

HANNES VALLIKIVI

Eesti Vabariik kui õigusriik.
Poliitiliste põhivabaduste õiguslik
kaitse 1918–1940



HANNES VALLIKIVI

Eesti Vabariik kui õigusriik.
Poliitiliste põhivabaduste õiguslik
kaitse 1918–1940



TARTU ÜLIKOOL
kirjastus

Tartu Ülikooli õigusteaduskond

TÜ õigusteaduskonna nõukogu 21.10.2025 otsusega on Hannes Vallikivi väitekirj
lubatud kaitsmisele filosoofiadoktori (PhD) (õigusteadus) kraadi taotlemiseks Tartu
Ülikooli õigusteaduskonna doktorikraadide kaitsmise komisjonis.

Juhendajad: Prof dr. iur. Marju Luts-Sootak, Tartu Ülikool

Kaasprof dr. iur. Hesi Siimets-Gross, Tartu Ülikool

Oponendid: Prof PhD Anneli Albi, Kenti Ülikool

PhD Ülle Madise, Eesti Vabariigi õiguskantsler

Kaitsmine: 4. detsembril 2025 kell 15.00 Tartu Ülikooli senati saalis ja videosilla
vahendusel

Väitekirja trükkimist toetas Tartu Ülikooli õigusteaduskond.

ISSN 1406-6394 (trükis)

ISBN 978-9908-57-061-7 (trükis)

ISSN 2806-2353 (pdf)

ISBN 978-9908-57-062-4 (pdf)

Autoriõigus: Hannes Vallikivi, 2025

Tartu Ülikooli Kirjastus

www.tyk.ee

SISUKORD

SISUKORD.....	5
SISSEJUHATUS.....	11
Uurimisküsimused ja töö struktuur.....	12
Uurimismeetodid	13
Allikad ja uurimisseis	14
1. POLIITILISTE PÕHIVABADUSTE NORMATIIVSED TAGATISED JA PIIRANGUD	18
1.1. Poliitiliste põhivabaduste põhiseaduslik alus.....	18
1.1.1. Poliitilised põhivabadused esimestes põhikorraaktides	18
1.1.2. Poliitilised põhivabadused 1920. aasta põhiseaduses	21
1.1.2.1. Põhiseaduse väljatöötamine.....	21
1.1.2.2. Sõnavabaduse sätte kujunemine	23
1.1.2.3. Koosoleku- ja ühinemisvabaduse sätte kujunemine	26
1.1.2.4. Poliitiliste põhivabaduste isikuline kaitseala	29
1.1.3. Poliitilised põhivabadused 1920. aasta põhiseaduse kriitika ja muutmise kontekstis.....	29
1.1.4. Poliitilised põhivabadused 1937. aasta põhiseaduses	31
1.1.4.1. Uue põhiseaduse väljatöötamine	31
1.1.4.2. Sõnavabaduse sätte muutumine.....	34
1.1.4.3. Koosolekuvabaduse sätte muutumine.....	37
1.1.4.4. Ühinemisvabaduse sätte muutumine	38
1.1.4.5. Poliitilisi põhivabadusi piirava üldise lojaalsuskohustuse teke	39
1.1.4.6. Hinnangud poliitiliste põhivabaduste tagatusele 1937. aasta põhiseaduses	41
1.2. Poliitiliste põhivabaduste vahetu kohaldatavus	42
1.2.1. Põhivabaduste vahetu kohaldamise teoreetiline taust	42
1.2.2. Õigusteaduslik diskussioon 1920. aasta põhiseaduse väljatöötamise ajaks	44
1.2.3. Diskussioonid Asutavas Kogus	46
1.2.4. Diskussioonid 1920. aasta põhiseaduse kehtimisajal	48
1.2.5. Diskussioonid seoses 1937. aasta põhiseadusega	52
1.2.6. Hilisemad hinnangud	53
1.2.7. Vahekokkuvõte.....	55
1.3. Põhiõiguste piiramist mõjutanud õiguse üldpõhimõtted.....	55
1.3.1. Seaduslikkus	55
1.3.2. Õiguskindlus	58
1.3.3. Võrdne kohtlemine.....	59
1.3.4. Proportsionaalsus	59
1.3.5. Vahekokkuvõte.....	60
1.4. Poliitiliste põhivabaduste korralised piirangud.....	61
1.4.1. Sõnavabaduse korralised piirangud.....	61
1.4.1.1. Vene impeeriumilt päritud sõnavabaduse piirangud ja Eesti Vabariigi ajutised õigusaktid.....	61

1.4.1.2.	1923. aasta trükiseadus	63
1.4.1.3.	Jaan Tõnissoni valitsuse katse piirata sõnavabaduse kuritarvitamist 1933. aastal.....	67
1.4.1.4.	1938. aasta trükiseadus	68
1.4.1.5.	Sõnavabaduse täiendava piiramise plaanid 1939. aastal	72
1.4.2.	Koosolekuvabaduse korralised piirangud	74
1.4.2.1.	Vene impeeriumilt päritud koosolekuvabaduse piirangud ja Eesti Vabariigi esmased määrused.....	74
1.4.2.2.	1922. aasta koosolekute seadus	75
1.4.2.3.	Jaan Tõnissoni valitsuse katse piirata koosolekuvabaduse kuritarvitamist 1933. aastal.....	78
1.4.2.4.	1938. aasta koosolekute seadus	78
1.4.3.	Ühinemisvabaduse korralised piirangud	80
1.4.3.1.	Vene impeeriumilt päritud ühinemisvabaduse piirangud.....	80
1.4.3.2.	1919. aasta seltside registreerimise kord	81
1.4.3.3.	1925. aasta riigikorra kaitse seadus	82
1.4.3.4.	1926. aasta ühingute ja nende liitude seadus	84
1.4.3.5.	Jaan Tõnissoni valitsuse katse piirata ühinemisvabaduse kuritarvitamist 1933. aastal.....	87
1.4.3.6.	Vabadussõjalaste katse piirata vasakpoliitikute ühinemisvabadust 1933. aastal	88
1.4.3.7.	1938. aasta ühingute ja nende liitude seadus	89
1.4.4.	Vahekokkuvõte.....	90
1.5.	Poliitiliste põhivabaduste erakorralised piirangud.....	91
1.5.1.	Erakorraliste piirangute põhiseaduslik alus	91
1.5.1.1.	Erakorraliste piirangute klausel 1919. aasta valitsemise ajutises korras	91
1.5.1.2.	Erakorraliste piirangute klausel 1920. aasta põhiseaduses ..	92
1.5.1.3.	Erakorraliste piirangute klausel 1920. aasta põhiseaduse kriitika ja muutmise kontekstis.....	95
1.5.1.4.	Erakorraliste piirangute klausel 1937. aasta põhiseaduses ..	96
1.5.2.	Kaitseseisukorra seaduslik alus.....	97
1.5.2.1.	Vene impeeriumilt päritud erakorralise seisukorra regulatsioon	97
1.5.2.2.	1930. aasta kaitseseisukorra seadus.....	101
1.5.2.3.	Vabadussõjalaste katse muuta kaitseseisukorra seadust 1933. aastal	108
1.5.2.4.	Konstantin Pätsi valitsuse tehtud muudatused kaitseseisu- korra seaduses enne ja pärast 1934. aasta riigipööret	109
1.5.2.5.	1938. aasta kaitseseisukorra seadus.....	113
1.5.3.	Kaitseseisukorra rakendamine	115
1.5.3.1.	Vabadussõja aegne ja järgne kaitseseisukord.....	115
1.5.3.2.	Üleriigiline kaitseseisukord seoses 1924. aasta detsembrimässuga.....	119
1.5.3.3.	Kaitseseisukorra jätkumine teatud piirkondades ja diskussioon kaitseseisukorra alternatiivide üle.....	121
1.5.3.4.	Üleriigiline kaitseseisukord 1933. aastal	127
1.5.3.5.	Kaitseseisukord enne 1934. aasta riigipööret	129

1.5.3.6. Üleriigiline kaitseseisukord alates 12. märtsist 1934.....	129
1.5.3.7. Üleriigiline kaitseseisukord 1937. aasta põhiseaduse kehtimisajal.....	138
1.5.4. Sõnavabaduse erakorralised piirangud.....	143
1.5.5. Koosolekuvabaduse erakorralised piirangud	147
1.5.6. Ühinemisvabaduse erakorralised piirangud	148
1.5.7. Vahekokkuvõte.....	149
2. POLIITILISTE PÕHIVABADUSTE KOHTULIKU KAITSE VÕIMALUSED	151
2.1. Kohtukaebõiguse põhiseaduslikud tagatised.....	151
2.1.1. Kohtukaebõigus 1920. aasta põhiseaduse alusel	151
2.1.2. Kohtukaebõigus põhiseaduse 1933. aasta muudatuste alusel.....	155
2.1.3. Kohtukaebõigus 1937. aasta põhiseaduse alusel	156
2.2. Halduskohtumenetlus	158
2.2.1. Halduskohtute ja halduskohtumenetluse seaduslik alus.....	158
2.2.2. Halduskohtu sõltumatuse tagatised	159
2.2.3. Halduskohtu pädevus	163
2.2.3.1. Kohtu pädevus halduse üld- ja üksikaktide kontrollimisel..	163
2.2.3.2. Kontrollitavate asutuste enumeratsiooni põhimõte.....	165
2.2.3.3. Halduskohtu pädevuse määramine eriseadusega	168
2.2.4. Kaebõigus.....	173
2.2.5. Menetlus halduskohtus.....	175
2.2.5.1. Kaebuse esitamine ja eelmenetlus	175
2.2.5.2. Asja läbivaatamine Riigikohtu administratiivosakonnas.....	179
2.2.6. Haldusakti kehtivuse kontroll halduskohtus	184
2.2.6.1. Vormivigade kontroll	184
2.2.6.2. Sisuliste vigade kontroll	187
2.2.6.3. Kaalutusvigade kontroll.....	190
2.3. Vaidemenetlus halduskohtumenetluse alternatiivina	195
2.3.1. Vaidemenetluse õiguslik alus	195
2.3.2. Poliitiliste põhivabaduste riivete halduskorras vaidlustamise kaasused	197
2.3.2.1. Postimehe toimetaja trahvimine (1934 ja 1935).....	197
2.3.2.2. Vaba Maa sulgemine (1938).....	199
2.3.2.3. Rahvusliku Keskerakonna likvideerimine (1939)	200
2.3.3. Kohtu- ja vaidemenetluse võrdlus.....	201
2.4. Normikontrolli võimalus	201
2.4.1. Normikontrolli võimalus 1920. aasta põhiseaduse alusel	201
2.4.1.1. Diskussioonid Asutavas Kogus	201
2.4.1.2. Normikontroll õigusteaduslikus diskussioonis ja Riigikohtu praktikas	206
2.4.2. Normikontrolli võimalus põhiseaduse 1933. aasta muudatuste alusel	219
2.4.3. Normikontrolli võimalus 1937. aasta põhiseaduse alusel	222
2.5. Vahekokkuvõte	227
3. POLIITILISTE PÕHIVABADUSTE KAASUSED RIIGIKOHTU ADMINISTRATIIVOSAKONNAS	228

3.1. Statistiline ülevaade	228
3.2. Sõnavabaduse kaasused	231
3.2.1. Põllumeeste ajalehe Maaliit sulgemine (1920)	231
3.2.2. Vene monarhistide ajalehe Mõsl registreerimisest keeldumine (1921)	233
3.2.3. Tööerakonna ajalehe Vaba Maa toimetaja trahvimine (1922).....	234
3.2.4. Pitkalaste ajalehe Valve tiraaži arestimine (1925).....	235
3.2.5. Kommunistliku ajalehe Meie Kiir sulgemine (1927).....	237
3.2.6. Trahvimine valitsuse sihiliku halvustamise eest (1933).....	238
3.2.7. Vabadussõjalaste ajalehe Võitlus sulgemine (1934)	240
3.2.8. Asunike häälekandja Maalehe-Mõistulehe sulgemine ja väljaandja trahvimine (1935)	242
3.2.9. Postimehe sekvesteerimine (1935).....	245
3.2.10. Jaan Tõnissoni sõnavabaduse piiramine (1938 ja 1939).....	248
3.2.11. Vahekokkuvõte.....	252
3.3. Koosolekuvabaduse kaasused.....	253
3.3.1. Viljandi „lapualaste“ karistamine salakoosoleku pidamise eest Tallinnas (1930)	253
3.3.2. Petseri kloostris salakoosoleku pidamise eest karistamine (1933)....	254
3.3.3. Vahekokkuvõte.....	256
3.4. Ühinemisvabaduse kaasused.....	256
3.4.1. Haaslava sotsiaaldemokraatide põhikirja kontroll (1920).....	256
3.4.2. Prokommunistliku tekstiilitöölise ametiühingu põhikirja kontroll (1922)	257
3.4.3. Tööraha Ühise Väerinna laialiajamine (1924)	258
3.4.4. Demokraatliku metallitöölise ametiühingu põhikirja kontroll (1925)	259
3.4.5. Pitkalaste erakonna põhikirja kontroll (1926).....	260
3.4.6. Ametiühingute streigiõiguse ulatuse kontroll (1926).....	261
3.4.7. Tööraha Ühisesse Väerinda kuulunud Tartu ametiühingute sulgemine (1926 ja 1927)	262
3.4.8. Töölise Maja sekvesteerimine (1930).....	266
3.4.9. Nudistide ühingu põhikirja kontroll (1932)	268
3.4.10. Vabadussõjalaste ühingute sulgemised (1933 ja 1934).....	269
3.4.11. Sotsiaaldemokraatide arestitud varade tagastamata jätmine (1934)..	278
3.4.12. Ehitustöölise ametiühingu põhikirja kontroll (1934)	279
3.4.13. Vahekokkuvõte.....	280
3.5. Liikumis- ja elukohavabaduse taust ning kaasused	281
3.5.1. Liikumis- ja elukohavabaduse õiguslik alus	281
3.5.1.1. Liikumis- ja elukohavabaduse põhiseaduslik alus.....	281
3.5.1.2. Liikumis- ja elukohavabaduse korralised piirangud.....	282
3.5.1.3. Liikumis- ja elukohavabaduse erakorralised piirangud	284
3.5.2. Liikumis- ja elukohavabaduse kaasused	285
3.5.2.1. Emma Kuuse väljasaatmine (1920).....	285
3.5.2.2. Juudi kaupmeeste väljasaatmised (1920 ja 1921).....	286
3.5.2.3. Vene monarhistide väljasaatmised (1922 ja 1923)	287
3.5.2.4. Adolf Pilar von Pilchau väljasaatmine (1923).....	290

3.5.2.5. Salapiiritusevedajate väljasaatmised (1925 ja 1926)	291
3.5.2.6. Ernst Turmanni väljasaatmine (1926).....	294
3.5.2.7. Uued Vene monarhistide väljasaatmised (1927).....	296
3.5.2.8. Sõjainvaliid Paul Satmanni väljasaatmine (1927)	299
3.5.2.9. Lõbumajapidajate väljasaatmine (1927 ja 1928).....	300
3.5.2.10. Ärimees Tigran Tsitsikovi interneerimine (1929).....	302
3.5.2.11. Petseri vene marurahvuslaste väljasaatmised (1928, 1930 ja 1931).....	302
3.5.2.12. Piiritusekuningate väljasaatmine (1931).....	305
3.5.2.13. Baltisaksa natsionaalsotsialistide väljasaatmised (1934).....	307
3.5.3. Vahekokkuvõte.....	309
3.6. Riigikohtu lahendite kooskõla õigusriigi põhimõtetega	310
3.6.1. Menetlusse võtmine	310
3.6.2. Menetlusnormidest kinnipidamine.....	312
3.6.3. Materiaalõiguse kohaldamine	314
3.6.3.1. Pädevusvigade kontroll.....	314
3.6.3.2. Menetlusvigade kontroll	315
3.6.3.3. Vormivigade kontroll	316
3.6.3.4. Haldusakti õigusliku aluse kontroll	316
3.6.3.5. Õiguse õige tõlgendamise kontroll	318
3.6.3.6. Haldusakti eesmärgile vastavuse kontroll.....	319
3.6.3.7. Õiguse üldpõhimõtetega kooskõla kontroll	321
KOKKUVÕTE	323
SUMMARY	329
LÜHENDID	337
ALLIKAD JA KIRJANDUS	339
Arhiivimaterjalid.....	339
Rahvusarhiivi fondid	339
Tartu ülikooli raamatukogu käsikirjakogu.....	339
Käsikirjad.....	339
Publitseeritud allikad	340
Ajalehed.....	342
Mälestused ja päevikud.....	343
Uurimused ja käsitlused.....	343
Kasutatud õigusaktid	358
Eesti Vabariigi õigusaktid.....	358
Välislepingud	358
Seadused	358
Määrused.....	362
Üksikaktid	363
Vene impeeriumi õigusaktid.....	365
Seadused ja määrused	365
Üksikaktid	367
Muude riikide õigusaktid.....	367

Kasutatud kohtulahendid	368
Riigikohtu üldkogu lahendid	368
Riigikohtu administratiivosakonna lahendid	369
Riigikohtu kriminaalosakonna lahendid	374
Riigikohtu tsiviilosakonna lahendid	374
Kohtupalati (Kohtukoja) lahendid	374
Rahukogude (ringkonnakohtute) lahendid	374
LISA 1. ÕIGUSAKTIDE AJAJOON 1919–1940	375
LISA 2. AMETIKANDJATE AJAJOON 1919–1940	376
LISA 3. RIIGIKOHTU ADMINISTRATIIVOSAKONNA LIIKMETE JA RIIGIKOHTU ABIPROKURÖRIDE LÜHIELULOOD	377
LISA 4. POLIITILISTE PÕHIVABADUSTE KAASUSTE TEOREETILINE KONTROLLISKEEM	381
ELULOOKIRJELDUS.....	382
CURRICULUM VITAE.....	383
TEADUSTÖÖDE LOETELU	384

SISSEJUHATUS

Juristiharidusega noor ohvitser Karl Einbund (aastast 1935 Kaarel Eenpalu) kirjeldas 1918. aastal brošüüris „Õiguslik riik“ moodsa õigusriigi tunnuseid – õigusriigis peavad haldusvõimu määrad vormiliselt ja sisuliselt vastama seadustele, kodanike põhiõigusi ja vabadusi tunnustatakse subjektiivsete õigustena, valitsemise pinnalt tekkinud vaidlused riigi ja kodaniku vahel lahendab muude kohtutega sarnaselt korraldatud (st sõltumatu ja erapooletu) halduskohus, kodanikul on õigus igas avalikõiguslikus asjas kohtult kaitsset otsida, kuritarvituste vältimiseks peab valitsusvõim tema vastu esitatud kaebuste peale halduskohtule vastust andma, halduskohtu otsused põhinevad ainult seadusel ja kohtunike südametunnistusel, riigil on kohustus rikkumisega kodanikule tekitatud kahju hüvitada jne.¹

Eesti haldusõigusteaduse rajaja, Tartu ülikooli haldusõiguse õppejõud, aastast 1933 professor, Artur-Tõeleid Kliimann seostas õigusriigiga üldhuvi üliluslikkuse põhimõtte. Tema väitel peab „haldamine [...] alati toimuma üldhuvi silmaspidamise põhimõttel, s.o põhimõttel *salus rei publicae suprema lex est*“.² Mitte üksikisik ei tohi olla mõõtu andev selles, kuidas tuleb hallata, vaid üldsus, s.o kogu rahvas, kodanikkond. Seetõttu õigusriigis haldajad ei esine kunagi n-ö rahva peremeestena, nagu politseiisriigis, vaid pigem selle teenritena.“³ Kliimanni sõnul tulenes see põhimõtte põhiseaduses sisalduvast rahvavõimu ideest⁴ ja selle järgi pidid kõik riigivõimuharud tegutsema rahva nimel ja huvides, mitte kõrvalistel motiividel, näiteks võimukandjate sümpaatiatest või isiklikest huvidest lähtudes.⁵

Rahvavõim ehk demokraatia oli Eesti põhikorra aluspõhimõtte, mis avaldus paljudes 1920. aasta põhiseaduse⁶ (edaspidi: PS) sätetes (§-d 1, 27, 35, 59, 88 jt), hiljem 1937. aasta põhiseaduses⁷ (sõltuvalt kontekstist edaspidi samuti: PS; §-d 1, 34, 60 jt). Rahvavõimu toimimise (sh vabade valimiste) vältimatu eeldus on kodanikele sõna-, koosoleku-

¹ Karl Einbund, *Õiguslik riik*, Rahva poliitiline kirjastik 1 (Postimees, 1918), 72, 102, 105, 106 ja 173. Viidatud brošüür koondas Saksa okupatsiooni ajal Postimehe toimetuses töötanud Einbundi artiklite sarja, sh K.E., „Riigipoliitilised kirjad. IX“, Postimees nr 77, 04.06.1918, 1.

² Maksim „riigi heaolu on kõrgeim seadus“ pärineb Cicerolt, kellel see esineb kujul *salus populi suprema lex esto* (De legibus III.3.8). Hiljem on maksiimi eri kujusid kasutanud paljud autorid (sh Lipsius, Hobbes, Spinoza ja Locke monarhi piiramatut võimu kritiseerides). Vt Constanze Güthenke, „Philology and Responsibility: The Weisse Rose Pamphlets and Classical Quotations“, *Oxford German Studies* 52, nr 1 (2023): 83, <https://doi.org/10.1080/00787191.2023.2171027>.

³ Artur-Tõeleid Kliimann, *Haldusõiguse üldosa: autoriseeritud konspekt*, toim Rein Eliaser (s.n., 1939), 137.

⁴ Tema seletust rahvavõimu (demokratismi) idee kohta vt Artur-Tõeleid Kliimann, „Demokratism“, *Rahvaülikool*, nr 2 (1927): 52; sama Artur-Tõeleid Kliimann, *Õiguse nõidus*, toim Ivo Pilving, Eesti mõttelugu 171 (Ilmamaa, 2023), 140.

⁵ Artur-Tõeleid Kliimann, *Administratiivakti teooria* (Akadeemiline Kooperatiiv, 1932), 226; Artur-Tõeleid Kliimann, *Haldusprotsess* (Akadeemiline Kooperatiiv, 1937), 62 ja 305–6; Kliimann, *Haldusõiguse üldosa*, 193.

⁶ Asutava Kogu poolt 15.06.1920 vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseadus, RT 09.08.1920, 113/114, 243; jõustus 21.12.1920, Riigikogu valimist puudutavad §-d 27, 28, 33, 36, 37 ja 45 jõustusid 09.08.1920.

⁷ Rahvuskogu üldkoosolekul 28.07.1937 vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseadus, RT 03.09.1937, 71, 590; jõustus 01.01.1938.

ja ühinemisvabaduse tagamine.⁸ Neid kolme põhivabadust nimetatakse käesolevas töös ühise nimetajaga poliitilised põhivabadused. Nende erilist seisundit demokraatlikus ühiskonnas illustreerib hästi endiste riigivanemate pöördumine Konstantin Pätsi poole 1936. aasta sügisel. Riigivanemad nõudsid demokraatlike õiguste taastamist ja lausuvad muu hulgas järgmist: „Mitte ainult, et meil juba kolm aastat puuduvad sõna-, koosolekute ja ühinemisvabadused, mis olulised õiguslikule riigile ja vajalikud rahva poliitiliseks kasvatamiseks ja tema tahte sidumiseks riigi saatusega, vaid puudub ka tunne, et selle poolest ligemal ajal paranemist tuleb“.⁹ Pöördujad tuletasid valitsejatele meelde, et nende kolme vabaduste abil kujundab rahvas riigivõimu kandjana riigi poliitikat, volitab ja kontrollib oma esindajaid ning hoiab ka iseenast riigirahvana vormis.

Uurimisküsimused ja töö struktuur

Käesoleva töö eesmärk on uurida, kas ja kuidas kaitsti nimetatud poliitilisi põhivabadusi Eesti Vabariigis kogu esimesel iseseisvusperioodil 1918–1940. Selleks otsitakse esmalt vastust küsimustele, kas poliitilisi põhivabadusi ja nende kaitset käsitleti tollases õigusteadeuslikus doktriinis demokraatia ja õigusriigi vältimatu osana. See nõuab küll kõigepealt vastust küsimusele, kas tollal peeti Eesti Vabariiki demokraatlikuks õigusriigiks ja milles nähti seda väljenduvat. Seoses poliitiliste põhivabadustega on oluline tuvastada, kas eksisteerisid vastavad põhiõigusnormid, milline oli nende kaitseala ja normatiivsus. Põhivabaduste puhul on alati oluline ka see, millised on ehk antud töö kontekstis, olid poliitiliste põhivabaduste normatiivsed piirangud ning kas need piirangud olid kooskõlas tollase käsitlusega õigusriigist. Viimaks uuritakse, kas kõnealuseid põhiõigusnorme rakendati ka praktikas kooskõlas õigusriigi põhimõtetega: kas isikutel oli ligipääs tõhusale ja ausale õigusemõistmisele, kas kohus kohaldas vastavaid põhiõigusnorme ühtaoliselt, kooskõlas normide sisu ja eesmärgi ning põhiseaduse muude normide ja põhimõtetega.

Uurimuse kolmest peatükist esimene keskendub materiaalõigusele, teine menetlusõigusele ja kolmas rakenduspraktikale. Esimeses peatükis analüüsitakse poliitilisi põhivabadusi taganud põhiõigusnormide kujunemist ja muutumist, nende kaitseala ja piiridklausleid (1.1) ning normatiivsust (1.2). Seejärel uuritakse õigusriiklikke õiguse üldpõhimõtteid, mis mõjutasid põhivabaduste seadusandlikku piiramist (1.3) ja seadustega kehtestatud konkreetseid piiranguid. Viimaste puhul eristatakse korralisi piiranguid (1.4) ja kuna kogu uuritaval perioodil kehtis Eestis osaline või üleriiklik erakorraline seisukord, vastavate erinormidega sätestatud erakorralisi piiranguid (1.5). Jälgimise hõlbustamiseks on tööle lisatud graafiline ülevaade poliitiliste põhivabaduste tagatise ja piiranguid reguleerinud olulisematest õigusaktidest (lisa 1).

⁸ Vt Rein Marandi, „Trükiseadus (1952)“, *Valitud artikleid: Eesti riigist ja poliitikast* (Eesti Keele Sihtasutus, 2007), 90.

⁹ Härja Peaministrile Riigivanema ülesannetes, 30.10.1936, ERA.949.3.49, 233. Avaldatud Konstantin Päts, *Minu elu: mälestusi ja kilde eluloost*, toim Hando Runnel (Ilmamaa, 1999), 239–42; Jaan Tõnisson, *Riigivanem*, Eesti mõttelugu 100 (Ilmamaa, 2011), 432–36. Mõned muud trükis avaldatud versioonid ei vasta täpselt originaalile, sest on tagasi tõlgitud soome keelest. Riigivanemate aktsiooni ja Pätsi vastuse kohta vt lähemalt Ago Pajur, *Konstantin Päts: poliitiline biograafia. II osa: Riigimees (1917–1956)*, Riigivanemad (Rahvusarhiiv, 2018), 539–41; Mari-Leen Tammela, *Jaan Teemant: biograafia*, Riigivanemad (Rahvusarhiiv, 2022), 533–37; Küllö Arjakas, *Riigivanem Juhan Kuk*, Riigivanemad (Rahvusarhiiv, 2024), 633–41.

Teises peatükis uuritakse esmalt kohtukaebede õiguse kui õigusriigi ühe keskse tunnuse põhiseaduslike tagatise (2.1) ning halduskohtute pädevust, sõltumatuse tagatise ja menetlusreegleid (2.2) eesmärgiga välja selgitada, kas poliitilisi põhivabadusi oli võimalik kohtulikult kaitsta ja kas menetluskord tagas ausa ja tõhusa õigusemõistmise. Töös keskendutakse menetlusele Riigikohtus põhjusel, et poliitiliste põhivabaduste riivete peale esitatud kaebusi lahendas esimese ja ainsa kohtuastmena Riigikohtu administratiivosakond. Edasi hinnatakse põgusalt haldusesisese kaebemenetluse võimalusi kui kohtukaebede õiguse alternatiivi (2.3). Seejärel uuritakse, kas kohtuvõimul oli normikontrolli pädevus ehk võimalus jätta poliitilisi põhivabadusi põhiseadusvastaselt piiravad seadused ja muud õigusaktid kohaldamata (2.4). Peatüki kokkuvõtteks esitatakse lisas 4 haldusakti menetletavuse ja õiguspärasuse teoreetiline kontrolliskeem viimase, kolmanda peatüki tarbeks.

Kolmandas peatükis antakse Riigikohtu administratiivosakonnas lahendatud poliitiliste põhivabaduste kaasustest statistiline ülevaade (3.1) ning analüüsitakse sõna- (3.2), koosoleku- (3.3) ja ühinemisvabaduse (3.4) kaasusi. Kuna poliitiliste põhivabaduste riive võis seisneda peale keeldude ja haldustrahvide ka elukohast väljasaatmises, uuritakse lisaks asjakohaseid liikumis- ja elukohavabaduse kohtuasju (3.5.2). Väljasaatmis-kaasuste analüüsiks vajalik liikumis- ja elukohavabaduse piirangute õiguslike aluste käsitus ei kuulu süstemaatiliselt esimesse peatükki, mistõttu sisaldub see erandlikult kolmandas peatükis (3.5.1). Poliitiliste ühingute ja poliitiliste väljasaatmiste kõrval analüüsitakse üksikuid mittepoliitilisi kaasusi (statistikas need ei kajastu), mis kujundasid ja mõjutasid poliitiliste asjade tõlgenduspraktikat. Kaasuste analüüs hõlmab Riigikohtusse jõudnud vaidluste asjaolusid, kaebajate esitatud õiguslike argumente ja Riigikohtu poolt õigusnormidele antud tõlgendust. Kaasuste analüüsi eesmärk on hinnata, kas kaebuste menetlusse võtmisel ja lahendamisel järgis Riigikohus üldiselt menetlusreegleid ning kas Riigikohus tõlgendas ja kohaldas materiaalõigust kooskõlas õigusriigi põhimõtetega. Kohaldamise õiguspärasuse kontroll piirdub õigusküsimustega kuivõrd kaasuse asjaolude kohaldatava õigusnormi eelduste alla paigutamisele (subsumeerimisele) hinnangu andmiseks pole piisavalt teavet. Peatüki lõpus antakse üldine hinnang Riigikohtu vastavale tegevusele (3.6).

Et saada parem ülevaade paljudest poliitilisi põhivabadusi reguleerinud, riivanud ja kaitsnud ametikandjatest (siseministritest, kaitseseisukorra juhtidest, riigikohtunikest jt), keda töös on mainitud, on tööle lisatud ajajoon võtmeisikute ametiaegadega (lisa 2). Poliitiliste põhivabaduste kaitse küsimuses lõplike otsustajate tausta aitavad avada Riigikohtu administratiivosakonna liikmete ja haldusasjades esinenud prokuröride lühielulood (lisa 3).

Uurimismeetodid

Kuivõrd töös uuritakse Eesti Vabariigis sõdadevahelisel perioodil kehtinud riigi- ja haldusõigust, kasutatakse peamiselt ajaloolist meetodit ning selle osana uuritaval perioodil kehtinud õiguse süstematiseerimist ja tõlgendamist (grammatilist, süstemaatilist, ajaloolist ja teleoloogilist tõlgendamist).¹⁰ Kolmandas peatükis kasutatakse kohtupraktika

¹⁰ Uuritaval perioodil kasutatud meetodite ja tõlgendusallikate kohta vt nt Jüri Uluots, *Õiguse üldõpetus* (s.n., 1923), 50–51; Jüri Uluots, *Õiguse-üldõpetus*, 3., parand. ja täiend. tr, toim Elmar Janson (Notitia, 1934), 78–81. Tõlgendamismeetodite kohta vt samuti allpool 2.2.5.2.

uurimisel lisaks empiirilisi meetodeid: kvantitatiivset statistilist analüüsi (3.1) ja kaa-suste kvalitatiivset analüüsi (3.2, 3.3, 3.4 ja 3.5.2). Statistilise analüüsi valimit on põhjen-datud jaos 3.1 ja vastav andmestik on leitav Open Science Frameworki (OSF) reposi-tooriumist.¹¹ Kvalitatiivse analüüsi osana uuritakse kohtuvaidluste tekke ja kohtuotsuste langetamise konteksti. Kõiki ajaloolisi allikaid käsitletakse töös allikakriitiliselt.

Eesti õigus ei arenenud isolatsioonis, aga töös ei ole Eesti õiguse võrdlemist teiste riikide õigusega seatud omaette ülesandeks. Küll on seda tehtud probleemipõhiselt, eelkõige seal, kus materjal osutab välismaistele paralleelidele. Eesti õiguslikke lahendusi on võrreldud riikidega, millele viidati parlamendiaruteludes (nt Prantsusmaa, USA, Šveits, Taani, Tšehhoslovakkia) või õigusaktide seletuskirjades või õiguskirjanduses (Saksamaa, Prantsusmaa, Inglismaa jm) või mille konstitutsioonilised seadused kehtes-tati vahetult enne Eestit ja olid Eestis tuntud (Weimari Saksamaa, Austria, Tšehhoslo-vakkia ja Soome).

Allikad ja uurimisseis

Töö toetub põhiliselt normatiivsetele õigusaktidele, nende väljatöötamise ja rakendamise analüüsimisel arhiivmaterjalidele, trükis avaldatud ametlikele dokumentidele ja õigusteadlaste kirjutistele. Arhiiviallikatest on olulisemad Rahvusarhiivi fondides talle-tatud Asutava Kogu (fond ERA.15), Riigikogu I–V koosseisu (ERA.80) ja Rahvuskogu (ERA.77) komisjonide töömaterjalid põhiseaduste ja poliitilisi põhivabadusi piiranud seaduste väljatöötamise kohta. Riigikantselei fondist (ERA.31) on kasutatud seaduseel-nõude tekste ja seletuskirju ning töökomisjonide istungiprotokolle. Riigikohtu praktika on avaldatud vaid osaliselt ja seepärast on selle analüüsimisel enamasti tuginetud Riigikohtu fondis (ERA.1356) sisalduvatele kohtutoimikutele, nende puudumisel kohtu-otsuste ärakirjadele. Kuna juurdlusmaterjale ei säilitatud kohtutoimikus, on kaasuste asjaolude täpsustamiseks materjali juurde otsitud politseivalitsuse (ERA.1), siseminis-teriumi (ERA.14) või sisekaitse ülema (ERA.852) arhiivifondidest.

Trükitud allikatest peamised on Vene impeeriumi seaduste kogus (*Свод Законов Российской Империи*)¹², Vene impeeriumi täieliku seaduste kogu (*Полное собрание законов Российской Империи*) 3. väljaandes (edaspidi: VTSK), Vene seaduste ja korral-duste kogus (*Собрание узаконений и распоряжений правительства*) (edaspidi: VSKK) ning Eesti Vabariigi Riigi Teatajas (edaspidi: RT) avaldatud õigusaktide tekstid, Riigi Teataja Lisas (edaspidi: RTL) ja mõnel juhul ka ajakirjanduses avaldatud eelnõude tekstid, Asutava Kogu, Riigikogu ja Rahvuskogu stenogrammid. Veel on kasutatud kehti-vate õigusaktide nimestikke¹³, ajakirja Õigus lisadena avaldatud Riigikohtu otsuste

¹¹ Vt <https://osf.io/fbvze>.

¹² Töös on enamasti kasutatud selle terviklikumat ja paremini kättesaadavat mitteametlikku välja-annet Иван Д. Мордухай-Болтовский, toim, *Свод Законов Российской Империи: полный текст всех 16 томов, согласованный с последними продолжениями, постановлениями, изданными в порядке ст. 87 Зак. Осн., и позднейшими узаконениями. В пяти книгах* (Деятель, 1912).

¹³ Otto Tief, toim, *Sundnormide (seaduste ja määruste) süsteemiline nimestik. Riigi Teataja üldine sisujuht* (Kohtuministeeriumi kodifikatsiooniosakond, 1925); Valter Jõgi, toim, *Riigi Teataja süste-maatileine sisujuht: Riigi- ja omavalitsusasutistelt antud ja 1. jaan. 1940. a kehtivate normide alal* (Riigi Trükikoda, 1940).

ärakirju (aastate 1920–1937 kohta) ning Jüri Valge koostatud Riigikohtu administratiiv-osakonna lahendite kokkuvõtteid¹⁴.

Õigusliku ja poliitilise debati ühiskondlikke kajastusi, samuti kohtuvaidluste taustateavet leiab omaaegsest ajakirjandusest: Päevalehest, suuremate erakondade häälekandjatest (Kaja, Postimees, Sotsialdemokraat, Vaba Maa, Võitlus jm) ja mõnest kohalikust ajalehest (Sakala jm). Samuti leidub väärtuslikku taustateavet poliitiliste põhivabaduste kitsenduste kohta vähestes säilinud mälestustes ja päevikutes.¹⁵

Uurimisperioodi õigusteadusliku diskussiooni sisu väljaselgitamisel on kasutatud õigusteadlaste, ajakirjanike ja poliitikute kirjeldusi, analüüse ja hinnanguid, mis sisaldasid õigusteadlaste päevade protokollides,¹⁶ ajakirjas Õigus, Eesti Politseilehes, ülevaateostes, kogumikes või ajakirjanduses avaldatud artiklites, põhiseaduste kommentaarides, monograafiates, Tartu ülikooli õigusteaduskonna loengukonspektides või õpikutes.

Konkreetselt poliitiliste põhivabaduste ja õigusriigi olukorda Eestis sõdadevahelisel ajal ei ole ajalooliselt ega õigusajalooliselt uuritud. Siiski on hulk käsitlusi, mis haakuvad käesoleva uurimuse pea- ja alateemadega. Sekundaarkirjandusest on olulisemad Rein Marandi kaheosaline monograafia vabadussõjalaste liikumisest ning selle vastu kasutatud riiklikest meetmetest¹⁷, Jaak Valge ülevaateos Eesti parlamentide tegevusest¹⁸ ja artiklid 1934. aasta riigipöördest¹⁹, Ago Pajuri Pätsi-monograafia²⁰ ja artiklid autoritaarvõimu tegevusest²¹, Marju-Luts Sootaki ja Hesi Siimets-Grossi artikkel Eesti riigiõiguse arengust maailmasõdade vahel²², Toomas Anepaio Palvadre-monograafia²³, milles käsitletakse põhjalikult Riigikohtu ülesehitust ja tegevust ning halduskohtu kujunemist Vene

¹⁴ Jüri Valge, toim, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920–1939 lahendatud küsimusi* (Siseministeeriumi administratiivala kirjastus, 1940).

¹⁵ Olulisematest väärivad märkimist Eduard Laaman, „Meie vastus: Eduard Laamani päevik 1922–1940. I–XII“, *Akadeemia* 2003–2004, s.a.; Arno Raag, *Kõuepilvede saatel: mälestusi (1971). Saatuslikus kolmnurgas: mälestusi 1939–1944 (1974). Läbi varemete: mälestusi 1944–1949 (1978)*, Eesti mälu 41 (Eesti Päevaleht, 2010); Andrus Roolaht, *Nii see oli: kroonika ühest unustuseliiva maetud ajastust* (Periodika, 1990).

¹⁶ Jaanika Erne, toim, *Eesti õigusteadlaste päevad 1922–1940: protokollid* (Juura, 2008).

¹⁷ Rein Marandi, *Must-valge lipu all: Vabadussõjalaste liikumine Eestis 1929–1937. 1: Legaalne periood (1929–1934)*, Studia Baltica Stockholmiensia 6 (Centre for Baltic Studies at the University of Stockholm, 1991); Rein Marandi, *Must-valge lipu all: vabadussõjalaste liikumine Eestis 1929–1937. 2: Illegaalne vabadussõjalus (1934–1937)*, Studia Baltica Stockholmiensia 18 (Department of Baltic Studies at the Stockholm University, 1997).

¹⁸ Jaak Valge, *Eesti parlament 1917–1940: poliitiline ajalugu* (Eesti Rahvusraamatukogu, 2019).

¹⁹ Jaak Valge, „1934. aasta riigipöörde tõlgendamine autoritaarvõimu, vabadussõjalaste ja demokraatlike jõudude poolt“, *Eesti Vabariik 90: Pärnu, 27.–28. august 2008: konverentsi kogumik* (Haridus- ja Teadusministeerium, 2008); Jaak Valge, „Foreign Involvement and Loss of Democracy, Estonia 1934“, *Journal of Contemporary History* 46, nr 4 (2011): 788–808.

²⁰ Pajur, *Konstantin Päts*.

²¹ Ago Pajur, „Autoritaarne Eesti“, *Eesti ajalugu: Vabadussõjast taasiseseisvumiseni*, VI (Ilmamaa, 2005); Ago Pajur, „Die ‘Legitimierung’ der Diktatur des Präsidenten Päts und die öffentliche Meinung in Estland“, *Autoritäre Regime in Ostmittel- und Südosteuropa 1919–1944*, 2. Auflage, toim Erwin Oberländer (Ferdinand Schöningh, 2017), https://doi.org/10.30965/9783657785858_006.

²² Marju Luts-Sootak ja Hesi Siimets-Gross, „Eine rechtmäßige Diktatur? Estlands Verfassungsentwicklungen in der Zwischenkriegszeit des 20. Jahrhunderts“, *Parliaments, Estates and Representation* 41, nr 2 (2021): 201–25, <https://doi.org/10.1080/02606755.2021.1928863>.

²³ Toomas Anepaio, *Anton Palvadre: Õigusehoidja* (Ilmamaa, 2022).

impeeriumis ja Eestis, Jaana Lindmetsa magistritöö²⁴ ja selle põhjal valminud artikkel²⁵ Vene kaitseseisukorra õiguse ülevõtmisest Eesti õiguskorda, Elmar Nymani artikkel kodanikuõigustest Eesti Vabariigis enne teist maailmasõda²⁶, Uno Lõhmuse uurimus põhiseaduskohtu loomise katsetest Eestis²⁷, Halliki Harro-Loidi²⁸ ja Epp Laugu²⁹ uurimused ajakirjanduse reguleerimisest sõdadevahelisel perioodil, Mati Grafi monograafia Eesti erakondade ajaloost, mh neid puudutanud õiguslikust regulatsioonist³⁰, ning Peeter Kenkmanni kumulatiivsesse väitekirja³¹ koondatud käsitlused autoritaarse valitsemise perioodi õigusest³².

Kirjandusallikatele viitamisel on kasutatud Zotero viitehalduri pakutavat Chicago viitamissüsteemi. Kõigis viidetes on loobutud veergu, lehekülge või arhiiviallika lehte tähistavast lühendist. Saagas digiteeritud pagineerimata arhiiviallikate puhul on viidatud pikemate dokumentide endi lehenumbritele või nende puudumisel Saaga kaadriale. Kuna kõik arhiiviallikad ühe erandiga pärinevad Rahvusarhiivist, on viidetes loobutud arhiivitähistest „RA“ (Tartu ülikooli raamatukogu arhiivist pärit allikas on tähistatud lühendiga „TÜR“). Riigi Teatajas artikli tähise puudumisel (aastani 1927 ei tähistatud määrusi ja üksikakte) viidatakse Riigi Teataja lehekülje numbrile.

Õiguslike nähtuste ja kontseptsioonide kirjeldamiseks tarvitatakse üldjuhul tänases riigi- ja haldusõiguse teoorias juurdunud sarnase sisuga termineid (nt kaalutlusõigus, lihtne ja kvalifitseeritud piiriklausel, normikontroll, põhiseaduslikkuse järelevalve, põhiõiguse riive, seadusereservatsioon, vaie jm). Mõistete vene, saksa, ladina jm võõrkeelsed vasted on üldiselt lisatud juhul, kui neid kasutab viidatud autor või need täpsustavad refereeritud võõrkeelset juriidilist teksti. Kõik kuupäevad on antud nn uue kalendri järgi (v.a kui vana kalendri kuupäev sisaldub õigusakti tekstis). Tsitaatides ja pealkirjades on

²⁴ Jaana Lindmets, „Vene keisririigi õigus kui Eesti Vabariigi algusaegade eriolukorraõigus ja 1930. aasta kaitseseisukorra seaduse eeskuju“ (Magistritöö, Tartu Ülikool, 2020), Tartu Ülikooli raamatukogu.

²⁵ Jaana Lindmets et al., „Imperial Russian Rules on the State of Emergency in the Estonian Republic“, *New Legal Reality: Challenges and Perspectives: Collection of research papers in conjunction with the 8th International Scientific Conference of the Faculty of Law of the University of Latvia* (University of Latvia Press, 2022).

²⁶ Elmar Nyman, „Omfattningen av medborgerliga fri- och rättigheter i Estland, 1920–1940“, *Eesti Teadusliku Seltsi Rootsis aastaraamat IV* (Eesti Teaduslik Selts, 1966).

²⁷ Uno Lõhmus, „Põhiseaduslikkuse järelevalve küsimus 1937. aasta põhiseaduse koostamisel: võitlus põhiseaduskohtu loomise eest“, *Riigiõiguse aastaraamat 2021* (Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2021).

²⁸ Halliki Harro, *Ajakirjanduse õiguslik regulatsioon Eestis aastail 1918–1940 ja 1990–1993* (Tartu Ülikooli Kirjastus, 1994), 49–101.

²⁹ Epp Lauk, „Demokraatia kriis ja ajakirjandusvabaduse piiramine Eesti Vabariigis 1930-ndail aastail“, *Keel ja Kirjandus*, nr 9 (1998): 585–96; Epp Lauk, „Eesti ajakirjanduse arenguhooni XX sajandi algusest 1930. aastate lõpuni“, *Peatükke Eesti ajakirjanduse ajaloost 1900–1940*, toim Epp Lauk (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2000).

³⁰ Mati Graf, *Parteid Eesti Vabariigis 1918–1934: koos eellooga 1905–1917 ja järellooga 1934–1940* (Tallinna Pedagoogikaülikooli kirjastus, 2000).

³¹ Peeter Kenkmann, *Autoritaarreežiimi areng Eestis aastatel 1934–1940: põhiseaduse ja kaitseseisukorra roll*, *Dissertationes historiae Universitatis Tartuensis* 59 (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2024).

³² Peeter Kenkmann, „Kas 1933. aasta põhiseadus lubas autoritaarset valimist?“, *Tuna*, nr 3 (2009): 42–49; Peeter Kenkmann, „1937. aasta põhiseadus – autoritaarse režiimi ‘reformimise’ katse“, *Tuna*, nr 1 (2013): 70–89; Peeter Kenkmann, „‘Universaalne valitsemisvahend’: kaitseseisukord Eesti Vabariigis aastatel 1938–1940“, *Tuna*, nr 1 (2018): 20–38.

vanaaegse kirjaviisi w asendatud v-ga, muid parandusi eestikeelsetes tsitaatides tehtud ei ole. Venekeelsetes tsitaatides on vana kirjaviis asendatud tänapäevasega. Vene isikunimed on transkribeeritud tänaste reeglite järgi ja seega võivad need erineda arhiivi infosüsteemis kasutatud nimedest. Vene seaduste nimetused on tõlgitud vastavalt 1928. aasta normitehnika eeskirjale.³³

Autor tänab kasulike märkuste, viidete ja vihjete eest juhendajaid Marju Luts-Sootakki ja Hesi Siimets-Grossi, samuti Toomas Anepaiot, Mart Kuldkeppi, Marelle Leppikut ja Anu Raudseppa ning kaitseseisukorra kaardi (joonis 3) teostuse eest Triin Tarret Regiost.

³³ Vabariigi Valitsuse poolt 26.11.1928 kinnitatud seaduste kokkuseadmise juhtnööride ja seaduse sisu üldise jaotuse § 25, RT 11.12.1928, 101, 612.

1. POLIITILISTE PÕHIVABADUSTE NORMATIIVSED TAGATISED JA PIIRANGUD

1.1. Poliitiliste põhivabaduste põhiseaduslik alus

1.1.1. Poliitilised põhivabadused esimestes põhikorraaktides

Juriidiline lubadus tagada poliitilised põhivabadused anti Eesti aladel esmakordselt 1905. aasta revolutsiooni tulemusel. 1905. aasta oktoobrimanifestis käskis keiser Nikolai II valitsust „anda elanikkonnale tegelikule isikupuutumatusetele ning südametunnistuse-, sõna-, koosoleku- ja ühinemisvabadusele rajatud vankumatud kodanikuvabadused“.³⁴ 1906. aasta aprillis kehtestatud Venemaa põhiseadusega sätestati: „§ 78. Vene alamatel on õigus rahumeelselt ja relvadeta pidada koosolekuid eesmärkidel, mis ei ole vastuolus seadusega. Koosolekute pidamise tingimused, koosolekute lõpetamise kord ning piirangud koosolekute pidamise kohtadele määratakse seadusega. § 79. Igaüks võib seadusega lubatud piirides omi mõtteid avaldada suuliselt või kirjalikult ja levitada neid trükis või muul viisil. § 80. Vene alamatel on õigus moodustada ühinguid ja liite eesmärkidel, mis ei ole vastuolus seadusega. Ühingute ja liitude moodustamise tingimused, nende tegevuse kord, nende juriidilise isiku õiguste andmise tingimused ja kord, samuti nende sulgemise kord määratakse seadusega.“³⁵ Neis põhiõigusnormides viidatud tingimused ja korrad määrati muu hulgas 1905. aasta novembrist 1906. aasta märtsini kehtestatud trükitoodete, avalike koosolekute ning ühingute ja nende liitude ajutiste eeskirjadega.³⁶ Revolutsiooniga võidetud poliitiliste vabaduste kasutamise aeg jäi siiski lühikeseks ning valitsus asus vabadusi piirama erakorralise seisukorra meetmetega esmalt riigis lohkava poliitilise vägivalla mahasurumiseks, hiljem maailmasõja tõttu.³⁷

³⁴ Keiser Nikolai II 17.10.1905 manifest riigikorra parendamise kohta (*Об усовершенствовании Государственного порядка*), VTSK XXV (1905), 26805. Manifesti p 1: „Даровать населению незывлемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов.“

³⁵ Keiser Nikolai II poolt 23.04.1906 kehtestatud Venemaa Keisririigi põhiseadus (*Основные государственные законы*), VTSK XXVI (1906), 27805. Viidatud sätted: „§ 78. Российские подданные имеют право устраивать собрания в целях, не противных законам, мирно и без оружия. Законом определяются условия, при которых могут происходить собрания, порядок их закрытия, а равно ограничение мест для собраний. § 79. Каждый может, в пределах, установленных законом, высказывать изустно и письменно свои мысли, а равно распространять их путем печати или иными способами. § 80. Российские подданные имеют право образовывать общества и союзы в целях, не противных законам. Условия образования обществ и союзов, порядок их действий, условия и порядок сообщения им прав юридического лица, равно как порядок закрытия обществ и союзов, определяются законом.“

³⁶ Vene 1906. aasta põhiseaduse ja ajutiste eeskirjade väljatöötamise kohta vt lähemalt Gilbert S. Doctorow, „The Fundamental State Laws of 23 April 1906“, *The Russian Review* 35, nr 1 (1976): 33–52, <https://doi.org/10.2307/127655>; Анастасия С. Туманова ja Роман В. Киселев, *Права человека в правовой мысли и законодательстве Российской империи второй половины XIX-начала XX века* (Изд. дом Высшей школы экономики, 2011), 202–32. Poliitiliste põhivabaduste kasutamist reguleerinud Vene seaduste kohta vt allpool 1.4.1.1, 1.4.2.1 ja 1.4.3.1.

³⁷ Vt Richard Pipes, *The Russian revolution, 1899–1919* (The Harvill Press, 1990), 157–58 ja 170–71; Toomas Karjahärm, „Eesti duumamonarhia ajajärgul“, *Eesti ajalugu: pärisorjuse kaotamisest Vabadussõjani*, V (Ilmamaa, 2010), 373–74.

Sõna-, trüki-, ühinemis- ja muude vabaduste seadusega tagamist nõudsid kõik Eesti Vabariiki rajanud poliitilised jõud.³⁸ Vabadustele anti juriidiline vorm riigi põhikorra-aktides. Maanõukogu vanematekogu ja Päästekomitee kuulutasid 1918. aasta veebruari iseseisvusmanifestis kõigi kodanike põhiõiguste tagamist: „Kõik kodanikuvabadused, sõna-, trüki-, usu-, koosolekute-, ühisuste-, liitude- ja streikidevabadused, niisama isiku ja kodukolde puutumatus peavad kogu Eesti riigi piirides vääramata maksma seaduste alusel, mida valitsus viibimata peab välja töötama“.³⁹ Eesti Ajutine Valitsus ja Maanõukogu said lubadust täitma asuda 1918. aasta novembrist, pärast Saksa okupatsiooni lõppu.

Ajutise valitsuse tegevuse taastudes avaldati ühe esimese asjana valitsuse deklaratsioon (tegevusprogramm), milles kinnitati, et „poliitilised kodanikuõigused: kodukolde- ja isikupuutumatus, sõna-, koosoleku, trüki- ja südametunnistuse-vabadus on täielikult maksma pandud“.⁴⁰ Mõni päev hiljem määras valitsus Eesti õiguskorra alused üleminekuajal: kuni uute seaduste vastuvõtmiseni või endiste muutmiseni kehtisid kõik need seaduslikud õigusnormid, mis 24. oktoobrini 1917 (st kuni Venemaal kommunistliku riigipöördeni) Eesti riigi piirides olid kehtinud, niivõrd kui neid ei olnud muudetud Maapäeva 15. novembri 1917. aasta otsuse, iseseisvusmanifesti või Eesti Ajutise Valitsuse õigusaktidega.⁴¹ See tähendas, et poliitiliste põhivabaduste ulatust reguleerisid Eesti Vabariigi algusaegadel Vene seadused. Viimased koosnesid eespool mainitud tsaariaegsetest sõna-, koosoleku- ja ühinemisvabadust piiravatest seadustest ning neid muutvatest Venemaa Ajutise Valitsuse 1917. aasta liberaalsetest seadustest (nn novellidest). Kuna novellid olid lakoonilised, tuli õigusselguse loomiseks ning vabaduste tegelikuks tagamiseks hakata Vene seadusi kiiresti asendama või vähemalt täpsustama.

Pärast Asutava Kogu valimiste väljakuulutamist 1919. aasta alguses moodustasid valitsus ja Maanõukogu vanematekogu kandideerivate erakondade esindajatest juristide komisjoni, mis pidi välja töötama ajutise põhiseaduse ja põhiseaduse projektid.⁴² Komisjon tegi ajutise põhiseaduse koostamise ülesandeks Maarahva Liitu esindavale noorele juristile, toona Haapsalus kohtu-uuri ja rahukohtuniku kohuseid täitvale Jüri Uluotsale.⁴³ Uluots esitas komisjonile ajutise põhiseaduse projekti ühes seletuskirjaga juba kümne päeva pärast, 7. aprillil 1919. Projektis sisaldus kodanikuõiguste peatükk ja selles iseseisvusmanifestiga sarnased vabaduspõhiõiguste deklaratsioonid: „§ 5. Eesti

³⁸ Vt nt tööerakonna, esseeride, rahvaerakonna ja maaliidu programme 1917. aastast ja 1919. aasta kevadest vastavalt Hans Kruus, toim, *Eesti poliitiliste erakondade programmid*, Poliitiline kirjastik, nr 2 (Eesti Üliõpilaste Poliitilist Kihutustööd Korraldav Toimekond, 1917), 26, 30, 33 ja 39; Jüri Ant et al., toim, *Eesti Vabariigi sisepoliitika 1918–1920: dokumentide kogumik*, Ad fontes 5 (Umara, 1999), 413, 424–426.

³⁹ Manifest kõigile Eestimaa rahvastele, 24.02.1918, RT 27.11.1918, 1, 1–2.

⁴⁰ Eesti Ajutise Valitsuse deklaratsioon „Eesti Vabariigi kodanikkudele“, 16.11.1918, RT 27.11.1918, 1, 3–4.

⁴¹ Eesti Ajutise Valitsuse poolt 19.11.1918 vastu võetud ajutiste administratiivseaduste 1. seadus „Üleminekuaja kohta“, p-d 2 ja 3, RT 27.11.1918, 1, 7–8.

⁴² Eesti Ajutise Valitsuse koosoleku protokoll nr 40, 12.03.1919, ERA.31.1.12, 60. Komisjoni tegevuse ja töö tulemuse kohta vt lähemalt Hannes Vallikivi, „Kodanikuõiguste peatükk Eesti 1919. aasta ajutises põhiseaduses“, *Ajalooline Ajakiri*, nr 3/4 (2019): 296–97, <https://doi.org/10.12697/AA.2019.3-4.01>; Toomas Anepaio, *Kaarel Parts: Oberbauer, pangahärra, riigikohtunik* (Riigikohus, 2024), 351–59.

⁴³ Maanõukogu ajutise põhiseaduse komisjoni protokoll nr 1, 27.03.1919, ERA.2124.2.267, 2–2p; sama ERA.1000.1.14, 49–49p. Autor tänab Mart Kuldkeppi tähelepanu juhtimast Balti-Saksa Erakonna arhiivifondis leiduvatele protokollidele.

kodanikkudele kindlustatakse täielik isiku-, kodukolde-, kirjavahetuse ja liikumise vabadused, alustel ja piirides, nagu seadustes määratud. § 6. Eesti kodanikkudele kindlustatakse täielik südametunnistuse-, usu-, sõna-, keelte-, trüki-, koosolekute ja ühinemise vabadused, alustel ja piirides, nagu seadustes määratud“.⁴⁴ Seletuskirjas märkis Uluots: „Kodanikkude õigustest ja vabadustest rääkides (§§ 4–11) ei mõtelnud mina konkreetlisi normisi luua, mis põhiseaduse selles osas üldlause otstarbekohane ei paista teostada olevat, vaid üldlauseid põhimõtteid üles seada, mis seaduseandmise üksikasjalise lähtekohaks ja juhtnööriks peaksid olema“.⁴⁵

Uluotsa projekti esimesel lugemisel Maanõukogu komisjonis soovis tööerakonna esindaja advokaat Peeter Ruubel § 5 väljajätmist põhjusel, et positiivse õigusnormina sõnastatud paragrahv (sellele osutas vabaduste loetelu lõpus nende piiramise võimalus ehk nn piiriklausel) on paigutatud deklaratsioonide peatükki. Ruubeliga nõustus saksa erakonna esindaja advokaat Valter Pezold. Komisjoni teised liikmed (Uluots, rahvaerakondlased Kaarel Parts ja Nikolai Maim ning kristlik rahvaerakondlane Voldemar Linnamägi⁴⁶) pidasid paragrahvi siiski vajalikuks. Sotsiaaldemokraati Anton Palvadret häiris sätte üldsõnalisus. Tema eelistas paragrahvi muutmist deklaratsiooniks ehk piiriklausli kustutamist ja vabaduspõhiõiguste sätestamist positiivsete õigusnormidena tulevases põhiseaduses. Uluotsa ettepanekul asendas komisjon paragrahvi lõpuosa sõnadega „mille kohta sellekohased seadused antakse“. Sama muudatus tehti §-s 6.⁴⁷ Maanõukogu komisjoni teise ja kolmanda lugemise materjalid ei ole säilinud, kuid tõenäoliselt mõnede sotsiaalsete ja majanduslike põhiõiguste osas kerkinud põhimõteteliste eriarvamuste tõttu jäi kodanikuõiguste deklaratsioon lõplikust projektist üldse välja.⁴⁸

Asutavas Kogus enne ajutise põhiseaduse komisjoni moodustamist peetud kõnedes nõudsid vasakpoolsed saadikud, sotsiaaldemokraat Johan Jans ja sotsialist-revolutsionäär Hans Kruus eelnõu täiendamist kodanikuõigustega.⁴⁹ Ajutise põhiseaduse komisjonis kordasid Jans ja Kruus nõudmist, neile lisandusid põhiõiguste deklaratsiooni pooldajatena sotsiaaldemokraat Minni Kurs-Olesk ja rahvaerakondlane Jakob Westholm. Vastu vaidlesid maaliidu nimekirjas Asutavasse Kogusse valitud Uluots ja tööerakondlane advokaat Lui Olesk. Nemad kartsid, et vaidlused kodanikuõiguste üle venitavad

⁴⁴ Eesti Vabariigi ajutise põhiseaduse eelkava. Põhiseaduste väljatöötamise komisjoni ülesandel kokku seadnud Jüri Uluots, 07.04.1919, ERA.2124.2.267, 3–7p.

⁴⁵ Eesti Vabariigi ajutise põhiseaduse eelkava järelsõna, 07.04.1919, ERA.2124.2.267, 6p.

⁴⁶ Toomas Anepaio arvates on varasemates kirjutistes peetud kristliku rahvaerakonna esindajaks Maanõukogu komisjonis ekslikult nii ohvitser Julius Linnamäe kui ka Tallinna linna pandimaja juhatajat Voldemar Linnamäe, kuid õige olevat notar Jaan Linnamägi. Anepaio, *Kaarel Parts*, 353. Maanõukogu komisjoni esimese protokollri ära kirjas on osalejaks märgitud „J. Linnamägi“, teises ja kolmandas initsiaalita „Linnamägi“, neljandas ja viiendas ning Asutava Kogu protokollri lisas nr 3 „W. Linnamägi“. Nii Jaan kui ka Voldemar Linnamägi olid kristliku rahvaerakonna juhtivad tegelased. Seega võib olla, et esimesel koosolekul osales Jaan Linnamägi ja edaspidi Voldemar Linnamägi või siis oli esimese protokollri ära kirjas trükiviga ning komisjoni liikmeks oli ikkagi Voldemar Linnamägi.

⁴⁷ Maanõukogu ajutise põhiseaduse komisjoni protokoll nr 3, 11.04.1919, ERA.1000.1.14, 40–42.

⁴⁸ Komisjoni projekt, Lisa nr 3. Eesti vabariigi ajutise põhiseaduse eelnõu, Asutava Kogu I istungjärgu protokollide lisad, 4–9. Vastuoludele viitasid ja neid kirjeldasid Peeter Ruubel, „Eesti Vabariigi ajutine põhiseadus“, Vaba Maa nr 96, 29.04.1919, 2; Palvadre, „Konstitutsiooni-komisjonist“, Sotsiaaldemokraat nr 88, 17.04.1919, 2; tagasisaates Eduard Laaman, „Isik ja riik Eesti põhiseadustes“, *Õigus*, nr 3 (1937): 104–5.

⁴⁹ Asutava Kogu I istungjärgu protokoll nr 2, 24.04.1919, 32–35 ja 45–46. Ajutise põhiseaduse komisjoni tegevuse ja töö tulemuse kohta vt lähemalt Valge, *Eesti parlament 1917–1940*, 123–30; Vallikivi, „Kodanikuõiguste peatükk Eesti 1919. aasta ajutises põhiseaduses“, 297–305.

komisjoni tööd ja pidasid õigemaks kodanikuõiguste reguleerimist alles põhiseaduses.⁵⁰ Samas olid nii Jans kui ka Uluots ise valmis esitama kodanikuõiguste peatüki projekti ja komisjon otsustas ühehäälselt kodanikuõigused siiski eelnõusse lisada. Peatüki aluseks võeti Uluotsa projekt (vt allpool 1.2.3), mille kohta ta ise rõhutas, et tegemist on Maanõukogu juristide komisjoni töö viljaga.⁵¹ Vähemalt vabaduspõhiõiguste deklaratsiooni osas (§-d 5 ja 6) oli see tõsi – need paragrahvid olid Uluotsa ettepanekus Maanõukogu komisjoni redaktsioonis.

Ajutise põhiseaduse komisjonis Uluotsa projekti §-d 5 ja 6 liideti. Lubadusena väljendatud deklaratsioon sõnastati keeluna ja selle lõpus taastati lihtsa seadusereservatsiooniga piiriklausel.⁵² Vastava ettepaneku tegijat ega muudatuse põhjendust ei ole protokollitud. Mingeid vaidlusi selle paragrahvi üle komisjoni protokollidest ei nähtu. Ka Asutava Kogu täiskogus ei põhjustanud vabaduspõhiõigused sisulisi diskussioone.⁵³ 4. juunil 1919 vastu võetud ajutisse põhiseadusesse⁵⁴ (ametliku nimetusega Eesti Vabariigi valitsemise ajutisse korda, edaspidi: VAK) jõudis vabaduspõhiõiguste deklaratsioon komisjoni sõnastuses: „§ 6. Ühegi Eesti vabariigi kodaniku isiku- ja korteripuutumatust, kirjavahetuse saladust, südametunnistuse-, usutunnistuse-, sõna-, keeletarvitamise-, trüki-, koosoleku-, ühinemise- ja liikumisevabadust ei või kitsendada muidu, kui tingimustel, mis seadustes määratakse“.

Samuti kinnitati valitsemise ajutise korra §-s 22 üle ajutiste administratiivseaduste põhimõtte, mille järgi kõik senised õigusaktid, mis ei olnud vastuolus valitsemise ajutise korraga, kehtisid edasi seni, kuni Asutav Kogu, Vabariigi Valitsus või muud pädevad asutused ei olnud neid kehtetuks tunnistanud või ära muutnud. Valitsemise ajutine kord kehtis kuni põhiseaduse täieliku jõustumiseni 21. detsembril 1920.

Eesti Vabariigi esimesel kahel ja poolel aastal sisaldasid poliitilised põhivabadused riigi põhikorras deklaratiivsete normidena ühises loetelus muude põhiõigustega. Poliitiliste põhivabaduste tagamise küsimuses parteidel erimeelsusi ei olnud. Kõik erakonnad pidasid vajalikuks kodanikele sõna-, koosoleku- ja ühinemisevabaduse normatiivset tagamist.

1.1.2. Poliitilised põhivabadused 1920. aasta põhiseaduses

1.1.2.1. Põhiseaduse väljatöötamine

Ajutise põhiseaduse vastuvõtmise järel hakati kohe nn pärispõhiseadust välja töötama. Asutava Kogu 4. juunil 1919 moodustatud põhiseaduskomisjonis väljendasid enamiku erakondade esindajad soovi rajada põhiseadus ajutise põhiseadusega samadele

⁵⁰ Asutava Kogu ajutise põhiseaduse komisjoni protokollid nr 1, 25.04.1919, ja nr 2, 26.04.1919, ERA.15.2.361, 2–5.

⁵¹ Uluotsa ettepanek, ERA.15.2.360, 24. Asutava Kogu ajutise põhiseaduse komisjoni protokoll nr 8, 06.05.1919, ERA.15.2.361, 18.

⁵² Asutava Kogu ajutise põhiseaduse komisjoni protokoll nr 8, 06.05.1919, ERA.15.2.361, 18p. Komisjoni kolmanda lugemise eelnõu, ERA.15.2.415, 122.

⁵³ Vt Asutava Kogu I istungjärgu protokollid nr 18, 27.05.1919, 738, nr 22, 02.06.1919, 842, ja nr 25, 04.06.1919, 984. Teisel lugemisel tegi saadik Jaan Teemant sättesse parandusettepanku, kuid see seondus eraomandi kaitse, mitte poliitiliste põhivabaduste üle peetud vaidlustega. Teemanti ettepaneku kohta vt lähemalt Vallikivi, „Kodanikuõiguste peatükk Eesti 1919. aasta ajutises põhiseaduses“, 308–9.

⁵⁴ Asutava Kogu poolt 04.06.1919 vastu võetud Eesti vabariigi valitsemise ajutine kord, RT 09.07.1919, 44, 21; jõustus 09.07.1919 (§ 25).

põhimõtetele.⁵⁵ Põhiõiguste peatüki põhiseadusesse lisamist pidasid vajalikuks kõik erakonnad.⁵⁶ Moodustati alamkomisjon, mis pidi välja töötama põhiseaduse riigikorra ja valitsemiskorra osad, sh põhiõiguste peatüki. Alamkomisjoni koosseisu valiti tööerakondlased Ado Anderkopp ja Julius Seljamaa, sotsiaaldemokraadid Karl Ast ja Jaan Vain, rahvaerakondlane Jakob Westholm ning kristlik rahvaerakondlane Nikolai Kann. Hariliku pliiatsiga on protokolli lisatud valimiskoosolekult puudunud Jüri Uluots.⁵⁷ Alamkomisjon tegi 23. juulil 1919 Uluotsale ülesandeks koostada kodanike õiguste ja kohustuste ning riigivõimude peatükkide projektid.⁵⁸

Pole teada, kui palju ja kas üldse Uluots alamkomisjoni teiste liikmetega konsulteeris ja neilt abi sai. 26. augustil 1919 andis ta põhiseaduskomisjonile üle oma töö esialgse tulemuse. Käsikirja lõppu on Uluots lisanud märkuse: „Kõige paremal tahtmisel ei läinud mul korda eelolevaid paragrafisid formuleerida, nagu kavatsesin: ikka erakorralised juhtumised segasid. Katsun seda, kui tarvilikuks arvatakse, edaspidi teha. Üleüldine kondikava on siin antud, nagu mina seda kavatsesin. Augustikuul 1919. Tallinnas“.⁵⁹ Selle põhjal võib oletada, et ta esitas projekti otse põhiseaduskomisjonile ning alamkomisjonis mingeid arutelusid ei toimunud. Esialgsusele vaatamata paljundati Uluotsa projekti vähemalt 50 eksemplari.⁶⁰ Võib eeldada, et dokument saadeti tutvumiseks valitsus- ja kohtuasutustele ning Asutava Kogu saadikutele või vähemalt fraktsioonidele. Laekunud tagasiside pole säilinud, põhiseaduskomisjoni protokollidest ei nähtu ka, et projekti oleks sellisena arutatud.

Uluots jätkas tööd eelnõu uue versiooni kallal ja esitas ümbertöötatud projekti komisjonile 9. oktoobril 1919.⁶¹ Sarnaselt valitsemise ajutisele korrale pärineb suurem osa 1920. aasta põhiseaduse algversioonist seega Uluotsa sulest. Lisaks põhiõiguste peatükile sisaldasid tema projektis põhiseaduse preambul, esimene peatükk üldsätetega, lõppsätted põhiseaduse muutmise kohta ning valitsemiskorralduse osas detailselt lahti kirjutatud rahvavõimu, seadusandliku ja täitevvõimu peatükid.

Põhiseaduskomisjon asus Uluotsa teise projektiga tööle 23. oktoobril 1919 ja lõpetas põhiseaduse eelnõu esimese lugemise 21. detsembril 1919.⁶² Teist korda luges komisjon

⁵⁵ Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni protokoll nr 2, 19.06.1919, ERA.15.2.372, 4–5. Osaliselt avaldatud Ant et al., *Eesti Vabariigi sisepoliitika 1918–1920*, 44–46. Põhiseaduskomisjoni tegevuse ja töö tulemuse kohta vt lähemalt Valge, *Eesti parlament 1917–1940*, 132–41; Hannes Vallikivi, „Põhiõiguste peatükk Eesti 1920. aasta põhiseaduses“, *Riigiõiguse aastaraamat 2020* (Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2020), 34–38.

⁵⁶ Sotsiaaldemokraatide, sotsialistide-revolutsionääride, tööerakonna ja rahvaerakonna ettepanekud põhiseaduskomisjonile, ERA.15.2.372, 45 ja 51–55.

⁵⁷ Põhiseaduskomisjoni protokollid nr 9, 10.07.1919, nr 10, 15.07.1919, ja nr 11, 22.07.1919, ERA.15.2.372, 44, 49p ja 56.

⁵⁸ Põhiseaduskomisjoni alamkomisjoni protokoll, 23.07.1919, ERA.15.2.372, 59.

⁵⁹ Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu, 26.08.1919, ERA.15.2.414, 90–130 (edaspidi: Uluotsa esimene projekt või augustiprojekt).

⁶⁰ Vt käsikirjalised märkused augustiprojekti esilehel, ERA.15.2.414, 90.

⁶¹ Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu (edaspidi: Uluotsa teine projekt või oktoobriprojekt), ERA.15.2.373, 129–139; sama ERA.15.2.414, 136–140. Avaldatud Ant et al., *Eesti Vabariigi sisepoliitika 1918–1920*, 46–54.

⁶² Põhiseaduskomisjoni protokoll nr 21, 23.10.1919, ERA.15.2.373, 8–9. Põhiseaduskomisjoni poolt esimesel lugemisel vastu võetud põhiseaduse eelnõu, 21.12.1919, ERA.15.2.373, 191–205. Eelnõu avaldasid erakondade ajalehed, nt „Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu“, Sotsiaaldemokraat nr 3, 06.01.1920, 2; „Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu“, Kaja nr 6, 10.01.1920, 2–3, ja nr 7, 11.01.1920,

eelnõu 22. jaanuarist 25. märtsini 1920 ning kolmandat korda 14. aprillist 11. maini 1920.⁶³ Esimese ja teise lugemise järel saadeti eelnõu Asutava Kogu liikmetele, samuti valitsus- ja kohtuasutustele arvamuse avaldamiseks.⁶⁴ Poliitiliste põhivabaduste paragrahvidele laekus mõlemal korral kriitilisi kommentaare Riigikohtult, esimese lugemise järel lisaks mõnelt madalama astme kohtunikult.⁶⁵ Kriitikat ilmus ka ajakirjanduses, kuid see puudutas peamiselt eelnõu valitsemiskorra osa.⁶⁶ Asutava Kogu täiskogu arutas põhiseaduse eelnõu kolmel lugemisel kokku seitsmel istungil 27. maist 15. juunini 1920.⁶⁷ Põhiseadus avaldati 9. augustil 1920 Riigi Teatajas ja hakkas tervikuna kehtima järgmisel päeval pärast Riigikogu valimistulemuste väljakuulutamist ehk 21. detsembril 1920.

1.1.2.2. Sõnavabaduse sätte kujunemine

Uluotsa augustiprojektis sisaldus sõnavabaduse paragrahv järgmisel kujul: „§ 12. Igaühel on vabadus omi mõtteid sõnas, kirjas, trükkis ja piltis avaldada, aga igaüks kannab vastutust vabaduse kuritarvitamise eest seaduste põhjal.“ Oktoobriprojektis oli sõnastust muudetud: „§ 12. Eestis on vabadus omi mõtteid sõnas, kirjas, trükkis ehk piltis avaldada. Selle vabaduse teostamises kitsendud ehk tema kuritarvitamises karistatud ei või keegi olla muidu, kui seaduste põhjal ja tingimistel ning korras, mis seadustes ettenähtakse.“ Mõlema versiooni esimene lause sarnanes Preisimaa 1850. aasta põhiseaduse,⁶⁸ Austria

2–3; „Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu“, Postimees nr 23, 28.01.1920, 1, nr 24, 29.01.1920, 1, ja nr 25, 30.01.1920, 2.

⁶³ Põhiseaduskomisjonis teisel lugemisel vastu võetud põhiseaduse eelnõu, ERA.15.2.374, 238–244p. Põhiseaduskomisjonis kolmandal lugemisel vastu võetud põhiseaduse eelnõu, ERA.15.2.375, 177–189.

⁶⁴ Esimese lugemise järel eelnõu saajate nimekiri, ERA.15.2.373, 206. Teise lugemise järel eelnõu saajate nimekiri, ERA.15.2.374, 245.

⁶⁵ Riigikohtu esimees Kaarel Parts Asutava Kogu põhiseaduskomisjonile, 23.01.1920, ja kirjale lisatud Riigikohtu märkused, ERA.15.2.1020, 78–88p; sama ERA.1356.1.139, 24–34p; Tallinna-Haapsalu 6. jaoskonna kohtunik Karl Saarmann Tallinna-Haapsalu rahukogule, 13.01.1920, ERA.15.2.1020, 106–106p; Tallinna ringkonnakohtu esimees Jaak Reichmann Asutava Kogu põhiseaduskomisjonile, 11.02.1920, ja kirjale lisatud märkused põhiseaduse eelnõu kohta, ERA.15.2.1020, 130–133; Parts Asutava Kogu põhiseaduskomisjonile, 13.04.1920 ja 14.04.1920, ja kirjadele lisatud Riigikohtu märkused, ERA.15.2.1020, 149–154.

⁶⁶ Vt nt G.E.L. [Georg Eduard Luiga], „Märkused põhiseaduse eelnõu kohta“, Päevaleht nr 2, 03.01.1920, 2; M.L., „Meie ootame ...“, Päevaleht, nr 25, 31.01.1920, 2; Civis, „Ääremärkused Eesti Vabariigi põhijusseaduse kohta“, 1. ja 2. osa, Vaba Maa nr 37, 14.02.1920, 2, ja nr 38, 16.02.1920, 2; O. Strandman, „Põhiseaduse probleemid“, Vaba Maa nr 51, 04.03.1920, 2 (taastrükk Otto Strandman, *Raha rusikas*, Eesti mõttelugu 136 (Ilmamaa, 2017), 88–91.); Longue-vue, „Põhiseaduse läbivaatamise ootel“, 1. ja 2. osa, Päevaleht nr 62, 17.03.1920, 2, ja nr 63, 18.03.1920, 2; nn, „Eesti vabariigi põhiseadus pärast teist lugemist“, 1. ja 2. osa, Päevaleht nr 78, 09.04.1920, 2, nr 79, 10.04.1920, 2; Longue-vue, „Riigipea peaministri kuues“, Päevaleht nr 83, 15.04.1920, 2.

⁶⁷ Vt Asutava Kogu IV istungjärgu protokollid nr 133, 27.05.1920, 532–586, nr 134, 28.05.1920, 589–638, nr 136, 03.06.1920, 693–739, nr 138, 08.06.1920, 784–836, nr 140, 10.06.1920, 885–922, nr 141, 11.06.1920, 926–945, ja nr 142, 15.06.1920, 980–1011.

⁶⁸ Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat, 31.01.1850, art 27: „[1] Jeder Preuße hat das Recht, durch Wort, Schrift, Druck und bildliche Darstellung seine Meinung frei zu äußern. [2] Die Censur darf nicht eingeführt werden; jede andere Beschränkung der Preßfreiheit nur im Wege der Gesetzgebung.“ Arvutivõrgus: <https://www.verfassungen.de/preussen/preussen50.htm> (12.10.2025).

1867. aasta kodanikuõiguste põhiseaduse,⁶⁹ Berni kantoni 1893. aasta põhiseaduse⁷⁰ ja Weimari 1919. aasta konstitutsiooni sõnavabaduse sätetele.⁷¹ Teise versiooni teine lause oli ühtlustatud sõnumisaladuse ning koosoleku- ja ühinemisvabaduse piiriklauslitega samas eelnõus (viimaste kohta vt allpool 1.1.2.3).

Esimesel lugemisel põhiseaduskomisjonis lisati kaitstud väljendusviiside loetellu „kujutuses“, teises lauses asendati seaduslikkuse nõue kohtu loa nõudega: „Seda vabadust kitsendada võib ainult kohtuvõimude otsuse põhjal“, ja lisati kolmas lause tsensuuri-keeluga: „Tsensuuri Eestis ei ole.“⁷² Ettepanekute tegijaid ega põhjendusi ei ole protokollitud. Kohtu luba oli seatud piirangu tingimuseks veel isiku- ja kodu puutumatus ning liikumisvabaduse paragrahvides. Tsensuurikeeldu võisid inspireerida mitme riigi eeskujud, sh Taani 1849. aasta põhiseadus⁷³ ning ülal viidatud Preisimaa, Austria, Berni ja Weimari konstitutsioonid, samuti 1905. aasta revolutsiooni aegsed poliitilised nõudmised Venemaal.⁷⁴ Venemaa 1906. aasta põhiseadusesse keeld ei jõudnud, kuid 1917. aastal oli eeltsensuuri kaotamise nõue mõne Eesti erakonna programmis.⁷⁵

Riigikohus soovitas jätta kaitstud väljendusviiside loetelu avatuks ja teises lauses kohtu loa asemel taastada seaduse reservatsiooni nõue. Viimase sõnastuseks pakuti: „Seaduses on määratud piirid ja karistused nende vabaduste kuritarvituste vastu.“ Kohtunikud

⁶⁹ „Das Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder“, *Reichsgesetzblatt*, 1867, Nr. 142, 394–396, art 13: „[1] Jedermann hat das Recht, durch Wort, Schrift, Druck oder durch bildliche Darstellung seine Meinung innerhalb der gesetzlichen Schranken frei zu äußern. [2] Die Presse darf weder unter Censur gestellt, noch durch das Concessions-System beschränkt werden. Administrative Postverbote finden auf inländische Druckschriften keine Anwendung.“ Arvutivõrgus: <https://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=18670004&seite=00000394> (12.10.2025).

⁷⁰ Staatsverfassung des Kantons Bern, 04.06.1893, art 77: „[1] Die Freiheit der Mitteilung der Gedanken durch Worte, Schrift, Druck und bildliche Darstellung ist gewährleistet. [2] Das Gesetz bestimmt die Strafe des Missbrauches dieser Freiheit. [3] Es darf niemals die Zensur oder eine andere vorgreifende Massnahme stattfinde.“ Arvutivõrgus: <https://www.verfassungen.ch/bern/verf93-i.htm> (12.10.2025).

⁷¹ Die Verfassung des Deutschen Reichs, 11.08.1919 (edaspidi: Weimari konstitutsioon), art 118: „[1] Jeder Deutsche hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise frei zu äußern. [2] Eine Zensur findet nicht statt, doch können für Lichtspiele durch Gesetz abweichende Bestimmungen getroffen werden. Auch sind zur Bekämpfung der Schund- und Schmutzliteratur sowie zum Schutze der Jugend bei öffentlichen Schaustellungen und Darbietungen gesetzliche Maßnahmen zulässig.“ Arvutivõrgus: <https://www.verfassungen.de/de19-33/verf19-i.htm> (12.10.2025).

⁷² Põhiseaduskomisjoni protokollid nr 24, 30.10.1919, ja nr 50, 19.12.1919, ERA.15.2.373, 12 ja 106p.

⁷³ Danmarks Riges Grundlov, 05.06.1915 redaktsioonis, § 84: „Enhver er berettiget til paa Tryk at offentliggøre sine Tanker, dog under Ansvar for Domstolene. Censur og andre forebyggende Forholdsregler kan ingen Sinde paa ny indføres.“ („Igaühel on õigus avaldada oma mõtteid trükis, kuid kohtute vastutusalas. Tsensuuri ja muid ennetavaid meetmeid ei kehtestata enam kunagi.“) Arvutivõrgus: <https://danmarkshistorien.dk/vis/materiale/danmarks-riges-grundlov-af-5-juni-1915> (12.10.2025).

⁷⁴ Tsensuuri keeld sisaldas Vene kadettide partei eelkäija, Vabastusliidu (*Союз освобождения*) 1905. aasta põhiseaduse projekti §-s 15: „Совершаемый посредством печати нарушения закона или прав отдельных лиц могут быть преследуемы лишь судебным порядком. Цензура во всех ее видах упраздняется и не может быть восстановлена. От содержателей типографии, издателей и редакторов не могут быть требуемы залогов.“ *Конституционное государство: сборник статей* (Гессен и Каминка, при участии редакции газеты „Право“, 1905), 344–45.

