle eest, et akt oleks vormiliselt õige ja vastaks valitsuse otsusele. Iga valitsuse akt peab kandma kolme allkirja, et olla täidetav.

**§ 67. Riigivanema ja ministrite kohtulikule vastutusele võtmine ametalaste süütegude eest võib sündida üksnes Riigikogu sellekohase otsuse põhjal. Asja arutamine allub Riigikohtule.**

Riigikogu otsus on vajalik, et taotleda valitsusliikme vastu kohtuliku eeluurimise algatamist, mitte aga selleks, et teda kohtule üle anda.

Tsiviilõiguslikult on valitsusliige vastutav üldistel alustel, karistusõiguslikult samuti, välja arvatud ametialased süüteod.

---

nimetatud valitsuse sekretäärile anname, eksitusse wiia, sest et mujal pool mõistetakse riigisekretääri nime all koguni midagi muud, kui paljalt valitsuse sekretääri ja sellelt seisukohalt waadates waidlen ma härra Seljamaa poolt tehtud ettepaneku vastu.“ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 140, 10.06.1920, vrg 894 j. Karl Ast võis mõelda seda, et samamoodi nagu Saksamaal ja Inglismaal oleks riigisekretär valitsuse tegelik juhataja, mitte pelgalt korraldav sekretär. – *Toim.*

## Peatükk VI

### KOHTUST

Peatükis on juttu kohtuvõimust ning käsitletakse üldist ja erandlikku kohtualluvust.

Üldiselt kinnitab peatükk juba niigi kehtivat õigust.

#### § 68. Õiguse mõistmist Eestis teostavad omas tegevuses rippumatud kohtud.

Selle paragrahviaga on õigusemõistmine tehtud üldkohtute ülesandeks, millega aga ei ole öeldud, et nad ei võiks täita ka teisi ülesandeid. Paragrahv kinnitab üldtunnustatud põhimõtet, et kohtud on täidesaatvast võimust ja rahvaesindusest sõltumatud.

Selles redaktsioonis rõhutab paragrahv, et õigust saavad mõista üksnes kohtud.

Paragrahvi 68 kohaselt ei ole Eesti seega mitte üksnes õigusriik, vaid ka kohturiik.

#### § 69. Ülemat kohtuvõimu Eestis teostab Riigikogu poolt valitud riigikohtunikudest koosseisev Riigikohus.

Selle ja järgmise paragrahviaga taheti põhiseaduses kindlustada kohtunike täielikku sõltumatust. Riigikohtu kohtunike valimise üleandmisega Riigikogule sooviti põhiseaduses omakorda rõhutada rahvariigi põhimõtet.

Riigikohus koosneb tsiviilosakonnast, kriminaalosalakonnast ja administratiivosalakonnast. Kolm osakonda koos moodustavad Riigikohtu üldosakonna, mis igal aastal määrab osakondade kohtunikud ja valib Riigikohtu esimehe ja osakondade esimehed.<sup>120</sup> Kuna seadus ei ütle midagi täpsemat Riigikohtusse valitud kohtunike teenistuse kestuse kohta, tuleb eeldada, et need kohtunikud valitakse eluajaks. Põhiseadus ise lubab mõlemat valimise varianti: eluajaks ja kindlaksmääratud perioodiks. Riigikohus asub Tartus (*Dorpat*).

<sup>120</sup> Riigikohtunik Anton Palvadre juhtis arvustuses tähelepanu sellele, et tegemist oli veega Maddisoni ja Angeluse kommentaarid: „Märkustes § 69. kohta seletavad autorid, et Riigikohtu Üldkogu valib iga aasta riigikohtu esimehe ja osakondade juhatajad. Riigikohtu seaduse põhjal määrab Riigikohtu Üldkogu iga aasta riigikohtu abiesimehe ja üksikute osakondade juhatajad ja liikmed (R. T. nr. 82/83–19 a.). Riigikohtu esimees on valitud otsekohe Riigikogu poolt ja Riigikohtu Üldkogu teda ümber ei vali.“ A. Palvadre. [Rets:] Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920 übersetzt und mit Erläuterungen und Sachregister von Eugen Maddison und Oskar Angelus. Berlin 1928. – *Õigus* 1928/2, lk 63. – *Toim.* 391

**§ 70. Kohtunikke, kui nad seaduse järele ei ole valitavad, nimetab ametisse Riigikohus.**

Üldkohtute kohtunike nimetamine haldusasutuste poolt ei ole lubatud; kohtunikke võivad valida rahvas ja kohus ise (küsitav on, kas ka omavalitsused).

Üldkohtud on järgmised: rahukohtunik (kriminaal-, tsiviil- ja haldusajad), rahukogu (apellatsioonikohus rahukohtunike pädevusse kuuluvates kriminaal- ja tsiviilajades, peale selle esimene kohtuaste teatavate kriminaal-, tsiviil- ja haldusajade jaoks), kohtupalat (apellatsioonikohus kriminaal- ja tsiviilajades, mille puhul rahukohtud on esimeseks instantsiks, ja esimene kohtuaste mõnede kriminaalajade puhul) ja Riigikohus (kassatsioonikohus kriminaal- ja tsiviilajades, revisjoniinstants haldusajade jaoks, kriminaalosakond on apellatsioonikohus kriminaalajades, mille puhul kohtupalat on esimene aste, ja esimene kohtuaste mõnede kriminaalajade puhul, mille puhul toimib apellatsioonikohtuna Riigikohtu üldosakond); siia võiksid veel kuuluda omavalitsuste poolt valitud vallakohtud (maal) ja vaeslastekohtud (linnades) eestkostesajade jaoks.

**§ 71. Kohtunikke võib tagandada ametist ainult kohtu teel.**

Kohtunikke võib vastu nende tahtmist paigutada ühest kohast teise ainult seaduse täitmisest tingitud juhtumistel.

Sõnaühendi „kohtu teel“ all mõeldakse üksnes kriminaalkohut ja sel juhul on seadusandja käed seotud. Institutsioonide ja ametikohtade kaotamise järel saab aga kohtunikke vallandada nagu riigiametnikkegi.

Teise löike puhul on seadusandjal vabad käed ja kohtunikke saab ümber paigutada ka distsiplinaarkohtu otsuse alusel.

**§ 72. Kohtunikud ei või pidada peale seadustes ettenähtud juhtumiste kõrvalist palgalist ametit.**

Seadusandja saab kohtunikel keelata igasuguse tasustatud ameti pidamise (vt ka § 38 selgitusi), aga mitte vabatahtlikku tööd.

**§ 73. Sellekohaste seaduste alusel ja korras alluvad üksikud liigid kriminaalajade vandekohtule. Vandekohtunikke ei seo eelmise paragrahvi nõuded.**

Paragrahv ei sisalda vahetult kohaldatavat õigust, vaid on objektiivse õigusena seadusandjale pelgalt kohtukorralduse organiseerimise suunis. Seni ei ole vande-

kohtuid veel olemas, nagu ei olnud vandekohut üldse endise Vene impeeriumi muurahvuselistes piiriproovintsidest, ehkki ülejäänud Venemaal olid need loodud.

**§ 74. Erakorralsed kohtud on lubatud sellekohase seaduse piirides ainult sõjaajal, kaitseseisukorras ja sõjalaevadel.**

Kui eelnevates paragrahvides on juttu üldkohtutest, siis § 74 käsitleb erikohtuid, millena tuleb mõista sõjaväe- ja sõjakohtuid, mis järelikult on lubatud üksnes sõja ajal, kaitseseisukorras ja sõjalaevadel. Erikohtutena eksisteerivad sõjaväekohtud (rügemendi ja kaitseväge ringkonnakohtud) piirkondades, kus kaitseseisukord on lõpetatud, ei ole seega põhiseadusega kooskõlas. Poola, Läti, Leedu ja Soome põhiseadused sätestavad sõjaväe- ja sõjakohtute tegevuse erikohtutena eriseaduste alusel; Gruusia põhiseadus lubas sõjaväekohtuid üldse üksnes erikohtutena sõja ajal rindel.

## Peatükk VII

### OMAVALITSUSEST

Põhiseaduses rakendatud süsteemi (seadusandlik võim, valitsus, kohtud) alusel võiks eeldada, et omavalitsus kujutab endast neljandat võimu sarnaselt Belgia konstitutsioonis rakendatud põhimõttega. Siiski käsitatakse põhiseaduses omavalitsust kohaliku omavalitsusena (*self-government*). Selle poolest erineb Eesti põhiseadus Saksamaa konstitutsioonist ning on lähedane Gruusia (peatükk X) ja Leedu (peatükk VI) põhiseadustele: neiski on rakendatud ja arendatud Venemaa Ajutise Valitsuse kehtestatud suuniseid.

**§ 75. Omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuivõrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi.**

See paragrahv väljendab põhimõtet, et omavalitsus kui kohalik valitsus on osa riigi valitsemisest, et kohalik valitsemine tugineb kõige laiema detsentraliseerimise põhimõttele. See tähendab, et ta täidab kõiki riigivalitsemise funktsioone seal, kus seadusandja ei ole pidanud vajalikuks luua mõne ülesande täitmiseks keskasutuste kohalikke büroosid. Kõigest sellest järeldub, et riigi ja omavalitsuse ülesannete vahel ei ole põhimõttelist vahet ja et nende ülesannete täitmise saab riik otstarbekuse kaalutlusel anda riiklikele keskasutustele või omavalitsustele. Sellega on põhiseadus asunud nn riikliku teooria seisukohale, mida venekeelses kirjanduses on esindanud professorid Korkunov, Nolde, Lazarevski ja eriti Gronski.

**§ 76. Omavalitsusüksuste esituskogud valitakse üleüldisel, ühetaolisel, otsekoheisel ja salasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtete alusel.**

Põhiseadus ei sätesta omavalitsusüksuste liike täpsemalt ja jätab samuti lahtiseks territoriaalsete piiride küsimuse, jättes kõik selle tavalise seadusandja hooleks. Ainult valimissüsteem on kindlaks määratud.

Kehtivate seaduste kohaselt on olemas järgmised omavalitsusüksused: linna-omavalitsused, maa(kreisi-)omavalitsused, aleviomavalitsused, vallaomavalitsused. Nende korraldus on järgmine: kolmeks aastaks valitud volikogu esindusorganina valib oma volituste kehtivuse ajaks täitevvõimuorgani (kollegiaal-

organ). Valimised korraldatakse Hagenbach-Bischoffi süsteemi<sup>121</sup> järgi. Põhijoontes kattuvad omavalitsuste valimisseadused (aastast 1926)<sup>122</sup> Riigikogu valimisseadusega (vt § 36 selgitusi), kuid põhimõtteline erinevus on, et valida ja valituks osutada saavad üksnes need valimisõiguslikud kodanikud, kelle elukoht on valimisnimekirjade koostamise ajal selle omavalitsuse piirides.

Volikogude seadusevastaseid otsuseid saab kehtetuks tunnistada üksnes kohtuotsusega (vt § 70). Linna- ja maaomavalitsuste otsuste üle teostab järelevalvet siseminister, alevi- ja vallaomavalitsuste üle maavalitsus (maaomavalitsuse täidesaatev organ). Seadusevastaste otsuste vastu saab siseminister või maavalitsus esitada kaebuse halduskohtumenetluse korras („Administratiiv-kohtu kord“<sup>123</sup>), selliste otsuste täitmist saavad nimetatud asutused peatada kuni kohtuotsuseni.

Mõned seaduses nimetatud otsused, nt kinnisasjade võõrandamine, uute, teatavat summat ületavate laenude võtmine jne, vajavad järelevalveasutuste kinnitust (otstarbekuse kontroll).

Volikogude laialisaatmine enne nende volituste lõppu ei ole seaduses ette nähtud, v.a vähemusrahvuste kultuuromavalitsused (vt § 21 selgitusi).

**§ 77. Omavalitsusüksustel on õigus oma ülesannete täitmiseks maksusid võtta ja koormatusi peale panna seaduses kindlaks määratud piirides ja korras.**

<sup>121</sup> 1926. aasta Postimehes nenditi, et vallanõukogude jaoks peeti Riigikogu valimiste arvutamise süsteemi liiga keeruliseks, mistõttu kasutati Hagenbach-Bischoffi süsteemi. (Uudis: Muudatusi vallanõukogude valimise seaduses. – Postimees nr 307, 11.11.1926, lk 4) Vallavolikogude valimise ja vallavolikogude ning vallavalitsuste korraldamise seaduse §-des 53–61 oli kirjeldatud mandaatide arvutamise meetod. Paragrahv 54 lg 1 sätestas: „Maksvakstunnustatud häälte koguarv jagatakse valimisele kuuluvale vallavolinikkude koguarvule. Leitud terve arv on esialgne jagaja, millest valimise jagaja suurem ei või olla. Igale nimekirjade ühendusele, samuti ka igale iseseisvale kandidaatide nimekirjale antud häälte arv jagatakse esialgsele jagajale. Jagamisel saadud terved arvud näitavad vastavale nimekirjade ühendusele või iseseisvale nimekirjale langevat esialgset kohtadearvu. Lõpulikult vastavale nimekirjale langev kohtade arv ei või olla vähem esialgsest kohtadearvust.“ (RT 18.12.1926, 97) Kasutati Šveitsi füüsiku Eduard Hagenbach-Bischoffi (1833–1910) järgi nime saanud Hagenbach-Bischoffi meetodit, mida peetakse D’Hondti jagajate meetodi üheks variandiks. Vt Hagenbach-Bischoffi meetodi kohta täpsemalt D. M. Farrell. *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. 2. tr. London 2011, lk 65 jj. – *Toim.*