⁷⁵ Vt nt Rahvaerakonna eelkäija, Eesti demokraatliku erakonna 30.04.1917 asutamiskoosolekul kinnitatud põhimõtted. Ant et al., *Eesti Vabariigi sisepoliitika 1918–1920*, 393.

põhjendasid, et vabadusi võib kitsendada ainult seadusega ning kohtuvõim saab üksnes karistada seaduserikkumiste eest.⁷⁶

Tallinna ringkonnakohtu esimees Jaak Reichmann pidas võimatuks kohtu loa kiiret saamist ja esitas retoorilise küsimuse, kas komisjoni sõnastuse korral „saab kuidagiviisi kuskil kõnemeest takistada, kes kõiksugustele kuritegudele kuulajaid üles kutsub“. Reichmann arvas veel, et üldine ja absoluutne tsensuurikeeld ei võimalda kaitsta sõja-saladusi.⁷⁷

Põhiseaduskomisjoni liikmed rahvaerakondlane Jaan Poska, Lui Olesk, Ast ja Vain pooldasid põhiseaduses võimalikult laia vabaduse sätestamist, mida harilike seadustega ei saaks tagasi võtta. Nad soovitasid jääda endise redaktsiooni juurde. Ka rahvaerakondlane Nikolai Maim pooldas endist redaktsiooni ja põhimõtet, et administratiivsel teel ei tohiks põhivabadusi kitsendada. Ta soovitas teise lause lõppu lisada „seaduses ettenähtud kuritarvituste korral“. Sotsiaaldemokraat Minni Kurs-Olesk pani ette lisada teise lausesse nõue, et vabaduste piiramine võib sündida „kohtu läbi kõlbluse kaitseks ja riigi olemasolu kaitseks“. Maimi ja Kurs-Oleski ettepanekud kiideti heaks ning redaktsioonitoimkonnale tehti ülesandeks pakkuda uus sõnastus.⁷⁸ Nädal hiljem arutelu jätkus. Maim soovis kindlasti kohtu loa nõude säilitamist, et vältida veneaegset olukorda, kus administratiivvõimul oli suur voli sõnavabadust ja muid vabadusi kitsendada. Ta arvas koguni, et sõnavabaduse kuritarvitaja rikkumiselt tabamise korral peab olema võimalik kohtuvõimud sündmuskohale kutsuda. Anderkopp vaidles Maimile vastu Reichmanni argumendiga, et kohtu luba ei ole võimalik ebaseadusliku teo toimepanemise, näiteks riigivastase kõne pidamise või komblusvastaste piltide näitamise kestel saada. Ast leidis, et eeltsensuuri trükiteostele pole tarvis, sest need ei jõua kiiresti levida, aga suuliste ettekannete peatamine, kui need olid kombluse- ja riigivastased, pidi tema meelest olema siiski võimalik ja seda tulnuks aegsasti teha. Tööerakonna liider Otto Strandman pakkus, et „keelekuritegudes olgu samasugune kord, kui muiski kuritegudes. Administratiivne võim toimetab süüdlase kuriteo pealt tabamise korral kohtuvõimude kätte, ilma et ise mingit otsust teeks“. Poska soovitas kompromissina täpsustust, et sõnavabaduse kitsendamine on lubatud kriminaalseadustega. Tema arvates pidi see välistama vabaduste kitsendamise õiguse mineku politsei kätte. Komisjon toetas Poska täiendusega redaktsioonitoimkonna versiooni: „Seda vabadust võib vastavate kriminaalseaduste põhjal kitsendada ainult kõlbluse ja riigi olemasolu kaitseks.“⁷⁹

Komisjonis kolmanda lugemise eel soovitas Riigikohus Poska pakutud viite kriminaalseadusele välja võtta, sest sõnavabaduse teostamise korda ei reguleeri mitte kriminaalseadus, vaid muud seadused; kriminaalseadus kehtestab vaid karistused seaduste rikku-mise eest. Samuti soovitas Riigikohus Kurs-Oleski pakutud kaitse-eesmärgi „riigi olemas-olu“ asendada fraasiga „riigikorra“. Kohtunike arvates oht riigi olemasolule eeldaks palju tugevamat rünnet, aga karistamist pidi väärima ka näiteks riigireetmisele kihutamine, mis riigi eksistentsi kui sellist veel ohtu ei sea.⁸⁰ Komisjon kiitis ühel häälel heaks

⁷⁶ Parts Asutava Kogu põhiseaduskomisjonile, 23.01.1920, ja kirjale lisatud Riigikohtu märkused, ERA.15.2.1020, 82–82p.

⁷⁷ Reichmann Asutava Kogu põhiseaduskomisjonile, 11.02.1920, ja kirjale lisatud märkused põhiseaduse eelnõu kohta, ERA.15.2.1020, 131p.

⁷⁸ Põhiseaduskomisjoni protokoll nr 57, 05.02.1920, ERA.15.2.374, 45.

⁷⁹ Põhiseaduskomisjoni protokoll nr 59, 12.02.1920, ERA.15.2.374, 63–63p.

⁸⁰ Parts Asutava Kogu põhiseaduskomisjonile, 23.01.1920, ja kirjale lisatud Riigikohtu märkused, ERA.15.2.1020, 152p.

Strandmani ettepanekud jätta teisest lausest välja viide kriminaalseadusele ja piiranguga kaitstava hüve juurest kustutada sõna „olemasolu“. Seega nõustuti täielikult Riigikohtu seisukohtadega. Oleski soovitus jätta välja tsensuurikeeld lükati tagasi (poolt 4, vastu 8). Olesk põhjendas ettepanekut sellega, et tsensuur ei tohi saada erakondliku võitluse abinõuks, kuid kuritegevusvastases võitluses võiks tsensuur siiski olla lubatud.⁸¹

Asutava Kogu täiskogus kritiseeris Johan Jans sõnavabaduse kitsenduste ebamäärasust ning pakkus paragrahvide täiesti uue sõnastuse: „Eeltsensuuri Eestis ei ole. Mõtete avaldamise eest, sündigu see sõnas, trükis, pildis ehk kujutuses võetakse vastutusele vastavate kriminaalseaduste põhjal ainult siis, kui mõtteavaldus pornograafiat sisaldab ehk kuritegude kordasaatmisele, demokraatliku korra kukutamisele või riigi äraandmisele kutsub.“ Tema arvates tuli sõnavabaduse mõistet muuta konkreetsemaks, lubada sõnavabaduse piiramist üksnes kohtu loal ja kuna põhiõigused on „positiivsed“ (st õiguslikult siduvad, mitte pelgalt deklaratsioonid), lisada piirangu kaitse-eesmärgina ka kuritegude ärahoidmine. Vastasel juhul tulevat karistusseadusest kustutada kaaskodanike kaitseks ettenähtud karistused näiteks laimu, solvamise ja väljapressimise eest.⁸² Komisjoni ettekandja – keda toonase pruugi järgi nimetati aruandjaks – Olesk pidas Jansi parandusi otstarbetuteks ja selgitas pikemalt tsensuurikeelu vajalikkust. Tema väitel pidi põhiseaduses tsensuuri eitamine tähendama, et Eestis pole erilist asutust tsenseerimise jaoks, aga sõnaga ei tohi sellegipoolest kuritegusid korda saata. Täiskogu lükkas Jansi paranduse „nähtava häälteenamusega“ tagasi.⁸³

Kolmandal lugemisel võeti sõnavabaduse paragrahv diskussioonideta ja muutmata kujul vastu. Järgmised 17 aastat kehtis see sõnastuses: „§ 13. [1] Eestis on vabadus omi mõtteid avaldada sõnas, trükis, kirjas, pildis või kujutuses. Seda vabadust võib kitsendada ainult kõlbluse ja riigi kaitseks. [2] Tsensuuri Eestis ei ole.“⁸⁴ Peamine muutus Uluotsa algsete versioonidega võrreldes puudutas sõnavabaduse piiranguid. Koostajad otsisid viise, kuidas kaitsta sõnavabadust valitsusvõimu ja ka seadusandja liigse meelevalda eest. Riigikohtu vastuseisul loobuti piirangute kohtu loa nõudest. Piirangute õiguspäraseid eesmärke (edaspidi: piirangueesmärke) loetlev piiriklausel oli üsna ahas ega võimaldanud sõnavabadust piirata kasvõi teiste isikute õiguste (nt au ja hea nime) kaitseks. Asutava Kogu materjalidest ei selgu, mida täpsemalt „riigi kaitse“ all silmas peeti ja kas see hõlmas riigi välise julgeoleku kõrval ka sisemise turvalisuse ja avaliku korra kaitset.

1.1.2.3. Koosoleku- ja ühinemisvabaduse sätte kujunemine

Koosoleku- ja ühinemisvabadus olid Uluotsa mõlemas projektis esitatud ühes paragrahvis. Augustiprojektis kõlas säte nii: „§ 16. Eesti kodanikkudel on õigus koosolekuid pidada ning ühingutesse ja liitudesse koondada piirides, mis avalikule korrale ja rahule kardetav ei ole. Selle õiguse teostamise lähemad tingimused ning karistused tema kuritarvituse eest on seadustes eraldi määratud.“ Oktoobriprojektis ei olnud enam kaitseala piirangut (avalikku korda ja rahu rikkuv tegevus) ning piiriklausel oli ühtlustatud sõnavabaduse ja sõnumisaladuse piiriklauslitega: „§ 16. Koosolekute pidamine ning ühingutesse või liitudesse koondumine on Eestis vaba. Selle vabaduse teostamises kitsendud või takistud

⁸¹ Põhiseaduskomisjoni protokoll nr 75, 20.04.1920, ERA.15.2.375, 24–24p.

⁸² Asutava Kogu IV istungjärgu protokollid nr 133, 27.05.1920, 569, ja nr 136, 03.06.1920, 735–736.

⁸³ Asutava Kogu IV istungjärgu protokoll nr 136, 03.06.1920, 736.

⁸⁴ Asutava Kogu IV istungjärgu protokoll nr 142, 15.06.1920, 988.

ehk tema kuritarvitamise eest karistud ei või keegi olla muidu, kui seaduste põhjal ja tingimustel ning korras, mis seadustes ettenähtakse.“ Kummagi versiooni eeskuju ei ole selge, sarnasusi leidub Preisimaa põhiseaduse,⁸⁵ Šveitsi 1874. aasta liidupõhiseaduse,⁸⁶ Venemaa põhiseaduse (§ 80) ja Weimari konstitutsiooniga⁸⁷.

Komisjonis jäi paragrahv esialgu lahtiseks. Peeti põhimõtteliselt lubatavaks pidada koosolekuid ainult siis, kui valitsusasutust on koosolekust nõutavas korras eelnevalt teavitatud. Sätte redigeerimine tehti ülesandeks Anderkopile.⁸⁸ Esimese lugemise lõpuks kiitis komisjon heaks uue esimese lause: „Kõigil Eesti kodanikkudel on õigus seaduses ettenähtud ametivõimudele teatamise korral rahulikult ja sõjariistadeta koosolekuid pidada.“⁸⁹ Protokollist ei selgu, kas uue sõnastuse pakkus välja Anderkopp või keegi teine. Uus redaktsioon sarnanes Venemaa põhiseaduse § 80 esimesele lausele ja Weimari konstitutsiooni artikli 123 lõikele 1,⁹⁰ kuid komisjoni suunise kohaselt oli sellele lisatud koosolekust eelneva teavitamise kohustus. Teavitamiskohustuse idee võis pärineda Weimari konstitutsiooni sama artikli teisest lõikest vabas õhus peetavate koosolekute kohta, kuid Eesti eelnõus laiendati seda kõigile koosolekutele. Ülejäänud normi komisjon ei muutnud. Ühinemisvabadus (muutmata sõnastuses) nihkus paragrahvi teiseks ja piiriklausel kolmandaks lauseks: „Ühingutesse või liitudesse koondumine on Eestis vaba. Selle vabaduse [minu rõhutus – H.V.] teostamises kitsendatud või takistatud, ehk tema kuritarvitamise eest karistatud ei või keegi olla muidu, kui seaduste põhjal ja tingimustel ning korras, mis seadustes ettenähtakse.“⁹¹ Kuna piiriklausel oli sõnastatud ainsuses, võinuks seda grammatiliselt tõlgendada nii, et see käis ainult eelneva lause ehk ühinemisvabaduse kohta ega puudutanud koosolekuvabadust.

Riigikohus kritiseeris paragrahvi liigset üksikasjalikkust, pidades silmas koosolekust teavitamise kohustust. Koosolekute pidamise korda pidid riigikohtunike arvates täpsustama harilikud seadused ja põhiseadus pidi hoiduma liiga piiravatest ettekirjutustest. Liigne piiramine võivat muidu kaasa tuua olukorra, kus ollakse sunnitud alaliselt erakorralisi seadusi tarvitama. Kohtunikud tõdesid, et „lähem minevik annab selleks küllalt mõjuvaid hoiatusi“. Kuna seadused nägid ette ja vajalikud võisid olla ka muud formaalsused peale teavitamise, soovitas Riigikohus asendada tingimuse „seaduses ettenähtud

⁸⁵ Preisimaa põhiseaduse art 30: „Alle Preußen haben das Recht, sich zu solchen Zwecken, welche den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, in Gesellschaften zu vereinigen. [2] Das Gesetz regelt, insbesondere zur Aufrechthaltung der öffentlichen Sicherheit, die Ausübung des in diesem und in dem vorstehenden Artikel (29) gewährleisteten Rechts.“

⁸⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 29.05.1874, art 56: „Die Bürger haben das Recht, Vereine zu bilden, sofern solche weder in ihrem Zweck noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind. [...]“ Arvutivõrgus: <https://www.verfassungen.ch/verf74-i.htm> (12.10.2025).

⁸⁷ Weimari konstitutsiooni art 124 lg 1: „Alle Deutschen haben das Recht, zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine oder Gesellschaften zu bilden. Dies Recht kann nicht durch Vorbeugungsmaßregeln beschränkt werden. [...]“

⁸⁸ Põhiseaduskomisjoni protokoll nr 24, 30.10.1919, ERA.15.2.373, 12p.

⁸⁹ Põhiseaduskomisjoni protokoll nr 50, 19.12.1919, ERA.15.2.373, 107.

⁹⁰ Weimari konstitutsiooni art 123: „[1] Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder besondere Erlaubnis friedlich und unbewaffnet zu versammeln. [2] Versammlungen unter freiem Himmel können durch Reichsgesetz anmeldepflichtig gemacht und bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten werden.“

⁹¹ Vt põhiseaduskomisjoni poolt esimesel lugemisel 21.12.1919 vastu võetud põhiseaduse eelnõu, ERA.15.2.373, 193.

ametivõimudele teatamise korral“ volitusega seadusandjale („seaduses ettenähtud korras“). Samuti soovitas Riigikohus piiriklausli asendada lihtsamaga ja pakkus välja sõnastuse: „Seda õigust võib seadus ainult avaliku julgeoleku huvides piirata.“⁹² Avaliku julgeoleku (sks *öffentliche Sicherheit*) kaitse tingimus sarnanes Weimari konstitutsiooni artikli 123 lõike 2 tingimusega. Niisugust piirangueesmärki seostas hiljem Weimari konstitutsiooniga ka juristiharidusega ajakirjanik, Vaba Maa peatoimetaja Eduard Laaman. Laaman leidis aga samas, et see on politseiõiguslik mõiste, mis on Eesti õigusesse tulnud Vene seadustest (vn *общественная безопасность*).⁹³

Teisel lugemisel kiitis komisjon ühel häälel heaks Asti ettepaneku asendada esimeses lauses „rahulikult“ fraasiga „avalikku rahu rikkumata“ ning Poska ettepaneku asendada Uluotsa piiriklausel Riigikohtu omaga ja laiendada see kogu paragrahvile ehk ka koosolekuvabadusele.⁹⁴ Riigikohtu kriitika esimese lause liigse detailsuse kohta jäi esialgu tähelepanuta ja koosolekust teavitamise kohustus säilis.

Kolmanda lugemise eel soovitas Riigikohus teise lõikesse lisada, et ühingutesse ja liitudesse koondumine toimub registreerimise teel. Põhjuseks toodi, et registreerimiskohustuseta puudub riigil avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks vajalik ülevaade Eestis tegutsevatest ühingutest.⁹⁵ Komisjoni istungil tegi Uluots Riigikohtu soovitus arvestava ettepaneku kustutada esimesest lausest koosolekust teavitamise nõue. Rahvaerakondlane advokaat Hugo Kuusner pooldas nõude säilitamist, samuti Riigikohtu soovitatud ühingu registreerimise nõude lisamist teise lõikesse. Vain soovis samuti teavitamismõude säilitamist, kuid muul põhjusel. Tema kartis, et kui teavitamiskorda mitte mainida, võidakse lihtseadusega kehtestada koosolekute registreerimise kord. Komisjon otsustas koosolekust teavitamise kohustuse välja jätta (poolt 10, vastu 1) ega toetanud ühingu registreerimise nõude lisamist.⁹⁶ Väljajätmise poolt esitatud argumente ei ole protokollitud.

Asutava Kogu täiskogus kiideti paragrahv esmalt ilma aruteludeta heaks komisjoni sõnastuses.⁹⁷ Teisel lugemisel otsustati lisada eelnõusse streigivabadus ja edasi peeti vaidlusi üksnes streigivabaduse üle. Kuigi ettepanek tehti streikide kohta uue paragrahvi lisamiseks, siis küllap identsete piiriklauslite tõttu lülitati streigivabadus eelnõu redigeerimise käigus uue lõikena koosoleku- ja ühinemisvabaduse paragrahvi.⁹⁸ Ka kolmandal lugemisel paragrahv ei muutunud ning jõustus redigeerituna kujul: „§ 18. [1] Kõigil Eesti kodanikkudel on õigus avalikku rahu rikkumata koosolekuid pidada sõjariistadeta. [2] Ühinguisse ja liitudesse koondumine on Eestis vaba. [3] Streigi vabadus on Eestis kindlustatud. [4] Neid õigusi võib seadus piirata ainult avaliku julgeoleku huvides.“⁹⁹ Seega oli koosoleku- ja ühinemisvabadust võimalik piirata avaliku julgeoleku kaitseks ja koosolekuvabaduse kaitsealast jäid välja avalikku rahu rikkuvad koosolekud. Teavitamis-

⁹² Parts Asutava Kogu põhiseaduskomisjonile, 23.01.1920, ja kirjale lisatud Riigikohtu märkused, ERA.15.2.1020, 83p.

⁹³ Eduard Laaman, „Kodaniku põhiõigused ja kohustused“, *Põhiseadus ja Rahvuskogu* (Rahvuskogu, 1937), 349–350.

⁹⁴ Põhiseaduskomisjoni protokoll nr 57, 05.02.1920, ERA.15.2.374, 45p.

⁹⁵ Parts Asutava Kogu põhiseaduskomisjonile, 14.04.1920, ja kirjale lisatud Riigikohtu märkused, ERA.15.2.1020, 153p.

⁹⁶ Põhiseaduskomisjoni protokoll nr 75, 20.04.1920, ERA.15.2.375, 25p.

⁹⁷ Asutava Kogu IV istungjärgu protokoll nr 138, 08.06.1920, 793.

⁹⁸ Vt lähemalt Vallikivi, „Põhiõiguste peatükk Eesti 1920. aasta põhiseaduses“, 54–55.

⁹⁹ Asutava Kogu IV istungjärgu protokoll nr 142, 15.06.1920, 990–992.

või registreerimiskohustuse väljajätmine ei tähendanud nende õiguste kaitseala laiendamist, kuna kaasnevad riivid mahtusid tõenäoliselt avaliku julgeoleku piirangueesmärgi alla.

1.1.2.4. Poliitiliste põhivabaduste isikuline kaitseala

Poliitiliste põhivabaduste isikuline kaitseala tähendab küsimust, kas need vabadused tagasid kodanike kõrval ka välismaalaste õigusi. Välismaalaste põhiõiguste kaitse osas oli kahesuguseid õigusteaduslikke arvamusi. Esimese järgi jagati põhiõigusnormid sõnastuse põhjal kaheks ning kui norm viitas kodanikele, oli tegemist kodanikuõiguste ehk personaalsete põhiõigustega. Ülejäänud nn territoriaalsed põhiõigused olid tagatud võrdselt kodanikele ja välismaalastele.¹⁰⁰

Teise vaate järgi kehtisid kõik põhiõigused (sh territoriaalsed põhiõigused) välismaalaste suhtes niivõrd, kuivõrd harilike seadustega ei olnud tehtud erandeid.¹⁰¹ Põhiseaduse eelnõu kommentaaride põhjal näib, et Riigikohtu algne koosseis pooldas teist lähenemist. Nimelt ei pidanud riigikohtunikud vajalikuks kohamääruse „Eesti“ kasutamist põhiõigusnormides, sest nende arvates „terve peatükk räägib Eesti kodaniku õigustest ja terve seadus on Eesti riigi põhiseadus“.¹⁰²

Koosolekuvabadus oli seega tagatud ainult kodanikele („Kõigil Eesti kodanikkudel on õigus...“), ehkki hariliku seadusega võidi seda vabadust laiendada ka välismaalastele.¹⁰³ Sõna- ja ühinemisvabaduse isikulist kaitseala põhiseaduses ei piiratud, kuid välismaalaste vastavad vabadused võisid olla kodanike omadest nõrgemalt kaitstud.¹⁰⁴

1.1.3. Poliitilised põhivabadused 1920. aasta põhiseaduse kriitika ja muutmise kontekstis

Eesti esimese põhiseadusega ei olnud kõik poliitilised jõud ühtviisi rahul. Rahulolematust ei põhjustanud siiski mitte selle põhiõiguste, vaid valitsemiskorra osad. Esialgu

¹⁰⁰ Vt *Riigiõigus: Tartu Ülikooli prof. Maim'i loengute programmi järele toimetanud õigusteaduse üliõpilased* (Asveto, 1926), 103; Elmar Janson, toim, *Riigiõigus II: Positiivne riigiõigus [Prof.N. Maimi loengute jm allikate põhjal]* (Notitia, 1935), 13; Eugen Tarkpea, „Kodanikuvabaduste õiguslikud tagatised Eesti õiguskorras ja nende areng“, Auhinnatöö, Tartu, 1939, 71–72, Tartu Ülikooli raamatukogu. Artur Mägi nimetas kodanikke ja välismaalasi võrdselt kaitsvaid põhiõigusnorme „inimõigusteks Eesti Põhiseaduse järgi“. Artur Mägi, *Eesti riiklik korraldus: loengud Eesti riigiõiguses Eesti Teadusliku Instituudi Õigusteaduskonnas 1952/53 ja 1953/54 õppeaastal* (Eesti Teaduslik Instituut, 1954), 15.

¹⁰¹ Vt Eugen Maddison, „Eesti kodanikud ja nende põhiõigused“, *Eesti: Maa. Rahvas. Kultuur* (Eesti Kirjanduse Selts, 1926), 1189–90; István Csekey, „Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918–1928“, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 16 (1928): 178–79; tõlge István Csekey, „Põhikorra areng Eestis 1918–1928 (1928)“, *Riigiõiguse aastaraamat 2023*, tõlk Olavi Jaggo (Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2024), 251–52; Eugen Maddison ja Oskar Angelus, *Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920* (Carl Heymanns Verlag, 1928), 17; tõlge Eugen Maddison ja Oskar Angelus, „Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne (1928)“, *Riigiõiguse aastaraamat 2021*, tõlk Juta Schnur (Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2021), 348.

¹⁰² Parts Asutava Kogu põhiseaduskomisjonile, 23.01.1920, ja kirjale lisatud Riigikohtu märkused, ERA.15.2.1020, 83p.

¹⁰³ Vt Csekey, „Põhikorra areng Eestis 1918–1928 (1928)“, 252.

¹⁰⁴ Samal seisukohal ka Mägi, *Eesti riiklik korraldus: loengud Eesti riigiõiguses Eesti Teadusliku Instituudi Õigusteaduskonnas 1952/53 ja 1953/54 õppeaastal*, 16.

olid avalikult kriitilised Põllumeeste Kogud eesotsas Konstantin Pätsiga, kümnendivahetuseks ka Jaan Tõnissoni juhitud rahvaerakond ning viimasena 1930. aastate alguses oluliseks poliitiliseks jõuks tõusnud vabadussõjalaste liikumine.¹⁰⁵

Põhiõigused pälvisid mõningast kriitikat üksnes pärast kommunistide 1924. aasta riigipöördekatset. Ohvitserkonnas levis arvamus, et põhiseadus on liiga salliv ja lubab riigivastastel tegelastel poliitilisi põhivabadusi kuritarvitada. Leiti, et põhiseadus kindlustab üksikisiku vabadusi riigi julgeoleku arvelt.¹⁰⁶ Poliitikud selle koha peal põhiseadusel puudusi ei näinud. Põllumeeste Kogude 1926. aasta¹⁰⁷ ja 1929. aasta¹⁰⁸ ning rahvaerakonna 1930. aasta¹⁰⁹ põhiseaduse muutmise eelnõudega ei soovitud muuta põhiõiguste peatükis midagi.

1932. aasta augustis ja 1933. aasta juunis rahvahääletusel läbi kukkunud Riigikogu eelnõudes oli kaks põhiõiguste peatüki parandust, kuid need puudutasid aumärkide vastuvõtmise keelu (§ 7) ja vahistamisõiguse täpsustusi (§ 8).¹¹⁰ Põhiseaduse muudatuste väljatöötamise käigus poliitiliste põhivabaduste muutmist isegi ei arutatud.¹¹¹

Parlamendivälistest huvigruppidest soovis vabadussõjalaste kõrval põhiseadust muuta Eesti Rahvuslaste Klubi (edaspidi: ERK). Sadakonda haritlast, juristidest teiste seas õigusteaduskonna õppejõude Jüri Uluotsa ja Ernst Eini ning riigikohtunikke Kaarel Partsi ja Timotheus Grünthali koondav ühendus tahtis kujundada Eesti ühiskonda

¹⁰⁵ Vt Artur Mägi, *Kuidas valitseti Eestis*, Iseseisvuslaste kirjavara 4 (Tõrvik, 1951), 41–42, 77 jj; Pajur, *Konstantin Päts*, 357 jj.

¹⁰⁶ Kindralstaabi ülem kolonel Juhan Tõrvand Riigikogu esimehele, 10.12.1924. Avaldatud Jüri Ant et al., toim, *Eesti Vabariigi sisepoliitika 1921–1929: dokumentide kogumik*, Ad fontes 12 (Eesti Rahvusarhiiv, 2002), 5–6. Tõrvandi memorandum ja ohvitserkonna suhtumise kohta põhiseadusesse vt Imre Lipping, „The Emergence of Estonian Authoritarianism“, *Baltic History*, toim Arvids Ziedonis et al., (Association for the Advancement of Baltic Studies, 1974), 210–11; samuti Igor Kopõtin, *Rahvuse kool: Eesti rahvusarmee ja vähemusrahvused aastatel 1918–1940*, Uurimusi ja allikmaterjale Eesti sõjaajaloost 9 (Rahvusarhiiv, 2020), 429.

¹⁰⁷ Riigikogu Põllumeeste rühm Riigikogu juhatusel, Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmisseadus ning seletuskiri, 27.09.1926, ERA.80.3.851, 1–37; sama ERA.80.5.1994a, 1–38. Osaliselt avaldatud Ant et al., *Eesti Vabariigi sisepoliitika 1921–1929*, 16–31.

¹⁰⁸ Põllumeeste Kogude Riigikogu rühm riigivanemale, 07.11.1929, ning lisatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise eelnõu ja seletuskiri, ERA.31.5.563, 33–46. Avaldatud Valter Nõges, *Ettepanekuid Eesti Vabariigi 1920. a põhiseaduse muutmiseks*, Eesti Rahvuslaste Klubi toimetised 1 (Ed. Roosi Kirjastus, 1932), 155–60.

¹⁰⁹ Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise eelnõu. Rahvaerakonna Riigikogu rühma kava (kuupäevata), ERA.31.4.940, 32–42. Avaldatud Nõges, *Ettepanekuid Eesti Vabariigi 1920. a põhiseaduse muutmiseks*, 161–65.

¹¹⁰ Rahvahääletusele pandud Riigikogu esimest eelnõu Riigi Teatajas ei avaldatud. Selle tekst ilmus üksnes ajalehtedes: „Põhiseaduse muutmise eelnõu riigikogu poolt vastuvõetud kujul nagu ta nüüd läheb rahvahääletusele“, Kaja nr 72, 26.03.1932, 7; „Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus“, Postimees nr 179, 03.08.1932, 4. Teine eelnõu avaldati Riigi Teataja Lisas: Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus, RTL 03.03.1933, 16, 393–396.

¹¹¹ Riigikogu esimese eelnõu menetlemise kohta vt Riigikogu IV koosseisu erakondadevahelise mittem ametliku komisjoni protokollid, ERA.80.5.1994a, 122–248. Riigikogu IV koosseisu põhiseaduse muutmise komisjoni protokollid, ERA.80.4.388; sama ERA.80.5.1994a, 249–390. Riigikogu IV koosseisu IX istungjärgu protokollid nr 225, 26.02.1932, 3760–3761, nr 233, 18.03.1932, 3877–3914, nr 235, 22.03.1932, 3960–3973, ja nr 237, 23.03.1932, 4037–4040. Riigikogu teise eelnõu menetlemise kohta vt Riigikogu V koosseisu põhiseaduse muutmise komisjoni protokollid, ERA.80.5.320. Riigikogu V koosseisu II istungjärgu protokollid nr 35, 17.01.1933, 436–440, nr 36, 19.01.1933, 441–478, nr 37, 24.01.1933, 479–494, ja nr 40, 14.02.1933, 523–539.

korporatiivsemaks ja kaitsta eesti rahvuskultuuri välismõjude eest.¹¹² ERK soovitas muu hulgas muuta usuühingud avalik-õiguslikuks (PS § 11), kuulutada töö ühiskondlikuks kohustuseks, anda valitsusele suurem õigus eraettevõtete tegevusse sekkumisel (PS § 25) ning Weimari konstitutsiooni eeskujul deklareerida, et omand kohustab (PS § 24). ERK tegi ettepaneku täiendada ühinemisvabaduse paragrahvi (PS § 18 lg 2) lausega: „Avalik-õiguslike kutseasutuste või kasvatuse-kultuuriliste ühingute ja liitude ülesandeks peab olema oma liikmete Eesti riikliku meelsuse kasvatamine, rahvamajanduse edendamine ning kooskõlastamine või rahvusliku kultuuri arendamine“.¹¹³ Ükski ERK ettepanek ei puudutanud seega otseselt eraisikute poliitilisi põhivabadusi. Riigikogu põhiseaduskomisjon ei pidanud vajalikuks ERK ettepanekuid eelnõusse lisada ega kaalunud neid ka muidu sisuliselt.¹¹⁴

1932. aasta sügisel algatatud ja 1933. aasta oktoobris rahvahääletusel vastu võetud vabadussõjalaste eelnõuga põhiseaduse põhiõiguste peatükki ei muudetud.¹¹⁵ Valitsemiskorra ulatuslikule remondile vaatamata kehtis kodanike põhiõiguste peatükk seega edasi 1920. aastal kehtestatud kujul ning poliitiliste põhivabaduste põhiseaduslikes alustes muutusi ei toimunud.

1.1.4. Poliitilised põhivabadused 1937. aasta põhiseaduses

1.1.4.1. Uue põhiseaduse väljatöötamine

1934. aasta sügisel pärast Riigikogu sundimist vaikivasse olekusse teatasid Konstantin Päts, Karl Einbund ja Johan Laidoner avalikkusele, et põhiseadust on tarvis uuesti muuta.¹¹⁶ Päts kordas kavatsust hiljem ja visandas avalikel esinemistel riigikorra muudatusi, kuid muutmise endaga ei kiirustatud.¹¹⁷ Asjad hakkasid liikuma valitsuse koostatud ja 1936. aasta veebruaris rahvahääletusel heaks kiidetud otsusega Rahvuskogu kokkukutsumise kohta.¹¹⁸ Otsusega kirjutati Rahvuskogule ette uue valitsemiskorra põhimõtted, põhiõiguste kohta suuniseid ei antud. Valitsus pidas põhiõiguste kitsendamist tõenäoliselt siiski vajalikuks. Eduard Laaman on päevikusse talletanud Eenpalult kuulnud seisukoha, et „kitsendused on vajalikud nii vanusetsensuses kui kodaniku

¹¹² ERK kohta vt „Mis on Eesti Rahvuslaste Klubi?“, Postimees nr 319, 23.11.1931, 3.

¹¹³ „Uued ettepanekud põhiseaduse kohta. Eesti Rahvuslaste klubi parandused“, Vaba Maa nr 295, 15.12.1932, 2. Riigikogu V koosseisu põhiseaduskomisjoni protokoll nr 12, 13.12.1932, ERA.80.5.320, 45p. Tõenäoliselt esitas ERK ka Riigikogule pöördumise koos „põhilausetega“ põhiseaduse muutmise kohta. Vt ERA.80.5.1994a, 393–394p.

¹¹⁴ Riigikogu V koosseisu põhiseaduskomisjoni protokollid nr 13, 15.12.1932, ja nr 14, 16.12.1932, ERA.80.5.320, 52–62p.

¹¹⁵ Vabadussõjalaste eelnõu, Aleksander Seiman jt Riigikogu juhatusel, Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus, 09.11.1932, ERA.80.5.2038, 1–8. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, RTL 09.12.1932, 27, 2721–2724. Rahvahääletusel 14.–16.10.1933 vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus, RT 28.10.1933, 86, 628; jõustus 24.01.1934 (II osa § 1).

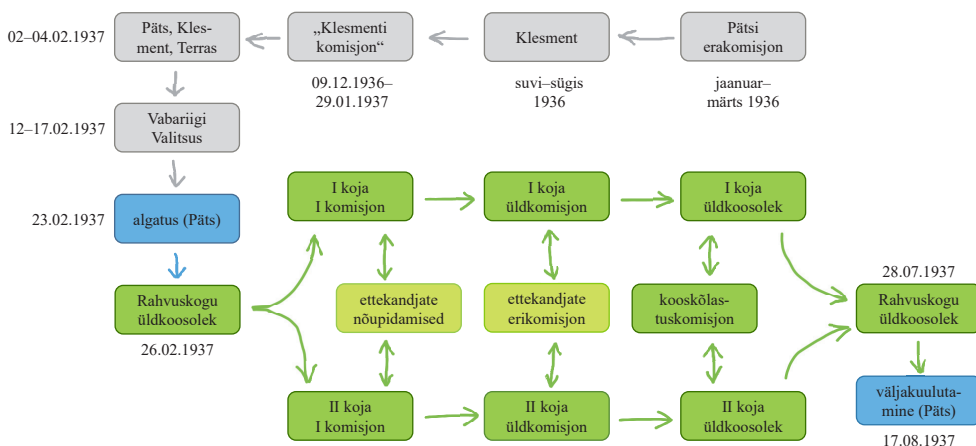
¹¹⁶ „Riigikogu ei tule kokku“, Päevaleht nr 275, 06.10.1934, 3.

¹¹⁷ Nt „Riigivanema kõne“, Päevaleht nr 272, 02.10.1935, 2 ja 4. Avaliku arvamuse kohta põhiseaduse muutmiseks valmistumisel vt Johannes Klesment, „Sisepoliitiline kriis ja põhiseadus“, *Põhiseadus ja Rahvuskogu* (Rahvuskogu, 1937), 71–75; Pajur, *Konstantin Päts*, 528–29, 538.

¹¹⁸ Riigivanema otsus nr 3, 08.01.1936, RT 09.01.1936, 3, 21. Hääletustulemused, Rahvahääletamise peakomitee 06.03.1936 otsus, RT 12.03.1936, 21, 141. Rahvahääletuse õigustuse ja kriitika kohta vt vastavalt Klesment, „Sisepoliitiline kriis ja põhiseadus“, 76–78; Pajur, *Konstantin Päts*, 535–39.

õiguses“ ning et põhiseaduse valmimise ajaks antakse ka erakondade tegevust korraldavad määrused.¹¹⁹

Millalgi 1935. aasta lõpus või 1936. aasta alguses tegi Päts kohtuministeeriumi nõunikule Johannes Klesmentile, Laamanile ning samuti juristiharidusega ajakirjanikule, Uus Eesti peatoimetajale Hugo Kukkele ülesandeks töötada välja uue põhiseaduse projekt (1937. aasta põhiseaduse projekti sünni ja menetluskäigu kohta vt joonist 1).¹²⁰ Selle seltskonna (edaspidi ka: Pätsi erakomisjon) töö tulemus ei ole säilinud. On teada, et Päts kohtus kolmikuga 1936. aasta jaanuaris ja edaspidi mõned korrad eraldi Klesmentiga.¹²¹ Veel üks seltskond koosseisus Klesment, riigikohtunik Anton Palvadre, kohtuminister Johan Müller ja siseminister Kaarel Eenpalu kohtus Pätsiga 1936. aasta maikuus.¹²² Pole teada, mida arutati, kuid teemaks võis olla uus põhiseadus, kuna Palvadre määrati hiljem põhiseadust välja töötava komisjoni liikmeks. 1936. aastal ja 1937. aasta alguses kohtus Päts mitmel korral veel Jüri Uluotsaga, kellest sai Rahvuskogus põhiseaduse väljatöötamise peamine koordineerija ning kellega võidi samuti arutada uue põhiseaduse loomist.¹²³ Kukke ja Uluots olid olnud tihedalt seotud Riigikogu IV koosseisu põhiseadusmuudatuste koostamisega, kuuludes koos August Reiga vastasse kolmeliikmelisse alamkomisjoni.



Joonis 1. 1937. aasta põhiseaduse projekti sünni ja menetluskäik Rahvuskogus

¹¹⁹ Vt Eduard Laaman, „Meie vastus: Eduard Laamani päevik 1922–1940. VIII“, *Akadeemia*, nr 2 (2004): 445.

¹²⁰ Põhiseaduse projekti sünni ja enne Rahvuskogu menetlemise kohta vt lähemalt Luts-Sootak ja Siimets-Gross, „Eine rechtmäßige Diktatur?“, 219–21; Lõhmus, „Põhiseaduslikkuse järelevalve küsimus 1937. aasta põhiseaduse koostamisel: võitlus põhiseaduskohtu loomise eest“, 105–7.

¹²¹ Johannes Klesment, „Uue põhiseaduse algeelnõu“, *Põhiseadus ja Rahvuskogu* (Rahvuskogu, 1937), 83. Riigivanema päevaraamat, 16.01.1936, 24.08.1936 ja 03.12.1936, ERA.31.5.499, 44, 72p ja 84.

¹²² Riigivanema päevaraamat, 05.05.1936, ERA.31.5.499, 56.

¹²³ Riigivanema päevaraamat, 23.04.1936, 05.11.1936, 08.01.1937 ja 27.01.1937, ERA.31.5.499, 55, 82, 87p ja 89.

Detsembris 1936 moodustas Päts põhiseaduse projekti väljatöötamise ametliku erikomisjoni, millesse kuulusid peale Klesmenti, Kukke ja Laamani veel Palvadre, riigisekretär Karl Terras ja advokaat Ado Anderkopp. Uus komisjon (selle juhi järgi edaspidi ka: Klesmenti komisjon) võttis töö aluseks Pätsi erakomisjoni projekti, mida Klesment oli vahepeal redigeerinud.¹²⁴ Päts jälgis komisjoni tööd ja andis Klesmenti kaudu komisjonile suuniseid.¹²⁵

Klesmenti komisjoni viimane istung peeti 29. jaanuaril 1937 ja seejärel töötasid projekti kallal intensiivselt Päts, Klesment ja Terras.¹²⁶ Ka valitsus arutas projekti põhjalikult ja tegi muudatusi.¹²⁷ Valitsuses muudetud projekti andis riigivanem Päts üle Rahvuskogule.¹²⁸

Kuigi Rahvuskogu mandaat lubas kas olemasolevat põhiseadust parandada (vastava ettepaneku tegi Rahvuskogu esimesel istungil teise koja liige, Tartu ülikooli esindaja professor Ants Piip) või välja töötada uue põhiseaduse, otsustas Rahvuskogu üldkoosolek võtta töö aluseks Pätsi eelnõu (poolt 96, vastu 10).¹²⁹ Peeter Kenkman seega eksib, kui väidab, et kehtiva põhiseaduse muutmise küsimust Rahvuskogus üldse ei arutatud.¹³⁰ Selle esimese hääletuse tulemus andis aimu valitsusele lojaalsete ja opositsiooniliste saadikute suhtarvust Rahvuskogus.¹³¹

Eelnõu põhiõiguste peatükki arutas kõigepealt kummagi koja esimene komisjon (nn teemakomisjon), seejärel kummagi koja üldkomisjon ja lõpuks kodade üldkoosolekud. Igal tasandil loeti eelnõu kolm korda. Kodade vahel lahkarvamusi tekitanud sätteid vaatas läbi kooskõlastuskomisjon ja esitas kompromissettepanekud kodade üldkoosolekutele uueks otsustamiseks. Kodade teema- ja üldkomisjonide erimeelsusi püüti siluda eelnõuosade ettekandjate mitteametlikel koosolekutel.¹³² Põhiseaduse lõpliku eelnõu kiitis heaks Rahvuskogu üldkoosolek 28. juulil 1937. Eelnõu rahvahääletusele ei pandud,

¹²⁴ Riigivanema 09.12.1936 käskkirj nr 25, ERA.31.3.13653, 1. Käskkirja Riigi Teatajas ei avaldatud. Klesmenti komisjoni protokoll nr 2, 14.12.1936, ERA.31.3.735, 2 (pagineerimata).

¹²⁵ Seda kinnitavad Klesmenti vihjed komisjonile ja tema sagedased kohtumised Pätsiga. Viimaste kohta vt Riigivanema päevaraamat, 16.01.1937, 18.01.1937, 23.01.1937 ja 26.01.1937, ERA.31.5.499, 88p, 89 ja 89p. Samuti Laaman, „Meie vastus. VIII.“, 458–59.

¹²⁶ Töörühma kohtumised 02.02.1937, 03.02.1937, 04.02.1937 ja 08.02.1937 nähtuvad riigivanema päevaraamatust, ERA.31.5.499, 90 ja 90p. Klesment esitas Pätsile komisjoni eelnõu, mida oli ise koos Pätsiga muutnud. Kaaskirjas märkis ta, et komisjoni projekti on „parandatud ning täiendatud Teie poolt antud juhtnööride kohaselt“. Klesment riigivanemale, 08.02.1937, ja kirjale lisatud põhiseaduse eelnõu, ERA.31.3.735, 2 jj (pagineerimata). Avalikult nimetas Klesment eelnõu muutmist enne valitsusele esitamist tehniliseks viimistlemiseks. Klesment, „Uue põhiseaduse algeelnõu“, 83.

¹²⁷ Klesment, „Uue põhiseaduse algeelnõu“, 83–84.

¹²⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. Riigivanema ettepanek Rahvuskogule, 23.02.1937, *Rahvuskogu stenograafiliste aruannete lisad: 1937* (Tallinn, 1938), 5–18; Artur Mägi, toim, *Põhiseadus ja Rahvuskogu* (Rahvuskogu, 1937), 473–489.

¹²⁹ Vt Artur Mägi, „Põhiseaduse koostamise käik Rahvuskogus“, *Põhiseadus ja Rahvuskogu* (Rahvuskogu, 1937), 171; Valge, *Eesti parlament 1917–1940*, 488–90; Luts-Sootak ja Siimets-Gross, „Eine rechtmäßige Diktatur?“, 220–21.

¹³⁰ Kenkmann, „1937. aasta põhiseadus – autoritaarse režiimi ‘reformimise’ katse“, 84.

¹³¹ Rahvuskogu moodustamise ja selle meeleolude kohta vt lähemalt Pajur, *Konstantin Päts*, 541–43.

¹³² Riigivanema 03.02.1937 dekreediga kehtestatud Rahvuskogu kodukord, RT 05.02.1937, 10, 82. Põhiseaduse koostamise käigu kohta Rahvuskogus vt lähemalt Mägi, „Põhiseaduse koostamise käik Rahvuskogus“, 171–72 ja 211–12; Lõhmus, „Põhiseaduslikkuse järelevalve küsimus 1937. aasta põhiseaduse koostamisel: võitlus põhiseaduskohtu loomise eest“, 108 ja 114–33.

riigivanem kuulutas põhiseaduse välja nagu hariliku seaduse ja see jõustus sajandal päeval pärast avaldamist Riigi Teatajas, 1. jaanuaril 1938.

Rahvuskogus riigivanema eelnõu sissejuhatavatel aruteludel poliitiliste põhivabaduste teemal palju sõna ei võetud. Senisest ulatuslikumaid põhiõiguste kitsendusi kritiseerisid teise koja liikmed Piip ja Tööliskoja esindaja, Tartu trükikoja „Ilutrükk“ töölisvanem Oskar Koplus.¹³³ Laaman ja Piip pidasid ohtlikuks põhivabaduste piiramist üldistes huvides võimaldavat üldist lojaalsuskohustust (vt lähemalt allpool 1.1.4.5).¹³⁴ Valitsuse ja riigivanema esindaja Klesment nimetas põhiõiguste piirangute vastaseid romantikuteks. Ta seletas, et kehtivas põhiseaduses on piirangueesmärgid kohati liiga kitsad ja tegelik elu nõuab täiendavaid piiranguid. Klesmenti väitel Eesti põhiseaduse eeskujuks olevates „vägagi demokraatlikes ja liberaalsetes“ Soomes ja Tšehhoslovakkias annab konstitutsioon seadusandjale palju avaramad võimalused põhiõiguste piiramiseks.¹³⁵ Klesment kordas samu mõtteid esimese koja teemakomisjonis Tallinna abilinnapea Anton Uessoni märkuse peale, et sõnavabadus peaks olema paremini kaitstud ja üldse, et põhiõiguste peatükis ei peaks muutma paragrahve, mis seni on hästi toiminud.¹³⁶ Soome 1919. aasta põhiseaduses olid valdavalt lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigused ja neid sai seadusandja sisustada oma äranägemise järgi (vt allpool 1.2.6).¹³⁷ Tšehhoslovakkia 1920. aasta konstitutsioon ei andnud Eestiga võrreldes oluliselt avaramaid poliitiliste põhivabaduste (§ 113) piiramisvõimalusi.¹³⁸ Seega oli Klesmentil ainult osaliselt õigus. Rahvuskogu ettevalmistus ja töö algus annavad tunnistust valitsuse soovist poliitilisi põhivabadusi senisest enam piirata, aga samuti sellest, et Rahvuskogu opositsioon püüdis valitsuse plaane ohjata.

1.1.4.2. Sõnavabaduse sätte muutumine

1920. aasta põhiseaduse sõnavabaduse paragrahviga (§ 13) võrreldes oli Pätsi erakomisjoni projektis piiriklauslisse lisatud seadusereservatsioon ning piirangueesmärk „riigi kaitseks“ oli asendatud „riigi julgeoleku ja ühiskondliku rahu“ kaitsega. Teist lõiget oli täiendatud ulatuslikke piiranguid võimaldava lausega: „§ 16. [1] Eestis on vabadus omi mõtteid avaldada [sõnas,] trükis, kirjas, pildis või kujutises. Seda vabadust võib seadusega kitsendada riigi julgeoleku ja ühiskondliku rahu ning kõlbluse kaitseks.

¹³³ Rahvuskogu komisjonide ühise koosoleku protokoll nr 3, 03.03.1937, *Rahvuskogu põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühised koosolekud: stenograafilised aruanded 2. ja 3. märtsil 1937* (Tallinn, 1938), 37–38. Rahvuskogus toimunud sissejuhatavate arutelude kohta vt lähemalt Valge, *Eesti parlament 1917–1940*, 492–94; Hesi Siimets-Gross, „Põhiõiguste ja põhikohustuste vahekord Eesti ja Poola põhiseadustes – paralleelne või vastandlik areng?“, *Riigiõiguse aastaraamat 2021* (Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2021), 72–73.

¹³⁴ Rahvuskogu komisjonide ühise koosoleku protokollid nr 2, 02.03.1937, ja nr 3, 03.03.1937, *Rahvuskogu üldkoosolekute ja põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühiste koosolekute stenograafilised aruanded*, 35 ja 46.

¹³⁵ Rahvuskogu komisjonide ühise koosoleku protokoll nr 4, 03.03.1937, *Rahvuskogu üldkoosolekute ja põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühiste koosolekute stenograafilised aruanded*, 79.

¹³⁶ Rahvuskogu esimese koja esimese komisjoni protokollid nr 8 ja 9, mõlemad 09.03.1937, ERA. 77.3.72, 11–12 ja 20; sama ERA.4408.1.84, 24–26 ja 39 (pagineerimata).

¹³⁷ Suomen Hallitusmuoto, 94/1919, 17.07.1919. Arvutivõrgus: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1919/19190094001> (12.10.2025).

¹³⁸ Jiri Hoetzl ja Vaclav Joachim, toim, *The Constitution of the Czechoslovak Republic* (Société l'Effort de la Tchécoslovaquie, 1920), 43, <https://archive.org/embed/cu31924014118222>.

[2] Tsensuuri Eestis ei ole. Noorsoo kasvatus, ühiskondliku heaolu ning riigikaitse huvides määratakse seadusega vajalikkude abinõude tarvitusele võtmine.¹³⁹

Klesmenti komisjon kustutas teisest lõikest teise lause ja piiras tsensuurikeeldu trükitoodete tsensuuriga.¹⁴⁰ Rahvuskogule esitatud eelnõus oli valitsus esimese lõike piiriklauslis asendanud sõna „kaitseks“ sõnaga „huvides“. ¹⁴¹ Viimane õigustanuks tõenäoliselt ulatuslikumaid piiranguid, kui „kaitseks“.

Rahvuskogus tekitas põhiliselt vaidlusi sõnavabaduse piiramine ühiskondliku rahu ja isiku hea nime kaitseks.¹⁴² Konstantin Pätsi poolt Rahvuskogu teise koja liikmeks nimetatud ¹⁴³ Laamani ettepanekul asendas teise koja esimene komisjon ühiskondliku rahu kui Laamani sõnul liiga laia ja ebamäärase väljendi kehtinud põhiseaduse § 18 lg-s 4 kasutatud mõistega „avalik julgeolek“. Ühiskondliku rahu mõiste (vn *общественное спокойствие*) pärines Vene erakorralise seisukorra õigusest (vt allpool 1.5.2.1). Samuti Pätsi poolt Rahvuskogu liikmeks nimetatud advokaat Mihkel Punga soovitusel taastati loetelu lõpus sõna „kaitseks“.¹⁴⁴

Esimeses kojast jäädgi esialgu ühiskondliku rahu termini juurde. Seda pooldasid Politseivalitsuse direktor Richard Veermäe (aastani 1935 Vreeman), Isamaaliidu juht Oskar Suursööt ja Laiuse kirikuõpetaja Jaan Järve peamiselt põhjendusega, et ühiskondliku rahu kaitse võimaldab piirata kodanike omavahelisi verbaalseid rünnakuid. Järve toonitas samas, et ühiskondlik rahu ei tohi tähendada haurahu ja põhiseadus ei tohi võtta kodanikelt poliitilist sõnavabadust ega objektiivse kriitika tegemise võimalust.¹⁴⁵ Nõmme linnapea Ludvig Ojaveski (aastani 1935 Mühlbach) ettepanekul lisati sõnavabaduse piirangueesmärgina kodaniku hea nime kaitse. Sarnaselt teise kojaga taastati piirangueesmärkide loetelu lõpus sõna „kaitseks“.¹⁴⁶

Esimese koja üldkomisjonis asendati Uluotsa ettepanekul ühiskondlik rahu mõistega „avalik kord“. Uluots põhjendas muudatust üksnes terminoloogia ühtlustamisega (avaliku korra kaitset mainiti veel eelnõu ühinemisvabaduse ja usuvabaduse piiriklauslites).¹⁴⁷

Kaks nädalat varem oli Uluots pakkunud avaliku korra mõistet teise koja üldkomisjonis võimaliku kompromissina kahe koja sõnastuste vahel, kuid komisjon lükkas ettepaneku tagasi. Avaliku julgeoleku mõistet pooldasid eelnõu ettekandja Anderkopp, Piip,

¹³⁹ Klesmenti komisjoni protokoll nr 14, 30.12.1936, ERA.31.3.735, 84 (pagineerimata). Tõenäoliselt on „sõnas“ loetelust eksikombel välja jäänud.

¹⁴⁰ Klesmenti komisjoni protokollid nr 14, 30.12.1936, nr 15, 31.12.1936, ja nr 22, 09.01.1937, ERA.31.3.735, 84–85, 89 ja 126 (pagineerimata).

¹⁴¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Riigivanema ettepanek Rahvuskogule, 23.02.1937, *Rahvuskogu stenograafiliste aruannete lisad*, 5; Mägi, *Põhiseadus ja Rahvuskogu*, 474.

¹⁴² Vt Mägi, „Põhiseaduse koostamise käik Rahvuskogus“, 214, 242, 251, 259 ja 264; Laaman, „Kodaniku põhiõigused ja kohustused“, 249–50, 252.

¹⁴³ Vastavalt Riigivanema 02.10.1936 dekreediga kehtestatud Rahvuskogu moodustamise seaduse § 82 p-le 8 nimetas kümme teise koja liiget riigivanem, RT 07.10.1936, 81, 654. Nimetatute kohta vt „Riigivanem nimetas 10 Rahvuskogu teise koja liiget“, Uus Eesti nr 27, 27.01.1937, 3.

¹⁴⁴ Rahvuskogu teise koja esimese komisjoni protokoll nr 17, 17.03.1937, ERA.77.3.79, 57p; sama ERA.4408.1.98, 110 (pagineerimata). Laaman tegi vastava ettepaneku juba eelnõu esimesel lugemisel. Teise koja esimese komisjoni protokoll nr 7, 04.03.1937, ERA.77.3.79, 10p–11. Punga ettepanek kiideti heaks kolmandal lugemisel. Teise koja esimese komisjoni protokoll nr 38, 21.04.1937, ERA.77.3.79, 174p; sama ERA.4408.1.99, 179 (pagineerimata).

¹⁴⁵ Esimese koja esimese komisjoni protokoll nr 22, 24.03.1937, ERA.77.3.72, 84p–85.

¹⁴⁶ Esimese koja esimese komisjoni protokoll nr 26, 07.04.1937, ERA.77.3.72, 108p–109.

¹⁴⁷ Esimese koja üldkomisjonis protokoll nr 18, 25.05.1937, ERA.77.3.71a, 197–198.

Palvadre ja agronoomide koja esindaja Kaarel Liidak. Piip, Palvadre ja Kaubandus-Tööstuskoja esindaja Joakim Puhk pidasid avaliku korra (вн *публичный порядок*, pr *ordre public*) mõistet liiga laiaks ja liigselt kodanike õigusi piiravaks. Piip meenutas Vene professori Pilenko sõnu, et avalik kord on nagu *помойная яма* (solgiauk), kuhu võib kõike visata. Selle termini kasutamine võivat avada ukse kõikvõimalikele piirangutele.¹⁴⁸ Teise koja üldkoosolek jäi samuti avaliku julgeoleku mõiste juurde.¹⁴⁹ Laaman on päevikusse üles tähendanud, et siseminister Eenpalu olla tema peale väga vihane selle eest, et Laaman võitleb avaliku korra mõiste vastu.¹⁵⁰ Laamanit see ei heidutanud ja ta jätkas Rahvuskogus avaliku korra termini kritiseerimist.

Kodade erimeelsuste tõttu jõudis küsimus kooskõlastuskomisjoni. Laaman seletas komisjonis, et avalik julgeolek on objektiivne mõiste, avalik kord seevastu politseiline termin. Viimase sisustab haldusvõim, näiteks siseminister oma sundmäärustega, ja on seetõttu subjektiivsem. Anderkopp näis varasemast eelistusest lahti ütlevat. Ta mõõnis, et Vene seadused, millest lähtus ka Eesti õigusterminoloogia, ei eristanud avalikku julgeolekut ja avalikku korda. Laamanile vastu vaieldud Uluots toonitas, et mõisted olemuselt ei erine, kuid just avalik kord on objektiivne ja viitab ühiskonnaelu aluspõhimõtetele, samas kui hoopis avalik julgeolek on politseiline mõiste. Kooskõlastuskomisjoni enamus pooldas terminit „avalik kord“.¹⁵¹ Nädalapäevad varem oli Uluots esimese koja üldkoosolekul kasutanud samu argumente. Ta seletas saadikutele, et avalik kord on enam kui politseiline kord – see viitab seaduste ja tavade kehtestatud ühiselu reeglitele, mille näiteks olevat orjapidamise keeld.¹⁵²

Küsimuse uuel arutelul teise koja üldkoosolekul tegi Laaman viimase katse. Ta märkis, et avaliku korra kaitseks kitsendusi lubades muutub põhiseadusega tagatud vabadus illusoorseks. Osutades Saksa juristi Hans Deliusse (1859–1932) ja Prantsuse riigiõigusteadlase Adhémar Esmeini (1848–1913) kommentaaridele tõi Laaman veelkord välja, et avaliku korra sisustab täielikult oma suva järgi täitevvõim, avalik julgeolek on aga objektiivsem ja seega kodanikule soodsam. Kojas üldkoosolek eelistas siiski avaliku korra mõistet (poolt 18, vastu 12).¹⁵³

Laaman seisis visalt vastu ka esimeses kojast lisatud võimalusele piirata sõnavabadust kodaniku hea nime kaitseks. Ta selgitas teise koja esimeses komisjonis, et põhiõigused kaitsevad isikut riigivõimu vastu; omavahelistes suhetes kaitsevad kodanikke tsiviil- ja kriminaalseadused ning au ja hea nime teotamine juba on kriminaalseadustega karistatav.¹⁵⁴ Laaman muretses, et kitsendus loob aluse difamatsiooniasjadele – selliste

¹⁴⁸ Teise koja üldkomisjoni protokollid nr 7, 11.05.1937, ja nr 39, 29.06.1937, ERA.77.3.82, 61p–64p ja 413–419p; sama ERA.4408.1.104, 78–84 ja ERA.4408.1.106, 147–160 (pagineerimata). Piip viitas Martensi õpilasele, aastatel 1900–1917 Peterburi ülikoolis rahvusvahelist õigust õpetanud (võimalik et ka Piibule) Aleksandr Pilenkole (1873–1956).

¹⁴⁹ Teise koja üldkoosoleku protokoll nr 4, 06.07.1937, *Rahvuskogu teine koda: stenograafilised aruanded: 19. veebruarist – 13. augustini 1937* (Tallinn, 1938), 38–39. Teise koja eelnõu, *Rahvuskogu stenograafiliste aruannete lisad*, 82.

¹⁵⁰ Eduard Laaman, „Meie vastus: Eduard Laamani päevik 1922–1940. IX“, *Akadeemia*, nr 3 (2004): 670.

¹⁵¹ Rahvuskogu kooskõlastuskomisjoni protokoll nr 8, 20.07.1937, ERA.77.3.69, 78p–80p.

¹⁵² Esimese koja üldkoosoleku protokoll nr 22, 14.07.1937, *Rahvuskogu esimene koda: stenograafilised aruanded 19. veebruarist – 13. augustini 1937* (Tallinn, 1938), 364–365.

¹⁵³ Teise koja üldkoosoleku protokoll nr 9, 22.07.1937, *Rahvuskogu teine koda: stenograafilised aruanded*, 157–158, 168.

¹⁵⁴ Laaman pidas silmas Riigikogu poolt 26.03.1929 vastu võetud kriminaalseadustiku § 494–507, RT 20.06.1929, 56, 396; jõustus 01.02.1935.

laimusüüdistustele, mille kummutamiseks ei piisa väidete tõendamisest. Valitsuse esindaja Klesmenti kinnitusel oli piirang üksnes suunis seadusandjale ega andnud mingit alust difamatsiooniasjadele. Laamani ettepanekut kustutada põhiseaduse eelnõust kodaniku hea nime kaitse eesmärk ei toetatud. Täienduse poolt võtsid sõna Anderkop, Kukke, Palvadre, Puhk, Pung ja piiskop Hugo-Bernhard Rahamägi. Neist mitme kõnest aimdus pahameelt liiga agressiivse ja kõmuhimulise ajakirjanduse aadressil. Laamanit toetas kuigivõrd Piip ning vaherepliikidega Kaubandus-Tööstuskoja teise esindajana Rahvuskogusse valitud Vaba Maa väljaandja Aleksander Veiler. Nii teise koja üldkomisjonis kui ka üldkoosolekul lükati Laamani ettepanek tagasi.¹⁵⁵

1937. aasta põhiseadusesse jõudis sõnavabaduse säte Rahvuskogu esimeses kojas muudetud kujul: „§ 15. [1] Mõtete avaldamine sõnas, trükis, kirjas, pildis ja kujutises on vaba. Seda vabadust võib seadusega kitsendada riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse ja kodaniku hea nime kaitseks. [2] Trükitoodete tsensuuri ei ole.“ 1920. aasta põhiseadusega võrreldes lisandus kaks piirangueesmärki (avaliku korra ja kodaniku hea nime kaitse) ning tsensuurikeelu kaitseala piirati trükitoodetega. Muus osas säilitas sõnavabadusõigus ka uues põhiseaduses oma senise sisu.

1.1.4.3. Koosolekuvabaduse säte muutumine

Koosolekuvabadus oli Pätsi erakomisjoni projektis eraldatud iseseisvasse paragrahvi. Kaitseala ja piiriklausel sisaldasid samas lauses ning lisatud oli tingimus, et koosolekute pidamine peab toimuma seaduses ette nähtud korras: „§ 17. Eesti kodanikel on õigus pidada seaduses ettenähtud korras koosolekuid ilma avalikku rahu rikkumata ja relvi kaasas kandmata.“¹⁵⁶ Klesmenti komisjon kustutas sätte lõpust viite relvadele, täiendas seadusereservatsiooni („seaduses ettenähtud aluseil“) ja taastas piirangueesmärgina avaliku julgeoleku kaitse.¹⁵⁷ Rahvuskogu menetlusse jõudis koosolekuvabaduse säte komisjoni sõnastuses.¹⁵⁸

Rahvuskogus märkisid ettekandjad, et koosolekuvabadust pole sisuliselt muudetud ja vabadus on tagatud senises ulatuses.¹⁵⁹ Erilisi vaidlusi see norm esile ei kutsunud ja põhiseadusse jõudis säte sellisena: „§ 17. Kodanikel on õigus seaduses ettenähtud aluseil ja korras pidada koosolekuid avaliku rahu ja julgeoleku nõudeid rikkumata.“

Teoreetiliselt oli uue normi kaitseala siiski senisest kitsam, sest seadusega sai ette kirjutada koosolekute pidamise (mitte üksnes piiramise) alused ja korra. Piibu arvates pakkus uus norm kehtivast põhiseadusest vähem kaitset: „Tsaariajal oli samuti, et „seaduses ettenähtud korras“ võis koosolekuid pidada ja see tähendas teiste sõnadega, et koosolekuid ei ole võimalik pidada“. Teised saadikud Piibu muret ei jaganud ja üldiselt

¹⁵⁵ Teise koja esimese komisjoni protokoll nr 38, 21.04.1937, ERA.77.3.79, 174–175; sama ERA.4408.1.99, 178–180 (pagineerimata). Teise koja üldkomisjoni protokoll nr 39, 29.06.1937, ERA.77.3.82, 61p–64p; sama ERA.4408.1.106, 147–160 (pagineerimata). Teise koja üldkoosoleku protokoll nr 4, 06.07.1937, *Rahvuskogu teine koda: stenograafilised aruanded*, 38–39.

¹⁵⁶ Klesmenti komisjoni protokoll nr 14, 30.12.1936, ERA.31.3.735, 85 (pagineerimata).

¹⁵⁷ Klesmenti komisjoni protokollid nr 15, 31.12.1936, ja nr 22, 09.01.1937, ERA.31.3.735, 90–91 ja 126 (pagineerimata).

¹⁵⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. Riigivanema ettepanek Rahvuskogule, 23.02.1937, *Rahvuskogu stenograafiliste aruannete lisad*, 5; Mägi, *Põhiseadus ja Rahvuskogu*, 474.

¹⁵⁹ Esimese koja esimese komisjoni protokoll nr 23, 24.03.1937, ERA.77.3.72, 87p.

soostuti võimalusega kirjutada koosolekute pidamisele ette teatud formaalsusi.¹⁶⁰ Allpool (1.4.2) näeme, et ka senises praktikas eeldas avaliku koosoleku pidamine teatud formaalsuste täitmist. Sõnavabadust jõuliselt kaitsnud Laaman oli koosolekuvabaduse osas märksa ükskõiksem. Hilisemas koosolekuvabaduse kommentaaris tõi ta esile „seaduse kitsenduse“ lisandumist ja kaitseala laienemist¹⁶¹ ning teisel märkis, et avaliku rahu ja julgeoleku nõuded on sisulised jäänud endisteks.¹⁶² Laaman oli sama väitnud juba Rahvuskogu teemakomisjonis.¹⁶³ Isegi kui selle põhiõigusnormi piiriklausel viidi kooskõlla senise praktikaga, sai seadusandja siiski laiema volituse koosolekuvabadust piirata.

1.1.4.4. Ühinemisvabaduse sätte muutumine

Ühinemisvabaduse säte oli Pätsi erakomisjoni projektis esitatud täiesti uuel kujul. Esimese lõike esimeses lauses loetleti kaitsealasse kuuluvate ühingute liigid. Loetelu oli avatud. Sama lõike teine lause sisaldas üldist piirangut, mis nõudis ühingute tegutsemist kooskõlas riigi üldhuvidega. Teises lõikes sisalduvas piiriklauslis oli 1920. aasta põhiseaduse § 18 lõikega 4 võrreldes piirangueesmärgina lisatud riigi ja ühiskondlike üldhuvide ning kõlbluse kaitse: „§ 18. [1] Eesti kodanikel on õigus liituda majanduslikesse, kultuurilistesse, teaduslikesse, üldkasulikesse, kutselistesse, poliitilistesse ja muisesse ühinguisse ja liitudesse. Ühingute ja liitude tegevus peab olema kooskõlas riigi üldhuvidega. [2] Riigi ja ühiskondlikkude üldhuvide, kõlbluse ja avaliku julgeoleku kaitseks pannakse ühingute ja liitude tegevuse kohta seadustega maksma sellekohased korraldused.“¹⁶⁴

Klesmenti komisjonis võttis riigi üldhuvidega arvestamise vastu sõna Laaman. Komisjon kustutas riigi üldhuviiga kooskõlas tegutsemise nõude ja lisas esimesse lausesse seadusereservatsiooni. Teise lõike piiriklausel ühtlustati sõnavabaduse piiriklausliga. Selle tulemusel asendati ebamäärane riigi ja ühiskondliku üldhuvi piirangueesmärk riigi julgeoleku, ühiskondliku rahu ja kõlbluse kaitse eesmärgiga.¹⁶⁵ Võrreldes 1920. aasta põhiseadusega olid viimased kaks uued piirangud.

Rahvuskogule esitatud riigivanema projektis olid ühinemisvabaduse sättes sisalduvast loetelust kustutatud majanduslikud ühingud.¹⁶⁶ Põhjuseks võis olla käibiv vaade, et ühinemisvabadus ei taganud õigust koonduda tulundusühingutesse.¹⁶⁷ Rahvuskogus asendati ühiskondliku rahu piirangueesmärk sarnaselt sõnavabaduse normiga esmalt

¹⁶⁰ Teise koja üldkomisjoni protokollid nr 7, 11.05.1937, ja nr 8, 12.05.1937, ERA.77.3.82, 64p–67; sama ERA.4408.1.104, 85–88 (pagineerimata).

¹⁶¹ Laaman, „Isik ja riik Eesti põhiseadustes“, 118.

¹⁶² Laaman, „Kodaniku põhiõigused ja kohustused“, 349.

¹⁶³ Rahvuskogu teise koja esimese komisjoni protokoll nr 17, 17.03.1937, ERA.77.3.79, 58p–59; sama ERA.4408.1.98, 112–113 (pagineerimata).

¹⁶⁴ Klesmenti komisjoni protokoll nr 14, 30.12.1936, ERA.31.3.735, 85–86 (pagineerimata).

¹⁶⁵ Klesmenti komisjoni protokollid nr 15, 31.12.1936, ja nr 22, 09.01.1937, ERA.31.3.735, 89–90 ja 126 (pagineerimata). Vaidlust on kirjeldanud Laaman ka oma päevikus Laaman, „Meie vastus. VIII.“, 457.

¹⁶⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus. Riigivanema ettepanek Rahvuskogule, 23.02.1937, *Rahvuskogu stenograafiliste aruannete lisad*, 5; Mägi, *Põhiseadus ja Rahvuskogu*, 474.

¹⁶⁷ Eugen Maddison, „Ühingud ja liidud“, *Eesti Politseileht*, nr 43 (oktoober 1922): 709; Maddison ja Angelus, *Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920*, 33; tõlge Maddison ja Angelus, „Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne (1928)“, 360; Johannes Kaiv ja Johannes Klesment, *Eesti Vabariigi põhiseadus* (J. Kaiv & J. Klesment, 1934), 17.

esimeses kojas avaliku korra ja teises kojas avaliku julgeoleku mõistega ning kooskõlastamiste käigus jäi peale võimalus piirata ühinemisvabadust avaliku korra kaitseks.¹⁶⁸ Sisulised debadid nende terminite sisu üle peeti ära seoses sõnavabadusega. Muud ühinemisvabadusega seotud vaidlused puudutasid usuühingute mainimist ühingute loetelus ja keskendusid seega pigem usuvabadusele.¹⁶⁹ Põhiseadusesse jõudis ühinemisvabaduse norm sellises redaktsioonis: „§ 18. [1] Kodanikel on õigus seaduses ettenähtud aluseil ja korras koonduda kultuurilistesse, teaduslikesse, üldkasulikesse, kutsealistesse, poliitilistesse ja muisse ühinguisse ning liitudesse. [2] Seadusega võidakse seda õigust kitsendada riigi julgeoleku, avaliku korra ja kõlbluse huvides.“ 1920. aasta põhiseadusega võrreldes oli vabadus ahtam – seda võis lisaks piirata riigi julgeoleku ja kõbluse kaitseks ning seadusandja võis ette kirjutada ühinemisvabaduse teostamise korra. Sarnaselt koosolekuvabadusega eksisteerisid ühinemisega seoses formaalsused ennegi – näiteks teatud ühingute registreerimise kohustus (vt allpool 1.4.3).

1.1.4.5. Poliitilisi põhivabadusi piirava üldise lojaalsuskohustuse teke

Poliitiliste põhivabaduste teostamist võis oluliselt mõjutada 1937. aasta põhiseadusesse lisatud uudne üldine lojaalsuskohustus. Pätsi erakomisjoni projekti kopeeriti Poola 1935. aasta konstitutsioonist riigitruuduse artikkel sõnastuses: „§ 9. Eesti kodanikud peavad olema truud riigile ja täitma kõiki riigi poolt neile pandavaid kohustusi.“¹⁷⁰ Klesmenti komisjonis lisati paragrahvile esialgu teine lõige üldise piiriklausliga: „§ 8. [1] Eesti kodanike ülim kohus on olla truu riigile ja täita kõiki riigi poolt neile pandavaid kohustusi. [2] Eesti kodanikud kasutavad omi vabadusi ja õigusi kooskõlas riigi ning rahva hüvanguka“. Laaman soovitas teise lõike kustutada, sest see avavat ukse kollektivistlikele piirangutele ja autoritaarsusele.¹⁷¹ Ta on talletanud oma päevikusse, et valitsusmeelsed Klesment ja Kukke kaitsesid sätet innukalt, mille peale Palvadre

¹⁶⁸ Vt Mägi, „Põhiseaduse koostamise käik Rahvuskogus“, 214, 242, 251, 259 ja 264; Laaman, „Kodaniku põhiõigused ja kohustused“, 349–50.

¹⁶⁹ Vt nt Rahvuskogu esimese koja esimese komisjoni protokoll nr 23, 24.03.1937, ERA.77.3.72, 87p–89; teise koja esimese komisjoni protokoll nr 17, 17.03.1937, ERA.77.3.79, 59–59p; sama ERA.4408.1.98, 113–114 (pagineerimata); esimese koja üldkomisjoni protokoll nr 5, 05.05.1937, ERA.77.3.71a, 37–39p; sama ERA.4408.1.91, 71–76 (pagineerimata).

¹⁷⁰ Klesmenti komisjoni protokoll nr 14, 30.12.1936, ERA.31.3.735, 83 (pagineerimata). Poola 1935. aasta konstitutsiooni (Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku), art 6: „Obywatele winni są Państwu wierność oraz rzetelne spełnianie nakładanych przez nie obowiązków.“ („Kodanike kohustus on olla lojaalne riigile ja täita truult kõiki riigi poolt nendele pandud kohustusi.“), Dziennik Ustaw 1935, nr 30, poz. 227. Arvutivõrgus: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19350300227> (12.10.2025). Paragrahvi kujunemise kohta vt lähemalt Laaman, „Kodaniku põhiõigused ja kohustused“, 358; Siimets-Gross, „Põhiõiguste ja põhikohustuste vahekord Eesti ja Poola põhiseadustes – paralleelne või vastandlik areng?“, 81–84; Hesi Siimets-Gross, „Duty of Loyalty to the State or the ‘Polish Section’ in the 1937 Estonian Constitution“, *Miscellanea Historico-Iuridica* 20, nr 2 (2021): 117–23, 2; Hesi Siimets-Gross, „‘Common Good’ and ‘Loyalty to the State’ Section: Discussions about Border Clause to Fundamental Rights and Freedoms in Estonian Constitution of 1937“, *Revisiting the Limits of Freedom While Living Under Threat. Collection of Research Papers II* (2024): 114–20, <https://doi.org/10.22364/iscflul.9.2.10>.

¹⁷¹ Klesmenti komisjoni protokollid nr 23, 10.01.1937, ja nr 39, 26.01.1937, ERA.31.3.735, 130 ja 223–224 (pagineerimata).

kahelnud, kas Eesti ikka jääb liberalistliku põhiseaduse juurde.¹⁷² Komisjon siiski kustutas teise lõike, lisades esimesse lõikesse riigi ja rahva hüvanguga arvestamise kohustuse: „§ 9. Eesti kodanike ülim kohus on olla truu riigile ja juhtida oma kogu tegevust kooskõlas riigi ning rahva hüvanguga.“¹⁷³

Valitsuses kirjutati paragrahv täielikult ümber ja Päts esitas selle Rahvuskogule kujul: „§ 8. [1] Eesti kodanikkude kohus on olla riigitruu, kaitsta riiki ja kaasa aidata riigi arenemisele. Iga kodanik peab kandma talle seadusega pandud kohuseid. [2] Igasugust riigile ja ta arenemisele kahjulikku tegevust takistab riigivõim seaduslike abinõudega.“¹⁷⁴ Laaman nentis ajakirjas Õigus põhiseaduse eelnõu kommenteerides, et teises lõikes sisalduv Poola autoritaarse põhiseaduse (art 5 lg 3 ja art 10)¹⁷⁵ jäljendus kujutab „kõige suuremat kõrvalekaldumist meie seniste põhiõiguste ja kohuste süsteemis, tuues selle individualistlikele, sotsiaalsele ja korporatiivsele elementidele veel lisaks autoritaarse elemendi, mis kodaniku põhiõigusi piirab poliitiliste kaalutlustega riigivõimu suval.“¹⁷⁶ Laamani käsitluses moodustasid individualistliku elemendi kõik klassikalised liberaalsed isikuvabadused ehk indiviidikesksus, sotsiaalse ehk kollektivistliku elemendi sotsiaalsed põhiõigused ja korporatiivse elemendi vähemuste kultuuriautonoomia.

Rahvuskogus kritiseerisid paragrahvi Laamani kõrval mitmed teisedki saadikud (nt Liidak, Puhk, Piip, ühistegevuskoja esindaja Aleksander Kask jt), tulisemad vaidlused peeti teise koja komisjonides. Kriitikud kartsid, et selle normi alusel võib seadusandja kodanike põhiõigused ja vabadused täielikult kaotada.¹⁷⁷ Valitsuse esindajad (Klesment, Siseministeeriumi ametnikud Maddisoo ja August Tuulse) ning valitsusmeelsed saadikud (siseminister Eenpalu, politseidirektor Veermäe ja Valga maavanem Värdis Velner) pidasid kodanikele nende kohustuste meeldetuletamist vajalikuks. Mitmed neist (Klesment, Eenpalu) kinnitasid, et üldisel lojaalsuskohustusel on pigem kasvatulik ja programmeeriv tähtsus, et see on deklaratiivne ega ole mõeldud põhiõiguste piiramise üldise alusena.¹⁷⁸ Ettekandjate erikomisjonis asendati kogu paragrahvi tekst ja põhiseadusesse jõudis lojaalsuskohustuse säte erikomisjoni pakutud kujul: „§ 8. [1] Iga kodaniku ülimaks kohuseks on olla ustav Eesti riigile ja ta põhiseaduslikule korrale. [2] Kuulumusest riiklikku ühiskonda tulenevad kodaniku seaduslikud kohused ja

¹⁷² Eduard Laaman, „Meie vastus: Eduard Laamani päevik 1922–1940. I“, *Akadeemia*, nr 7 (2003): 458.

¹⁷³ Klesmenti komisjoni põhiseaduse eelnõu, ERA.31.3.735, 4 (pagineerimata).

¹⁷⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. Riigivanema ettepanek Rahvuskogule, 23.02.1937, *Rahvuskogu stenograafiliste aruannete lisad*, 5; Mägi, *Põhiseadus ja Rahvuskogu*, 473.

¹⁷⁵ Poola konstitutsiooni art 5 lg 3: „Granicy tych wolności [wolność sumienia, słowa i zrzeczeń] jest dobro powszechne.“ („Neid vabadusi [mõtte-, sõna- ja ühinemisvabadust] piirab üldine heaolu.“) ja art 10: „(1) Żadne działanie nie może stanąć w sprzeczności z celami Państwa, wyrażonemi w jego prawach. (2) W razie oporu Państwo stosuje środki przymusu.“ („(1) Ükski tegevus ei tohi minna vastuollu seadustes väljendatud riiklike eesmärkidega. (2) Vastuhaku korral rakendab riik sunnivahendeid.“)

¹⁷⁶ Laaman, „Isik ja riik Eesti põhiseadustes“, 120.

¹⁷⁷ Rahvuskogu teise koja esimese komisjoni protokollid nr 6 ja 7, mõlemad 04.03.1937, nr 15, 16.03.1937, ja nr 16, 17.03.1937, ERA.77.3.79, 6p–9p, 48p–54; sama ERA.4408.1.98, 12–17 ja 93–104 (pagineerimata). Teise koja üldkomisjoni protokoll nr 5, 05.05.1937, ERA.77.3.82; sama ERA.4408.1.104, 44–50 (pagineerimata).

¹⁷⁸ Vt lisaks Rahvuskogu esimese koja esimese komisjoni protokollid nr 9, 09.03.1937, nr 10, 10.03.1937, ja nr 19, 18.03.1937, ERA.77.3.72, 19, 24p–25 ja 68p–70p; sama ERA.4408.1.84, 37 ja 48 (pagineerimata). Esimese koja üldkomisjoni protokoll nr 4, 05.05.1937, ERA.77.3.71a, 29–30p; sama ERA.4408.1.91, 57–60 (pagineerimata).

koormatiseid. [3] Samast kuulumusest võrsuvad kodaniku seaduslikud õigused ja vabadused.¹⁷⁹ Seega kadus sättest riigivastasuse keeld, mida võinuks rakendada üldise vabaduspiiranguna ning see säte poleks tohtinud otseselt mõjutada poliitilisi põhivabadusi. Allpool (1.4.2.4 ja 1.4.3.7) näeme, et valitsuse lubadustele vaatamata õigustati selle sättega koosoleku- ja ühinemisvabaduse ulatuslikke piiranguid.

1.1.4.6. Hinnangud poliitiliste põhivabaduste tagatusele 1937. aasta põhiseaduses

Nii kaasaegsed¹⁸⁰ kui ka hilisemad autorid¹⁸¹ on väitnud, et 1937. aasta põhiseadus kitsendas varem kehtinud põhiseadusega võrreldes põhiõigusi. Seda märkisid ka vähesed opositsioonisaadikud eelnõu lõpphääletuse motiivides: Piip, Koplus, Tartu abilinnapea Karl Luik ja maatöölise esindaja Johann Post Rahvuskogu teises kojas¹⁸² ning esimeses kojas ainsana eelnõu vastu hääletanud ajakirjanik Oskar Lõvi.¹⁸³ Koplus ja Post tõid muu kriitika hulgas välja poliitiliste põhivabaduste kitsendamise. Post tõdes, et uus põhiseadus „võtab rahvalt ära suure osa tema poliitilistest õigustest, mida [...] 1933. aasta rahvahääletus alles jättis“.¹⁸⁴

Uue põhiseaduse üldine tonaalsus muutus tõesti vähem põhiõigusi soosivaks: piiriklauslitesse lisandus uusi piirangueesmärke, kvalifitseeritud seadusereservatsioonide asendati lihtsate reservatsioonidega või volitusnormidega, mis tähendas, et põhiõigusi võis senisest vabamalt piirata harilike seadustega, peatükki lisandus mitu põhikohustust, teiste seas üldine lojaalsuskohustus (§ 8), ning kataloog ei jäänud avatuks üksnes õiguste, vaid ka kohustuste osas (§ 33).

Peale selle ahenes põhiõiguste isikuline kaitseala, sest kadus välismaalaste võrdse kaitse eeldus. Nimelt sisaldas uus põhiseadus selle loojate arvates üksnes kodanikuõigusi, välismaalaste õigused pidi tagatama kooskõlas rahvusvahelise õigusega.¹⁸⁵ Põhiõiguste peatüki pealkiri rõhutas, et tegemist on Eesti kodanike õiguste ja kohustustega (täpselt

¹⁷⁹ Rahvuskogu erikomisjoni ettepanek, 24.05.1937, ERA.4408.1.83, 149 (pagineerimata).

¹⁸⁰ Laaman, „Isik ja riik Eesti põhiseadustes“, 117; Laaman, „Kodaniku põhiõigused ja kohustused“, 342; Walter Meder, „Die Verfassung Estlands vom 17. August 1937“, *Zeitschrift für osteuropäisches Recht* 4, nr 4 (1937): 207–8; Tarkpea, „Kodanikuvabaduste õiguslikud tagatised Eesti õiguskorras ja nende areng“, 162–63.

¹⁸¹ Mägi, *Eesti riiklik korraldus: loengud Eesti riigiõiguses Eesti Teadusliku Instituudi Õigusteaduskonnas 1952/53 ja 1953/54 õppeaastal*, 38–39; Artur Mägi, „Inim- ja kodanikuõigused Eesti põhiseadustes (1954)“, *Akadeemia*, nr 1 (1995): 81; Nyman, „Omfattningen av medborgerliga fri- och rättigheter i Estland, 1920–1940“, 81–82; Henn-Jüri Uibopuu, „The constitutional development of the Estonian Republic“, *Journal of Baltic Studies* 4, nr 1 (1973): 22; Toivo Ülo Raun, *Estonia and the Estonians*, Upd. 2nd ed, Studies of nationalities (Hoover Institution Press, 2001), 121; Eerik-Juhan Truuväli, toim, *Põhiseaduse teel: dokumente ja materjale kogunud ja selgitanud Eerik-Juhan Truuväli* (Ilo, 2008), 179; Pajur, „Die ‘Legitimierung’ der Diktatur des Präsidenten Päts und die öffentliche Meinung in Estland“, 200; Pajur, *Konstantin Päts*, 551–52.

¹⁸² Rahvuskogu teise koja üldkoosoleku protokoll nr 8, 08.07.1937, *Rahvuskogu teine koda: stenograafilised aruanded*, 131–33.

¹⁸³ Rahvuskogu esimese koja üldkoosoleku protokoll nr 20, 19.06.1937, *Rahvuskogu esimene koda: stenograafilised aruanded*, 353.