<sup>122</sup> Vallavolikogude valimise ja vallavolikogude ning vallavalitsuste korraldamise seadus. RT 18.12.1926, 97. – *Toim.*

<sup>123</sup> RT 19.02.1919, 10. – *Toim.*

Paragrahv väljendab kahte põhimõtet: tahetakse hoida omavalitsused sõltumatud keskvalitsusest, teisalt kaitsta elanikke omavalitsuste omavoli eest. Kõik omavalitsuste maksud on kehtivates seadustes sätestatud ja omavalitsustel ei ole võimalust koguda teisi, seadustes sätestamata makse. Mõne maksu ülempiir on seadustes otsesõnu sätestatud, mõne puhul on rahaministril õigus see piir määrata; mõnest riigimaksust saavad omavalitsused teatava osa endale, nt tulumaksust, kinnisvaramaksust jne.

Omavalitsuste eelarveaasta on sätestatud nagu riigiasutustelgi 1. aprillist kuni 31. märtsini; omavalitsuste eelarvet ei pea kinnitama järelevalveasutused, halduskohtumenetluse korras on neil üksnes võimalik selle vastu kaebus esitada, kui eelarve on seadustega vastuolus (vt ka § 76 selgitusi).



## Peatükk VIII

### RIIGIKAITSEST

Peatükk käsitleb ühte kodaniku kohustustest (samuti Soome, Leedu ja Gruusia põhiseadused) ja sätestab üldiselt vahendid, mille abil riik end välisvaenlaste vastu kaitseb (vt ka II peatüki selgitusi).

**§ 78. Kõik Eesti kodanikud on kohustatud osa võtma Vabariigi kaitsest seaduses ettenähtud alustel ja korras.**

„Kõik Eesti kodanikud“ tähendab siin kõiki, kes füüsiliselt on mingis vormis kaitseväeteenistuskõlblikud. Kaitseväeteenistuskohustuse ulatuse saab määrata üksnes seadusandja, mitte haldusasutused.

**§ 79. Vabariigi kaitseks moodustatakse kaitseväed, mille korraldus määratakse kindlaks eriseaduses.**

Põhiseadus jätab lahtiseks kaitseväe korralduse küsimuse ja jätab seadusandja määrata, kas tuleks rakendada alalise sõjaväe või paramilitaarsete üksuste süsteemi<sup>124</sup> (ettekandja O. Strandman AKP IV, veerg 916).

25. märtsi 1926. aasta kaitseväeteenistuse seadusega (RT 1926, 43) on lõplikult rakendatud alalise kaitseväe põhimõtet. Selle seaduse kohaselt on kaitseväeteenistuskohustuslikud meessoost kodanikud vanuses 17–55 eluaastat.

**§ 80. Mobilisatsiooni väljakuulutamise kui ka sõja alguse korral läheb Vabariigi kaitsevägede juhatamine Vabariigi Valitsuselt tema poolt määratud iseäralise kaitsevägede Ülemjuhataja kätte, kelle võimupiirid on kindlaks määratud eriseaduses.**

Selle paragrahvi sõnastuse kohaselt on kaitseväe ülemjuhataja valitsus ja mitte näiteks sõjaminister, mida rõhutas ka ettekandja O. Strandman (AKP IV, veerg

<sup>124</sup> Otto Strandman esines Asutavas Kogus järgmise sõnavõtuga: „§ 79. praeguses redaktsioonis tahab lahti jätta küsimuse, kas peab Eestis olema alaline sõjavägi või peab riigikaitset korraldatama miilitsasüsteemi järele. See küsimus tuleks lahendada eriseaduses. Sotsiaaldemokraadid nõuavad, juba põhiseaduses määratagu ära, et Eesti kaitsevägi korraldatakse miilitsasüsteemi järele, aga isegi härra Ast tegi selle kohta märkuse, et meie mitte enne 15–20 aastat ei jõua miilitsaväge täielikult korda seada ja alalise sõjaväe juurest üle minna täieliku miilitsasüsteemi juurde.“ Asutava Kogu 4. istungjärg, protokoll nr 140, 10.06.1920, vrg 916. – *Toim.*

918). Mobilisatsiooni või sõja puhkemise korral – ja üksnes siis – läheb ülemjuhatus üle spetsiaalselt nimetatavale ülemjuhatajale. Ettekandja Strandman (*ibid.*, veerg 918) väljendas arvamust, et valitsus ei saa ülemjuhataja tegevusse sekkuda ning tal on üksnes võimalus ülemjuhatajat tagandada. Põhiseaduses on ette nähtud eriseaduse vastuvõtmine, mis seda suhet reguleerida saab. Seda seadust seni ei ole ja kehtib Vene impeeriumi 1914. aasta seadus, mida muide „salaseadusena“ pole kunagi avalikkusele kättesaadavaks tehtud.

Eesti ajalugu teab kahte juhtumit, kus kaitsevägede ülemjuhatus anti ülemjuhatajale, nimelt kindralleitnant J. Laidonerile.

**§ 81. Vabariigi Valitsusel on õigus välja anda eriseaduses ettenähtud alustel ja korras kaitsevägedesse puudutavaid seadlusi ja määrusi.**

Selles paragrahvis on meil tegemist nn seadusandliku võimu delegeerimisega, millele komisjonis viitas juba rhs T. Kalbus. Võttes aga arvesse ettekandja O. Strandmani rõhutust, et on palju teenistuse korraldusi, mida oleks raske parlamendi otsustada anda, sest vaja on eriteadlasi, võeti paragrahv sellisel kujul vastu (vt AKP IV, veerg 919). Komisjonis rõhutas §-s 81 sätestatud korra vajalikkust eriti Eesti kaitsevägede ülemjuhataja Vabadussõjas kindralleitnant J. Laidoner.

Eriseadus: seadus kaitsevägedesse puutuvate sõjaväe seadluste ja määruste väljaandmise korra kohta põhiseaduse § 81 põhjal (RT 1922, 1) võeti vastu 6. detsembril 1921. Selle seaduse alusel antud seadlused „annab valitsuse aktidena täidesaatev võim, neil on aga seaduse jõud, s.t neil on Riigikogus vastu võetud seaduse iseloom“ (Csekey, „Die Quellen [*des Verwaltungsrechts*]“, lk 100. Csekey nimetab neid seadlusi dekreetseadusteks (*Dekretgesetz*)).

**§ 82. Vabariigi kaitsejõudude mobilisatsiooni väljakuulutamise otsustab Riigikogu.**

Vabariigi Valitsusel on õigus ilma Riigikogu otsust ootamata mobilisatsiooni välja kuulutada, kui võõras riik on kuulutanud Vabariigile sõja, alanud sõjalise tegevuse või välja kuulutanud Vabariigi vastu mobilisatsiooni.

Mobilisatsiooni väljakuulutamise õigus on (vt ka § 52 selgitusi) Riigikogul, välja arvatud kolmel põhiseaduses nimetatud juhtumil; siiski võtab Riigikogu ka nendel erijuhtumitel väljakuulutatud mobilisatsiooni suhtes seisukoha. Selle paragrahvi kohta märkis toonane peaminister J. Tõnisson, et on vajalik luua kindlustus, et kaitsejõude ei oleks võimalik liiga kergesti mobiliseerida, et seda

ei kasutataks eesmärkidel, mis ei ole riigikaitse huvides, mis on parteivalitsuse juures pahatihti võimalik (AKP IV, veerg 577). Küll aga soovis ta, et laiendataks valitsuse volitusi mobiliseerimiskäsu andmiseks, mis lükati siiski tagasi, võttes arvesse vabariigi väikest territooriumi, kus on võimalik lühikese aja jooksul piisavalt kaitsejõude koondada.

## Peatükk IX

### RIIGI MAKSUDEST JA EELARVEST

Peatüki pealkiri on piiratum kui selle sisu, sest järgmistes paragrahvides ei ole juttu üksnes riigimaksudest ja -eelarvest, vaid üleüldse riigi rahandusest. Seejuures on aga küsimusi, mis leiduvad teiste riikide (nt Saksamaa, Soome, Leedu, Poola) konstitutsioonides, mida põhiseaduses aga ükshaaval ei käsitleta, nagu tollimaksude sätestamine, rahasüsteemi küsimused, riigile kuuluva vara müümine. Põhiseaduses ei ole ette nähtud ka valitsuse kohustust anda aru eelarve täitmise kohta; § 55 alusel peaks selle aruande esitama Riigikogu organ Riigikontroll, aga riigieelarve seaduses on sätestatud ka aruande esitamine valitsuse poolt (vt § 85 selgitusi).

**§ 83. Ühtegi avalikku maksu või koormatust ei või kellelegi peale panna muidu kui seaduse alusel.**

Avalike maksude all tuleb mõista nii otseseid kui ka kaudseid makse; koormatuste all mõeldakse kohustusi, nagu nt teede ehitamist jmt. Makse saab koguda üksnes seaduste alusel ja üksnes riigikassa kasuks, mitte aga mingite eraorganisatsioonide jaoks. Kuna põhiseadus ei puuduta maksude tähtaja küsimust, saab makse kehtestada seadusandja äranägemist mööda määratud või määramata ajaks.

Ehkki seadusandja ei ole maksude sätestamisel üldiselt seotud, peab ta siiski arvesse võtma põhiseaduse suuniseid, eriti sissejuhatust, § 6 jne, ning on mõeldav, et Riigikohus nimetab § 86 alusel mõnd maksuseadust põhiseadusega vastuolus olevaks.

**§ 84. Ei tohi kellelegi riigi kulul paiukit, vaevatasu või muud tasu määrata muidu kui sellekohase seaduse põhjal.**

Paragrahv väljendab põhiseaduse üht erilisemat osa, mille kohaselt valitsus ei või ilma seadusliku aluseta mingeid kulutusi teha.

See paragrahv on sarnaselt §-ga 82 suunatud just valitsuse vastu, võttes sellelt võimaluse maksta toetust näiteks parteipoliitilistele sõpradele või teha muid taolisi kulutusi.

Selle paragrahvi kohaselt võib lisaks üldistele pensioniseadustele jmt võtta vastu spetsiaalseid, üksnes ühte või mõnda isikut puudutavaid seadusi, nagu seda

tehti surnud välisministri J. Poska perekonna toetamist käsitleva seaduse puhul (RT 1920, 219/220 ja RT 1925, 59/60).

Riigi- ja omavalitsuste teenijate pensioniseadus võeti vastu 7. oktoobril 1924 (RT 1924, 123/124), kaitseväelaste ja nende perekondade pensioniseadus 19. detsembril 1924 (RT 1924, 149).

**§ 85. Iga aasta jaoks seatakse riigi sissetulekute ja väljaminekute üldine eelarve kokku. Seadusandlikul teel võib selle maksvust jaoliselt pikendada kunni uue eelarve vastuvõtmiseni.**

Paragrahvi täpse teksti kohaselt tuleb iga aasta kohta koostada eelarve ja selle kehtivust saab üksnes seadusandlikul teel osaliselt pikendada, teisisõnu on keelatud üksikuid kulutusi teha pikema aja vältel kui üks aasta. Paragrahvi teise lausega sätestatakse üksnes see, kuidas tuleb korraldada riigi kulutusi vahepealsel ajal, mis võib tekkida, kui Riigikogu ei võta eelarvet vastu õigel ajal (peamine ettekandja A. Anderkopp, AKP IV, veerg 560).

Riigi eelarve seadus võeti vastu 24. novembril 1925 (RT 1925, 185/186). Selle kohaselt kestab eelarveaasta 1. aprillist 31. märtsini. (Muu hulgas tuleks märkida, et Leedu eelarveaasta 1. jaanuarist 31. detsembrini on sätestatud nende põhi-seaduses (§ 96)). Eelarve eelnõusse saab selle seaduse alusel võtta üksnes selliseid summasid, mille kulutamine põhineb kehtival seadustel, valitsuse otsustel või riiklike keskasutuste juhatajate korraldustel. Rahaminister koostab eelarve eelnõu ja annab selle üle valitsusele, kes edastab selle pärast kinnitamist Riigikogule, kes selle omalt poolt kinnitab seaduste jaoks ettenähtud vormis (eelarvekomisjon ja kolm lugemist täiskogus). Riigieelarve kuulutatakse välja seadusena. See antakse täitmiseks üle rahaministrile. Keelatud on kinnitatud eelarvest kõrvale kalduda ja teha selles ettenähtust suuremaid kulutusi. Nii ministritel kui ka üldse riigiametitel on keelatud võtta kohustusi ükskõik millises vormis, mis on seotud kulutustega, kui kinnitatud eelarves või vastavates eriseadustes vajalikud summad puuduvad. Erakorralistel juhtumitel, mis on seotud kehtivates seadustes ettenähtud kulutustega, kus valitsusel lühikeste maksetähtaegade tõttu ei ole võimalik neid summasid Riigikogu kaudu saada, võib valitsus rahaministri ettepanekul teha kulutusi kuni 10 miljoni Eesti marga ulatuses, millest valitsus peab aga Riigikogu ühe nädala jooksul teavitama; need kulutused tuleb kinnitada lisaelarvega.