¹⁸⁴ *Rahvuskogu teine koda: stenograafilised aruanded*, 132–33.

¹⁸⁵ Vt Laaman, „Kodaniku põhiõigused ja kohustused“, 346. Samal arvamusel Richard Ränk, „Eesti riiklik struktuur ja kodaniku õiguslik seisund“, *Eesti riik ja rahvas Teises maailmasõjas. Koguteos. I* (EMP, 1954), 41; Mägi, „Inim- ja kodanikuõigused Eesti põhiseadustes (1954)“, 82.

samal moel oli sõnastatud ka 1920. aasta põhiseaduse teise peatüki pealkiri). Kõigis põhiõigusnormides kutsutati kohamäärus „Eesti“ või välditi selle kasutamist. Sellele vaatamata Tartu ülikooli riigiõiguse professor Nikolai Maim eristas loengutes jätkuvalt territoriaalseid ja personaalseid põhiõigusi ning luges sõnavabadust ka välismaalasi kaitsvaks, kuid koosoleku- ja ühinemisvabadust kitsalt kodanikuõigusteks.¹⁸⁶

Uluots väitis, et uus põhiseadus jäi truuks individualismi ja liberalismi põhimõtetele, kuid arendas neid sotsiaalse solidariteedi suunas sellega, et tuletas põhiõigused loomusõiguse asemel ühiskonna riiklikust korraldusest.¹⁸⁷ Laamani arvates oli põhiõiguste kitseandmise võimaldamine üldhuvides üks kolmest põhikorra muudatusest (rahvahääletuse hülgamise ja kahekojalise parlamendi kõrval), mille tulemusel asendus Eestis liberaalne demokraatia konservatiivse demokraatiaga.¹⁸⁸ Kui Uluotsa optimism võis olla katse ohjeldada tulevikus uue põhiseaduse autoritaarseid tõlgendusi, siis Laaman oli otsekohesem ja pessimistlikum.

Poliitiliste põhivabaduste paragrahvid samas kardinaalselt ei muutunud.¹⁸⁹ Lisandus vaid üksikuid piirangueesmärke: sõnavabadust tohtis täiendavalt piirata avaliku korra ja kodaniku hea nime kaitseks ning ühinemisvabadust täiendavalt avaliku korra ja kõlbluse kaitseks. Pätsi erakomisjoni 1936. aasta projektiga võrreldes olid põhiseadusesse jõudnud poliitiliste põhivabaduste sätted oluliselt konkreetsemad. Eelnõu menetlemise käigus kutsutati abstraktsed ja ulatuslikke piiranguid võimaldavad osutused riigi üldhuvidele ja ühiskondlikule rahule. Sellest võib teha kaks järeldust. Esiteks oli opositsioonil ja mõõdukatel valitsusmeelsetel saadikutel mingi mõju uue põhikorra kujunemisele ja ka valitsus oli valmis kompromissideks. Teiseks olid poliitilised põhivabadused peaaegu kogu uuritava perioodi vältel (alates esimese põhiseaduse jõustumisest 1920. aasta detsembris) tagatud õiguse garantiidena, milles õiguste piirangud olid ammendavalt määratletud samade põhiõigusnormide piiriklauslites. 1938. aastast lisandus täiendava piiramise teoreetiline võimalus üldise lojaalsuskohustuse (§ 8) alusel.

1.2. Poliitiliste põhivabaduste vahetu kohaldatavus

1.2.1. Põhivabaduste vahetu kohaldamise teoreetiline taust

Põhiõigusnormide suur abstraktsus tõstatab küsimuse, kas konkreetne norm annab isikutele subjektiivseid õigusi, mis on kohtus vahetult kaitsavad või on tegemist üksnes poliitilise lubadusega (deklaratsiooniga), mida seadusandlik võim peab rakendamiseks täpsustama. Kohtuliku kaitse puudumisel sisustab põhiõigused parlament tavaseaduse

¹⁸⁶ Nikolai Maim, *Riigiõigus: eriosa: Eesti ja välismaade kehtiv riigiõigus: konspekt* (Iustitia, 1939), 24–25.

¹⁸⁷ Jüri Uluots, „Eesti uue Põhiseaduse ideestikust“, *Õigus*, nr 7 (1937): 290. Uue põhiseaduse ideoloogia kohta vt lähemalt Liisi Veski, „Towards stronger national unity: statist ideas in Estonian nationalism during the “Era of Silence” (1934–1940)“, *Journal of Baltic Studies* 55, nr 1 (2024): 14–17, <https://doi.org/10.1080/01629778.2023.2190991>.

¹⁸⁸ Eduard Laaman, „Uue põhiseaduse konservatiivne demokraatia“, *ERK: üld-, majandus- ja kultuuripoliitiline ajakiri*, nr 1 (1938): 1–4.

¹⁸⁹ Samal seisukohal Mägi, „Inim- ja kodanikuõigused Eesti põhiseadustes (1954)“, 81–82. Ka Henn-Jüri Uibopuu tõdes 1997. aastal ilmunud artiklis üldistavalt, et „põhiseaduse inimõigusi puudutavas osas ei muutunud midagi üksikisiku kahjuks“. Henn-Jüri Uibopuu, „Üldised inimõigused Eesti 1920., 1937. ja 1992. aasta põhiseadustes“, tõlk Merit Kopli, *Juridica*, nr 5 (1997): 236.

tasemel omatahtsi ja need õigused põhiseaduse sätetena on suurema praktilise väärtuseta.¹⁹⁰

Põhiõigusnorme saab kohtus rakendada kahel viisil: kas vahetult kohaldada või kasutada hariliku seaduse normide tõlgendusargumendina. Vahetu kohaldamine (sks *unmittelbare Anwendbarkeit*) tähendab kohtu poolt konkreetse õigusvaidluse lahendamisel õiguslikult siduva lahendi tuletamist vahetult põhiõigusnormist. Põhiõigusnormi võidakse vahetult kohaldada juhul, kui harilik seadus vaidlusalust küsimust ei reguleeri (seaduselünga ületamine) või kui kohus kontrollib hariliku seaduse kooskõla põhiõigusnormiga (kohtulik normikontroll) ning vastuolu tuvastamisel kohaldab põhiõigusnormi (vastuolu ületamine). Kui vaidlusalust küsimust reguleerib harilik seadus ja kohus viitab lahendi alusena korraga nii põhiseaduse kui ka hariliku seaduse normile, osutab see pigem põhiseadusnormi kasutamisele tõlgendusargumendina. Hariliku seaduse norm on üldjuhul konkreetsem ning seetõttu kohaldamiseks sobivam ja eelistatum (madalama õiguse rakendamise esimus).¹⁹¹ Põhiseadusviitega lisab kohus sel juhul hariliku seaduse tõlgendusele autoriteeti, mitte ei kohalda põhiõigusnormi vahetult.

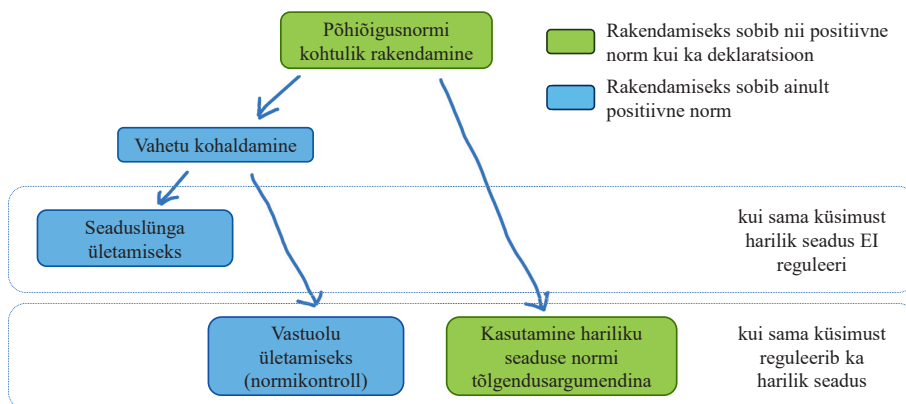
Subjektiivseid õigusi annavad ja vahetult kohaldatavad on üksnes positiivse õigusena (täitmiseks kohustuslikena) kehtestatud lubavad normid.¹⁹² Põhiõiguste deklaratsioonid on mittetäielikud põhiõigusnormid ja võivad esineda kas volitusnormide või deklaratiivsete normidena. Volitusnormid – Asutavas Kogus nimetati neid ka lubadusseadusteks (sks *Verheissungsgesetze*)¹⁹³ – delegeerivad küsimuse reguleerimise täies ulatuses seadusandjale. Seadusandja ei ole seejuures lubadusega seotud ja seadusandjalt ei saa reguleerimist nõuda. Deklaratiivsed normid ehk programmlaused (sks *Programmsätze*) on veelgi ebamäärasemad poliitilised lubadused. Seega põhiõiguste deklaratsiooni realiseerimiseks tuleb normi sisu hariliku seadusega igal juhul täpsustada. Deklaratsioonid saab kohtus kasutada vaid tõlgendusargumendina. Põhiõigusnormide kohtuliku rakendamise viise ja rakendatavate normide normatiivsuse kohta vt joonis 2.

¹⁹⁰ Vt Madis Ernits, „Põhiõiguste mõiste ja tähtsus õigussüsteemis“, *Põhiõigused, demokraatia, õigusriik*, toim Madis Ernits (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011), 149–50.

¹⁹¹ Madis Ernits tuletab madalama õiguse rakendamise esimuse seaduslikkuse põhimõttest. Vt Madis Ernits, „§ 3. Kommentaarid 1–208 ja 230–275“, *Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid* (Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2023), 97, <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/est-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-3-pohiseaduse-ulimuslikkus-ja-reservatsioon>. Sama lähenemist näib toetavat Rait Maruste, *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse* (Juura, 2004), 63.

¹⁹² Positiivse õiguse käsitluse kohta uurimisperioodi aegses õigusõpetuses vt nt Jüri Uluots, *Õiguse üldõpetus* (1923), 17; Uluots, *Õiguse-üldõpetus*, 22.

¹⁹³ Asutava Kogu I istungjärgu protokoll nr 15, 22.05.1919, 565. Põhiõigusnormide õigusliku toime kohta uuritaval perioodil vt ka Marju Luts-Sootak ja Hesi Siimets-Gross, „Inimväärilise ülespidamise kindlustamine“ Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseaduse järgi“, *Juridica*, nr 6 (2020): 447–48; Luts-Sootak ja Siimets-Gross, „Eine rechtmäßige Diktatur?“, 207–8.



Joonis 2. Põhiõigusnormid ja nende kohtus rakendatavus

Põhiõigusnormi liigitamine positiivseks või deklaratiivseks on tõlgendustegevus ning sõltub normi sõnastusest (mh selgusest), põhiseadusandja tahtest ja normi objektiivsest eesmärgist. Käesolevas jaos keskendutakse kohtute kasutada olnud tõlgendusargumentidele – 1920. aastateks avaldatud õigusteadlaste arvamustele ning Asutavas Kogus ja Rahvuskogus kõlanud seisukohtadele põhiõigusnormide juriidilise toime kohta. Riigikohtu rakenduspraktikat käsitletakse lisaks käesolevale jaotisele allpool (2.4) seoses põhiõiguste kasutamisega normikontrolliks.

1.2.2. Õigusteaduslik diskussioon 1920. aasta põhiseaduse väljatöötamise ajaks

Võib eeldada, et Eesti esimese põhiseaduse väljatöötajaid mõjutasid nii Vene kui ka Saksa põhiõiguste doktriinid. Valitsemise ajutise korra ja 1920. aasta põhiseaduse väljatöötamise kõige enam panustanud ligi neljakümnest Asutava Kogu saadikust, kohtunikust ja muust isikust kolmveerand olid juristid, kes olid õigusteadust õppinud peamiselt Tartu ja Peterburi ülikoolides.¹⁹⁴ Neist noorem põlvkond oli riigi- ja haldusõiguse kursused läbinud vastavalt kas Peterburi ülikooli politseiõiguse (nii nimetati toona haldusõiguse kursust) professori Vladimir Gesseni (1868–1920) või Tartu ülikooli riigiõiguse professori Léon Challandes' (1868–1919)¹⁹⁵ käe all, vanemad olid õpetust saanud konservatiivsematelt õigusteadlastelt.

Saksamaal 19. sajandi teisel poolel kujunenud ja Weimari konstitutsioonini valitsenud põhiõiguste positivistlik käsitlus ei tunnustanud vahetult kohaldatavaid põhiõigusi. Selle perioodi Saksa riigiõigusteaduse autoriteetsem esindaja Paul Laband (1838–1918) suhtus põhiõigustesse pigem vastumeelsusega. Ta väitis, et põhiõigustel puudub objekt, mistõttu need on üksnes suunised seadusandjale ega loo kodanikele subjektiivseid õigusi. Laband pidas vabadusõigusi riigi loodud objektiivseteks valitsemisnormideks, millega

¹⁹⁴ Vt Hannes Vallikivi, „Eesti 1920. aasta põhiseaduse loojad ja nende päritolu“, *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2020* (Õpetatud Eesti Selts, 2020), 147–48.

¹⁹⁵ Šveitsis sündinud, kuid Venemaal õppinud ja töötanud Léon Rodolphe Challandes' nimekuju vene keeles oli Lev Šalland ja ühel tema saksakeelsel publikatsioonil Leo Challandes, *Das Prinzip der Minoritätenvertretung und die Proportionalwahl* (Trenke & Füsnot, 1894). Vt Challandes' Peterburi ülikooli biograafia. Arvutivõrgus: <https://bioslovhist.spbu.ru/person/418-shalland-lev-adamovich-adamirovich.html> (12.10.2025).

avalik võim ise ennast piirab. Kodanikuõigusteks nimetati neid tema sõnul üksnes traditsiooni tõttu.¹⁹⁶

Aastatel 1891–1911 Heidelbergis riigiõigust õpetanud ja kõige mõjukamate saksa õigusteadlaste hulka tõusnud Georg Jellinek (1851–1911) leidis erinevalt Labandist ja teistest eelkäijatest, et riik suveräänina annab ennast piirates indiviididele subjektiivse õiguse vabadusele. Kuid ka tema ei lugenud konkreetseid põhiõigusi kohtulikult realiseeritavateks. Jellineki arvates moodustasid usu-, sõna-, koosoleku- ja ühinemisvabadus, kodu puutumatus, kirjavahetuse saladus ja teised negatiivsed vabadused ühtse vabadussfääri, millesse riik ei tohtinud tungida ja millesse sekkumisest hoidumist võis indiviid riigilt nõuda. Subjektiivne õigus kehtis tema järgi õiguste kogumi, mitte iga individuaalse vabaduse suhtes. Viimaseid ei saanud eraldiseisvalt kohtulikult maksma panna.¹⁹⁷

Kõige tuntum Weimari konstitutsiooni kommentaator, aastatel 1900–1908 koos Jellinekiiga Heidelbergis töötanud Gerhard Anschütz (1867–1948) tõdes Jellinekile viidates veel 1919. aastal, et Euroopa põhiseadustes sisaldunud üldised põhiõiguste deklaratsioonid üldjuhul ei sobi otseseks praktiliseks kohaldamiseks, vaid vajavad kohaldamiseks eriseaduste vastuvõtmist, mille puudumisel on nad väärtusetud.¹⁹⁸

Saksa õigusteoorial oli ajalooliselt oluline roll Vene õigusteaduse suunamisel ja eriti Jellinek oli Venemaal mõjukas autor.¹⁹⁹ Challandes oli 1890. aastate esimeses pooles mõnda aega stažeerinud Heidelbergis Jellineki juures. Jellineki „Üldine riigiteooria“ ilmus 1903. aastal vene keeles Challandes’ ja Gesseni tõlkes.²⁰⁰

Gessen kasutas Jellineki subjektiivsete avalike õiguste liigitust oma haldusõiguse õpikus.²⁰¹ Sama tegi Challandes Vene riigiõiguse õpikus. Challandes väitis, et Venemaa 1906. aasta põhiseaduses loetletud põhiõigused on eranditult poliitilised printsiibid, mille praktiline rakendamine õigusnormidena eeldab seadusandlikku tegevust.²⁰² Tõenäoliselt õpetati Jellineki teooriat teisteski Venemaa ülikoolides. Näiteks oli Moskva ülikoolis aastatel 1907–1911 riigiõigust õpetanud Fjodor Kokoškin (1871–1918) mõnda aega õppinud Jellineki juures ja nad jäid seotuks Jellineki surmani.²⁰³ Seega võib eeldada, et

¹⁹⁶ Paul Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Bd. 1, 5., neubearb. Aufl (Mohr, 1911), 151–52. Labandi teooria kohta vt lähemalt Madis Ernits, „Tõlgendamisest Riigikohtu praktikas“, *Põhiõigused, demokraatia, õigusriik*, toim Madis Ernits (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011), 144; Sara Lagi, „Georg Jellinek, a Liberal Political Thinker against Despotism Rule (1885-1898)“, *The Hungarian Historical Review* 5, nr 1 (2016): 113; Michael Stolleis, *Avalik õigus Saksamaal: ajalooline ülevaade (16.–21. sajand)* (Juura, 2016), 67–68.

¹⁹⁷ Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 2. Aufl., *Recht des modernen Staates* (O. Häring, 1905), 406. Jellineki põhiõiguste teooria kohta vt lähemalt Lagi, „Georg Jellinek, a Liberal Political Thinker against Despotism Rule (1885-1898)“, 113; Horst Dreier, „Grundrechtsrepublik Weimar“, *Das Wagnis der Demokratie: Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung* (C.H.Beck, 2018), 183.

¹⁹⁸ Georg Meyer ja Gerhard Anschütz, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, 7. Aufl (Duncker und Humblot, 1919), 955–56.

¹⁹⁹ Vt Anastasija S. Tumanova, „The Liberal Doctrine of Civil Rights in Late Imperial Russia. A History of the Struggle for the Rule of Law“, *Cahiers Du Monde Russe* 57, nr 4 (2016): 809.

²⁰⁰ Георг Еллинек, *Право современного государства. Т. 1: Общее учение о государстве*, tõlk Владимир М. Гессен ja Лев А. Шалланд (Издание товарищества „Общественная польза“, 1903).

²⁰¹ Владимир М. Гессен, *Административное право* (Паровая скоропеч. Г. Пожарова, 1903), 27.

²⁰² Лев А. Шалланд, *Русское государственное право* (Студенты-юристы, 1908), 60–61.

²⁰³ Vt Владимир А. Томсинов, *Российские правоведы XVIII–XX веков: Очерки жизни и творчества*, Издание 2-е, дополненное, Том 3 (Зерцало, 2015), 99–100.

Eesti esimest põhiseadust välja töötanud juristid ei pidanud põhiõigusnorme vahetult kohaldatavaks.

1.2.3. Diskussioonid Asutavas Kogus

Asutava Kogu protokollidest ei selgu, millistest teoreetilistest seisukohtadest lähtusid põhiseaduse autorid põhiõiguste sätete kujundamisel. Eduard Laaman märkis nii 1920. kui ka 1937. aasta põhiseaduse kohta, et kummaski ei ole kodanike põhiõigused tuletatud mõnest teoreetilisest ideest, vaid eeskätt praktilis-poliitilistest vajadustest: „Mõlemad on oma aja sünnitused – kõigi tolle aja vastuoludega. Mõlemad on kompromissid“.²⁰⁴

Konkreetselt teoreetilise lähtealuse nimetamatajätmine ei tähendanud probleemi teadvustamatust. Vaidlused põhiõiguste juriidilise tähenduse ja toime üle algasid juba 1919. aasta kevadel Maanõukogu juristide komisjonis. Jüri Uluots ei pidanud põhiõigusi kodanike subjektiivseteks õigusteks, vaid seadusandjale suunatud juhisteks.²⁰⁵ Anton Palvadre teatas komisjoni istungil: „olen umbusklik vabaduse lubaduste vastu, nagu see Preisi, Schweitsi jne konstitutsioonides. Kas ei saaks seda teisiti formuleerida? On olemas konstitutsioonid, nagu Ameerika oma, kus on äratähendatud algsiiride positiivsed seaduse normid“. Ta soostus ajutise põhiseaduse projektis vabaduste deklareerimisega, aga rõhutas vajadust tulevikus põhiseaduses tagada vabaduspõhiõigused „positiivsete normidena“.²⁰⁶

Asutava Kogu ajutise põhiseaduse komisjonile alternatiivse põhiõiguste kataloogi esitanud Johan Jans soovis põhiõiguste deklareerimise asemel nende tagamist subjektiivsete õigustena. Ta märkis, et „meil ei ole vilunud inimesi ja ka üleminekuaja tõttu on tingimata tarvis positiivselt ära määrata, kuidas ühes või teises juhtumises olla.“²⁰⁷ Jansi toetas Minni Kurs-Olesk, vastu vaidlesid Jaan Poska ja Lui Olesk. Viimased pidasid Jansi sõnastusi ebaõnnestunuks ja kaitsesid abstraktsemaid norme, sest need pidavat eluliste olukordade muutustele paremini vastu. Komisjon eelistaski kodanikuõiguste deklaratsiooni ehk Maanõukogu juristide komisjonis muudetud Uluotsa ettepanekut (poolt 6, vastu 3).²⁰⁸

Asutava Kogu ees ajutise põhiseaduse projekti tutvustades märkis komisjoni ettekandja Tõnis Kalbus põhiõiguste kohta: „Kui neid määrusi lähemalt vaadelda, siis ei sisalda nad mingisuguseid positiivseid norme, vaid nad on enam rohkem deklaratsiooni laadi. Komisjon tahtis näidata, mis sihis edaspidi see töö seadusandlisel teel, kui meie tahame oma riiki rajada, minema peab“.²⁰⁹

Maaliidu juht Konstantin Päts soovitas põhiõiguste peatüki ajutisest põhiseadusest üldse välja jätta ja tegeleda põhiõigustega alles põhiseaduses. Tema sõnul põhiõigused „on kui vahisoldatid väljas, kes peavad kaitsma riigi tulevikku, nad peavad olema aluseks parlamendi tööle. Need on programmid seadusandlistele kogudele ja muud mitte midagi, need on obligationes naturales [moraalsed kohustused – H.V.]. Isiklis õigust nad ei anna

²⁰⁴ Laaman, „Kodaniku põhiõigused ja kohustused“, 342.

²⁰⁵ Eesti Vabariigi ajutise põhiseaduse eelkava järelsõna, 07.04.1919, ERA.2124.2.267, 6p.

²⁰⁶ Maanõukogu juristide komisjoni protokoll nr 3, 11.04.1919, ERA.1000.1.14, 40–41.

²⁰⁷ Asutava Kogu ajutise põhiseaduse komisjoni protokoll nr 7, 05.05.1919, ERA.15.2.361, 17–17p.

²⁰⁸ Asutava Kogu ajutise põhiseaduse komisjoni protokoll nr 8, 06.05.1919, ERA.15.2.361, 18.

²⁰⁹ Asutava Kogu I istungjärgu protokoll nr 14, 21.05.1919, 521. Ajutises põhiseaduses põhiõiguste juriidilise olemuse üle peetud vaidluste kohta vt lähemalt Vallikivi, „Kodanikuõiguste peatükk Eesti 1919. aasta ajutises põhiseaduses“, 320–22.

kodanikkudele. Need seadused, lubadused – Verheissungsgesetze – ei muuda veel sugugi maksvaid seadusi, ei anna mitte lubatud vabadusi kohe kätte. Neid lubadusi tuleb täide saata uute aktidega, tulevad täidesaatvad seadused pärast anda.”²¹⁰ Pätsile sekundeerinud Uluots seletas, et kodanikuõiguste deklaratsioonid ei taga seaduste vastuvõtmist, vaid annavad üksnes vastavaid lubadusi.²¹¹ Asutava Kogu enamus pooldas kodanikuõiguste peatüki jätmist valitsemise ajutisse korda, kuid ka vasakpoolsed saadikud Olesk, Julius Seljamaa, Jaan Vain ja lõpuks Janski nõustusid, et peatükk sisaldab deklaratsioone, mille realiseerimiseks on tarvis kehtestada eriseadused.²¹²

Arutelud jätkusid põhiseaduse välja töötamisel. Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni esimese lugemise eelnõu kommenteerinud Jaak Reichmann soovitas põhiõiguste peatüki põhiseadusest välja jätta või seda oluliselt kärpida. Ta tõdes, et „projekti on palju deklaratiivseid määrusi, mille piirid ja teostamise kindlustus õhus ripuvad“. Reichmann pidas õigemaks põhiõiguste asemel keskenduda institutsioonide pädevusele ja koostööle, sest „kõige ilusamad deklaratsioonid ei maksa siin midagi, kui riigivõimu esitajad neid mis-kiks ei pea ja neile võimalus on jäätud, kõiki neid ilusaid asju ignoreerida“.²¹³

Täiskogule põhiseaduse eelnõu tutvustades kirjeldas ettekandja Ado Anderkopp komisjonis peetud vaidlusi põhiõiguste peatüki vajalikkuse ja põhiõiguste juriidilise tähenduse üle. Ta alustas tõdemusega, et absoluutseid põhiõigusi pole olemas, kitsendused on vajalikud üldistes huvides või teiste isikute õiguste kaitseks. Kuna kitsendusi on palju, ei saa neid kõiki põhiseaduses üles lugeda ja selle tagajärjel muutuvad põhiõigusnormid deklaratiivseks. Anderkopp tõi ajaloost näiteid, kus deklaratsioonid (ta mainis Cromwelli 1647. aasta usuvabaduse deklaratsiooni, Virginia 1776. aasta õiguste deklaratsiooni ja Prantsuse 1789. aasta inimese ja kodaniku õiguste deklaratsiooni) osutusid kodanike vabaduste kaitse seisukohalt kasutuks. Sel põhjusel tema sõnul 19. sajandi konstitutsioonides enamasti loobuti taolistest deklaratsioonidest. Nende asemel hakati kasutama õiguste garantiisid, mis küll „veel absoluutselt vabadust ära ei määra, täies ulatuses kätte anda ei suuda, kuid nad [...] siiski kindla jalgealuse tulevasele seadusandlusele ette ära määravad, ära määravad need piirid, mida tarvitada võib ja mida mitte“. Anderkopp tõdes, et just sellise õiguste garanteerimise tee valis ka põhiseaduskomisjon.²¹⁴

Jans kritiseeris teravalt põhiseaduse teist peatükki, mh sõna- ja ühinemisvabaduse sätteid. Ta väitis, et need on rakendamiseks liiga ebamäärased ega kindlusta kodanikele konkreetseid õigusi.²¹⁵ Iseseisev sotsialist Hans Kruus pidas eelnõu vastu pika kõne, milles kuulutas põhiõigused kasututeks ja märkis: „[...] kõlavalt väljakuulutatud põhimõtetest [st kodanikuõigustest – H.V.] jätvavad põhiseadused alati igasugu läbipugemise

²¹⁰ Asutava Kogu I istungjärgu protokoll nr 15, 22.05.1919, 565. Päts kordas sama mõtet hiljemgi, nt Asutava Kogu I istungjärgu protokoll nr 22, 02.06.1919, 854.

²¹¹ Asutava Kogu I istungjärgu protokoll nr 15, 22.05.1919, 578.

²¹² Asutava Kogu I istungjärgu protokollid nr 15, 22.05.1919, 558 ja 582–583, nr 16, 23.05.1919, 629, ja nr 18, 27.05.1919, 714–715.

²¹³ Reichmann Asutava Kogu põhiseaduskomisjonile, 11.02.1920, ja märkused põhiseaduse eelnõu kohta, ERA.15.2.1020, 133.

²¹⁴ Asutava Kogu IV istungjärgu protokoll nr 133, 27.05.1920, 534–535 ja 537. Asutavas Kogus põhiõigustele omistatud juriidilise tähenduse kohta vt ka Nyman, „Omfattningen av medborgerliga fri- och rättigheter i Estland, 1920–1940“, 78–79.

²¹⁵ Asutava Kogu IV istungjärgu protokoll nr 133, 27.05.1920, 569. Samuti Asutava Kogu IV istungjärgu protokoll nr 136, 03.06.1920, 718, 720 ja 735–736.

augud ja võimalused neid põhimõtteid igal sammul rikkuda ja olematuks teha“.²¹⁶ Karl Ast seevastu pigem kaitses põhiõiguste deklareerimist abstraktsete normidena. Ta väitis, et sel juhul peab riik need õigused tagama ja läbi seadusandja tegevuse on piirangute kehtestamine kodanike endi kättes.²¹⁷

Päts arvas jätkuvalt, et põhiõigused ei anna subjektiivseid, kohtus kaitstavaid õigusi: „[Põhiseaduses sisalduvad] vabaduse garantiid ei paku mitte igakord objektiiv õigusi juriidilises mõttes, veel vähem peavad nad tingimata iga kodaniku subjektiivõiguse aluseks olema. Nad ei ole mitte alati niisugused, mille peale toetades iga kodanik võib öelda, et tal on teatav õigus ja ta võib seda oma õigust riigi kohtutes kaitsta lasta. – Põhiseaduste vabaduste garantiidest tekib aga sagedasti koguni teine seisukord, nende seas on sagedasti ka üldisi lubadusi, millest tekib välja avalik interest, huvi kodanikul.“ Ta tõi näiteks võrdsuspõhiõiguse ja seletas, et kodanikul tekib sellest lubadusest avalik-õiguslik huvi ja kui lubaduse realiseerimisest huvitatud kodanikke on palju, saavad nad hakata nõudma lubaduse täitmist. Päts taunis katseid sõnastada põhiõigusnorme nii konkreetselt, et need annaksid subjektiivseid õigusi.²¹⁸ Sama mõtet kordas ta streigiõigusest rääkides.²¹⁹

Asutavas Kogus ei kujunenudki ühest arusaama põhiõiguste õigusliku tähenduse ja vahetu kohaldatavuse kohta. Kui juristide vanemasse põlvkonda kuulunud konservatiivse Pätsi arvates oli põhiõiguste piiramine piiriklauslis nimetamata eesmärkidel võimalik (sest norm oli vaid lubadus kodanikele ja soovitus seadusandjale),²²⁰ siis vasakpoolne Jans nõudis piiriklauslite täpsustamist põhjendusega, et seadusereservatsioonist laiemad piirangud oleksid põhiseadusvastased.²²¹ Riigikohus soovitas eelnõu väljatöötajatele mõnel juhul piirangueesmärkide lisamist või kvalifitseeritud seadusereservatsiooni asendamist lihtsa reservatsiooniga, et riiklikult vajalikud piirangud oleksid tulevikus põhiseadusega kooskõlas.²²² Seega pidas Riigikohtu algkoosseis põhiõigusi pigem positiivseteks õigusnormideks.

1.2.4. Diskussioonid 1920. aasta põhiseaduse kehtimisajal

Erinevaid seisukohti põhiõiguste juriidilise tähenduse ja toime üle avaldati ka pärast põhiseaduse jõustumist. Palvadre kirjutas 1921. aasta esimestel päevadel ajalehes Sotsialdemokraat kaitseseisukorra lõpetamist nõudvas artiklis: „Meie põhiseadus seisab koos kahesugustest normidest: ühed on põhimõttelikud deklaratsioonid, millest edaspidine seaduseandlus kinni peab hoidma, mille sihis seaduseandlus edaspidi arenema peab, teised on aga kindlad seadusenormid, mis maksma on hakanud, millel seaduslik jõud juba praegu on, mis on kohustavad valitsuse asutustele ja kohtule. Viimaste hulka kuulub, muu seas, nagu meie juba varem tähendasime §§ 8, 14 ja 26. Isikupuutumatus on § 8-as lõpulikult kindlustatud: vangistada võib kodanikka ainult kohtuvõimude otsusel ja kodanik allub ainult harilikule kohtule. See ei ole põhimõte, selle elluviimiseks ei näe põhiseadus ette mingisuguseid eri seadusi nagu teistes paragrafides, vaid see on

²¹⁶ Asutava Kogu IV istungjärgu protokoll nr 133, 27.05.1920, 580.

²¹⁷ Samas, 590–591.

²¹⁸ Asutava Kogu IV istungjärgu protokoll nr 134, 28.05.1929, 603–605.

²¹⁹ Asutava Kogu IV istungjärgu protokoll nr 141, 11.06.1920, 940.

²²⁰ Samas.

²²¹ Asutava Kogu IV istungjärgu protokoll nr 136, 03.06.1920, 735–736.

²²² Kaarel Parts põhiseaduskomisjonile, 23.01.1920, ja Riigikohtu märkused põhiseaduse eelnõu kohta, ERA.15.2.1020, 83p.

kindel seaduse norm ise.²²³ Seega pidas Palvadre isikupuutumast ja sõnumisaladust (§ 14) vahetult kohaldatavateks põhiõigusnormideks. Tema viide erakorraliste piirangute klauslile (§ 26) jääb ebaselgeks.

Tartu ülikooli finantsõiguse professor ja endine Venemaa Keisririigi Valitseva Senati liige Eduard Berendts nimetas põhiõiguste kataloogi „paljulubavateks printsiipideks, mis ei ole veel piisavalt realiseerunud“. Realiseerumine tähendas Berendtsi jaoks põhiõiguste peatükis sisalduvate deklaratsioonide muutumist juriidilisteks normideks seadusandlikul teel.²²⁴ Artiklist ei selgu, kas tema väide käis kõigi põhiõiguste kohta või leidis nende seas tema meelest ka kohtus vahetult kaitstavaid vabadusi.

1922. aastal nentis Riigikohtu üldkogu, et ühinemisvabadus (§ 18) peab olema seadusega korraldatud: „Meie põhiseaduse § 18 on küll deklareeritud, et ühinguise ja liitudesse koondumine Eestis on vaba, kuid sellele vabadusele peab enne, kui teda teostada saab, seaduslikult kindel kord ja vorm antama. Muidu muutuks kuulutatud vabadus korralageduseks“. Üldkogu vaatas läbi siseministri protesti töölisanemate nõukogude keskkomitee registreerimise peale. Töölisanemate nõukogud olid Riigikohtu hinnangul avalikõiguslikud organisatsioonid ja kuna nende liitumist võimaldav seadus puudus, tunnistas üldkogu registreerimise kehtetuks.²²⁵ Riigikohtu otsus ei tähendanud siiski, et põhiseaduse § 18 eeldas ühinemisvabaduse realiseerimiseks igal juhul täiendavat seadusandlikku tegevust ega taganud subjektiivseid õigusi. Allpool (1.4.3.1) näeme, et seadus tunnustas ka registreerimata ühingu ja Riigikohtu arvamus oli asjakohane vaid avalikõiguslike ühingute ning juriidilise isiku staatust soovinud eraõiguslike ühingute puhul – siis oli ühingu õigusvõime andmiseks tõesti vaja seadusandja sekkumist.

Noor Leedust pärit jurist Hirsch Rolnik tõdes 1927. aastal ilmunud Eesti, Läti ja Leedu riigiõiguse ülevaates, et Eesti põhiõiguste kataloog sisaldab nii suuniseid seadusandjale kui ka vahetult kohaldatavat õigust. Esimeste näiteks tõi ta võrdsuspõhiõiguse (§ 6), teise näiteks kodu puutumatus (§ 10).²²⁶ Rolniki esimene näide polnud õnnestunud, sest Riigikohus oli võrdsuspõhiõigust selleks ajaks normikontrolli käigus korduvalt vahetult kohaldanud (vt lähemalt allpool 2.4.1.2).

Põhiseadust kommenteerinud siseministeeriumi ametnikud Eugen Maddison (aastast 1935 Maddisoo) ja Oskar Angelus lugesid vahetult kohaldatavaks võrdsuspõhiõigust (§ 6), *habeas corpus* õigust (§ 8 lg 3), tsensuurikeeldu (§ 13 lg 2), petitsooniõigust (§ 15) ning vähemuskeelte kasutamise õigust (§ 22 ja § 23 ls 1). Vahetult mittekohaldatavateks ja üksnes seadusandjale mõeldud suunisteks nimetasid nad kunstide ja teaduse vabadust (§ 12), vähemusrühvuste kultuuriautonoomia õigust (§ 21) ning sotsiaalkaitseõigust (§ 25).²²⁷ Nad ei seletanud aga kõigi põhiõiguste peatüki paragrahvide, sh poliitiliste

²²³ A.P., „Õigusliku korra maksmapanekust“, Sotsialdemokraat nr 1, 03.01.1921, 2.

²²⁴ Eduard Berendts, „Die Verfassungsentwicklung Estlands“, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* XII (1924): 196.

²²⁵ RKÜKo 04.12.1922 nr 28 töölisanemate keskkomitee asjas, ERA.1356.1.181, 6–7p. Avaldatud „Nr 8“, 1922. aasta Riigikohtu otsused (Õigus, 1923), 17–19.

²²⁶ Hirsch Rolnik, *Die baltischen Staaten Litauen, Lettland und Estland und ihr Verfassungsrecht*, Abhandlungen des Instituts für politische Auslandskunde an der Universität Leipzig, H. 2 (R. Noske, 1927), 108.

²²⁷ Maddison ja Angelus, *Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920*, 17–19, 21, 23–24, 26, 35–37 ja 39; tõlge Maddison ja Angelus, „Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne (1928)“, 348–50, 352, 353, 355 ja 362–65. Tõlkes on kasutatud terminit „otsekohaldatav“.

põhivabaduste juriidilist olemust. Samuti ei põhjendanud nad, miks osad sätted olid nende arvates vahetult kohaldatavad ja osad mitte.

Tartu ülikooli haldusõiguse professor István Csekey kirjutas 1928. aastal Eesti riigiõiguse ülevaates, et „põhiseaduse sätted on osalt otsekohaldatavad, osalt vaid juhtnöörid, mis tuleb ellu rakendada korralise seadusandluse teel“. Vahetult kohaldatava õiguse ainsa näitena tõi ta vähemuste õigused (§-d 22–23), poliitiliste põhivabaduste vahetu kohaldatavuse kohta ta arvamust ei avaldanud.²²⁸

Kuigi Asutavas Kogus ei nähtud probleemi põhiõiguste piirangute tulevase seadusandja otsustada jätmises, siis põhiseaduse muutmise seoses ilmusid silmapiirile uued riskid. Tartu ülikooli Rooma õiguse professor David Grimm hoiatas enne 1933. aasta põhiseadusmuudatuste rahvahääletust, et riigipea dekreetidega on võimalik põhiõigusi tundmatuseni moonutada. Tema arvates olid enamus põhiõigusnorme „puht deklaratiivset laadi“, sest püstitasid vaid üldisi põhimõtteid, mille elluviimine eeldas seaduste vastuvõtmist kas õiguse täpsustamiseks või teatud kaalutlustel kitsendamiseks. Ta loetles poliitilisi põhivabadusi, kirjavahetuse saladust ja muid põhiõigusi reguleerivaid seadusi ja pidas nende dekreetidega muutmise võimalust suureks ohuks Eesti kodanikkonnale.²²⁹ Allpool (1.5.2.4 ja 1.5.2.5) näeme, et kõigest mõni kuu hiljem need riskid realiseerusid. Kogu seadusandlus oli vaikival ajastul dekreetide kujul ja kadus igasugune parlamentaarne kontroll põhiõiguste piiramise üle.

Muudetud põhiseadust kommenteerinud kohtu- ja siseministeeriumi ametnikud Johannes Kaiv ja Johannes Klesment hindasid vahetu kohaldamise võimalust ainult ühe sätte puhul ning tõdesid, et vähemusrahvuste õigus kasutada emakeelt riigi keskasutuste poole pöördumisel (§ 23 ls 1) sisaldab „otseselt kohaldatavat eeskirja“.²³⁰

Nikolai Maim õpetas põhiõiguste ja harilike seaduste vahekorra kohta: „Seadusandlik võim on piiratud ka veel kodanikkude põhiõiguste kaudu. Ühed põhiõigused määravad ära seaduse põhimõttelise sihi, kuna selle õiguse täpsama korralduse jätab seaduse hooleks. Nii näiteks ei või koosolekuvabadust korraldada seadus koosolekut eitada. On jäetud vaid vabadus reaalset määrata ära milles koosolek peab seisma. Teised põhiõigused on niisugused, mis seatud üles põhiseadusega ja hakkavad maksma, ilma et seadus saaks neile midagi juurde lisada, täiendada, kitsendada või muuta. Siia kuuluvad ühetaolisus, südamevabadus, usuvabadus.“²³¹ Sotsiaalkaitseõigust (§ 25), õigust haridusele (§ 12) ja vähemusrahvuste kultuuriautonomia õigust (§ 21) pidas Maim üldiseks juhi-seks seadusandjale.²³² Uluots oma loengutes põhiõiguste vahetu kohaldamise probleemi ei käsitlenud.²³³

²²⁸ Csekey, „Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918–1928“, 178 ja 85; tõlge Csekey, „Põhikorra areng Eestis 1918–1928 (1928)“, 251 ja 261–62. Tõlkes on kasutatud ka terminit „otsekohaldatav“.

²²⁹ David Grimm, „Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu. 1. osa“, *Õigus*, nr 7 (1933): 320; David Grimm, „Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu. 2. osa“, *Õigus*, nr 8 (1933): 346–47.

²³⁰ Kaiv ja Klesment, *Eesti Vabariigi põhiseadus*, 20.

²³¹ Hans Anso ja Aleksander Pettai, toim, *Riigiõigus. Koostatud N. Maimu loengute ja teiste õppevahendite järgi vastavalt eksami kavale* (s.n., 1932), 280. Maim õpetas sama ka põhiseaduse 1933. aasta muudatuste järel. Janson, *Riigiõigus. II*, 31–32.

²³² Anso ja Pettai, *Riigiõigus. Koostatud N. Maimu loengute ja teiste õppevahendite järgi vastavalt eksami kavale*, 236; Janson, *Riigiõigus. II*, 16.

²³³ Väide põhineb Uluotsa järgmistel loengukonspektidel: Jüri Uluots, *Õiguse üldõpetus* (1923); Jüri Uluots, *Õiguse üldõpetus* (Notitia, 1933); Uluots, *Õiguse-üldõpetus*; Jüri Uluots, *Õiguse üldõpetus*, 2. parand. ja täiend. tr, toim Voldemar Muhel (V. E. Muhel, 1939).

Olenemata kirjanduses väljendatud lahknevatest või ebamääraest seisukohtadest kohaldas Riigikohus põhiõigusnorme vahetult. Näiteks tunnustas administratiivosakond 1926. aastal mitmes lahendis Eesti kodanike õigust põhiseaduse § 20, vähemusrahvuste kultuuriomavalitsuse seaduse²³⁴ § 9 ja viimase rakendusmääruse alusel ise enda rahvust määratleda. Seaduse ja määruse viited olid antud juhul pigem tõlgendusabi kui vahetult kohaldatud normid, sest reguleerisid isikute vähemusrahvuse nimekirja kandmist, mitte isikutunnistusel rahvuse kajastamist.²³⁵ Hiljem piiras Riigikohus valikuvabadust ainult Eestis kultuuriomavalitsust omavate rahvustega ja 1935. aastal lõpetas valikuvabaduse tunnustamise.²³⁶ Põhiõiguse (Riigikogu liikme sõnavabaduse) vahetu kohaldamise erijuhuks võib samuti pidada Riigikohtu kriminaalosakonna otsust Mihkel Martna süüasjas. Kohus lõpetas Riigikogu liikme Mihkel Martna vastu UNS §-de 531 ja 540 alusel algatatud süüasja kindral Jaan Sootsi solvamise eest Riigikogus peetud kõnes, kuna Riigikogu liige oli parlamendikõnede osas puutumatu (PS § 48).²³⁷

Põhiõigusnormide õiguslik toime ei olnud üheselt selge ka Weimari Saksamaal, mille konstitutsiooni põhiõiguste osa võib lugeda Eesti põhiseaduse peamiseks eeskujuks. Levinud arusaama järgi ei peetud Weimari konstitutsioonis sisaldunud põhiõigusnorme kohtulikult rakendatavateks, vaid pigem deklaratiivseteks programmlauseks.²³⁸ Saksa õigusteadlane Horst Dreier niisuguse üheplaanilise käsitlusega ei nõustu. Ta vahendab Weimari Vabariigi aegsete juristide Anschützi, Hans Carl Nipperdey jt hinnanguid Weimari konstitutsiooni põhiõigusnormide vahetu kohaldatavuse kohta ning toob näiteid, kus kohtud rakendasid vahetult konstitutsiooni sätteid. Kaitseõigustest peeti vahetult kohaldatavateks näiteks kohtualluvuse muutmise keeldu (art 105 lg 2), kodanike väljasaatmise keeldu (art 112 lg 3), isikupuutumast (art 114), kodu puutumast (art 115), tagasiulatuva karistusseaduse keeldu (art 116) ja omandi kaitset (art 153 lg 2). Kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga vabadusõigustest peeti vahetult kohaldatavateks näiteks tsensuuri keeldu (art 118 lg 2), sõna- (art 118 lg 1), koosoleku- (art 123) ja ühinemisvabadust (art 124) ning lihtsa seadusereservatsiooniga vabadusõigustest liikumisvabadust (art 111). Kahtluse korral lugesid Weimari kohtud põhiõigusnorme pigem vahetult kohaldatavaks.²³⁹

²³⁴ Riigikogu poolt 12.02.1925 vastu võetud vähemusrahvuste kultuuriomavalitsuse seadus, RT 21.02.1925, 31/32, 9.

²³⁵ RKA00 26.02.1926 nr 569-II Marta Thieli asjas, ERA.1356.2.644, 14–15. Avaldatud „Nr 15“, 1926. aasta Riigikohtu otsused (Õigus, 1927), 23–24. Väljavõte Jüri Valge, toim, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused* (Arnold Treufeldti Kirjastus, 1929), 171.

²³⁶ Rahvuse määramise põhiõiguse arengu kohta vt lähemalt Kaisa Rebane, „Vähemusrahvuste õiguste kohtulik kaitse Riigikohtu administratiivosakonna praktikas 1920–1940“ (Magistritöö, Tartu Ülikool, 2019), 20–29, Tartu Ülikooli raamatukogu; Kaisa Rebane, „Rahvuse vaba määramine – kas põhiseadusega tagatud kodanikuõigus II maailmasõja eelses Eesti Vabariigis?“, *Juridica*, nr 10 (2019): 723–30; Triin Tark, „Rahvuse määramisest Eesti Vabariigis: 1928. aasta rahvuse muutmise seaduse eelnõu“, *Akadeemia*, nr 9 (2025): 1588–622.

²³⁷ RKK00 19/26.05.1926 nr 243 Mihkel Martna süüasjas, ERA.1356.4.81 (pagineerimata). Avaldatud „Nr 74“, *Riigikohtu otsused* (1927), 135–36; sama Toomas Anepaio, toim, *Riigikohus: otsuste valikkogumik 1920–1940* (Elmatar, 1999), 146–47.

²³⁸ Vt Gert Brüggemeier, „Protection of Personality Interests in Continental Europe: The Examples of France, Germany and Italy, and a European Perspective“, *Rights of Personality in Scots Law: A Comparative Perspective*, toim Niall R. Whitty ja Reinhard Zimmermann (Dundee University Press, 2009), 329; Ernits, „Põhiõiguste mõiste ja tähtsus õigussüsteemis“, 138 (viide 46); Dreier, „Grundrechtsrepublik Weimar“, 175 jj.

²³⁹ Dreier, „Grundrechtsrepublik Weimar“, 177–80 ja 185.

Kohtulikuks rakendamiseks täiendavat seadusandlikku tegevust vajavateks programm-lauseteks peeti Saksamaal sotsiaalseid, majanduslikke ja kultuurilisi õigusi, näiteks sotsiaalse kaitse norme (art-d 119 lg 2 ja 3, 155 lg 1, 161 jne), vallaslaste õigust võrdsele kohtlemisele (art 121), teaduse ja kunstide riiklikku toetamist (art 142 ls 2) ning tasuta hariduse ja õppevahenditega kindlustamist (art 145 ls 3).²⁴⁰ Programmlauseid kasutasid Saksa kohtud harilike seaduste tõlgendusargumendina.²⁴¹

Lisaks programmlauseatele ei lugenud Anschütz vahetult kohaldatavateks põhiõigus-norme, milles sisaldus selgesõnaline lubadus teha õiguslik otsus, näiteks kaotada sei-sused (art 109 lg 3 ls 1) või oli nimetatud mingi konkreetne valdkond, mida tuli sea-dusega reguleerida, näiteks avalik teenistus (art 128 lg 3), õpetajakoolitus (art 143 lg 2) või töösuhted (art 157 lg 2). Vahetult kohaldatavad ei olnud ka sellised põhiõigusnormid, milles viidati täiendava regulatsiooni vajalikkusele, näiteks ametnike esindusorganite (art 130 lg 3), töötuskindlustuse (art 163 lg 2) või tööõukogude (art 165 lg 6) sisse-seadmisele.²⁴²

Seega Weimari Saksamaal liigitati põhiõigusnormid õigusjõu alusel kahte suurde rühma: vahetult kohaldatavateks normideks ja õiguslikeks juhisteks.²⁴³ Viimaste hulka kuulunud deklaratiivsed ja volitusnormid ei olnud vahetult kohaldatavad. Enamikklu klassikalistest liberaalsetest põhiõigustest, teiste seas siin käsitletavaid poliitilisi põhi-vabadusi peeti aga vahetult kohaldatavateks.

1.2.5. Diskussioonid seoses 1937. aasta põhiseadusega

Põhiõigusnormide õigusliku tähenduse ja toime üle vaieldi veel Rahvuskoguski 1937. aas-tal. Enne põhiseaduse eelnõu kallal tööle asumist soovitas esimese koja saadik, krimi-naalõiguse professor ja riigikohtunik Karl Saarmann eelnõust välja kärpida mitteregu-latiivsed normid, sh kodanikuõiguste deklaratsioonid, mille kaitse olevat lahendatud harilike seadustega.²⁴⁴ Sarnast mõtet väljendas Värdis Velner. Velner tõi näiteks mitte-toimiva hoolekandeseaduse²⁴⁵ ja leidis, et lubadusi, mida põhiseadus ega harilik seadus täita ei suuda, pole mõtet deklareerida.²⁴⁶

Kodade komisjonides läbi vaieldud eelnõu suhtes olid kriitilised esimese koja saadi-kud Oskar Lõvi ning Tartu ülikooli poliitilise ökonoomia ja statistika professor Mihhail Kurtšinski. Nad olid nõrдинud, et komisjonides ei toetatud konkreetsemaid põhiõigus-

²⁴⁰ Samas, 184–85; Gerhard Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919: ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*, 12. Aufl. (Verlag von Georg Stilke, 1930), 454.

²⁴¹ Vt Luts-Sootak ja Siimets-Gross, „‘Inimväärilise ülespidamise kindlustamine’ Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseaduse järgi“, 447.

²⁴² Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919: ein Kommentar für Wissen-schaft und Praxis*, 454.

²⁴³ Franz Nadolski, *Die Unterscheidung und Einteilung der Grundrechte in der neuesten deutschen staatsrechtlichen Literatur: Inaugural-Dissertation* (s.n, 1931), 53–54.

²⁴⁴ Rahvuskogu komisjonide ühise koosoleku protokoll nr 2, 02.03.1937, *Rahvuskogu üldkoosolekute ja põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühiste koosolekute stenograafilised aruanded*, 17.

²⁴⁵ Riigikogu poolt 19.06.1925 vastu võetud hoolekande seadus, RT 17.07.1925, 120/121, 80.

²⁴⁶ Rahvuskogu komisjonide ühise koosoleku protokoll nr 2, 02.03.1937, *Rahvuskogu üldkoosolekute ja põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühiste koosolekute stenograafilised aruanded*, 32. Hoole-kandeseaduse eesmärk oli rakendada põhiseadusega deklareeritud sotsiaalseid põhiõigusi (§ 25). Seaduse kujunemise ja toimumise kohta vt lähemalt Viljar Peep, *Eesti sotsiaalpoliitilise õigusloome arenguajal 1. omariiklusaajal* (Argo, 2005), 81–92.

norme ja et vabaduste piirid jäeti tulevase seadusandja otsustada. Kurtšinski tõdes, et põhiseaduse eelnõu on sisuliselt raam- või mantelseadus (sks *Rahmengesetz* või *Mantelgesetz*) ning põhiõigusnormid on blankovekslid. Normides sisalduvad fraasid nagu „üksikasjad määrab seadus“, „on ette nähtud seaduses“ või „võib seadusega kitsendada“ panevad põhiõiguste sisustamise pearaskuse harilikele seadustele. Ta järeldas, et „mitte konstitutsioon ei määra ära tavalised seadused, vaid ümberpöörduvalt, tavalised seadused määravad ära konstitutsiooni iseloomu“. Kurtšinski soovitas põhiõiguste konstitutsiooniliseks garanteerimiseks luua konstitutsioonikohtule individuaalkaebuse esitamise võimaluse.²⁴⁷ 1920. aasta põhiseaduses individuaalkaebuse võimalust ei olnud. 1937. aasta põhiseaduse § 121 jättis küsimuse eriseaduse otsustada (vt allpool 2.4.3).

Esimese koja saadik, Valga advokaat Jaan Kokk nentis, et põhiõiguste peatüki deklaratiivsetest sätetest pole kuigipalju kasu. Tema kriitika oli suunatud erakorralise seiskorra abil valitsemise vastu ja ta nägi selles osalist süüd 1920. aasta põhiseaduse liiga ahastel piiriklauslitel.²⁴⁸

Teoreetilist kirjandust 1937. aasta põhiseaduse põhiõigusnormide juriidilise olemuse kohta praktiliselt ei ole.²⁴⁹ Juhan Käis tõdes 1939. aastal üliõpilasena kirjutatud auhinnatöös, et 1937. aasta põhiseaduses on „kõik tähtsamad küsimused võrdlemisi üksikasjalikult normeeritud peale kodanikuvabaduste, milliste sättimine on jäetud seadusandlike organite Riigikogu ja Presidendi konkretiseerida, neile [põhiseaduses] esitatud deklaratiivsete üldpõhimõtete alusel“.²⁵⁰ Sama aasta teises auhinnatöös kirjutas üliõpilane Eugen Tarkpea, et kaitseõigused ja seadusereservatsiooni sisaldavad vabadusõigused (kitsamas tähenduses) loovad subjektiivset avalikku õigust, kuid ta ei täpsustanud, milliseid konkreetseid põhiseaduse norme ta silmas pidas.²⁵¹ Kokkuvõtvalt võib nentida, et põhiõigusnormide juriidiline olemus uues põhiseaduses ei muutunud ning õiguste garantiidena sõnastatud normid jäid vahetult kohaldatavateks.

1.2.6. Hilisemad hinnangud

Põhiõiguste juriidilist toimet on hilisemas juriidilises kirjanduses käsitlenud väliseesti politoloog Elmar Nyman. Nyman eristab Eesti põhiseadustes kolme liiki põhiõigusi. Positiivsete õigusnormide näiteks toob ta 1920. aasta põhiseadusest võrdsuspõhiõiguse (§-d 6 ja 7), isikupuutumatus (§ 8 lg 3), tagasiulatuva karistusseaduse keelu (§ 9), tsensuurikeelu (§ 13 lg 2) ning vähemuskeelte kasutamise õiguse (§-d 22 ja 23). Nendes paragrahvides ei viidatud kitsendustele ega vajadusele põhiõigusnormi harilike seadustega

²⁴⁷ Rahvuskogu esimese koja üldkoosoleku protokoll nr 4, 08.06.1937, *Rahvuskogu esimene koda: stenograafilised aruanded*, 36 ja 43–44.

²⁴⁸ Samas, 46. Kaitseseisukorda õigustati muu hulgas vajadusega seadustada põhiseaduse § 26 lg 2 alusel põhiõiguste piiriklauslitest laiemaid piiranguid (vt lähemalt allpool 1.5.3.3).

²⁴⁹ Näiteks ei leidu selles küsimuses sisulisi kommentaare Maimi ja Uluotsa loengukonspektides. Väide põhineb Maimi järgmistel loengukonspektidel: *Riigiõigus: prof. Maimi loengud 1921 II ja 1922 I ettekande järele* (s.n, 1923); *Riigiõigus. Maimi loengukonspekt* (1926); Anso ja Pettai, *Riigiõigus. Koostatud N. Maimu loengute ja teiste õppevahendite järgi vastavalt eksami kavale*; Elmar Janson, toim, *Riigiõigus I: Üldine riigiõigus [N. Maimi ülikoolis peetud loengute jm allikate põhjal]* (Notitia, 1934); Janson, *Riigiõigus. II*; Maim, *Riigiõigus* (Iustitia, 1939). Uuritud Uluotsa konspektide kohta vt joonealune viide 233.

²⁵⁰ Juhan Käis, „Kodanikuvabaduste õiguslikud tagatised Eesti õiguskorras ja nende areng“, Auhinnatöö, Tartu, 1939, 92, Tartu Ülikooli raamatukogu.

²⁵¹ Tarkpea, „Kodanikuvabaduste õiguslikud tagatised Eesti õiguskorras ja nende areng“, 67–68.

täiendada. Teises rühmas on Nymanil kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga piiratud põhiõigused, näiteks usuvabadus (§ 11 lg 2), sõnavabadus (§ 13), liikumisvabadus (§ 17) ja koosolekuvabadus (§ 18 lg 1). Kuna teise rühma põhiõigused viitasid piirangute võimalusele, ei loe Nyman nende õigusjõudu esimese rühmaga võrdseks.²⁵²

Kolmandasse kõige suuremasse rühma paigutab Nyman põhiõigusnormid, mis sisaldasid küll peamist printsiipi, kuid jätsid õiguse sisustamise täielikult seaduste hooleks. Need normid ei olnud tema hinnangul vahetult kohaldatavad, vaid üldised juhised seadusandjale. Nyman märgib, et 1920. aasta põhiseaduse kahekümne ühest paragrahvist oli selliseid kolmteist ja 1937. aasta põhiseaduses viitasid koguni kõik peale ühe paragrahvi harilike seadustega täpsustamise vajadusele.²⁵³

Võrdluseks sisaldasid Soome 1919. aasta põhiseaduses kõik põhiõigusnormid peale võrdsuspõhiõiguse (§-d 5 ja 15) ja kohtualluvuse (§ 13) kas volitusnormi või lihtsat seadusereservatsiooni. Baltisaksa päritolu jurist Erik von Stryk-Helmet nimetas 1925. aastal Kölni ülikoolis kaitstud doktoriväitekirjas mõttetuks ja absurdseks põhiõigusnorme, mis lubasid end hariliku seadusega tühistada, ja tõi näiteks Soome põhiseaduse liikumisvabaduse sätte (ta pidas silmas § 7 esimese lõike lõppu lisatud reservatsiooni „kui seadusega ei ole sätestatud teisiti“).²⁵⁴ Hesi Siimets-Gross tõdeb, et erinevalt Soomest ja ka Saksamaast oli Eesti 1920. aasta põhiseadus liberaalne ja modernne, kuna võimaldas kohtul enamikku põhiõigustest vahetult kohaldada ja jätta põhiseadusvastased normid kohaldamata. Ta toob näiteid Riigikohtu praktikast, mööndes samas, et näiteks võrdsuspõhiõiguse ja liikumisvabaduse kaasustes kohus tõlgendas põhiseadust konservatiivselt ja kitsalt.²⁵⁵

Nyman näib lugevat mittetäielike põhiõiguste hulka kõik seadusereservatsiooni sisaldavad paragrahvid ja peab kaitset tagavateks üksnes norme, milles puudus igasugune viide harilikele seadustele.²⁵⁶ Ta resümeerib, et põhiõigustel olnuks Eesti Vabariigis enne teist maailmasõda suurem praktiline kaal, kui rohkematele normidele oleks antud vahetu kohaldatavus, kui kaitseseisukorra kehtestamisele ja erakorralisele seadusandlusele oleks seatud rangemad tingimused ja kui eksisteerinuks konstitutsioonikohus.²⁵⁷

Nymani teise ja osalt ka kolmanda väitega võib nõustuda, kuid seadusereservatsiooniga põhiõigusnormide vahetus toimes kahtlemine ei ole põhjendatud. Need normid tagasid isikule vabaduse ja keelasid riigil vabadust riivata muidu kui ainult seaduses sätestatud juhtudel, kusjuures piiriklauslis võidi seadusandjale ette kirjutada eesmärgid,

²⁵² Nyman, „Omfattningen av medborgerliga fri- och rättigheter i Estland, 1920–1940“, 80 ja 90–91 (viide 11).

²⁵³ Samas, 91.

²⁵⁴ Erik von Stryk-Helmet, *Die Verfassungen von Finnland, Estland, Lettland und Litauen in rechtsvergleichender Darstellung* (s.n., 1928), 40. Soome põhiseaduse § 7 lg 1: „Suomen kansalaisella on oikeus oleskella omassa maassa, vapaasti täällä valita asuinpaikkansa ja kulkea paikkakunnasta toiseen, mikäli laissa ei ole toisin säädetty.“ Sarnane on veel näiteks Soome põhiseaduse sõnumisaladuse säte (§ 12): „Kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuus on loukkaamaton, mikäli siitä ei ole laissa poikkeusta säädetty.“

²⁵⁵ Hesi Siimets-Gross, „Social and economic fundamental rights in Estonian Constitutions between World Wars I and II: a vanguard or rearguard of Europe?“, *Juridica International* 10 (2005): 138 ja 140; Hesi Siimets-Gross, „Sotsiaalsed ja majanduslikud põhiõigused Eesti põhiseadustes kahe maailmasõja vahel – kaunid sõnad või toimivad normid?“, *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2007* (Õpetatud Eesti Selts, 2008), 74.

²⁵⁶ Vt Nyman, „Omfattningen av medborgerliga fri- och rättigheter i Estland, 1920–1940“, 83.

²⁵⁷ Samas, 89.

millistel tohtis piiranguid sätestada. Asutava Kogu aegadel Riigikohus ja hiljem Rahvuskogu saadikud pidasid põhiõiguste piirangueesmäärke seadusandjale siduvaks. Selge regulatiivse sisu ja normi eesmärgi tõttu tuleb vabaduste garantiisid lugeda positiivseteks, vahetult kohaldatavateks põhiõigusnormideks. Nägime eespool, et ka Weimari Saksamaal ei välistanud seadusereservatsioon normi vahetut kohaldatavust. Positiivsest lubavast põhiõigusnormist tekkis adressaadile (riigile) kohustus normi täita ja õiguse kandjale (isikule) subjektiivne õigus täitmist nõuda.

1.2.7. Vahekokkuvõte

Seadusandlikes kogudes ja kaasaegses õigusalas kirjanduses väljendatud arvamusi kokku võttes võib 1920. ja 1937. aasta põhiseadustes juriidilise toime ja seadusandliku sekkumise vajaduse põhjal eristada viit liiki põhiõigusnorme (näited on toodud 1920. aasta põhiseadusest):

1. seadusereservatsioonita positiivsed normid, näiteks võrdsuspõhiõigus (§ 6), isiku puutumatus (§ 8 lg 3), kohtualluvuse muutmise keeld (§ 8 lg 4), tagasiulatuva karistus-seaduse keeld (§ 9), usuvabadus (§ 11 lg 1), tsensuuri keeld (§ 13 lg 2) ja vähemus-keelte kasutamise õigus (§ 22 ja § 23 ls 1);
2. kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga positiivsed normid, näiteks usuvabadus (§ 11 lg 2), sõnavabadus (§ 13 lg 1), liikumisvabadus (§ 17), koosoleku- ja ühinemisvabadus (§ 18 lg 1 ja 2);
3. lihtsa seadusereservatsiooniga positiivsed normid, näiteks kodu puutumatus (§ 10), sõnumisaladus (§ 14), ettevõtlusvabadus (§ 19) ja omandi kaitse (§ 24);
4. volitusnormid ehk juhised seadusandjale, näiteks rahvusliku enesemääramise õigus (§ 20) ja sotsiaalkaitse õigus (§ 25); ning
5. deklaratiivsed normid ehk poliitilised lubadused, näiteks teaduse ja kunsti vabadus (§ 12 lg 1 ls 1).

Iga järgmise liigi puhul normi vahetu toime kahanes ning seadusandliku sekkumise võimalus kasvas. Esimesed kolm liiki põhiõigusnorme olid teoreetiliselt kohtutes vahetult kohaldatavad.

Kuna poliitilised põhivabadused olid nii 1920. kui ka 1937. aasta põhiseaduses tagatud kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga positiivsete normidena, olid need vahetult kohaldatavad ning seadusandja oli seotud piiriklauslites sisaldunud piirangueesmärkidega. Tsensuur oli igal juhul keelatud. 1937. aasta põhiseadus võimaldas seadusandjal täpsustada koosoleku- ja ühinemisvabaduse realiseerimise korda (§-d 17 ja 18), aga seda sai teha ainult piirangueesmärkide raames.

1.3. Põhiõiguste piiramist mõjutanud õiguse üldpõhimõtted

1.3.1. Seaduslikkus

Eelmises jaos käsitletule järgneb loogiliselt küsimus, kas seadusandja otsustusruum poliitiliste põhivabaduste kitsendamisel (sh piiriklauslite sisustamisel) oli lisaks põhiseaduse tekstile veel kuidagi piiratud, eelkõige põhiseadusega tunnustatud õiguse üldpõhimõtetega.

1934. aastal peetud loengutes seletas Nikolai Maim üliõpilastele, et õigusriigis „täiesti on kõrvaldatud isiku omavoli ja asemele seatud seaduslikkus. Seaduslikkuse saavutamiseks tuleb sisse seada riigis niisugune olukord, et riigivõimu teostajad (riigiorganid) oleksid sunnitud alistuma seadustele ühel alusel eraisikutega. See on üldine nõue, kuid selle läbiviimiseks tuleb juurde veel rida erinõudeid: 1) põhiseaduses määratagu kindlaks a) riigiorganite kompetents ja (juhuks, kui nad üle astuvad sellest) nende vastutuselevõtmise kord, b) kodanikkude põhiõigused, mida seadus rikkuda ei tohi; 2) seadus, mis põhiseadusega kooskõlas pole, loetagu maksvusetuks; 3) seadusandluseks määratagu kindel kord, ilma milleta ei saada seadusi anda ega muuta, 4) valitsuse ja kohtu tegevus seatagu täielikku sõltuvusse seadusest. Nii saavutatakse olukord, et riigis ei valitse mitte isiku tahe, vaid seadus.“²⁵⁸

Seaduslikkuse ehk legaliteedi põhimõtte tähendas esiteks, et õigusriigis pidid kõik seadused ja määrused olema kooskõlas põhiseadusega²⁵⁹ (täna juriidilises kõnepruugis on see põhiseaduse ülimuslikkuse nõue) ning määrused kooskõlas seadustega²⁶⁰ (seaduse ülimuslikkuse nõue).²⁶¹ Teiseks pidi kogu haldus- ja kohtutegevus toimuma seaduslikul alusel ja kooskõlas seadustega (täna nimetatakse seda seaduse reservatsiooni põhimõtteks).²⁶² Artur-Tõeleid Kliimann rõhutas, et õigusriigis kehtivad põhiseaduse ja seaduse ülimuslikkuse põhimõtted ka erakorralistes oludes ehk kaitseseisukorra ajal.²⁶³

Seaduslikkuse põhimõtet või selle osiseid väljendati juba Eesti Ajutise Valitsuse 1918. aasta novembrideklaratsioonis (tegevusprogrammis) ja sama aasta lõpus kehtestatud ajutises õigusloome korras²⁶⁴ (II osa § 4 p b ja § 5). Riigi põhikorraaktide ülimuslikkuse sätestasid enne põhiseaduse jõustumist 1918. aasta ajutised administratiivseadused ja 1919. aasta valitsemise ajutine kord (§ 22). Nende järgi pidid kõik õigustloovad aktid – nii veneaegsed, Saksa okupatsiooni aegsed kui ka Eesti Vabariigi õigusaktid –

²⁵⁸ Janson, *Riigiõigus. I*, 49. Peaaegu sõnasõnalt sama luges Maim viis aastat hiljem, Nikolai Maim, *Riigiõigus: üldosa: konspekt* (Iustitia, 1939), 81. Vähem detailsed, aga suurel määral sarnased olid õigusriigi kirjeldused ka varasemates Maimi loengute konspektides, *Riigiõigus. Maimi loengukonspekt* (1926), 17; Anso ja Pettai, *Riigiõigus. Koostatud N. Maimu loengute ja teiste õppevahendite järgi vastavalt eksami kavale*, 57.

²⁵⁹ Vt Ernst Erdmann, „Kohtukorralduse seaduse’ eelnõu puhul“, *Õigus*, nr 8 (1928): 234; Kliimann, *Administratiivakti teooria*, 172; Artur-Tõeleid Kliimann, „Eesti iseseisvuse areng“, *Õigus*, nr 2 (1935): 69; Artur-Tõeleid Kliimann, „Sisekaitse“, *Õigus*, nr 3 (1935): 102; Kliimann, *Haldusprotsess*, 60. Johannes Klesment Rahvuskogu komisjonide ühisel koosolekul, 02.03.1937, *Rahvuskogu üldkoosolekute ja põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühiste koosolekute stenograafilised aruanded*, 4.

²⁶⁰ Vt Kliimann, *Haldusprotsess*, 60.

²⁶¹ Vt nt Anton Palvadre, „Autoritaarne rahvariik ja Eesti uus põhiseadus“, *Õigus*, nr 10 (1933): 453–54; Kaiv ja Klesment, *Eesti Vabariigi põhiseadus*, 93; Johannes Klesment, „Riigikogu ja Riigivanem uue Põhiseaduse järgi“, *Eesti Politsei*, nr 2 (1934): 75–76; Jüri Uluots, „Eesti Vabariigi konstitutsioonilised aktid (ajalooline ülevaade)“, *Põhiseadus ja Rahvuskogu* (Rahvuskogu, 1937), 24. Põhimõtte põhiseadusliku aluse kohta vt allpool 1.3.

²⁶² Vt Johannes Kaiv, „Administratiiv-aktide muutmisest ja maksvusetusest. 2. osa“, *Eesti Politsei*, nr 2 (märts 1931): 98; Kliimann, *Administratiivakti teooria*, 59–60 ja 66; Johannes Kaiv, „Administratiiv-aktide õigusjõust. 5. osa“, *Maaomavalitsus*, nr 5 (mai 1935): 73; Kliimann, *Haldusprotsess*, 60; Paul Poom, „Kohtuniku suvast tsiviilprotsessis“, *Õigus*, nr 3 (1940): 109.

²⁶³ Kliimann, *Administratiivakti teooria*, 172; Kliimann, „Eesti iseseisvuse areng“, 69; Kliimann, „Sisekaitse“, 102; Kliimann, *Haldusprotsess*, 172.

²⁶⁴ Eesti Ajutise Valitsuse poolt 30.12.1918 vastu võetud ajutise seaduste ja administratiivsete korralduste väljaandmise ja väljakuulutamise kord, RT 10.01.1919, 1, 1.

olema kooskõlas põhiseadusega.²⁶⁵ Asjakohase õigusnormi põhiseadusvastasuse tuvas-tamisel oli kohtutel õigus jätta see norm kohaldamata (vt allpool 2.4).

Edaspidi oli seaduslikkuse põhimõtte kätketud 1920. aasta põhiseaduse preambulis (,„[...] luua riiki, mis on rajatud õiglusele ja seadusele ja vabadusele, [...]“ [minu rõhutus – H.V.]), § 3 (,„Eesti riigivõimu ei saa keegi teostada muidu, kui põhiseaduse või põhiseaduse alusel antud seaduste põhjal“), § 60 p 7 (,„Vabariigi Valitsus [...] annab välja seadustega kokkukõlas määrusi ja korraldusi“) ning § 86 (,„Põhiseadus on vankumatuks juhteks Riigikogu ning kohtu ja valitsuse asutuste tegevuses“). Põhiseaduse 1933. aasta muudatustega läks määrusandluspädevus valitsuselt riigivanemale, kuid säilis määruste kooskõla nõue seadustega (§ 60 lg 2 p 10) ja § 86 loetellu lisandus riigipea. 1937. aasta põhiseaduses sisaldasid samad põhimõtted (preambul, § 3 lg 2 ja § 39 p 4). Johannes Klesmenti välja pakutud ja samal kujul Rahvuskogus heaks kiidetud § 3 lg 2 sõnastus (,„Riigivõimu ei saa keegi teostada muidu kui Põhiseaduse ja sellega kokkukõlas olevate seaduste alusel“) küll pisut muutus, kuid sätte mõte jäi samaks.²⁶⁶

Mitme autori arvates tähendas „põhiseadusega kooskõla“ kooskõla mitte ainult konkreetsete sätetega, vaid ka põhiseaduses väljendatud õiguspõhimõtetega. Eduard Berendts nimetas põhiseaduse preambulis mainitud õiglust, vabadust ja seadust tunnusteks, mis määravad ära põhiseaduse üldise vaimu ning sedastas, et „[i]ga seaduse peale, mis oma sisu poolest nende tunnuste vastu käib, peaks tulevikus kui põhiseaduse vastase peale vaatama, kui niisuguse peale, mis põhiseaduse põhimõtete vastu käib“.²⁶⁷ Maddison ja Angelus tõdesid põhiseaduse § 86 kommentaaris, et kohtud on pädevad otsustama, kas seadus vastab „põhiseaduse suunistele“ (sks *Richtlinien des Grundgesetzes*).²⁶⁸ Juhan Käis märkis, et seadused, mis on vastuolus põhiseadusesse kätketud üldpõhimõtetega, on vastuolus põhiseaduse andja tahtega.²⁶⁹

Seaduslikkuse põhimõtte oli põhiseaduses selgesõnaliselt sätestatud seoses maksude ja avalike koormiste seadmisega (,„§ 83. Ühtegi avalikku maksu või koormatust ei või kellelegi peale panna muidu kui seaduse alusel“; 1937. a PS-s § 29 lg 1).²⁷⁰ Piirsalu valla teekoormise asjas (1924) sidus Riigikohus selle sätte õigusriigi põhimõttega. Nimelt kandsid Vene ajast saadik vallateede korrashoiukohustust kinnistuomanikud proportsionaalselt oma maa maksustamisväärtusega (adramaade arvuga). Vabariigi Valitsus välis-tas 1922. aasta määrusega kohustatud isikute seast riigi kui reformimata metsamaa oma-niku.²⁷¹ Piirsalu vald Läänemaal jättis teekoormise jaotamisel muudatuse kui põhiseadus-vastase arvesse võtmata. Piirsalu vallas oleks muudatus tähendanud ülejäänud maa-omanike koormise suurenemist umbes 20%. Valla esindaja kirjutas Riigikohtule esitatud revisjoniprotestis: „Et meie ühes õiguslikus riigis elame, kus seaduste järele rahvale

²⁶⁵ Vt nt Eduard Berendts, „Eesti Vabariigi Riigikohus ja 1920. a. põhiseaduse printsiibid. 1. osa“, *Õigus*, nr 2 (1920): 43; Peeter Puusep, „Administratiivkohtu korraldus“, *Õigus*, nr 8 (1922): 237; Jüri Uluots, „Kohtuvõim meie Põhiseaduse järele. 2. osa“, *Õigus*, nr 5 (1922): 134–35.

²⁶⁶ Klesmenti komisjoni protokoll nr 14, 30.12.1936, ERA.31.3.735, 81 (pagineerimata).

²⁶⁷ Berendts, „Eesti Vabariigi Riigikohus ja 1920. a. põhiseaduse printsiibid. 1. osa“, 42.

²⁶⁸ Maddison ja Angelus, *Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920*, 85; tõlge Maddison ja Angelus, „Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne (1928)“, 404. Berendtsi ja Maddisoni-Angeluse seisukohtadega nõustusid Meinhard Vasar, „Eesti Vabariigi Põhiseadus ja KAS § 380“, *Õigus*, nr 6 (1932): 309; Kliimann, *Haldusprotsess*, 144 (viide 335).

²⁶⁹ Käis, „Kodanikuvabaduste õiguslikud tagatised Eesti õiguskorras ja nende areng“, 45.

²⁷⁰ Vt Laaman, „Kodaniku põhiõigused ja kohustused“, 349.

²⁷¹ Vabariigi Valitsuse 12.04.1922 määrus teede korraspidamise määruse muutmise ja täiendamise kohta, RT 25.04.1922, 52, 231–232.

orjused peale pantakse, aga mitte määruste järele, seepärast on minul au Riigikohut paluda Haapsalu jaoskonna rahukohtuniku otsust selles asjas tühistada ja seaduslik kord maksma panna.”²⁷² Riigikohus rahuldaski protesti ja tõdes: „Ei saa vastu vaielda kaebaja poolt ettetoodud põhimõttele, et ühtegi avalikku koormatust ei või kellegi peale panna muidu, kui seaduse alusel, ja et valitsuse määrusega ei tohi seadust muuta (Põhis. § 83).“²⁷³

Põhiseaduse §-dest 3 ja 60 p 7 tulenevat nõuet, et määrusi kohaldatakse üksnes kooskõlas seadusega, kinnitas Riigikohus näiteks 1930. aastal Jakob Raamatu jt asjas.²⁷⁴ Nimetatud kaasuses vaieldi kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seaduse²⁷⁵ §-d 20 ja 20¹ ning selle rakendusmääruse²⁷⁶ alusel eramaade arvelt väikemaa- ja majapidamistele juurdeldõigete tegemise üle. Riigikohus nõustus kaebajatega, et määrust tuleb tõlgendada kooskõlas seadusega.

Üldvolituse alusel (ehk *praeter legem*) ja volituseta (ehk *contra legem*) määrusandluse lubatavust on käsitletud allpool (1.5.2.2). Seega oli seaduslikkuse põhimõtte Eestis tugeval põhiseaduslikul alusel ning seda tunnustasid nii õigusteadlased kui ka Riigikohus.

1.3.2. Õiguskindlus

Õiguskindluse mõistet uuritaval perioodil üldiselt ei kasutatud,²⁷⁷ kuid mitmed selle põhimõtte osised nagu seaduste avalikkus ja tagasiulatuva mõju keeld olid normitud või kehtisid õiguse üldpõhimõtetena. Õigusselgust kui üht selle põhimõtte alapõhimõtet ei eristatud.

Seaduste avaldamist peeti õigusriigis kohustuslikuks.²⁷⁸ Riigi Teatajas avaldamise nõue seaduste jõustumise eeltingimuseks kehtis nii 1918. aasta ajutiste administratiivseaduste (5. seadus) kui ka ajutise õigusloome korra (V osa § 1), valitsemise ajutise korra (§ 23) ja mõlema põhiseaduse kohaselt (vastavalt § 54 ja § 100 lg 2).

Tagasiulatuvate karistuste kehtestamine oli põhiseadusega keelatud („§ 9. Eestis ei või karistada kedagi tema teo pärast ilma, et see tegu karistusvääriliseks oleks tunnistatud seaduses, mis enne selle teo kordasaatmist maksma hakanud.“; 1937. aasta PS sama norm § 11). Konstantin Trakmani arvates olnuks isegi kaitseisukorra raames selle keelu

²⁷² Vallavolinik Jüri Valk Riigikohtule, 12.01.1923, ERA.1356.2.16706, 3–3p.

²⁷³ RKAoo 09/20.12.1924 nr 247-I Piirsalu valla teekoormise asjas, ERA.1356.2.16706, 7–8. Avaldatud „Nr 39“, 1924. aasta Riigikohtu otsused (Õigus, 1925), 85–87. Sarnaste otsuste kohta vt allpool 2.4.2.

²⁷⁴ RKAoo 16.12.1930 nr 495-II Jakob Raamatu jt asjas, ERA.1356.2.103 (pagineerimata). Avaldatud Nr „85“, Riigikohtu 1930. aasta otsused (Õigus, 1931), 117–18.

²⁷⁵ Riigikogu poolt 11.02.1926 vastu võetud kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadus, RT 26.02.1926, 16, 16; 09.06.1928, 46, 276.

²⁷⁶ Vabariigi Valitsuse 17.09.1926 määrus kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seaduse elluviimise kohta, RT 24.09.1926, 70, 865–866; 22.03.1929, 25, 160.

²⁷⁷ Mõned õigusselguse ja õiguskindluse mõistete kasutusjuhud olid nt Johannes Kaiv, „Administratiivmenetluse normeerimisest“, *Eesti Politsei*, nr 6 (1933): 355; Timotheus Grünthal, „Õiguskaitse tõhustusi TKS eelnõus“, *Õigus*, nr 2 (1940): 72.

²⁷⁸ Vt István Csekey, „Seaduste väljakuulutamine Eestis. 1. osa“, *Õigus*, nr 7 (1926): 179; Artur-Tõeleid Kliimann, „Vetoõigus“, *Õigus*, nr 1 (1934): 5.

eiramine „õigusriigi põhimõtete eitamine“.²⁷⁹ Ka muudel juhtudel (nt maksude puhul) peeti tagasiulatuva jõuga seadust õiguse üldpõhimõtete vastaseks.²⁸⁰

Õiguskindluse põhimõttega seondus veel Vene kriminaalkohtupidamise seaduse²⁸¹ (edaspidi: VKrKpS) § 15 esimeses lauses väljendunud individuaalse süü põhimõte (*nulla poena sine culpa*), mis muu hulgas keelas karistada teiste isikute tegude eest.

1.3.3. Võrdne kohtlemine

Vene impeeriumis kõigi kodanike seaduse ees võrdsuse imperatiiv puudus. Eesti Vabariigis deklareeriti võrdse kohtlemise põhimõtet juba iseseisvusmanifestis ja taas valitsemise ajutise korra §-s 4. Põhiõigusena sätestati võrdsus põhiseaduses: „§ 6. Kõik Eesti kodanikud on seaduse ees ühetaolised. Ei või olla avalikõiguslikke eesõigusi ja paheõigusi, mis olenevad sündimisest, usust, soost, seisusest või rahvusest. [...]“ (1937. aasta PS sama norm § 9 lg 1). Kaiv ja Kliimann nimetasid seaduse ees võrdsust (egaalsust) üheks õigusriikliku halduse aluspõhimõtteks.²⁸² Riigikohus rakendas seda põhimõtet korduvalt, tunnistades muu hulgas põhiseadusvastaseks naiste kohtuteenistuse keelu (vt lähemalt allpool 2.2.6.3), seisuslikud ametnikuprivileegid ja vallaametnike varanduslikud või vanusetsensused (vt lähemalt allpool 2.4.1.2). Riigikogu juhatus lükkas tagasi vabadussõjalaste nn marksismi vastu võitlemise seaduse eelnõu tõenäoliselt selle vastuolu tõttu just võrdse kohtlemise põhimõttega (vt lähemalt allpool 1.4.3.6).

1.3.4. Proportsionaalsus

Põhimõtet, et põhiõiguste piirangud peavad olema võimalikult tagasihoidlikud (täna sees mõistes proportsionaalsed) uuritaval perioodil ei tuntud. Proportsionaalsuse põhimõtte haldusvõimu piiranguna oli küll juba idanemas. See hakkas kujunema 19. sajandi lõpus Preisi kõrgema halduskohtu ja Saksa õigusteadlaste sõnastatud printsiibist, et politsei meetodid pidid vastama seaduse eesmärgile ja meetodi valikul tuli eelistada kodanikke vähem riivavaid,²⁸³ kuid polnud veel arenenud seadusandjat siduvaks põhiseaduslikuks printsiibiks.

Seadusandja otsustusruumi piiride kohta esines siiski Eesti õiguskirjanduses üksikuid vihjeid. Eugen Maddison kirjutas 1922. aastal seadusega koosolekute korraldamisele formaalsuste (eelneva teavitamise jmt) ettekirjutamise kohta, et need on maksvad ainult

²⁷⁹ Vt Konstantin Trakmann, „Kaitseisukord“, *Õigus*, nr 1 (1930): 11.

²⁸⁰ Vt Hans Siimer, „Veel kord pärandusemaks“, *Õigus*, nr 8 (1925): 208.

²⁸¹ Vene 1864. aasta kriminaalkohtupidamise seadus, „Устав уголовного судопроизводства“, *Свод Законов Российской Империи*, toim Ivan Д. Мордухай-Болтовский, Т. 16 (Деятель, s.a.). Kõnealune säte: „В делах уголовных всякий несет ответственность только сам за себя.“

²⁸² Kaiv, „Administratiiv-aktide muutmise ja maksusetusest. 2. osa“, 98; Kaiv, „Administratiiv-aktide õigusjõust. 5. osa“, 74; Kliimann, *Haldusprotsess*, 62; Kliimann, *Haldusõiguse üldosa*, 137.

²⁸³ Proportsionaalsuse põhimõtte kujunemise kohta Saksa õiguses vt nt Dieter Grimm, „Proportionality in Canadian and German Constitutional Jurisprudence“, *The University of Toronto Law Journal* 57, nr 2 (2007): 384–85; Moshe Cohen-Eliya ja Iddo Porat, „American balancing and German proportionality: The historical origins“, *International Journal of Constitutional Law* 8, nr 2 (2010): 271–76, <https://doi.org/10.1093/icon/moq004>; Gertrude Lübke-Wolff, „Proportsionaalsuse põhimõtte Saksa Liidukonstitutsioonikohtu praktikas“, *Riigiõiguse aastaraamat 2021*, tõlk Piret Luiga (Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2021), 283–84.

niivõrd, „kui seda nõuavad ühiselu ja riigi julgeoleku huvid“.²⁸⁴ Kümmeaastat hiljem märkis riigikohtunik Anton Palvadre, et kodanike põhiõigusi võib kitsendada üksnes seaduste põhjal „põhiseaduses eneses ette nähtud mõttes ja sihis“.²⁸⁵ Teisalt märkisid Maddison ja Angelus lihtsa seadusereservatsiooniga ettevõtlusvabaduse (PS § 19) kohta, et seadusandja võib neid õigusi „oma äranägemisel kitsendada“.²⁸⁶ Seega Eestis mingit valitsevat õigusteaduslikku seisukohta seadusandjat siduva proportsionaalsuse põhimõtte küsimuses uuritaval perioodil ei eksisteerinud. Elmar Nymani arvates ei olnud seadusandjal mingeid takistusi põhiõiguste piiramisel.²⁸⁷ Eerik-Juhan Truuväli tõdeb, et president juhindus õigusakte andes „riiklikest vajadustest“ või „riiklikest kaalutlustest“, mille sisustamine oli riigipea subjektiivne otsus.²⁸⁸

1.3.5. Vahekokkuvõte

Seaduslikkuse, õiguskindluse ja võrdse kohtlemise põhimõtted koos kodanike põhiõiguste ja vabaduste kaitsega²⁸⁹ ning allpool II peatükis käsitletud tõhusa õiguskaitse võimalus erapooletutes kohtutes moodustasid kogumis õigusriigi tunnused. Sellisena tunti õigusriigi põhimõtet Angloameerika ja Mandri-Euroopa õigusteaduses 19. sajandi lõpuks ja 20. sajandi alguseks.²⁹⁰ Seega oli põhiõiguste kaitse (sh poliitiliste põhivabaduste kaitse) õigusriigiga lahutamatult seotud. Õigusalses kirjanduses, õigusteadlaste ja poliitikute esinemistes valitses veendumus, et Eesti põhiseadus kannab õigusriigi ideed ning seadusandja ja valitsuse tegevus peavad nimetatud põhimõtetega arvestama.²⁹¹

Järelikult on põhjust pidada Eesti Vabariiki õigusriigiks niivõrd kuivõrd olid poliitilised põhivabadused normatiivselt tagatud kooskõlas käesolevas jaos käsitletud põhimõtetega (v.a proportsionaalsusega) ning neid kaitsti sõltumatus ja erapooletus kohtus.

²⁸⁴ Eugen Maddison, „Koosolekute seadus. 1. osa“, *Eesti Politseileht*, nr 38 (september 1922): 638.

²⁸⁵ Palvadre, „Autoritaarne rahvariik ja Eesti uus põhiseadus“, 453.

²⁸⁶ Maddison ja Angelus, *Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920*, 34; tõlge Maddison ja Angelus, „Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne (1928)“, 361.

²⁸⁷ Nyman, „Omfattningen av medborgerliga fri- och rättigheter i Estland, 1920–1940“, 88.

²⁸⁸ Truuväli, *Põhiseaduse teel*, 208.

²⁸⁹ Vt [Karl] G[yldenstubb], „Tsiviil- ja administratiivkohtute kompetentsi piiramine“, *Õigus*, nr 6 (1929): 198; Käis, „Kodanikuvabaduste õiguslikud tagatised Eesti õiguskorras ja nende areng“, 19.

²⁹⁰ Õigusriigi põhimõtte kujunemise kohta üldiselt vt Hans Hattenhauer, *Euroopa õigusajalugu* (Juura, 2007), 678–87. Selle põhimõtte kohta Vene õigusteaduses vt Евгений А. Апольский, „Учения о правовом государстве в трудах отечественных дореволюционных государствоведов начала XX вв“, *Правовое государство: теория и практика*, nr 1 (2018): 27–33.

²⁹¹ Vt nt Berendts, „Eesti Vabariigi Riigikohus ja 1920. a. põhiseaduse printsiibid. 1. osa“, 42; Stryk-Helmet, *Die Verfassungen von Finnland, Estland, Lettland und Litauen in rechtsvergleichender Darstellung*, 19; Maddison ja Angelus, *Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920*, 14; tõlge Maddison ja Angelus, „Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne (1928)“, 346; Anton Palvadre, „Tsiviil- ja administratiivkohtu vahekorra korraldamine TKS eelnõus“, *Õigus*, nr 1 (1933): 19; sama Erne, *Eesti õigusteadlaste päevad 1922–1940*, 696; Kliimann, „Eesti iseseisvuse areng“, 69; Kliimann, *Haldusprotsess*, 59 ja 61.

1.4. Poliitiliste põhivabaduste korralised piirangud

1.4.1. Sõnavabaduse korralised piirangud

1.4.1.1. Vene impeeriumilt päritud sõnavabaduse piirangud ja Eesti Vabariigi ajutised õigusaktid

Sõnavabaduse korralised piirangud avaldusid peamiselt trükisõna leviku reguleerimises. Poliitilistel koosolekutel sõnavõtte ja muud suulist väljendust reguleeris lisaks koosolekute seadus, millele on pühendatud järgmine jaotis (1.4.2).

Kuna käesolev töö keskendub poliitilisele tegevusele, ei uurita kunstilises vormis (teatri- jm etendustes, filmides, kujutavas kunstis jne) avaldunud poliitilist väljendust. Kunstiline tegevus oli pigem põhiseaduse § 12 lg 1 ls 1 kaitsealas („Teadus, kunst ja nende õpetus on Eestis vaba.“) ja seda reguleerisid teised seadused, kuigi ka nende abil võidi poliitilist debatti ohjata. Nii näiteks sätestas avalike ettekannete seaduse²⁹² § 8, et politsei võib avaliku ettekande (nt kontserdi või etenduse) lõpetada, kui ettekanne on otseselt kõlblusvastane või kui sellega kutsutakse üles „mässule, riigikorra kukutamisele või avaliku rahu või julgeoleku rikkumisele“.²⁹³

Vene impeeriumis reguleeris trükiasjandust tsensuuri- ja trükiseadus.²⁹⁴ 1905. aasta novembris kaotati linnades eeltsensuur ja kehtestati perioodiliste trükiste ajutised eeskirjad.²⁹⁵ 1906. aasta märtsis ajutisi eeskirju muudeti²⁹⁶ ning aprillis kehtestati lisaks mitteperioodiliste trükiste ajutised eeskirjad.²⁹⁷ Need reeglid lisati tsensuuri- ja trükiseadusesse (vt § 2 märkus 3 ja § 114 lisa) ning kriminaalkohtupidamise seadusesse (§-d 1213¹ jj). Eeskirjade järgi tohtis perioodilise trükise vastutavaks toimetajaks olla teovõimeline, kitsendamata valimisõigusega, vähemalt 25-aastane Venemaa kodanik (§ 114 lisa § 4). Samaaegselt trükise trükikojast väljastamisega ja kui perioodiline trükis sisaldas joonistusi vm illustratsioone, vähemalt 24 tundi enne väljastamist, esitada või-mudele trükise kontrolleksemplar (§ 114 lisa § 8). Linnades tuli kavatsusest hakata välja

²⁹² Riigikogu poolt 07.03.1923 vastu võetud avalikkude ettekannete seadus, RT 24.03.1923, 43, 43; jõustus 01.04.1923 (§ 16).

²⁹³ Avalike ettekannete piiramise õiguslike aluste kohta vt lähemalt Johannes Kaiv, „Kõlblusetuist avalikkudest ettekannetest“, *Eesti Politseileht*, nr 22/23 (1923): 299–300.

²⁹⁴ Vene tsensuuri- ja trükiseadus, „Устав о цензуре и печати“, *Свод Законов Российской Империи*, toim Иван Д. Мордухай-Болтовский, Т. 14 (Деятели, с.а.), 65–96. Trükiasjanduse regulatsiooni kohta enne esimest maailmasõda vt Arkadi Jelistratov, *Walitsemise-õigus: Riigivalitsemise sisemine korraldus*, toim Ants Piip (Tallinna Eesti Kirjastuse-Ühisus, 1912), 98–110. Vene tsensuuri- ja trükiseaduse rakendamise kohta Eestis 19. sajandi lõpukümnenditel vt Ea Jansen, „Tsaristlik tsensuur ja eesti ajakirjandus venestamisajal: 1880.–1890. aastad“, *Tuna*, nr 2 (2000): 42–60. Ajakirjandusvabaduse piiramisest 1905. aasta revolutsiooni järel vt Lauk, „Eesti ajakirjanduse arenguhooni XX sajandi algusest 1930. aastate lõpuni“, 25–26; Olja Kivistik ja Marju Luts-Sootak, „Limitation of Freedom of Speech and of the Press by Penal Law in the Final Decades of the Russian Empire“, *Juridica International* 27 (2018): 41–52.

²⁹⁵ Keiser Nikolai II poolt 24.11.1905 kehtestatud perioodiliste trükiste ajutised eeskirjad (*О временных правилах о повременных изданиях*), VTSK XXV (1905), 26962.

²⁹⁶ Keiser Nikolai II poolt 18.03.1906 kehtestatud perioodiliste trükitoodete ajutiste eeskirjade muudatus (*Об изменении и дополнении временных правил о периодической печати*), VTSK XXVI (1906), 27574.

²⁹⁷ Keiser Nikolai II poolt 26.04.1906 kehtestatud mitteperioodiliste trükitoodete ajutised eeskirjad (*О временных правилах для неповременной печати*), VTSK XXVI (1906), 27815.

andma perioodilist trükitoodet ametivõime ette teavitada vähemalt kaks nädalat; võimud võisid väljaandmise keelata, kui kavandatava trükitoote pealkiri või programm olid vastuolus heade kommete või kriminaalseadusega; keelu peale võis kaevata valitsevale senatile (§ 114 lisa §-d 15 ja 17). Väljaspool linnu perioodiliste trükitoodete väljaandmiseks oli vaja siseministri luba, kes ühtlasi otsustas, kas väljaande suhtes rakendatakse eeltsensuuri või mitte (§ 114 lisa § 20). Karistusi trükiseaduste rikkumise eest võis määrata ainult kohus (VKrKpS §-d 1213²⁾). Kui trükis sisaldas kuriteo tunnuseid või kui selles puudus teave väljaandja, vastutava toimetaja ja trükikoja kohta, võisid ametivõimud kriminaalmenetluse käigus trükise tiraaži arestida, kuid seejärel pidid saama viivitamatult kohtu loa aresti jõusse jätmiseks; lisaks arestile võis kohus peatada kuni kohtuotsuseni trükise ilmumise (VKrKpS §-d 1213¹⁰–1213¹⁵).

Veebruarirevolutsiooni järel kehtestas Venemaa Ajutine Valitsus trükiasjade määrase, millega kaotati igasugune trükitoodete eeltsensuur, kehtestati üldine kavandatavatest trükistest teavitamise kord ning leevendati muidki nõudeid.²⁹⁸ Määruse järgi tuli igast trükisest kahekümne nelja tunni jooksul selle avaldamisest esitada võimudele kaheksa sundeksemplari (p II.1). Perioodiliste trükiste väljaandjad pidid võimudele esitama kirjaliku teatise väljaande kohta (teatises sisaldasid väljaande nimi, hind, ilmumisaeg ja -koht, väljaandja ja vastutava toimetaja ning trükikoja andmed), mille eest nad said vastu kviitungi (p II.2). Samas korras tuli teatada esitatud andmete muutumisest (p II.5).

Perioodilise väljaande vastutavaks toimetajaks tohtis olla üksnes Venemaa elanik, kes oli täisealine, teovõimeline ja kitsendamata õigustega (p II.4). Perioodilise väljaande igas numbris tuli näidata väljaandja ja vastutava toimetaja nimi, trükikoja nimetus ja toimetuse aadress (p II.7). Perioodilised väljaanded pidid tasuta ja viivituseeta avaldama ajutise valitsuse õiendusi ja vastulauseid nendes ilmunud kirjutistele (p II.8). Samadel tingimustel tuli avaldada ka teiste ametiasutuste ja eraisikute õiendusi ja vastulauseid eeldusel, et need ei ületanud mahult õiendatud kirjutist, sisaldasid üksnes faktilist informatsiooni, ei polemiseerinud õiendatud kirjutisega ega sisaldanud halvustavaid väljendeid või kuriteo tunnuseid (nt au teotamist) (p II.9). Määrus sisaldas veel karistuste kataloogi määrase rikkumiste eest (kuni 300 rubla trahvi või aresti kuni kolm kuud) (V jagu). Trükiste arestimist ja konfiskeerimist ajutise valitsuse määrus ei reguleerinud (vt ka allpool 3.2.4). Need Vene õigusaktid kehtisid 1918. aasta ajutiste administratiivseaduste toimetel Eesti Vabariigis edasi kuni Eesti enese seadustega muutmise või kehtetuks tunnistamiseni.

Saksa okupatsiooni järel tegevusse asunud Eesti Ajutine Valitsus kehtestas juba 1918. aasta novembris ajutise trükimääruse.²⁹⁹ Määruse sisu kattus suures osas Venemaa Ajutise Valitsuse omaga ning kohandas perioodilise trükitoote teatise sisu, vastutava toimetaja ja ilmumisanndmete avaldamise nõudeid Eesti oludele (§-d 2–6). Trükikojad olid kohustatud saatma kõigist trükistest kuus eksemplari siseministeeriumi trükiasjade

²⁹⁸ Venemaa Ajutise Valitsuse 27.04.1917 trükiasjade määrus (*Постановление о печати*), VSKK I 15.05.1917, 109, 597. Määruse 12.07.1917 muudatusega kitsendati trükivabadust ja lubati peatada väljaannete ilmumine, milles kutsuti üles mitte alluma sõjaväevõimudele, sõjaväeteenistusest kõrvale hoidma või milles õhutati kodusõda, VSKK I 11.08.1917, 192, 1148. Ülevaadet Eesti oma trükiseaduse eelsetest trükiasjanduse normidest vt Johannes Kaiv, „Politsei ülesannetest maksvate trükimääruste järele“, *Eesti Politseileht*, nr 37 (august 1922): 621. Vene 1917. aasta trükimäärusest andis saadikutele ülevaate üldkomisjoni ettekandja Jüri Jaakson trükiseaduse esimesel lugemisel. Riigikogu I koosseisu IX istungjärgu protokoll nr 192, 01.02.1923, 452–453.

²⁹⁹ Eesti Ajutise Valitsuse poolt 18.11.1918 vastu võetud trükiasjade ajutised määrused, RT 27.11.1918, 1, 6.

osakonnale (§ 9). Ilmumisandmeteta perioodilised trükitooted võidi konfiskeerida (§ 7). Eesti määrusega reguleerimata küsimustes tuli juhinduda Venemaa Ajutise Valitsuse määrusest (§ 8). Vastulausete esitamise korda, trükikodade asutamise ja tegevuse nõudeid, sundeksempplaride esitamise tähtaega ning karistusi reguleerisid jätkuvalt Vene seadused.³⁰⁰ Eesti ajutise trükimääruse nõudeid täpsustas ka kohtupraktika. Näiteks selgitas Riigikohus Mösli asjas (1921), et ilmumisluba peab olema kviitungist selgelt aru saada, sest trükikoda tohib ajalehte trükkida ainult loa olemasolul (vt lähemalt allpool 3.2.2).

1920. aasta kevadel muutis Jaan Tõnissoni esimene valitsus vastulausete esitamise korda. Hakati nõudma, et vastulause avaldatakse kohe järgmises väljaande numbris ning vastulausega samas numbris ei tohtinud sellele esitada omakorda vastulauset.³⁰¹ Poolteist aastat hiljem taastas Konstantin Pätsi esimene valitsus 1917. aasta korra.³⁰² Artiklis, mis ilmus 1935. aastal mõni päev enne sekvesteerimist Postimehes, pidas Tõnisson poliitilise võitluse liialduste üheks põhjuseks kunagist Pätsi valitsuse tagasipööret.³⁰³ Veel aastaid hiljem Riigivolikogu saadikuna meenutas Tõnisson korduvalt oma katset hoida avalikku debatti kultuursetes raamides.³⁰⁴

Venemaa Ajutise Valitsuse ja Eesti ajutiste õigusaktidega kehtestati trükivabadusele minimaalselt haldusõiguslikke piiranguid. Trükiste sisu võimud ei kontrollinud ja teatud teavitamiskohustused pidid üksnes võimaldama rikkujaid (nt kuriteole kihutajaid) hiljem vastutusele võtta. Trükiseaduste rikkumise eest karistada ning trükitoodete konfiskeerimise üle otsustada võis ainult kohus.³⁰⁵

1.4.1.2. 1923. aasta trükiseadus

1923. aasta kevadel jõustus Eesti oma trükiseadus³⁰⁶ (edaspidi: TrS) ning kehtivuse kaotasid tsariaegne tsensuri- ja trükiseadus, Venemaa Ajutise Valitsuse trükimäärus ja Eesti ajutine trükimäärus (TrS § 22). Trükiseaduse eelnõu töötati välja Pätsi esimese valitsuse siseministri Karl Einbundi juhtimisel. Seletuskirja kinnitusel oli seaduse eesmärk piirata trükivabadust nii vähe kui võimalik ja üksnes võimaldada õigusrikkumiste hilisemat tuvastamist. Perioodilistest trükitoodetest teavitamise kord ning trükikodade asutamise nõuded pärinesid suurelt jaolt Venemaa Ajutise Valitsuse määrusest. Trükitoodete arestimise ja konfiskeerimise kord oli täpsem ja selle alused kitsamad kui Eesti ajutises trükimääruses. Nüüd nähti ette konkreetne lühike tähtaeg (kaks päeva), mille

³⁰⁰ Trükitegevuse ja trükiste levitamise reeglite kohta vt lähemalt Kaiv, „Politsei ülesannetest maksvate trükimääruste järele“, 622.

³⁰¹ Vabariigi Valitsuse poolt VAK § 12a alusel 12.04.1920 vastu võetud seadus 27.04.1917 trükiseaduse II jao §-de 8 ja 9 ning V jao muutmise kohta, RT 30.04.1920, 63/64, 187.

³⁰² Vabariigi Valitsuse poolt VAK § 12a alusel 30.09.1921 vastu võetud seadus 27.04.1917 trükiseaduse II jao §-de 8 ja 9 ning V jao muutmise seaduse äramuutmise kohta, RT 13.10.1921, 88/89, 169.

³⁰³ Jaan Tõnisson, „Kindlustatud rahvusliku demokraatia alustel“, Postimees nr 196, 22.07.1935, 2.

³⁰⁴ Tõnisson tegi seda Riigikogu kõnetoolist, kohtumisel valijatega ja eraviisiliselt. Riigikogu üldkoosoleku II istungjärgu protokoll nr 5, 02.11.1938, *Riigikogu üldkoosoleku stenograafilised aruanded ja nende lisad: I koosseis: I ja II istungjärg: 1.–5. koosolek: 1938* (Tallinn, 1938), 51–52; Tõnisson, *Riigivanem*, 485; Raag, *Kõuepilvede saatel*, 166.

³⁰⁵ Vt Kaiv, „Politsei ülesannetest maksvate trükimääruste järele“, 623.

³⁰⁶ Riigikogu poolt 08.03.1923 vastu võetud trükiseadus, RT 24.03.1923, 43, 44; jõustus 01.04.1923 (§ 23).

jooksul kohus pidi trükitoote arestimise sanktsioneerima.³⁰⁷ Eelnõu jäi seniste liberaalsete põhimõtete juurde ja pigem suurendas ajakirjandusväljaannete kirjastajate jaoks õiguskindlust.

Riigikogu üldkomisjon muutis eelnõu struktuuri ja tegi mõned vormilised muudatused – näiteks lahutas valitsuse ja riigikogu vastulausete ning muude vastulausete esitamise korrad, nagu see oli olnud ka Venemaa Ajutise Valitsuse määruses.³⁰⁸ Riigikogu suures saalis vaieldi enim imporditud trükitoodete deklareerimise kohustuse üle ja sotsiaaldemokraadi Leopold Johansoniga visa vastuseisu tulemusel nõue lõpuks kustutati. Muud muudatused olid pigem redaktsioonilist laadi.³⁰⁹

Trükiseadus võrreldes trükimäärustes sisaldunud teavituskorraga olulisi sisulisi muutusi ei toonud.³¹⁰ Perioodiliseks loeti vähemalt neli korda aastas ilmuvat ajalehte või ajakirja (TrS § 4). Väljaandja pidi perioodilise trükitoote asutamisest siseministeeriumi eelnevalt kirjalikult teavitama. Teatises tuli näidata trükitoote nimetus, ilmumissagedus, ilmumise koht, väljaandja(te), vastutava(te) toimetaja(te) ja trükikoja andmed. Andmete muutumisest tuli teavitada samas korras. Teatise vastu sai väljaandja kviitungi (§ 5). Enam kui aastase ilmumispausi järel tuli esitada uus teatis (§ 6). Perioodilises trükitootes tuli ära näidata ilmumisandmed (nimetus, järjekorranumber, vastutava toimetaja, väljaandja ja trükikoja andmed ning toimetuse aadress) (§ 7). Üksnes ilmumisandmete mitteavaldamise tõttu ei tohtinud trükitoodet enam konfiskeerida.³¹¹

Perioodilise trükitoote vastutav toimetaja pidi olema hääleõiguslik Eesti Vabariigi kodanik, kelle elukoht oli Eestis (TrS § 9). Seadus kohustas avaldama muutmata kujul valitsuse ja Riigikogu ning teatud tingimustel ka teiste ametiasutuste, ametnike ja eraisikute õiendusi ja vastulauseid väljaandes avaldatud asjaolude kohta (§-d 10 ja 11). 1926. aastal otsustas Riigikohus Postimehe vastutava toimetaja Anton Jürgensteini süüasjas, et trükivabadust piiravat vastulause esitamise õigust ei saa tõlgendada laiendavalt ning vastulause peab olema ametlik (sh allkirjastatud) ja õiendama konkreetset küsimust. Kohus viitas põhiseaduse §-le 13 ja tõdes: „Et Põhiseaduses deklareeritud trükivabadust teostada ja kindlustada, on maksma pandud Trükiseadus. Seepärast ei saa Trükiseaduse tarvitamisel selles seaduses ettenähtud trükivabaduse kitsendusi laiemale tõlgitseda, kui need selles seaduses otsekohe ette on nähtud.“ Riigikohus jättis jõusse madalama astme kohtute otsused, millega Jürgenstein õigeks mõisteti.³¹² Jürgenstein keeldus nimelt avaldamast sõjaminister Jaan Sootsi Riigikogus peetud kõnet, mille Soots pidas vastuseks Jaan Tõnissoni kõnele (Postimees oli viimase ära trükkinud ja Soots käsitles enda vastukõnet vastulausena).

³⁰⁷ Vabariigi Valitsuse 03.05.1922 otsus, trükiseaduse eelnõu ja seletuskiri, ERA.31.3.2545, 2–4p, 19–23. Trükitoodete arestimise ja konfiskeerimise korra kohta vt lähemalt Eugen Maddison, „Trükiseaduse § 16“, *Eesti Politseileht*, nr 42 (oktoober 1927): 626.

³⁰⁸ Riigikogu üldkomisjoni seletuskiri, ERA.80.1.812, 17.

³⁰⁹ Eelnõu üldkomisjoni redaktsioon, ERA.80.1.812, 12–17. Riigikogu täiskogu arutelud, Riigikogu I koosseisu IX istungjärgu protokollid nr 192, 01.02.1923, 452–463, nr 197, 13.02.1923, 764–798, nr 210, 23.02.1923, 1693–1712, nr 211, 27.02.1923, 1747–1754, nr 212, 01.03.1923, 1823–1826, ja nr 213, 01.03.1923, 1857–1865.

³¹⁰ Uue seaduse üksikasjalikku tutvustust vt Johannes Kaiv, „Trükiseadus. 1. osa“, *Eesti Politseileht*, nr 13 (märts 1923): 172–74; Johannes Kaiv, „Trükiseadus. 2. osa“, *Eesti Politseileht*, nr 14/15 (aprill 1923): 194–97; Johannes Kaiv, „Trükiseadus. 3. osa“, *Eesti Politseileht*, nr 16/17 (aprill 1923): 215–17.

³¹¹ Kaiv, „Trükiseadus. 3. osa“, 215.

³¹² RKKOo 11.12.1926 Anton Jürgensteini süüasjas. Avaldatud „Nr 80“, *Riigikohtu otsused* (1927), 144–46; sama Anepaio, *Riigikohus*, 148–50.

Trükiseadus keelas avaldada riigiasutuste salajasi dokumente ning teavet Riigikogu ja tema komisjonide kinnistel istungitel arutatud asjadest (§ 13), samuti valitsuse määratud tähtaja jooksul teavet kaitseväge jõudude ja nende liikumise, riigikaitse abinõude ja mobilisatsioonide kohta (§ 14). Trükikodade omanikele pandi sarnaselt Venemaa Ajutise Valitsuse määrusega kohustus kahekümne nelja tunni jooksul pärast trükise trükikojast väljastamist esitada kohalikule politseisülemale kaheksa sundeksemlari (§ 20).

Trükitooteid tohtis konfiskeerida üksnes kohtuotsuse alusel. Politsei võis kuni kohtuotsuseni arestida trükitoote, milles oli riigikaitset kahjustavaid või otseselt kõlblusvastaseid või mässule või riigikorra kukutamisele üles kutsuvaid teateid (TrS § 15). Politsei pidi arestimisest kahekümne nelja tunni jooksul taotlema kohtu luba aresti kohaldamiseks ning kohus otsustas taotluse saamisest kahe päeva jooksul, kas jätta aresti kehtima kuni asja sisulise arutamiseni või vabastada tiraaž arestist (§ 16).³¹³ Trükitooteid võidi arestida ka kriminaalmenetluse raames – sel juhul üksnes prokuröri korraldusel ja kohtu loal.³¹⁴ Paragrahvid 15 ja 16 asendati 1935. aastal kriminaalkohtupidamise seadustiku³¹⁵ (edaspidi: KrKpS) samasisuliste sätetega (§-d 889–896).

Trükiseadusega samal ajal võeti vastu eraldi seadus trükiseaduse rikkumisega seotud karistuste kohta (edaspidi: TrSKS).³¹⁶ Süüteo koosseisud kehtestati karistusseaduste täiendamise asemel eriseadusega selle tõttu, et Venemaa Ajutise Valitsuse trükimäärusega olid varasemad süüteo koosseisud kehtetuks tunnistatud ja sätestatud uued karistused määruses eneses. Sarnane normitehniline lähenemine oli Prantsusmaa 1881. aasta trükiseaduses.³¹⁷ Kuigi trükiseaduse algses seletuskirjas tauniti Prantsusmaa lähenemist, valiti eelnõu menetlemise käigus sama tee ja kavatseti tulevikus vastavad karistused lülitada karistusseadustiku koosseisu.³¹⁸ 1935. aastast sisaldasidki vastavad karistused kriminaalseadustiku³¹⁹ (edaspidi: KrS) §-des 281–299.

Teavitamiskohustuse rikkumise (TrSKS § 1; KrS § 281), ilmunisandmete mitteavaldamise (§ 2; § 282) või piiratud ligipääsuga ametkondliku teabe avaldamise (§ 5; § 285) eest võidi karistada kuni 30 000 marga (1927 aasta 1. jaanuarist 300 krooni) suuruse trahviga. Ametiasutuse sisejuurdluse teabe või kriminaalasja eeluurimisteabe (§ 6; § 291 p 1) või riigikaitset kahjustava teabe avaldamise (§ 7; § 286) eest võidi karistada kuni kuue kuu pikkuse aresti või kuni 50 000 marga (500 krooni) suuruse trahviga.

³¹³ Politsei pädevuse kohta trükitoodete arestimisest vt lähemalt Maddison, „Trükiseaduse § 16“; Eugen Maddison, „Trükitoodete aresti alla panemisest“, *Eesti Politseileht*, nr 20/21 (mai 1928): 289–92. Teises nimetatud artiklis arvustab Maddison Tallinna-Haapsalu rahukogu poolt 1. mai lendlehe aresti alt vabastamist ja analüüsis „mässule või riigikorra kukutamisele üles kutsuva“ teate mõistet.

³¹⁴ Maddison, „Trükitoodete aresti alla panemisest“, 290.

³¹⁵ Riigivanema 21.09.1934 dekreediga kehtestatud kriminaalkohtupidamise seadustik, RT 22.10.1934, 89, 720; jõustus 01.02.1935.

³¹⁶ Riigikogu poolt 08.03.1923 vastu võetud karistumäärused trükiseaduse, avalikkude ettekannete seaduse ja raamatukaupluste ning avalikkude lugemistubade avamise seaduse rikkumise asjus, RT 24.03.1923, 43, 45; jõustus 01.04.1923 (§ 22).

³¹⁷ Loi sur la liberté de la presse, 29.07.1881, Journal Officiel No 206 du 30 Juillet 1881. Arvuti-võrgus: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006070722> (12.10.2025).

³¹⁸ Trükiseaduse eelnõu seletuskiri, ERA.31.3.2545, 2. Trükiseaduse karistumääruste eelnõu seletuskiri, ERA.80.1.903, 6.

³¹⁹ Riigikogu poolt 26.03.1929 vastu võetud kriminaalseadustik, RT 20.06.1929, 56, 396; Riigivanema 19.09.1934 dekreediga kehtestatud kriminaalseadustiku maksmapanemise seaduse § 64, RT 10.10.1934, 85, 704; jõustusid 01.02.1935.

Kriminaalseadustik sätestas, et ilmunisandmete mittevastavuse eest trükiseadusele vastutab perioodilise trükise puhul trükikoja juhataja ning mitteperioodilise trükise puhul väljaandja (§ 282). Viimase täpsustuse oli Riigikohus teinud juba 1927. aastal August Raudsepa süüasjas.³²⁰ Trükikoja juhataja vastutas sundeksemplaride mittedaotamise eest – seadus lubas selle rikkumise eest karistada kuni 30 000 marga (300 krooni) suuruse trahviga (TrSKS § 9 p 2; KrS § 288 p 2).

Süütegude arutamisel rakendati Vene uue nuhtlusseaduse³²¹ (edaspidi: UNS) üldosa sätteid (TrSKS § 20 ls 2). Karistusi trükiseaduse rikkumiste eest võisid määrata üksnes rahukohtunikud (TrSKS § 20 ls 1). Halduskaristuste välistamine ja rikkumiste allutamine kohtulikule kontrollile tagas õigusriigi põhimõttele vastava sõnavabaduse kaitse.

Trükitoote avaldamise või levitamisega toime pandud muid süütegusid (nt mässule või riigikorra kukutamisele õhutamist) karistati kriminaalseaduste alusel ja neid menetlesid kohtud vastavalt üldisele kohtualluvusele.³²² Süütegu sisaldava trükitoote valmistamise või käibesse laskmise eest võis perioodilise trükitoote ilmumise peatada või trükitoote alaliselt sulgeda (UNS § 309 ja TrSKS § 13 p 1; KrS § 293 lg 1 p 1). Kriminaalseadustiku jõustudes piirati peatamise tähtaeg viie aastaga ning lisandus võimalus määrata juriidilisest isikust väljaandjale trahv kuni 25 senti igalt süütegu sisaldava trükise käibesse lastud eksemplarilt (KrS § 293 lg 2).

Epp Lauk on tõdenud, et kuigi ajakirjanduse tegevus oli reguleeritud, ei olnud 1920. aastatel „ajakirjandusele ligipääsmatuid ja kriitikale kättesaamatuid valdkondi ning isikuid“.³²³ Küllap see vastab tõele, kuna trükivabadust piiravaid reegleid oli väga vähe ja enamust piirangutest rakendas kohtu-, mitte haldusvõim. Riigi vähest sekkumist kinnitab ka väike Riigikohtu administratiivosakonda jõudnud kaebuste arv. Kuuest käesolevas töös uuritud kaebusest viis puudutasid pealegi põhiseaduse § 26 alusel rakendatud erakorralisi meetmeid (vt lähemalt allpool 3.2).

1931. aastal ilmunud artiklis kritiseeris sõjaringkonnakohtu prokurör Konstantin Trakmann trükiseadust liigse leebuse pärast. Kaitseseisukorra kaotamise võimalusi vaagitud Trakmann tõdes, et trükiseadus ei võimalda „järsku ja kindlat repressiooni“. Tema hinnangul oli erakorralisi piiranguid vaja ainult erakorralistel juhtudel tsensuuri kehtestamiseks. Kõigi muude riiklike vajaduste rahuldamiseks piisanuks 1925. aasta riigikorra kaitse seaduse³²⁴ (edaspidi: RKKS) täiendamisest – ühingute sulgemisega samadel alustel võinuks siseminister peatada riigikorda õhnestavate trükitoodete ilmumise ja vastavate väljaannete tiraaže konfiskeerida. Prokurör toonitas, et seejuures on siseministri otsused kohtulikult kontrollitavad. Tema arvates mahtus selline kitsendus sõnavabaduse piiriklausli (PS § 13 lg 1 ls 2) alla.³²⁵ Trakmann soovitas seega senise kohtu loa nõude asendada kohtuliku järelkontrolliga. Allpool (1.4.1.4) näeme, et sarnane „järsk ja kindel repressioon“ seadustatigi 1938. aastal.

³²⁰ RKKOo 10.12.1927 August Raudsepa süüasjas. Avaldatud „Nr 81“, 1927. aasta Riigikohtu otsused (Õigus, 1928), 122–23. Kaasuses oli tegu mitteperioodilise trükitootega ja mittevastavus oli vormiline.

³²¹ Vene 1903. aasta nuhtlusseadus (kehtivad paragrahvid), „Уголовное уложение“, *Свод Законов Российской Империи*, toim Иван Д. Мордухай-Болтовский, Т. 15 (Деятели, с.а.).

³²² Vt Kaiv, „Trükiseadus. 3. osa“, 216.

³²³ Lauk, „Demokraatia kriis ja ajakirjandusvabaduse piiramine Eesti Vabariigis 1930-ndail aastail“, 586.

³²⁴ Riigikogu poolt 12.02.1925 vastu võetud riigikorra kaitse seadus, RT 19.02.1925, 29/30, 7; jõustus 12.02.1925 (V osa). Vt lähemalt allpool 1.4.3.3.

³²⁵ Konstantin Trakmann, „Kaitseseisukorra äramuutmise tingimustest. 1. osa“, *Õigus*, nr 1 (1931): 35.

1.4.1.3. Jaan Tõnissoni valitsuse katse piirata sõnavabaduse kuritarvitamist 1933. aastal

1933. a oktoobris esitas riigivanem Jaan Tõnisson Riigikogu menetlusse kohtu- ja siseministeriumis välja töötatud poliitiliste põhivabaduste kuritarvitamise vastase seaduse eelnõu.³²⁶ Eelnõu eesmärk oli autorite sõnul kaitsta riigikogu ja valitsuse autoriteeti.³²⁷ Sisepoliitiliselt ülimalt pingelised ajad, poliitiliste rivaalide (eelkõige vabadussõjalaste ja sotsiaaldemokraatide, aga ka teiste erakondade) võitlus ajakirjanduses ja kõnekoosolekutel sundis valitsust otsima erakorraliste meetmete (vt lähemalt allpool 1.5.3.4) kõrvale ja asemele õiguslikke abinõusid ühiskonna rahustamiseks. Eelnõus välja pakutud trükiseaduse muudatustega sooviti nõuda kõigilt päeva- ja nädalalehtedelt ühe kuni kahe tuhande krooni suurust kautsjonit, mida saanuks rikkumiste korral pöörata riigi tuludesse või mille arvelt saanuks sisse nõuda trahve ja kohtukuluseid (TrS uus § 5¹). Samuti sooviti keelata õiendustele ja vastulausetele kommentaaride ja vastuste avaldamine samas numbris (TrS § 11 muudatus); keelata kriminaalasjade eeluurimise käigu, kinnistel kohtuistungitel arutatu, kannatanu kirjaliku nõusolekuta laimu ja solvamise asjade sisu ning üksikasjalik enesetappude kajastamine (TrS § 13); ning võimaldada kõigi raskemate süütegude puhul trükitoodete arestimist halduskorras (TrS § 15 p 2). Au teotamise eest taheti ette näha võimalus nõuda trükitoote väljaandjalt „tasuraha“ kuni 50 senti iga käibesse lastud eksemplari kohta ka juhul, kui väljaandjat ennast süüdi ei mõistetud (UNS § 533 täiendus).

Eelnõu anti Riigikogu üldkomisjoni, kelle menetlusse see jäi kuni põhiseaduse rahvahääletuse järel valitsuse vahetumise ja Riigikogu tegevuse lõppemiseni. Vahetult enne märtsipööret avaldasid ajalehed teateid, et kohtu- ja siseministerium kavatseb eelnõu menetlemist jätkata,³²⁸ kuid erakorralise seisukorra tingimustes langes vajadus muudatuste järele ära.

Vastulausetele samas numbris vastamise keeld oli kehtinud aastatel 1920–1921 ning eeluurimisinfo avaldamise keeld kehtis süüteokoosseisu kujul (TrSKS § 6). Mõned eelnõu piirangutest realiseerusid hiljem. Agressiivne ajakirjanduslik debatt ja enesetappude kajastamine keelati 1934. aastal siseministri sundmäärusega nr 19 (vt allpool 1.5.4) ning 1935. aastal jõustunud kriminaalõiguse reformiga lisati seadustesse kinniste kohtuistungite kajastamise piirang (TrS § 13 muudatus) ja juriidilisest isikust väljaandja trahv (KrS § 293 uus lõige 2).³²⁹ Etteruttavalt võib öelda, et mainitud sundmäärusega nr 19 võrreldes olid Tõnissoni valitsuse soovitud trükivabaduse piirangud tagasihoidlikud.

³²⁶ Vabariigi Valitsuse 02.10.1933 otsus ning sõna-, koosolekute ja ühinguise ning nende liitudesse koondumise vabaduse kurjasti tarvitamise vastu võitlemise seaduse eelnõu, ERA.31.3.920, 2 ja 10–17; sama ERA.80.5.618, 10–17.

³²⁷ Eelnõu seletuskiri, ERA.31.3.920, 3–9; sama ERA.80.5.618, 3–9.

³²⁸ „Ajakirjanduse sõnavabadus uuesti piiramisele“, Päevaleht nr 60, 02.03.1934, 3; „Sõna- ja koosolekuvabaduse kitsendamise kavatsuse ümber“, Vaba Maa nr 56, 08.03.1934, 1.

³²⁹ Vt Riigivanema 19.09.1934 dekreediga kehtestatud kriminaalseadustiku maksmapanemise seaduse §-d 3 ja 46, RT 10.10.1934, 85, 704.

1.4.1.4. 1938. aasta trükiseadus

1938. aasta aprillis, kõigest mõni nädal enne uue Riigikogu kokkutulekut kehtestas riigihoidja Päts hulga dekreete (vt lähemalt allpool 1.5.3.7), teiste seas uue trükiseaduse³³⁰ (edaspidi: UTrS), millega tunnistati kehtetuks 1923. aasta trükiseadus. Uus seadus kehtis 1940. aastani ja sellesse tehti ainult üks tehniline muudatus.³³¹

Kaarel Eenpalu juhitud siseministeeriumis välja töötatud uue seadusega muutus Eestis 1917. aasta veebruarirevolutsioonist saadik valitsenud trükivabaduse ideoloogia. Seaduse seletuskirjas märgiti ajavaimule ja siseministri vaadetele vastavalt, et „[UTrS,] korraldades trükivabaduse kasutamist, ei taotle kitsendada trükivabadust, vaid annab selle vabaduse kasutamisele Põhiseaduse mõttele vastavad piirid [...] [ning UTrS] eeskirjad taotleavad vältida trükisõna kasutamise juures kõike seda, mis sisaldab lugupidamatust, põlgust, sihilikkust ja umbusku riigikorra, riigijuhtide ja -asutiste vastu ning toetada ja tõsta esiplaanile seda, mis mõõduka mõtlemisviisi väljendajana riigile ja rahvale kõige kasulikum“.³³²

Uue seadusega mindi perioodiliste trükitoodete asutamisel teavituskorralt üle registreerimiskorrale. Perioodilised trükitooted tuli enne väljaandmist registreerida siseministeeriumis (UTrS § 6 lg 1). Kui väljaandes kavatseti avaldada erakuulutusi (st reklaami), oli selleks nõutav siseministeeriumi luba (§ 6 lg 2). Enamik ajalehti ja ajakirju majandas end reklaamitulu abil, mis tähendab, et sisuliselt kehtis ajakirjandusväljaannete asutamisel isegi mitte registreerimis-, vaid loakord. Registreerimistaotluse sisu ja ilmumiseandmete avaldamise nõuded (§-d 7–11) sarnanesid varasemaga. Perioodilise trükitoote toimetajaks, samuti toimetuse liikmeks (st koosseisuliseks ajakirjanikuks) võis olla ainult hääleõiguslik Eesti Vabariigi kodanik, kes valdas eesti keelt ja omas Eestis alalist elukohta (§ 24).

Uus trükiseadus võttis peaaegu üks ühele üle seni erakorralisi piiranguid kehtestanud sundmääruse nr 19 (vt allpool 1.5.4). Perioodiline trükitoode pidi sisult, toonilt ja väljendusviisilt olema „rahva elu ülesehitav ja kasvatav“ (UTrS § 14 lg 1). Kõik autorid ja toimetajad pidid asjaolusid käsitlema tõele vastavalt ja „hoiduma kõigest, mis kahjulik Eesti Vabariigile või mis sündmatu kaaskodanikkude suhtes“ (§ 14 lg 2). Kirjutiste pealkirjad pidid vastama nende sisu peamõtteile. Presidendi, Riigikogu, valitsuse, kohtute ja muude põhiseaduslike institutsioonide tegevust puudutavate kirjutiste pealkirjad pidid olema „lauseehituselt võimalikult jaatavas vormis“ (§ 15).

Trükitootes (nii perioodilises kui mitteperioodilises) oli keelatud muu hulgas avaldada: (i) kirjutisi, kujutisi või kuulutusi, mis sisaldasid lugupidamatuse avaldust Eesti riigi ja rahvuse, kehtiva demokraatliku riigikorra või põhiseaduslike institutsioonide vastu; (ii) ebaõigeid või moonutatud teateid või kujutisi riigi- ja omavalitsusasutiste

³³⁰ Riigihoidja 19.04.1938 dekreediga kehtestatud trükiseadus, RT 26.04.1938, 42, 394; jõustus avaldamisega (III osa). Ülevaadet seaduse kohta vt „Uus trükiseadus“, *Politseileht*, nr 9 (mai 1938): 242–43.

³³¹ Vabariigi Presidendi 05.08.1938 dekreediga kehtestatud trükiseaduse muutmise seadus, RT 12.08.1938, 70, 656. Muudatusega suurendati sündeksemplaride arvu kolmelt kuuale.

³³² Siseminister riigihoidjale, 02.04.1938, ja trükiseaduse seletuskiri, ERA.31.3.2832, 3 jj (pagineerimata). Nõukogulikku ülevaadet uuest trükiseadusest ja selle rakendamisest vt Paul Vihalem, *Valimised kodanlikus Eestis* (Eesti Riiklik Kirjastus, 1963), 145–54. Trükiseaduse näitel on 1937. aasta põhiseaduse rakendamist kritiseerinud Hent Kalmo ja Oliver Kask, „Põhiseaduse II peatüki kommentaarid: sissejuhatus“, *Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne*, 5., parand. ja täiend. vlj, toim Ülle Madise (Sihtasutus Iuridicum, 2020), 84–85, <https://pohiseadus.ee/sisu/3478>.

tegevuse kohta, samuti kirjutisi, mis objektiivse arvustuse asemel sisaldasid riigi- ja omavalitsusasutiste tegevuse väärhindamist või milles esines otsitult mahategev toon riigi- või omavalitsusasutiste tegevuse kohta; (iii) teateid, sõnumeid või kirjutisi riigi- või omavalitsusasutistes otsustamisel olevaist asjust, mille avaldamine ei olnud veel lubatud; (iv) kirjutisi või kujutisi, mis võisid riivata avalikku julgeolekut või rikkuda riigikaitse huve; (v) kirjutisi või kujutisi, mis oma ässitava, demagoogilise või nääkleva väljendusega võisid õhutada vaenu või tekitada lahkkelisid üksikute rahvakihtide, poliitiliste voolude või muude ühiskondlikkude rühmitiste vahel või olid muul viisil kahjulikud „ühiselulisele solidariteedile“ ja „rahva ühtlusele“;³³³ (vi) kirjutisi, kujutisi või kuulutusi, mis riivasid kodaniku head nime või käisid vastu maa headele kommetele; (vii) kirjutisi, mis sisaldasid mõnitavaid või sõimavaid vaidlusi mõne teise perioodilise trükitootega, samuti sellelaadilisi kujutisi; (viii) teateid, kirjeldusi või kujutisi, mis võisid rikkuda riigi välispoliitilisi suhteid; (ix) teateid, kirjeldusi või kujutisi vägistamistest, vallaslaste tapmistest ja enesetappudest; (x) teateid, kirjeldusi või kujutisi muust toimepandud süüteost ning selle karistatavast katsest, suguelu puutuvaist asjust, lahutusasjust, abieluvahekordadest, perekonnatülidest või üldse kodaniku intiimellu puutuvaist asjust seesuguse pealkirjaga, seesuguse väljendusviisiga või välise kujuga, mis riivavad kõlblus- või sündsustunnet; (xi) kirjutisi, kujutisi või kuulutusi, mis olid kõlvatud, kaldusid nilbusse või haavasid sündsustunnet (UTrS §-d 16 ja 26). Ülejäänud keelud (sh keeld avaldada eeluurimiste ja kinniste kohtuistungite sisu, riigisaladust ning ametkonnasisest salastatud teavet) kattusid enam-vähem seni kehtinud keeldudega.

Keeldude loetelu polnud ammendav. Siseminister võis „riiklikel kaalutlustel“ ajutiselt keelata kirjutiste avaldamise „mõnede riikliku tähtsusega küsimuste kohta“ (UTrS § 23). Keelperioodi pikkust seadus ei määranud. Samuti oli perioodilistel trükitoodetel kohustus arvesse võtta pädeva asutuse (st propagandatalituse)³³⁴ poolt esitatud „riigi sise- või välispoliitilistest vajadustest tingitud [...] sooviavaldusi“ (§ 21). Seadusest tuleva keelu rikkumisel või „sooviavaldustega“ mitteamvestamisel võis siseminister teha vastutavale toimetajale hoiatuse või nõuda väljaandjalt vastutava toimetaja asendamist uue isikuga (§ 37 lg 1 ja 3). Koos korduva hoiatusega võis siseminister peatada väljaande ilmumise kuni üheks aastaks või tunnistada kehtetuks erakuulutuste avaldamiseks antud loa (§ 37 lg 2).

Seadus ärritas ajakirjanikke, kuid ajakirjandusel keelati uue trükiseaduse arvustamine.³³⁵ Riigikogu opositsioon kutsus korduvalt üles uut trükiseadust põhiseadusega kooskõlla viima. Kohe Riigivolikogu töö alguses esitas Ants Piip kuueteistkümmne Riigivolikogu liikme allkirjaga ettepaneku täiendada päevakorda alates 1938. aasta 7. aprillist,

³³³ Pätsi valitsuse solidaristliku ideoloogia käsitlusi vt Eduard Laaman, „Solidarism ja selle rakendamine meie põhiseadustes“, *Õigus*, nr 9 (1938): 406–25; Veski, „Towards stronger national unity: statist ideas in Estonian nationalism during the “Era of Silence” (1934–1940)“. Rahva ühtluse taotlemine oli olnud ka vabadussõjalaste ideoloogia. Viimase kohta vt lähemalt Marandi, *Must-valge lipu all* (1991), 157–73; Andres Kasekamp, „Fascism by Popular Initiative: The Rise and Fall of the Vaps Movement in Estonia“, *Fascism* 4, nr 2 (2015): 160–62, <https://doi.org/10.1163/22116257-00402006>.

³³⁴ Aastatel 1934–1940 erinevate nimetuste all riikliku teavituse ja tsensuuriga tegelenud asutuse kohta vt lähemalt Laura Vaan, „Propagandatalitus Eesti Vabariigis 1934–1940“, *Tuna*, nr 3 (2005): 43–54.

³³⁵ Seda väitis Jaan Tõnisson 1938. aasta novembris Riigikogu üldkoosolekul ja kümmekond päeva hiljem Tartus valijatega kohtumisel. Riigikogu üldkoosoleku II istungjärgu protokoll nr 5, 02.11.1938, *Riigikogu üldkoosoleku stenograafilised aruanded ja nende lisad. 1938*, 53. Tõnisson, *Riigivanem*, 488. Eenpalu suhtlust ajakirjanikega ja arvustamiskeeldu kirjeldab Eduard Laaman, „Meie vastus: Eduard Laamani päevik 1922–1940. X“, *Akadeemia*, nr 4 (2004): 894–95 ja 910.

s.o päevast, mil avaldati Riigivolikogu koosseis ja Piibu hinnangul tekkisid uuel Riigivolikogul põhiseaduse § 68 lg 2 alusel volitused, Pätsi dekreetidega kehtestatud seaduste, teiste seas trükiseaduse ja koosolekute seaduse läbivaatamisega. Piip märkis, et need dekreedid ei rahulda paljusid ja Riigikogu peab hindama nende kooskõla põhiseadusega.³³⁶ Nimelt võis uue põhiseaduse § 99 lg 1 järgi president anda dekreete Riigikogu istungjärgude vaheajal edasilükkamatu riikliku vajaduse korral; dekreedid saadeti Riigikogule, kes pidi kahe nädala jooksul otsustama, kas alгатada dekreetide muutmine või kehtetuks tunnistamine. Riigivolikogu liige, Põllutöökoja esimees agronoom August Jürima väitis vastu, et uue Riigivolikogu volitused tekkisid alles vande andmisega 21. aprillil ja varasemad dekreedid ei kuulunud seetõttu läbivaatamisele põhiseaduse § 99 alusel. Jaan Tõnisson kutsus saadikuid üles mitte pisendama parlamendi õigusi. Riigivolikogu enamus (49 häält) oli päevakorra täiendamise vastu.³³⁷ Vastavalt ajutiselt rakendatud Rahvuskogu kodukorra seaduse §-le 43 võis päevakorra täiendamise blokeerida veerand koosseisust ehk vähemalt 20 saadikut.³³⁸ Isegi kui Riigikogu volituste tekkeaeg ja see, kas aprillidekreete sai lugeda istungjärgude vaheajal antuks, oli vaieldav, oli Riigivolikogu enamuse soovimatus dekreete läbi vaadata kõnekas – see näitas seadusandliku võimu nõrkust ja täitevvõimule allumist.

Sama aasta sügisel arvustas endine sotsiaaldemokraat, ajakirjanik Oskar Gustavson kodanike poliitiliste põhivabaduste piiramist ja nõudis naasmist rahvavalitsusliku korra juurde. Istungjärgude vaheajal antud presidendi dekreetide arutamise käigus tegi ta ettepaneku muuta trükiseadust (see oli üks dekreediga muudetud seadustest). Gustavson põhjendas, et trükiseaduse § 21 ja mitmed muud sätted on vastuolus põhiseadusega. Ettepanek lükati tagasi (47 poolt, 9 vastu).³³⁹ Vormiliselt oli tagasilükkamine põhjendatud, sest saadiku nõudmisel sai arutada üksnes Riigikogu istungjärgude vaheajal dekreediga tehtud muudatusi, mitte trükiseaduse ülejäänud sätteid. Neid tulnuks muuta üldises seadusandlikus korras.

Kaitseseisukorra pikendamise arutelude käigus (vt lähemalt allpool 1.5.3.7) märkis teine endine sotsiaaldemokraat, advokaat Jaan Vain, et trükiseadusest ning ühingute ja nende liitude seadusest „ei ole enam midagi ära võtta, sest Trükiseadus on nüüd palju kitsam kui oli tsaari ajal, samuti ka ühingute seadus võrreldes 1917. aastaga“.³⁴⁰ Vain pidas silmas valitsuse kava laiendada poliitiliste põhivabaduste korralisi piiranguid vastukaaluks nõudmisele kaotada üleriigiline kaitseseisukord (vt allpool 1.4.1.5). Vainul oli õigus, et uus trükiseadus piiras sõnavabadust oluliselt enam kui 1905. aasta trükieeskirjad. Samal koosolekul taunisid korraliste piirangute liiga suurt ulatust teisedki opositsioonisaadikud.

1939./1940. aasta riigieelarve menetlemisel kritiseeris Jaan Tõnisson uue trükiseadusega ajakirjanduse täielikku allutamist siseministri ja propagandatalituse kaudu tegutseva peaministri suvale. Ta kutsus üles esimesel võimalusel trükiseadust revideerima

³³⁶ Riigivolikogu I koosseisu I istungjärgu protokoll nr 7, 05.05.1938, *Riigivolikogu stenograafilised aruanded: I koosseis: I ja II istungjärg: 1.–45. koosolek: 1938* (s.n., 1939), 35.

³³⁷ Samas, 35–36.

³³⁸ Rahvuskogu kodukorra rakendamise aluseks oli Riigivanema 17.08.1937 dekreediga kehtestatud Riigikogu ajutise kodukorra VI osa, RT 03.09.1937, 71, 594.

³³⁹ Riigivolikogu I koosseisu II istungjärgu protokollid nr 20, 19.10.1938, ja nr 21, 19.10.1938, *Riigivolikogu stenograafilised aruanded. I ja II. 1938*, 211 ja 242–43.

³⁴⁰ Riigikogu üldkoosoleku protokoll nr 4, 02.11.1938, *Riigikogu üldkoosoleku stenograafilised aruanded ja nende lisad. 1938*, 27.

ning pea- ja siseministri, samuti propagandatalituse võimu kärpima.³⁴¹ Eelarvearutelu kasutasid poliitiliste põhivabaduste põhiseadusvastase piiramise ja propagandatalituse kritiseerimiseks veel Oskar Köster, Gustavson, Piip, Rudolf Penno ja Vain.³⁴² Peaminister Kaarel Eenpalu väitis opositsioonile vastu, et põhiõigusi piiratakse avaliku korra kaitseks, kusjuures viimane ei tähenda mitte veneaegset kitsast politseilist julgeolekut, vaid selle sisustavad seadusandja ja täitevvõim omal äranägemisel.³⁴³ Tegelikku võimalust poliitiliste põhivabaduste seadusandlikuks kaitseks opositsioonil ei olnud. Seadusemuudatuse algatamine Riigivolikogus vajanuks vähemalt 16 saadiku toetust (PS § 92) ehk rohkem kui oli opositsioonil häáli.³⁴⁴

Riiginõukogus tõusetus trükivabaduse küsimus vaid korra. Eraettevõtete Ametnikkude Koja esindaja, endine sotsiaaldemokraat Aleksander Oinas tõi samuti riigieelarve arutelude raames propagandaameti agaruse trükivabaduse piiramisel ühiskonda kahjustava tegevuse näiteks. Tema arvates võttis ühiskondlikult oluliste teemade kajastamise keelamine, ajalehtede sulgemine ja uute mittelubamine kodanikelt soovi riigi ülesehitamises kaasa lüüa.³⁴⁵

Kaasaegsed autorid tõdesid, et uus trükiseadus allutas trükivabaduse täielikult siseministri ja valitsuse suvale ning muutis ajakirjandusvabaduse fiktsiooniks.³⁴⁶ Mitme hilisema uurija väitel tagasid uued trükiseadus, koosolekute seadus, ühingute ja nende liitude seadus ning kaitseseisukorra seadus ühiskonna jätkuva tasalülitamise³⁴⁷ ning uus trükiseadus oli vastuolus põhiseadusega.³⁴⁸ Nende hinnangutega võib nõustuda. Mitmed trükivabaduse piirangud olid põhiseadusega (§ 15 lg 1 ls 2) lubatud piirangueesmärkidest laiemad ning keeldude ebamäärasus riivas õiguskindluse põhimõtet. See ebamäärasus ning keelde rakendavale siseministrile jäetud avar kaalutlusruum pärssis tugevalt kodanike võimalust ühiskondlikus debatis kaasa lüüa ja rahvana võimu teostada.

³⁴¹ Riigivolikogu I koosseisu III istungjärgu protokollid nr 57, 26.01.1939, ja nr 61, 16.02.1939, *Riigivolikogu stenograafilised aruanded: I koosseis: III ja IV istungjärg: 46.–102. koosolek: 1939* (s.n., 1939), 248 ja 337–39. Ta käsitles poliitiliste põhivabaduste puudumist mujalgi sõnavõttudes. Vt sama istungjärgu protokollid nr 60, 15.02.1939, ja nr 62, 16.02.1939, samas, 303–304 ja 341–343.

³⁴² Riigivolikogu I koosseisu III istungjärgu protokollid nr 60, 15.02.1939, nr 61, 16.02.1939, ja nr 62, 16.02.1939, samas, 307–308, 334–335, 343–345 ja 358–360.

³⁴³ Riigivolikogu I koosseisu III istungjärgu protokoll nr 62, 16.02.1939, samas, 346.

³⁴⁴ Opositsiooni suuruse ja koosseisu kohta vt Pajur, *Konstantin Päts*, 571–72; Valge, *Eesti parlament 1917–1940*, 507.

³⁴⁵ Riiginõukogu I koosseisu III istungjärgu protokoll nr 30, 11.03.1939, 242–243.

³⁴⁶ Vt Adam Randalu, „Eesti sisepoliitiline elu 1938. a“, *Eesti kroonika* 1938, Elav Teadus 87 (Eesti Kirjanduse Selts, 1939), 37; Käis, „Kodanikuvabaduste õiguslikud tagatised Eesti õiguskorras ja nende areng“, 126; Tarkpea, „Kodanikuvabaduste õiguslikud tagatised Eesti õiguskorras ja nende areng“, 125.

³⁴⁷ Vt Viljar Peep, „Eesti Vabariigi 6. Riigikogu (1938–1940) ning tema poliitiline ja õiguslik taust“ (Magistritöö, Tartu Ülikool, 1995), 41, Tartu Ülikooli raamatukogu, <http://hdl.handle.net/10062/71670>; Lauk, „Eesti ajakirjanduse arenguhooni XX sajandi algusest 1930. aastate lõpuni“, 31; Valge, *Eesti parlament 1917–1940*, 512; Veski, „Towards stronger national unity: statist ideas in Estonian nationalism during the “Era of Silence” (1934–1940)“, 17.

³⁴⁸ Vt Marandi, „Trükiseadus (1952)“, 91–93; Nyman, „Omfattningen av medborgerliga fri- och rättigheter i Estland, 1920–1940“, 83–84; Lauk, „Demokraatia kriis ja ajakirjandusvabaduse piiramine Eesti Vabariigis 1930-ndail aastail“, 595; Laura Vaan, „Propagandatalitus Eesti Vabariigis autoritaarsel ajajärgul“ (Magistritöö, Tartu Ülikool, 2005), 74–75, Tartu Ülikooli raamatukogu.

1.4.1.5. Sõnavabaduse täiendava piiramise plaanid 1939. aastal

1939. aasta kevadel esitas valitsus Riigikogu menetlusse riigi julgeoleku ja avaliku korra kindlustamise seaduse eelnõu.³⁴⁹ Eelnõu lubas siseministril keelduda perioodilise trükitoote registreerimisest, kui on kahtlus, et see võib „õhutada vaenu või tekitada vastuolusid üksikute rahvakihtide, poliitiliste voolude või muude ühiskondlike rühmitiste vahel või kui see võib osutada kahjulikuks rahva ühtlusele või rikkuda riigi välispoliitilisi suhteid või muul viisil ohustada riigi julgeolekut või avalikku korda“ (§ 1). Samade põhjendustega võinuks siseminister keelduda mittetulundusühingu registreerimisest ning politseiprefekt peatada registreerimata ühingu tegevuse (§ 2). Veel lubas eelnõu riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitseks piirata avalikke ettekandeid, st etendusid ja muid lõbustusi (§ 3), sõnumisaladust (§ 4) ja liikumisvabadust (§ 6) ning isikuid vahistada kuni 72 tunniks. Siseminister oleks saanud blankovolituse määruste andmiseks riigi julgeoleku ja avaliku korra kindlustamiseks (§ 7). Eelnõu ülejäänud osadega sooviti reguleerida kohtualluvuse ja kriminaalmenetluse küsimusi ning muuta karistusseadustikus riigivastaste süütegude koosseise.

Seaduse sissejuhatus ja seletuskirja kinnitusel oli seaduse eesmärk kaitsta riigi julgeolekut ja avalikku korda kaitseseisukorra kaotamise järel. Seletuskirja autorite sõnul ei võimaldanud varasemad põhiseadused seadusandjal piirata üldisi huve kahjustavat kodanike käitumist ja just see tingis pideva kaitseseisukorra: „Meie Põhiseadus kodanikkude õiguste ja kohuste osas näeb ette laiaulatuslikke kodanikke vabadusi. Kuid vabadusi saab pidada vabadusteks, kui nende kasutamine toimub kindla korra alusel. Sellepärast paneb Põhiseadus seadusandjale kohustuse üldistes huvides kehtima panna seadusi, mis ei võimaldaks üksikuil kodanikel või kihtidel toimida kahjustavalt üldistele huvidele. Senised põhiseadused andsid seadusandjale selleks piiratud võimalusi, mille tagajärjel meil on kehtinud kogu aeg kaitseseisukord.“³⁵⁰ Eelnõu ettekanaja Riigivolikogu üldkomisjonis, advokaat ja Virumaa Teataja peatoimetaja Elmar-Aleksander Lehtmetes arvas, et kuigi eelnõu on „mõnelt poolt“ nimetatud põhiseaduse muutmise seaduseks ja permanentse kaitseseisukorra seaduseks, mahuvad kõik kavandatavad piirangud põhiõiguste piiriklauslite alla. Sama väitis komisjonile siseminister Richard Veermäe. Mõlemad rõhutasid võimalust piiranguid Riigikohtus vaidlustada.³⁵¹ Allpool (2.2.3.3) näeme, et kaitseseisukorra meetmeid ei saanud kohtus vaidlustada. Seega plaanis valitsus vahetada kohtukaebõiguse poliitiliste põhivabaduste senisest veel ulatuslikumate ja ebamäärasemate piirangute vastu.

Eelnõu vastu võtsid teravalt sõna komisjoni liikmed advokaat Jaan Kokk ja Piip, neid toetasid advokaadid Karl-Arnold Jalakas ja Vladimir Roslavlev. Kokk oli eriti karmisõnaline. Tema arvates vajas valitsus nii radikaalsete volituste saamiseks rahva suuremat toetust. Ta väitis, et ligi 50% hääleõiguslikest kodanikest ei seisnud rahvaesinduse taga³⁵²

³⁴⁹ Vabariigi Valitsuse 27.03.1939 otsus, eelnõu ja seletuskiri, ERA.31.3.2897, 2 jj (pagineerimata); sama ERA.84.1.143, 2–27p. Ülevaadet eelnõu menetlemisest ja sellele antud hinnanguid vt Harald Tammer, „Eesti sisepoliitiline elu 1939. a“, *Eesti kroonika* 1939, Elav Teadus 98 (Eesti Kirjanduse Selts, 1940), 37–39; Peep, „Eesti Vabariigi 6. Riigikogu (1938–1940) ning tema poliitiline ja õiguslik taust“, 73–74; Valge, *Eesti parlament 1917–1940*, 517–518.

³⁵⁰ Vabariigi Valitsuse 27.03.1939 otsusele lisatud seletuskiri, ERA.31.3.2897, 7 (pagineerimata).

³⁵¹ Riigivolikogu üldkomisjoni protokoll nr 102, 13.04.1939, ERA.84.1.1053, 338–340p ja 341p–342p.

³⁵² Kokk võis silmas pidada, et Riigivolikogu valimistel sai 446 475 osalejalt (u 70% hääleõiguslikest kodanikest) valitsusmeelne rahvarinne 208 245 häält (47%). Majoritaarse valimiskorra ja opositsiooni killustatuse tõttu said rahvarinde kandidaadid 46 mandaati (58%) ning hiljem läks valitsusmeelsete leeri

ja et ka rahvaesinduses toetas valitsust ainult 2/3 koosseisust. Senised propagandavõtted, mis Koka sõnul lõhnasid Saksa Kolmanda Riigi loosungi „Blut und Boden“³⁵³ järele ja võtsid natside propagandajuhist Goebbelsist eeskuju, polevat rahva liitmisel soovitud tulemust andnud.³⁵⁴ Eelnõu teisel lugemisel kõnelenud Piip märkis, et kohtukaebeõigus ei korva siseministri täielikku suva põhivabaduste piiramisel, sest kohus ei hinda piiramisotsuste sisulist otstarbekust, vaid üksnes vorminõuete järgimist. Eelnõu oli Piibu arvates vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega. Ta nimetas eelnõus kasutatud termineid „vaenu õhutamine“, „vastuolu tekitamine“, „rahva ühtlus“ ja muid „kõige lopsakamaks ja eeskujulikumaks natslike ja fašistlike loosungite kopeerimiseks“. Komisjon otsustas Piibu ettepanekul hääletage 5:5 (otsustavaks sai komisjoni esimehe Viktor Pätsi hääle) lükata eelnõu arutelu edasi sügisesse.³⁵⁵ 1939. aasta sügisel eelnõu arutamisele ei tulnud. Alanud sõja tõttu ei olnud kaitseseisukorra kaotamine enam päevakorras.

Valitsuse ja valitsusmeelsete saadikute veendumus, et riigi julgeoleku ja avaliku korra kindlustamise seaduse eelnõu on kooskõlas 1937. aasta põhiseadusega, samuti Eenpalu tõlgendus avalikust korrast näitavad, kui kasutud olid olnud pikad vaidlused Rahvuskogus ühiskondliku rahu, avaliku julgeoleku ja avaliku korra tähenduse üle poliitiliste põhivabaduste piiriklauslites. Valitsus ei näinud põhiõiguste piiriklauslites takistust, kui pidas vajalikuks piirata poliitilisi põhivabadusi oma äranägemise järgi.

veel 10–12 saadikut. Valimistulemuste statistika pärineb nõukogude ajaloolaselt Olaf Kuulilt ja seda on korranud paljud autorid nii Nõukogude ajal kui ka hiljem. Vt Olaf Kuuli, *Vapsidest Isamaaliiduni: fašismi ja fašismivastase võitluse ajaloost kodanlikus Eestis* (Eesti Raamat, 1976), 219; Eerik-Juhan Truuväli, *Valimisõigus ja valimised Eestis 1917–1980. 1. osa: Valimisõigus ja kohalike esindusorganite valimised 1917–1939* (Eesti Raamat, 1986), lisa 5; Ants Ruusmann, *Eesti Vabariik 1920–1940: sisepoliitiline areng* (Tallinna Pedagoogikaülikooli Kirjastus, 1997), 137; Õie Elango et al., *Eesti maast ja rahvast: maailmasõjast maailmasõjani* (Olion, 1998), 302; Valge, *Eesti parlament 1917–1940*, 507. Riigivolikogu kujunemise kohta vt lähemalt Peep, „Eesti Vabariigi 6. Riigikogu (1938–1940) ning tema poliitiline ja õiguslik taust“, 43–50.

³⁵³ Otsetõlkes: „Veri ja muld“. Saksa natsionaalsotsialistide ideoloogia nurgakiviks kujunenud maaelu idealiseeriva ja maaharijaid ülistava õpetuse kohta vt lähemalt Clifford R. Lovin, „Blut Und Boden: The Ideological Basis of the Nazi Agricultural Program“, *Journal of the History of Ideas* 28, nr 2 (1967): 279–88, <https://doi.org/10.2307/2708423>.

³⁵⁴ Riigivolikogu üldkomisjoni protokoll nr 102, 13.04.1939, ERA.84.1.1053, 340p–341p ja 342p–343. Riigivolikogu valimistulemuste kohta vt lähemalt Randalu, „Eesti sisepoliitiline elu 1938. a“, 29–30; Pajur, „Autoritaarne Eesti“, 99. Eesti rahva liitmine või ühtsemaks kujundamine oli tollal olulisena püstitatud eesmärk, mis pidi jõudma kõigisse elu- ja õigusvaldkondadesse. 1930. aastate teise poole tsiviilõiguse reformi käigus rahva ühtluse taotluste kohta vt Marju Luts-Sootak et al., „The Private Law Codification as an Instrument for the Consolidation of a Nation from Inside: Estonia and Latvia between Two World Wars“, *Modernisation, national identity, and legal instrumentalism: studies in comparative legal history*, toim Michal Galedek ja Anna Klimasewska (Brill Nijhoff, 2020), 1:299–303, https://doi.org/10.1163/97890004417274_013.

³⁵⁵ Riigivolikogu üldkomisjoni protokollid nr 103 ja nr 104, mõlemad 18.04.1939, ERA.84.1.1053, 345–349 ja 351–354.

1.4.2. Koosolekuvabaduse korralised piirangud

1.4.2.1. Vene impeeriumilt päritud koosolekuvabaduse piirangud ja Eesti Vabariigi esmased määrused

Koosolekute pidamist Eesti Vabariigis reguleerisid lühikest aega 1905. aasta revolutsiooni järel kehtestatud avalike koosolekute ajutised eeskirjad,³⁵⁶ mis lisati esmalt Vene 1832. aasta kuritegude ennetamise ja tõkestamise seadusele (§ 115¹ lisa)³⁵⁷ ning 1916. aastal konsolideeriti Vene heakorra ja julgeoleku seadusesse³⁵⁸ (edaspidi: VHJS; §-d 258–279), ning Venemaa Ajutise Valitsuse 12. aprilli 1917. aasta määrus koosolekute ja ühingute kohta.³⁵⁹

1906. aasta ajutiste eeskirjade tähenduses loeti määramata arvu osalejatega või korraldajatele tundmatute isikute kogunemisi avalikeks koosolekuteks, v.a sama ühingu liikmete kogunemisi tingimusel, et nendel ei viibinud kõrvalisi isikuid (III.2). Õppeasutustes tohtis pidada ainult õppetööga või asutuse tegevusega seotud koosolekuid (III.3). Nii vabas õhus kui ka siseruumides peetavast avalikust koosolekust pidi kohalikele politseivõimudele ette teatama vähemalt kolm, teatud piirkondades seitse ööpäeva (III.8). Teade pidi sisaldama andmeid koosoleku teema, toimumise täpse aja ja koha, korraldajate ning ette teada olevate esinejate kohta (III.6). Võimud võisid kogunemise keelata, kui selle eesmärk või teema rikkusid kriminaalseadust või kõlblust (vn *общественная нравственность*) või kui kogunemine ähvardas ühiskondlikku rahu või julgeolekut (III.7). Vabas õhus koosoleku pidamiseks oli igal juhul vaja kubernerit, linna- või kohaliku politseiülemat luba (III.5). Avalikul koosolekul ei tohtinud viibida relvakandjad (v.a teenistusülesannete täitmisel), alaealised ja ilma õppeasutuse loata õpilased (III.8). Korra tagamise eest vastutasid korraldajad või nende nimetatud korrapidajad ning alates juhataja valimisest koosoleku juhataja (III.11). Vastutaja pidi koosoleku lõpetama ja koosolijad laiali minema, kui seda nõudis kohal viibiv ametnik või kui teistkordsele hoiatusele vaatamata kalduti teemast kõrvale, õhutati vaenu ühiskonna eri osade vahel, toimus keelatud korjandus, loata isikud koosolekult ei lahkunud või kutsuti üles mässama, vägivaldseks, võimudele mitte alluma jne (III.12, III.13 ja III.15). Eeskirjad ei reguleerinud võimuasutuste korraldatud koosolekuid, Riigiduumat valimiskoosolekuid, usulisi ja palvekoosolekuid ega politseile eelnevalt teavitatud matuserongkäike, ristikäike jm religioosseid protsessioone (IV).

1917. aasta Venemaa Ajutise Valitsuse määrukses deklareeriti, et ei siseruumides ega vabas õhus koosolekute pidamiseks ei ole tarvis mingit luba. Keelatud oli üksnes teedel

³⁵⁶ Keiser Nikolai II poolt 04.03.1906 kehtestatud avalike koosolekute ajutised eeskirjad (*О временных правилах о публичных собраниях*), VTSK XXVI (1906), 27480. Eeskirjad ilmusid eraväljandena ka eesti keeles, Artur Jung, toim, *Seadused seltside ja ühenduste, kutseühisuste, koosolekute ja kongresside, avalikkude raamatukogude ja lugemisetubade kohta ühes täiendavate seletustega ja palvekirjade ning teadaannete eeskujudega* (Postimees, 1910), 24–29. Avalike koosolekute regulatsiooni kohta enne esimest maailmasõda vt Jelistratov, *Walitsemise-õigus*, 119–24.

³⁵⁷ Vene 1832. aasta kuritegude ennetamise ja tõkestamise seadus, „Свод уставов о предупреждении и пресечении преступлений“, *Свод Законов Российской Империи*, toim Иван Д. Мордухай-Болтовский, Т. 14 (Деятель, с.а.), 107 ja 131–33.

³⁵⁸ „Устав благочиния и безопасности“, *Свод Законов Российской Империи*, Т. 14 (с.н., 1916), 53–57.

³⁵⁹ Venemaa Ajutise Valitsuse 12.04.1917 määrus koosolekute ja ühingute kohta (*Постановление о собраниях и союзах*), VSKK I 03.05.1917, 98, 540. Eesti territooriumil 1905–1989 kehtinud koosolekuseaduste võrdlust vt Jüri Põld, „Koosolekuseadused läbi aegade“, *Kleio*, nr 2 (1989): 5–8.

ja tänavatel liikluse takistamine, koosolekute pidamine raudteel ning koosolekul relva kandmine, kui selleks polnud seaduslikku alust (määruse p-d 1–3). Muus osas jäid kehtima ajutised eeskirjad.

Eesti Ajutine Valitsus kehtestas 1919. aasta veebruaris Asutava Kogu ja kohalike omavalitsuste valimise eel määruse kampaaniaürituste reguleerimiseks.³⁶⁰ Valimis-koosolekust pidi kohalikule miilitsavõimule vähemalt kaksikümmend neli tundi ette teatama (§ 1). Koosolekuid tohtis pidada üksnes siseruumides või kui ruum jäi kitsaks, sealsamas õues (§ 2). Korra eest koosolekul vastutas koosoleku kokkukutsuja ning miilits saatis koosolekule oma esindaja (§-d 3 ja 6). Miilitsa esindajal oli õigus koosoleku lõpetada, kui koosolekul õhutati kuritegevusele või agiteeriti sõjaväevõimude vastu (§ 7). Sõjaseisukorra tõttu tagati koosolekuvabadus ainult seoses valimistega ja piirangud olid veneaegsest korrast mõnevõrra rangemad.

1921. aasta alguses laiendas kindralkubernerite õigustes tegutsev siseminister Karl Einbund 1919. aasta kampaaniaürituste määruse nõudeid kõigile avalikele koosolekutele (välja arvatud registreeritud ühingute juhtorganite koosolekud) ning lisas nõude, et lisaks koosoleku ajale, kohale ja koosoleku eest vastutavale isikule peab teavituses ära näitama kõnelejate nimed ja kõnede teemad.³⁶¹

Seoses kaitseseisukorra järkjärgulise kaotamisega laiendas Vabariigi Valitsus alates 1921. aasta lõpust 1919. aasta kampaaniaürituste määruse eeskirju ka piirkondadesse, kus sõjaseadus oli kaotatud.³⁶² Valitsuse määruse eeskirjad sarnanesid 1919. aasta määruse omadele mõnede eranditega. Näiteks tuli maal koosolekust ette teatada vähemalt kolm päeva (§ 2), keelatud olid koosolekud kohtades, kus need rikkusid elanike rahu või takistasid liiklust või „harilikku tööd“ (§ 4). Kui koosolekule valiti juhataja, läks vastutus korra eest kokkukutsujalt üle juhatajale (§ 5). Politsei võis koosoleku enne toimumist keelata, kui päevakorrast nähtus, et koosolekul võidakse õhutada kuritegevusele või ülistada kuritegevust või agiteerida sõjaväevõimude vastu (§ 10). Eeskirjad ei käinud võimuasutuste korraldatud koosolekute ega registreeritud ühingute juhtorganite koosolekute kohta (§-d 14 ja 15).

Uued reeglid sarnanesid paljuski veneaegsetele ajutistele eeskirjadele. Koosolekute keelud ja piirangud ning kokkukutsumise formaalsused olid üldiselt mõõdukad ja piisavalt selged.

1.4.2.2. 1922. aasta koosolekute seadus

1922. aastal vastu võetud koosolekute seadusega³⁶³ (edaspidi: KoS) tunnistati kehtetuks vastavad Vene seadused ning Eesti valitsuse 1919. ja 1921. aasta määrused (KoS § 19). Seaduse jõustumisega muutus ühtasi kehtetuks siseministri 1921. aasta määrus.³⁶⁴

³⁶⁰ Eesti Ajutise Valitsuse 25.02.1919 määrus avalikkude koosolekute ärapidamise üle Asutava Kogu, linna, valla ja maakonnandukogude liikmete valimise asjus, RT 03.03.1919, 13, 97–98.

³⁶¹ Siseministri 11.02.1921 määrus avalikkude koosolekute pidamise kohta, RT 18.02.1921, 12, 77.

³⁶² Vabariigi Valitsuse poolt VAK § 12a alusel 01.10.1921 vastu võetud ajutine seadus koosolekute kohta maa-alal, kus sõjaseadus kaotatud, RT 13.10.1921, 88/89, 170. Eelnõu seletuskiri, ERA.31.3.2524, 2–2p.

³⁶³ Riigikogu poolt 01.06.1922 vastu võetud koosolekute seadus, RT 22.06.1922, 79, 44; jõustus 02.07.1922. Uue seaduse kohta üldiselt vt R., „Uus koosolekute seadus“, *Eesti Politseileht*, nr 30 (juuli 1922): 509–10.

³⁶⁴ Vt Tief, *Sundnormide (seaduste ja määruste) süsteemiline nimestik*, 399.

Koosolekute seadus ei reguleerinud kontserte, etendusi ja muid meelelahutusüritusi, nende kohta käis avalike ettekannete seadus.³⁶⁵

Koosolekute seaduse eelnõu töötas välja Karl Einbundi juhitud siseministeerium. Eelnõu seletuskirjas kinnitati, et kõik koosolekuvabaduse kitsendused on ette nähtud avaliku julgeoleku huvides (avaliku julgeoleku kaitse oli ainus põhiseaduse § 18 lõikega 4 lubatud piirangueesmärk). Seletuskirjas märgiti, et kõik muud kitsendused on lubamatud ja käiksid põhiseaduse nõuete vastu.³⁶⁶ Seega peeti piiriklauslit seadusandlikule võimule siduvaks suuniseks.

Algne kavatsus loobuda teavitamiskohustusest ei olnud eelnõu autorite arvates praktiliselt teostatav, kuid kohustus oli väidetavalt viidud miinimumini. Eesti nõuded pidavat sarnanema Soome omadele ning olema Saksamaa ja Prantsusmaa reeglitest tunduvalt liberaalsemad. Seletuskirjas osutati, et erinevalt Eestist oli Saksamaal teedel ja tänavatel kogunemiseks tarvis politsei luba;³⁶⁷ Prantsusmaal oli teedel ja tänavatel kogunemine täiesti keelatud ja koosolekuid ei tohtinud pidada pärast kella 11 õhtul.³⁶⁸ Peamine vastutus koosolekul korra pidamise eest pidi lasuma mitte politseil, vaid koosoleku juhatusel – nagu olla Prantsusmaal ja nagu olevat omal ajal Vene Riigiduumas soovitanud professor Maksim Kovalevski³⁶⁹. Administratiivsetele piirangutele olevat Eesti eelnõus Inglismaa eeskujul eelistatud korda rikkuvate osalejate isiklikku kriminaalvastutust.³⁷⁰ Viimase väite kinnituseks viidati seletuskirjas Inglise 1908. aasta avalike koosolekute seadusele.³⁷¹

Riigikogu üldkomisjonis eelnõusse põhimõttelisi muudatusi ei tehtud.³⁷² Üldkomisjoni ettekandja Anton Palvadre tõdes Riigikogu täiskogu ees, et eelnõu ei ole nii liberaalne nagu Inglismaal, kus ei pea koosoleku korraldamisest ette teatama, kuid teavitamiskord on kooskõlas Eesti põhiseadusega ega ole kodanikele ülemäära koormav.³⁷³

Trükiseadusega võrreldes vaieldi koosolekute seaduse üle Riigikogus vähem. Iseisvad sotsialistid Jaan Piiskar, Paul Keerdo ja Johannes Vanja ning sotsiaaldemokraat Mihkel Martna kahtlesid teavitamiskorra vajalikkuses. Nad nurisesid veel ebaselgete või liiga piiravate sätete üle, kuna need võivat anda politseile ettekäände koosoleku keelamiseks või laialiajamiseks. Piiskar taunis koosolekul korra hoidmise kohustuse panemist koosoleku juhatajale. Ta kartis, et koosoleku juhataja ei suuda hinnata, kas koosolek

³⁶⁵ Vt Maddison, „Koosolekute seadus. 1. osa“, 637.

³⁶⁶ Koosolekute seaduse eelnõu seletuskiri, ERA.31.3.2541, 10–11p; sama ERA.80.1.790, 5.

³⁶⁷ Vt Saksamaa 1908. aasta ühinguseaduse § 7 lg 1 (*Vereinsgesetz*, 19.04.1908), *Deutsches Reichsgesetzblatt* Band 1908, Nr. 18, S. 151–157. Arvutivõrgus: <https://de.wikisource.org/wiki/Vereinsgesetz> (12.10.2025);

³⁶⁸ Vt Prantsusmaa 1881. aasta koosolekuseaduse art 6 (*Loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion*), *Journal Officiel* No 178 du 1 Juillet 1881. Arvutivõrgus: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000025148185> (12.10.2025).