Rahaminister koostab iga eelarveaasta kohta eelarve täitmise aruande ja esitab selle valitsusele, kes on kohustatud kuue kuu jooksul pärast eelarveaasta lõppu aruannet Riigikogule tutvustama.

Kui eelarvet õigel ajal vastu ei võeta ja see ei saa jõustuda, saab kulutusi teha rahaministri korraldusel ühes kuus kuni ühe kaheteistkümnendikuni eelmisest eelarvest, kusjuures arvesse tuleb võtta kõiki lisaeelarveid. Erakorralistel juhtudel võib seda summat suurendada, seda aga üksnes valitsuse otsusega riigikontrolöri teadmisel.

Kui eelarves ettenähtud summadest ei piisa vajalike kulutuste katmiseks kuni eelarveaasta lõpuni või vahepeal vajalikuks osutunud summasid pole eelarves üldse ette nähtud, võib neid saada üksnes lisaeelarvega.

## Peatükk X

### PÕHISEADUSE JÕUST JA MUUTMISEST

Viimases peatükis rõhutatakse põhiseaduse erilist kehtivust võrreldes tavaliste seaduste, määruste jmt. On ju see seadus võetud kõigi seaduste aluseks. Teiseks on põhiseaduse eripära eriliseks rõhutamiseks sellele antud jäiga, raskesti muudetava põhiseaduse vorm. Põhiseaduskomisjon oli arvamisel, et põhiseadus on erakordne, iseäralik seadus, mis on tekkinud erakordsetes välistes tingimistes<sup>125</sup> (peamine ettekandja A. Anderkopp AKP IV, veerg 561).

Põhiseadus jõustus 21. detsembril 1920 (RT 1920, 113/114), s.t päeval pärast Riigikogu valimistulemuste avaldamist Riigi Teatajas, aluseks oli 2. juuli 1920. aasta rakendusseadus. Erandiks olid Riigikogu valimisi käsitlevad paragrahvid (§-d 27, 28, 33, 36, 37, 45), mis jõustusid 9. augustil 1920.

Põhiseadus võeti vastu 15. juunil 1920. aastal 87 häälega 3 vastu.

**§ 86. Põhiseadus on vankumatuks juhteks Riigikogu ning kohtu ja valitsuse asutuste tegevuses.**

Paragrahvi sõnastus vastab umbes Saksamaa konstitutsiooni kolmanda eelnõu artiklile 107, aga selle mõte on teine: sellega ei taheta mitte ainult öelda, et põhiseadus on juhtnööriks paragrahvis nimetatud institutsioonidele, vaid ühtlasi tahetakse eriti esile tõsta kohtulikku kontrolli seaduste põhiseaduslikkuse üle. Seda põhimõtet rõhutas põhiseaduskomisjonis toonane justiitsminister J. Jaakson. See tuleneb ka põhiettekandja A. Anderkopi kõnest, mille kohaselt „iga seadus ja määrus ... põhiseadusega tingimata kooskõlas peab olema. Tekib nende kahe tarvitamise juures wastolu, siis otsustab põhiseadus ..., see tähendab temal on täielik eesõigus teiste seadustega võrreldes“ (AKP IV, veerg 561).

Sellel seisukohal on kogu eesti õiguskirjandus (välja arvatud prof dr E. Berendts<sup>126</sup>; vt lähemalt Csekey, *ibid.*) ja Riigikohus, kes otsustas 11. mail 1926

<sup>125</sup> Ado Anderkopp võttis Asutavas Kogus sõna põhiseaduse muutmise teemal: „Põhiseaduse komisjon oli arwamisel, täielikul arusaamisel, et põhiseaduse muutmist raskeks teha selles mõttes, et teda tõsta erakorraliseks, iseäralikuks seaduseks, mis on maksma pandud erakorralistel tingimistel, ja millepärast teda ainult erakorralistes tingimistes muuta võib, riigi huwide seisukohalt soowimatu, isegi lubamatu on.“ Asutava Kogu 4. istungjärk, protokoll nr 132, 13.05.1920, vrg 561. – *Toim.*

<sup>126</sup> Tartu ülikooli professor ja endine Vene impeeriumi kõrgeima kohtu, valitseva senati liige Eduard Berendts väljendas mitmes kirjutises seisukohta, et põhiseaduse § 86 ei andnud kohtutele selgesõnalist pädevust kontrollida seaduste põhiseaduspärasust. E. Berendts, Eesti

(nr 857 – II): „Eesti kohtutel tuleb aga talitada Põhiseaduse § 86 järele ja selle järele on iga kohtu aste, kus küsimus üles tõstetakse, et teatud seadus ei vasta Põhiseadusele, õigustatud ja kohustatud selle küsimusele vastuse andma. Küsimuse otsustamisel, kas harilik seadus on kooskõlas Põhiseadusega või mitte, tuleb kohtul talitada samuti, kui küsimuse otsustamisega, kas sundmäärus on kooskõlas seadusega, või mitte. Leiab kohus, et sundmäärus on vastuolus seadusega, jätab tema selle kohaldamata, samuti tuleb kohtul jätta kohaldamata seadus, kui kohus leiab, et seadus on Põhiseadusega vastuolus.“<sup>127</sup> Selle kohaselt ei ole kohtul mitte üksnes õigust otsustada, kas seadus on põhiseadusega väljendatud vahetult kohaldatava õigusega kooskõlas, vaid ka, kas see vastab põhiseaduse suunistele.

**§ 87. Põhiseaduse muutmise algatamise õigus on rahval rahvaalgatuse korras, kui ka Riigikogul harilikus korras.**

Põhiseaduse muutmise algatusõigus on seega nii rahval (vt ka § 31 selgitusi) kui ka Riigikogul (vt ka § 52 selgitusi), mitte aga näiteks valitsusel. Kui algatus tuleb Riigikogult, tuleb vastav eelnõu käesoleva paragrahvi sõnastuse kohaselt („harilikus korras“) võtta vastu kolmel lugemisel nagu tavalised seadused.

Küsitav on, kas valitsusel on õigus esitada Riigikogule eelnõu, mis näeb ette põhiseaduse muutmist.