³⁶⁹ Maksim Kovalevski (1851–1916) oli vene õigusteaduses sotsioloogilise koolkonna rajaja, 1906. aastal Vene Riigiduumas esimese koosseisu liige ja 1907. aastast Vene Riiginõukogu liige.

³⁷⁰ Vt Koosolekute seaduse eelnõu seletuskiri, ERA.31.3.2541, 10. Samuti üldkomisjoni ettekandja Anton Palvadre seletus eelnõu esimesel lugemisel, Riigikogu I koosseisu VI istungjärgu protokoll nr 123, 19.05.1922, 244–245.

³⁷¹ Public Meeting Act 1908. Arvutivõrgus: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Edw7/8/66/pdfs/ukpga_19080066_en.pdf (12.10.2025).

³⁷² Riigikogu üldkomisjoni seletuskiri, ERA.80.1.790, 19.

³⁷³ Riigikogu I koosseisu VI istungjärgu protokoll nr 123, 19.05.1922, 244–246.

püsib kavandatud teema raames ega sisalda seadusvastast tegevust.³⁷⁴ Ettekandja Palvadre pidas politseikiusu hirmu Vene ajast pärinevaks asjata kartuseks. Ta selgitas komisjoni arusaama, millal võib politsei avalikku julgeolekut vahetult ähvardava (§ 15 p 2) koosoleku lõpetada. Selle järgi ei andvat koosoleku lõpetamiseks alust kõnedes sisalduvad „suusõnalised süüteod“ (tõenäoliselt mõeldi avaliku korra vastaseid kõnedes vm suulises väljenduses avalduvaid süütegusid), kui need ei tõuganud vahetult kuriteo toimepanemisele ega mobiliseerinud koosolekut tervikuna või selle enamust valmisolekule kuritegu toime panna.³⁷⁵

Seadus koosoleku mõistet ei defineerinud. Korrakaitstajatele mõeldud selgitustes loeti koosolekuks inimeste tahtlikku ja teadlikku kogunemist, kus osalejate vahel valitses side – see eristas koosolekut juhuslikult kokku saanud inimhulgast.³⁷⁶ Mingi kogunemise koosolekuna käsitlemiseks vajalikku osalejate minimaalset arvu seadus ette ei kirjutanud. Vabas õhus ei tohtinud koosolekuid pidada öhtul kella 23-st kuni hommikul kella 6-ni (KoS § 4). Ilma loata ei tohtinud vabas õhus pidada koosolekut lähemal kui 500 meetrit Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse asukohale, diplomaatilistele esindustele ja kaitseväge väeosadele (§ 3 p 2). Ajaline ja ruumiline piirang ei kehtinud siseruumides peetud koosolekutele. Koosolekut ei tohtinud üldse pidada raudteel (§ 3 p 1), mujal oli keelatud liikluse takistamine (§ 2). Keelatud oli koosolekule relvade kaasavõtmine (§ 5).³⁷⁷

Koosolekuvabadus põhiõigusena oli tagatud üksnes kodanikele (PS § 18 lg 1), kuid seadus koosolekul osalema õigustatud isikute ringi ei piiranud. István Csekey hinnangul olid mittekodanikud siin kodanikega võrdsustatud.³⁷⁸ Küll aga tohtis koosolekut kokku kutsuda ja juhatada üksnes täisealine ja teovõimeline Eesti Vabariigi kodanik (KoS § 6).

Üldjuhul pidi politseile ette teatama kuus tundi siseruumis peetavast ja kaksteist tundi vabaõhukoosolekust (KoS § 7). Ette teatama ei pidanud valimiskoosolekute (st kampaniaperioodil peetavatest koosolekute), ühe käitise tööliste või ühe ühingu liikmete koosolekute, jumalateenistustest, matuserongkäikudest, isiklike kutsetega koosviibimistest ja kohalikus lehes avaldatud kuulutusega üritustest (§-d 10 ja 18). Teates tuli ära näidata koosoleku koht, aeg ja teema, kokkukutsuja ning koosoleku juhatajate andmed (§ 8). Politsei pidi viivitamatult väljastama teate esitajale kviitungi teate kättesaamise kohta (§ 9).

Koosoleku juhataja vastutas selle eest, et koosoleku teema vastaks teadaandele. Juhataja pidi tagama koosolekul korra, eemaldama koosolekult seal õigustamatult viibivad isikud ning kutsuma korrale või lõpetama koosoleku, kui kõned või vaidlused sisaldasid kuriteo tunnuseid või kutsusid üles kuriteo toimepanemisele (KoS § 13). Politsei võis saata koosolekule oma ametivormis esindaja (§ 14). Politseinikul oli õigus koosolek lõpetada ja koosolijad laiali saata, kui koosolek vahetult ähvardas avalikku julgeolekut või takistas liiklust või kui koosolekul tekkisid vägivaldsed kokkupõrked (§ 15). Lõpetatuks kuulutatud koosolekul osalejad pidid viivitamatult laiali minema (§ 17). Korrapidamise ja politsei sekkumise reeglid ei käinud ühe käitise tööliste või ühe ühingu liikmete koosolekute, jumalateenistuste, matuserongkäikude ja isiklike kutsetega

³⁷⁴ Riigikogu I koosseisu VI istungjärgu protokollid nr 126, 26.05.1922, 343–365, ja nr 127, 30.05.1922, 394–408.

³⁷⁵ Riigikogu I koosseisu VI istungjärgu protokoll nr 127, 30.05.1922, 406.

³⁷⁶ Maddison, „Koosolekute seadus. 1. osa“, 637.

³⁷⁷ Eugen Maddison, „Koosolekute seadus. 2. osa“, *Eesti Politseileht*, nr 39 (september 1922): 653–654.

³⁷⁸ István Csekey, *Haldusõiguse lühike kursus*, toim Bruno Pärli (B. Pärli, 1931), 114.

koosviibimiste kohta (§ 18). Kõik need piirangud ja formaalsused ei erinenud oluliselt veneaegsetest.

Konstantin Trakmanni meelest sisaldas koosolekute seadus lünki, mille täiteks kasutati 1925. aasta sundmäärust nr 7.³⁷⁹ Viimane andis näiteks politseile võimaluse keelata ohtliku päevakorraga koosolek või saata laiali koosolek, millel kutsuti üles kuritegevusele. Seejuures ei olnud oluline, kas kedagi vahetult ähvardati (§-d 3 ja 7). Trakmanni arvates oleks võinud need sätted kirjutada koosolekute seadusesse ja see olnuks ka siis igati kooskõlas põhiseadusega.³⁸⁰

1.4.2.3. Jaan Tõnissoni valitsuse katse piirata koosolekuvabaduse kuritarvitamist 1933. aastal

Eelmises jaotises mainitud 1933. aasta poliitiliste põhivabaduste kuritarvitamise vastase eelnõuga taheti ainsa koosolekuid puudutava muudatusega anda politseile õigus koosolek lõpetada juhul, kui juhatuse ei lõpetata või ei suuda lõpetada süütegudele ässitavaid või süüteo tunnustele vastavaid kõnesid või vaidlusi (KoS § 15 muudatus).³⁸¹ See oli täpselt Trakmanni soovitatud täiendus. Hiljem sisaldus samasisuline eeskiri 1938. aasta koosolekute seaduses.

1.4.2.4. 1938. aasta koosolekute seadus

1938. aasta kevadel koosolekuseaduse asendanud uus koosolekute seadus³⁸² (edaspidi: UKoS) kehtestas ajavaimule vastavalt koosolekuvabadusele täiendavaid piiranguid. Koosolekul oli keelatud teha avaldusi, mis riivasid Eesti riigi ja eesti rahvuse au; väärhindasid, õdnestasid või eitasid kehtivat riigikorda; kõigutasid lugupidamist riigi juhtivate võimukandjate ja riigi- ning omavalitsusasutiste vastu; halvasid riigikaitset või rikkusid riigi välispoliitilisi suhteid; õhutasid vaenu või tekitasid vastuolusid üksikute rahvakihtide või muude ühiskondlike rühmitiste vahel või kahjustasid „ühiselulise solidaarsuse“ või „rahva ühtluse“ kujunemist mingil muul moel (UKoS § 5 lg 1 p-d 1–4 ja 6). Seadust tutvustavates ülevaadetes põhjendati keelde põhiseaduses fikseeritud „kodanike põhiõiguste alustega“, mille järgi „kodanik ei või kasutada oma põhiseaduslikke vabadusi riikliku ühiskonna kahjuks“.³⁸³

Neid „kodanike põhiõiguste aluseid“ tutvustati lähemalt seaduse seletuskirjas: „Põhiseaduse II peatüki järgi sõltuvad kodaniku õigused ja vabadused tema kuulumusest riiklikku ühiskonda, kusjuures iga kodaniku ülimalt kohuseks on olla ustav Eesti riigile. Sellest järgneb, et põhiseaduslikud õigused ja vabadused kuuluvad ainult Eesti kodanikele, ja teiseks, et Eesti kodanik ei või kasutada temale kuuluvaid õigusi ja vabadusi jättes

³⁷⁹ Siseministri 18.02.1925 sundmäärus nr 7, RT 10.03.1925, 39/40, 188–189; jõustus „väljapanekuga kohtadel“ (p 15). Vt lähemalt allpool 1.5.5.

³⁸⁰ Trakmann, „Kaitseiseseisukorra äramuutmise tingimustest. 1. osa“, 33–34.

³⁸¹ Sõna-, koosolekute ja ühinguise ning nende liitudesse koondumise vabaduse kurjasti tarvitamise vastu võitlemise seaduse eelnõu ja seletuskiri, ERA.31.3.920, 6 ja 13–14; sama ERA.80.5.618, 6–7.

³⁸² Riigihoidja 19.04.1938 dekreediga kehtestatud koosolekute seadus, RT 26.04.1938, 42, 395; jõustus 06.05.1938. Ülevaadet uue seaduse nõuetest vt „Uus koosolekute seadus“, *Politseileht*, nr 9 (mai 1938): 244–45; Eduard Mets, „Koosolekud. 1. osa“, *Politseileht*, nr 18 (oktoober 1939): 422–25; Eduard Mets, „Koosolekud. 2. osa“, *Politseileht*, nr 19 (oktoober 1939): 441–43.

³⁸³ „Koosolekute vabaduse piirid“, *Päevaleht* nr 107, 21.04.1938, 2; „Uus koosolekute seadus“, 245.

tähelepanemata tema õiguste ja vabaduste sõltumust ta kuulumusest Eesti riiklikku ühiskonda ning sellest tulenevat kohustust olla ustav Eesti riigile. Üheks sääraseks kodaniku õiguseks ehk vabaduseks on ka koosolekute vabadus, mille kasutamisel tuleb arvestada peale eeltoodu ka veel avaliku rahu ja julgeoleku huve Põhiseaduse § 17 kohaselt.³⁸⁴ Seletuse sõnastus annab tunnistust, et koosolekuvabaduse piiranguid põhjendati lisaks piiriklauslile üldise lojaalsuskohustusega (PS § 8), kusjuures lojaalsuskohustusest tulenevaid piiranguid rõhutati eriliselt ning § 17 piirangueesmärke mainiti justkui möödamminnes.

Uue seaduse järgi oli Vabariigi Valitsusel õigus keelata poliitiliste koosolekute pidamine teatavaks ajaks (§ 5 lg 2). Seejuures ei defineerinud seadus poliitilist koosolekut ega seadnud valitsuse piirangule tähtaega. Uued olid piirangud, mille järgi ei tohtinud koosolekust osa võtta joobnud isikud ning ilma kooli juhataja ja politsei kirjaliku loata alaealised (§ 4). Samuti uudse nõudena pidid koosoleku korraldajad ja juhatajad oskama eesti keelt (§ 6 lg 2).

Siseruumides peetud koosolekust etteteatamise tähtaeg pikenes kahekümne neljale tunnile ja vabas õhus peetud koosolekust neljakümne kaheksale tunnile (UKoS § 7 lg 2). Kui koosolek kavatseti korraldada lippude, embleemide, plakatite või muude kujutistega, tuli esitada teadaandes nende kujutiste kirjeldus (§ 10 lg 1). Politsei võis keelata osade või kõigi kujutiste kasutamise (§ 10 lg 2). Kui koosoleku sisuks oli loeng, tuli teadaandes ära näidata loengupidaja andmed (§ 9). Erinevalt varasemast tuli teavitada ka ühingute organite koosolekutest, kui koosolekul viibis mitteliikmeid, ja isiklike kutsetega koosolekutest (vrd § 26).

Koosoleku juhatajate ülesandeid täpsustati. Koosolek tuli lõpetada muu hulgas koosoleku teemast kõrvale kaldumisel, eespool nimetatud keelatud avalduste tegemisel või kui koosolek muutus ohtlikuks riigi julgeolekule, avalikule korrale või kõlblusele (UKoS § 21 p-d 1, 5 ja 6). Kui juhatus seaduse piiridest väljuvat koosolekut ei lõpetanud, võis seda teha kohal viibiv politseiametnik (§ 23 lg 2).

Uut seadust kommenteerinud noor jurist Eerik Hiidna (aastani 1936 Erich Hiob) väitis ajakirjas ERK, et „põhiseadus määrab koosoleku pädevuse negatiivselt: koosolekuid võib pidada vaid siis, kui ei rikuta avaliku rahu ja julgeoleku nõudeid“ ning ühiskondliku solidariteedi säilitamise nõudeid, kusjuures neid nõudeid konkretiseerivad eespool kirjeldatud keeldude loend ja juhud, mil riigivõim võib koosoleku lõpetada (UKoS § 5 ja 21).³⁸⁵ See väide ilmestab uue põhiseaduse ideoloogiat, mille järgi põhiõigused ei kaitsnud mitte isiku loomulikku olekut (vabadust), vaid olid isikule riiklikult omistatud ja seega riiklikult doseeritud õigused. Hiidna tõdes veel, et koosolekuga julgeoleku ja solidariteedi ohustamise üle otsustamisel on haldusvõimul piiramatu kaalutlusõigus. Samuti väitis ta, et koosolekust teavitamine oli sisuliselt loamenetlus, kuna politseiprefektil oli teavituse kohta kviitungi väljastamisel kaalutlusõigus.³⁸⁶

Hiidna järeldustega võib nõustuda. Kui uus trükiseadus kopeeris sõnavabadust piiravaid sundmäärusi, siis koosolekutel keelatud avalduste loetelu oli suures osas originaalne. Ühine joon uue trükiseadusega oli keeldude ebamäärasus (nt rahvuse au riivamine, riigijuhtide ja riiklike institutsioonide vastu lugupidamise kõigutamine jne). Nende

³⁸⁴ Kaarel Eenpalu riigihoidjale, 11.04.1938, ja koosolekute seaduse seletuskiri, ERA.31.3.2836, 3 jj (pagineerimata).

³⁸⁵ Eerik Hiidna, „Kehтивast koosolekute korraldusest“, *ERK: üld-, majandus- ja kultuuripoliitiline ajakiri*, nr 4 (1939): 174.

³⁸⁶ Samas, 174–76.

mõistete sisustamine ja seega koosolekuvabaduse piiramine oli täielikult haldusvõimu meelevaldas ning oma ebamäärasusega riivasid need piirangud tugevalt õiguskindluse põhimõtet. Vene 1905. aasta revolutsiooni järgsete eeskirjadega võrreldes võimaldas Eesti 1938. aasta seadus oluliselt intensiivsemat koosolekuvabaduse piiramist.

1.4.3. Ühinemisvabaduse korralised piirangud

1.4.3.1. Vene impeeriumilt päritud ühinemisvabaduse piirangud

Eesti Vabariigi loomisel reguleerisid ühingute ja liitude tegevust Vene 1906. aasta ajutised eeskirjad,³⁸⁷ millest osa lisati esmalt 1832. aasta kuritegude ennetamise ja tõkestamise seadusele (§ 118¹ lisa) ja hiljem konsolideeriti heakorra ja julgeoleku seadusesse (§-d 218–257) ning ametiühingute kohta käinud osa lisati tööstusseadusele³⁸⁸ (§ 11 märkuse nr 5 lisa). Eesti õiguskorda tulid üle veel erisätted sõjaväelaste ühingutes osalemise kohta (VHJS § 225 lisa) ning eespool (1.4.2.1) mainitud Venemaa Ajutise Valitsuse 12. aprilli 1917. aasta määrus koosolekute ja ühingute kohta.

1906. aasta eeskirjade järgi ei olnud ühingute ja liitude asutamiseks tarvis võimude luba (I.2). Asutamise kohta esitati kubernerile või linnapeale teade ning kui kahe nädala jooksul vastava kohaliku komisjoni („seltsiasjade komisjoni“; vn *Губернское или Городское по делам об обществах Присутствие*) põhjendatud otsusega ühingu ei keelatud, võis see tegevust alustada (I.17). Ühingute liitude ning osakondi omavate või juriidilise isiku staatust soovinud ühingute põhikirjad tuli komisjonis registreerida (I.3 ja I.20). Sellised ühingud võisid tegevust alustada alles pärast registrisse kandmist (I.23). Keelatud olid ühingud, mille eesmärgid olid vastuolus kõlbluse või kriminaalseadustega või ähvardasid ühiskondlikku rahu või julgeolekut, samuti välismaalt juhitud poliitilised ühingud (I.6). Ühinguid asutada ja nendesse kuuluda ei tohtinud alaealised ja õpilased; üliõpilaste ühingutesse kuulumist võidi piirata ülikooli põhikirjaga (I.7). Avalikud teenistujad ning raudtee- ja sideettevõtete töötajad tohtisid asutada ainult mittepoliitilisi heategevuslikke ja vastastikuse abistamise ühingu (I.9 ja I.10). Kui ühingu tegevus ähvardas ühiskondlikku julgeolekut ja rahu või oli selgelt kõlblusvastane, võis kuberner või linnapea ühingu tegevuse peatada ning taotleda komisjonilt ühingu sundlõpetamist (I.35). Ajutisi eeskirju või oma põhikirja rikkunud ühingud sundlõpetati komisjoni, teatud juhtudel siseministri või muu haldusorgani otsusega (I.3, I.11 ja I.33). Asjast huvitatud isikutele (ühingu asutajatele või esindajatele) anti võimalus osaleda komisjoni istungil sundlõpetamise küsimuse arutamisel (I.37). Komisjoni otsuse võis kahe nädala jooksul vaidlustada valitsevas senatis, mille otsus oli lõplik (I.38 ja I.40).

³⁸⁷ Keiser Nikolai II poolt 04.03.1906 kehtestatud ühingute ja nende liitude ajutised eeskirjad (*О временных правилах об обществах и союзах*), VTSK XXVI (1906), 27479. Eeskirjad ilmusid eraväljaandena ka eesti keeles. Jung, *Seadused seltside ja ühenduste, kutseühisuste, koosolekute ja kongresside, avalikkude raamatukogude ja lugemisetubade kohta ühes täiendavate seletustega ja palvekirjade ning teadaannete eeskujudega*, 5–14. Ühingute regulatsiooni kohta Vene õiguses vt lähemalt Jelistratov, *Walitsemise-õigus*, 119–120 ja 124–127; Maddison, „Ühingud ja liidud“, 710–11; Eugen Maddison, „Uue ühingute ja nende liitude seaduse eelnõu puhul. 2. osa“, *Eesti Politseileht*, nr 12 (märts 1924): 188.

³⁸⁸ Vene tööstusseadus, „Устав о промышленности“, *Свод Законов Российской Империи*, toim Иван Д. Мордухай-Болтовский, Т. 11, ч. II (Деятели, с.а.), 1258–60. Eesti keeles, Jung, *Seadused seltside ja ühenduste, kutseühisuste, koosolekute ja kongresside, avalikkude raamatukogude ja lugemisetubade kohta ühes täiendavate seletustega ja palvekirjade ning teadaannete eeskujudega*, 17–22.

1917. aasta Venemaa Ajutise Valitsuse määruses deklareeriti kõigi Venemaa kodanike õigust asutada ilma eriloata mittetulundusühinguid eesmärkidel, mis ei olnud vastuolus kriminaalseadustega (määruse p-d 4 ja 8). Mittetulundusühing tuli registreerida kohtuvõimu juures ainult juhul, kui sooviti juriidilise isiku staatust (p 6), muidu võis ühing tegutseda ka ilma registreerimata. Ühingud võisid moodustada omavahel liite ja teha lepingu alusel koostööd välismaiste ühingutega (p 5). Ühinguid sundlõpetada (kasutati terminit „sulgeda“) võis ainult kohtuotsuse alusel ja ainult juhtudel, kui ühingu tegevusega taotleti kriminaalseadustega keelatud eesmäärke (p 7). Muus osas reguleerisid ühingute asutamist ja tegevust ajutised eeskirjad.

Eestis kujunenud praktika kohaselt ei lubatud ühingutel astuda välismaiste ühingute ja liitude liikmeks, kuna see raskendas õiguskaitseorganite järelevalvet ühingute tegevuse üle.³⁸⁹ Tõenäoliselt kardeti välismaist, eelkõige Nõukogude Venemaalt lähtuvat poliitilist mõju Eesti ühingutele. Riigikohtu tõlgenduse järgi tagas põhiseaduse § 18 lg 2 ühinemisvabaduse üksnes Eestis sees.³⁹⁰ Samas ei olnud ühingutele keelatud välismaiste organisatsioonide seisukohtade tunnustamine, kui seisukohad ei olnud seadusvastased.³⁹¹

Kuna ühinguid registreerivates Eesti kohtutes kujunes erinev ühingute sundlõpetamise praktika (osad kohtud lõpetasid ühinguid politsei palvel, osad keeldusid sellest pädevuse puudumise põhjendusega), selgitas Riigikohtu üldkogu 1924. aastal, et sundlõpetamise otsuseid peab langetama kriminaalkohus, kes ühtlasi tuvastab ühingu tegevuses kriminaalseaduste rikkumise.³⁹²

1.4.3.2. 1919. aasta seltside registreerimise kord

Ühinemisvabadust reguleerivatest omariiklikest õigusaktidest esimene oli 1919. aasta märtsis kehtestatud seltside registreerimise kord (edaspidi: SRegK).³⁹³ Kord reguleeris eraõiguslike tulundus- ja mittetulundusühingute registreerimist (§-d 2 ja 4). Avalik-õiguslike ühingute ja liitude registreerimine oli võimalik ainult eriseaduse alusel.³⁹⁴

Ühingu registreerimiseks tuli esitada juhatuse asukoha rahukogule (st teise astme kohtule) avaldus koos ühingu põhikirjaga (SRegK § 8). Seltside registreerimise kord nõudis küll kõigi ühingute registreerimist (§ 1), kuid Eugen Maddisoni selgitusel oli ühingutel jätkuvalt lubatud tegutseda ka seltsinguna ehk registreerimata kujul.³⁹⁵ Registreeritud ühingute põhikirjas tuli muu hulgas ära näidata ühingu eesmärk, liikmete vastuvõtmise ja väljaarvamise kord, üldkoosoleku kokkukutsumise ja otsuste langetamise kord, juhatuse pädevus ja juhatuse liikmete valimise kord (SRegK § 11). Riigikohus

³⁸⁹ Vt Maddison, „Ühingud ja liidud“, 710.

³⁹⁰ Vt RKAoo 19.06.1923 nr 719-I Tallinna Filatelistide Seltsi asjas, ERA.1356.2.2618, 5–5p. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivsakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 301. Kohtud keeldusid registreerimast filatelistide põhikirjamuudatust, mille järgi selts võis astuda välismaa liitudesse.

³⁹¹ Vt nt RKAoo 13.11.1925 nr 1439-I Tallinna Metallitöölise Ametiühisuse asjas, ERA.1356.2.2623, 8–10. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivsakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 302–303. Vt lähemalt allpool 3.4.4.

³⁹² RKÜKo 19/24.11.1924 nr 91 kohtuministri selgitustaotluse asjas (ühingute sundlõpetamine), ERA.1356.1.689, 8–11. Avaldatud „Nr 10“, *Riigikohtu otsused* (1925), 25–28.

³⁹³ Eesti Ajutise Valitsuse poolt 21.03.1919 vastu võetud seltside, ühisuste ja nende liitude registreerimise kord, RT 27.03.1919, 18, 44.

³⁹⁴ Vt RKÜKo 04.12.1922 nr 28 töölisanemate keskkomitee asjas, ERA.1356.1.181, 6–7p.

³⁹⁵ Maddison, „Ühingud ja liidud“, 711.

selgitas 1922. aastal, et ühingu eesmärk peab olema põhikirjas ära näidatud selgelt ja täpselt ja ilma peidetud tagamõtteta.³⁹⁶ Kuigi seaduse nõudeid ei tulnud põhikirjas korrata, pidid kohustuslikud punktid olema sõnastatud piisavalt selgelt.³⁹⁷

Ühingu registreerimise avalduse vaatas kohus läbi ühe kuu jooksul. Kui ta ei teinud selle aja jooksul keelduvat otsust, loeti ühing asutatuks ja võis alustada tegevust (SRegK § 13). Registreerimisest võis keelduda üksnes juhul, kui põhikiri ei vastanud seadusele (§ 16). Keelduvat otsust tuli põhjendada ja selle peale võis ühe kuu jooksul esitada revisjonikaebuse Riigikohtule (§-d 17 ja 19). Riigikohus vaatas kaebuse läbi avalikul kohtuistungil ühe kuu jooksul (§ 21). Ühingu asutajaid istungile ei kutsutud, kuid kohale ilmunud asutajad kuulati ära (§ 23). Asutamisel kanti ühing kohtu peetavasse registrisse ja asutamise kohta avaldati teade Riigi Teatajas (§ 15). Põhikirjamuudatuste registreerimine toimus sama korra järgi (§ 25). Seltside registreerimise kord sätestas seega üksnes vormilisi piiranguid ühinemisevabadusele, sisulised piirangud tulenesid jätkuvalt veneaegsetest õigusaktidest.

1.4.3.3. 1925. aasta riigikorra kaitse seadus

1924. aasta 1. detsembri riigipöördekatse³⁹⁸ järel tõdeti, et ühinemisevabaduse regulatsioon (st Venemaa Ajutise Valitsuse määrus) on liiga liberaalne ning riigivastaste ühingute sulgemisvõimalus üksnes kriminaalkohtu otsusega liiga keeruline ja aeganõudev.³⁹⁹ Kohtuminister Rudolf Gabreli juhitud komisjon töötas mõne nädala jooksul välja eelnõu, mis karmistas karistusi riigivastaste süütegude eest ja võimaldas kommunistliku internatsionaali põhimõtteid järgivate või ka muude Eesti iseseisvust eitavate ühingute sulgemist ning nende saadikute eemaldamist Riigikogust ja kohalikest volikogudest.⁴⁰⁰

Erakorraliste sündmuste ajal menetleti eelnõu kiiresti ja riigikorra kaitse seadus võeti vastu 1925. aasta veebruaris. Seadus keelas igasuguse ühinemise tegevuseks, mis oli sihitud Eesti põhiseadusega kehtestatud riigikorra või ühiskondliku korra vägivaldsele muutmisele, Eesti Vabariigi territoriaalse terviklikkuse kahjustamisele või Eesti Vabariigi iseseisvust eitava propaganda arendamisele (RKKS § 1). Keelatud tegevust arendavad ühingud võis siseminister sundlõpetada (sulgeda). Sulgemisotsuse peale võis suletud ühingu iga liige kaevata ühe kuu jooksul halduskohtusse (§ 2).

Seaduse ülejäänud sätted keelustasid riigivastaste ühingute valimisnimekirjade osalemise Riigikogu ja kohalikel valimistel (RKKS II ja III osa), võimaldasid siseministril tunnistada kehtetuks keelatud ühingute valimisnimekirjad (sõltumata valimisnimekirja nimetusest) kohalikel valimistel ja tagandada nende saadikud kohalikest volikogudest (§ 3). Niisamuti sai Riigikogu tunnistada kehtetuks keelatud ühingute valimisnimekirjad Riigikogu valimistel (II osa). Siseministri otsuse võisid valimisnimekirja liikmed vaid-

³⁹⁶ RKAoo 16.06.1922 nr 910 Harjumaa Kiutööliste Ühisuse asjas, ERA.1356.2.2542, 9–10. Vt lähemalt allpool 3.4.2.

³⁹⁷ Vt RKAoo 20.01.1925 nr 943-I Tartu Puutööliste Ühingu asjas, ERA.1356.2.2639, 7–8. Väljavõtte Valge, *Riigikohtu administratiivsakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 301–2. Vt lähemalt allpool 3.4.3.

³⁹⁸ Edaspidi kasutatakse ka selle riigipöördekatse rahvalikku lühemat nimetust „detsembrimäss“.

³⁹⁹ Riigikorra kaitse seaduse seletuskiri, ERA.31.3.591, 2–2p.

⁴⁰⁰ Riigikorra kaitse seaduse eelnõu ja seletuskiri, ERA.31.3.591, 2–2p ja 10–11. Sama Riigikogu II koosseisu VII istungjärgu protokollide lisades nr 21–22, 155–158. Eelnõu tutvustust ajakirjanduses vt „Uus seadus riigikorra kaitseks“, Postimees nr 3, 04.01.1925, 2.

lustada ühe kuu jooksul halduskohtus (§ 3). Ühtlasi karmistati karistusi riigivastaste kuritegude eest ja kõige raskemate tegude eest võimaldati karistusena rakendada surmanuhtlust (IV osa).

Riigikorra kaitse seaduse eelnõu esimesel lugemisel kritiseeris vasakpoolne opositsioon seaduse liiga laia rakendusala ja väljendas muret, et seaduse alusel võidakse keelata ka sotsiaaldemokraatlik poliitika. Sotsiaaldemokraat eraadvokaat Aleksander Jõeäär sõnas Riigikogu ees: „Iga revolutsioon on vägivald, sotsialistlik internatsionaal tunnistab lõppsihina sotsiaalset revolutsiooni ja kui see nii on, siis minu arvates peate teie tunnistama, et ka selle internatsionaali tegutsemine on selleks sihitud, et lähemas või kaugemas tulevikus olemasolevat ühiskondlikku korda revolutsiooni läbi kukutada, ja seega siis on teil täielik võimalus seda seadust tarvitada ka sotsialistlike erakondade vastu, kes selle internatsionaali poolt ülesseatud sihtides tegutsevad“.⁴⁰¹ Seda lauset tsiteerisid vabadussõjalased 1933. aastal sotsiaaldemokraatliku erakonna sulgemist nõudva seaduseelnõu põhjendusena kui tõendit sotsialistide riigivastaste eesmärkide kohta.⁴⁰² Jõeääre väide oli tegelikult retooriline reaktsioon minister Gabreli vahelehuudele, et keelatud on üksnes ühiskondliku korra vägivaldne muutmine. Jõeäär jätkas kõnet tõdemusega: „Mina arvan, et sarnast erakorralist vajadust Eesti riigikorra kaitseks erilist seadust sotsialistliku internatsionaali vastu välja anda praegusel silmapilgul, kus selle internatsionaali seisukoht piiriiriikide küsimuses teada, küll olemas ei ole.“⁴⁰³

Nimelt oli Riigikogu üldkomisjon jättnud eelnõust välja viite kommunistlikule internatsionaalile ja lisanud keelatud teona ühiskondliku korra vägivaldse muutmise.⁴⁰⁴ Seaduse rakendusala laiendamist oli soovitanud Riigikohtu esimees Kaarel Parts, kes märkis, et keelatud äärmuslike vooludena tuleks sel juhul ära nimetada ka näiteks anarhistid ja monarhistid.⁴⁰⁵ Riigikorra kõrval ühiskondliku korra vägivaldse muutmise keelu lisamist oli soovitanud Gabrel.⁴⁰⁶

Põhilised vaidlused riigikorra kaitse seaduse menetlemisel ei käinud siiski keelu ulatuse ega ühingute sulgemise, vaid kohaliku omavalitsuse saadikumandaatide kehtetuks tunnistamise üle. Jõeäär ja tema erakonnakaaslane Johan Jans ning iseseisev sotsialist Oskar Gustavson heitsid paremerakondadele ette, et nood loodavad Tööraha Ühise Väerinna saadikute eemaldamisega saada ise võimu mitmes omavalitsuses. Sotsialistide arvates rikkus saadikukohtade ümberjagamine põhiseaduse §-ga 76 garanteeritud valimiste proportsionaalsuse põhimõtet. Nad väitsid, et isegi sõjaväeprokurör ei pidanud kõiki ühise väerinna saadikuid kommunistideks, vaid paljud olid nimekirja sattunud juhuslikult, samuti oli neid, kes olid hiljem saadikurühmast lahkunud. Valimisnimekirja kuulumise alusel automaatselt *en bloc* volikogust eemaldamine rikkus kriitikute arvates õiguse üldpõhimõtteid. Jans toonitas, et süüküsimus on individuaalne ja mandaate ei saa kehtetuks

⁴⁰¹ Riigikogu II koosseisu VII istungjärgu protokoll nr 193, 05.02.1925, 541.

⁴⁰² „Sotsialistide sihiks maksva riigikorra kukutamine“, Võitlus nr 121, 16.12.1933, 4. Artur Sirk kordas tsitaati 17.12.1933 vabadussõjalaste kongressil peetud kõnes. „Vabadussõjalaste liikumise uus ajajärk“, Võitlus nr 122, 19.12.1933, 5–6. Vabadussõjalaste eelnõu kohta vt allpool 1.4.3.6.

⁴⁰³ Riigikogu II koosseisu VII istungjärgu protokoll nr 193, 05.02.1925, 541.

⁴⁰⁴ Valitsuse eelnõu kõlas: „§ 1. Igasugune ühinemine tegevuseks, mis on sihitud selle poole, et ellu viia kommunistliku internatsionaali põhimõtteid või üldse arendada Eesti vabariigi iseseisvust eitavaid ideesid või vägivaldselt muuta Eesti vabariigis põhiseadusega maksmapandud riigikorda või lahutada vabariigi küljest mõnda tema osa, on keelatud.“ Riigikogu II koosseisu VII istungjärgu protokollide lisa nr 21, 155.

⁴⁰⁵ Riigikogu II koosseisu VII istungjärgu protokollide lisa nr 24, 159.

⁴⁰⁶ Vt Riigikogu II koosseisu VII istungjärgu protokoll nr 194, 12.02.1925, 568.

tunnistada ilma kaalumiset ja konkreetse saadiku süü tuvastamiseta; viimast sai teha üksnes kriminaalkohus, mitte siseminister. Isegi kristlik rahvaerakondlane Juhan Albert Luur soovitas, et saadikute väljaarvamine ei toimuks automaatselt, vaid oleks kaalutlusotsus.⁴⁰⁷ Osad neist argumentidest kõlasid hiljem Riigikohtus Kaarel Baarsi jt (1926 ja 1927) ning Karl Kingissepa, Johannes Undi jt (1930) valimiskaebuste asjades (vt allpool 2.4.1.2 ja 3.4.8). Riigikogu lükkas kõik muudatusettepanekud tagasi. Siseminister Einbund väitis kriitikutele vastu, et kohalike saadikute eemaldamine ei olegi automaatne, vaid saadikurühma eemaldamiseks tuleb tuvastada rühma liikmete riigikorravastane tegevus ja teha motiveeritud otsus.⁴⁰⁸

Nii üldkomisjoni ettekandja, Põllumeeste Kogude saadik advokaat Johan Holberg kui ka siseminister Einbund nimetasid riigikorra kaitse seadust ajutiseks meetmeks.⁴⁰⁹ Tegelikult kehtis seadus 1940. aastani. Seadust muudeti ainult ühe korra: 1934. aasta märtsipöörde järel lühendas Konstantin Päts dekreediga ühingute sulgemise ja volikogu liikmete tagandamise peale halduskohtule kaebuste esitamise tähtaega ühelt kuult kolmele päevale, kusjuures tähtaeg hakkas kulgema otsuse avaldamisest Riigi Teatajas (mitte kättetoimetamisest). Samuti laiendas ta volikogust eemaldamise võimalust üksikutele saadikutele, kui need on seadusega keelatud „sihid omaks võtnud või oma tegevuses nende elluviimise poole kaldunud“ ning kaotas volikogu koosseisust üle 30% eemaldamisel kordusvalimiste korraldamise nõude (RKKS §-d 2 ja 3).⁴¹⁰

Riigikorra kaitse seadusega võimaldatud ühinemisvabaduse piirangud mahtusid põhiseadusliku piiriklausli (avaliku julgeoleku kaitse) raamidesse, olid piisavalt selged ja kohtulikult kontrollitavad. Seega vastasid need piirangud seaduslikkuse ja allpool (2.1.1) käsitletud kohturiigi põhimõtetele. 1934. aastal kaebetähtaja lühendamine riivas küll kohtukaebeõigust, kuid kohtulik kontroll säilis, mistõttu ei saa rääkida õigusriigi põhimõtte rikkumisest.

1.4.3.4. 1926. aasta ühingute ja nende liitude seadus

Ühinemisvabadust reguleerivad veneaegsed seadused asendati 1926. aastal vastu võetud ühingute ja nende liitude seadusega (edaspidi: ÜLS).⁴¹¹ Samal ajal võeti vastu ühingute registreerimise seadus (edaspidi: ÜRegS),⁴¹² mis asendas 1919. aasta seltside registreerimise korra. Ühingute ja nende liitude seadus kehtis asendamiseni 1938. aastal, peamiselt tehniline registreerimise seadus kehtis muutmata kujul 1940. aastani.

Ühingute ja nende liitude seadus võeti vastu alles teisel katsel. Konstantin Pätsi esimene valitsus esitas ühingute seaduse eelnõu Riigikogu menetlusse juba 1922. aastal. Eelnõu oli välja töötanud ministeeriumite vaheline komisjon siseminister Karl Einbundi

⁴⁰⁷ Riigikogu II koosseisu VII istungjärgu protokollid nr 193, 05.02.1925, 531, 542 ja 543, nr 194, 12.02.1925, 573–585 ja 588–590, ning nr 195, 12.02.1925, 611–614.

⁴⁰⁸ Riigikogu II koosseisu VII istungjärgu protokoll nr 194, 12.02.1925, 585–587 ja 591–592.

⁴⁰⁹ Riigikogu II koosseisu VII istungjärgu protokoll nr 193, 05.02.1925, 525 ja 535.

⁴¹⁰ Riigivanema 19.03.1934 dekreediga kehtestatud riigikorra kaitse seaduse muudatus, RT 20.03.1934, 25, 185; jõustus avaldamisega. Johan Müller riigivanemale, 19.03.1934, ja eelnõu seletuskiri, ERA. 31.3.1944, 1–2. Muudatuste kajastust meedias vt „Riigivanema ja riigikogu valimised edasi lükatud“, Postimees nr 79, 21.03.1934, 3.

⁴¹¹ Riigikogu poolt 26.03.1926 vastu võetud ühingute ja nende liitude seadus, RT 24.04.1926, 37, 72; jõustus 04.05.1926.

⁴¹² Riigikogu poolt 26.03.1926 vastu võetud ühingute, seltside ja nende liitude registreerimise seadus, RT 24.04.1926, 37, 73; jõustus 24.05.1926 (§ 25).

juhtimisel ja see sisaldas nii ühingute asutamise ja tegevuse kui ka registreerimise reegleid.⁴¹³

Riigikogu II koosseisu valimiste järel ametisse astunud Pätsi teine valitsus võttis 1923. aasta augustis Riigikogu menetlusest tagasi terve hulga seaduseelnõusid, teiste seas ka ühingute seaduse. Tagasivõtmise motiivid valitsuse materjalidest ei selgu, kuid ajakirjanduse andmetel soovis valitsus eelnõu ümber töötada.⁴¹⁴ Pool aastat hiljem esitaski valitsus Riigikogule uue, taas siseminister Einbundi juhtimisel parandatud versiooni.⁴¹⁵ Olulisematest muudatustest kavatseti ühingute sundlõpetamine anda kohtutelt siseministrile (lõpetamine allunuks kohtu kontrollile) ning täiendada seltside registreerimise korda (SRegK) siseministri õigusega asutamine vaidlustada.

Riigikogus menetleti eelnõu kaks aastat. Üldkomisjonis eraldati ühingute registreerimise kohta käivad sätted omaette eelnõusse, aga muid olulisi muudatusi eelnõus ei tehtud.⁴¹⁶ Kumbki eelnõu ei tekitanud Riigikogu plenaaristungil mingeid küsimusi ega vaidlusi.⁴¹⁷ Saadikute passiivsus võis tuleneda sellest, et neid seadusi menetleti Riigikogu teise koosseisu viimastel tööpäevadel koos suure hulga teiste eelnõudega. Ainsa parandusettepaneku ühingute ja nende liitude seaduse eelnõusse tegi kolmandal lugemisel Oskar Gustavson. Ta soovis kustutada poliitiliste ühingute registreerimise kohustuse (§ 3). Gustavsoni arvates ei olnud poliitiliste ühingute eristamine muudest ühingutest kuidagi põhjendatud. Üldkomisjoni ettekandja, Saksa-Balti erakonna saadik advokaat Werner Hasselblatt tunnistas, et kolmanda paragrahvi üle oli üldkomisjonis pikalt vaieldud, kuid Eesti geograafilist asukohta arvestades peeti sisejulgeoleku kaalutlustel poliitiliste ühingute registreerimist vajalikuks. Riigikogu lükkas Gustavsoni ettepaneku tagasi.⁴¹⁸

Ühingute ja nende liitude seadus reguleeris üksnes mittetulundusühingute asutamist, tegevust ja lõpetamist. Tulundusühingute kohta käisid muud seadused. Õigusteadlaste arvates ei kuulunud tulundusühingud üldse põhiseaduse § 18 kaitsealasse.⁴¹⁹ Paragrahvi 18 kaitsealasse kuulunud usuühingute, tuletõrje- ja muude sarnaste abistamisühingute ning kaitseväelasi ja kooliõpilasi koondavate mittetulundusühingute kohta kehtisid lisaks ühingute ja nende liitude seadusele eriseadused (ÜLS § 19).⁴²⁰

⁴¹³ Vabariigi Valitsuse 04.10.1922 otsus ja eelnõu, ERA.31.3.2560, 12–15. Ühingute ja nende liitude seaduse eelnõu seletuskiri valmis sama aasta suvel eelnõu varasema versiooni kohta, ERA.31.3.2560, 1–5p.

⁴¹⁴ Vabariigi Valitsuse 08.08.1923 koosoleku protokoll nr 59, ERA.31.2.18, 2034. Siseminister Riigikogule, 15.08.1923, ERA.80.1.1014, 40–41. Päevalehes avaldati seaduste loetelu pealkirja all „... tagasi võetud uueks ümbertöötamiseks“, Päevaleht nr 208, 09.08.1923, 1.

⁴¹⁵ Vabariigi Valitsuse 17.03.1924 otsus, eelnõu ja seletuskiri, ERA.31.3.2560, 20–31; sama ERA.80.2.3011, 7–27.

⁴¹⁶ Riigikogu II koosseisu X istungjärgu protokoll nr 333, 12.03.1926, 1617. Riigikogu üldkomisjoni esimees Riigikogu juhatasele, 26.11.1925, eelnõu ja seletuskiri, ERA.80.2.3011, 2–6; sama ERA.80.2.670, 12–17.

⁴¹⁷ Riigikogu II koosseisu X istungjärgu protokollid nr 343, 24.03.1926, 2193–2197, nr 345, 25.03.1926, 2343–2346, ja nr 346, 26.03.1926, 2352–2355.

⁴¹⁸ Riigikogu II koosseisu X istungjärgu protokoll nr 345, 25.03.1926, 2345–2346. Poliitiliste ühingute mõiste kohta vt lähemalt Eugen Maddison, „Mis on poliitiline ühing?“, *Eesti Politseileht*, nr 24 (juuni 1926): 345–46.

⁴¹⁹ Vt Maddison, „Ühingud ja liidud“, 709; Kaiv ja Klesment, *Eesti Vabariigi põhiseadus*, 17.

⁴²⁰ Näiteks kehtis usuühingute kohta Riigikogu poolt 12.11.1925 vastu võetud usuühingute ja nende liitude seadus, RT 27.11.1925, 183/184, 96. Selle asendas Riigivanema 13.12.1934 dekreediga kehtestatud kirikute ja usuühingute seadus, RT 21.12.1934, 107, 840; jõustus 24.12.1934 (§ 35).

Seaduse järgi loeti ühinguks kolme või enama ühiselt mittetulunduslikke eesmäärke taotleva isiku ühendust. Liit oli ühingute ühendus (ÜLS § 1). Ühing tuli registreerida ainult juhul, kui liikmed soovisid sellele juriidilise isiku staatust (§ 8). Annetusi koguda ja ettevõtteid omada võisid ainult registreeritud ühinged (§ 9). Seaduse seletuskirjas tõdeti, et põhiseaduse § 18 keelab üldjuhul ühingute asutamisel loakorra kehtestamise ja et loakord võidakse sisse seada ainult teatud juhtudel avaliku julgeoleku huvides (PS § 18 lg 4 piirangueesmärk). Eelnõu autorite arvates ei keelanud põhiseadus avaliku julgeoleku huvides ühingute üle järelevalve teostamist. Viimase alla mahtus muu hulgas kriminaalseaduse vastaste eesmärkidega ühingute sundlõpetamine.⁴²¹

Ühingute registreerimise seaduse jõustumise järel hakkas ühingu registreerimise kohtude asemel siseministeerium (ÜRegS § 2 lg 1). Registreerimise kord, keeldumise alused ja vaidlustamise kord säilisid täielikult endisel kujul. Keeldumise otsuse peale võis ühe kuu jooksul kaevata Riigikohtu administratiivosakonnale. Kaebus tuli esitada siseministri kaudu (ÜRegS § 13).

Üksikutele juhtudel oli ühingu asutamiseks või registreerimiseks vajalik haldusorgani luba. Relvadega või sõjaliste harjutustega tegelevate ühingute asutamiseks oli tarvis siseministri luba (ÜLS § 6). Välismaalasi koondavate ühingute ja ühingute, mille juhatusse võisid kuuluda välismaalased, registreerimine võis toimuda üksnes Vabariigi Valitsuse loal (ÜRegS § 2 lg 3). Ühinged võisid omavahel ühineda ja teha koostööd välismaa ühingutega. Varasemaga võrreldes täpsustas seadus, et ühing võib astuda ka välismaa ühingu liikmeks, kuid kui välismaa ühingu liikmeks astumisega allutati end välismaa ühingu otsustele, oli liikmeks astumiseks tarvis siseministri luba (ÜLS § 7).

Poliitilistel ühingutel ning ühingutel, kes olid „võtnud oma tegevuskavasse poliitilised ülesanded“, pidi olema juhatus ja põhikiri ning nende asutamisest tuli kahe nädala jooksul teavitada politseid (ÜLS §-d 3 ja 5). Kui poliitiline ühing soovis juriidilise isiku staatust, tuli ta registreerida siseministeeriumis (§ 8 ja ÜRegS §-d 1 ja 2) ning seaduse ühe autori Eugen Maddisoni seletuse järgi käis sel juhul ka kogu muu asjaajamine politsei asemel siseministeeriumiga.⁴²²

Seadus ei defineerinud poliitilisi ühingu. Seletuskirja järgi olid need ühinged, mille eesmärk on mõjutada riigi seadusandlikku, kohtulikku või valitsemistegevust või suhteid kodanikega või teiste riikidega.⁴²³ Maddison selgitas Politseilehes, et kuigi suurem osa ühingutest väljendab poliitilisi seisukohti, ei tohiks mõistet liiga laialt tõlgendada. Seletuskirjale viidates luges ta poliitilisteks ühinguteks erakondi ja ühingu, kes teostavad üldpoliitilisi sihte, ja tõi näiteks Vene rahvusliku nõukogu. Ametiühingu ja kutseorganisatsioone (nt õigusteadlaste seltse), isegi kui need soovisid üksikute seaduste muutmist, ei tulnud tema arvates üldjuhul lugeda poliitilisteks ühinguteks. Küll võis Maddisoni järgi ametiühing muutuda poliitiliseks organisatsiooniks näiteks poliitilise streigi väljakuulutamise.⁴²⁴ Sarnaselt tõlgendas poliitilise ühingu mõistet noor õigusteadlane Valter Nõges 1934. aastal vahetult pärast märtsipööret. Tema arvates ei olnud seaduse tähenduses poliitilised kultuurilisi, majanduslikke või sotsiaalpoliitilisi eesmäärke taotlevad ühinged ega ühinged, mille tegevusel olid poliitilise mõjutustegevuse

⁴²¹ Ühingute ja nende liitude seaduse eelnõu seletuskiri, ERA.31.3.2560, 22 ja 23p–24p.

⁴²² Eugen Maddison, „Poliitiliste ühingute ja liitude kohused, ühingute ja nende liitude seaduse seisukohalt“, *Eesti Politseileht*, nr 36/37 (september 1926): 531–32.

⁴²³ Ühingute ja nende liitude seaduse eelnõu seletuskiri, ERA.31.3.2560, 24.

⁴²⁴ Maddison, „Mis on poliitiline ühing?“, 346–47.

tunnused üksnes mingi kitsa eriala piirides. Viimaste näiteks tõi Nõges alkoholikeelu kehtestamiseks märgukirju või seaduseelnõusid esitavad karskusseltsid.⁴²⁵

Ühingute ja nende liitude seadusega laiendati ühingute sundlõpetamise aluseid ja täpsustati likvideerimise korda. Siseministri otsusega võidi sundlõpetada ühingu, mille eesmärk või tegevus oli kriminaalseaduse vastane või mille tegevus ähvardas avalikku julgeolekut või rahu või mis olid asutatud siseministri loata (ÜLS § 11 lg 1). Siseministri otsuse peale võis kaevata halduskohtusse (§ 11 lg 2). Kui registreeritud ühingu tegevus oli suunatud poliitiliste sihtide teostamisele ilma, et põhikiri oleks sisaldanud poliitilisi sihte, või ainelise kasu saamisele, võidi ühing siseministri või ühingu enda liikmete nõudmisel registrist kustutada. Kustutamise otsustas tsiviilkohus (§ 12). Ühingute likvideerimine pidi toimuma põhikirjas ette nähtud korras, kuid kui põhikirja polnud võimalik järgida, samuti sundlõpetamisel likvideeris ühingu siseministri määratud likvideerimiskomisjon (§-d 13, 14 ja 15).

Ühingute ja nende liitude seadust muudeti kahel korral. 1929. aastal täpsustati Riigikogu liikme Werner Hasselblatti ettepanekul, et seadus reguleerib ka tulundusühingute omavahelisi ning tulundus- ja mittetulundusühingute vahelisi kasumit mittetaotlevaid ühingu (l) § 1 lg 2).⁴²⁶ 1936. aastal kaotati võimalus ühingu likvideerimisel jaotada allesjäänud vara üldkoosoleku otsusel ühingu liikmete vahel ning alla 1000-kroonise vara saatuse üle otsustamine anti valitsuse asemel siseministri pädevusse (§ 18).⁴²⁷

Ühingute ja nende liitude seadus koos ühingute registreerimise seadusega korrastasid ühingute asutamise, tegevuse ja sundlõpetamise raamistikku. Avaliku julgeoleku kaitseks lubatud ühinemisevabaduse piirangud jäid põhiseaduse piiriklausli (§ 18 lg 4) raamidesse. Siseministeri pädevus piirangute rakendamisel suurenes, kuid jäi allutatuks kohtuvõimu kontrollile.

1.4.3.5. Jaan Tõnissoni valitsuse katse piirata ühinemisevabaduse kuritarvitamist 1933. aastal

Eelmistes jaotistes juba mainitud Jaan Tõnissoni valitsuse 1933. aasta poliitiliste põhi-vabaduste kuritarvitamise vastase seaduse eelnõu puudutas ka ühingu (l) ja nende liite. Valitsuse kava kohaselt oleks ühingu (l) tohtinud nõuda oma liikmetelt mundri või muude eraldusmärkide kandmist üksnes kohtu- ja siseministri loal ning sõjaväeliselt organiseeritud ühingu (l) vajanuks ministri asutamisluba (§ 6). Sundlõpetamise aluste hulka sooviti lisada põhikirjas ette nähtud eesmärkidest kõrvalekaldumine ning mundri või muude liikmetele kohustuslike eraldusmärkide kasutamine loata (§ 11 lg 1).⁴²⁸ Mundri ja muude eraldusmärkide kandmise piiramine oli ilmselt suunatud vabadussõjalaste ja mõnede vasakpoolsete liikumiste (nt noorsotsialistide võimlemisrühmade ja nn demo-

⁴²⁵ Valter Nõges, „Poliitiline ühing ja poliitiline koosolek eesti kehtiva õiguse järgi“, *ERK: üld-, majandus- ja kultuuripoliitiline ajakiri*, nr 3/4 (1934): 55–56.

⁴²⁶ Riigikogu poolt 23.03.1929 vastu võetud ühingute ja nende liitude seaduse täiendamise seadus, RT 09.04.1929, 30, 203; jõustus 19.04.1929. Eelnõu seletuskiri jm materjalid, ERA.80.3.726.

⁴²⁷ Riigivanema 11.11.1936 dekreediga kehtestatud ühingute ja nende liitude seaduse muutmise seadus, RT 17.11.1936, 93, 737; jõustus avaldamisega. Siseminister riigivanemale, 05.11.1936, ja eelnõu seletuskiri, ERA.31.3.2803, 3 jj (pagineerimata).

⁴²⁸ Sõna-, koosolekute ja ühingu (l) ning nende liitudesse koondumise vabaduse kurjasti tarvitamise vastu võitlemise seaduse eelnõu ja seletuskiri, ERA.31.3.920, 6–7 ja 14–15; sama ERA.80.5.618, 7–8 ja 14–15.

kraatlike liinisõdurite)⁴²⁹ vastu, kuid tõenäoliselt puudutanuks ka näiteks üliõpilas-organisatsioone.

Põhikirjalistest eesmärkidest häälbimise tõttu sundlõpetamine allunuks endiselt kohtulikule kontrollile, kuid muudatus lisanuks oluliselt ebaselgust ja valitsusasutustele võimalusi ühinemisvabadust piirata. Tõnissoni valitsuse soovitud piirangud leidsid kõik koha 1938. aasta ühingute ja nende liitude seaduses (UÜLS § 6, § 8 ja § 16 p 3) (vt allpool 1.4.3.7).

1.4.3.6. Vabadussõjalaste katse piirata vasakpoliitikute ühinemisvabadust 1933. aastal

Sisepoliitilise võitluse kõrgaega 1933. aasta detsembris jäi vabadussõjalaste algatus sotsiaaldemokraatliku erakonna ja muude vasakpoolsete poliitiliste ühingute keelustamiseks. Erukindral Andres Larka, advokaadid Artur Sirk, Paul Telg ja Theodor Rõuk ning teised juhtivad vabadussõjalased esitasid Riigikogu juhatusele marksismi vastu võitlemise seaduse eelnõu palvega see avaldada ja käivitada allkirjade kogumine rahvaalgatuseks.⁴³⁰ Eelnõuga sooviti keelustada Eesti Sotsialistliku Tööliste Partei ja teiste „sotsialistliku ühiskonna korra maksmapanekut taotlevate organisatsioonide“ tegevus Eestis, nende vara konfiskeerida, tunnistada kehtetuks nende nimekirjadest valitud rahvasaadikute mandaadid ja nende valimisnimekirjad. Riigikogu juhatus jättis taotluse rahuldamata põhjendusega, et ühingu saab registrist kustutada haldusakti või kohtuotsusega, mitte seadusega, mistõttu ei peetud eelnõu vastavaks seaduseelnõudele esitatud nõuetele.⁴³¹ Eduard Laaman kirjutas mõni aasta hiljem, et tagasilükkamise põhjuseks oli eelnõu vastuolu „Põhiseaduse kodanike põhiõigusi käsitleva peatükiga“.⁴³² See võis olla sisuline põhjus, kuid Riigikogu juhatus seda ei kasutanud. Põhiõiguste peatükist oli eelnõu vastuolus nii ühinemisvabaduse (PS § 18 lg 2) kui ka võrdse kohtlemise põhimõttega (PS § 6).

Rein Marandi arvates oli vabadussõjalaste kampaania poliitiliselt läbi mõtlemata – eelnõu põhjendused ei olnud veenvad ja vabadussõjalased olid sunnitud eelnõu muutma (esimeses versioonis nad ei arvestanud, et Riigikogu liikmete mandaate ei saanud kehtetuks tunnistada).⁴³³ Eelnõu juriidilise ebaküpsuse tõttu võib kahelda Marandi vahendatud kuulujutus, et eelnõu autor võis olla Artur-Tõeleid Kliimann.⁴³⁴ Vabadussõjalased tõmbasid eelnõu kaitstes paralleeli 1925. aasta riigikorra kaitse seadusega.⁴³⁵ Erinevalt

⁴²⁹ Vabadussõjalaste kõrval teiste poolsõjaväestatud organisatsioonide kohta vt ka allpool 3.4.10.

⁴³⁰ Andres Larka jt 07.12.1933 ja 08.12.1933 Riigikogu juhatusele laekunud kirjad ning marksismi vastu võitlemise seaduse eelnõu kaks versiooni, vastavalt ERA.80.5.2053, 6–7 ja 1–2. Eelnõu esimene versioon ja märgukiri riigivanemale on avaldatud: Võitluse eriväljaanne, 07.12.1933. Ajakirjanduse hinnangut eelnõule vt nt „Vabadussõjalaste sõjakäik sotsialistide vastu“, Päevaleht nr 336, 09.12.1933, 1. Aktsiooni kohta vt lähemalt Marandi, *Must-valge lipu all* (1991), 358–62.

⁴³¹ Väljavõte Riigikogu juhatuse 15.12.1933 koosoleku protokollist nr 108, ERA.80.5.2053, 5. Otsust on refereeritud artiklis „Marksismi vastu võitlemise seadusele ei anta käiku“, Päevaleht nr 343, 16.12.1933, 3.

⁴³² Laaman, „Kodaniku põhiõigused ja kohustused“, 344.

⁴³³ Marandi, *Must-valge lipu all* (1991), 361–62.

⁴³⁴ Marandi, *Must-valge lipu all* (1991), 359.

⁴³⁵ „Sotsialistide sihiks maksva riigikorra kukutamine“, Võitlus nr 121, 16.12.1933, 4. Sirk kordas samu väiteid 17.12.1933 vabadussõjalaste kongressil peetud kõnes. „Vabadussõjalaste liikumise uus ajajärk“, Võitlus nr 122, 19.12.1933, 5–6.

viimasest kui üldaktist oli vabadussõjalaste eelnõu aga sõnastatud üksikaktina, mis andiski Riigikogu juhatusele põhjuse taotlus tagasi lükata. Kliimann vaevalt oleks selliseid vigu teinud.

1.4.3.7. 1938. aasta ühingute ja nende liitude seadus

1926. aasta ühingute seaduse asendas sarnaselt trükiseaduse ja koosolekute seadusega 1938. aastal riigivanema dekreediga kehtestatud uus ühingute ja nende liitude seadus (edaspidi: UÜLS).⁴³⁶ Uus seadus kehtis muutmata kujul Eesti annekteerimiseni 1940. aastal. Seaduse reguleerimisalast olid välja jäetud erakonnad ja ametiühingud, mille korraldus pidi lahendatama eriseadustes (§ 1 lg 2). Ametiühingute tegevus reguleeriti samal päeval vastu võetud töövõtjate kutseühingute ja nende liitude seadusega.⁴³⁷

Erakondade avalik tegevus oli olnud keelatud 1934. aasta märtsipöördest saadik. Sama aasta septembris peatas kaitsevägede ülemjuhataja Johan Laidoner erakondade ja muude poliitiliste ühingute sisulise tegevuse (vt allpool 1.5.6).⁴³⁸ Juriidiliste isikutena eksisteerisid poliitilised ühingud siiski edasi. Uue ühingute ja nende liitude seaduse rakendussätete järgi (II osa) kuulusid kõik senised erakonnad ja „teised samu sihte taotlevad poliitilised ühingud ja nende liidud“ kahe kuu jooksul likvideerimisele. Erakondade kõrval likvideeriti järgnevatel aastatel suur hulk kõikvõimalikke muid ühinguid.⁴³⁹ Ehkki uus ühingute seadus rääkis erakondade puhul tulevases eriseadusest, ei jõutud 1940. aastaks erakonnaseaduse kehtestamiseni. Kõlas küll ähmaseid lubadusi poliitilised ühingud seadustada, kuid vastavat eelnõu välja ei töötatud.⁴⁴⁰

Uue seaduse napis seletuskirjas viidati 1937. aasta põhiseaduse § 18 (ühinemisvabadus) kõrval §-s 8 sisaldunud üldisele lojaalsuskohustusele, mille „eeskirjad õigustavad panema kodanikule kohustusi ka liitude ja ühingute tegevuse alal, kuivõrd need kohustused on tarvilikud riikliku ühiskonna huvides“.⁴⁴¹ Uus seadus sisaldaski deklaratiivset sätet, mille järgi ühingute ja liitude tegevus „peab arenema riiklikus vaimus ja koondama ühiskonna liikmeid üldsuse teenistusse vaba algatuse alusel“ (UÜLS § 3). Seega õigustas valitsus sarnaselt koosolekuvabaduse piirangutega ühinemisvabaduse piiranguid üldise lojaalsuskohustusega (PS § 8), mille kohta Rahvuskogus lubati, et tegemist on deklaratiivse sättega, mis põhivabadusi otseselt ei mõjuta (vt eespool 1.1.4.5).

Ühingutele keelatud tegevuste kataloog (UÜLS § 4) oli identne eespool (1.4.2.4) kirjeldatud koosolekutel keelatud avalduste loeteluga. Mõnda keeldu, näiteks keeldu

⁴³⁶ Riigihoidja 19.04.1938 dekreediga kehtestatud ühingute ja nende liitude seadus, RT 26.04.1938, 42, 396; jõustus 06.05.1938. Ülevaadet seaduse kohta vt „Uus ühingute ja nende liitude seadus“, *Politseileht*, nr 9 (mai 1938): 243–44.

⁴³⁷ Riigihoidja 19.04.1938 dekreediga kehtestatud töövõtjate kutseühingute ja nende liitude seadus, RT 26.04.1938, 42, 398; jõustus avaldamisega (IV osa).

⁴³⁸ Erakondade tegevuse lõpetamise kohta vt lähemalt Graf, *Parteid Eesti Vabariigis 1918–1934*, 339–48; Kenkmann, „Kas 1933. aasta põhiseadus lubas autoritaarset valimist?“, 46–47.

⁴³⁹ Vt Graf, *Parteid Eesti Vabariigis 1918–1934*, 391.

⁴⁴⁰ Poliitiliste ühingute taastamise lubaduste kohta vt Peep, „Eesti Vabariigi 6. Riigikogu (1938–1940) ning tema poliitiline ja õiguslik taust“, 97–100; Kenkmann, „Universaalne valitsemisvahend“, 31–33; Pajur, *Konstantin Päts*, 572–73.

⁴⁴¹ Uue ühingute ja nende liitude seaduse seletuskiri, ERA.31.3.2833, 3 (pagineerimata). Põhjendust on korratud Politseilehe ülevaateartiklis „Uus ühingute ja nende liitude seadus“. Uue seaduse kohta vt lähemalt Käis, „Kodanikuvabaduste õiguslikud tagatised Eesti õiguskorras ja nende areng“, 107–9. Nõukogulikkude ülevaadet UÜLS kohta vt Vihalem, *Valimised kodanlikus Eestis*, 143–45.

riivata riigi ja rahvuse au tundub võimatu mahutada põhiseaduse § 18 piirangueesmärkide – riigi julgeoleku, avaliku korra ja kõlbluse kaitse – alla. Eelnõu koostajad võisidki neid õigustada seletuskirjas viidatud üldise lojaalsuskohustusega.

Nii registreeritud kui ka registreerimata ühingute asutamisest, juhatuse koosseisust ja asukohast ning nende muutustest tuli kahe nädala jooksul teavitada politseid (UÜLS § 10). Teavitamiskohustuse rikkumisel võis politseiprefekt ühingu tegevuse kuni pooleks aastaks peatada (§ 15). Kui poole aasta jooksul teavitamiskohustust ei täidetud, kuulus ühing sundlõpetamisele (§ 16 lg 2).

Siseminister võis sulgeda loata tegutsevad (kui luba oli nõutav) ühingud ja samuti ühingud, mis arendasid eespool loetletud keelatud tegevusi või mille eesmärk või tegevus oli kriminaalseaduste vastane või mille tegevus ähvardas riigi julgeolekut, avalikku korda või kõlblust, või mis olid kaldunud kõrvale põhikirjas ette nähtud eesmärkidest, olid suunatud ainelise kasu või erakondade eesmärkide taotlemisele või konkureerisid „ebatervelt“ samu eesmarke taotlevate teiste ühingutega (UÜLS § 16). Suletud ühingud kuulusid likvideerimisele (§ 17 p 4). Likvideerimise kord varasemaga võrreldes oluliselt ei muutunud.

Ühinemisvabadust piirasid veel muudki uued nõuded. Ühingute juhatuse liikmed pidid oskama riigikeelt (UÜLS § 9). Lippude, eraldusmärkide ja vormiriietuse kasutamiseks oli tarvis siseministri luba (§ 8 lg 1). Siseminister võis ühinguid igal ajal revideerida ning riigi julgeoleku, avaliku korra ja kõlbluse huvides eemaldada ühingute juhtorganite liikmeid (§ 14). Seaduse rakendamise otsuste peale võis kaevata üldkorras halduskohtusse.

Rein Marandi arvates võimaldas sundlõpetamise säte (§ 16) ühinemisvabaduse hävitamist.⁴⁴² Teisal on ta märkinud, et ühinemis- ja sõnavabaduse piiramise dekreetide tõttu ei saavutanud 1937. aasta põhiseadus oma väljakuulutatud eesmärki, rahvavalitsusliku korra taastamist.⁴⁴³ Elmar Nyman on tõdenud, et kommunistliku partei keelustamise tõttu aastatel 1924–1940 ja ülejäänud erakondade tegevuse keelu tõttu aastatel 1935–1940 ei saa vähemalt teatud perioodidel rääkida põhiseadusliku ühinemisvabaduse realiseeritavusest.⁴⁴⁴ Kommunistide lülitamine sellesse loetellu on kummastav, aga erakondade ja muude Eesti riiklust tunnustavate poliitiliste ühingute osas peab tõdemus paika. Mitmed sundlõpetamise alused olid ebamäärased ja põhiseadusega (§ 18 lg 2) lubatud piirangueesmärkidest laiemad. Siseministril oli piirangute rakendamisel avar kaalutlusruum. Kuigi ministri otsuste peale oleks saanud kaevata halduskohtule, polnud kohtul pädevust kontrollida piirangute otstarbekust.

1.4.4. Vahekokkuvõte

Poliitiliste põhivabaduste korralised piirangud olid Eesti Vabariigi loomisest kuni 1938. aastani reguleeritud põhiseaduse piiriklausleid arvestavalt. Teavitus- ja loanõuded ning keelatud tegevused olid õigusaktides suhteliselt selgelt sätestatud ega olnud isikutele ülemäära koormavad. Seevastu aastatel 1938–1940 väljusid haldusvõimule antud volitused põhiseaduse sätte ja mõtte raamidest tuntavalt – ebamääraselt sõnastatud keelud

⁴⁴² Marandi, „Trükiseadus (1952)“, 93.

⁴⁴³ Rein Marandi, „Riigivõimude tasakaalu otsingul: põhiseaduse parandamise püüdlused Eestis 1929–1933 (1987)“, *Valitud artikleid: Eesti riigist ja poliitikast* (Eesti Keele Sihtasutus, 2007), 42.

⁴⁴⁴ Nyman, „Omfattningen av medborgerliga fri- och rättigheter i Estland, 1920–1940“, 83.

võimaldasid haldusvõimul poliitilisi põhivabadusi meelevaldselt piirata ja pärssisid tugevalt kodanikkonna võimalust osaleda riigivõimu teostamisel esindusdemokraatlike institutsioonide kaudu.

1.5. Poliitiliste põhivabaduste erakorralised piirangud

1.5.1. Erakorraliste piirangute põhiseaduslik alus

1.5.1.1. Erakorraliste piirangute klausel 1919. aasta valitsemise ajutises korras

Eespool (1.1.1) kirjeldati, kuidas lisati valitsemise ajutisse korda kodanikuõiguste deklaratsioon. Deklaratsiooni projekti esitas Asutava Kogu ajutise põhiseaduse komisjonile Jüri Uluots ja projekt lõppes üldise piiriklausliga: „§ 11. Eesti kodanikkude vabadusi ja õigusi kitsendada ning kohustusi määrata võib ainult seaduslikus korras, arvesse võttes Vabariigi välise julgeoleku ja rippumatuse tarvidust, sisemise avaliku korra ja julgeoleku alalhoidmist, rahva head käekäiku ja üldist kasu.“⁴⁴⁵ Praktiliselt samas sõnastuses säte sisaldus juba Uluotsa poolt Maanõukogu juristide komisjonile esitatud eelnõus.⁴⁴⁶

Ajutise põhiseaduse komisjonis avaldas Lui Olesk arvamust, et Vene seadustega lubatud nelja liiki kodanikuõiguste erakorralised piirangud (ta nimetas tugevdatud kaitseseisukorda, erakorralist kaitseseisukorda, sõjaseisukorda ja piiramisseisukorda) tuleks asendada kitsamalt ja selgemalt määratletud piirangutega. Protokollist võib lugeda, et Johan Jansi arvamus nagu oleks paragrahv ülearune, ei leidnud poolehoidu. Rohkem arutelusid protokollitud ei ole, nenditakse vaid, et komisjon võttis ühel häälel vastu sõnastuse: „Eesti kodanikkude vabadusi ja õigusi kitsendada ning iseäralisi kohustusi määrata, võib ainult seaduslikus korras ja piirides väljakuulutatud sõja ehk harukordse seisukorra põhjal.“⁴⁴⁷ Seega asendati Uluotsa neli esimest piirangueesmärki viitega riigi õiguslikele seisunditele, mille väljakuulutamise eesmärgid ja tingimused sätestas seadusandja harilike seadustega. Uluotsa kaks viimast piirangueesmärki (rahva hea käekäik ja üldine kasu) jäeti üldse välja. Pole teada, kas Uluots pidas viimastega silmas majanduslikku eriolukorda või midagi muud.

Komisjon esitas Asutava Kogu täiskogule kaks versiooni võimalikust piiriklauslist. Neist ühes lubati kodanike õigusi ja vabadusi kitsendada sõjaseisukorra ajal, teises „sõja- ja harukordse seisukorra“ ajal. Jaan Tõnisson muretses täiskogu istungil, et üksnes sõjaseisukorrale viitamine on liiga kitsas ja vajadusel peab saama põhiõigusi piirata ka sisetiste rahutuste korral. Olesk märkis samal istungil, et Vene seadustes loetletud kitsendused olid „ainult abinõud, kuidas poliitilisi liikumisi, igasuguseid vabaduse liikumisi alla rõhuda, poliitilist avalikku tegevust ära keelata“. Ta selgitas, et sõjaseisukord üldmõistena hõlmab ka sisemisi rahutusi. Täiskogu valikul lisati valitsemise ajutisse korda komisjoni pakutud lühem alternatiiv: „§ 8. Eesti kodanikkude vabadusi ja õigusi kitsen-

⁴⁴⁵ Uluotsa ettepanek Asutava Kogu ajutise põhiseaduse komisjonile, ERA.15.2.360, 24.

⁴⁴⁶ Eesti Vabariigi ajutise põhiseaduse eelkava, 07.04.1919, § 11, ERA.2124.2.267, 4p.

⁴⁴⁷ Asutava Kogu ajutise põhiseaduse komisjoni protokoll nr 10, 08.05.1919, ERA.15.2.361, 21–21p. Erakorraliste piirangute kohta Vene õiguses vt lähemalt allpool 1.5.2.1. Erakorraliste piirangute klausli kujunemise kohta vt lähemalt Vallikivi, „Kodanikuõiguste peatükk Eesti 1919. aasta ajutises põhi-seaduses“, 318–19.

dada ning iseäralisi kohustusi määrata võib ainult seaduslikus korras väljakuulutatud sõjaseisukorra põhjal ja sellekohase seaduse piirides.⁴⁴⁸

Selle sätte alusel võidi lisaks konkreetsetes piiriklauslites loetletud alustele poliitilisi põhivabadusi piirata erakorralistel asjaoludel (sõja või sõjaohu ja põhiseaduslikku korda ohustavate sisemiste rahutuste korral), kui nende ohtude tõrjeks oli välja kuulutatud sõjaseisukord. Põhiõiguste erakorralise piiramise vajadusele mõtles juba Uluots ja vastav piiriklausel sai juriidilise vormi Asutavas Kogu ajutise põhiseaduse komisjonis.

1.5.1.2. Erakorraliste piirangute klausel 1920. aasta põhiseaduses

Uluotsa põhiseaduse eelnõus oli põhiõiguste peatüki lõpus valitsemise ajutise korraga sarnane erakorraliste piirangute klausel. Tema oktoobrielnõus oli see niisuguses sõnastuses: „§ 20. Kodanikkude vabadusi ja põhiõigusi, mis ülemal ülesloetud (§§ 7–19), ei tule lõpulikult ülesloetuks pidada. Kodanikkude vabadusi ja põhiõigusi ei või seaduste abil kitsendada muidu, kui üleüldistes, riiklistes huvides. Kodanikkude vabaduste ja põhiõiguste erakorralised kitsendused astuvad jõusse seaduslikus korras väljakuulutatud sõja- ehk kaitseseisukorra puhul vastavate seaduste põhjal ja piirides.“⁴⁴⁹

Põhiõiguskomisjonis kustutati esimesel lugemisel üldise riikliku huvi tingimus (teine lause),⁴⁵⁰ teisel lugemisel jäeti Uluotsa enda ettepanekul topeltnõistest „sõja- ehk kaitseseisukord“ alles üksnes „kaitseseisukord“⁴⁵¹ ning kolmandal lugemisel lisati Ado Anderkopi, Tõnis Kalbuse ja Otto Strandmani soovitusel tingimus, et kaitseseisukorda saab kehtestada üksnes kindlaks tähtjaks.⁴⁵² Täiskogus ei toimunud erakorraliste piirangute üle mingeid diskussioone ning põhiseadusesse jõudis sätte komisjonis välja töötatud kujul: „§ 26. [1] Kodanikkude õiguste ja vabaduste üleslugemine eelseisvais §§ (6–24) ei kõrvalda mitte teisi õigusi, mis järgnevad selle põhiseaduse mõttest ehk on temaga kokkukõlas. [2] Kodanikkude vabaduse ja põhiõiguste erakorralised kitsendused astuvad jõusse seaduslikus korras kindla tähtjani väljakuulutatud kaitseseisukorra puhul vastavate seaduste põhjal ja piirides“.⁴⁵³

Põhiseaduse § 26 lg 2 klausli puhul pakub huvi küsimus, kas erandid olid lubatud üksnes sama, s.o põhiõiguste peatüki sätetest (kitsas tõlgendus) või ka põhiseaduse teiste peatükkide sätetest, näiteks kodanike rahvahääletuse, rahvaalgatuse ja valimisõigusest (PS §-d 29, 31, 37, 88 jt) (lai tõlgendus). Maddison ja Angelus märkisid põhiseaduse kommentaaris, et § 26 lg 2 näeb ette „eelnevate paragrahvide“ ehk põhiõiguste peatüki (2. ptk) sätete erakorralised kitsendused.⁴⁵⁴ Konstantin Trakmann tuletas 1930. aastal ilmunud artiklis sätte paigutusest põhiseaduse teise peatüki lõpus, et sätte käis ainult teise peatüki kohta ning kaitseseisukord ei tohtinud kitsendada Riigikogu ja valitsuse

⁴⁴⁸ Asutava Kogu I istungjärgu protokoll nr 18, 27.05.1919, 749–752.

⁴⁴⁹ Uluotsa esimene projekt, 26.08.1919, § 22 ls 2, ERA.15.2.414, 96. Uluotsa teine projekt, 09.10.1919, § 20 ls 3, ERA.15.2.414, 137.

⁴⁵⁰ Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni protokoll nr 26, 04.11.1919, ERA.15.2.373, 15.

⁴⁵¹ Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni protokoll nr 58, 10.02.1920, ERA.15.2.374, 56p.

⁴⁵² Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni protokoll nr 75, 20.04.1920, ja protokollile lisatud ettepanek, ERA.15.2.375, 26 ja 32.

⁴⁵³ Paragrahvi 26 kujunemise kohta Asutavas Kogus vt lähemalt Vallikivi, „Põhiõiguste peatükk Eesti 1920. aasta põhiseaduses“, 58–59.

⁴⁵⁴ Maddison ja Angelus, *Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920*, 40; tõlge Maddison ja Angelus, „Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne (1928)“, 365.

funktsioone.⁴⁵⁵ Trakmanni tuletusest järeldub, et kaitseseisukord ei oleks tohtinud piirata rahva kui riigiorgani funktsioone ehk kodanike hääle- ja valimisõigust. Artur-Tõeleid Kliimann väitis, et põhiseaduse § 26 ei luba kitsendada aktiivkodanikkonna õigusi (st hääleõigust), vaid üksnes teises peatükis loetletud kodanike vabadusi ja põhiõigusi. Kliimanni jaoks olid hääle- ja valimisõiguse normid erilised, tavalistest „tugevamad“ põhiõigused. Ta põhjendas eristust 1920. aasta põhiseaduses sisalduva „demokratismi printsibiiga“.⁴⁵⁶

Kitsamat tõlgendust õigustanuks ka põhiseaduse § 26 lg 2 võimalikud ajaloolised eeskujud. Venemaa 1906. aasta põhiseaduse (§ 83), Jaapani 1889. aasta konstitutsiooni (art 31) ja Austria 1867. aasta kodanikuõiguste põhiseaduse (art 20) analoogsed sätted ning Weimari konstitutsiooni artikkel 48 loetlesid erakorraliselt piiratavad põhiõigused või siis täpsustasid, et erandid käivad põhiõiguste peatüki kohta.⁴⁵⁷

Laia tõlgenduse esitas kohtu- ja siseministerium 1934. aasta üldvalimised edasi lükanud riigivanema dekreeidi õigustamiseks. Dekreeidi eelnõu originaali on käsitsi lisatud viide põhiseaduse §-dele 26 ja 60 kui dekreeidi õiguslikule alusele.⁴⁵⁸ Seletuskirjas märgiti, et riigivõimu teostamine (PS § 27) ja valimistel osalemine (PS § 29) on üks hääleõiguslike kodanike põhiõigustest. Seejärel osutati, et põhiseaduse § 26 lg 2 lubab riiklikes huvides põhiõigusi kitsendada ning esitati väide, et § 26 paigutusest põhiseaduses ei saa tuletada, et selle teine lõige käib ainult teise peatüki põhiõiguste kohta. Väite õigustuseks toetuti sama paragrahvi esimesele lõikele – kuna see jättis põhiõiguste loendi avatuks, hõlmasid põhiõigused seletuskirja koostajate arvates ka kodanike hääle- ja valimisõigust ning seetõttu võis kooskõlas §-ga 26 (st kindlaks tähtjaks) valimisõigust kitsendada.⁴⁵⁹

Paradoksaalsel kombel pakuti lai tõlgendus esmakordselt välja vabadussõjalaste põhiseaduse eelnõu kriitikana. David Grimm hoiatas, et kuna kodanike hääle- ja valimisõigus on põhiseaduse § 26 lg 1 toimel põhiõigus, siis riigivanem võib sama paragrahvi teise lõike alusel kaitseseisukorra kestuseks piirata ka hääle- ja valimisõigust ning nõnda mõõda hiilida põhiseaduse § 60 p 12 teise lause keelust. Grimm näites seisnenuks mõõdahiilimine dekreediga kaitseseisukorra seaduse muutmises ning seejärel hääle- ja valimisõiguse piiramises.⁴⁶⁰ Päts läks otseteed ja lükkas dekreediga valimised edasi, kuid kasutas selle õigusliku alusena sama konstruktsiooni. Kaitseseisukorra seadusega valimisõiguse piiramiseni jõudis Päts hiljem, 1935. aasta septembris (vt allpool 1.5.2.4).

⁴⁵⁵ Trakmann, „Kaitseseisukord“, 4.

⁴⁵⁶ Artur-Tõeleid Kliimann, „Hääleõigus ja hääletamissund: interpretatsiooniküsimusi maksvast riigiõigusest“, *Õigus*, nr 7 (1931): 303; Kliimann, „Eesti iseseisvuse areng“, 69–70 ja 72.

⁴⁵⁷ Jaapani konstitutsiooni tõlge Walter Fairleigh Dodd, toim, *Modern Constitutions: A Collection of the Fundamental Laws of Twenty-Two of the Most Important Countries of the World* (The University of Chicago Press, 1909), 2:27. Teiste konstitutsioonide kohta viited eespool.

⁴⁵⁸ Müller riigivanemale, 19.03.1934, ning Riigivanema ja Riigikogu valimiste edasilükkamise dekreeidi eelnõu, ERA.31.3.946, 2.

⁴⁵⁹ Riigivanema ja Riigikogu valimiste edasilükkamise dekreeidi seletuskiri, ERA.31.3.946, 3p. Seletuskiri avaldati ka ajakirjanduses: „Riigivanema ja riigikogu valimised lükati edasi“, Päevaleht nr 79, 21.03.1934, 1. Klesment tsiteeris seletuskirja Johannes Kaiviga kahasse kirjutatud põhiseaduse kommentaarides ning koguteoses Põhiseadus ja Rahvuskogu. Kaiv ja Klesment, *Eesti Vabariigi põhiseadus*, 23; Klesment, „Sisepoliitiline kriis ja põhiseadus“, 59–60.

⁴⁶⁰ Grimm, „Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu. 2. osa“, 345.

Laia tõlgendust pooldas 1936. aastal ilmunud monograafias õigusteadlane Walter Meder, kes muu hulgas toetus dekreeði seletuskirjas esitatud mõttekäigule.⁴⁶¹ Samal aastal tunnustas Riigikohtu kriminaalosakond nn vabadussõjalaste suurprotsessis valimiste edasilükkamise seaduslikkust ja kooskõla põhiseaduse §-ga 26 ning § 60 p-ga 12.⁴⁶² Riigikohtu otsuses ei mindud dekreeði seletuskirjaga võrreldavatesse peensustesse ega viidatud põhiseaduse § 26 esimese lõike toimele. Samuti valimiste edasilükkamist seaduslikuks pidanud Ants Piip toetus argumendile, et dekreediga ei muudetud põhiseaduse, vaid rahvahääletusel vastu võetud hariliku seaduse normi.⁴⁶³ Harilikuks seaduseks luges Piip rahvahääletusele pandud eelnõu II osa ehk rakendussätteid, mis määrasid Riigikogu ja riigivanema valimiste tähtsaja.

Hilisematest autoritest näib laia tõlgendusega soostuvat Eerik-Juhan Truuväli, kuid ta ei analüüsi küsimust lähemalt.⁴⁶⁴ Artur Mägi pooldab paguluses peetud loengutes kitsast tõlgendust ja peab valimiste edasilükkamist põhiseadusvastaseks.⁴⁶⁵ Rein Marandi ei loe dekreeði seletuskirja argumente veenvaks põhjusel, et põhiseadus ise ei nimetanud hääleõiguse teostamist põhiõiguseks, põhiseaduse eri osades asunud hääle- ja valimisõiguse paragrahvide ning § 26 ühendamine oli tema arust meelevaldne ning riigivanema poolt aktiivkodanikkonna ja Riigikogu riigivõimu teostajate seast välja lülitamine läks vastuollu 1933. aasta põhiseaduse (sh PS § 60 p 12) peamise eesmärgiga riigivõimu harusid tasakaalustada.⁴⁶⁶ Nõukogude autoritest Paul Vihalem nimetas kitsast tõlgendust õigeaks ja laia „reaktsiooniliseks“.⁴⁶⁷

Dekreedi loevad ebaseaduslikuks mitmed teisedki uurijad.⁴⁶⁸ Peeter Kenkmanni arvates oli põhiseaduse muutmisseaduse II osa eesmärk garanteerida uue Riigikogu ja riigivanema valimine.⁴⁶⁹ Ago Pajur ja Jaak Valge peavad ka valimiste edasilükkamist valimisseaduseks, mille muutmine dekreediga oli otseselt keelatud (PS § 60 p 12).⁴⁷⁰

Põhiseaduse § 26 lg 1 sisaldus juba Uluotsa esimeses projektis ja jõudis põhiseadusesse Riigikohtu soovitatud redaktsioonis. Sarnaseid sätteid ei ole õnnestunud leida teiste

⁴⁶¹ Walter Meder, *Das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland*, Abhandlungen des Instituts für wissenschaftliche Heimatforschung an der Livländischen Gemeinnützigen und Ökonomischen Sozietät (J.G. Krüger, 1936), 4:128–30. Meder oli sama seisukohta lühemalt väljendanud juba varem, Walter Meder, „Das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland“, *Rigasche Zeitschrift für Rechtswissenschaft* 8, nr 2 (1934): 101.

⁴⁶² RKKOo 19.06.1936 nr 15 vabadussõjalaste II süüasjas, ERA.1356.4.141, 213–213p. Kohtuotsuse põhjendus avaldati ajakirjanduses: „Riigikohtu motiivid vapside protsessis“, Postimees nr 329, 05.12.1936, 6. Poolteist aastat varem William Tominga lendlehtedega seotud protsessis vältis Riigikohus hinnangu andmist valimiste edasilükkamisele. Vt RKKOo 22.12.1934 nr 19 Arend Johanson'i jt süüasjas, ERA.1356.4.148, 22.

⁴⁶³ Ants Piip, *Estlands Weg Zur Neuen Verfassung: Vortrag, gehalten in Berlin am 25. Juni 1935 vor der „Deutschen Gesellschaft zum Studium Osteuropas“* (Akadeemiline Kooperatiiv, 1936), 25.

⁴⁶⁴ Truuväli, *Põhiseaduse teel*, 141.

⁴⁶⁵ Mägi, *Eesti riiklik korraldus: loengud Eesti riigiõiguses Eesti Teadusliku Instituudi Õigusteaduskonnas 1952/53 ja 1953/54 õppeaastal*, 16 ja 35.

⁴⁶⁶ Marandi, *Must-valge lipu all* (1991), 433–34; Marandi, *Must-valge lipu all* (1997), 102–3.

⁴⁶⁷ Vihalem, *Valimised kodanlikus Eestis*, 140.

⁴⁶⁸ Vt nt Raun, *Estonia and the Estonians*, 119.

⁴⁶⁹ Kenkmann, „Kas 1933. aasta põhiseadus lubas autoritaarset valimist?“, 45–46.

⁴⁷⁰ Valge, „1934. aasta riigipöörde tõlgendamine autoritaarvõimu, vabadussõjalaste ja demokraatlike jõudude poolt“, 30; Valge, „Foreign Involvement and Loss of Democracy, Estonia 1934“, 793; Pajur, *Konstantin Päts*, 476; Valge, *Eesti parlament 1917–1940*, 448–49.

riikide konstitutsioonidest ja Asutava Kogu materjalides ei ole sätte tõlgendamiseks min-geid pidepunkte. Vaevalt oli põhiseaduse § 26 lg 1 objektiivne eesmärk inkorporeerida § 26 lg 2 kohaldamisalasse põhiseaduse muudest osadest kodanike õigusi selleks, et tekitada nende õiguste erakorralise piiramise tagauks. Pigem oli selle normi eesmärk toetada põhiõiguste liberaalset käsitlust ja tunnustada Eesti õiguskorra osana põhi-seaduses mainimata õigusi ja vabadusi. Maddison ja Angelus lähtusid põhiseaduse kom-mentaaris just viimasest tõlgendusest ja tõid põhiseaduses mainimata, kuid tagatud õiguste näitena Eesti kodanike riigist väljasaatmise või Eestisse tagasi pöördumise takis-tamise keelu.⁴⁷¹ Eelneva tõttu tuleb Marandi ja teistega nõustudes õigemaks pidada § 26 lg 2 kitsast tõlgendust ehk et see säte võimaldas erakorralistel asjaoludel piirata ainult põhiseaduse teises peatükis sätestatud õigusi, teiste seas ka poliitilisi põhivabadusi.

1.5.1.3. Erakorraliste piirangute klausel 1920. aasta põhiseaduse kriitika ja muutmise kontekstis

Kolmest 1932. ja 1933. aastal rahvahääletusele jõudnud põhiseaduse muutmise eelnõust ükski ei puudutanud erakorraliste piirangute klauslit. Ainsa kaitseseisukorra kohta käiva muudatusena sooviti kõigis eelnõudes anda kaitseseisukorra väljakuulutamise valitsuselt üle riigipeale (PS § 60).

Esimese Riigikogu eelnõu menetlemisel Riigikogu põhiseaduskomisjonis arutati põgusalt seoses kaitseseisukorra väljakuulutamise kaitseseisukorra kaotamise vajadust ning kaitseseisukorra tasemeid. Sotsiaaldemokraate esindanud Johannes Klesmenti arvates polnud pidev karm kaitseseisukord hea ja ta soovitas kaaluda põhiseadusega astmelise kaitseseisukorra võimaldamist – sarnaselt Vene õigusega, mille järgi korraga võisid riigi eri osades kehtida erinevad astmed.⁴⁷² Tõenäoliselt pidas Klesment silmas Riigikohtu 1926. aasta otsust Vene-Balti Laevatehase sekvestri asjas (vt lähemalt allpool 1.5.2.1), kui väitis, et põhiseaduse § 26 lubab ainult ühekujulist kaitseseisukorda. Sarnast seisukoha väljendas Tartu ülikooli õigusteaduskonna seminariraamatukogu abijõud Valter Nõges 1932. aasta alguses Eesti Rahvuslaste Klubi toimetisena avaldatud põhiseaduse muutmise ettepanekutes.⁴⁷³ Nõges pidas majanduskriisi tagajärgedega toimetulemiseks soovitavaks kaitseseisukorra mõiste laiendamist.

Rahvaerakondlane Hugo Kukke vahendas põhiseaduskomisjoni liikmetele eelnõu välja töötanud erakondadevahelise mitteametliku komisjoni alamkomisjoni (sellesse kuulusid peale Kukke enda veel Uluots ja August Rei) arvamust, et põhiseadus ei keela majanduslikku kaitseseisukorda.⁴⁷⁴ Alamkomisjoni protokollitud aruteludes majandus-likust kaitseseisukorrast juttu ei ole, kuid tõesti räägiti presidendi õigusest anda häda-

⁴⁷¹ Maddison ja Angelus, *Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920*, 39–40; tõlge Maddison ja Angelus, „Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne (1928)“, 365.

⁴⁷² Riigikogu IV koosseisu põhiseaduse muutmise komisjoni protokoll nr 6, 07.03.1932, ERA.80.4.389a, 47. Vene erakorralise seisukorra astmete kohta vt lähemalt allpool 1.5.2.1.

⁴⁷³ Nõges, *Ettepanekuid Eesti Vabariigi 1920. a põhiseaduse muutmiseks*, 123–24. Nõgese kirjutis ilmus 1932. aasta jaanuaris, kui erakondadevaheline komisjon ei olnud veel oma tööd lõpetanud. Teose sissejuhatuses on käsikiri eksitavalt dateeritud 1932. aasta näärikuuga (peab olema 1931. aasta näär-kuu). Vt teose ilmutiskuulutus, Postimees nr 15, 19.01.1932, 1.

⁴⁷⁴ Riigikogu IV koosseisu põhiseaduse muutmise komisjoni protokoll nr 6, 07.03.1932, ERA.80.4.389a, 47.

dekreete majanduslikel kaalutlustel (nt seoses valuutakorraldusega).⁴⁷⁵ Põhiseaduskomisjoni liikmed Karl Ast, Uluots ja Konstantin Päts, samuti kohtu- ja siseministeeriumi kodifikatsiooniosakonna direktor Johan Reinhold (aastast 1935 Raid) olid seisukohal, et põhiseadus lubab niigi kehtestada eriliigilisi ja mitmeastmelisi kaitseseisukordi.⁴⁷⁶ Komisjoniliikmete paindlik tõlgendus võis olla põhjus, miks põhiseaduse muutmise eelnõus kaitseseisukorra teemaga ei tegeletud. Riigikogu liikmed ei näinud kaitseseisukorras ohtu demokraatlikule riigikorrale, vaid pigem rohtu ühiskondlike probleemide lahendamiseks.

1.5.1.4. Erakorraliste piirangute klausel 1937. aasta põhiseaduses

1937. aasta põhiseaduse eelnõus ei paiknenud erakorraliste piirangute klausel enam põhiõiguste, vaid riigikaitse peatükis. Klesmenti komisjoni projektis sisaldus vastav sätte järgmises sõnastuses: „§ 129. [...] [3] Kaitseseisukorra puhul võib seaduse alusel ja piires kitsendada kodanikele Põhiseadusega või seadustega kindlustatud õigusi.“⁴⁷⁷ Komisjonis arutati peamiselt kaitseseisukorra kehtestamise protseduuri ja parlamendi nõuoleku küsimusi. Klesment avaldas arvamust, et üleriigilise kaitseseisukorra puhul võib valimisi edasi lükata vaid parlamendi nõusolekul. Teised liikmed ei vaieldud vastu.⁴⁷⁸

Pätsi poolt Rahvuskogule esitatud eelnõus oli klauslit keeleliselt redigeeritud, kuid sisu ei olnud muudetud: „§ 133. [...] [3] Kaitseseisukorra ajal võib seaduse alusel ja piires kitsendada kodanikkude põhiseaduslikke ja seaduslikke põhiõigusi ja õigusi“. Küll aga oli kodanike valimisõiguse piiramise kohta lisatud täiesti uus sätte: „§ 134. [...] [2] Kui kaitseseisukord on kuulutatud välja kogu riigis, võib Vabariigi President Rahvuskogu nõusolekul valimised edasi lükata kuni kaitseseisukorra lõppemiseni kogu riigis või riigi mõnes osas. Rahvuskogu teeb sellekohase otsuse üldkoosoleku enamusega.“⁴⁷⁹ Rahvuskogu nimetati eelnõus parlamenti.

Rahvuskogus nõudis teise koja liige Oskar Koplus põhiõiguste erakorralise kitsendamise võimaluse täielikku kaotamist, kuid mingit mõttevahetust tema nõudmine esile ei kutsunud.⁴⁸⁰ Dekreediõiguse arutelu käigus soovitas esimese koja saadik Oskar Lõvi keelata kodanike põhiõiguste kitsendamise presidendi dekreetidega, aga temagi jäi selle mõtte ainsaks toetajaks.⁴⁸¹

Rahvuskogu esimese koja teise komisjoni ettekandja Karl Saarmann soovitas erakorraliste piirangute klauslis täpsustada, et kaitseseisukorra ajal tohib piirata üksnes teatud põhiõigusi (isikupuutumatust, kirjavahetuse saladust, liikumis-, sõna-, koosoleku-

⁴⁷⁵ Riigikogu IV koosseisu erakondadevahelise mitteametliku komisjoni alamkomisjoni protokoll nr 17, 16.12.1931, ERA.80.5.1994a, 204–205.

⁴⁷⁶ Riigikogu IV koosseisu põhiseaduse muutmise komisjoni protokollid nr 6, 07.03.1932, ja nr 11, 10.03.1932, ERA.80.4.389a, 47 ja 88. Samal arvamusel oli Trakmann, „Kaitseseisukord“, 7.

⁴⁷⁷ Klesmenti komisjoni põhiseaduse eelnõu, ERA.31.3.735, 33 (pagineerimata).

⁴⁷⁸ Klesmenti komisjoni protokoll nr 19, 06.01.1937, ERA.31.3.735, 111 (pagineerimata); samuti protokoll nr 45, 29.01.1937, ERA.31.3.735, 255 (pagineerimata).

⁴⁷⁹ Riigivanema ettepanek Rahvuskogule, 23.02.1937, ja Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu, *Rahvuskogu stenograafiliste aruannete lisad*, 17; Mägi, *Põhiseadus ja Rahvuskogu*, 488.

⁴⁸⁰ Rahvuskogu komisjonide ühise koosoleku protokoll nr 2, 02.03.1937, *Rahvuskogu üldkoosolekute ja põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühiste koosolekute stenograafilised aruanded*, 37–38.

⁴⁸¹ Rahvuskogu esimese koja üldkoosoleku protokoll nr 14, 15.06.1937, *Rahvuskogu esimene koda: stenograafilised aruanded*, 264–66.

ja ühinemisvabadust).⁴⁸² Esimese koja üldkomisjon küll täpsustas sätet, kuid Saarmanni ettepanekust oluliselt laiemalt, viidates kõigile teises peatükis sätestatud õigustele.⁴⁸³ Teine koda soostus esimese koja ettepanekuga ja rohkem diskussioone see klausel Rahvuskogus ei tekitanud.⁴⁸⁴ 1937. aasta põhiseadusesse jõudis säte sõnastuses: „§ 144. [1] Riikliku vajaduse korral Vabariigi President kuulutab välja sellekohase seaduse alusel kogu riigis või selle üksikuis osades kaitseseisukorra tähtajaga mitte üle ühe aasta. [...] [4] Kaitseseisukorra ajal võib seaduse alusel ja piires kitsendada kodanikkude õigusi, mis tähendatud Põhiseaduse teises peatükis.“ Valimiste edasilükkamise piirang (§ 145 lg 2) võeti vastu Pätsi projekti kujul, üksnes viimases lauses oli „üldkoosoleku“ asendatud sõnadega „seadusliku koosseisu“. Seega oli põhiõiguste erakorraline piiramine uues põhiseaduses 1920. aasta põhiseadusega võrreldes täpsemini reguleeritud, kuid võimalike piirangute ulatus ei vähenenud. Piirata võis kõiki põhiõigusi ja sõnaselgelt lubati piirata ka valimisõigust.⁴⁸⁵ Siiski oli kaitseseisukord erinevalt varasemast tähtajaline ja valimiste edasilükkamine pidi toimuma parlamendi kontrolli all.

1.5.2. Kaitseseisukorra seaduslik alus

1.5.2.1. Vene impeeriumilt päritud erakorralise seisukorra regulatsioon

Vene õiguses tunti kolme erakorralise seisukorra (vn *исключительное положение*) taset: tugevdatud kaitseseisukorda (vn *положение усиленной охраны*), erakorralist kaitseseisukorda (vn *положение чрезвычайной охраны*) ja sõjaseisukorda (vn *военное положение*).⁴⁸⁶ Kahe esimese aluseks oli 1881. aasta riigikorra ja ühiskondliku rahu kaitse abinõude määrus,⁴⁸⁷ mis esmalt lisati Vene 1832. aasta kuritegude ennetamise ja tõkestamise seadusele (§ 1 märkuse 2 lisa 1) ning hiljem konsolideeriti heakorra ja julgeoleku seaduse 2. peatükki (§-d 91–126). Kuigi määrus ei olnud tähtajaline, deklareeris tsaar määruse kehtivust aasta kaupa üheaegselt kaitseseisukorra pikendamisega määruse alusel.⁴⁸⁸

⁴⁸² Rahvuskogu esimese koja teise komisjoni protokollid nr 36, 20.04.1937, ja nr 39, 21.04.1937, ERA.77.3.73, 146–146p ja 161p–163.

⁴⁸³ Rahvuskogu esimese koja üldkomisjoni eelnõu, *Rahvuskogu stenograafiliste aruannete lisad*, 33.

⁴⁸⁴ Rahvuskogu teise koja üldkomisjoni ja koja eelnõud, *Rahvuskogu stenograafiliste aruannete lisad*, 80 ja 96. Komisjonides peetud vaidluste kohta vt Mägi, „Põhiseaduse koostamise käik Rahvuskogus“, 209.

⁴⁸⁵ Kaitseseisukorraga seoses põhiõiguste kaitses toimunud muudatuste kohta üldiselt vt Mägi, „Inim- ja kodanikuõigused Eesti põhiseadustes (1954)“, 84.

⁴⁸⁶ Erakorralise seisukorra liikide kohta Vene õiguses vt lähemalt Jelistratov, *Walitsemise-õigus*, 134–46; Eugen Maddison, „Erakorralisest seisukorrast. 3. osa“, *Eesti Politseileht*, nr 10/11 (märts 1923): 134–36; Toomas Anepaio, „1889. aasta justiitsseadused – Eesti peaaegu et esimene põhiseadus“, *Vene aeg Eestis: uurimusi 16. sajandi keskpaigast kuni 20. sajandi alguseni*, toim Tõnu Tannberg, Eesti Ajalooarhiivi toimetised, 14(21) (Eesti Ajalooarhiiv, 2006), 95–96; Lindmets, „Vene keisririigi õigus kui Eesti Vabariigi algusaegade eriolukorraõigus ja 1930. aasta kaitseseisukorra seaduse eeskujud“, 13–14. Maddison kasutas mõisteid „kõvendatud kaitseseisukord“ ja „ülimäärane kaitseseisukord“, Konstantin Trakmann „kõvendatud valvekord“ ja „erakorraline valvekord“. Trakmann, „Kaitseseisukord“, 3.

⁴⁸⁷ Venemaa Ministrite Komitee 14.08.1881 määrus riigikorra ja ühiskondliku rahu kaitse abinõude kohta (*Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия*), VTSK I (1881), 550.

⁴⁸⁸ Vt nt keiser Nikolai II 29.08.1912 korraldus impeeriumi teatud piirkondades erakorralise seisukorra jätkamise kohta (*О дальнейшем оставлении в исключительном положении некоторых мест-*

Sõjaseisukorra aluseks oli 1892. aasta määrus sõjaseadusele allutatud piirkondade kohta,⁴⁸⁹ mille kaksikümend viis paragrahvi lisati hiljem üldisesse kubermanguseadusesse⁴⁹⁰ (edaspidi: VÜKS) § 23 lisana. Neid paragrahve nimetati ka sõjaseaduseks⁴⁹¹ või sõjaseisukorra seaduseks.⁴⁹² Sõjaseisukorras erakorraliste meetmete rakendamist reguleeris veel Vene 1868. aasta sõjavägede sõjaaegse juhtimise seadus.⁴⁹³

Parlamendiaruteludes mainiti mõnikord neljanda tasemenähtena piiramis seisukorda (vn *осадное положение*, pr *état de siège*, sks *Belagerungszustand*). Erinevalt eelmistest oli tegemist faktilise olukorraga, mis lubas kindluse komandandil kehtestada kindluses viibijatele teatud kitsendusi ja kohustusi.⁴⁹⁴ Õigusalasest kirjanduses kasutati piiramis seisukorda ka erakorralise seisukorra üldmõistena Prantsusmaa ja Saksamaa õiguse kirjeldamisel.⁴⁹⁵

Mandri-Euroopa erakorralise seisukorra regulatsioon, Venemaa oma seal hulgas, toetus Prantsusmaa eeskujule, mis oluliselt erines varasemast Angloameerika lähenemisest. Kui Inglismaal ja USA-s hädaolukord õigustas seadustega mitteametustamist (ld *necessitas non habet legem*)⁴⁹⁶, siis Prantsusmaal toimus erakorraline seisukord alates 1791. aasta konstitutsioonist põhiseaduse raamides ning alates 1849. aastast reguleeriti erakorralise seisukorra väljakuulutamist ja teostamist seadusega.⁴⁹⁷ Prantsusmaal eristati sõjaseaduse (pr *état de siège réel*) kõrval sisejulgeoleku kaitseks kehtestatud erakorralist seisukorda (pr *état de siège fictif*). Venemaal rakendati kaitse seisukorda ulatuslikult sisejulgeoleku kaitseks, kuid erinevalt Lääne eeskujudest olid valitsuse võimupiirid laiemad.⁴⁹⁸ Eri-

ностей Империи и о сохранении за некоторым губернскими начальствами временно предоставленных им особых полномочий по охранению общественного порядка и безопасности), VSKK I 07.09.1912, 192, 1647; keiser Nikolai II 29.08.1916 korraldus riigikorra ja ühiskondliku rahu kaitse abinõude tähtsaja pikendamise kohta (О продлении срока действия положений о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия), VSKK I 31.08.1916, 231, 1860.

⁴⁸⁹ Venemaa Riiginõukogu 18.06.1892 määrus sõjaseadusele allutatud piirkondade kohta (Правила о местностях, объявляемых состоящими на военном положении), VTSK XII (1892), 8757.

⁴⁹⁰ „Общее учреждение губернское“, Свод Законов Российской Империи, toim Ivan Д. Мордухай-Болтовский, Т. 2 (Деятели, 1912), 170–74.

⁴⁹¹ Nt RKKOo 09.12.1925 nr 86 Robert Cheri jt süüasjas, ERA.1356.4.127, 8–9. Avaldatud „Nr 95“, 1925. aasta Riigikohtu otsused (Õigus, 1926), 164–66. Riigikohtu otsus Eduard Tampi asjas (1926) (vt allpool 3.5.2.5).

⁴⁹² Nt Riigikogu I koosseisu I istungjärgu protokoll nr 3, 16.01.1921, 21 jj; Riigikohtu otsus Vene-Balti Laevatehase sekvestri asjas (1926).

⁴⁹³ Keiser Aleksander II poolt 17.04.1868 kehtestatud sõjavägede sõjaaegse juhtimise seadus (Положение о полевом управлении войск в военное время), Свод военных постановлений: издание 1869 года. [Часть I]. [Книга I–4], Военные управления (Санкт-Петербург, 1869), 203–89.

⁴⁹⁴ Vastav õiguslik alus sisaldus VÜKS § 22 lisa §-des 15–19, „Общее учреждение губернское“, 170.

⁴⁹⁵ Vt Eugen Maddison, „Erakorralisest seisukorrast. 1. osa“, *Eesti Politseileht*, nr 7 (veebruar 1923): 94; Eugen Maddison, „Erakorralisest seisukorrast. 2. osa“, *Eesti Politseileht*, nr 8/9 (veebruar 1923): 106; Trakmann, „Kaitse seisukord“, 3–4.

⁴⁹⁶ Ladina keeles „hädaolukord ei tunne seadust“.

⁴⁹⁷ Vt Clinton Rossiter, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies* (Princeton University Press, 1948), 79. Angloameerika, Prantsusmaa ja Saksamaa erakorralise seisukorra õiguse kohta enne teist maailmasõda vt lähemalt Maddison, „Erakorralisest seisukorrast. 1. osa“; Maddison, „Erakorralisest seisukorrast. 2. osa“, 106–7; Maddison, „Erakorralisest seisukorrast. 3. osa“, 133–34; Max Radin, „Martial Law and the State of Siege“, *California Law Review* 30, nr 6 (1942): 634–47, <https://doi.org/10.2307/3477166>.

⁴⁹⁸ Vt Maddison, „Erakorralisest seisukorrast. 3. osa“, 134.

nevalt Prantsusmaast puudus Venemaal halduskohtulik kontroll erakorraliste meetmete üle.

Kõiki kolme Vene erakorralise seisukorra taset võidi rakendada riigikorra ja ühiskondliku rahu kaitseks (vn к *охранению государственного порядка и общественного спокойствия*) (VHJS §-d 1, 91 jj; VÜKS § 23 lisa §-d 8, 18 jm)). Erakorralise seisukorra kuulutas välja keiser, kusjuures kaitseisukorra ettepaneku tegi ministrite nõukogu (1906. aasta põhiseaduse § 15; VHJS § 98 ja VÜKS § 23 lisa § 2). Tugevdatud kaitseisukord võidi välja kuulutada juhul, kui kuritegelikud ründed riigikorra või eraisikute julgeoleku või vara vastu häirisid mingis piirkonnas ühiskondlikku rahu ning korralised meetmed jäid korra tagamiseks ebapiisavaks (VHJS § 97 p 1). Erakorraline kaitseisukord võidi välja kuulutada juhul, kui eelmises lauses kirjeldatud olukord oli elanikkonnas tekitanud „äreva meeleolu“ (vn *тревожное настроение*) ja erakorralisi meetmeid oli tarvis viivitamatuks korra taastamiseks (VHJS § 97 p 2). Kaitseisukorra eelduste tuvastamine ja seisukorra väljakuulutamise oli valitsuse ja keisri kaalutusotsus. Sõjaseisukord võidi välja kuulutada sõjategevuse vahetus piirkonnas või jõustus see automaatselt mobilisatsiooni väljakuulutamise (VÜKS § 23 lisa §-d 1 ja 2). Sõjaseisukord asendas automaatselt tugevdatud või erakorralise kaitseisukorra (VHJS § 94 ja VÜKS § 23 lisa § 8).

1920. aastate keskpaigas kerkis küsimus, milline neist kolmest erakorralisest seisukorrast Eestis kehtib. Segadus tekkis sellest, et 1924. aasta detsembrimässu ajal kuulutas Vabariigi Valitsus välja „sõjaseaduse“, Riigikogu aga kinnitas „kaitseisukorra“ ning kumbki organ ei määranud erakorralise seisukorra tähtaega, nagu seda nõudis põhiseaduse § 26 lg 2.⁴⁹⁹

Selgus saabus 1926. aastal Riigikohtu otsusega Vene-Balti Laevatehase sekvestri asjas. Nimetatud kohtuasi sai alguse sellest, et sama aasta jaanuaris oli siseminister Einbund sekvesteerinud Kopli poolsaarel asuva laevatehasele kuuluva elektrijaama, -võrgu ja ühisveevärgi põhjendusega, et majandusraskustes ettevõtte ei maksa tööliste palka ega suuda tagada mitme tuhande elanikuga linnaosa elektri- ja veevarustust. See olevat tekitanud elanikes äreva meeleolu, mis ohustab avalikku korda.⁵⁰⁰ Laevatehase advokaat Otto Strandman väitis Riigikohtule, et katkestused polnud ulatuslikud ja tehase majandusraskustest johtuvaid sotsiaalseid probleeme saanuks riik lahendada muul moel kui eraisiku vara sekvesteerides.⁵⁰¹ Minister Einbund väitis vastu, et kohtul pole pädevust hinnata sekvesteerimise otstarbekust.⁵⁰²

Selles ja samal ajal arutusel olnud Ernst Turmanni vaidluses väitsid kaebajate advokaadid August Peet (esindas laevatehast kohtuistungil) ja Gerhard Kress (Turmanni esindaja), et kui sõjaseisukord võrdsustada kaitseisukorraga, pidanuks see olema tähtajaline. Tähtaja puudumisest järeldasid nad, et 1924. aasta detsembrist ei kehtinud Eestis mitte sõjaseisukord, vaid erakorraline kaitseisukord. Kuna erakorraline kaitseisukord lõppes automaatselt kuue kuu möödumisel väljakuulutamisest, lõppesid advokaatide väitel

⁴⁹⁹ Vabariigi Valitsuse 01.12.1924 otsus, RT 09.12.1924, 145, 786. Riigikogu juhatause teadaanne, RT 09.12.1924, 145, 786.

⁵⁰⁰ Siseministri 29.01.1926 määrus nr 58, ERA.1356.2.10623, 3–3p.

⁵⁰¹ Otto Strandmani kuupäevata kaebus, ERA.1356.2.10623, 2–2p.

⁵⁰² Siseminister Riigikohtule, 18.05.1926, ERA.1356.2.10623, 6–6p.

siseministri erivolitused 1. juunil 1925 ning pärast seda kuupäeva kindralkubernerina antud haldusaktid olid tühiised.⁵⁰³

Kohtus siseministeeriumi esindanud Eugen Maddisoni arvates sai Eestis kehtida üksnes sõjaseisukord ja see oli Vene seaduste järgi jõus kuni lõpetamiseni.⁵⁰⁴ Juba aastaid varem oli Maddison Politseilehes kirjutanud, et tugevdatud ja erakorralise kaitseseisukorra aluseks olnud Vene 1881. aasta määrus (st VHJS 2. peatükk) enam ei kehtinud.⁵⁰⁵ Ta seletas, et ajutise iseloomuga seadust pikendati aasta kaupa kuni 1916. aastani ja 1917. aastal seda enam ei tehtud.⁵⁰⁶ Pikendamisevajadusele viidati ka seaduses eneses (VHJS § 91 märkus). Venemaa Ajutise Valitsuse määrusega peatati 1917. aasta juulis heakorra ja julgeoleku seaduse teise peatüki kehtivus kuni Ülevenemaalise Asutava Kogu kokkutulekuni (p-d I.2 ja I.17).⁵⁰⁷ Kuna 1918. aasta jaanuaris ühe istungi pidanud ja enamlaste poolt laiali saadetud Ülevenemaaline Asutav Kogu ei pikendanud teise peatüki kehtivust, siis Maddisoni väitel vastavate sätete õigusjõud kunagi ei taastunud.

Riigikohus (esimees Peeter Puusep, liikmed Anton Palvadre ja Mihkel Klaassen, prokurör Adalbert Luiga) analüüsis kaitseseisukorra reegleid põhjalikult. Esmalt selgitas kohus, et kaitseseisukord on erakorraliste seisukordade üldmõiste. Kohus pidas Eestis rakendatavaks ka tugevdatud ja erakorralist kaitseseisukorda, sest kohtu hinnangul lõppes Venemaa Ajutise Valitsuse peatamisotsuse mõju Ülevenemaalise Asutava Kogu kokkutulekuga 1918. aasta jaanuaris. Sellegipoolest tõdes Riigikohus, et Eestis kehtis Vabadussõjast saadik kolmest režiimist kõige rangem ehk sõjaseisukord.⁵⁰⁸ Riigikohus viitas tugevdatud ja erakorralise kaitseseisukorra rakendatavust põhjendades oma varasemale otsusele Emma Kuuse asjas (1920). Viide on üllatav, sest toona Riigikohus (kusjuures mõlemas koosseisus oli eesistuja Peeter Puusep) leidis, et heakorra ja julgeoleku seaduse teise peatüki teatud paragrahvid ei ole rakendatavad, kuna nende kehtivust polnud pärast 1917. aastat pikendatud (vt lähemalt allpool 3.5.2.1).

Asja sisu kohta märkis Riigikohus, et „VÜKS § 23 lisa § 19 p 18 ei nõua kinnisvara sekvesteerimise eeltingimusena, et kinnisvara valitsejate minetus vara valitsemises oleks kuritahtlik või kuriteoline, vaid arvestab ainult minetuse objektiivsete tagajärgedega, hoopis kõrvale jättes küsimuse, millest minetused vara valitsemises on tingitud, kas kuri-

⁵⁰³ Gerhard Kressi kaebus, 30.04.1926, ERA.1356.2.338, 2–3. Vene-Balti Laevatehase kohtuistungil protokoll, 21.09.1926, ERA.1356.2.10623, 16–17p. Kressi ja Peedi argumente tutvustas ja kaitses ajakirjanduses advokaat Arnold Susi, „Halb pärandus“, Vaba Maa nr 226, 26.09.1926, 2. Taastrükk Arnold Susi, *Rahvas ja riik*, Eesti mõttelugu 150 (Ilmamaa, 2019), 89–92. Turmanni kohtuasja kohta vt allpool 3.5.2.6.

⁵⁰⁴ Kohtuistungil protokoll, 21.09.1926, ERA.1356.2.10623, 16–17p. Maddison põhjendas kohtule esitatud seisukohti ajakirjanduses, Eugen Maddison, „Kaitseseisukorrast“, Päevaleht nr 264, 29.09.1926, 2.

⁵⁰⁵ Maddison, „Erakorralisest seisukorrast. 3. osa“, 135.

⁵⁰⁶ Viimast korda pikendati Venemaal kaitseseisukorda üheks aastaks 1916. aasta augustis. Keiser Nikolai II 29.08.1916 korraldus riigikorra ja ühiskondliku rahu kaitse abinõude tähtsaja pikendamise kohta (*О продлении срока действия положений о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия*), VSKK I 31.08.1916, 231, 1860.

⁵⁰⁷ Venemaa Ajutise Valitsuse 16.07.1917 määrus kohtuväliselt kinnipeetute asjade läbivaatamise kohta (*Постановление о порядке рассмотрения дел о лицах, арестованных во внесудебном порядке*), VSKK I 08.08.1917, 186, 1077; sama Ajutise Valitsuse Teataja (*Вестник Временного правительства*) nr 109, 20.07.1917, 1.

⁵⁰⁸ RKA00 21.09/01.10.1926 nr 812-II Vene-Balti Laevatehase sekvestri asjas, ERA.1356.2.10623, 21–24. Avaldatud „Nr 32“, *Riigikohtu otsused* (1927), 50–53. Väljavõtte Valge, *Riigikohtu administratiiv-osakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 64. Otsuse motiivid avaldati ajakirjanduses: „Riigikohtu seletus sõjaseisukorrast“, Postimees nr 278, 13.10.1926, 4.

teolistest sihtidest, majanduslistest raskustest, või mõnest muust põhjusest“. Kohus jättis kaebuse rahuldamata ja nentis, et laevatehase minetused elektri- ja veevärgi valitsemisel „kuuluvad kahtlemata niisuguste asjaolude liiki, mis üldist riigi korda ja seltskondlikku julgeolekut ähvardavat seisukorda veelgi suurendavad ja mis, sellepärast kohustavad siseministrit Sõjaseisukorra seaduses ettenähtud võimu tarvitama selle seaduses ettenähtud piirides“. Seega näib, et vastupidiselt siseministri soovile Riigikohus hindas sekvesteerimise asjaolusid ja selle meetme otstarbekust.

Maddison pidas Riigikohtu tõlgendust kaitseseisukorra režiimide küsimuses ekslikuks. Ta jäi selle juurde, et Vene heakorra ja julgeoleku seaduse teine peatükk oli ajutine seadus ning selle peatamise lõppemine ei pikendanud seaduse kehtivust. Teise argumentina osutas Maddison, et juba Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord nimetas üksnes sõjaseisukorda (§ 11 punkt e ja § 15 punkt a).⁵⁰⁹

Tugevdatud ja erakorralise kaitseseisukorra rakendatavuse vastu oli kolmaski argument. Isegi kui kaitseseisukorra normide kehtivus jaanuaris 1918 Ülevenemaalise Asutava Kogu kogunedes taastus, ei tarvitsenud need enam muutuda Eesti õiguskorra osaks, sest ajutiste administratiivseaduste kohaselt kuulusid Eesti õiguskorda 24. oktoobril 1917 (nn vana kalendri järgi) kehtinud Vene õiguse normid.

Konstantin Trakmann pakkus ühes hilisemas artiklis, et valitsuse ja Riigikogu poolt kaitseseisukorra väljakuulutamist võinuks teoreetiliselt lugeda veneaegsete tugevdatud ja erakorralise kaitseseisukorra alusnormide pikendamiseks.⁵¹⁰ See loogika lähtus tsaariaegsest praktikast, kus koos kaitseseisukorra pikendamisega tsaar deklareeris kaitseseisukorra seaduse kehtivust (vt VHJS § 91 märkus). Trakmanniga ei saa nõustuda Eesti kaitseseisukorra otsuste ebapiisava legitiimsuse tõttu. Vabariigi Valitsusel puudus seadusandlik pädevus ja seadusemuudatust pidanuks Riigikogu arutama kolmel lugemisel (kaitseseisukord kinnitati ühe lugemisega; vt lähemalt allpool 1.5.3.3). Praktiline tähtsus Maddisoni ja Trakmanni arutlustel siiski puudus, sest nii seadusandja kui ka kohtud lugesid Eestis kehtivat erakorralist seisukorda sõjaseisukorraks.

1.5.2.2. 1930. aasta kaitseseisukorra seadus

Esimese katse veneaegsed erakorralise seisukorra seadused asendada tegi Konstantin Pätsi esimene valitsus 1922. aastal.⁵¹¹ Riigikogu üldkomisjon elnõu sisuliselt ei muutnud,⁵¹² kuid elnõu kohtas ägedat vastuseisu täiskogus. Sotsiaaldemokraatide esindaja Anton Palvadre hinnangul oli tegemist sisuliselt tõlkega Vene seadusest ning kogu dokument kandis edasi demokraatlikku vabariiki täiesti sobimatut veneaegset ideoloogiat. Venemaal olevat 1905. aasta revolutsiooni järel üritatud kaitseseisukorda piirata, kuid tegelikult jätkati selle kasutamist hariliku valitsemisvahendina – seda kuritarvitati kodanike põhiõiguste piiramisel, eriti sõjakohtute ulatusliku rakendamise ja isikute halduskorras väljasaatmistega. Kaitseseisukorra säilitamisega kestis Palvadre arvates Eesti Vabariigis edasi lubamatu veneaegne praktika. Eelnõu peamiste pahedena nägi ta

⁵⁰⁹ Eugen Maddison, „Veel kaitseseisukorrast“, *Eesti Politseileht*, nr 44 (oktoober 1926): 649–51.

⁵¹⁰ Trakmann, „Kaitseseisukord“, 7–8.

⁵¹¹ Vabariigi Valitsuse 03.02.1922 otsus, kaitseseisukorra seaduse elnõu ja seletuskiri, ERA.31.3.2537, 3–13.

⁵¹² Riigikogu üldkomisjoni elnõu ja seletuskiri, ERA.80.1.1014, 30–38. Seaduse menetlemise kohta Riigikogus vt lähemalt Lindmets, „Vene keisririigi õigus kui Eesti Vabariigi algusaegade eriolukorra-õigus ja 1930. aasta kaitseseisukorra seaduse eeskuj“, 53–70.

sõjakohtute võimu laiendamist ning kohtuliku kontrolli puudumist kaitseseisukorra meetmete üle (õigemini ebaselgust selles küsimuses).⁵¹³

Mõni nädal enne eelnõu esimest lugemist oli sõjaväljakohtu otsusega hukatud Viktor Kingissepp. Palvadre mainis seda vaid möödaminnes, kuid Kingissepa hukkamisele pühendas pika kõne sotsiaaldemokraat Mihkel Martna, kes nägi selles suurt kahju Eesti rahvusvahelisele mainele. Palvadre hoiatas Riigikogu huvipuuduse eest, öeldes: „Praegune Riigikogu enamus on nähtavasti arvamises, et need erakorralised kitsendused kunagi Riigikogu enamust ei saa puudutama, et need käivad ainult teatavate elementide kohta, keda, võib olla, nende hulgas ei leidu, ja sellega on osalt ehk ka seletatav see väikene huvi, mis sellele seadusele osaks on saanud.“⁵¹⁴ Teisel lugemisel tegid Palvadre ja Jaan Tõnisson erinevatel motiividel ettepaneku anda eelnõu tagasi üldkomisjoni ning seda tehtigi.⁵¹⁵

Riigikogu teise koosseisu valimise järel võttis valitsus kaitseseisukorra seaduse koos viieteistkümne muu eelnõuga Riigikogu menetlusest tagasi.⁵¹⁶ Mitmed muud seadused esitati pärast ümbertöötamist peagi uuesti Riigikogule, kuid uus katse veneaegset erakorralise seisukorra seadust asendada tehti alles Riigikogu järgmise koosseisu ajal 1928. aastal. Jaan Tõnissoni juhitud valitsus esitas kaitseseisukorra seaduse eelnõu Riigikogule paar päeva enne ametist lahkumist. Tegu polnud 1922. aasta projekti, vaid täiesti uue versiooniga.⁵¹⁷ Riigikogu üldkomisjon muutis projekti põhjalikult ning see jõudis suurde saali 1929. aasta märtsis, kõigest kümme päeva enne Riigikogu kolmanda koosseisu viimast istungit. Esimesel lugemisel saadeti dokument riigikaitsekomisjoni ja selles Riigikogu koosseisus jäi menetlus pooleli.⁵¹⁸

Kaitseseisukorra seaduse (edaspidi: KSS) menetlemist jätkas Riigikogu neljas koosseis 1930. aasta mais pärast Ado Anderkopi saamist kohtu- ja siseministriks. Riigikaitsekomisjon esitas oma ettepanekud ning taas kritiseerisid eelnõu teravalt sotsiaaldemo-

⁵¹³ Riigikogu I koosseisu VI istungjärgu protokoll nr 124, 23.05.1922, 260–268 ja 285–288. Riigikogu I koosseisu VIII istungjärgu protokoll nr 148, 22.09.1922, 259–260. Sõjakohtute (kasutatakse on ka terminit sõjaväekohtud) korralduse, sealse menetluse ja kohaldatud materiaalõiguse kohta vt lähemalt Marin Sedman, „Military Penal Law – not only for military personell: developments in Estonian Penal Law after the First World War“, *Einheit und Vielfalt in der Rechtsgeschichte im Ostseeraum Sechster Rechtshistorikertag im Ostseeraum, 3.–5. Juni 2010 Tartu (Estland)/Riga (Lettland)*, kd 428, Rechtshistorische Reihe (Peter Lang, 2012); Marin Sedman, „Sõjakohtud ja Riigikohtu roll sõjakohtute süsteemis Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil“, *Juridica*, nr 9 (2019): 642–54; Lindmets, „Vene keisririigi õigus kui Eesti Vabariigi algusaegade eriolukorraõigus ja 1930. aasta kaitseseisukorra seaduse eeskujud“, Marju Luts-Sootak, „Limits of Rights and Warranties in Criminal Procedures Caused by the State of Emergency – Estonian Experience from the War of Independence“, *Revisiting the Limits of Freedom While Living Under Threat. Collection of Research Papers I* (2024): 165–76, <https://doi.org/10.22364/iscflul.9.1.14>.

⁵¹⁴ Riigikogu I koosseisu VI istungjärgu protokoll nr 124, 23.05.1922, 259–290; Palvadre samas, 267.

⁵¹⁵ Riigikogu I koosseisu VIII istungjärgu protokoll nr 148, 22.09.1922, 257–265. Seaduse menetlemise kohta Riigikogu III ja IV koosseisu üldkomisjonis ja täiskogus vt lähemalt Lindmets, „Vene keisririigi õigus kui Eesti Vabariigi algusaegade eriolukorraõigus ja 1930. aasta kaitseseisukorra seaduse eeskujud“, 72–90.

⁵¹⁶ Vabariigi Valitsuse 08.08.1923 koosoleku protokoll nr 59, ERA.31.2.18, 2034. Vabariigi Valitsus Riigikogule, 15.08.1923, ERA.80.1.1014, 40–41.

⁵¹⁷ Vabariigi Valitsuse 30.11.1928 otsus, kaitseseisukorra seaduse eelnõu ja seletuskiri, ERA.31.3.2705, 23–25.

⁵¹⁸ Riigikogu III koosseisu VIII istungjärgu protokoll nr 228, 14.03.1929, 1172–1186. Riigikogu üldkomisjoni protokollid, ERA.80.4.448.

kraadid, eriti nende vasakpoolsesse tiiba kuuluv Aleksander Jõeäär.⁵¹⁹ Vasakpoolsed saadikud soovisid täpsustada kaitseseisukorra kuulutamise otsuse Riigikogule esitamise tähtaega (§ 2), lugeda kaitseseisukord automaatselt lõppenuks, kui Riigikogu valitsuse otsust ei kinnitanud (§ 4 lg 2), mitte lubada isikute sõjakohtu alla andmist enne kaitseseisukorra väljakuulutamist toime pandud tegude eest (§ 9 p 5), mitte lubada streigiõiguse erakorralist piiramist (§ 9 p 7) ja mitte anda kaitsevõgede ülemjuhatajale volitust „paratamatul vajadusel“ rakendada seaduses sätestamata erakorralisi meetmeid (§ 17). Riigikogu enamus ühegi ettepanekuga ei arvestanud.⁵²⁰

Kõige pikemalt vaieldi kaitsevõgede ülemjuhatajale blankovolituse andmise (§ 17) üle. Üldkomisjon oli selle eelnõust välja võtnud, riigikaitsekomisjon soovis sätte taastamist. Sätte vastased, sotsiaaldemokraadid Jõeäär, August Rei ja Oskar Gustavson ning tööerakondlane Mihkel Juhkam pidasid sätet põhiseadusvastaseks, ohtlikuks ja Eesti rahvusvahelist mainet kahjustavaks. Nende arvates põhiseaduse § 26 lõikes 2 sisalduv fraas „vastavate seaduste [...] piirides“ nõudis erakorraliste meetmete ammendavat loetlemist. Nad ei eitanud teatud juhtudel ettenägematute meetmete rakendamise vajadust, kuid leidsid, et juhid peavad seda tegema omal vastutusel – see sunnib neid suuremale ettevaatusele, blankovolitus aga suurendab omavoli ohtu.⁵²¹ Blankovolitust pidas ebasoovitavaks ka üldkomisjoni ettekandja, Põllumeeste Kogude saadik Jaan Teemant, kes hoiatas saadikuid võimukandjate inimlike nõrkuste eest: „Meil võivad küll olla laia silmavaatega inimesed, aga siiski teatavas olukorras võib lehvida teatav parteivaim. Siis võib § [17] kujuneda hädaohtlikuks [...]“.⁵²²

Sätte kaitseks sõna võtnud Põllumeeste Kogude saadikud Konstantin Päts ja Jaan Soots ning rahvaerakonna esimees Jaan Tõnisson põhjendasid vajadust esimese maailmasõja ja Vabadussõja kogemusega. Nad tuletasid meelde, et vastav säte kehtis juba Vene 1868. aasta sõjavõgede sõjaaegse juhtimise seaduses (§ 21)⁵²³ ja pidasid kaitsevõgede ülemjuhataja erivolitustele õigusliku aluse loomist õigusriigi põhimõttele paremini vastavaks. Tõnissoni ja Pätsi arvates oli ülemjuhataja aruandekohustus valitsuse ees piisav tagatis, et ülemjuhataja erakorralisi volitusi ei kuritarvita. Ühelt poolt Rei-Gustavsoni ja teiselt poolt Tõnissoni vahel arenes äge vaidlus selle üle, kas säte vastab Inglise õiguses sisalduvale põhimõttele, mille järgi erakorralises olukorras tegutseb valitsus omal vastutusel ilma seaduslike raamideta ja hiljem parlament otsustab valitsuse vastutusest vabastamise (ingl *indemnity*) üle.⁵²⁴ Riigikogu kiitis blankovolituse paragrahvi kolmandal lugemisel heaks (poolt 45, vastu 29).⁵²⁵

Kõigil ses küsimuses kõnelenutel olid silme ees sõjaaja vajadused ja ühtki minevikunäidet ei toodud rahuaegsest erakorralisest seisukorrast. Ainsana manitses Gustavson, et

⁵¹⁹ Riigikogu IV koosseisu IV istungjärgu protokoll nr 64, 30.05.1930, 1146–1149.

⁵²⁰ Riigikogu IV koosseisu IV istungjärgu protokollid nr 65, 03.06.1930, 1178–1187, nr 75, 01.07.1930, 1408–1417, ja nr 76, 03.07.1930, 1424–1435. Paragrahvi viited osutavad vastu võetud KSS vastavatele sätetele.

⁵²¹ Riigikogu IV koosseisu IV istungjärgu protokollid nr 64, 30.05.1930, 1149, nr 75, 01.07.1930, 1408–1417, ja nr 76, 03.07.1930, 1432–1435. Ka sõjaväeprokurör Trakmann näis pooldavat blankovolituse asemel piiravate õiguste seaduses üleslugemist, Trakmann, „Kaitseseisukord“, 11.

⁵²² Riigikogu IV koosseisu IV istungjärgu protokoll nr 75, 01.07.1930, 1417.

⁵²³ Seaduses sätestamata erakorraliste meetmete kasutamise õigus tulenes samuti Vene üldisest kubernanguseadusest (§ 23 lisa § 12) ning KSS § 17 oli vastava Vene sätte tõlge.

⁵²⁴ Riigikogu IV koosseisu IV istungjärgu protokollid nr 75, 01.07.1930, 1411–1413, 1415 ja 1416, ja nr 76, 03.07.1930, 1426 ja 1433.

⁵²⁵ Riigikogu IV koosseisu IV istungjärgu protokoll nr 76, 03.07.1930, 1435.

sätet võidakse teoreetiliselt kasutada ka parlamendi või valitsuse laialisaatmiseks ja see muudaks revolutsiooni seaduslikuks. „See ei ole muud midagi kui lapuameeste aktsioonide seaduspärastamine,“ ütles ta ja toonitas, et Tõnissoni poolt näiteks toodud Inglismaal allusid sõjaseaduse erakorralised meetmed lisaks parlamendile sõltumatu kohtu kontrollile.⁵²⁶ 1934. aasta septembris kasutati Johan Laidoner blankovolitust sundmäärustega koosoleku- ja ühinemisevabaduse piiramiseks (vt allpool 1.5.5 ja 1.5.6).⁵²⁷

Riigikogu aruteludes tuli veel teemaks kohtulik kontroll sisekaitse ülemategevuse üle. 1922. aastal oli kontrolli täpset reguleerimist nõudnud Palvadre. 1930. aasta eelnõusse lisati alles komisjonimenetluse lõpujärgus lisati eelnõusse kaitseseisukorra otsuste vaidlustamise kord (KSS § 8). Riigikaitsekomisjon põhjendas seda nii, et Vene õigusest pärit kaitseväge ülemjuhataja otsuste peale kaebamise korda vaid kohandatakse Eesti oludele vastavaks, kuid sisekaitse ülem on uus institutsioon ja ilma seadusliku aluseta poleks sisekaitse ülemate otsused kontrollitavad.⁵²⁸ Riigikaitsekomisjoni ettekandja Soots tahtis omalt poolt sätte lõpu täiendada kitsendusega, et sisekaitse ülemate otsuste peale võib kaevata ainult „sellelt seisukohalt, kas küsimuse otsustamine allus sisekaitse ülemale ja kas sisekaitse ülem talitas oma võimupiirides“. Soots seletas, et aastatel 1920–1925 hindas Riigikohus sisekaitse juhi (kindralkubeneri) otsuseid üksnes vormilisest küljest ja jättis sisulise külje puutumata, kuid alates 1925. aastast olevat kohus asunud otsuste sisulisele arutamisele ja hakanud hindama otsuste aluseks olevaid faktilisi asjaolusid ja otsuste otstarbekust. Ebasoovitava praktika näidetena nimetas ta Riigikohtu otsuseid Vilibergide (1925) ja Ernst Turmanni (1926) asjades. Sootsi arvates oli Riigikohus selliselt toimides väljunud halduskohtu pädevuse piiridest. Riigikaitsekomisjonis oli tema ettepanek maha hääletatud ja ka Riigikogu täiskogu lükkas ettepaneku tagasi.⁵²⁹ Sootsi ettepaneku vastu sõna võtnud Tõnisson pidas täiendust üleareuseks. Tõnissoni jaoks oli enesestmõistetav, et sõjaseisukorra küsimusi ei saa lahendada hariliku õiguskorra põhimõtete järgi ning et kaitseseisukorras ei saa Riigikohus käsitleda sisuliselt küsimusi, mis kuuluvad kaitseväge ülemjuhataja või sisekaitse ülemate võimkonda. Ta tõdes, et Eesti kohtunikud jätkavad Vene kohtute traditsiooni ja on seaduse rakendamisel väga kinni seadusetahes. Ta avaldas lootust, et seadusega piiride määramisel saavad riigikohtunikud ise aru kaitseseisukorra eripärast.⁵³⁰ Näib, et Tõnisson ja mitmed teisedki rahvaesindajad jätsid küll Sootsi toetuse, kuid taunisid Riigikohtu poolt kaitseseisukorra meetmete sisulist kontrolli. Nende seisukoht ei olnud tingimata tagurlik. Eestile eeskujuks olnud

⁵²⁶ Riigikogu IV koosseisu IV istungjärgu protokoll nr 76, 03.07.1930, 1432–1433. Gustavson viitas Soomes vägivaldseid meetodeid kasutanud Lapua liikumise nõudmisel algatatud ja parajasti tulipunktis olevale kampaniale, millega sooviti piirata kommunistlike tegelaste poliitilisi põhivabadusi. Soome sündmuste kajastust sotsiaaldemokraatide ajalehes vt „Soome parlament kokku tulnud“, *Rahva Sõna* nr 141, 02.07.1930, 1. Lapua liikumise kohta vt lähemalt Heino Arumäe, *Eesti ja Soome: sõjast sõjani* (Argo, 2018), 319–22.

⁵²⁷ Hädaolukorras seaduste eiramise õigustuse kohta Pätsi-Laidoneri ideoloogias vt Hent Kalmo, „Julgeoleku imperatiiv: 1918 – 1924 – 1934“, *Vikerkaar*, nr 6 (2025): 93 ja passim.

⁵²⁸ Riigikogu üldkomisjoni protokoll nr 69, 11.04.1930, ERA.80.4.448, 56. Riigikaitsekomisjoni parandusettepanekud, 23.05.1930, ERA.80.4.448, 58p.

⁵²⁹ Riigikogu IV koosseisu IV istungjärgu protokoll nr 65, 03.06.1930, 1180–1181. Sootsi ettepaneku seletuskiri, ERA.80.4.448, 81–81p. Sootsi viidatud Vilibergide ja Ernst Turmanni lahendite kohta vt allpool 3.5.2.5 ja 3.5.2.6.

⁵³⁰ Riigikogu IV koosseisu IV istungjärgu protokoll nr 76, 03.07.1930, 1425–1427.

Weimari Saksamaal peeti kohtute rolli erakorraliste meetmete kontrollimisel samuti äärmiselt piiratuks.⁵³¹

Kaitseseisukorra seadus võeti vastu 1930. aasta juulis,⁵³² selle jõustumisega kaotasid kehtivuse senise kolme erakorralise seisukorra režiimi alussätted. Seaduses sätestati kaitseseisukorra väljakuulutamise kord (§§ 1–5), erakorraline kohtualluvus kaitseseisukorra territooriumil (§ 6) ning täitevvõimu erakorralised volitused riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku kaitsel (§§ 7–17).

Kaitseseisukorra võis Vabariigi Valitsus välja kuulutada kas kogu riigis või mõnes selle osas sõja ja sõjaohu korral ning juhtudel, „kui maksva riigikorra ja julgeoleku vastu sihitud kuritegevus omandab ähvardava iseloomu“ (KSS § 1). Väljakuulutamise otsus pidi sätestama kaitseseisukorra ajalise ja territoriaalse kehtivuse (§ 3 lg 1). Väljakuulutamise otsus tuli viivitamatult esitada Riigikogule kinnitamiseks (§ 2). Kui Riigikogu jättis valitsuse otsuse kinnitamata, oli valitsus kohustatud viivitamatult kaitseseisukorra lõpetama (§ 4 lg 2). Seega allus kaitseseisukorra kehtestamine parlamentaarsele kontrollile. Kaitseseisukorra väljakuulutamist peeti siiski Vabariigi Valitsuse, alates 1934. aastast riigivanema ainupädevusse kuuluvaks kaalutusotsuseks.⁵³³

Kaitseseisukorda juhtis sõja ajal kaitseväge ülemjuhataja ning rahuajal Vabariigi Valitsuse poolt nimetatud sisekaitse ülem (KSS § 7). Mõlemad allusid Vabariigi Valitsusele (§ 8 lg 1).⁵³⁴ Kaitseväge ülemjuhataja otsuste peale võis kaevata Vabariigi Valitsusele ja sisekaitse ülema otsuste peale Riigikohtule (§ 8 lg-d 2 ja 3).

Kaitseväge ülemjuhataja ja sisekaitse ülem võisid riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku kaitseks anda sundmäärusi, millega sai kehtestada näiteks liikumispiiranguid, piirata alkohoolsete jookide müüki või relvakandmist (KSS § 9 p 1). Sundmäärusega võidi piirata ka poliitilisi põhivabadusi. Maksimaalne karistus sundmääruse rikkumise eest oli kuni kolm kuud aresti või kuni 3000 krooni trahvi ja lisaks teatud esemete konfiskeerimine (§ 9 p 2). Karistamise õigus oli kaitseseisukorra juhtidel endil (§ 9 p 3).

Sundmäärused olid üldaktid, materiaalses mõttes hädadekreedid, mille territoriaalne ja ajaline kehtivus oli piiratud kaitseseisukorra piirkonna ja kestusega.⁵³⁵ Sundmääruste õigusliku alusena viidati kaitseseisukorra seaduse § 7 lg-le 2, § 9 punktidele 1 ja 2 ning tavaliselt lisaks paragrahvi 9 vastavale punktile, mis lubas rakendada konkreetset erakorralist sunnimeedet (nt keelata streigi või koosoleku). Mõnedel sundmäärustel vastav konkreetne viide puudus ja need reguleerisid küsimusi, mida paragrahv 9 ei hõlmanud (vt allpool 1.5.6). Viimased olid järelikult *praeter legem* määrused, sest täiendasid seadusi põhiõiguspiirangutega. Selliste sundmäärustega määras kaitseseisukorra juht sisuliselt ise enda volitused.

Eelnev tõstatab küsimuse *praeter legem* sundmääruste kooskõlast põhiseadusega ja nende kehtivusest. 1920. aasta põhiseadus lubas valitsusel anda haldusakte ainult „seadustega kokkukõlas“ (§ 60 p 7). Selle sätte alusel välistasid kõik õigusteadlased *contra*

⁵³¹ Vt Rossiter, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*, 70.

⁵³² Riigikogu poolt 10.07.1930 vastu võetud kaitseseisukorra seadus, RT 05.08.1930, 61, 423; jõustus 15.08.1930.

⁵³³ Vt Trakmann, „Kaitseseisukorra äramuutmise tingimustest. 1. osa“, 31; Kaiv ja Klesment, *Eesti Vabariigi põhiseadus*, 22; Kliimann, „Sisekaitse“, 99; Artur-Tõeleid Kliimann, *Kehtiv haldusõigus: konspekt*, toim Väino Lang ja Elmar Kruus (s.n., 1939), 97.

⁵³⁴ Kaitseseisukorra organite kohta üksikasjalikumalt vt Trakmann, „Kaitseseisukord“, 5–6.

⁵³⁵ Kliimann pidas „sundmäärust“ lamedamaitselikeks otsetõlkeks vene keelest (vn *обязательное постановление*) ja soovitas kasutada „dekreeti“. Kliimann, „Sisekaitse“, 107–8 ja viide 51. 1938. aasta kaitseseisukorra seaduses kaotati akti nimetusest täiend „sund-“ (§ 13 p 1).

legem ning osad ka *praeter legem* määruste andmise. Maddison luges § 60 punkti 7 üldvolituseks, mille alusel valitsus võis anda iseseisvaid ehk *praeter legem* määrusi. Maddison tuletas üldvolituse valitsuse ülesandest „hoolitseda riigi välise puutumatus, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest“ (§ 60 ls 1).⁵³⁶ Umbes samal seisukohal oli István Csekey – ta nimetas põhiseaduse § 60 p 7 blankettvolituseks, mille alusel täitev-võim võis anda ka seadusi asendavaid ja täiendavaid määrusi (sks *gesetzvertretende und gesetzergänzende Verordnungen*).⁵³⁷

Seevastu Johannes Kaiv pidas võimalikuks ainult *intra legem* määrusandlust.⁵³⁸ Ka Nikolai Maim näis pooldavat valitsuse kitsamat määrusandluspädevust. Maim õpetas 1930. aastate esimeses pooles üliõpilastele, et määruste andmiseks peab Riigikogu täitevvõimu volitama.⁵³⁹ Artur-Tõeleid Kliimanni arvates lubas põhiseadus anda ainult *intra legem* määrusi ning põhiseaduse erinormide alusel kaitseväge ja kohalikku oma-valitsust puudutavates küsimustes *praeter legem* määrusi.⁵⁴⁰ 1937. aasta põhiseaduse kehtivusajal pidas Kliimann teoreetiliselt võimalikuks mis tahes *praeter legem* ja isegi *contra legem* määrusi, kui ainult seaduses sisaldus vastav volitusnorm.⁵⁴¹

Sundmääruste kohta märkis Csekey 1926. aastal ilmunud monograafias, et põhi-seaduses edasivolitusnormi puudumise tõttu ei ole kindralkuberner poolt sundmääruste andmine kooskõlas põhiseaduse vaimuga, kuid põhiseaduse § 26 lg 2 toimetuleb tuleb sund-määrusi siiski lugeda kehtivateks.⁵⁴² 1927. aasta õigusteadlaste päeval peetud ettekandes ja hilisemates artiklites pidas ta põhiseaduse § 26 lg-le 2 tuginedes võimalikuks *praeter legem* ja isegi *contra legem* sundmäärusi.⁵⁴³ Konstantin Trakmann leidis, et sundmäärused võisid olla nii *intra legem*, *praeter legem* kui ka *contra legem* (v.a põhiseaduse suhtes) määrused ainsa piiranguga, et nende eesmärk pidi olema riigikorra ja ühiskondliku julge-oleku kaitse.⁵⁴⁴ Samuti põhiseaduse §-le 26 toetudes väitis Kliimann, et sundmäärused on küll õigusjõult seadustega täiesti võrdsed ja võivad seni kehtinud seadusi täiendada, muuta või kehtetuks tunnistada, kuid ainult seadusega lubatud valdkondades – ning loetles kaitseisukorra seaduse §-s 9 nimetatud valdkondi (elanike arvestust, relvade hoidmist, koosolekuid, sidepidamist, trükindust jne).⁵⁴⁵

⁵³⁶ Eugen Maddison, „Täidesaatva võimu õigustest määrusandlisel alal“, *Eesti Politseileht*, nr 49 (detsember 1925): 758; Eugen Maddison, „Vabariigi valitsuse õigused määrusandlisel alal“, *Eesti Politseileht*, nr 22/23 (juuni 1927): 330–32.

⁵³⁷ István Csekey, „Määruste andmise õigus Eesti põhiseaduse järele“, *Õigus*, nr 8 (1927): 248–49. Aasta varem ilmunud monograafias Csekey veel eitas Eestis *praeter legem* määruste võimalust. István Csekey, „Die Quellen des Estnischen Verwaltungsrechts. [I. Teil]“, *Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli toimetused B IX*. 2 (1926): 64.

⁵³⁸ Johannes Kaiv, „Seadusandlise võimu delegatsioon. 2. osa“, *Eesti Politseileht*, nr 40 (oktoober 1926): 586–87.

⁵³⁹ Janson, *Riigiõigus*. II, 32.

⁵⁴⁰ Artur-Tõeleid Kliimann, „Arvustavaid märkmeid ühe põhiõigusliku artikli avaldamise puhul“, *Õigus*, nr 4 (1929): 130; Kliimann, „Eesti iseseisvuse areng“, 69.

⁵⁴¹ Kliimann, *Kehtiv haldusõigus*, 19 ja 23.

⁵⁴² Csekey, „Die Quellen des Estnischen Verwaltungsrechts“, 69–70.

⁵⁴³ Csekey, „Määruste andmise õigus Eesti põhiseaduse järele“, 246 ja 249; Csekey, „Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918–1928“, 202; Csekey, „Põhikorra areng Eestis 1918–1928 (1928)“, 282; István Csekey, „Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts. II. Teil“, *Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli toimetused B XIV*. 2 (1929): 129.

⁵⁴⁴ Trakmann, „Kaitseisukord“, 11.

⁵⁴⁵ Kliimann, „Sisekaitse“, 105.

Hilisematest autoritest Artur Mägi arvates võidi seadusega volitada valitsust andma *contra legem* erakorralisi määrusi.⁵⁴⁶ Mägi seisukoht näib sarnanevat Kliimanni omaga ehk sundmääruse piirangud pidid jääma kaitseseisukorra seadusega sätestatud piiridesse. Rein Marandi arvates võis sundmäärusega kehtestada kodanike igapäevaelu reguleerivaid praktilis-tehnilisi eeskirju, aga mitte suuri poliitiliste põhiõiguste kitsendusi. Viimaseks oleks vähemalt vaja olnud seadusest tulenevat selget volitust.⁵⁴⁷

Sundmääruste volitusnormi sõnastuse ja eesmärgi põhjal võib Kliimanni ja Marandiga nõustuda. Erakorraliste piirangute põhiseaduslik alus (§ 26 lg 2) lubas põhiõigusi piirata „vastavate seaduste põhjal ja piirides“. Sellest sõnastusest võib järeldada, et sundmääruste volitusnorm (KSS § 9 p 1) pigem ei andnud kaitseseisukorra juhile blankovolitust. Kui Riigikogus tekitas suuri kõhklusid kaitsevägede ülemjuhatajale antud blankovolitus (KSS § 17), siis vaevalt oli seadusandja eesmärk anda kaitseseisukorra juhile blankovolitust sundmääruste andmiseks. Riigikohus kujundas selles küsimuses seisukoha 1934. aasta augustiks ja tunnustas Eesti Ehitustöölise Ametiühingu asjas põhiseaduse §-le 26 toetudes *praeter legem* sundmääruse kehtivust (vt allpool 1.5.6 ja 3.4.12).

Konkreetsete sunnimeetmetena võisid kaitseseisukorra juhid kaitseseisukorra piirkonnas muu hulgas keelata streike, avalikke ja kinniseid koosolekuid (KSS § 9 p 7), seada sisse trükiteodete eeltsensuuri ja peatada trükiteodete ilmumist (§ 9 p 8), piirata liikumis- ja elukohavabadust (§ 9 p 9) ning ajutiselt sulgeda äriühinguid või arestida äriühingute vara (§ 9 p-d 10 ja 12) (vt ka allpool 1.5.4–1.5.6). Kaitsevägede ülemjuhataja võis ametist tagandada riigi ja omavalitsuste valitud ja nimetatud ametnikke, välja arvatud Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse poolt ametisse nimetatud ametnikke, kohtunikke, kohtu-uurijaid ja prokuröre (§ 10 ls 1). Sisekaitse ülem võis ajutiselt tagandada kohaliku omavalitsuse ametnikke (§ 10 ls 2). Prefektidel ning poliitilise ja kriminaalpolitsei komisсарidel ja nende asetäitjatel oli kaitseseisukorra territooriumil õigus kuni kaheks nädalaks kinni pidada kahtlustatavaid isikuid ning läbi otsida kõiki ruume ja arestida igasugust vara (§ 15 p 1 ja 2).

Elmar Nymani arvates olid kaitseseisukorra kuulutamise eeldused ning kaitseseisukorra juhtide võimupiirid põhiseaduses ja kaitseseisukorra seaduses defineeritud väga ebamääraselt.⁵⁴⁸ Jaana Lindmets ja teised autorid on kaitseseisukorra seaduse kohta tõdenud, et mõne üksiku erandiga kordas Eesti seadus tsaariaegset sõjaseisukorra seadust (st VÜKS § 23 lisa) ja oli sellest kohati isegi rangem.⁵⁴⁹ Jaan Teemant hindas eelnõu menetlemise aegu samuti, et „eelnõu on laiem kui maksev seadus“.⁵⁵⁰ Eespool kirjeldati Palvadre karmi hinnangut veneaegsele erakorralise seisukorra õigusele. Veel karmimalt väljendus advokaat Arnold Susi, kes kirjutas 1926. aastal, et Vene erakorralise seisukorra seadused „rajanevad vägivalda põhimõttele“ ja oleks aeg need „aasialikud vägivalda

⁵⁴⁶ Mägi, *Eesti riiklik korraldus: loengud Eesti riigiõiguses Eesti Teadusliku Instituudi Õigusteaduskonnas 1952/53 ja 1953/54 õppeaastal*, 16.

⁵⁴⁷ Marandi, *Must-valge lipu all* (1991), 285 ja 430; Marandi, *Must-valge lipu all* (1997), 22 ja 28 (viide 41).

⁵⁴⁸ Nyman, „Omfattningen av medborgerliga fri- och rättigheter i Estland, 1920–1940“, 85–86.

⁵⁴⁹ Lindmets, „Vene keisririigi õigus kui Eesti Vabariigi algusaegade eriolukorraõigus ja 1930. aasta kaitseseisukorra seaduse eeskuju“, 102–5; Lindmets et al., „Imperial Russian Rules on the State of Emergency in the Estonian Republic“, 40.

⁵⁵⁰ Riigikogu üldkomisjoni kaitseseisukorra seaduse alamkomisjoni protokoll nr 2, 19.03.1930, ERA.80.4.448, 42p.

normid“ asendada euroopalikega.⁵⁵¹ Lindmetsa järeldest silmas pidades näib Palvadre, Susi ja teiste kaasaegsete kriitika veneaegse seaduse aadressil üsna mõjutu. Kaitseseisukorra seadusega jätkus Eestis pea muutumatult Vene erakorralise seisukorra õiguse traditsioon.

1.5.2.3. Vabadussõjalaste katse muuta kaitseseisukorra seadust 1933. aastal

1933. aasta augusti lõpus esitasid vabadussõjalased Riigikogule ettepaneku rahvaalgatuse korras kaitseseisukorra seaduse muutmiseks. Nad soovisid lubada kaitseseisukorda üksnes sõja ja sõjaohu korral ning välistada kaitseseisukorra kasutamise riigikorra ja sisejulgeoleku kaitseks.⁵⁵² Sellega seoses kadunuks sisekaitse ülemas instituut. Vabadussõjalased pidasid Tõnissoni valitsuse kehtestatud üleriigilist kaitseseisukorda seadusvastaseks ja nende sõnul oli eelnõu eesmärk võtta üksikutelt erakondadelt ja nende liidritelt võimalus „ilma põhjuseta, ainult parteipoliitilistel kaalutlustel ja huvides väljakuulutada kaitseseisukorda ja sellega riigis maksmata panna rahvaga vastuolulisele sattunud mõne üksiku erakonda diktatuuri“.⁵⁵³

Riigikogu juhatus tellis eelnõu kohta kaks eksperdiarvamust. Riigikogu asjades valitseja Eugen Maddison ning kohtu- ja siseministeeriumi kodifikatsiooniosakonna direktor Johan Reinhold leidsid mõlemad, et eelnõu piirab põhiseaduse mõtte vastaselt valitsuse võimalust kaitsta riigi sisemist julgeolekut. Vastav kohustus tulenes põhiseaduse §-st 60 („Vabariigi Valitsus juhib riigi sise- ja välispoliitikat, hoolitseb riigi välise puutumatuse, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest.“). Mõlemad eksperdid osutasid põhiseaduse §-le 74 („Erakorralised kohtud on lubatud sellekohase seaduse piirides ainult sõjaajal, kaitseseisukorras ja sõjalaevadel“), mis eristas sõjaaega ja kaitseseisukorda ning järelendas sellest, et põhiseadus tunnustas eriolukordi, mis ei olnud seotud sõja või sõjaohuga. Maddisoni arvates oli eelnõu vastuolus veel põhiseaduse §-ga 34, mis keelas rahvaalgatuse teel otsustada kaitseseisukorra väljakuulutamist ja lõpetamist. Kuna Tõnissoni valitsus kehtestas kaitseseisukorra riigi sisemise, mitte välise julgeoleku kaitseks, tinginuks vabadussõjalaste soovitud seadusemuudatus tema meelest automaatselt kaitseseisukorra lõpetamise.⁵⁵⁴ Riigikogu juhatus otsustas eelnõu mitte menetleda põhjendusega, et see taotleb eesmärki, mida on võimalik teostada ainult põhiseaduse muutmise teel.⁵⁵⁵

Rein Marandi mõnab, et vabadussõjalaste algatus oli pigem poliitiline aktsioon ja valitsusvastane demonstratsioon kui tõsine kavatsus.⁵⁵⁶ Tõenäoliselt nii oligi. Riigikogu

⁵⁵¹ Arnold Susi, „Halb pärandus“, Vaba Maa nr 226, 26.09.1926, 2.

⁵⁵² Artur Sirk, Johannes Holland ja Arnold Jaks Riigikogu juhatusel ning eelnõu, ERA.80.5.2052, 1–2. Kiri on dateerimata, kuid sellel on Riigikogu kantselei saabumistempel 24.08.1933. Eelnõu avaldas ka vabadussõjalaste häälekandja, „Kaitseseisukorra seadus rahvaalgatamise korras muutmisele“, Võitlus nr 73, 26.08.1933, 2.

⁵⁵³ Vt „Riigikogu juhatus ei andnud käiku kaitseseisukorra seaduse muutmise eelnõule“, Võitlus nr 119, 12.12.1933, 4.

⁵⁵⁴ Maddisoni arvamus, 18.09.1933, ERA.80.5.2052, 3–3p. Reinholdi arvamus, 01.11.1933, ERA.80.5.2052, 8.

⁵⁵⁵ Väljavõte Riigikogu juhatusel 13.11.1933 otsusest, ERA.80.5.2052, 9.

⁵⁵⁶ Marandi, *Must-valge lipu all* (1991), 294. Samal seisukohal Kenkmann, „Universaalne valitsemisvahend“, 24.

keeldumise ajaks olid vabadussõjalaste põhiseaduse muudatused rahvahääletusel heaks kiidetud ja üleriigiline kaitseseisukord lõpetatud.

1.5.2.4. Konstantin Pätsi valitsuse tehtud muudatused kaitseseisukorra seaduses enne ja pärast 1934. aasta riigipööret

Konstantin Pätsi valitsus tegi vahetult enne märtsipööret Riigikogule ettepaneku täiendada kaitseseisukorra seadust riigivanema ja valitsuse õigusega vabastada ametist kõiki ametnikke peale kohtunike, kohtu-uurijate ja prokuröride (uus § 10¹).⁵⁵⁷ Riigikogu üldkomisjon piiras õiguse teostamist kaitseseisukorra piirkonnaga ning täiendas valitsuse ettepanekul eelnõu riigivanema, kaitseministri ja kaitsevägede ülemjuhataja õigusega vabastada teenistusest nende poolt nimetatud ohvitsere ja kaitseväeametnikke.⁵⁵⁸ Riigikogu võttis seaduse vastu kahe päevaga. Ainsa sõnavõtjana pidas sotsiaaldemokraat Leopold Johanson vajalikuks kohtunike ja kohtu-uurijate autoriteedi tõstmiseks võimaldada ka nende vallandamist, kuid ei esitanud vastavat muudatusettepanekut.⁵⁵⁹

1934. aasta märtsipöörde järel tehti riigivanema dekreetidega kaitseseisukorra seadusesse mitmeid olulisi muudatusi. Septembris 1934 anti kaitsevägede ülemjuhatajale ja sisekaitse ülemale õigus delegeerida osa pädevusest alluvatele ametnikele ning määrati, et alluvate poolt vastu võetud otsuseid võib kaevata vastavalt kaitsevägede ülemjuhatajale ja sisekaitse ülemale (uus § 10²).⁵⁶⁰ Muudatust põhjendati vajadusega vähendada kaitseseisukorra juhi koormust ning meenutati, et delegeerimine oli võimalik ka Vene sõjaseaduse alusel.⁵⁶¹ Kohe seejärel delegeeris Laidoner politseivalitsuse direktorile õiguse karistada sundmääruste rikkujaid, keelata koosolekuid ja saata isikuid välja kaitseseisukorra piirkonnast (KSS § 9 p-d 3, 7 ja 9)⁵⁶² ning Einbund delegeeris sundmääruse nr 17 alusel ühingute asutamislubade väljastamise siseministri abile ja politseivalitsuse direktorile.⁵⁶³

Ei dekreet ega seletuskiri ei maininud, et kaitsevägede ülemjuhataja ja sisekaitse ülema vaideotsused on lõplikud ja neid ei saa edasi kaevata (need muutusid lõplikeks alles 1938. aastal uue kaitseseisukorra seadusega). Ometi esines juhtumeid, kus isikutele võimaldati ainult üheastmelist vaidemenetlust (vt allpool 2.3). Need juhtumid ei olnud avalikud ja pole teada, et õigusteadlased oleks sellist praktikat kritiseerinud.

Novembris 1934 muudeti dekreediga esiteks kaitseseisukorra meetmete vaidlustamise korda: kaitsevägede ülemjuhataja otsuste peale sai edaspidi kaevata riigivanemale ja sisekaitse ülema otsuste peale Vabariigi Valitsusele (KSS § 8).⁵⁶⁴ Siseministeeriumi seletuskirjas märgiti lakooniliselt, et „§ 8 on kokkukõlastatud uue põhiseadusega ning

⁵⁵⁷ Riigivanema ja valitsuse 07.03.1934 otsused, eelnõu ja seletuskiri, ERA.31.3.938, 2–4.

⁵⁵⁸ Riigikogu üldkomisjoni materjalid, ERA.80.5.2438 (pagineerimata).

⁵⁵⁹ Riigikogu poolt 16.03.1934 vastu võetud kaitseseisukorra seaduse täiendamise seadus, RT 22.03.1934, 26, 194; jõustus 21.03.1934 (II osa). Riigikogu V koosseisu IV istungjärgu protokollid nr 119, 15.03.1934, nr 120, 16.03.1934, ja nr 121, 16.03.1934, 1439–1440, 1448 ja 1461.

⁵⁶⁰ Riigivanema 05.09.1934 dekreediga kehtestatud kaitseseisukorra seaduse täiendamise seadus, RT 07.09.1934, 73, 614; jõustus avaldamisega (II osa).

⁵⁶¹ Kaitseseisukorra seaduse täiendamise seaduse seletuskiri, ERA.31.4.961, 37.

⁵⁶² Kaitsevägede ülemjuhataja 06.09.1934 käskkiri nr 194, RT 07.09.1934, 73, 622.

⁵⁶³ Siseministri 18.09.1934 käskkiri nr 18, ERA.1356.2.345, 5.

⁵⁶⁴ Riigivanema 20.11.1934 dekreediga kehtestatud kaitseseisukorra seaduse muutmise seadus, RT 21.11.1934, 99, 784; jõustus avaldamisega (III osa).

ühtlasi on temas ühtlustatud kaebamise kord“.⁵⁶⁵ Põhiseaduse 1933. aasta muudatuste järgi ei allunud kaitseväge ülemjuhataja enam Vabariigi Valitsusele, vaid riigivanemale (PS § 80) ning põhiseadusega kooskõlastamine tähendas, et ka kaebusi vaatas valitsuse asemel läbi riigivanem. Seevastu „kaebamise korra ühtlustamine“ sildi all kaotati kohtulik kontroll kõigi kaitseisukorra toimingute üle – vaidemenetluse sätestamine tähendas, et sisekaitse ülemana tegutseva siseministri vaideotsuste peale ei saanud enam pöörduda halduskohtusse; riigivanema ja Vabariigi Valitsuse otsused ei allunud niigi kohtulikule kontrollile (vt lähemalt allpool 2.2.3.2 ja 2.2.3.3).

Teiseks võimaldati novembridekreediga kaitseväge ülemjuhatajat ametisse nimetada lisaks sõjale või sõjaohule ka „riiklikku korda ähvardava ohu puhul“ (KSS § 1 muudatus). Muudatusega püüti tõenäoliselt tagantjärele seadustada Laidoneri ametisse nimetamist ning märtsipöörde järel Laidoneri antud sundmäärusi ja haldusakte (vt lähemalt allpool 1.5.3.6).

Kolmandaks võimaldati kaitseväge ülemjuhataja ametis oleku ajal panna sisekaitse ülema ülesanded siseministrile. Sel juhul võis kaitseväge ülemjuhataja „anda sisekaitse alal juhtnõore“, kuid seaduse § 9 punktides 1–14 loetletud erakorraliste meetmete rakendamise õigus läks kaitseväge ülemjuhatajalt üle siseministrile (KSS § 7 ja § 9 uus punkt 18). Muudatust õigustati sellega, et sisekaitse igapäevane korraldamine võib olla kaitseväge ülemjuhatajale liiga koormav ja pealegi on siseministri käsutuses olemas vajalik haldusaparaat.⁵⁶⁶ Manööver lubas jätta Laidoneri kaitseväge ülemjuhatajaks, kuid anda kaitseisukorra meetmete rakendamise üle siseminister Einbundile. Muudatuse jõustumise päeval nimetas Päts Einbundi sisekaitse ülemaks.⁵⁶⁷ Kuigi Laidoneri pädevus muutus, kasutas politsei edasi tema volitusega antud erakorralisi volitusi.⁵⁶⁸

Neljandaks omistati kaitseisukorra juhile pädevus eraldada üldisest kohtualluvusest süüteoasju, mille karistumäärad ei ületanud kolme kuud vangistust või trahvi 3000 krooni, ning karistada nendes asjades süüdlasi halduskorras (KSS § 9 uus punkt 3¹).

Märtsis 1935 sai kaitseisukorra juht õiguse sulgeda kõiki ühinguid ja liite või peatada nende tegevus (KSS § 9 p 7).⁵⁶⁹ Seni oli võimalik erakorraliselt sulgeda üksnes tulundusühinguid (vt lähemalt allpool 1.5.6).

Postimehe sundlevõtmise kõige tulisemal hetkel 1935. aasta augustis kaotas Päts kaitseisukorra seadusest sundvalitsemise ajalise piirangu (seni oli sekvesteerimine lubatud kaitseisukorra kestuseks) ja lisatingimuse, et sekvesteerida tohtis ainult kritegelikel eesmärkidel kasutatud varasid (KSS § 9 p 12).⁵⁷⁰ Kinnisvara ja ettevõtete sekvesteerimise mõiste asendati sundvalitsemise mõistega. Eenpalu allkirjaga seletuskirjas põhjendati muudatust otsekoheselt: „kuna on tarvilik võimaldada kasutada seda abinõu

⁵⁶⁵ Kaitseisukorra seaduse muutmise seaduse seletuskiri, ERA.31.3.2738, 3 (pagineerimata).

⁵⁶⁶ Samas.

⁵⁶⁷ Riigivanema 21.11.1934 otsus nr 949, RT 30.11.1934, 101, 796.

⁵⁶⁸ Nt Politseivalitsuse direktori 03.04.1935 otsus nr 6 Voldemar Kaljumäele trahvi määramise kohta, ERA.852.1.2502, 1.

⁵⁶⁹ Riigivanema 01.03.1935 dekreediga kehtestatud kaitseisukorra seaduse muutmise seadus, RT 05.03.1935, 20, 187; jõustus avaldamisega (II osa). Kaitseisukorra seaduse muudatuse seletuskiri, 01.03.1935, ERA.31.3.2752, 2.

⁵⁷⁰ Riigivanema 23.08.1935 dekreediga kehtestatud kaitseisukorra seaduse muutmise seadus, RT 27.08.1935, 73, 632; jõustus avaldamisega (II osa). Riigi Teatajas avaldatud seaduse tekstist oli välja jäänud vallasvara arestimise õigus ja see korrigeeriti õiendustes, RT 17.09.1935, 78, 664 ning RT 20.09.1935, 79, 675.

laiemas ulatuses üldse kaitseseisukorra huvides“.⁵⁷¹ Teinegi samal päeval vastu võetud dekreet, kaitseseisukorra alusel sundvalitsemisele võetud kinnisvarade ja ettevõtete valitsemise seadus⁵⁷² (edaspidi: SKEVS) oli Eesti oludele kohandatud tõlge Vene 1916. aasta sekvestriseadusest⁵⁷³ ja asendas viimast. Erinevalt Vene seadusest ei olnud Eesti uus kord aga kohtulikult kontrollitav: kõik sekvestriga seotud kaebused tuli esitada siseministrile ja siseministri otsuse peale sai kaevata üksnes Vabariigi Valitsusele, kelle otsus oli lõplik (SKEVS § 13). Uut seadust rakendati ka pooleliolevatele menetlustele (§ 15), sh Postimehe sekvestrile (vt lähemalt allpool 3.2.9). Kui üldjuhul ei tohtinud seadustel olla tagasiulatuvat jõudu, siis uute menetlusnormide rakendamist pooleliolevatele menetlustele ei loetud tagasiulatuvaks kohaldamiseks, kui need ei loonud menetlusalustele isikutele materiaaloiguslikke tagajärgi ega halvendanud menetlusaluste isikute seisundit.⁵⁷⁴ Kohtukaebeõiguse kaotamine menetluse kestel halvendas omanike õiguskaitset ja oli seetõttu vastuolus õiguskindluse põhimõtetega.