**§ 88. Rahvas otsustab rahvahääletusel põhiseaduse muutmise, olgu see algatatud kas rahvaalgatuse korras või Riigikogu poolt.**

Komisjonis tehti erinevaid ettepanekuid, kui arutati küsimust, kellele tuleks anda õigus otsustada põhiseaduse muudatuste üle. Üks ettepanek oli teha neid muudatusi tavalises korras Riigikogus, aga sellele oli enamuse põhimõtteliselt vastu. Teine ettepanek nägi selliste muudatuste jaoks ette eraldi Asutava Kogu kokkukutsumise; sellest mõttest loobuti, kuna selle elluviimine on keerulisem (esmal eraldi valimised, siis arutelud vastavas Asutavas Kogus) kui rahvahääletuse korraldamine. Ka mõte panna muudatused sõltuma kahe järjestikuse parlamendi otsusest ei leidnud toetajaid, peamiselt seetõttu, et iga Riigikogu peaks pärast

---

Vabariigi Riigikohus ja 1920. a. Põhiseaduse printsiibid. – Õigus 1920/2, lk 43 j; E. Berendts. Die Verfassungsentwicklung Estlands. – Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart XII. Tübingen 1924, lk 195; E. Berendts. Die Souveränität des Rechts. II. – Revaler Bote 13.08.1925. – *Toim.*

<sup>127</sup> Kohtuotsus on kättesaadav Riigiarhiivis. Riigikohtu administratiivosakonna 11. mai 1926. aasta otsus nr 857– II. RA, ERA.1356.2.93. – *Toim.*



põhiseaduse muutmist otsustama teiste, jooksvate küsimuste üle, mis võiksid tunduda valijatele märksa olulisemad põhiseaduse muudatustest ja võiksid seetõttu valimisi mõjutada. Seetõttu jäädi põhimõtte juurde, et rahvas peab ise vahetult põhiseaduse muudatuste üle otsustama, seda enam, et põhiseaduses on esindusdemokraatia põhimõttele lisaks rakendatud otsedemokraatia põhimõtet. „Kui meie rahwawalitsuse maksuma paneme, siis ka kellelgi teisel õigust ei saa olla rahwa õiguste üle otsustamiseks, kui rahwal endal ainuüksi“ (peamine ettekandja A. Anderkopp, AKP IV, veerg 562).

Rahvahääletuse kohta vt lähemalt § 31 selgitusi.

RVS kohaselt loetakse põhiseaduse muudatus vastuvõetuks, kui selle poolt on hääletanud vähemalt pool hääleõiguslikest kodanikest, nõudmine, mis küll põhiseaduses endas puudub.

**§ 89. Põhiseaduse muutmise eelnõu peab rahvale teada antama vähemalt kolm kuud enne rahvahääletuse päeva.**

Teada antakse nii eelnõudest, mis tulevad Riigikogust, kui ka neist, mis tulevad rahvahääletusele rahvaalgatuse korras. Teadaandmise vormi põhiseaduses sätestatud ei ole, täpsemad sätted on RVS-s, mille kohaselt pannakse seaduseelnõud, mille üle otsustatakse rahvahääletusel, välja asutustes, kus peetakse hääleõiguslike kodanike nimekirju (omavalitsused).

Ehkki põhiseadus jättis referendumi korraldamise täpsemate üksikasjade üle otsustamise tavalise seadusandja hooleks, nähti siiski ette üks piirang, mis sätestas, et põhiseaduse muutmise eelnõust tuleb rahvast teavitada vähemalt kolm kuud enne rahvahääletust. Selle sätte põhiseadusse lisamisega sooviti ära hoida kodanike teadmatust ja järelikult ka hääletamata jätmist, mis lühema tähtaja korral oleks võimalik.

Allkirjad:

Asutava Kogu esimees: A . R e i

Sekretäär: H . M a r t n a

**Aineregister**

Numbrid tähistavad põhiseaduse paragrahve, ptk = peatükk, sissej. = Põhiseaduse sissejuhatus.

*Aadliitiidlid* 6.

*Ajakirjandusvabadus* 13.

*Akadeemilised kraadid* 6.

*Alaerialised, kitsendused alaealistele* 13, 19.

*Algatusõigus, Riigikogu liikmete ja fraktsioonide* 52, valitsuse 60, rahva 29, 31, 87.

*Ametialased kuriteod, riigiametnike* 16, valitsuse liikmete 67.

*Ametialased tiitlid* 6.

*Ametiasutuste poole pöördumise õigus* 15.

*Ametisse nimetamine, ametnike* 60, sõjaväe ülemjuhataja 80, Riigikogu juhatuse 43, valitsuse 59, kohtunike 70, Riigikohtu kohtunike 69, riigikontrolöri 55.

*Ametist vabastamine, ametnike* 60, ministrite 59, 64, valitsuse 59, 64, kohtunike 71.

*Ametivande andmine, Riigikogu liikmete ja valitsuse liikmete* 59.

*Amnestia* 60.

*Armuanndmisõigus, valitsuse* 60.

*Arupärimised* 56.

*Asjaajamise kord, valitsuse* 58.

*Asutav Kogu sissej.*

*Aumärgid* 7.

*Autonoomia, kõrgemate õppeasutuste* 12, vähemusrahvuste kultuuri- ja hoolekande 21.

*Avaliku teenistuse õigus* 16, 84.

*Avalikud istungid, valitsuse* 63, Riigikogu 47.

*Avalikud koolid* 12.

*Distsiplinaarkaristus, arest* 8.

*Distsiplinaarkohus, kohtunike* 71.

*Eelarve* 34, 52, 60, 85.

*Eelarve täitmise kontroll* 55, 85.

*Eelarveseadus* 85.

*Eeluurimiskohtunikud* 17.

*Eeluurimisvangistus* 40, 49.

*Eesti rahvas* kui rahvastik 2, kui põhiseaduse andja sissej., vähemusena 22.

*Eesõigused, avalikõiguslikud* 6.

*Eksistents, inimvääriline* 25.

*Elamisuba välismaalastele* 17.

*Eluaegsus, riigikohtunike valimine eluajaks* 69.

*Eluase* 10.

*Emaduse kaitse* 25.

*Emakeel* 12.

*Enesemääramisõigus, rahvuse määramise õigus* 20.

*Erakoolid* 12.

*Erikohtud* 74.

*Fraktsioon* 52.

*Haridus* 12.

*Haridusministeerium* 12, 58.

*Hoolekanne* 25.

*Isikupuutumatus* 8.

*Isikuvabadus* 8.

*Jõustumine, seaduste* 54, määruste 60.

*Järelevalve, õppetöö üle* 12, omavalitsuste otsuste üle 76.

*Kaebuste esitamise õigus* 15.

*Kaitseesisukord* 26, 34, 52, 60.