Sama augustidekreet võimaldas edaspidi sundmäärusega täiendava sanktsioonina keelata teatud ajaks kõigi või teatud liiki kuulutuste avaldamist perioodilistes trükitoodetes (KSS § 9 p 2). Seletuskirjas põhjendati dekreeti vajadusega lisaks kirjutise autorile teinekord karistada ka väljaandjat.⁵⁷⁵ Uus sanktsioon andis võimaluse mõjutada reklaami avaldamisest sõltuvaid ajakirjandusväljaandeid. Rein Marandi andmetel oli muudatus mõeldud Päevalehe ähvardamiseks, mistõttu seda olevatki nimetatud „Päevalehe paragrahviks“.⁵⁷⁶

Järgmine kaitseseisukorra seaduse muudatus 1935. aasta septembris oli ajendatud Andres Larka ja teiste nõudmisest muuta rahvaalgatuse korras põhiseadust.⁵⁷⁷ Mõni päev pärast vabadussõjalaste pöördumist täiendas Päts kaitseseisukorra seadust sättega (uus § 5¹), mille järgi võis üleriigilise kaitseseisukorra ajal rahvaalgatust ja rahvaalgatuse korras rahvahääletust läbi viia ainult juhul, kui riigivanem leidis, et nende teostamine ei ole kahjulik riiklikule korrale ja julgeolekule.⁵⁷⁸ Äsja loodud paragrahvi alusel keelas Päts vabadussõjalaste algatuse.⁵⁷⁹

⁵⁷¹ Kaitseseisukorra seaduse muutmise seaduse seletuskiri, ERA.31.3.2770, 2.

⁵⁷² Riigivanema 23.08.1935 dekreediga kehtestatud kaitseseisukorra alusel sundvalitsemisele võetud kinnisvarade ja ettevõtete valitsemise seadus, RT 30.08.1935, 74, 639; jõustus avaldamisega (§ 17). Eenpalu Riigivanemale, 15.08.1935, ja eelnõu seletuskiri, ERA.31.3.2771, 3 jj (pagineerimata).

⁵⁷³ Keiser Nikolai II poolt 12.01.1916 antud sekvestri alla võetud varanduste ja ettevõtete valitsemise kord (*Положение о порядке заведования и управления секвестрованными предприятиями и имуществами*), VSKK I 26.01.1916, 21, 118. Korda muudeti ja täiendati Venemaa Keisririigi Ministrite Nõukogu 22.10.1916 määrusega, VSKK I 29.10.1916, 301, 2372.

⁵⁷⁴ Tsiviil- ja kriminaalmeneluse kohta vt vastavalt Игорь М. Тютрюмов, *Гражданский процесс* (Я. Раудсепп, 1925), 25–26; Richard Räägo, *Kriminaalprotsessi õpperaamat* (Akadeemiline Kooperatiiv, 1937), 33–34.

⁵⁷⁵ Kaitseseisukorra seaduse muutmise seaduse seletuskiri, ERA.31.3.2770, 2.

⁵⁷⁶ Marandi, *Must-valge lipu all* (1997), 24.

⁵⁷⁷ Andres Larka jt Riigikogu juhatusel, 20.09.1935, ERA.80.5.2056, 1–4. Vabadussõjalaste aktisiooni ja eelnõu menetlemise kohta vt lähemalt Marandi, *Must-valge lipu all* (1997), 98–106; Hjalmar Mäe, *Kuidas kõik teostus: minu mälestusi* (1993), 2. tr. (Matrix Kirjastus, 2005), 98–99; Valge, *Eesti parlament 1917–1940*, 477–79.

⁵⁷⁸ Riigivanema 25.09.1935 dekreediga kehtestatud kaitseseisukorra seaduse muutmise seadus, RT 26.09.1935, 81, 691; jõustus avaldamisega (II osa).

⁵⁷⁹ Riigivanema 09.10.1935 otsus nr 9, ERA.31.5.336, 307 (pagineerimata); sama ERA.80.5.2056, 11. Otsust ei avaldatud Riigi Teatajas.

Vabadussõjalaste algatuse blokeerimine teostus täpselt sellise stsenaariumi järgi, mille eest David Grimm oli 1933. aastal vabadussõjalaste endi põhiseaduse muutmise eelnõud kritiseerides hoiatanud.⁵⁸⁰ Päts ja Eenpalu viitasid dekreeidi seletuskirjas 1934. aasta valimiste edasilükkamise otsusele ja õigustasid rahvaalgatusõiguse piiramist põhiseaduse § 26 lõikega 2.⁵⁸¹

Muudatuse seaduslikkuse kohta on arvamust avaldanud mitmed autorid. Walter Meder luges sellegi dekreeidi põhiseadusega kooskõlas olevaks põhjusel, et ei muudetud rahvahääletuse ja rahvaalgatuse seaduse teksti, vaid üksnes lubati erakorralistel asjaoludel seaduse toimet piirata.⁵⁸² William Tomingas väidab, et Pätsi dekreet oli ebaseaduslik, kuna selle andmiseks puudus põhiseaduslik alus ning sellel oli tagasiulatuv jõud.⁵⁸³ Peeter Kenkmann nimetab rahvaalgatuse menetlemise lõpetamist seaduseväänamiseks, kuna keeldumise alus loodi algatusest hilisema dekreediga.⁵⁸⁴ Niisiis osutab temagi õigusakti tagasiulatuvale toimele. Rein Marandi soovust leiab, et dekreet oli küll põhiseadusvastane, aga mitte tagasiulatuva jõuga – dekreet käis rahvaalgatuse protseduuri järgnevate sammude kohta. Küll aga nõudnuks Marandi arvates põhikorra nii oluline muudatus rahvahääletust.⁵⁸⁵ Teisal nimetab ta dekreeti otsesõnu ebaseaduslikuks ja antuks konkreetse olukorra lahendamiseks (*id in casu*).⁵⁸⁶ Tema peamine etteheide seisab selles, et Pätsi valitsuse tegevus eiras õigusriiklikke ja demokraatia põhimõtteid, millele oli rajatud Eesti Vabariigi põhikord ja millest poldud lahti öeldud ka põhiseaduse 1933. aasta muudatustega. Jaak Valge peab dekreeti põhiseaduse vastaseks põhjusel, et sellega muudeti põhiseaduse § 60 punkti 12 rikkudes rahvahääletuse ja rahvaalgatuse seadust.⁵⁸⁷

Tominga esimese, Marandi ja Valge argumentidega võib nõustuda. Kuigi tegu polnud tagasiulatuva õigusjõuga seadusega (Tominga teine ja Kenkmanni väide) ning vormiliselt muudeti kaitseseisukorra seadust, reguleeriti dekreediga tegelikult rahvaalgatuse seaduse eset ja seda keelas põhiseaduse § 60 punkt 12. Üldisemalt rikkus see dekreet põhiseaduses sisalduvat rahvavõimu põhimõtet, mis muu hulgas kohustas võimukandjaid tegutsema ainult üldistes huvides (vt lähemalt allpool 2.2.6.2).

Viimane muudatus 1930. aasta kaitseseisukorra seadusesse tehti 1936. aasta märtsis, kui sisekaitse ülemale anti õigus ametist kõrvaldada mittetulundusühingute juhtorganite liikmeid (§ 9 p 7) ning riigivanemale ja Vabariigi Valitsusele õigus vabastada ametist sõjaväelasi ja kõiki avalikke teenistujaid peale kohtunike, kohtu-uurijate ja prokuröride (uus § 10¹).⁵⁸⁸

Kaitseseisukorra seaduse dekreetidega muutmine mõjutas väga tugevalt poliitiliste põhivabaduste õiguslikku kaitset, õigemini jättis need vabadused kaitseta (novembris

⁵⁸⁰ Grimm, „Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu. 2. osa“, 345.

⁵⁸¹ Kaitseseisukorra seaduse muutmise seaduse seletuskiri, 25.09.1935, ERA.31.3.2775, 2. Avaldatud „Dekreet rahvaalgatamise ja rahvahääletamise kohta“, Päevaleht nr 266, 26.09.1935, 1.

⁵⁸² Meder, *Das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland*, 4:130–31.

⁵⁸³ William Tomingas, *Vaikiv ajastu Eestis* (1961) (Grenader, 2013), 267.

⁵⁸⁴ Kenkmann, „1937. aasta põhiseadus – autoritaarse režiimi ‘reformimise’ katse“, 75–76; Kenkmann, „Universaalne valitsemisvahend“, 25.

⁵⁸⁵ Marandi, *Must-valge lipu all* (1997), 102.

⁵⁸⁶ Marandi, *Must-valge lipu all* (1997), 24.

⁵⁸⁷ Valge, *Eesti parlament 1917–1940*, 478. Sama väitis William Tominga kaitsja Jaan Teemant valimiste edasilükkamise dekreeidi kohta. Teemanti kassatsioonkaebus, 21.11.1934, ERA.1356.4.217, 2p–3.

⁵⁸⁸ Riigivanema 27.03.1936 dekreediga kehtestatud kaitseseisukorra seaduse muutmise seadus, RT 03.04.1936, 29, 190; jõustus avaldamisega (II osa).

1934). Kaitseseisukorra juhtimise kõrval olid mitmed muudatused kaasuspõhised ja neid kasutati poliitilise opositsiooni vastaste sammude seadustamiseks.

1.5.2.5. 1938. aasta kaitseseisukorra seadus

Kaitseseisukorra seadus nagu poliitilisi põhivabadusi reguleerinud seadusedki asendati 1938. aasta aprillis Pätsi dekreediga.⁵⁸⁹ Uues kaitseseisukorra seaduses (edaspidi: UKSS) loobuti kaitseseisukorra eelduste sätestamisest. Põhiseadus lubas Vabariigi Presidendil kaitseseisukorra välja kuulutada „riikliku vajaduse korral“ (PS § 144 lg 1) ja kaitseseisukorra eesmärk oli uue seaduse järgi „soodustada riigikaitse ning riigi sisemise julgeoleku ja avaliku korra kaitse teostamist“ (§ 1). Juhan Käs tõdes, et need eesmärgid kattusid riigi üldiste eesmärkidega ja võinuks sellisena õigustada ka alalist kaitseseisukorda ehk Vabariigi President võinuks kaitseseisukorra vajaduse üle otsustada oma suva järgi ka ilma objektiivse ohuolukorrata.⁵⁹⁰ Seega vormiliselt muutusid kaitseseisukorra kehtestamise alused laiemaks ja ebamäärasemaks.⁵⁹¹ Muutuse praktiline tähendus oli siiski väike, sest ka vana seaduse alusel oli kaitseseisukorra väljakuulutamise valitsuse, hiljem riigivanema kaalutlusotsus.

Uus seadus sätestas kaitseseisukorra väljakuulutamise ja kinnitamise korra (PS § 144 ja UKSS §-d 2–6), erakorralise uurimis- ja kohtualluvuse (UKSS §-d 7 ja 8), ametnike ja ohvitseride erakorralise vallandamise õiguse (§ 12) ning kaitseseisukorra juhtide pädevuse.⁵⁹² Mõned uurijad on väitnud, et valitsusvõimu omahuvi tõttu ei kirjutatud uude seadusesse Riigikogu poolt kaitseseisukorra kinnitamise nõuet.⁵⁹³ Tegelikult oli vastav nõue seaduses olemas (PS § 144 lg 2 ja UKSS § 4 lg 2), kusjuures seadusandja mõju varasemaga võrreldes suurenes – kaitseseisukord lõppes kinnitamata jätmisel automaatselt. 1930. aasta seadusest jäi vasakpoolsete saadikute vastav ettepanek välja (vt eespool 1.5.2.2).

Kaitseseisukorra üldjuht oli kas sõjavägede ülemjuhataja või siseminister ning vahetu juht sisekaitse ülem. Sisekaitse ülema nimetas Vabariigi President üldjuhi ettepanekul. Üldjuhi ettepanekul võis president delegerida sisekaitse ülema pädevust ka muudele ametnikele (§-d 9–11). Näiteks kaitseseisukorra määruste alusel karistamise ning väljasaatmise ja elukohakeelu määramise õigus (§ 20 p-d 1 ja 7) delegeriti politseitalituse direktorile.⁵⁹⁴ Sõjavägede ülemjuhataja võidi ametisse nimetada ka rahuajal üleriigilise kaitseseisukorra puhul või „kui see osutub vajalikuks riiklikkudel kaalutlustel riigi sisemise või välise julgeoleku huvides“.⁵⁹⁵ Kui üldjuhtimine oli ülemjuhataja käes, võis

⁵⁸⁹ Riigihoidja 11.04.1938 dekreediga kehtestatud kaitseseisukorra seadus, RT 22.04.1938, 40, 365; jõustus avaldamisega (III osa).

⁵⁹⁰ Käs, „Kodanikuvabaduste õiguslikud tagatised Eesti õiguskorras ja nende areng“, 133 ja 136.

⁵⁹¹ Vt Peeter Kaasik, „Kaitseseisukord ja selle rakendamine okupatsioonivõimu teenistusse“, *Sõja ja rahu vahel: okupeeritud Eesti julgeolekupoliitiline olukord sõja alguseni. II köide: Esimene punane aasta*, toim Enn Tarvel ja Meelis Maripuu (S-Keskus, 2010), 193; Kenkmann, „Universaalne valitsemisvahend“, 26–27.

⁵⁹² Vt uue kaitseseisukorra seaduse seletuskiri, ERA.31.3.3113, 4 (pagineerimata).

⁵⁹³ Vt Luts-Sootak ja Siimets-Gross, „Eine rechtmäßige Diktatur?“, 224–25.

⁵⁹⁴ Vabariigi Presidendi 28.05.1938 käskkiri nr 24, RT 08.06.1938, 54, 518.

⁵⁹⁵ PS § 138, UKSS § 15 ning Riigihoidja 16.03.1938 dekreediga kehtestatud riigikaitse rahuaegse korralduse seaduse § 90, RT 24.03.1938, 29, 234; jõustus avaldamisega (VI osa).

sisekaitse ülemaks olla ka siseminister.⁵⁹⁶ Uurijad on tõdenud, et rahuaegse kaitseseisukorra juhtide volitused ja alluvussuhted olid ebamäärased.⁵⁹⁷ Tõenäoliselt olid need sihilikult ebamääraseks kujundatud, et nii Laidoner kui ka Eenpalu saaksid säilitada oma rollid.

Siseminister või sõjavägede ülemjuhataja võis kaitseseisukorra üldjuhina anda määrusi riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitseks ja sellega vajadusel kitsendada kodanike põhiõigusi. Seni nimetati neid sundmäärusteks ja kui vana seadus täpsustas sundmääruste eesmärgi näitliku loeteluga, siis uue seaduse järgi oli kaitseseisukorra määruste eesmärk üldsõnaline. Siseministri määruste sanktsioon ei võinud ületada kolme kuud kinnipidamist või 3000 krooni suurust trahvi, ülemjuhataja määrustel kuut kuud kinnipidamist või 10 000 krooni trahvi. Üldjuht võis laiendada erakorralist kohtualluvust tsiviilisikute mis tahes süütegude eest, anda üldisi juhiseid ja korraldusi kaitseseisukorra meetmeid rakendavatele ametnikele ning tunnistada kehtetuks sisekaitse ülema otsuseid (UKSS §-d 13 ja 17 p 2).

Sisekaitse ülemal oli õigus muu hulgas karistada kaitseseisukorra määruste rikkujaid ja konfiskeerida rikkumise esemeid (UKSS § 20 lg 1 p 1); sulgeda perioodilisi trükitooteid või peatada nende ilmumine ning trükitooteid konfiskeerida (§ 20 lg 1 p 5); keelata isikute viibimine kaitseseisukorra piirkonnas või üleriigilise kaitseseisukorra puhul teatud kohtades (§ 20 lg 1 p 7); arestida vallasvara või võtta ajutiselt sundvalitsemisele kinnisvara ja ettevõtteid, kui omanik või valdaja kasutas vara kuritegeliku eesmärgiga või kui vara hooletu valitsemine võis ohustada riigi julgeolekut või avalikku korda (§ 20 lg 1 p 8); ning ajutiselt peatada mittetulundusühingute tegevus või ühingud sulgeda ja nende varad likvideerida ning nende juhtorganite liikmeid juhtimiselt kõrvaldada ja asendada ajutiste liikmetega (§ 20 lg 1 p 10). Need õigused sarnanesid seni kehtinud ja dekreetidega täiendatud kaitseseisukorra seadusest tulenevatele õigustele. Mõnede erakorraliste meetmete väljajäämist uuest seadusest (nt streikide ja koosolekute keelamine) seletati sellega, et need olid vahepeal muutunud korralisteks meetmeteks.⁵⁹⁸

Sisekaitse ülema otsuste peale võis kaevata kaitseseisukorra üldjuhile (vastavalt kas sõjavägede ülemjuhatajale või siseministrile) kahe nädala jooksul otsuse teadasaamisest ning üldjuhi otsus oli lõplik (UKSS § 22 lg 2). Kui sisekaitse ülema pädevust oli delegeeritud muudele ametnikele, võidi nende otsuste peale kaevata sisekaitse ülemale (§ 28). Seega oli kaitseseisukorra meetmete üle jätkuvalt võimalik ainult haldusesisene kontroll.

Juhan Käis kommenteeris, et 1938. aasta seaduse alusel ametnike ja sõjaväelaste vabastamise, isikute vangistamise, trahvimise ja nende vara konfiskeerimise seaduslikkus oli tagatud üksnes kõrgemate instantside suvalise (st piiramatul kaalutusõigusega) järelevalvega.⁵⁹⁹ Täpselt sama käib kõigi muude erakorraliste meetmete järelevalve kohta – nende rakendamine sõltus üksnes kõrgema instantsi meelevallest. Allpool (2.2.3) tõdetakse, et see mõjutas Riigikohtu praktikat ja hälbis õigusriigi põhimõtteid.

⁵⁹⁶ Vt uue kaitseseisukorra seaduse seletuskiri, ERA.31.3.3113, 7 (pagineerimata).

⁵⁹⁷ Vt Truuväli, *Põhiseaduse teel*, 224; Kaasik, „Kaitseseisukord ja selle rakendamine okupatsiooni-võimu teenistusse“, 194–95.

⁵⁹⁸ Vt Walter Meder, „Gesetz vom 11. April 1938 über den Ausnahmezustand“, *Zeitschrift für osteuropäisches Recht* 5, nr 9/10 (1938): 631.

⁵⁹⁹ Käis, „Kodanikuvabaduste õiguslikud tagatised Eesti õiguskorras ja nende areng“, 135–36.

Samas ei saa täielikult nõustuda Jaana Lindmetsa ja ta kaasautorite väitega, et uus seadus võttis kokku seni seadusliku aluseta toiminud praktika.⁶⁰⁰ Kaitseseisukorra praktika toimis ka aastatel 1934–1938 seaduse alusel. Uus seadus lihtsalt konsolideeris kõik 1930. aasta seadusesse dekreetidega tehtud täiendused.

Kokkuvõtvalt võimaldas Vene traditsioonil (1881. aasta määruel) põhinev kaitseseisukorra reeglistik halduskorras oluliselt piirata poliitilisi põhivabadusi. Kuigi piirangud olid seotud kaitseseisukorra piirkonna ja kestusega, on Nõukogude autorid kurnud, et piiranguid rakendati ka väljaspool kaitseseisukorra territooriumi.⁶⁰¹ See väide käib siiski pigem karistus-, mitte haldusõiguslike meetmete kohta.

Kaitseseisukorra väljakuulutamine oli valitsuse, 1934. aastast riigipea prerogatiiv. Olulise erinevusena tsariaegsetest reeglitest allus kaitseseisukorra kasutamine parlamendi ja kohtute piiratud kontrollile. Riigikogu võis nõuda kaitseseisukorra lõpetamist, kuid aastatel 1934–1938 see mehhanism ei toiminud Riigikogu vaikiva oleku tõttu. Kaitseseisukorra meetmete Riigikohtus vaidlustamise võimalusi on käsitletud allpool (2.2.3 jm).

1.5.3. Kaitseseisukorra rakendamine

1.5.3.1. Vabadussõja aegne ja järgne kaitseseisukord

Nõukogude Venemaa kallaletungi järel kuulutas Eesti Ajutine Valitsus 1918. aasta novembri lõpus välja sõjaseisukorra (nimetati sõjaseaduseks) ja üldmobilisatsiooni.⁶⁰² Detsembris andis Ajutine Valitsus Tallinnas, Harju-, Lääne- ja Järvamaal korra hoidmiseks ülemjuhataja õigused kindral Ernst Põdderile⁶⁰³ ning 23. detsembril 1918 määras sõjavägede ülemjuhatajaks Johan Laidoneri.⁶⁰⁴ Viimane asus sõjategevuse juhtimise kõrval rakendama erakorralisi meetmeid sisekorra kaitseks. 1919. aasta jaanuaris seadis ta sundmäärusega muu hulgas sisse sõjateadete tsensuuri,⁶⁰⁵ nõudis riisunud vara omanikele tagastamist⁶⁰⁶ ja keelas salaviinaajamise.⁶⁰⁷

Sõjaseisukorra raames antud õigusakte rakendati ka pärast Vabadussõja lõppu. Advokaat Jaan Teemant väitis 1920. aastal Artur Schmidt'i süüasjas sõjaväljakohtu otsuse peale esitatud kaebuses, et sõjavägede ülemjuhataja erakorralised volitused lõppesid sõja lõpuga ning pärast sõja lõppu ei tohtinud enam isikuid karistada ülemjuhataja sundmääruste

⁶⁰⁰ Vt Lindmets et al., „Imperial Russian Rules on the State of Emergency in the Estonian Republic“, 40.

⁶⁰¹ Vihalem, *Valimised kodanlikus Eestis*, 140.

⁶⁰² Ajutise Valitsuse 29.11.1918 koosoleku protokoll, ERA.31.1.18, 43; „Sõjaseadus ja mobilisatsioon välja kuulutatud“, RT 30.11.1918, 3, 13.

⁶⁰³ „Korra ja julgeoleku kaitseks“, RT 19.12.1918, 8, 4. Ajutise valitsuse protokollides otsus ei kajastu. Vt ERA.31.1.11.

⁶⁰⁴ Ajutise Valitsuse 23.12.1918 koosoleku protokoll, ERA.31.1.11, 38; „Nimetused“, RT 31.12.1918, 10, 5. Enamliku riigipöördeohu ja valitsuse võimu kindlustamise kohta vt lähemalt Kalmo, „Julgeoleku imperatiiv: 1918 – 1924 – 1934“, 91–96.

⁶⁰⁵ Vägede ülemjuhataja 05.01.1919 sundmäärus, RT 13.01.1919, 2, 13. Sõjatsensuuri kohta Vabadussõja ajal vt lähemalt Reigo Rosenthal, *Kord ja kohus: Eesti sõjaväejuhtkond Vabadussõja-aegses sisepoliitikas* (Argo, 2019), 168–79; Toivo Kikkas, „Kontrollimehhanismid Eesti Vabariigis aastatel 1918–1920“, *Vabadussõjast iseseisvuse taastamiseni: uurimusi 20. sajandi Eesti ajaloost*, toim Aigi Rahi-Tamm ja Tõnu Tannberg, 5 (36), Rahvusarhiivi toimetised (Rahvusarhiiv, 2023), 20–23.

⁶⁰⁶ Sõjavägede ülemjuhataja 16.01.1919 sundmäärus nr 2, RT 23.01.1919, 4, 29.

⁶⁰⁷ Sõjavägede ülemjuhataja 16.01.1919 sundmäärus nr 1, RT 23.01.1919, 4, 29.

alusel. Riigikohus Teemantiga ei nõustunud ja kinnitas, et sõjaseisukord ei lõpe automaatselt sõjaolukorra või sõjaohu lõppemisega ega ka sõjaseisukorra organite ümberkorraldamisega, vaid üksnes sõjaseisukorra lõpetamisega („tühistamisega“).⁶⁰⁸ Kohtu järeldus toetus Vene üldisele kubermanguseadusele, mille järgi ei olnud sõjaseisukord erinevalt tugevdatud ja erakorralisest kaitseseisukorrast tähtajaline, vaid lõppes vastava otsusega.⁶⁰⁹ Mõni aeg hiljem kinnitas Riigikohtu administratiivosakond Vaba Maa asjas (1922), et sõjaseisukorra organite ümberkorraldamine ei mõjutanud sundmääruste kehtivust (vt allpool 3.2.3). Seega ei kaotanud Vabadussõja lõppemine võimalust poliitilisi põhivabadusi erakorraliselt piirata.

1920. aasta märtsis kaotas Jaan Tõnissoni valitsus sõjavägede ülemjuhataja iseseisva instituudi ning pani ülemjuhataja volitused ja kohustused sõjaministrile.⁶¹⁰ Sama aasta detsembris võttis Ants Piibu tööerakonna vähemusvalitsus sõjaministrilt sõjaseadusest (st VÜKS § 23 lisast) tulenevad kindralkubeneri volitused ja pani need siseministrile. Sõjaministrile jäid sõjaringkonna ülema volitused.⁶¹¹ Tõnissoni erakonnakaaslane Karl Einbund pidas Piibu valitsuse otsust ebaseaduslikuks. Ta osutas, et seaduse järgi allus kindralkuberner sõjaväelisele juhtimisele (VÜKS § 23 lisa §-d 8 ja 13) ning valitsus ei saanud seda korda muuta.⁶¹² Anton Palvadre luges valitsuse otsust seaduslikuks, kuid Vene seadustega reguleeritud kaitseseisukorda Eesti oludesse sobimatuks.⁶¹³ Tööerakonna häälekandja Vaba Maa õigustas valitsuse sammu vajadusega kaitseseisukorra funktsioonid lahutada, kuid ei selgitanud seda vajadust lähemalt.⁶¹⁴

Hermann Kromeli I asjas (1922) väitis kaebaja kõnealuse detsembriotsuse kohta, et põhiseaduse §-de 3 ja 60 järgi saab ministrile panna täiendavaid funktsioone üksnes seadusega, mitte valitsuse otsusega ning siseministri kindralkubeneri volitused ei kehti. Riigikohus kinnitas siiski kindralkubeneri volituste olemasolu siseministril, oma seisukohta pikemalt põhjendamata (vt allpool 3.5.2.3). Juba Artur Schmidt süüasjas oli Riigikohus tunnistanud seaduslikuks ülemjuhataja volituste panemise sõjaministrile. Kaitsja Teemant väitis tollal, et valitsus ei saa sõjaministri volitusi laiendada Asutava Kogu nõusolekuta. Riigikohus selles probleemi ei näinud, kuid märkis: „Küsitavam oleks, kas Valitsusel oli õigus Ülemjuhataja instituudis ilma Asutava Kogu nõusolemiseta muudatusi teha, kuid selle õiguse vastu süüaluse volinik ei vaidle“.⁶¹⁵ Seega oli Riigikohtu arvates sõjaseisukorra organite pädevuste lahutamine ja üleandmine kehtiva seadusega kooskõlas ning seadusandlikku heakskiitu vajanuks üksnes organite pädevuse laiendamine. Riigikohus ei näinud järelikult probleemi ka kaitseseisukorra juhtimise üleandmises tsiviilvõimudele.

⁶⁰⁸ RKKOo 02/09.10.1920 Artur Schmidt süüasjas. Avaldatud „Nr 78“, 1920. aasta Riigikohtu otsused (Õigus, 1921), 129–31. Schmidt karistati 10-aastase sunnitööga kahe hobuse salaja üle piiri Lätisse viimise eest.

⁶⁰⁹ Lindmets, „Vene keisririigi õigus kui Eesti Vabariigi algusaegade eriolukorraõigus ja 1930. aasta kaitseseisukorra seaduse eesküju“, 24.

⁶¹⁰ Vabariigi Valitsuse 21.03.1920 otsus, RT 31.03.1920, 47/48, 370.

⁶¹¹ Vabariigi Valitsuse 01.12.1920 otsus, RT 09.12.1920, 211/212, 1686.

⁶¹² Karl Einbund, „Vabariigi valitsuse seadusvastane otsus“, Tallinna Teataja nr 280, 09.12.1920, 2.

⁶¹³ A[nton] Palvadre, „Erakordselt segane seisukord“, Sotsialdemokraat nr 254, 11.12.1920, 3. Selle debati kohta vt samuti Anepaio, *Anton Palvadre*, 330–32.

⁶¹⁴ A-t, „Vägede ülemjuhataja instituudi kaotamisest“, Vaba Maa nr 287, 14.12.1920, 2.

⁶¹⁵ RKKOo 02/09.10.1920 Artur Schmidt süüasjas.

Ago Pajur on avaldanud imestust, miks oli tarvis likvideerida ülemjuhataja institutsioon, kuid säilitada ülemjuhtaja õigused.⁶¹⁶ Reigo Rosenthali arvates sooviti avalikkusele näidata, et on asutud piirama sõjaväevõimu sekkumist siseriiklikku ellu.⁶¹⁷ See on osaliselt õige. Riigivanem Piip tõesti rääkis Riigikogule, et selle sammuga valitsus alustas sõjaseisukorra järkjärgulist lõpetamist. Ta väitis, et veneaegse kindralkubeneri volitused on sõjavägede ülemjuhataja omadest oluliselt kitsamad.⁶¹⁸ Viimase väite tõesus on küsitav. Konstantin Trakmanni järgi ei erinenud ülemjuhataja õigused sisekorra kaitsel kindralkubeneri õigustest või olid isegi kitsamad.⁶¹⁹ Ülemjuhataja õiguste säilitamise ja üleandmise tegelik eesmärk võis olla ühelt poolt Eesti sõjalise organisatsiooni ja kaitsvõime säilitamine ning teiselt poolt võimaluse loomine sisekorra kaitses eesmärgil põhiõiguste erakorraliseks piiramiseks. Esimest pidi korraldama sõjaminister, teist sise-minister. Esimesest eesmärgist annab tunnistust Laidoneri ettepanek Vabariigi Valitsusele sõjaväe korralduse kohta pärast ülemjuhataja institutsiooni kaotamist.⁶²⁰ Teine eesmärk on tuletatav kohtuministeeriumi ettepanekust, mis tehti vastuseks sõjaministri soovile jätta ka kindralkubeneri volitused sõjaministrile.⁶²¹ Kohtuminister tegi valitsusele ettepaneku panna VÜKS § 23 lisast tulenevad kindralkubeneri volitused (ehk sisekaitse funktsiooni) hoopis siseministrile.

Vabadussõja ajal kehtestatud kaitseseisukorda ei kinnitanud seadusandlik võim kunagi. Seda ei tehtud ka pärast põhiseaduse jõustumist. Veel enne Riigikogu esimese koosseisu kogunemist kirjutas Palvadre Sotsiaaldemokraadis, et põhiseaduse jõustumisega sõjaseisukord lõppes. Ta tõi põhjuseks sõjaseisukorra sisulise ja vormilise vastuolu põhiseadusega: erakorralised meetmed riivasid põhiseadusega tagatud põhiõigusi, näiteks isikupuutumatus ja sõnumisaladust ning riiveid õigustavat sõjaseisukorda ei olnud kinnitanud Riigikogu (PS § 60 lg 2 p 5 nõue) ja see polnud tähtajaline (PS § 26 lg 2 nõue).⁶²² Tööerakonna häälekandja Vaba Maa pidas Palvadre arvamust vähiklikuks ja seletas, et kõik põhiseaduse-eelsed seadused kehtisid edasi kuni muutmise või kehtetuks tunnistamiseni.⁶²³

Ajaleheduell valmistas ette vaidlusi, mis puhkesid 1921. aasta jaanuaris kogunenud esimeses Riigikogus. Iseseisvate sotsialistide ja kommunistide fraktsioonid esitasid Riigikogule ettepanekud sõjaseisukorra kaotamiseks, sotsiaaldemokraadid esitasid valitsusele arupärimise sõjaseaduse põhiseaduslikkuse kohta. Vasakpoliitikud rõhutasid, et juba aasta aega pole riigis sõjaolukorda, kuid endiselt vahistatakse ja korraldatakse läbiotsimisi poliitilistel põhjustel ja ilma kohtu loata, antakse inimesi sõjakohtu alla ning karistatakse sõjaseaduste järgi. Märgiti, et tsaariajal kritiseeris kodanlus teravalt sõjaseadust, sest kannatas ise selle all, kuid Eesti Vabariigis kasutab sõjaseisukorda klassivõitluse vahendina tööliste vastu. Rahvaerakonna eest kõnelenud Karl Einbund ja Jaan Tõnisson pida-

⁶¹⁶ Ago Pajur, *Eesti riigikaitsepoliitika aastail 1918–1934*, Uurimusi ja allikmaterjale Eesti sõjaajaloost 2 (Eesti Ajalooarhiiv, 1999), 83.

⁶¹⁷ Rosenthal, *Kord ja kohus*, 183.

⁶¹⁸ Riigikogu I koosseisu I istungjärgu protokollid nr 3, 18.01.1921, 63.

⁶¹⁹ Trakmann, „Kaitseseisukorra äramuutmise tingimustest. 1. osa“, 31.

⁶²⁰ Laidoner Vabariigi Valitsusele, 03.02.1920, ERA.31.1.500, 2–3.

⁶²¹ Kohtuministeerium Vabariigi Valitsusele, 25.11.1920, ERA.31.1.514, 6–6p.

⁶²² A[nton] Palvadre, „Kas sõjaseisukord lõppenud?“, Sotsiaaldemokraat nr 265, 24.12.1920, 2; A[nton] P[alvadre], „Õigusliku korra maksmapanekust“, Sotsiaaldemokraat nr 1, 03.01.1921, 2.

⁶²³ O., „Kas maksab meil sõjaseisukord?“, Vaba Maa nr 300, 31.12.1920, 4; „Ajakirjandus“, Vaba Maa nr 4, 07.01.1921, 2. Selle debati kohta vt samuti Anepaio, *Anton Palvadre*, 332–33.

sid Nõukogude Venemaalt lähtuva ohu tõttu erakorralisi meetmeid vajalikuks. Rahvaerakond siiski toetas sotsiaaldemokraatide arupärimist, kuna soovis Einbundi sõnul selgust küsimuses, kas ei võiks sõjaseaduse asemel kehtida mõni muu kaitseseisukorra režiim. Tõnisson soovitas õigusselguse huvides kiiremas korras välja töötada Eesti oma kaitseseisukorra seaduse. Muidu poliitilised oponendid Palvadre ja Uluots olid sedakorda ühel meelel, et Riigikogu ise ei saa sõjaseisukorda kaotada, vaid seda saab teha üksnes valitsus. Erinevalt Uluotsast pidas Palvadre aga võimalikuks, et Riigikogu saab valitsuselt kaotamist nõuda. Riigikogu lükkas iseseisvate sotsialistide ja kommunistide ettepanekud tagasi, kuid jättis arupärimise menetlusse.⁶²⁴

Riigivanem Piip ja siseminister Lui Olesk selgitasid arupärimisele vastates, et põhiseaduse jõustumisega ei muutunud automaatselt kehtetuks ükski õigusakt, teiste seas ka sõjaseisukorra otsus ning kuna see oli kehtestatud enne põhiseadust, ei pidanud otsus olema tähtajaline. Mõlemad rõhutasid, et sõjaseadust rakendatakse väga piiratud ulatuses ehk faktiliselt erakorralist seisukorda peaaegu ei olegi. Riigikogu enamus rahuldus valitsuse selgitusega.⁶²⁵ Eugen Maddison arvas aastaid hiljem, et põhiseaduse jõustumise järel pidanuks Riigikogu ise viima sõjaseisukorra otsuse põhiseadusega kooskõlla – kinnitama sõjaseisukorra kehtimist ning lisama otsusesse tähtaja.⁶²⁶

Järgmine, Konstantin Pätsi juhitud valitsus hakkas 1921. aasta kevadel üleriigilist kaitseseisukorda järkjärgult kaotama: kõigepealt Lääne- ja Pärnumaal ning Haapsalu linnas,⁶²⁷ juulis Saare- ja Järvamaal, Pärnu, Paide ja Kuressaare linnades⁶²⁸ ning septembris Valga- ja Viljandimaal, Valga ja Viljandi linnades.⁶²⁹ 1922. aasta veebruaris kaotati kaitseseisukord Rakvere, Tartu ja Võru linnades ning osaliselt Harju-, Viru-, Tartu- ja Võrumaal. Erakorraline seisukord jäi neis maakondades kehtima Tallinna ümburse ja Venemaa piiriäärsetes valdades ning raudteel.⁶³⁰ Sama aasta septembris kaotati kaitseseisukord veel Paldiskis ja Tapal.⁶³¹

1922. aasta kevadel tegid Riigikogu kommunistidest ja iseseisvatest sotsialistidest saadikud ettepaneku muuta põhiseaduse § 34 nii, et rahvahääletust saaks korraldada ka kaitseseisukorra kaotamise küsimuses. Riigikogu keeldus ettepanekut menetlemast.⁶³²

1924. aasta veebruaris kaotati erakorraline seisukord veel mõnes Viru-, Tartu- ja Võrumaa vallas ning Petserimaa lääneosas.⁶³³ Umbes sellisteks kujunesid osalise ehk

⁶²⁴ Riigikogu I koosseisu I istungjärgu protokollid nr 3, 18.01.1921, 35–70, ja nr 4, 25.01.1921, 78–96. Riigikogus sel teemal peetud vaidluste kohta vt lähemalt Eugen Maddison, „Kaitseseisukorra kinnitamise korrast“, *Eesti Politseileht*, nr 9 (mai 1927): 130–31; Lindmets, „Vene keisririigi õigus kui Eesti Vabariigi algusaegade eriolukorraõigus ja 1930. aasta kaitseseisukorra seaduse eeskuju“, 26–27.

⁶²⁵ Riigikogu I koosseisu I istungjärgu protokollid nr 3, 18.01.1921, 63–64, ja nr 4, 25.01.1921, 78–80, 88–89 ja 95–96.

⁶²⁶ Eugen Maddison, „Sõjaseisukorra küsimus I-ses riigikogus“, *Eesti Politseileht*, nr 50 (detsember 1926): 747.

⁶²⁷ Vabariigi Valitsuse 18.03.1921 määrus, RT 23.03.1921, 20, 121.

⁶²⁸ Vabariigi Valitsuse 13.07.1921 määrus, RT 22.07.1921, 61, 364.

⁶²⁹ Vabariigi Valitsuse 30.09.1921 määrus, RT 08.10.1921, 86, 514.

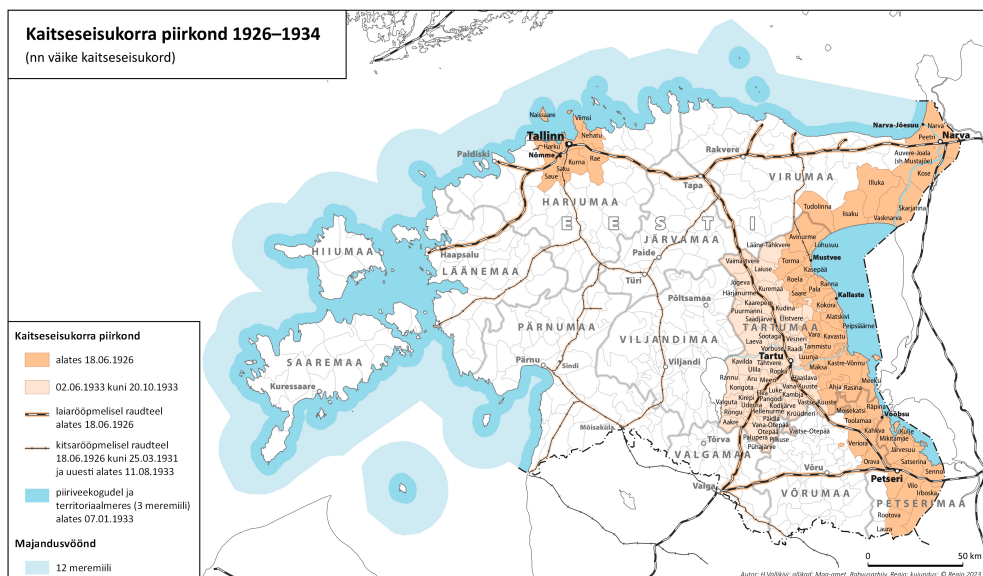
⁶³⁰ Vabariigi Valitsuse 08.02.1922 määrus, RT 14.02.1922, 19, 101–102.

⁶³¹ Vabariigi Valitsuse 08.09.1922 määrus, RT 12.09.1922, 115/116, 581.

⁶³² Riigikogu I koosseisu VI istungjärgu protokoll nr 119, 28.04.1922, 143–144. Kommunistide ettepaneku kohta vt lähemalt Valge, *Eesti parlament 1917–1940*, 252.

⁶³³ Vabariigi Valitsuse 13.02.1924 määrus, RT 19.02.1924, 31/32, 265. Vt ka Marin Sedmani koostatud kaitseseisukorra piirkonna kaart, Sedman, „Military Penal Law – not only for military personell“, 272.

„väikese kaitseseisukorra“ maismaapiirid. See ei olnud siiski alati ühesugune, sest 1926. aasta juunis pärast üleriigilise kaitseseisukorra kaotamist jäi see kehtima kaheksas vallas, kus enne detsembrimässu oli kaitseseisukord kaotatud (Harjumaal Saue vallas, Tartumaal Vara, Tammistu, Luunja ja Ahja valdades ning Võrumaal Toolamaa, Veriora ja Orava valdades). Väikese kaitseseisukorra piire aastatel 1926–1934 on kujutatud joonisel 3.



Joonis 3. Kaitseseisukorra piirkond 1926–1934

1.5.3.2. Üleriigiline kaitseseisukord seoses 1924. aasta detsembrimässuga

Kommunistide mässukatse päeval, 1. detsembril 1924 kuulutas Vabariigi Valitsus välja üleriigilise „sõjaseaduse“ ning nimetas kindral Johan Laidoneri kaitseväge ülemjuhatajaks kõigi Vene 1868. aasta sõjavägede sõjaseaduse seaduses sätestatud õigustega.⁶³⁴ Riigikogu kuulas samal pärastlõunal ära riigivanema ja kaitseväge ülemjuhataja ettekanded ning kinnitas ühehäälselt „kaitseseisukorra“.⁶³⁵ Selle uue ehk järjekorras teise kaitseseisukorraga seoses on mainitud kaht juriidilist puudust.

Esiteks oli määramata kaitseseisukorra tähtaeg, nagu seda nõudis põhiseaduse § 26 lg 2. Vaid mõned aastad varem Riigikogus ja ajakirjanduses peetud vaidlusi meenutades saab seda seletada üksnes kiirustamise ja otsuse vormistamise aegse ärevusega. Riigikogus otsuse kinnitamisel tähtaega ei puudutatud. Saadikutest ainsana sõna võtnud Ado Anderkopp oli olnud üks Asutavas Kogus kaitseseisukorra tähtajaliseks muutmise ettepaneku tegijatest, aga temagi ei maininud tähtaega.

Vene-Balti Laevatehase sekvestri asjas tödes Riigikohus, et kaitseseisukorra tähtaja puudumine valitsuse ja Riigikogu 1924. aasta 1. detsembri otsustes on põhiseaduse § 86 oluline rikkumine. Sellele vaatamata pidas Riigikohus kaitseseisukorda kehtivaks.

⁶³⁴ Vabariigi Valitsuse 01.12.1924 otsused, RT 09.12.1924, 145, 786.

⁶³⁵ Riigikogu juhatause teadaanne, RT 09.12.1924, 145, 786. Riigikogu II koosseisu VI istungjärgu protokoll nr 167, 01.12.1924, 2074–2082.

Rikkumise õigustusena mainis kohus 1. detsembri sündmuste erakordsust („organiseeritud salkade sõjariistus katse riigikorda kukutada“) ja Riigikogu üksmeelsust valitsuse otsuse heakskiitmisel. Hiljemgi lükkas Riigikohus tagasi kaebajate väited, et 1924. aasta kaitseseisukord oli tähtaja puudumise tõttu ebaseaduslik.⁶³⁶

Kaitseseisukorra teise puudusena on kirjanduses mainitud kaitseväge ülemjuhataja ametisse nimetamise vastuolu põhiseadusega.⁶³⁷ Põhiseaduse § 80 lubas valitsusel anda kaitseväge juhatamine ülemjuhataja kätte üksnes alanud sõja või mobilisatsiooni väljakuulutamise korral. Väidetavalt ei olnud need tingimused 1. detsembril 1924 täidetud.

Konstantin Trakmanni arvates ei pidanud 1. detsembri kaitseseisukorda üldse hindama põhiseaduslikkuse seisukohast. Ta eristas kaitseseisukorda ja riiklikku hädaseisundit (hädaseisukorda), kusjuures viimane esines juhul, kui sõja, mässu või loodusõnnetuse tagajärjel riigiaparaadi funktsioneerimine polnud võimalik ja ohus oli riigi püsijäämine. Kui kaitseseisukorra meetmed pidid olema kooskõlas seadusega (sh põhiseadusega), siis hädaseisukord õigustas valitsust käituma diktaatorina ehk asetas valitsuse väljapoole õiguskorda. Kommunistide mässukatse lõi Trakmanni meelest just hädaseisukorra.⁶³⁸ Samas artiklis sisaldunud viide Carl Schmittile (küll muus kontekstis) vihjab, et Trakmanni teooriat võis mõjutada Schmitti sarnane õpetus.⁶³⁹

Tõenäoliselt võib nõustuda ka Jaak Valge vähem radikaalse seisukohaga, et otsuse vastuvõtmise hetkel valitsus ei teadnud, et sõjaohtu ei ole.⁶⁴⁰ Pole teada, et Riigikohtu administratiivosakond oleks mõnes lahendis vaaginud 1924. aastal kaitseväge ülemjuhataja ametisse nimetamise seaduslikkust. Ülemjuhataja volituste küsimus kerkis uuesti 1934. aastal (vt allpool 1.5.3.6).

Valitsus kaotas kaitseväge ülemjuhataja ameti juba 1925. aasta jaanuaris ja pani kindralkubeneri volitused taas siseministrile. Otsuses märgiti, et kõik ülemjuhataja antud haldusaktid kehtivad edasi.⁶⁴¹ Sellegi otsuse seaduslikkust vaidlustati Riigikohtus sama põhjendusega nagu Hermann Kromeli asjas 1922. aastal (vt lähemalt allpool 3.5.2.3), kuid Riigikohus kinnitas jälle siseministri õigust tegutseda kindralkubeneri õigustes. Vilibergide (1925) ja Eduard Tampi (1926) asjades selgitas kohus, et Eesti Vabariigis teostab kõrgeimat täitevvõimu Vabariigi Valitsus, kelle kätte on koondunud Vene üldises kubermanguseaduses nimetatud riigiorganite volitused ning kes võib neid volitusi ise teostada või delegeerida muu hulgas valitsuse liikmetele (vt lähemalt allpool 3.5.2.5).

Kuigi detsembrimässu tulemusel kaitseseisukorra õigusnormid (ja seega poliitiliste põhivabaduste õiguslik kaitse) ei muutunud, siis kaitseseisukorra väljakuulutamise otsuses tähtaja puudumine ning Laidoneri nimetamine kaitseväge ülemjuhatajaks otsese sõjahuuta õõnestasid seaduslikkuse põhimõtet.

⁶³⁶ Nt Riigikohtu otsus Hermann Kromeli II asjas (1927). Vt allpool 3.5.2.7.

⁶³⁷ Vt Mägi, *Kuidas valitseti Eestis*, 41. Väidet on korranud Pajur, *Eesti riigikaitsepoliitika aastail 1918–1934*, 298. Vt ka allpool 1.5.3.6.

⁶³⁸ Trakmann, „Kaitseseisukord“, 4–6.

⁶³⁹ Vt Carl Schmitt, *Dictatorship: From the Origin of the Modern Concept of Sovereignty to Proletarian Class Struggle* (1921), tõlk Michael Hoelzl ja Graham Ward (Polity Press, 2013), 154 ja passim. Väite aluseks on Trakmanni viide Schmittile (küll muus kontekstis) samas artiklis. Trakmann, „Kaitseseisukord“, 6.

⁶⁴⁰ Valge, *Eesti parlament 1917–1940*, 254.

⁶⁴¹ Vabariigi Valitsuse 07.01.1925 otsus, RT 23.01.1925, 9/10, 57.

1.5.3.3. Kaitseseisukorra jätkumine teatud piirkondades ja diskussioon kaitseseisukorra alternatiivide üle

1926. aasta juunis, mõni päev enne Riigikogu kolmanda koosseisu avaistungit viidi kaitseseisukord tagasi umbkaudu mässuetselsetesse piiridesse (vt joonis 3).⁶⁴² Kaitseseisukorra osalise lõpetamise otsust Riigikogule kinnitamiseks ei esitatud.

Sama aasta sügisel, pärast Vene-Balti Laevatehase lahendit saatis Riigikohtu esimees koopia kohtuotsusest riigivanemale ja soovitas viia kaitseseisukorra väljakuulutamise akt kooskõlla põhiseaduse §-ga 26.⁶⁴³ Valitsus reageeris kiiresti ning määras kehtiva kaitseseisukorra tähtajaks 1. jaanuari 1928.⁶⁴⁴ Otsus saadeti Riigikogule kinnitamiseks. Riigikogus soovisid sotsiaaldemokraadid Jõeäär ja Kaarel Virma suunata eelnõu komisjonidesse ja tõenäoliselt sellega kinnitamist edasi lükata. Tekkis vaidlus, kas kinnitamist tuleks menetleda nagu seadust (st kolmel lugemisel) või nagu otsust (toonases terminoloogias „esitise korras“ ehk ühel lugemisel). Põhjalikuma menetlemise vastu võtsid sõna sõjaminister Jaan Soots ning saadikud Anderkopp ja Johan Holberg. Sarnaselt 1924. aastaga kinnitati kaitseseisukord Riigikogu otsusega.⁶⁴⁵ Maddison pidas õigusakti vormi valikut ainuõigeks, sest kaitseseisukorra väljakuulutamine oli valitsuse pädevuses ja valitsuse otsust kinnitades ei teostanud Riigikogu mitte seadusandlikku, vaid järelevalvefunktsiooni.⁶⁴⁶ Riigikohus sedastas Vene-Balti Laevatehase (1926) ja Tööliste Maja (1930) sekvestri asjades, et kinnitamisotsusega sai erakorraline seisukord „formaalse seaduse jõu“ (viimase kohta vt lähemalt allpool 3.4.8). Seega kohus aktsepteeris kaitseseisukorra kinnitamist Riigikogu otsusega ega kahelnud kinnitamisotsuse legitiimsuses.

Edaspidi pikendati kaitseseisukorda korduvalt viie kuni kahe teist kuu kaupa. Esimesel korral 1927. aasta detsembris tegid sotsiaaldemokraadid (Jõeäär, Leopold Johanson ja August Rei) edutu katse jätta Riigikogus kaitseseisukord kinnitamata. Nad rõhutasid, et erakorraline seisukord on sisuliselt põhjendamatu ja selle abil valitsemine kahjustab Eesti rahvusvahelist mainet.⁶⁴⁷ Valitsuse otsuses ja Riigikogule esitatud materjalides pikendamist ei põhjendatud. Vahepeal riigivanemaks saanud Jaan Tõnisson õigustas Riigikogu ees kaitseseisukorra jätkumist vajadusega piiriäärsetes valdades „riigikaitse huvides [...] hädaohu ärahoidmiseks abinõusid tarvitusele võtta“. Ta märkis, et tavakodanikud kaitseseisukorra mõju ei tunne. Riigikogu „nähtav enamus“ oli pikendamise poolt.⁶⁴⁸

Aasta hiljem olid sotsiaaldemokraadid just saanud võimuparteiks ja Rei riigivanemaks. Reil ei õnnestunud veenda koalitsioonipartnereid – tööerakonda, kristlikku rahvaerakonda ja asunikke – erakorralist seisukorda kaotama ning valitsus pikendas kaitse-

⁶⁴² Vabariigi Valitsuse 18.06.1926 määrus, RT 22.06.1926, 54, 690.

⁶⁴³ Kaarel Parts riigivanemale, 29.10.1926, ERA.31.3.3847, 1.

⁶⁴⁴ Vabariigi Valitsuse 17.11.1926 otsus, RT 02.12.1926, 89, 966.

⁶⁴⁵ Riigikogu 04.02.1927 otsus, RT 14.02.1927, 14, 141. Arutelud Riigikogus, Riigikogu III koosseisu III istungjärgu protokoll nr 43, 04.02.1927, 398–407.

⁶⁴⁶ Maddison, „Kaitseseisukorra kinnitamise korrast“, 130–32. Kaitseseisukorra Riigikogus kinnitamise kohta vt ka Lindmets, „Vene keisririigi õigus kui Eesti Vabariigi algusaegade eriolukorraõigus ja 1930. aasta kaitseseisukorra seaduse eeskuju“, 31–32.

⁶⁴⁷ Riigikogu III koosseisu IV istungjärgu protokoll nr 115, 16.12.1927, 953–962.

⁶⁴⁸ Vabariigi Valitsuse 07.12.1927 otsus, RT 30.12.1927, 115, 1266. Riigivanem Riigikogule, ERA.31.3.3848, 3. Riigikogu III koosseisu IV istungjärgu protokoll nr 115, 16.12.1927, 959–960 ja 962. Kinnitamise otsus jäi Riigi Teatajas avaldamata.

seisukorda kuue kuu võrra.⁶⁴⁹ Valitsuse tegevuskavas peeti kaotamist siiski soovitavaks ja lubati välja selgitada, „kas ei vaja maksvad seadused mõnesuguseid täiendusi selleks, et riiklik julgeolek ilma sõjaseaduseta täiel määral kindlustatud oleks“.⁶⁵⁰ Pikendamise ettepanekut põhjendaski siseminister sellega, et „nimetatud aja [st kuue kuu] jooksul kaaluda võimalusi kaitseseisukorra (sõjaseisukorra) kiiremaks kaotamiseks ja sellele vastavalt seaduste täiendamist“.⁶⁵¹ Eelmine, Jaan Tõnissoni valitsus oli vahetult enne lahkumist 1928. aasta detsembris esitanud Riigikogule kaitseseisukorra seaduse eelnõu. Valitsus võis muu hulgas soovida seda eelnõu revideerida.

Mingite muudatusteni erakorralise seisukorra õiguses Rei valitsus ei jõudnud, vaid pikendas ametisoleku viimastel päevadel kaitseseisukorda viieks kuuks ehk 30. novembrini 1929.⁶⁵² Riigikogu valimiste järel ametisse astunud Otto Strandmani valitsus otsustas 1929. aasta novembris pikendada kaitseseisukorda veel viieks kuuks kuni 1. aprillini 1930. Lühikeste intervallide põhjus oli kaitseseisukorra seaduse peatse vastuvõtmise ootus.⁶⁵³ Järgmise aasta kevadeks ei olnud endiselt uut seadust ja valitsus otsustas pikendada kaitseseisukorda ühe aasta võrra ehk kuni 1931. aasta märtsi lõpuni.⁶⁵⁴ Kõigil neil kordadel võtsid Riigikogus valitsuse otsuse vastu sõna vasakpoolsed saadikud. Sotsiaaldemokraadid (Jõeäär, Erich Joonas, August Usai jt) leidsid, et valitsuse põhjendused on üldsõnalised, et tegelikult on kaitseseisukord põhjendamatu, valitsuse käsutuses juba on riigikorra kaitse seaduse abinõud, kaitseseisukorra meetmetega (eriti sõjakohtupidamise ja halduskorras väljasaatmisega) rikutakse kodanike õigusi ning ahistatakse peamiselt tööliklassi. Kommunistid (Valter Kaaver jt) ründasid lisaks teravalt sotsiaaldemokraate, süüdistades neid tööliklassi reetmises ja kaitseseisukorra pikendamisel kodanlike parteidega kokkumängus.⁶⁵⁵ Olenemata vaidlustest kinnitas Riigikogu valitsuse otsuse kõigil kordadel.⁶⁵⁶

Kaitseseisukorra seadus võeti lõpuks vastu 10. juulil 1930 ja jõustus 15. augustil 1930. Jõustumise päeval kinnitas Vabariigi Valitsus kehtiva kaitseseisukorra jätkumist samades piirides ja sama tähtajaga, st 1. aprillini 1931, ning nimetas kohtu- ja siseministri sisekaitse ülemaks.⁶⁵⁷ Sisekaitse ülemana tegutsev minister omakorda sätestas sundmäärusega, et kõik Vene üldise kubermanguseaduse alusel antud kehtivad sund-

⁶⁴⁹ Vabariigi Valitsuse 19.12.1928 otsus ja Riigikogu 21.12.1928 otsus, RT 29.12.1928, 105, [651](#). Arutelud Riigikogus, Riigikogu III koosseisu VII istungjärgu protokoll nr 197, 21.12.1928, 1117–1134.

⁶⁵⁰ Riigikogu III koosseisu VII istungjärgu protokoll nr 192, 14.12.1928, 938; „Uue Vabariigi Valitsuse deklaratsioon“, Vaba Maa nr 293, 16.12.1928, [7](#).

⁶⁵¹ Kohtuminister Tõnis Kalbus Vabariigi Valitsusele, 08.12.1928, ja sellele lisatud seletuskiri, ERA.31.3.3849, [1](#)–2.

⁶⁵² Kohtu- ja siseminister Kalbus Vabariigi Valitsusele, 13.06.1929, ERA.31.3.3834, [1](#). Vabariigi Valitsuse 25.06.1929 otsus, RT 29.06.1929, 60, [421](#).

⁶⁵³ Kohtu- ja siseminister Kalbus Vabariigi Valitsusele, 16.11.1929, Riigikogu otsuse eelnõu ja seletuskiri, ERA.31.3.3835, [1](#) ja [3](#). Vabariigi Valitsuse 20.11.1929 otsus, RT 26.11.1929, 92, [623](#).

⁶⁵⁴ Kohtu- ja siseminister Jaan Hünerson Vabariigi Valitsusele, 17.03.1930, Riigikogu otsuse eelnõu ja seletuskiri, ERA.31.3.3836, [2](#) jj (pagineerimata). Vabariigi Valitsuse 19.03.1930 otsus, RT 28.03.1930, 24, [129](#).

⁶⁵⁵ Riigikogu IV koosseisu I istungjärgu protokoll nr 4, 26.07.1929, 40–44. Riigikogu IV koosseisu II istungjärgu protokollid nr 15, 04.12.1929, 221–228, ja nr 46, 01.04.1930, 831–835.

⁶⁵⁶ Riigikogu 26.07.1929 otsus, RT 02.08.1929, 68, [480](#); Riigikogu 04.12.1929 otsus, RT 13.12.1929, 98, [650](#); Riigikogu 01.04.1930 otsus, RT 08.04.1930, 28, [166](#).

⁶⁵⁷ Vabariigi Valitsuse 14/15.08.1930 otsus, RT 15.08.1930, 65, [457](#).

määrused ja kaitseseisukorra raames tehtud otsused kehtivad kaitseseisukorra seaduse jõustumise järel edasi.⁶⁵⁸

Seni oli kaitseseisukorra pikendamist õigustatud uue seaduse puudumisega ning võis eeldada, et seaduse jõustudes kaitseseisukord lõpetatakse. Konstantin Trakmann nentis 1930. aasta kevad-talvel, et kaitseseisukord on enamuse kodanike igapäevaelus märkamatu, mistõttu nii rahvas kui ka riigivõim on sellega harjunud. Kaitseseisukord pidi tema sõnul olema mõeldud ainult „tõsiste“ olukordade lahendamiseks ja sellistel juhtudel vastavalt rangem. Muul ajal pidi tema meelest valitsema harilik õiguslik kord.⁶⁵⁹

Valitsus hindas kaitseseisukorra järsku lõpetamist riigi julgeolekule ohtlikuks, sest „kuritegevust, mille vastu võitlemiseks riigivõim seni on sunnitud olnud kasutama kaitseseisukorra norme, veel praegugi edasi arendatakse“.⁶⁶⁰ Trakmann oli otsekohesem. Ta tõdes, et riigikorda ähvardav oht lähtub Venemaa toetatud kommunistlikust liikumisest. Enamgi veel, Venemaa oht säilis tema sõnul ka juhul, kui seal oleks võimul mõni muu režiim. Kuna nimetatud oht olevat alaline, pidas Trakmann vajalikuks vastata sellele korraliste meetmetega. Korralisi meetmeid saanuks rakendada kogu riigis, mitte üksnes kaitseseisukorra piirkonnas. Mitmeastmelist kaitseseisukorda ei pidanud ta otstarbekaks, sest siis tulnuks langetada rohkem kaitseseisukorra otsuseid ja see oleks tekitanud ühiskonnas veelgi rohkem pinevust.⁶⁶¹

Uue seaduse alusel kaitseseisukorra jätkumise kiitis Riigikogu heaks sama aasta oktoobris.⁶⁶² Jõeäär pidas Riigikogu aruteludes taas kaitseseisukorda sisuliselt põhjendamatuks ja osutas valitsuse juriidilistele vigadele. Esiteks kritiseeris ta viivitust otsuse esitamisel Riigikogule. Seaduse järgi tuli otsus esitada Riigikogule kinnitamiseks viivitamata (KSS § 2), kuid esitati alles poolteist kuud hiljem. Teiseks ei saanud Jõeääre väitel uue seaduse jõustudes jääda kehtima vana kord, vaid tulnuks välja kuulutada uus kaitseseisukord. Kolmandaks puudus otsuses kaitseseisukorra maa-ala kirjeldus (KSS § 3 nõue). Kohtu- ja siseminister Ado Anderkopp seletas vastuseks, et tegu polnud uue, vaid Riigikogu poolt juba kinnitatud kaitseseisukorraga ning valitsusel üldse puudus kohustus esitada otsust kinnitamiseks; otsus esitati Riigikogule üksnes selguse huvides. Kaitseseisukorra maa-ala oli tema sõnul määratud viitega varasemale otsusele, milles kaitseseisukorra piirkond oli välja toodud. Anderkopp väitis, et sõjaseisukorra edasikestmine kaitseseisukorrana olevat uue seaduse jõustumisel juristidega põhjalikult läbi arutatud ja seda olla tunnustanud ka Riigikohus.⁶⁶³

Rei valitsus oli lubanud välja selgitada, milliseid harilikke seadusi tuleks kaitseseisukorra kaotamiseks täiendada. Pole teada, kas seda tehti ja millistele järeldustele jõuti. Veebruarist 1931 olid sotsiaaldemokraadid taas valitsuskoalitsioonis: Jaan Piiskar oli Konstantin Pätsi kolmanda valitsuse haridusminister ja Aleksander Oinas teedeminister. Kuu aega hiljem otsustas valitsus kaotada kaitseseisukorra kitsarööpmelisel raudteel,

⁶⁵⁸ Sisekaitse ülema 15.08.1930 sundmäärus nr 1, RT 15.08.1930, 65, 458.

⁶⁵⁹ Trakmann, „Kaitseseisukord“, 15. Sama mõtet väljendas ta ka aasta hiljem. Trakmann, „Kaitseseisukorra äramuutmise tingimustest. 1. osa“, 31.

⁶⁶⁰ Vabariigi Valitsuse 14/15.08.1930 otsus, Riigikogu otsuse eelnõu ja seletuskiri, ERA.31.3.3836, 6; sama ERA.80.4.1150, 2.

⁶⁶¹ Trakmann, „Kaitseseisukorra äramuutmise tingimustest. 1. osa“, 30 ja 32.

⁶⁶² Riigikogu 21.10.1930 otsus, RT 28.10.1930, 84, 550.

⁶⁶³ Riigikogu IV koosseisu V istungjärgu protokoll nr 90, 21.10.1930, 1729–1733. Tõenäoliselt pidas Anderkopp silmas Riigikohtu otsust Viljandi Lapua asjas (1930) (vt lähemalt allpool 3.3.1). Riigikohus tunnustas kaitseseisukorra otsuste edasikehtimist ka parlamendaruteludega samal ajal menetluses olnud Tööliste Maja sekvestri asjas (1930).

kuid mujal kaitseseisukorda seitsme kuu võrra pikendada.⁶⁶⁴ Otsuse seletuskirjas lubati uurida, kas põhiseadus võimaldab rakendada riigi julgeoleku kaitseks alalisi meetmeid ja sellega vabaneda kaitseseisukorrast.⁶⁶⁵ Esmakordselt ei võetud pikendamise teemal Riigikogus üldse sõna.⁶⁶⁶

Võimalusi saavutada seniseid kaitseseisukorra eesmäärke harilike seadustega arutati nii Riigikogus kui ka erialakirjanduses. Jõeäär meenutas kaitseseisukorra seaduse teisel lugemisel Riigikogus, et drakoonilisi paragrahve sisaldav riigikorra kaitse seadus olevat omal ajal vastu võetud põhjendusega, et see aitab kaasa erakorralise seisukorra kaotamisele.⁶⁶⁷ Üldkomisjoni ettekandja Holberg avaldas toona tõesti arvamust, et „kui see seadus maksma hakkab, on võimalik riigi julgeolekut kindlustada väga hästi ilma sõjaseaduseta“. ⁶⁶⁸ Riigikorra kaitse seadus võimaldas sundlõpetada ühingu, taandada kohalikke saadikuid, karistada riigivastase propaganda eest ja teatud vägivaldsete riigivastaste kuritegude eest kohaldada surmanuhtlust, kuid ilmselt valitsuse arvates nendest meetmetest ei piisanud riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku tõhusaks kaitseks.

1930. aasta jaanuaris nimetas Konstantin Trakmann kaitseseisukorra peamise põhjusena võimalust menetleda teatud liiki süütegusid sõjakohtus, kus on kiirem menetlus ja kohtukoosseis, „mis efektiivse karistuse kindlustab“. ⁶⁶⁹ Aasta hiljem, 1931. aasta kevadtalvel ilmunud artiklis tões Trakmann, et suuremat osa kaitseseisukorra meetmetest ei ole seni kasutatud või kasutatakse neid harva. Kaitseseisukorda oli tema sõnul tarvis põhiliselt selleks, et ilma kohtu loata läbi otsida ja kahtlustatavaid ilma kohtu loata kuni kaheks nädalaks kinni pidada (KSS § 15). Ta selgitas, et kriminaalmenetluse reeglid ei võimalda eeskätt poliitiliste süütegude, näiteks riigipöörde vandenõu (UNS § 102) jälitamist ja kahtluseluste vahistamist, kuna kriminaalmenetluse algatamiseks informatsiooni kogumine (agentuurandmete töötlemine, ülekuulamised jm) on aeganõudev. Menetlust algatamata ei ole aga võimalik toimetada vahistamisi. Trakmann tões, et põhiseaduse loojad võisid eeldada kriminaalkohtupidamise normide vastavusse viimist põhiseaduse §-ga 8, kuid seda ei ole tehtud. Seetõttu ta soovitas reformida poliitiliste süütegude eelmenetlust ja võimaldada eeluurimist enne formaalset menetlust.⁶⁷⁰

Trakmanni kirjeldatud probleemi püüti lahendada ka teistpidi, põhiseadust muutes. Riigikogu esimese põhiseaduse muudatuste eelnõu väljatöötamisel selgitas kohtuministeriumi kodifikatsiooniosakonna direktor Johan Reinhold Riigikogu komisjonile, et seni on kaitseseisukorra lõpetamist takistanud põhiseaduse § 8 lõikest 3 tulenev keeld kedagi vangistada ilma kohtu eelneva otsuseta. Kodifikatsiooniosakonna ja komisjoni koostöös pakutud § 8 lõigete 2 ja 3 uus sõnastus lisati eelnõusse.⁶⁷¹ Teatavasti kukkus

⁶⁶⁴ Vabariigi Valitsuse 25.03.1931 otsus, RT 27.03.1931, 26, 153.

⁶⁶⁵ Kohtu- ja siseminister Hünerson Vabariigi Valitsusele, 25.03.1931, Riigikogu otsuse eelnõu ja seletuskiri, ERA.31.3.3836, 8 ja 11.

⁶⁶⁶ Riigikogu IV koosseisu VII istungjärgu protokoll nr 148, 12.05.1931, 2693–2694. Riigikogu 12.05.1931 otsus, RT 22.05.1931, 42, 298.

⁶⁶⁷ Riigikogu IV koosseisu IV istungjärgu protokoll nr 65, 03.06.1930, 1182.

⁶⁶⁸ Riigikogu II koosseisu VII istungjärgu protokoll nr 195, 12.02.1925, 616.

⁶⁶⁹ Trakmann, „Kaitseseisukord“, 8 ja 15.

⁶⁷⁰ Trakmann, „Kaitseseisukorra äramuutmise tingimustest. 1. osa“, 33; Konstantin Trakmann, „Kaitseseisukorra äramuutmise tingimustest. 2. osa“, *Õigus*, nr 2 (1931): 77–82.

⁶⁷¹ Riigikogu IV koosseisu põhiseaduse muutmise komisjoni protokollid nr 10, 10.03.1932, ja nr 13, 14.03.1932, ERA.80.4.389a, 75–76 ja 103–105. Paragrahvi 8 lg 2 sõnastus eelnõus: „Kedagi ei või jälgida ega kitsendada tema isikulises vabaduses või vangistada muidu kui seaduses ettenähtud juhtudel ja korras, kusjuures kohtuvõimude põhjendatud otsus vangistuse või isikulise vabaduse kitsenduse

eelnõu 1932. aasta augustis toimunud rahvahääletusel läbi ja põhiseaduse § 8 kehtis endisel kujul edasi.

Muud erakorraliste meetmete kasutusjuhtumid olid Trakmanni hinnangul harvemad ja neid saanuks edukalt asendada korraliste meetmetega: kõige raskemate vägivallakuritegude eest surmanuhtlusega karistamine oleks niikuinii saanud võimalikuks 1929. aastal vastu võetud kriminaalseadustiku jõustumisel; riigi julgeolekut ja avalikku korda ohustavate koosolekute keelustamiseks tulnuks täiendada koosolekute seadust; trükitoodete sulgemiseks ja konfiskeerimiseks tulnuks täiendada riigikorra kaitse seadust; haldusvõimule tulnuks seadusega anda õigus piirata isikute liikumist piiriäärsetel aladel ja sealt ebasoovitavaid isikuid välja saata; kinnisvara sekvesteerimiseks eesmärkidel, nagu need esinesid Vene-Balti Laevatehase sekvestri asjas, tulnuks muuta vastavaid seadusi; ning sõjaväekohtu asemel võinuks poliitilisi süütegusid arutada harilikes kohtutes. Trakmann oli veendunud, et trüki- ja koosolekuvabaduse piirangud mahtusid vastavate põhiõiguse-normide piiriklauslite alla. Ainsana nägi ta põhiseaduslikku takistust hariliku seadusega piiriäärsetel aladel kodanikele liikumiskeelu kehtestamisel ja sealt väljasaatmisel, kuid arvas, et nii kitsas põhiseaduse tõlgendus viib absurdini ja õigem oleks põhiseaduse tõlgendus, mis võimaldab ka taolisi liikumis- ja elukohavabaduse piiranguid.⁶⁷² Trakmanni meelemuutus sõjaväekohtute kasutamise küsimuses võis tuleneda sellest, et 1929. aastast läks Sõjaringkonnakohtu moodustamine kohtuvõimu kontrolli alla. Kuigi Sõjaringkonnakohtus jätkas sama koosseis (Gustav Kromel esimehe ning Nikolai Helk ja Karl Niggul liikmetena), hakkas valitsuse ja sõjaministri asemel kohtunikke ametisse nimetama Riigikohus sõjaministri ettepanekul.⁶⁷³

1931. aasta oktoobris pikendati kaitseseisukorda terveks aastaks ehk kuni 1. novembrini 1932.⁶⁷⁴ Kohtu- ja siseminister Jaan Hünerson seletas valitsusele, et põhiseadust muutmata ei ole võimalik kehtestada seadusi, mis lubaksid ilma kaitseseisukorrata riigi julgeolekut piisavalt tagada. Hünersoni kirjust ei selgu põhiseaduslike takistuste sisu. Ta osutas vaid, et need selgusid „peale põhjalikke kaalumisi ministeeriumis“ ja mainis avatud loetusliku isiku- ja kodu puutumatust, koosoleku- ja sõnavabadust.⁶⁷⁵ Vaevalt see järeldus sotsiaaldemokraate rabas, kuid teadmata põhjusel nad ei protesteerinud Riigikogus kaitseseisukorra pikendamise vastu.⁶⁷⁶

Aasta hiljem pikendati kaitseseisukorda uuesti üheks aastaks. Otsuses täpsustati, et valdades ja linnades, kus kehtis kaitseseisukord, kehtis see ikka ka kitsarööpmelisel

kohta peab olema tehtud ja kuulutatud vangistatule või isikulises vabaduses kitsendatule mitte hiljem kui 48 tundi pärast vangistamist või isikulise vabaduse kitsendamist. Otsuse kuulutamist vangistatule on õigus nõuda igal kodanikul, kui kuulutamine mitte ei ole sündinud eelnimetatud tähtajal.“ Avaldatud „Põhiseaduse muutmise eelnõu riigikogu poolt vastuvõetud kujul nagu ta nüüd läheb rahvahääletusele“, Kaja nr 72, 26.03.1932, 7.

⁶⁷² Trakmann, „Kaitseseisukorra äramuutmise tingimustest. 1. osa“, 33–37.

⁶⁷³ Algse korra aluseks oli Eesti Ajutise Valitsuse poolt 18.03.1919 vastu võetud seaduse Eesti Vabariigi ajutiste sõjakohtute ja nendele alluvate süütegude kohta § 3, RT 05.04.1919, 21, 51. Muudatuse aluseks oli Riigikogu poolt 28.02.1929 vastu võetud sõjakohtute seaduse muutmise seadus, RT 12.03.1929, 20, 130. Sõjakohtunike jätkamise kinnitas Riigikohtu üldkogu 27.04.1929 korraldaval koosolekul. „Nimetused“, RTL 03.05.1929, 34, 857.

⁶⁷⁴ Vabariigi Valitsuse 28.10.1931 otsus, RT 30.10.1931, 87, 649.

⁶⁷⁵ Kohtu- ja siseminister Hünerson Vabariigi Valitsusele, 12.10.1931, ERA.31.3.3837, 2.

⁶⁷⁶ Riigikogu IV koosseisu VIII istungjärgu protokoll nr 188, 20.11.1931, 3361–3362. Riigikogu 20.11.1931 otsus, RT 21.11.1931, 98, 703.

raudteel.⁶⁷⁷ Valitsuse pikendamisotsuse seletuskirjas mainiti, et senistele julgeolekuohtudele on majanduskriis lisanud erakorralisi asjaolusid, mis „erakorralisi abinõusid nõuavad“.⁶⁷⁸ Eespool (1.5.2.1) nägime, et sisuliselt majanduslikel põhjustel kaitseseisukorra meetmete rakendamist aktsepteeris Riigikohus Vene-Balti Laevatehase asjas (1926) ning ka Riigikogu põhiseaduskomisjonis peeti eriolukorra laiemat kasutamist mh majanduslikel eesmärkidel kehtiva põhiseadusega kooskõlas olevaks.

Riigikogu uues koosseisus võtsid juba tuntud argumentidega erakorralise seisukorra vastu sõna Jõeäär ning kommunistid Priidik Kroos, Johannes Tamson ja Aleksei Gretšanov. Jõeäär tsiteeris pikalt sõjaväeprokurör Trakmanni ajakirjas Õigus ilmunud artiklit, mille peale minister Anderkopp süüdistas teda Trakmanni mõtete poolikus edastamises.⁶⁷⁹ Riigikogu kinnitas valitsuse otsuse.⁶⁸⁰

1933. aasta alguses laiendas valitsus kaitseseisukorda territoriaal- ja piirivetele aluses kaheks kuuks ja pikendas siis ülejäänud kaitseseisukorra tähtajani.⁶⁸¹ Kohtu- ja sise-minister sisekaitse ülemana keelas paatide ja väikelaevadega territoriaalvetes liikumise, Peipsi ja Pihkva järvel käimise, järvede kaldaäärses piirivöös liikumise piirivalve loata ning nõudis kõigi merel käivate paatide ja väikelaevade registreerimist piirivalves ja nende tähistamist.⁶⁸² Erakorralise seisukorra territoriaalveele laiendamise eesmärk oli takistada salapiiritusevedu.⁶⁸³ Raimo ja Risto Pullat on väitnud, et kaitseseisukorda laiendati Soome valitsuse survele.⁶⁸⁴ Seega kasutati kaitseseisukorda ka muu poliitilise tegevuse hõlbustamiseks, ja võimalik, et ka välispoliitilistes huvides. Riigikohus aktsepteeris kaitseseisukorra meetmete kasutamist salakaubavedajate ohjeldamiseks (vt allpool 3.5.2.5 ja 3.5.2.12).

Päev pärast seda, kui Tartus Vanemuises peetud aktusel korraldasid vabadussõjalased riigivanema Jaan Tõnissoni esinemise ajal mürgli, laiendas Vabariigi Valitsus kehtivat kaitseseisukorda Tartu linnale ja Tartumaale.⁶⁸⁵ Valitsus põhjendas kaitseseisukorra piirkonna laiendamist vabadussõjalaste ühiskonnaohtliku käitumise kõrval kommunistide intensiivistunud tegevusega.⁶⁸⁶ Teadmata põhjusel selle otsuse kinnitamine Riigikogus

⁶⁷⁷ Vabariigi Valitsuse 19.10.1932 otsus, RT 31.10.1932, 84, [642](#).

⁶⁷⁸ Vabariigi Valitsuse ettepanek Riigikogule, 19.10.1932, ja seletuskiri, ERA.31.3.3837, [6](#).

⁶⁷⁹ Riigikogu V koosseisu II istungjärgu protokoll nr 26, 11.11.1932, 281–286. Jõeääre tsiteeritud artikkel oli Trakmann, „Kaitseseisukorra äramuutmise tingimustest. 1. osa“.

⁶⁸⁰ Riigikogu 11.11.1932 otsus, RT 22.11.1932, 88, [675](#).

⁶⁸¹ Vabariigi Valitsuse 07.01.1933 otsus, RT 09.01.1933, 2, [18](#). Riigikogu 07.02.1933 otsus, RT 14.02.1933, 16, [110](#). Vabariigi Valitsuse 21.02.1933 otsus, RT 28.02.1933, 20, [138](#). Riigikogu 28.03.1933 otsus, RT 31.03.1933, 30, [209](#).

⁶⁸² Sisekaitse ülema 10.01.1933 sundmäärus nr 4, RT 10.01.1933, 3, [26](#); sisekaitse ülema 10.01.1933 sundmäärus nr 5, RT 10.01.1933, 3, [27](#); sisekaitse ülema 27.04.1933 sundmäärus nr 6, RT 02.05.1933, 38, [296](#). Ajakirjanduse ülevaade määrustest „Karmid määrused salakaubitsemise tõkestamiseks“, Päevaleht nr 10, 11.01.1933, [1](#).

⁶⁸³ Vabariigi Valitsuse ettepanek Riigikogule, 07.01.1933, ja seletuskiri, ERA.31.3.3838, [6](#); sama ERA.80.5.1561, 3. Piirangute meediakajastust vt nt „Kaitseseisukord Eesti vetele“, Päevaleht nr 8, 09.01.1933, [1](#); „Surmahoop piiritusevedajatele“, Rahvaleht nr 4, 10.01.1933, [3](#).

⁶⁸⁴ Raimo Pullat ja Risto Pullat, *Viinameri: salapiiritusevedu Läänemeres kahe maailmasõja vahel*, Täiend. vlj (Estopol, 2021), 203. Autorid eksivad aastaarvuga, 1932. aasta asemel on õige 1933.

⁶⁸⁵ Vabariigi Valitsuse 02.06.1933 otsus, RT 07.06.1933, 47, [381](#). Mürgli kajastust ajakirjanduses vt nt „Riigivanemale visati paukpadruniga“, Vaba Maa nr 129, 03.06.1933, [1](#).

⁶⁸⁶ Jaan Tõnisson Riigikogule, 09.06.1933, Riigikogu otsuse eelnõu ja seletuskiri, ERA.31.3.3839, [7](#) ja [8](#); sama ERA.80.5.1572, 1 ja 3.

venis. Oktoobris, pärast põhiseaduse rahvahääletust ja üleriigilise kaitseseisukorra lõpetamist nentis Riigikogu, et muutunud oludes puudub vajadus otsust kinnitada.⁶⁸⁷

1.5.3.4. Üleriigiline kaitseseisukord 1933. aastal

Kolmanda üleriigilise kaitseseisukorra tähtajaga 1. jaanuarini 1934 kuulutas Jaan Tõnissoni juhitud valitsus välja 11. augustil 1933. Uudselt sisaldas otsus põhjendusi: Eestis maksva demokraatliku korra vastu sihitud liikumine ja vastutustundetu kihutustöö levik tekitavat ärevust kodanike laiemates kihtides ning olevat hädaohtlik demokraatlikule riigikorrale ja avalikule julgeolekule.⁶⁸⁸ Riigikogule esitatud seletuskirjas põhjusi täpsustati: nii paremal kui ka pahemal poliitilisel tiival moodustatakse sõjaväelise distsipliini alusel organiseeritud ja relvastatud rühmitusi ning ajakirjandus kritiseerib mõõdundetult valitsuse kõiki samme ja õõnestab sellega valitsuse autoriteeti.⁶⁸⁹ Tõnisson õigustas otsust raadiokõnes, mille trükkisid ära ajalehed.⁶⁹⁰ Sisekaitse ülemaks nimetati kindral Gustav Jonson.⁶⁹¹ Vahetult enne seda oli siseminister Vladimir Rooberg sisekaitse ülemana kehtestanud mitu sundmäärust (vt allpool 1.5.4–1.5.6). Viimaste alusel seati sisse trükitoodete eeltsensuur ning peatati vabadussõjalaste ühingute, sotsialistide võimlemisrühmade ja veel mitme organisatsiooni tegevus (vt allpool 3.4.10).⁶⁹² Valitsuse otsustega kästi sisekaitse ülemal kõigepealt kohtu- ja siseministri ning kaitseministriga kokku leppida nende ametkondade kasutamine, kuid õige pea anti sisekaitse ülema käsutusse politsei ja piirivalve ametkonnad kõigil aladel, mis seondusid riikliku korra ja ühiskondliku julgeoleku kaitsega.⁶⁹³ Valitsuse korralduse muutmise lubab oletada, et ministeeriumid polnud kiireks kokkuleppeks valmis. Politsei ja piirivalve osaline allutamine sisekaitse ülemale oli ebamäärane ja lahtiseks jäi sisekaitse ülema ning kohtu- ja siseministri võimuvahekord.