*Kaitsejõud (Schutztruppen)* 78.

*Kaitseväeteenistuse seadus* 78.<sup>128</sup>

<sup>128</sup> Maddisoni ja Angeluse kommentaaris esitati see märksõna seotuna üksnes põhiseaduse §-ga 78, kuid märksõna võiks olla seotud ka §-ga 79, mis käsitles täpsemalt eriseaduse vastuvõtmist: „Vabariigi kaitseks

*Kaitseväeteenistuskohustus* 78.  
*Kaitseväge (Wehrmacht)* 79.  
*Kandidaatide nimekirjad* 36.  
*Karistatavus* 9.  
*Kaubandus* 19.  
*Keel*, vähemuste 22, 23, riigikeel 5, õppekeel 12.  
*Kindlustus* 25.  
*Kinniseks kuulutamine*, Riigikogus 47, valitsuse istungid 63.  
*Kiri*, mõtete avaldamine kirjas 13.  
*Kirik ja riik* 11.  
*Kiriklikud toimingud* 11.  
*Kirjasaladus* 14.<sup>129</sup>  
*Kitsendamine*, vabaduste ja põhiõiguste 26.  
*Kodakondsus* ptk II.  
*Kodanikud*, põhiõigused ptk II, kohustused 78, 83, hääleõigus 27, 28, valimistel osalemine 37.  
*Kodu puutumatus* 10.  
*Kogunemisvabadus* 18.  
*Kohtualluvus* ptk VI.  
*Kohtud* erikohtud 74, seaduse poolt määratud 8, vandekohtud 73, üldkohtud 70, Riigikohus 69.  
*Kohtunike tagandamatus* 71.  
*Kohtunike üleviimise lubamatus* 71.  
*Kohtunikud* 69–72.  
*Konfiskeerimine*, trükiste 13.  
*Koolid* 12.

---

moodustatakse kaitseväed, mille korraldus määratakse kindlaks eriseaduses.“ – *Toim.*

<sup>129</sup> Tõlkes on lähtutud põhiseaduse § 14 sõnastusest „Eestis on kindlustatud sõnumite ja kirjade saladus [...]“. Maddisonil ja Angelusel *Briefgeheimnis*. Mõeldud on sõnumisaladust. – *Toim.*

*Koolikohustus* 12.  
*Koormised*, avalikud 77, 83.<sup>130</sup>  
*Korraldused* 60.  
*Kujutis*, mõtete avaldamine kujutises 13.<sup>131</sup>  
*Kultuurautonoomia* 21.  
*Kultuurkapital* 12.  
*Kunst* 12.  
*Kunstnikud* 12.  
*Kuriteod* 49.  
*Kõlblus* 11, 13.  
*Kõrgemad õppeasutused* 12.  
*Küsimused* valitsusele 56.  
*Laenud* 34, 52.  
*Lepingud* välisriikidega 34, 52, 60.  
*Läbiotsimine* 10.  
*Maa-ala*, Eesti 2.  
*Maa saamine* 25.  
*Maailmavaade* 11.  
*Maanõukogu* 4.  
*Maapäev* 4.  
*Majandusvabadus* 19.  
*Maksud*, omavalitsuste 77, riigi 83.  
*Matmispaigad* 11.  
*Ministrid*, tööjaotus 58, vastutus 67, arv 58.  
*Mobilisatsioon* 34, 52, 82.

---

<sup>130</sup> Põhiseaduse § 77 sõnastus: „Omavalitsusüksustel on õigus oma ülesannete täitmiseks maksusid võtta ja koormatusi peale panna seaduses kindlaks määratud piirides ja korras.“ Maddisonil ja Angelusel „Lasten, öffentliche“ – *Toim.*

<sup>131</sup> Põhiseaduse § 13 sõnastus: „Eestis on vabadus omi mõtteid avaldada sõnas, trükis, kirjas, pildis või kujutuses.“ Maddisoni ja Angeluse algtekstis „Darstellung, Gedankenäußerung durch – 13“. – *Toim.*

*Muutmine*, riigipiiride 2, põhiseaduse 87, 88, 89.

*Määrused* 60, 81, kaitseväge puudutavad seadusjõuga 81.

*Naised*, valimisõigus 6, eesõigused ja õiguste kitsendused 6.

*Omand*, kaitse 24.

*Omavalitsused* ptk VII, 75–77.

*Ordenid* 6.<sup>132</sup>

*Parlament* ptk IV.

*Pass* 17.

*Pealinn* Tallinn 41.

*Peaminister* 61.

*Pension* töötajatele 25, ametnikele 84.

*Perekonnaseisu seadus* 11.

*Petitsiooniõigus / õigus pöörduda avalike asutuste poole kaebustega* 15.

*Piiramisolukord* 26, 34, 52, 60.

*Piirid*, kindlaksmääramine ja muutmine 2, Eesti-Läti vaheline konventsioon 2, rahuleping Venemaaga 2.

*Pilt*, mõtete avaldamine pildis 13.

*Politsei* 16.

*Pornograafia* 13.

*Postisaladus* 14.

*Proportsionaalne valimissüsteem* omavalitsuste puhul 76, Riigikogu puhul 36.

*Pubkus*, ministrite 59.

*Põhikohustused* ptk II.

*Põhiseadus* sissej., muutmine 87–89,

*Põhiseaduspärasus* 86.

*Põhiõigused* ptk II, kitsendamine 26, kitsendamine kaitseväelaste puhul 13, 18.

*Põllumajandus* 19, 25.

*Raamatukogud* 13.

*Rahu*, tegemine 34, 52, 60.

*Rahuleping* Venemaaga 2.

*Rahvaalgatus* 31, 87.

*Rahvahääletus* 29–34, 88, 89.

*Rahvakoolid* 12.

*Rahvas*, riigivõimu kandja 27, 29.

*Rahvasuveräänsus* 1.

*Rahvus*, individuaalne määramisõigus 20, eesõigused ja õiguste kitsendused 6.

*Rahvusvaheline õigus* 4.

*Referendum* 29–34, 88, 89.<sup>133</sup>

*Religioon* 11.

*Riigi Teataja* 54.

*Riigi tulud* 52, 60, 85

*Riigi väljaminekud* 52, 60, 85.

*Riigikaitse* ptk VIII.

*Riigikantselei* 65.

*Riigikeel* 5.

*Riigikogu* ptk IV, 35, esimees 43, istungjärk 41, juhatus 43, kodukord 44, kokkutulemine 41, 42, komisjonid 52, kui rahva esindaja 35, laialisaatmine 32, legislatuuriperiood 32, 39, otsustusvõimelisus 46, valimise seadus 36, õigus end ise kokku kutsuda 41, 42.

*Riigikogu liikmed*, volituste kestus 39, hüvitised 51, sõiduraha 51, puutumatus 48, 49, mandaadid 45, riigiteenistus 38, volituste kaotamine 40, valimisõigus 37, riigikaitseteenistus 50, arv 36, avaldused 48, puutumatus 48, 49.

*Riigikohus* 69, 70.

<sup>132</sup> Maddison ja Angelus on selle märksõna seostanud üksnes põhiseaduse §-ga 6, kuid märksõna võiks olla seotud ka §-ga 7, mis käsitleb täpsemalt autähhti ja aumärke. – *Toim.*

<sup>133</sup> Vt eraldi märksõna ka rahvahääletuse kohta. – *Toim.*

*Riigikontroll* 55.  
*Riigisekretär* 65, 66.  
*Riigiteenistujad*, ametikohustuste rikkumine 16, ametist vabastamine 60, ametisse nimetamine 60, streik 18, Riigikogu liikmeks valimine 38.  
*Riigiusk* 11.  
*Riigivanem* 58, 61, 62, 65–67.  
*Rügemendikobus* 74.  
*Saadikud* 61.  
*Saared* 2.  
*Seadusandlik võim* 35.  
*Seaduse mittetundmine* 4.  
*Seadused* materiaalses ja formaalses mõttes 52, jõustumine 54, vastuvõtmine 52, väljakuulutamine 53.  
*Seaduseelnõude esitamine* 52.  
*Seadustele vastavus* põhiseaduse alusena sissej., omavalitsuste otsuste 76.  
*Seisus* 6.  
*Seisuslikud tiitlid* 6.  
*Sooline võrdõiguslikkus* 6.  
*Streik* 18.  
*Suunis*, põhiseadus suunisena 86.  
*Sõja kuulutamine* 34, 52, 60.  
*Sõjakohtud* 74.  
*Sõjaseisukord* 26, 34, 52, 60.  
*Sõjaväekohtud* 74.  
*Sõltumatus*, kohtunike 68, riigi 1, riigi sõltumatus õigusaktide osas 4.  
*Sõna*, mõtete avaldamine sõnas 13.  
*Sõnumite ja kirjade edastamine* 14.  
*Südametunnistusevabadus* 6, 11.  
*Sünd*, sündimisest sõltuvad õiguste kitsendused 6, eesõigused 6.  
*Tagasipöördumine*, kodanike tagasipöördumine kodumaale 26.

*Tasu maksmine* võõrandamise korral 24.  
*Tasu määramine* 84, riigiametnikele 7.  
*Teadus*, teaduse vabadus 12.  
*Teaduskond*, usuteaduskond 11.  
*Teavitamiskohustus*, koosolekutest 18, trükistest jne 13.  
*Telefonisaladus* 14.  
*Telegraafisaladus* 14.  
*Territoorium* 2.  
*Territooriumi suurendamine* 2.  
*Tiitlid* 6.  
*Toetus nooruse puhul* 25.<sup>134</sup>  
*Tollimaksud* ptk IX.  
*Trükk*, mõtete avaldamine trükis 13.  
*Tsensuur* 13.  
*Täidesaatev võim* 57.  
*Täisealisus* 27.  
*Tööjõu kaitse* 25.  
*Tööstus* 19.  
*Töötuskindlustus* 25.<sup>135</sup>  
*Töövõimetus* 25.  
*Tööõigus* 25.  
*Umbusaldushääletus* 64.

<sup>134</sup> Tõlkes on lähtunud põhiseaduse § 25 sõnastusest: „Majandusliku elu korraldamine Eestis peab vastama õigluse põhimõttele, mille sihiks on inimeseväärilise ülespidamise kindlustamine sellekohaste seaduste läbi, mis käivad [...] nooruse [...] puhul tarviliku toetuse saamise kohta.“ Maddisonil ja Angelusel *Jugendunterstützung*. Mõeldud on lastetoetusi. – *Toim.*

<sup>135</sup> Maddisonil ja Angelusel *Arbeitsversicherung*. Ilmselt sooviti öelda, et põhiseaduse § 25 sätestas nii tööga kindlustamise kui ka toetuse töötuse korral. – *Toim.*

*Usaldus*, Riigikogu usaldus valitsuse suhtes 64.

*Usurpatsioon* 3.

*Usutalitused*, usuliste talituste täitmise vabadus 11.

*Usuteaduskond* 11.

*Usuvabadus* 6, 11.

*Usuõpetus* 11.

*Usuühingud* 11.

*Uue Riigikogu valimine* 32, 39.

*Vaba liikumise õigus* 17.

*Vabadus*, Riigikogu liikmete 49, põhiseaduse alusena sissej., isikuvabadus 8.

*Vabatahtlik töö*, kohtunike 72.

*Valimised* Riigikogu esimehe 43, kohtunike 69, 70, omavalitsusüksuste 76, riigikontrolöri 55, Riigikogu 36.

*Valimisiga* 27.

*Valimisõigus* 37.

*Valitsemine*, kohalik 75.

*Valitsus*, ametisse nimetamine 59, pädevus 57, 60, ametist lahkumine 59, 64, istungid 63, aktid 60, 66, 81, deklaratsioon, 59, tegevussuunad 61.

*Valitsusliikmete abid* 38.

*Valitsusliikmete vastutus*, poliitiline 64, karistusõiguslik 67.

*Vanadustoetus* 25.

*Vandekohtud* 75.

*Vangistamine* 8, Riigikogu liikmete 49.

*Volikogud*, omavalitsuste 76.

*Võrdne arv hääli* Riigikogu juhatuse valimisel 43.

*Võrdsus* seaduse ees 6.

*Võõrandamine* 24.

*Vähemused*, rahvusvähemused 12, 20, 21, 22, 23.

*Välismaalased*, ptk II, 11, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 23.

*Väljakuulutamise* seaduste 53, 54, määruste 60.

*Väljarändamine* 17.

*Väljasaatmine*, välismaalaste 17, kodanike 26.

*Õiglus* 25, põhiseaduse alusena sissej.

*Õigusemõistmine* 68.

*Õiguste kitsendused*, avalikõiguslikud 6.

*Õigusvõime*, usuühingute 11, ühingute 18.

*Õpetus*, kunsti ja teaduse 12.

*Õppetöö* emakeeles 12, usuõpetus 11, tasuta kooliharidus 12.

*Õppevahendid*, tasuta 12.

*Ühinemisvabadus* 18.

*Ühingud* 18, usuühingud 11.

*Üldine kohtualluvus* ptk VI.

*Üldkohtud* 70.

*Ülemjuhataja* 80.

*Ülikool* 12.