Rein Marandi arvates oli Tõnissoni valitsuse kaitseseisukorra otsus juriidiliselt ja sisuliselt puudulikult põhjendatud. Kuigi levis kuulujutte vabadussõjalaste vägivaldse riigipöörde kavatsusest, siis Marandi arvates mingit reaalselt plaani ei eksisteerinud. Ta osutab, et kaitseseisukorra põhjendustes ei viidatud ühelegi ähvardavaks muutunud riigikorra ja julgeoleku vastu suunatud kuriteole, mis oleks seaduse järgi (KSS § 1) õigustanud kaitseseisukorda. Marandi väitel saanuks vabadussõjalaste organisatsioone samade põhjendustega sulgeda harilikus korras riigikorra kaitse seaduse alusel ning kaitseseisukorda oli tarvis peamiselt rahvaerakonda ägedalt ründava meedia vaigistamiseks ja ajakirjanduse tsenseerimiseks. Marandi oletab, et valitsusele võisid inspiratsiooni pakkuda äsja Lätis, Soomes ja Rootsis astunud sammud äärmuslike poliitiliste voolude ohjeldamisel: mõne nädala jooksul enne Tõnissoni valitsuse otsust keelustati Soomes sõjaväelisel korraldatud poliitilised organisatsioonid, Rootsis poliitiliste mundrite kandmine

⁶⁸⁷ Riigikogu V koosseisu IV istungjärgu protokoll nr 79, 24.10.1933, 943–944.

⁶⁸⁸ Vabariigi Valitsuse 11.08.1933 otsus, RT 18.08.1933, 69, [531](#).

⁶⁸⁹ Vabariigi Valitsuse 11.08.1933 otsus, Riigikogu otsuse eelnõu ja seletuskiri, ERA.80.5.1566, 1 ja 3.

⁶⁹⁰ „Korra, kohusetunde ja seaduseaustuse nimel“, Postimees nr 188, 13.08.1933, [2](#). Taastrükk Tõnisson, *Riigivanem*, 376–79.

⁶⁹¹ Vabariigi Valitsuse 11.08.1933 otsus, RT 18.08.1933, 69, [532](#).

⁶⁹² Sisekaitse ülema 11.08.1933 otsus nr 1193p, ERA.1356.2.2527, 5. Avaldatud „Valitsuse otsustavad sammud demokraatliku riigikorra ja kodurahu kaitseks“, Postimees nr 188, 13.08.1933, [1](#).

⁶⁹³ Vabariigi Valitsuse 12.08.1933 otsus, RT 25.08.1933, 70, [536](#); Vabariigi Valitsuse 16.08.1933 otsus, RT 25.08.1933, 70, [537](#).

ning Lätis suleti ajutiselt paremradikaalne Pärkonkrusti liikumine.⁶⁹⁴ Marandiga sarnaseid etteheiteid tegi Tõnissonile Vaba Maa peatoimetaja Eduard Laaman. Laamani sõnul ei suutnud valitsus arusaadavalt põhjendada üleriigilise kaitseseisukorra vajadust ega osutada kuritegudele, mille toimepanemist sooviti takistada.⁶⁹⁵ Epp Lauk leiab, et tsensuuri rakendati erakonnapoliitilistel kaalutlustel ja põhiliselt Tallinnas ilmunud ajalehtede suhtes.⁶⁹⁶

Kaitseseisukorra põhjendatusele hinnangut andes tuleb siiski arvestada, et erakorralise seisukorra kehtestamine oli valitsuse kaalutusotsus ning iga ohuhinnang on paratamatult mingil määral subjektiivne. Isegi kui sotsiaaldemokraatide väide vabadussõjalaste mässukatse kohta oli tõepõhjata, olid 1933. aasta kevadel ja suvel poliitilistel koosolekutel füüsilised kokkupõrked ja vägivallaga ähvardamine sage nähtus, mistõttu ei saa väita, et avalik julgeolek polnud mingil kombel ohus.⁶⁹⁷ Tõnisson tegi tõenäoliselt vea, süüdistades ajakirjandust valitsuse autoriteedi õõnestamises ja õigustades erakorralisi meetmeid valitsuse, mitte laiemalt ühiskonna huvidega.

Ajakirjandus vastas tsensuurile valitsuse boikoti ja erakorraliste meetmete naeruvääristamisega – jäeti ära poliitilised juhtkirjad ja teadaanded valitsuse tegevusest, avaldati juhtkirjadena mõistukõnelisi toiduretsepte näiteks kurkide hapendamise kohta, akros-tihhoni või muude peidetud sõnumitega kritiseeriti tsensuuri jne.⁶⁹⁸ Ajakirjandusega kompromissi otsinud valitsuse ettepaneku asendada eeltsensuur järeeltsensuuriga lükkasid peatoimetajad tagasi. Laaman selgitas Vaba Maa juhtkirjas, et avalikku korda ja julgeolekut kahjustavaid trükiväljaandeid ja ühinguid tuleb ohjata korraliste, mitte erakorraliste meetmetega, sest esimesed on kohtulikult kontrollitavad ega sõltu täitevvõimu suvast.⁶⁹⁹

Halliki Harro-Loit näeb Tõnissoni valitsuse ebademokraatlikus tegevuses omajagu süüid ajakirjandusel enesel. Tema arvates ei peegeldanud tsensuuri kehtestamine ainult poliitilist kriisi, vaid ka ajakirjandus oli parteilisuse ja sensatsioonihimu tõttu omamoodi kriisis – ei eristatud fakte ja arvamusi, kalduti lahmima, puudus eneseregulatsioon. Need ajakirjanduse probleemid jäid tema sõnul 1933. aastal lahendamata.⁷⁰⁰ Eespool (1.4.1.3) tõdeti, et valitsuse katse piirata poliitiliste põhivabaduste kuritarvitamist korraliste meetmetega jäi valitsuse vahetumise tõttu pooleli.

Põhiseaduse muudatuste vastuvõtmise järel 14.–16. oktoobri 1933. aasta rahvahääletusega taandas valitsus kaitseseisukorra endistesse piiridesse.⁷⁰¹ Riigikogu jättis valitsuse ettepaneku kinnitada augustikuine üleriigilise kaitseseisukorra otsus läbi vaatamata ning kinnitas juba tavaliseks muutunud väikese kaitseseisukorra kehtestamise otsuse. Väikese

⁶⁹⁴ Marandi, *Must-valge lipu all* (1991), 285–90 ja 311–312 (viited 37 ja 38).

⁶⁹⁵ L[aaman], „Kaitseseisukord ära kaotatud“, Vaba Maa nr 248, 22.10.1933, 4.

⁶⁹⁶ Lauk, „Eesti ajakirjanduse arenguhoon XX sajandi algusest 1930. aastate lõpuni“, 29.

⁶⁹⁷ Vt nt „Liinisõdurite ja vabadussõjalaste lööming Pärnus“, Päevaleht nr 119, 03.05.1933, 1; „Ülejoosikute saun Lõuna-Viljandimaal“, Oma Maa nr 84, 25.07.1933, 1. Poliitiliselt ärevate olude kohta 1933. aastal vt Ruusmann, *Eesti Vabariik 1920–1940*, 84–97.

⁶⁹⁸ Ajakirjanduse reaktsiooni kohta vt lähemalt Lauk, „Demokraatia kriis ja ajakirjandusvabaduse piiramine Eesti Vabariigis 1930-ndail aastail“, 589–92.

⁶⁹⁹ L[aaman], „Päevaküsimusi“, Vaba Maa nr 201, 29.08.1933, 4.

⁷⁰⁰ Harro, *Ajakirjanduse õiguslik regulatsioon Eestis aastail 1918–1940 ja 1990–1993*, 86–90.

⁷⁰¹ Vabariigi Valitsuse 19.10.1933 otsus, RT 20.10.1933, 83, 610; jõustus 20.10.1933 kl 12.

kaitseseisukorra kehtima jäämise teemal sõna ei võetud.⁷⁰² Mõned autorid on ekslikult järeldanud, et üleriigiline kaitseseisukord lõppes Riigikogus kinnitamata jätmise tõttu.⁷⁰³ Tegelikult oli muutuse aluseks valitsuse otsus ja nagu allpool (1.5.3.6) selgitatud, kaitseseisukorra kehtivus ei sõltunud Riigikogu kinnitamisest.

Mõni aasta varem oli Oskar Angelus avaldanud arvamust, et ka kaitseseisukorra osalise lõpetamise otsuse kinnitamine Riigikogus on vajalik.⁷⁰⁴ Pole välistatud, et valitsus ja Riigikogu juhindusid sellest seisukohast. Varem ei olnud Riigikogu kaitseseisukorra osalise lõpetamise otsuseid kinnitanud. Kuna kaitseseisukorra koomale tõmbamisega põhiõiguste potentsiaalne riive vähenes, ei vajanud otsus legitimeerimist.

1.5.3.5. Kaitseseisukord enne 1934. aasta riigipööret

1933. aasta viimastel päevadel pikendas Pätsi valitsus väikest kaitseseisukorda samades piirides taas aasta võrra ehk 1. jaanuarini 1935. Valitsuse otsuse seletuskirjas märgiti, et ohud riigikorrale ei ole muutunud, valitsuse hinnangul isegi vastupidi – majanduslik surutis on suurendanud poliitilisi pingeid ja on tekkinud uusi riigikorda õhnestavaid rühmitusi.⁷⁰⁵ Konkreetseid rühmitusi ei nimetatud. Riigikogu kinnitas otsuse ilma aruteludeta.⁷⁰⁶

1.5.3.6. Üleriigiline kaitseseisukord alates 12. märtsist 1934

1934. aasta 24. jaanuaril jõustusid põhiseaduse muudatused. Muudatustega läks kaitseseisukorra kuulutamise õigus valitsuselt riigivanemale (§ 60 lg 2 p 7). Ametis olev riigivanem Konstantin Päts loeti peaministriks ja ta asus 24. jaanuaril 1934 ajutiselt täitma riigivanema ülesandeid (PS § 59 lg 4 ja II osa).⁷⁰⁷

12. märtsil 1934 kuulutas Päts välja järjekorras neljanda üleriigilise kaitseseisukorra kestusega kuus kuud. Ta nimetas kaitseseisukorra seaduse § 7 p 1 alusel Laidoneri kaitsevõime ülemjuhatajaks ja pani Laidonerile sisekaitse ülema kohustused. Sama otsusega vabastati Gustav Jonson sisekaitse ülema kohustustest ja nimetati sisekaitse ülema abiks.⁷⁰⁸ Jonsonit volitati andma kaitseseisukorra seaduse § 9 p-des 1–14 nimetatud haldusakte.⁷⁰⁹ Laidoner keelas sundmäärustega avalikud koosolekud ja riigivõimu kandjate ähvardamise (vt allpool 1.5.4 ja 1.5.5) ning peatas vabadussõjalaste ajalehtede ja ühingute tegevuse (vt allpool 3.2.7 ja 3.4.10).

⁷⁰² Riigikogu 03.11.1933 otsus, RT 10.11.1933, 90, 656. Riigikogu V koosseisu III istungjärgu protokoll nr 85, 03.11.1933, 984.

⁷⁰³ Vt Lindmets et al., „Imperial Russian Rules on the State of Emergency in the Estonian Republic“, 36.

⁷⁰⁴ Oskar Angelus, „Kas kuulub kaitseseisukorra lõpetamine enne tähtaega riigikogu kinnitamisele?“, *Eesti Politseileht*, nr 14/15 (aprill 1928): 220–21.

⁷⁰⁵ Vabariigi Valitsuse 29.12.1933 otsus, RT 30.12.1933, 107, 767. Konstantin Päts Riigikogule, 05.01.1934, Riigikogu otsuse eelnõu ja seletuskiri, ERA.80.5.1559, 1–2.

⁷⁰⁶ Riigikogu 12.01.1934 otsus, RT 19.01.1934, 4, 27. Riigikogu V koosseisu III istungjärgu protokoll nr 100, 12.01.1934, 1187–1188.

⁷⁰⁷ Riigivanema 24.01.1934 käskkiri nr 1, RT 02.02.1934, 8, 63.

⁷⁰⁸ Riigivanema 12.03.1934 otsus nr 173, RT 16.03.1934, 22, 156; otsus „pandi maksma telegraafi teel“ ehk see jõustus sisuliselt vastuvõtmisest.

⁷⁰⁹ Riigivanema 14.03.1934 otsus nr 174, RT 20.03.1934, 25, 182.

Riigikogu kuulas 15. märtsil ära peaminister Pätsi seletused ja kinnitas järgmisel päeval kaitseseisukorra.⁷¹⁰ Kummalgi koosolekul ei võtnud ükski saadik kaitseseisukorra küsimuses sõna. Reede, 16. märts 1934 jäi Riigikogu kevadistungjärgu viimaseks tööpäevaks.⁷¹¹

William Tomingas on väitnud, et Riigikogu ei kinnitanud Laidoneri kaitseväge ülemjuhatajaks nimetamist, sest „ülemjuhataja määramine Pätsi poolt [oli] Põhiseaduse rikkumine, mida riigikogu ei tahtnud kaasa teha“.⁷¹² Jaak Valge nimetab kaitseseisukorra kinnitamise otsuses Laidoneri nimetamata jätmist Riigikogu protestiks.⁷¹³ Tomingas peab rikkumise all silmas seda, et ülemjuhataja ametisse nimetamine eeldas sõjalist kallaletungi Eestile või mobilisatsiooni väljakuulutamist (PS § 80). Viimast otsustas üldjuhul Riigikogu (PS § 82 lg 1). Sellise vaatenurga alt tegelikult rikkumist ei olnud. Juriidiliselt polnud Riigikogul põhjust kaitseväge ülemjuhataja ametisse nimetamist kinnitada ja Riigikogu ei teinud seda ka 1924. aasta detsembris.

Juba mõni päev pärast märtsipööret kirjutas keegi W.M. Tallinna saksakeelses ajalehes *Revalsche Zeitung*, et kaitseväge ülemjuhataja ametisse nimetamine võib olla vastuolus põhiseaduse §-ga 80 ja kaitseseisukorra seaduse §-ga 7, kuna sel ajal puudus Eestis sõjaolukord.⁷¹⁴ Autor eeldas, et Päts tugines 1924. aasta detsembri pretsedendile, kuid ei lugenud pretsedenti veenvaks. W.M. märkis veel, et erinevalt sisekaitse ülema otsustest ei allu ülemjuhataja otsused kohtulikule kontrollile. Täpselt nii oligi, kui Riigikohtu administratiivosakond jättis 1934. aasta aprillis Võitluse asjas pädevuse puudumise tõttu läbi vaatamata Laidoneri otsuste peale esitatud kaebused (vt allpool 3.2.7). Sellega tunnustas Riigikohus ühtlasi Laidoneri volitusi kaitseväge ülemjuhatajana.

Umbes Riigikohtu otsuse langetamise ajal koostas ja trükkis William Tomingas oma kuulsaid lendlehti, milles vaidlustas Laidoneri volitused.⁷¹⁵ Võimalik, et samad väited kõlasid taas mõni päev enne Pätsi novembridekreeti (vt eespool 1.5.2.4) Sõjaringkonnakohtu istungil (istung Tominga jt süüasjas toimus 15. novembril 1934). Tominga lendlehega seotud teises kohtuasjas üks kohtualustest väitiski, et süüasja allutamine sõjaväekohtule on tühine, kuna kaitseväge ülemjuhataja on ametisse nimetatud

⁷¹⁰ Riigikogu V koosseisu IV istungjärgu protokollid nr 119, 15.03.1934, 1435–1438, ja nr 121, 16.03.1934, 1459. Avaldatud Päts, *Minu elu*, 217–24. Riigikogu 16.03.1934 otsus, RT 17.03.1934, 23, 169.

⁷¹¹ Riigikogu V koosseisu IV istungjärgu protokoll nr 122, 16.03.1934, 1463. Riigikogu tegevuse kohta kevadistungjärgu viimastel päevadel vt lähemalt Valge, *Eesti parlament 1917–1940*, 443–47.

⁷¹² Tomingas, *Vaikiv ajastu Eestis (1961)*, 119–20.

⁷¹³ Valge, „1934. aasta riigipöörde tõlgendamine autoritaarvõimu, vabadussõjalaste ja demokraatlike jõudude poolt“, 34.

⁷¹⁴ W.M., „Der Ausnahmezustand“, *Revalsche Zeitung* nr 63, 19.03.1934, 3–4. Kokkuvõtte W.M. järeldestest ilmus ka eestikeelses meedias, „Põhiseaduse vastu, ütleb saksa leht“, *Postimees* nr 79, 21.03.1934, 2. Nimetatud W.M. taga võis olla baltisaksa jurist ja ajakirjanik Walter Meder, kes tegi aktiivselt kaastööd saksakeelsetele õiguslastele väljaannetele riigi- ja haldusõiguse küsimustes.

⁷¹⁵ Lendleht algusega „Eesti mees! Eesti naine! 12. märtsil 1934. a pani Riigivanema k.t. Konstantin Päts [...]“, ERA.927.2.6, 421. Levitati veel masinakirjas sarnase, kuid mitte identse sisuga lendlehte algusega „Eesti mees! Eesti naine! Juba pikemat aega on meie maal väljakuulutatud kaitseseisukord [...]“, ERA.927.2.7, 185. Lendlehtede koopiad on avaldatud Marandi monograafia II osa lisadena, Marandi, *Must-valge lipu all* (1997), [239–241]. William Tominga enda mälestustele lisatud tekst võib olla taastatud mälu järgi ega vasta kummalegi juurdlustoimikus sisalduvale lendlehele. Tomingas, *Vaikiv ajastu Eestis (1961)*, 453–54. Vt Marandi, *Must-valge lipu all* (1991), 8 (viide 11). Tominga ja ta kaasosaliste süüdistusakti järgi trükiti lendlehed vahemikus laupäevast 28. aprillist esmaspäeva 30. aprillini. Süüdistusakt, 20.10.1934, ERA.927.2.5, 6p–7p.

ebaseaduslikult.⁷¹⁶ Riigikohtu kriminaalosakond keeldus Laidoneri pädevuse küsimuses seisukohta võtmast sõnadega: „Kas kaitsevägede ülemjuhataja nimetamisel ähvardas meie riiki sõjahädaoht, see on poliitiline küsimus, mis asja sisu kohta käib ja kass[atsiooni] korras arutusele ei tule“.⁷¹⁷ Kohus tunnustas sellega riigivanema piiramatut kaalutlus-õigust sõjaohu hindamisel ja ülemjuhataja ametisse nimetamisel.

Riigikohtu keeldumises fakte hinnata ei olnud midagi erakorralist. Vene kohtute seaduse⁷¹⁸ (edaspidi: VKS) § 5 järgi ei vaadatud kassatsiooni korras läbi sisulisi küsimusi ja Riigikohtu kriminaalosakonna järjekindel praktika lähtus sellest juhiseist. Näiteks ei võtnud kriminaalosakond seisukohta, kas sõna „võmm“ on politseiametnikku haavav⁷¹⁹ või kas usulised põhjused vabandavad koolikohustuse mittetäitmist,⁷²⁰ vaid tugines madalama astme kohtute antud hinnangutele. Riigikohus selgitas 1926. aastal: “Seda, mis tuleb [tunnistaja kohtusse kutsumise] „takistuste“ all mõista, määrab ära igal üksikul juhul Kohtupalat. „Takistuste“ mõiste kindlaksmääramine on fakti küsimus, mis [VKS] § 5 põhjal kassatsiooni korras arutusele ei tule, välja arvatud juhused, kui kohus on „takistuse“ mõiste kindlaksmääramisel tarvitanud ebaõigeid fakte ja sattunud loogilisse vastuollu. Selle end. Vene Senati uuema seisukoha, kui seaduseandja tahte ja seaduse mõttele vastava, on ka Riigikohus omaks võtnud“.⁷²¹ Sõjaohu olemasolu 1934. aasta kevadel võinuks Riigikohus soovi korral sisuliselt hinnata, kuid VKS §-le 5 ja väljakujunenud praktikale toetuv loobumine poliitilisele küsimusele hinnangu andmisest võimaldas kohtul vältida vastasseisu valitsusega.

Laidoner ise ei õigustanud erakorralisi meetmeid sõjaohu, vaid sisemiste rahutuste riskiga, mida ta võrdles 1924. aasta detsembrimässuga. Vahetult märtsipöörde järel seletas ta ajakirjanikele, et üleskrüvitud sisepoliitilised pinged „möödapääsmatult oleksid viinud meie riigi seesmise elu veristele kokkupõrgetele“. Ta tõi näiteks hiljutised verised sündmused Austrias (nn *Februarkämpfe*): „See, mis mõni aeg tagasi sündis Viinis, kus mõne päevaga sai rohkem inimesi surma, kui meil vabadussõjas, on meile suureks hoiatuseks“ ja tõdes, et eestisugusele väikeriigile toob selline olukord paratamatult kaasa välise julgeoleku ohu.⁷²²

Marandi jagab W.M. ja Tominga arvamust, et antud olukorras – sõjaohu puudumise tõttu – oli kaitsevägede ülemjuhataja ametisse nimetamine vastuolus põhiseaduse ja kaitseseisukorra seadusega ning heal juhul võinuks ametisse nimetada sisekaitse ülema. Ka tema ei näe õigustust 1924. aasta pretsedendis (toona mööndi, et kaitsevägede ülemjuhataja ametisse nimetamist sisemiste rahutuste korral põhiseadus sõnaselgelt ette ei näinud, kuid see võimalus tulenes põhiseaduse mõttest), sest 1934. aasta märtsis polnud olukord võrreldav detsembrimässuga. Marandi arvates tunnistasid Laidoneri ülem-

⁷¹⁶ Jaak Koigi kassatsioonkaebus, 05.12.1934, ERA.1356.4.148, 9–9p.

⁷¹⁷ RKKOo 22.12.1934 nr 19 Arend Johansonit jt süüasjas, ERA.1356.4.148, 20–22p.

⁷¹⁸ Vene 1864. aasta kohtute seadus, „Учреждение судебных установлений“, *Свод Законов Российской Империи*, toim Ivan D. Morduxaj-Bolgovskij, T. 16 (Деятель, s.a.), 2.

⁷¹⁹ Vt RKKOo 05.05.1923 Jüri Voldrati süüasjas. Avaldatud „Nr 84“, 1923. aasta Riigikohtu otsused (Õigus, 1924), 159–60.

⁷²⁰ Vt RKKOo 24.01.1925 Johan Rebase süüasjas. Avaldatud „Nr 86“, Riigikohtu otsused (1926), 154.

⁷²¹ RKKOo 20.03.1926 Vidrik Vähi süüasjas. Avaldatud „Nr 70“, Riigikohtu otsused (1927), 126–31.

⁷²² „Ülemjuhataja ülevaade olukorrast“, Päevaleht nr 74, 16.03.1934, 1. Austria 1934. aasta veebruarimässu kohta vt nt „Februarkämpfe 1934“. Arvutivõrgus:

https://www.geschichtewiki.wien.gv.at/Februarkämpfe_1934 (12.10.2025). Erakorraliste meetmete põhjenduste kohta vt lähemalt Marandi, *Must-valge lipu all* (1991), 440 jj; Valge, „1934. aasta riigipöörde tõlgendamine autoritaarvõimu, vabadussõjalaste ja demokraatlike jõudude poolt“, 31–33.

juhatajaks määramisel seadusliku aluse puudumist ka Päts 1934. aasta novembridekreedi andes ja Rahvuskogu 1937. aasta põhiseadust tehes.⁷²³

Mainitud dekreediga laiendati kaitseseisukorra kehtestamise ja kaitseväge ülemjuhataja ametisse nimetamise eeldusi (KSS §-de 1 ja 7 muudatused). Dekreedi seletuskirjas nimetati põhiseaduse § 80 kitsast tõlgendust arusaamatuseks ja näidi arvavat, et seadusega saab anda põhiseadusele õige tõlgenduse.⁷²⁴ 1937. aasta põhiseadusega anti presidendile õigus seaduses tähendatud juhtudel nimetada ametisse sõjavägede ülemjuhataja ka rahu ajal (§ 138).

Laidoneri ametisse nimetamist on ebaseaduslikuks pidanud mitmed teisedki autorid.⁷²⁵ Teistest uurijatest on märtsipöörde eelset sõjaohtu eitanud Ago Pajur.⁷²⁶ Peeter Kenkmann leiab omaaegsete Eestis resideerinud välisdiplomaatide hinnangutele ja teiste uurijate arvamusele toetudes, et ka vägivaldse võimuhaaramise ohtu ei olnud ning Pätsi-Laidoneri riigipööre toimus pigem poliitilisest konkurendist (vabadussõjalastest) vabanemiseks. Ta järeldeb, et kaitseseisukorra kehtestamine ei olnud sisuliselt põhjendatud ega seetõttu seaduslik.⁷²⁷ Marju Luts-Sootak ja Hesi Siimets-Gross (koos Jaana Lindmetsaga) leiavad samuti, et kaitseseisukorra väljakuulutamine rikkus mitmeid kehtivaid õigusnorme, kuid ei põhjenda seda väidet.⁷²⁸

Riigikorda ja sisejulgeolekut ohustavate asjaolude ja ohu suuruse üle otsustamine, samuti ohu maandamiseks kaitseseisukorra väljakuulutamine oli riigivanema kaalutusotsus. Kuigi tema hinnang oli subjektiivne, pidid vähemalt mingid ohu eeldused objektiivselt eksisteerima.⁷²⁹ Kaitseseisukorra otsuse sisulist põhjendatust (otstarbekust) ja selle kooskõla *salus rei publicae* põhimõttega (ehk kas märtsipöörde tegelik motiiv oli ühiskonna rahustamine või Pätsi ja Laidoneri võimule pääsemine) on keeruline kui mitte võimatu hinnata. Ühiskondlik meeleolu oli 1934. aasta kevadel kindlasti ärev ja võis olla ka plahvatusohtlik.⁷³⁰ Kaitseseisukorda võis õiguspäraselt kasutada ka ühiskondliku

⁷²³ Marandi, *Must-valge lipu all* (1991), 431 ja 437–438 (viide 7).

⁷²⁴ Kaitseseisukorra seaduse muutmise seaduse seletuskiri, ERA.31.3.2738, 3 (pagineerimata).

⁷²⁵ Vt August Ots, *Miks kaotasime iseseisvuse: Eestluse probleeme eksilis* (Välis-Eesti & EMP, 1981), 51–52; Truuväli, *Põhiseaduse teel*, 177; Valge, „1934. aasta riigipöörde tõlgendamine autoritaarvõimu, vabadussõjalaste ja demokraatlike jõudude poolt“, 30; Kenkmann, „Kas 1933. aasta põhiseadus lubas autoritaarset valimist?“, 45; Valge, „Foreign Involvement and Loss of Democracy, Estonia 1934“, 793; Pajur, „Die ‘Legitimierung’ der Diktatur des Präsidenten Päts und die öffentliche Meinung in Estland“, 166; Luts-Sootak ja Siimets-Gross, „Eine rechtmäßige Diktatur?“, 214.

⁷²⁶ Pajur, *Eesti riigikaitsepoliitika aastail 1918–1934*, 298; Pajur, *Konstantin Päts*, 460.

⁷²⁷ Kenkmann, *Autoritaarreežiimi areng Eestis aastatel 1934–1940*, 172. Diplomaatide ettekandeid käsitleb ta lähemalt Peeter Kenkmann, „‘No Sensational Disclosures’: Foreign States and the Establishment of an Authoritarian Regime in Estonia in 1934“, *Humanities and Social Sciences: Latvia* 29, nr 1 (2021): 16–18, <https://doi.org/10.22364/hssl.29.1.01>. Riigipöördeohtu eitavad samuti Toomas Varrak, „Estonia: Crisis and ‘Pre-Emptive’ Authoritarianism“, *Conditions of Democracy in Europe, 1919–39: Systematic Case Studies*, toim Dirk Berg-Schlosser ja Jeremy Mitchell (Palgrave Macmillan UK, 2000), 126, https://doi.org/10.1057/9780333993774_5; Valge, „Foreign Involvement and Loss of Democracy, Estonia 1934“, 789.

⁷²⁸ Luts-Sootak ja Siimets-Gross, „Eine rechtmäßige Diktatur?“, 224; Lindmets et al., „Imperial Russian Rules on the State of Emergency in the Estonian Republic“, 40.

⁷²⁹ Vt Kliimann, „Sisekaitse“, 99–100; Kliimann, *Kehtiv haldusõigus*, 97.

⁷³⁰ Ühiskondlike meeleolude ja riigipöörde vastuvõtu kohta vt nt Heino Arumäe, „1934. aasta 12. märts kaasaegsete hinnanguis“, *Alasi ja haamri vahel: artikleid ja mälestusi Konstantin Pätsist* (Konstantin Pätsi Muuseum, 2007), 47–57; Arumäe, *Eesti ja Soome*, 343–45.

juolgeoleku, mitte üksnes riigikorra kaitseks (KSS § 1). Seetõttu ei saa üleriigilise kaitseisukorra väljakuulutamist pidada seadusvastaseks.

Samas kaitsevägede ülemjuhataja ametisse nimetamise selge tingimus oli sõjaohu ehk välismaalt lähtuv oht. Vahepeelise ohu olemasolu 1934. aasta märtsis (erinevalt 1924. aasta detsembrist) pole tõendamist leidnud. Seega tuleb nõustuda Marandi, Pajuri ja teiste autoritega, kes peavad Laidoneri nimetamist ebaseaduslikuks.

Päts lõpetas 24. aprillil 1934 „riiklikel kaalutlustel“ Riigikogu korralise istungjärgu. Vastav alus tulenes muudetud põhiseadusest (§ 41 lg 2), kuid riiklikke kaalutlusi otsuses kuidagi ei põhjendatud.⁷³¹ Valitsemise korraldamise seaduse⁷³² järgi (§ 8 lg 3) tulnuks riiklikud kaalutlused otsuses välja tuua. Otsuses põhjenduste puudumine (kui põhjused olid olemas) ei mõjutanud siiski otsuse kehtivust, sest seda ei saa lugeda oluliseks vormiveaks.⁷³³ Päevalehe andmetel sooviti lõpetada Riigikogu liikmetele palga maksmine. Ajaleht avaldas veel arvamust, et Riigikogu enam rohkem kokku ei kutsuta ja Riigikogu menetluse läbinud seadused kehtestatakse dekreetidena.⁷³⁴

Põhiseaduse järgi võis riigivanem „edasilükkamatu riikliku vajaduse korral“ seaduseelnõusid välja kuulutada dekreedina (§ 60 lg 2 p 12). Sisult sarnase Riigikogu IV koosseisu mitteametliku komisjoni eelnõu sätte kohta märgiti seletuskirjas: „Peale selle on konstrueeritud ([§ 60] p. 12) n.n. hädadekreetide andmise võimalus, hoides puutumata Eesti riigikorra põhialused.“⁷³⁵ Õiguse teooria järgi olid hädadekreedid seadustega võrdse õigusjõuga õigusaktid, millega võidi seadusi muuta või kehtetuks tunnistada. Hädadekreete anti tavaliselt loodusõnnetuste korral või parlamendi mittetoimimisel (sh istungite vaheaegadel, laialisaatmise ja uue koosseisu kogunemise vahel või kauakestva obstruktsiooni korral). Edasilükkamatu riikliku vajaduse üle otsustamine oli dekreediantja kaalutusõigus (vt ka allpool 1.5.3.7).⁷³⁶ David Grimm tõdes 1933. aastal, et edasilükkamatu riikliku vajaduse olemasolu „sõltub tervikuna [riigivanema] isiklikust näengust ega allu peale tema enese südametunnistuse mitte mingile muule kontrollile“.⁷³⁷ Seega olid põhiseaduse järgi dekreedid erandlikud seadusandlikud aktid, mille kasutusvajaduse üle otsustas riigivanem oma äranägemise järgi.

Päts andis esimese dekreeidi 14. märtsil 1934, s.o ajal, mil Riigikogu pidas veel korralisi istungeid.⁷³⁸ 19. märtsil järgnes autoritaarse korra võtmeakt, millega 1934. aasta aprilli lõpus toimuma pidanud valimised lükati edasi üleriigilise kaitseisukorra lõpuni.⁷³⁹ Johannes Klesment väitis hiljem, et Riigikogu V koosseis tunnustas valimiste edasi-

⁷³¹ Riigivanema 24.04.1934 otsus nr 326, RT 27.04.1934, 35, 311.

⁷³² Riigikogu poolt 19.01.1934 vastu võetud valitsemise korraldamise seadus, RT 23.01.1934, 5, 36; jõustus 24.01.1934 (XIX osa).

⁷³³ Samal arvamusel näivad olevat Luts-Sootak ja Siimets-Gross, „Eine rechtmäßige Diktatur?“, 215.

⁷³⁴ „Riigivanem lõpetas riigikogu istungjärgu“, Päevaleht nr 112, 25.04.1934, 3. Tegelikult maksti Riigikogu liikmetele palka kogu vaikiva oleku aja eest. Ruusmann, *Eesti Vabariik 1920-1940*, 133.

⁷³⁵ Riigikogu IV koosseisu erakondadevahelise mitteametliku komisjoni alamkomisjoni protokollile nr 22, 28.01.1932, lisatud seletuskiri, ERA.80.5.1994a, 237.

⁷³⁶ Vt Kliimann, *Administratiivakti teooria*, 173–74; Johannes Klesment, „Dekret uue Põhiseaduse järgi“, *Eesti Politsei*, nr 1 (1934): 1; Meder, *Das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland*, 4:57–62; Kliimann, *Haldusõiguse üldosa*, 177–78; Kliimann, *Kehtiv haldusõigus*, 13.

⁷³⁷ Grimm, „Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu. 1. osa“, 317.

⁷³⁸ Riigivanema poolt 14.03.1934 antud kaitseväelaste palgaseadluse muutmise seadlus, RT 20.03.1934, 25, 183; jõustus tagasiulatuvalt 05.03.1934 (II osa).

⁷³⁹ Riigivanema 19.03.1934 dekreet Riigivanema ja Riigikogu valimiste edasilükkamise kohta, RT 20.03.1934, 25, 184.

lõkkamist, kuna Päts esitas dekreeidi Riigikogule selle istungjärgu ajal (olguigi et istungeid enam ei peetud) ja Riigikogu ei astunud ühtki sammu dekreeidi muutmiseks.⁷⁴⁰ See väide on demagoogiline, sest esiteks ei omistanud riigiõigus parlamendi vaikimisele mingit õiguslikku tähendust ja teiseks ei võimaldanud Riigikogu kodukord dekreeidi kehtetuks tunnistamist nii lühikese ajaga menetleda.⁷⁴¹ Artur Mägi väitel informeeris Päts 15. märtsil 1934 Riigikogu muu hulgas sellest, et üldvalimised ei ole kujunenud olukorras teostatavad ja fraktsioonid olid seega teadlikud, et riigivanem kavatseb valimised edasi lükata.⁷⁴² Ei saa välistada, et valimiste edasilükkamise kavatsus oli teada, kuid Riigikogu kõnetoolist rääkis Päts mõistu rahva raskest meelehaigusest ja tõdes üksnes, et sellises seisundis ei saa rahvas kõrgemat võimu teostada ja peab kiiresti maha rahunema.⁷⁴³ Valimiste edasilükkamise kavatsust ta otsesõnu ei maininud, küll eeldas seda ajakirjandus tema kõne põhjal.⁷⁴⁴

Jaan Teemant olevat pidanud valimiste edasilükkamist põhiseaduse jämedaks rikkimiseks ja just selle sammu tõttu lõpetanud Pätsiga läbikäimise.⁷⁴⁵ Valimiste edasilükkamisega kujunenud riigiõiguslikku olukorda Eesti ja Saksa õigusajakirjades kommenteerinud István Csekey leidis, et põhiseaduse muudatuste rakendussätted nõudsid valimis-toimingutega alustamist, mitte valimiste lõpuleviimist 3. maiks ning et sellest päevast algas üleminekuaja määramata pikkusega kolmas etapp. Saksakeelses artiklis lisas ta sellele väitele segase lause, mille järgi võis kaitseseisukord seda tõlgendust muuta, kuid et igatahes oli Riigikohus jätnud läbi vaatamata edasilükkamise peale esitatud kaebused.⁷⁴⁶

Hiljem on Henn-Jüri Uibopuu märkinud, et vaikiva ajastu sisseseadmine – ta näib silmas pidavat ka valimiste edasilükkamist – toimus kooskõlas kehtinud õigusega.⁷⁴⁷ Mitmed teised uurijad seevastu on lugenud valimiste edasilükkamist põhiseadusvastaseks (vt eespool 1.5.1.2). Kuigi valimiste edasilükkamine esimeseks kuueks kuuks võinuks tänu kaitseseisukorra heakskiitmisele Riigikogu poolt olla kooskõlas põhiseaduse põhimõtetega, ei olnud edasilükkamine tõenäoliselt vormiliselt põhiseaduspärane, kuna selleks puudus seaduslik alus ning põhiseaduse § 26 lg 2 ei oleks tohtinud tõlgendada laiendavalt ja seda kohaldada valimisõigusele. Samuti tuleb nõustuda Peeter Kenkmanniga, et kui valimiste edasilükkamist lugeda üksikaktiks, olnuks see akti andnud riigipeal pädevuse puudumise tõttu tõenäoliselt tühine.⁷⁴⁸ Valimistoimingute tegemine, sh Riigikogu ja

⁷⁴⁰ Klesment, „Sisepoliitiline kriis ja põhiseadus“, 60–61.

⁷⁴¹ Dekreeidi väljakuulutamiseotsuse pealdest nähtuvalt on dekreet sissetuleva kirjajana registreeritud Riigikogu kantseleis 03.04.1934 ja suunatud juhatuse 09.04.1934 otsusega üldkomisjoni. Riigivanema 19.03.1934 otsus nr 179, ERA.80.5.676, 1. Klesmendi väidet peab valeks ka Uibopuu, „The constitutional development of the Estonian Republic“, 19.

⁷⁴² Mägi, *Kuidas valitseti Eestis*, 89.

⁷⁴³ Vt Riigikogu V koosseisu IV istungjärgu protokoll nr 119, 15.03.1934, 1437–1438.

⁷⁴⁴ Vt M. „Riigivanem praegusest silmapilgust“, Postimees nr 75, 17.03.1934, 2.

⁷⁴⁵ Vt Tammela, *Jaan Teemant*, 506–8.

⁷⁴⁶ István Csekey, „Põhikorra muutmine Eestis“, *Õigus*, nr 8 (1934): 360–61; István Csekey, „Die Verfassungsänderung in Estland“, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 4, nr 3 (1934): 589. Viidatud lause: „Mag aber die Begründung auf Grund des Ausnahmezustandes anders sein, jedenfalls wurden schließlich die Klagen gegen den Aufschub der Wahlen von der Verwaltungsabteilung des Staatsgerichts abgewiesen.“ Riigikohtu vastavate otsuste kohta vt allpool 2.2.3.3.

⁷⁴⁷ Uibopuu, „The constitutional development of the Estonian Republic“, 19.

⁷⁴⁸ Vt Peeter Kenkmann, „Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, ülevaade Eesti Vabariigi Põhiseaduse kujunemise ajaloost (tööpealkiri): 5. peatükk: 1934. aasta riigipööre ja 'vaikiv ajastu'“, s.a., käsikirja mustand autori valduses. Pädevusvigade mõju kohta haldusakti kehtivusele vt lähemalt allpool 2.2.6.1.

riigivanema valimiste väljakuulutamise oli Valimiste Peakomitee, mitte riigivanema pädevuses.⁷⁴⁹

Edasi oli kogu seadusandlus kuni Riigikogu VI koosseisu tööle asumiseni dekreetide vormis. Päts andis riigivanema või riigihoidjana aastatel 1934–1938 üle 750 dekreedid.⁷⁵⁰ 1933. aasta põhiseadusmuudatuste jõustumise eel ja järel käis õigusteadlaste seas elav arutelu dekreedioiguse ulatuse ja eriti selle üle, kas vabadussõjalaste põhiseaduse alusel võib riigivanem valitseda üldse ilma Riigikoguta. Vaidluse põhiküsimus oli eelarve kehtestamise õigus – kas lugeda seda üksikaktiks, mida dekreediga kehtestada ei saanud, või seaduseks. 1933. aasta aprillis õigusteadlaste päevade ettekandes pidas Ado Anderkopp vabadussõjalaste eelnõus dekreediantlust sisuliselt piiramatuks ja parlamendita valitsemist võimalikuks.⁷⁵¹ Järgnenud diskussioonis eitasid riigivanema poolt eelarve vastuvõtmise õigust vabadussõjalaste eelnõu üks väidetavaid autoreid, advokaat Paul Telg, samuti Palvadre ja kohtuministeriumi ametnik Johannes Klesment.⁷⁵² Õiguslalases kirjanduses toonitas Artur-Tõeleid Kliimann, et riigivanema dekreediantlustõiguse ulatust põhiseaduses tuleb tõlgendada kitsendavalt ning ta pidas võimatuks riigieelarve ja Riigikogu kodukorra kinnitamist dekreediga.⁷⁵³ István Csekey eitas Riigikogu kodukorra seaduse⁷⁵⁴ § 157–163 appi võttes samuti eelarve dekreediga kinnitamise võimalust.⁷⁵⁵

Anderkopi arvamust jagasid õigusteadlaste päeval Arnold Susi ning hilisemates artiklites David Grimm ja Walter Meder.⁷⁵⁶ Teine väidetav vabadussõjalaste eelnõu autor, advokaat Ferdinand Karlson arvustuses Grimmi artiklile eitas samuti eelarve kehtestamise võimalust.⁷⁵⁷

Seadusandja väljendas eelarve vormi küsimuses seisukoha 1934. aasta jaanuaris – valitsemise korraldamise seadusega (osa XVIII) muudetud riigieelarve seaduse § 29 järgi pidi Riigikogu kinnitama eelarve otsusega (varasema sõnastuse järgi „seaduslikus korras“⁷⁵⁸ ehk küsimus jäi Riigikogu kodukorra või praktika lahendamisele). Praktikas muutis Päts dekreediga 1934./1935. aasta eelarvet⁷⁵⁹ ning kehtestas 1935./1936. aasta⁷⁶⁰ ja järgmised riigieelarved. Seaduserikkumise vältimiseks muutis Päts vahetult enne

⁷⁴⁹ Riigikogu poolt 19.01.1934 vastu võetud riigivanema valimise seaduse § 7 p 1, RT 23.01.1934, 5, 38; Riigikogu poolt 22.01.1934 vastu võetud Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse § 7 p 1, RT 23.01.1934, 5, 39.

⁷⁵⁰ Vt *Valitsusasutiste tegevus 1935/36. a* (Riigikantselei, 1936), 3; *Valitsusasutiste tegevus 1937/38. a* (Riigikantselei, 1938), 2.

⁷⁵¹ Ado Anderkopp, *Põhiseaduse muutmise eelnõud* (s.n., 1933), 20; sama Erne, *Eesti õigusteadlaste päevad 1922–1940*, 676–77.

⁷⁵² Vt Erne, *Eesti õigusteadlaste päevad 1922–1940*, 681, 684 ja 686. Samuti Klesment, „Dekreet uue Põhiseaduse järgi“, 3.

⁷⁵³ Artur-Tõeleid Kliimann, „Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte“, *Õigus*, nr 9 (1933): 403–5.

⁷⁵⁴ Riigikogu poolt 19.01.1934 vastu võetud Riigikogu kodukord, RT 23.01.1934, 5, 37.

⁷⁵⁵ Csekey, „Die Verfassungsänderung in Estland“, 594.

⁷⁵⁶ Vt Erne, *Eesti õigusteadlaste päevad 1922–1940*, 682; Grimm, „Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu. 1. osa“, 319; Meder, „Das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland“, 99–100.

⁷⁵⁷ Karl Ferdinand Karlson, „Arvustavaid märkusi D. Grimmi artiklile“, *Õigus*, nr 8 (1933): 360.

⁷⁵⁸ Riigikogu poolt 24.11.1925 vastu võetud riigi eelarve seaduse § 29, RT 01.12.1925, 185/186, 101.

⁷⁵⁹ Riigivanema 01.02.1935 dekreediga kehtestatud Eesti Vabariigi 1934/35. aasta tulude ja kulude lisaeelarve nr 1, RT 08.02.1935, 12, 115.

⁷⁶⁰ Riigivanema 15.03.1935 dekreediga kehtestatud Eesti Vabariigi tulude ja kulude eelarve 1935/36. aastaks, RT 22.03.1935, 27, 239.

1934./1935. aasta eelarve muutmist riigieelarve seaduse § 29 – Riigikogu poolt eelarve kinnitamine asendati sõnastusega, mille järgi eelarve „omandab seadusjõu pärast avaldamist põhiseaduses ettenähtud korras Riigi Teatajas“.⁷⁶¹ Klesment muutis hiljem meelt ja põhiliselt varasemale Riigikogu praktikale tuginedes luges riigieelarvet vormiliseks seaduseks, mida saab dekreediga anda.⁷⁶²

Kuigi Peeter Kenkmann peab dekreediga eelarve kinnitamist põhiseadusvastaseks,⁷⁶³ tuleb nõustuda pigem Anderkopi, Grimmi, Mederi ja meelt muutnud Klesmentiga – põhiseadus ei määranud riigieelarve juriidilist olemust ega piiranud eelarve muutmist dekreediga.

1934. aasta septembris pikendas Päts kaitseseisukorda üheks aastaks.⁷⁶⁴ Siseminister Einbund õigustas pikendamist sellega, et „teatavad poliitilised rühmitused“ ei ole veel loobunud vabariigi ja ühiskondliku korra hoolimatust ründamisest ja ainult ootavad aega, et täie hooga jätkata endist tegutsemist, samuti vajab valitsus aega korraldamis- ja ettevalmistustöödeks (mh seaduste muutmiseks), mis on vajalikud normaalolukorrale üleminekuks. Einbund tegi ajakirjanikele peetud pressikonverentsil teatavaks, et valimisi ei ole võimalik korraldada veel niipea.⁷⁶⁵ Päts saatis pikendamise otsuse Riigikogule, kuid 1934. aasta septembri lõpuks kokku kutsutud Riigikogu istungi päevakorda otsuse kinnitamist ei esitanud.⁷⁶⁶ Kuna Riigikogu erakorraline istungjärk Pätsi esindanud Einbundi nõudel lõpetati ning Riigikogu rohkem kokku ei kutsutud, jäi kaitseseisukorra otsus Riigikogu poolt kinnitamata.⁷⁶⁷ Riigikogu vaikivasse olekusse jätmise (st edasise koostöö otsimisest loobumise) põhjendamisel Einbund märkis muu hulgas: „Riigivanem, kaitsvägede ülemjuhataja ja valitsus peavad viima neil lasuvad ülesanded lõpule omal vastutusel ja rahva toetusel.“⁷⁶⁸ Seega täitevvõim mõõnis valmidust põhimõttel *necessitas non habet legem* omal vastutusel seadust rikkuda. Selline lähenemine ei olnud kooskõlas Mandri-Euroopas omaks võetud erakorraliste meetmete seaduslikkuse nõudega.

1934. aasta novembris muutis Päts kaitseseisukorra seadust, et võimaldada kaitsvägede ülemjuhatajal ja sisekaitse ülemal korraga ametis olla, ning nimetas siseminister Einbundi sisekaitse ülemaks.⁷⁶⁹ Rein Marandi hinnangul tõusis Einbund selle seaduse-

⁷⁶¹ Riigivanema 30.01.1935 dekreediga kehtestatud riigi eelarve seaduse muutmise seadus, RT 31.01.1935, 9, 83; jõustus avaldamisega (III osa).

⁷⁶² Klesment, „Sisepoliitiline kriis ja põhiseadus“, 64–68. Suure osa tema argumentidest oli juba varem esitanud ajakirjandusele propagandaameti juhataja Hugo Kukke. „Eelarve dekreet põhiseaduse alusel“, Päevaleht nr 33, 02.02.1935, 3.

⁷⁶³ Kenkmann, *Autoritaarreežiimi areng Eestis aastatel 1934–1940*, 48.

⁷⁶⁴ Riigivanema 07.09.1934 otsus nr 685, RT 11.09.1934, 74, 631.

⁷⁶⁵ Siseminister riigivanemale, 07.09.1934, riigivanema ja Riigikogu otsuste eelnõud ja seletuskiri, ERA.31.3.3850, 1–4. Seletuskiri ja siseministri pressikonverentsil antud seletused ilmusid ajalehtedes, „Kaitseseisukorda pikendati 1 aastaks“, Päevaleht nr 247, 08.09.1934, 3; „Kaitseseisukord aasta võrra pikendatud“, Postimes nr 245, 08.09.1934, 1.

⁷⁶⁶ Riigikogu juhatusel resolutsioon Riigivanema 07.09.1934 otsusel, 19.09.1934, ERA.80.5.1555, 1. Päts Riigikogu juhatusel, 17.09.1934 ja 02.10.1934, ERA.80.5.1619, 1 ja 3.

⁷⁶⁷ Riigivanema 02.10.1934 otsus nr 798, ERA.80.5.1619, 4. Riigikogu V koosseisu V istungjärgu protokollid nr 123, 28.09.1934, 1465–1490, ja nr 124, 02.10.1934, 1491–1523.

⁷⁶⁸ „Siseministri seletused riigikogu kojusaatmise põhjustest“, Kaja nr 233, 03.10.1934, 3.

⁷⁶⁹ Riigivanema 21.11.1934 otsus nr 949, RT 30.11.1934, 101, 796.

muudatusega võimutriumviraadis Pätsi järel tähtsusele teiseks.⁷⁷⁰ Järgmisel päeval ajakirjanikele peetud pressikonverentsil kordas Einbund, et Riigikoguga rohkem koostööd ei otsita ja et valimisi niipea ei tule.⁷⁷¹ Võib öelda, et Einbund sai kaitseseisukorra operatiivjuhiks juba septembris, kui Päts andis sisekaitsega tegelemiseks Laidoneri käsutusse siseministeeriumi ametkonna ning Laidoner delegeeris teatud sisekaitse funktsioonid politseivalitsusele.⁷⁷² Eduard Laamani hinnangul taandus Laidoner sisekaitse korraldamisest sisuliselt septembris 1934 ning et mitte vastutada Einbundi võetud kursist eest, taandus ta novembris ka vormiliselt.⁷⁷³

Kolmel järgmisel aastal pikendati kaitseseisukorda Pätsi otsustega. Valitsus ei vae-
vunud Riigikogule saadetud otsuse eelnõudes enam pikendamist põhjendama.⁷⁷⁴

Riigikogu vaikiva olekuga seoses kerkib küsimus, kas seadusandja poolt kinnitamata jäänud kaitseseisukord ja selle alusel vastu võetud haldusaktid kehtisid. Rein Marandi ja Peeter Kenkmann peavad kaitseseisukorda 1934. aasta septembrist kuni 1938. aasta oktoobrini põhiseadusvastaseks, kuna Riigikogu ei olnud seda kinnitanud.⁷⁷⁵ Riigikohus ja kaasaegsed õigusteadlased olid teisel arvamusel. Maddison märkis juba 1927. aastal, et täitevvõim ei tegutsenud kaitseseisukorda kehtestades mitte Riigikogu volituse, vaid põhiseaduse alusel ning Riigikogu ainult kontrollib valitsuse otsuse otstarbekust.⁷⁷⁶ Paul Laamanni asjas (1933) sedastas Riigikohus, et ei kaitseseisukorra ega selle meetmete kehtivus ei sõltu Riigikogu kinnitusest (vt lähemalt allpool 3.2.6). Tuleb siiski arvestada, et arvatavasti ei pidanud Maddison mitu aastat varem ega Riigikohus Laamanni otsust tehes silmas olukorda, kus seadusandjalt on võetud üldse võimalus kaitseseisukorra otsuseid kontrollida. Samas luges Artur-Tõeleid Kliimann 1935. aastal endiselt normatiivselt tähtsaks üksnes Riigikogu negatiivset kinnitamisotsust. Ilma Riigikogu positiivse otsuseta kehtis kaitseseisukord tema arvates nii faktiliselt kui ka juriidiliselt tähtsana lõpuni.⁷⁷⁷

Riigikogu poolt pikka aega kinnitamata kaitseseisukorra meetmete kehtivust saanuks kohtutes teoreetiliselt vaidlustada seaduslikkuse, võimude lahususe, rahvavõimu ja ehk veel mõnele põhimõttele toetudes. Need põhimõtted olid osa Eesti õiguskorrast, sest ka 1933. aasta põhiseadusmuudatuste kohaselt jäi Eesti demokraatlikuks õigusriigiks (PS preambul, §-d 1, 3, 27, 35 jt). Samas polnud ühtki varasemat näidet nende põhimõtete rakendamisest sarnases olukorras ja kaitseseisukorra põhiseadusvastaseks tunnistamine kohtu poolt olnuks väga radikaalne samm.

⁷⁷⁰ Marandi, *Must-valge lipu all* (1997), 49. Muudatuse kajastust ajakirjanduses vt „Vahekord ülemjuhataja instituudi ja siseministeeriumi vahel korraldamisel“, Päevaleht nr 245, 06.09.1934, 3. Pätsi, Laidoneri ja Einbundi võimuvahekorra kohta vt lähemalt Pajur, *Konstantin Päts*, 493–95.

⁷⁷¹ Vt „Peaministri asetäitja seletusi“, Postimees nr 320, 22.11.1934, 1.

⁷⁷² Riigivanema 05.09.1934 otsus nr 677, RT 07.09.1934, 73, 621. Vt ka eespool 1.5.2.4.

⁷⁷³ Eduard Laaman, „Meie vastus: Eduard Laamani päevik 1922–1940. VI“, *Akadeemia*, nr 12 (2003): 2771.

⁷⁷⁴ Riigivanema 11.09.1935 otsus nr 724, RT 12.09.1935, 77, 660. Riigikogule esitatud Riigikogu otsuse eelnõu, 11.09.1935, ERA.80.5.1553, 3. Siseminister riigivanemale, 07.09.1936, ERA.31.3.3852, 1. Riigivanema 09.09.1936 otsus nr 630, RT 11.09.1936, 73, 596. Siseminister riigihoidjale, 07.09.1937, ERA.31.3.3853, 1. Riigihoidja 09.09.1937 otsus nr 2, RT 10.09.1937, 73, 615.

⁷⁷⁵ Marandi, *Must-valge lipu all* (1997), 18–19; Kenkmann, „Universaalne valitsemisvahend“, 24; Kenkmann, *Autoritaarreežiimi areng Eestis aastatel 1934–1940*, 172.

⁷⁷⁶ Maddison, „Kaitseseisukorra kinnitamise korrast“, 132.

⁷⁷⁷ Kliimann, „Sisekaitse“, 106–7.

1.5.3.7. Üleriigiline kaitseseisukord 1937. aasta põhiseaduse kehtimisajal

Rahvuskogu saadikud olid kaitseseisukorra kritiseerimisel üldiselt tagasihoidlikud. Ainult Jaan Kokk toonitas esimeses kojas, et kaitseseisukorda ei tohiks tulevikus kasutada lihtsalt rahu ja korra alalhoidmiseks, vaid ainult erakorralistel juhtudel, ning koolidirektor Aleksander Veiderma kritiseeris tavakuritegude vastu võitlemiseks kaitseseisukorra meetmete kasutamist.⁷⁷⁸ Teisest kojast Oskar Koplus nõudis põhiseaduse jõustumisel poliitiliste põhivabaduste erakorraliste kitsenduste kaotamist.⁷⁷⁹ Tema vastav muudatusettepanek üleminekuaja seaduse eelnõusse sai vaid kaks poolthäält ja lükati tagasi.⁷⁸⁰

Uue kaitseseisukorra seaduse jõustudes 1938. aasta aprillis pani Päts sisekaitse ülema ülesanded ajutiselt siseministri abile August Tuulsele.⁷⁸¹ Mais anti sisekaitse ülema ülesanded Tuulse asemel siseminister Richard Veermaale ning halduskaristuste ja väljasaatmisotsuste tegemise pädevus (UKSS § 20 p-d 1 ja 7) Politseitalituse direktorile.⁷⁸² Veermaa nimetamise käskkiri avaldati alles kolmveerand aastat hiljem, kui tema volituse küsimus kerkis Tõnissoni sõnavabaduse vaidluses Riigikohtus (vt allpool 3.2.10).

Sama aasta septembris kuulutas Vabariigi President Vabariigi Valitsuse ettepanekul välja üleriigilise kaitseseisukorra kestusega üks aasta.⁷⁸³ Otsuse aluseks olid uue põhiseaduse § 144 lg 1 ja uue kaitseseisukorra seaduse § 5. Valitsuse ettepanek sisaldas kaht põhjendust: esiteks vajadust „säilitada riikliku elu rahulikkude arenemist kindlustavat olukorda ajal, mil jätkub uuest põhiseadusest tingitud korralduste ja ümberkorralduste lõplik elluviimine“ ning teiseks hiljutisi ärevaid sündmusi välismaal ja pinevat rahvusvahelist olukorda.⁷⁸⁴ Viimaste all peeti silmas Sudeedi kriisi ja Saksamaa poolt üles kruvitud pingeid Euroopas.⁷⁸⁵ Kuigi otsuses ei mainita kaitseseisukorra pikendamist, tegi valitsus presidendile ettepaneku kaitseseisukorda pikendada ja ka Riigikogu sõnavõttudes räägiti pikendamisest. Seaduse järgi toimus kaitseseisukorra pikendamine väljakuulutamisega samas korras (UKSS § 5). Tõenäoliselt sel põhjusel erinevalt 1930. aastast kaitseseisukorra rakendusaktide (sh sundmääruste) jätkuvat kehtivust uue seaduse kehtivusajal ei deklareeritud.

Kaitseseisukorra kinnitamine kujunes suureks jõukatsumiseks Riigikogu valitsusmeelsete ja opositsioonisaadikute vahel. Riigikogu kodade terve päeva kestnud ühiskondlik võtsid kaitseseisukorra kinnitamise vastu sõna Riigivolikogu liikmed endised sotsiaaldemokraadid Oskar Gustavson, Leopold Johanson, Lui Metslang ja Jaan Vain,

⁷⁷⁸ Rahvuskogu esimese koja üldkoosoleku protokollid nr 4, 08.06.1937, ja nr 5, 09.06.1937, *Rahvuskogu esimene koda: stenograafilised aruanded*, 46 ja 77.

⁷⁷⁹ Rahvuskogu komisjonide ühise koosoleku protokoll nr 2, 02.03.1937, *Rahvuskogu üldkoosolekute ja põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühiste koosolekute stenograafilised aruanded*, 38.

⁷⁸⁰ Rahvuskogu teise koja üldkoosoleku protokollid nr 21 ja 22, 13.08.1937, *Rahvuskogu teine koda: stenograafilised aruanded*, 280 ja 289.

⁷⁸¹ Tuulse nimetamise teade ilmus ainult ajakirjanduses, „Siseministri abi sisekaitse ülema ülesannetesse“, Postimees nr 114, 28.04.1938, 1.

⁷⁸² Vabariigi Presidendi 25.05.1938 käskkiri nr 21, RT 14.02.1939, 13, 93. Vabariigi Presidendi 28.05.1938 käskkiri nr 24, RT 08.06.1938, 54, 518.

⁷⁸³ Vabariigi Presidendi 10.09.1938 otsus nr 71, RT 10.09.1938, 77, 701.

⁷⁸⁴ Vabariigi Valitsuse 10.09.1938 otsus ja seletuskiri, *Riigikogu üldkoosoleku stenograafilised aruanded ja nende lisad*. 1938, 65.

⁷⁸⁵ Saksamaa poolt Tšehhoslovakkia osalise annekteerimisega lõppenud kriisi kajastuse kohta Eesti ajakirjanduses vt nt „Kriis on muutunud väga teravaks“, Päevaleht nr 256, 21.09.1938, 3; „Kuidas saabus Müncheni kokkulepe“, Päevaleht nr 265, 30.09.1938, 3.

muude endiste erakondade tegelased Rudolf Penno, Ants Piip ja Jaan Tõnisson, endised vabadussõjalased Karl-Arnold Jalakas ja Oskar Lõvi ning vene rühmast Vladimir Roslavlev. Riiginõukogu liikmetest ainsana kritiseeris kaitseisukorda Aleksander Oinas. Presidendi otsust kaitseisid peaminister Eenpalu, siseminister Veermäe ning Riigivolikogu rahvarinde saadikud Ants Oidermaa, Jaan Põdra, Mihkel Reimann, Rudolf Riives ja Oskar Suursõot.⁷⁸⁶ Opositsiooni arvates olid kaitseisukorra põhjendused üldisõnalised ja kaitseisukorra tegelik eesmärk oli võimaldada valitsusel segamatut tegutsemist. Meenutati, et üleriigiline kaitseisukord pidi olema ajutine, kuid on muutunud „universaalseks valitsemisvahendiks“.⁷⁸⁷ Osutati, et põhiseadus ei võimalda põhiõigusi piirata põhiseaduse rakendamise eesmärgil; valitsuse enda väitel oli riigi sisemine elu rahulik ja ka välispoliitiliselt olla Sudeedi kriis lahenenud ning kõik muud kriisid Eestist kaugel; Euroopa demokraatlikud riigid ei ole Hispaania kodusõja või muude konfliktide tõttu erakorralist seisukorda rakendanud. Kaitseisukorra pooldajate väitele, et Eestis on pidevalt olnud kaitseisukord, vastati, et varem on see olnud seotud kommunismiohu tõrjumisega. Korduvalt rõhutati, et alaline kaitseisukord on vastuolus põhiseaduses sisalduvate demokraatia ja õigusriigi põhimõtetega; poliitiliste põhivabaduste jõuline piiramine ja rahva „poliitiline hoolekanne“ pärssivat kodanike eneseteadvust ja seadvat sedasi ohtu Eesti riigi eksistentsi.⁷⁸⁸

Opositsiooni protestidele vaatamata pani Riigikogu juhatus hääletusele mitte kaitseisukorra kinnitamise, vaid kinnitamata jätmise. Tõnissoni ettepanek korraldada salajane hääletus lükati tagasi (101 osalevast liikmest oli salajase hääletuse poolt 19). Kaitseisukorra otsuse kinnitamata jätmise poolt oli samuti 19 liiget.⁷⁸⁹ Otsuse negatiivse sõnastuse põhjuseks võis olla arvestus, et see jääb vastu võtmata ja sel juhul otsust Riigi Teatajas ei avaldata. Eduard Laaman kirjutas päevikus, et Mihkel Pung ja Uluots Riigikogu juhatuses ja isegi Jaan Soots olevat kaitseisukorra pikendamisele vastu.⁷⁹⁰ Avalikul hääletusel neist keegi vaevalt kaitseisukorra vastu hääletas.

Opositsioon oli kasutanud Riigikogu kõnetooli autoritaarse valitsemise kriitikaks juba varem. Sügisistungjärgu teisel päeval märkis Gustavson välispoliitika arutelu käigus, et poliitiliste põhiõiguste puudumine kahjustab oluliselt Eesti mainet meie riikluse hälli juures seisnud Euroopa demokraatlike riikide silmis.⁷⁹¹

Samal istungil kritiseeriti ka Vabariigi Presidendi liiga agarat dekreedandlust. 1938. aasta suvel-sügisel Riigikogu istungjärgude vahel andis Päts dekreetidega ligi paar-

⁷⁸⁶ Riigikogu üldkoosoleku II istungjärgu protokollid nr 4 ja 5, mõlemad 02.11.1938, *Riigikogu üldkoosoleku stenograafilised aruanded ja nende lisad. 1938*, 11–31 ja 33–64. Tõnisson kordas Riigikogus toodud näiteid sõnavabaduse piiramise kohta aruandekõnes valijatele. Tõnisson, *Riigivanem*, 475–89. Saadikute sõnavõtte refereeris osaliselt ajakirjandus, „Riigikogu kinnitas kaitseisukorra pikendamise otsuse“, Päevaleht nr 298, 03.11.1938, 6. Koosolekul kõneldu kohta vt lähemalt Peep, „Eesti Vabariigi 6. Riigikogu (1938–1940) ning tema poliitiline ja õiguslik taust“, 63–64; Kenkmann, „Universaalne valitsemisvahend“, 28–29.

⁷⁸⁷ Eenpalu kasutas seda väljendit 1938. aasta septembris ajakirjanikega kohtudes. H.T., „Kaitseisukorra pikendamisel“, Päevaleht nr 248, 13.09.1938, 2.

⁷⁸⁸ Riigikogu üldkoosoleku II istungjärgu protokollid nr 4 ja 5, mõlemad 02.11.1938, *Riigikogu üldkoosoleku stenograafilised aruanded ja nende lisad. 1938*, 11–31 ja 33–64.

⁷⁸⁹ Riigikogu üldkoosoleku II istungjärgu protokoll nr 5, 02.11.1938, *Riigikogu üldkoosoleku stenograafilised aruanded ja nende lisad. 1938*, 62–64.

⁷⁹⁰ Laaman, „Meie vastus. X.“, 901 ja 909–10.

⁷⁹¹ Riigivolikogu II istungjärgu protokoll nr 20, 19.10.1938, *Riigivolikogu stenograafilised aruanded. I ja II. 1938*, 211.

kümmend seadust. Põhiseaduse § 99 lg 1 järgi pidi Riigikogu võtma dekreetide suhtes seisukoha. Riigivolikogu juhatus otsustas saata dekreedid komisjonidesse ning arutada dekreetide muutmist või kehtetuks tunnistamist ainult juhul, kui seda soovib komisjon või kui Riigivolikogu enamus toetab mõne saadiku ettepanekut küsimust arutada.⁷⁹² Nõukogude autor Albus Raadik on Riigivolikogu liikmete piiratud õigusi dekreetide läbivaatamisel ja eriti eelmenetlust komisjonides nimetanud Pätsi ja tema valitsuse diktaatorliku võimu suurendamiseks.⁷⁹³

Ainsana soovitas üldkomisjon muuta dekreediga kehtestatud tööpõlgurite töölaagrite seadust.⁷⁹⁴ Komisjonis ja saadikute sõnavõttudes kaheldi, kas töölaagrisse suunatud isiku ärakuulamisõiguse sõltumine jaoskonnakohtuniku suvast (§ 7 lg 1), edasikaebuse puudumine jaoskonnakohtuniku otsuse peale, millega isik töölaagrisse suunati (§ 7 lg 5) ja kehaline karistus meessoost kinnipeetavate ühe distsiplinaarkaristuse liigina (§-d 71 p 9 ja 73) ikka on põhiseaduspäraseid.⁷⁹⁵ Hiljem Riigikogu muutiski seadust ja tagas võimaluse töölaagrisse suunamist vaidlustada ning kaotas ihunuhtluse.⁷⁹⁶

Töölaagrite seaduse aruteludes kritiseerisid Gustavson, Piip ja Tõnisson, samuti Jaan Kokk seaduse kehtestamist kiireloomulisena ja üldse presidendi poolt liiga suure võimu haaramist seadusloomes. Kohtuminister Albert Assor märkis vastuseks, et edasilükkamatu riiklik vajadus on „äränägemise asi“, mida ei saa defineerida, ning valitsuse nõunik Johannes Klesment seletas, et uue põhiseaduse alusel pole Vabariigi Presidendi dekreedid hädadekreedid, vaid dekreetseadused, ja edasilükkamatuse üle otsustamine on „dekreetiandja suvaõigus“.⁷⁹⁷

Ülejäänud dekreetide muutmist komisjonid vajalikuks ei pidanud ja kõik saadikute ettepanekud muude dekreetide revideerimiseks jäid täiskogu toetuseta.⁷⁹⁸ Eespool (1.4.1.4) mainiti, et Gustavsoni soovi muuta uut trükiseadust ei arvestatud vormilistel põhjustel. Kuigi Marju Luts-Sootak ja Hesi Siimets-Gross kahtlevad Riigikogu VI koosseisu vaheaegadel presidendi dekreetiandluse põhjendatuses,⁷⁹⁹ ei väida nad, et see olnuks ebaseaduslik. Riigikogu suvevaheajal dekreetide andmine ja Riigivolikogu juhatuse otsus suunata dekreedid kõigepealt komisjoni oli seaduslik, kuid vaevalt oli tavapäraste riigielu küsimuste lahendamine erakorralise seadusandlusega põhjendatud ja kooskõlas põhiseaduses sisalduva rahvavõimu põhimõttega.

Assoril ja Klesmentil oli õigus selles, et dekreeti andmise vajaduse üle otsustas president kaalutusõiguse alusel, kuid Klesment eksitas saadikuid, kui liigitas dekreedid dekreetseadusteks. Põhiseaduse § 99 lg 1 ls 1 sarnanes 1933. aasta põhiseaduse § 60 p-le 12, täiendavat piirates dekreetide andmist Riigikogu istungjärkude vaheajaga.

⁷⁹² Vt „Välisminister kõneleb Riigivolikogus teisipäeval“, Uus Eesti nr 282, 14.10.1938, 2.

⁷⁹³ Albus Raadik, *Fašismi tekkimise ja tugevnemise protsess kodanlikus Eestis* (Eesti Riiklik Kirjastus, 1959), 28–29.

⁷⁹⁴ Vabariigi Presidendi 07.07.1938 dekreediga kehtestatud tööpõlgurite töölaagrite seadus, RT 12.07.1938, 62, 614; jõustus 15.07.1938 (III osa).

⁷⁹⁵ Riigivolikogu II istungjärgu protokollid nr 20, 19.10.1938, ja nr 21, 19.10.1938, *Riigivolikogu stenograafilised aruanded. I ja II. 1938*, 226–31, 233 ja 237.

⁷⁹⁶ Riigikogu poolt 06.02.1939 vastu võetud tööpõlgurite töölaagrite seaduse muutmise seadus, RT 17.02.1939, 14, 94; jõustus avaldamisega (IV osa).

⁷⁹⁷ Riigivolikogu II istungjärgu protokoll nr 21, 19.10.1938, *Riigivolikogu stenograafilised aruanded. I ja II. 1938*, 229, 232 ja 235–40.

⁷⁹⁸ Samas, 241–44.

⁷⁹⁹ Luts-Sootak ja Siimets-Gross, „Eine rechtmäßige Diktatur?“, 222.

Erinevalt Klesmentist tõdesid hilisemates kirjutistes ka õiguskantsler Anton Palvadre ning õigusteadlased Artur Mägi ja Ilmar Rebane, et president annab hädadekreete ja et seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt peab „normaalne seadusandlus“ jääma Riigikogu kompetentsi.⁸⁰⁰ Viimast väidet saab normide sarnasuse tõttu laiendada ka eelmise põhiseaduse kehtivusperioodile. Kui Vene Riigiduumas võitlesid saadikud aktiivselt tsaari dekreedandluse (ukaaside) vastu,⁸⁰¹ siis Eesti riigivolikogu enamus ei pidanud vajalikuks seista rahvaesinduse põhiseaduslike õiguste eest.

1938. aasta novembris tunnistas Riigikohtu tsiviilosakond ühes pärimisasjas riigivanema dekreedandluse põhiseadusega kooskõlas olevaks. Kaasuse ajendas vaidlus selle üle, kas dekreediga kehtestatud tsiviilseadustiku muudatus (kaotati BES § 526 reegel, et teadmata kadunu võib surnuks tunnistada alles isiku 70-aastaseks saamisest)⁸⁰² kehtis või mitte. Pärimismenetluses kolmandat isikut esindanud eraadvokaat Aleksander Jõeäär väitis Riigikohtule, et 1934. aasta mais puudus dekreed andmise eelduseks olev edasilükkamatu riiklik vajadus.⁸⁰³

Riigikohus sedastas, et „Dekreet on maksev kuni selle äramuutmiseni Riigivanema või Riigikogu poolt. [Põhiseaduse] § 61 järgi peab Riigivanema otsus, et olla maksev, allakirjutatud olema nii Riigivanema enese kui ka peaministri või asjaomase ministri poolt, kes vastutab otsuse eest Riigikogu ees. Kui aga Riigivanema otsus on Põhiseaduse või seaduse vastane, siis peaminister või asjaomane minister on kohustatud keelduma otsusele kaasallkirjutamast. Küsimus, kas riiklikes huvides on edasilükkamatult tarvis vastavat seaduse-eelnõu dekreedina kehtestada, on poliitilise otstarbekohasuse ja riikliku vajaduse küsimus, mille üle võib otsustada ainult riigivanem, [...]“ ning jätkas: „[K]ohus pidi seda dekreeti, mis oli antud ja avaldatud Põhiseaduses ettenähtud viisil ja mis pole hiljem ära muudetud, arvestama kui kehtivat seadust ja seda rakendama ka käesoleval juhtumil“. Riigikohus nentis veel, et esimese maailmasõja ja muude sündmuste tõttu võib olla teadmata kadunud ka noori inimesi ja 70-aasta piirangu tõttu oleksid nende varad sel juhul aastakümneid laokil. Selle probleemi lahendamist nimetas tsiviilosakond edasilükkamatuks riiklikuks vajaduseks, mis õigustas dekreed andmist.⁸⁰⁴ Kuigi sisuliselt võis antud seadusemuudatus olla vajalik ja õiglane, polnud Riigikohtu viited ministri kaasallkirjale ja dekreedandluse parlamentaarsele kontrollile tõsiseltvõetavad – kohtuminister oli riigivanemaga alluvusvahekorras ja Riigikogul puudus 1934. aasta mais ja hiljem võimalus kokku tulla (PS § 42 lg 2) ehk need kontrollimehhanismid ei toimunud. Selle lahendiga tunnustas Riigikohus taaskord dekreete formaalsete seadustena (ehk nende täielikku võrdsust parlamendiseadustega) ning riigipea piiramatut kaalutlusõigust dekreed andmise vajaduse üle otsustamisel. Kuigi lahend käis 1934. aastal muudetud põhiseaduse kohta, oli tunnustus ülekantav ka 1937. aasta põhiseadusele.

⁸⁰⁰ Artur Mägi, „Arupärimise õigus“, *ERK: üld-, majandus- ja kultuuripoliitiline ajakiri*, nr 3 (1938): 101; Ilmar Rebane, „Presidendi dekreedioiguse ulatus“, *Õigus*, nr 8 (1938): 360; *Ülevaade õiguskantsleri tegevusest 1938. ja 1939. kalendriaasta kohta* (s.n., 1940), 30. Sõnastuse sarnasuse põhjal võib oletada, et õiguskantsleri seisukoha autor oli õiguskantsleri nõunikuna töötanud Rebane.

⁸⁰¹ Vt Toomas Karjahärm, *Vene impeeriumi parlament ja Baltikum 1906–1917* (Argo, 2021), 137–41.

⁸⁰² Riigivanema 02.05.1934 dekreet Balti eraseaduse muutmise kohta, RT 08.05.1934, 38, 346.

⁸⁰³ Kohtutoimikut ja Jõeääre kaebust pole õnnestunud arhiivist leida, aga Riigikohtu otsuse kirjeldava osa põhjal esitas Jõeäär samad argumendid juba Kohtukojale. Jõeäär Kohtukojale, 03.12.1936, ERA. 32.2.6882, 3–3p.

⁸⁰⁴ RKTOo 28.10/11.11.1938 nr 172-K Marie Proosaseltsi asjas, ERA.1356.3.109 (pagineerimata). Avaldatud Timotheus Grünthal, toim, *Riigikohtu tsiviilosakonna otsuseid 1938* (Noor-Eesti, 1939), 73–77.

Mitmed hilisemad autorid leiavad, et Pätsi lausaline dekreedandlus aastatel 1934–1938 oli vastuolus põhiseaduse mõttega. Uibopuu arvates ületas dekreedandluspraktika põhiseadusega riigivanemale antud pädevuse, Marandi oma seisukohta ei põhjenda.⁸⁰⁵ Aastaid kestev, parlamendist täiesti möödaminev seadusandlik tegevus ei olnud kooskõlas sel ajal kehtinud põhiseaduses sisaldunud seaduslikkuse (põhiseaduse ülimuslikkuse) ja rahvavõimu põhimõtetega.

Kenkmann kritiseerib teravalt 1938. aasta aprillis vahetult enne Riigikogu kokkutulekut antud dekreete, mille peamine eesmärk oli tema sõnul valitsejate võimulpüsimise tagamine.⁸⁰⁶ Vahemikus 5.–20. aprillini dekreeteeritud 61 seaduse hulgas⁸⁰⁷ olid riigi poliitilist ja valitsemiskorraldust reguleerivad väga kaalukad seadused, sh uued trüki-, koosoleku- ja ühinguseadused, uus kaitseseisukorra seadus, uus valitsemise korraldamise seadus⁸⁰⁸, kohtute seadustik⁸⁰⁹ (edaspidi: KS), õiguskantsleri seadus⁸¹⁰, välislepingute ratifitseerimise korra seadus⁸¹¹, linnaseadus⁸¹², maakonnaseadus⁸¹³ jpt. Kuigi see samm oli osalt pragmaatiline – mitmeid neist seadustest oli põhiseaduse rakendamiseks kiiresti tarvis –, polnud see kindlasti demokraatlik ega austanud uue põhiseaduse vaimu, mille järgi seadusandlikku võimu teostas Riigikogu. Poliitilisi põhivabadusi piiravaid uusi trüki-, koosoleku- ja ühinguseadusi vaevalt oli vaja põhiseaduse rakendamiseks.

Viimast korda pikendati kaitseseisukorda 1939. aasta septembris taas üheks aastaks. Valitsus põhjendas pikendamise ettepanekut Euroopas alanud sõjaga.⁸¹⁴ Uluotsa valitsuse ametisse asumisel pandi sisekaitse ülema ülesanded uuele siseministrile August Jürimale.⁸¹⁵

Riigikogu kodade ühisel istungil nõudsid kaitseseisukorra lõpetamist vasakpoolsed saadikud Kristjan-Eduard Jalak, Johanson, Metslang ja Jõeäär. Nad kordasid aasta varem kõlanud väiteid, et erakorralisi meetmeid rakendatakse eriliselt tööliklassi vastu. Kritiseeriti halduskaristuste rakendamist, tähtajatut elukohast väljasaatmist, sõjakohtu alla andmist ning kaitseseisukorra meetmete abil tööliste ühinemisvabaduse ja passiivse valimisõiguse takistamist. Jõeääre sõnul olid sõna-, koosoleku- ja ühinemisvabaduse korralised piirangud Eestis nii laiad, et võrdväärseid ei leiduvat üheski demokraatlikus kultuurriigis, ometi kasutatakse kaitseseisukorda, sest selle otsused ei ole kohtulikult kontrollitavad. Sõnavõtjad pidasid kaitseseisukorra kaotamist ja poliitiliste põhivaba-

⁸⁰⁵ Vt Uibopuu, „The constitutional development of the Estonian Republic“, 19; Marandi, *Must-valge lipu all* (1997), 19.

⁸⁰⁶ Kenkmann, *Autoritaarreežiimi areng Eestis aastatel 1934–1940*, 42 (viide 91), 52 ja 175.

⁸⁰⁷ Sellise arvu nimetab Valge, *Eesti parlament 1917–1940*, 512.

⁸⁰⁸ Riigihoidja 08.04.1938 dekreediga kehtestatud valitsemise korraldamise seadus, RT 14.04.1938, 37, 332.

⁸⁰⁹ Riigihoidja 06.04.1938 dekreediga kehtestatud kohtute seadustik, RT 12.04.1938, 36, 321; jõustus 22.04.1938.

⁸¹⁰ Riigihoidja 07.04.1938 dekreediga kehtestatud õiguskantsleri tegevuse korraldamise seadus, RT 12.04.1938, 36, 315.

⁸¹¹ Riigihoidja 06.04.1938 dekreediga kehtestatud välislepingute ratifitseerimise korra seadus, RT 12.04.1938, 36, 325.

⁸¹² Riigihoidja 19.04.1938 dekreediga kehtestatud linnaseadus, RT 27.04.1938, 43, 404.

⁸¹³ Riigihoidja 19.04.1938 dekreediga kehtestatud maakonnaseadus, RT 27.04.1938, 43, 405.

⁸¹⁴ Seletuskiri kaitseseisukorra pikendamise otsuse juurde, 08.09.1939, ERA.31.3.3855, 2. Vabariigi Presidendi 08.09.1939 otsus nr 188, RT 08.09.1939, 74, 586.

⁸¹⁵ Vabariigi Presidendi 12.10.1939 käskkiri nr 94, RT 13.10.1939, 90, 699.

duste tagamist möödapääsmatuks, kui valitsus soovib usaldust rahva silmis taastada. Vastne peaminister Uluots lubas, et valitsus rakendab kaitseseisukorda ainult seoses rahvusvaheliselt kujunenud keerulise seisukorraga, mitte sisepoliitilise võitluse vahendina. Tõnisson näis Uluotsa lubadust uskudes pikendamisele nõustuvat. Ta nõudis siiski, et erakorralisi meetmeid rakendataks ainult riikliku vajaduse ja seaduslikkuse piirides ning et meetmete rakendamine ei tohi olla haldusvõimu ainupädevuses, vaid peab alluma kohtulikule kontrollile. Vaidlused kestsid neli tundi ja lõpuks kinnitati kaitseseisukorra kehtestamise otsus ühisistungil osalevast 102 saadikust 11 saadiku vastuhäälega.⁸¹⁶ Niisiis kehtis 1934. aasta märtsist Eesti annekteerimiseni 1940. aastal vahetpidamata üleriigiline kaitseseisukord, mis võimaldas rakendada poliitiliste põhivabaduste erakorralisi piiranguid. Piiranguid normeeris täitevvõim ise riigipea dekreetidega.

1.5.4. Sõnavabaduse erakorralised piirangud

Kaitseväge ülemjuhatajal⁸¹⁷ ja kindralkuberneril, viimase asemel alates 1930. aastast sisekaitse ülemal (edaspidi kõik ühiselt: kaitseseisukorra juhid), oli õigus peatada kaitseseisukorra kestuseks perioodiliste trükitoodete ilmumine, alates 1930. aastast lisandus sellele õigus seada sisse trükitoodete eeltsensuur ja konfiskeerida trükitooteid ning alates 1935. aastast õigus keelata perioodilistes trükitoodetes ajutiselt reklaami avaldamine (VÜKS § 23 lisa § 19 p 14; KSS § 9 p-d 2 ja 8). 1925. aastal Valve asjas otsustas Riigikohus, et perioodilise väljaande üksiku numbri konfiskeerimine erakorralise seisukorra abinõuna ei ole võimalik (vt lähemalt allpool 3.2.4). Konfiskeerimise seaduslik alus loodi seega alles kaitseseisukorra seadusega (§ 9 p 8). Sõnavabadust riivas ka kaitseseisukorra juhi õigus ajutiselt sulgeda tulundusühinguid ja arestida nende vara (vt lähemalt allpool 1.5.6), kui meetmeid rakendati kirjastuste suhtes.

Pärast sõjatsensuuri kaotamist 1920. aastate alguses riivas ajakirjandusvabadust siseminister Einbundi poolt 1925. aasta aprillis VÜKS § 23 lisa § 19 p 4 alusel antud käskkiri, mis allutas valitsusasutuste ja Riigikogu sisemiste materjalide ning eeluurimis- ja materjalide loata avaldamise eest karistamise kohtute asemel haldusvõimule.⁸¹⁸ Käskkirja peale protestisid Riigikogu vasakpoolsed saadikud Aleksander Jõeäär, Oskar Gustavson ja Leopold Johanson ning väidetavalt ka Ajakirjanike Liit.⁸¹⁹ Pole teada, kui kaua seda käskkirja rakendati.

Sundmäärustega hakati sõnavabadust erakorraliselt piirama uuesti 1933. aasta augustis. Sisekaitse ülema 11. augusti 1933. aasta sundmäärusega nr 7 keelati kaitseseisukorra piirkonnas avalikel ja kinnistel koosolekutel ja ettekannetel teha avaldusi või esitada kujutisi, mis sisaldavad sihilikku lugupidamatust Eesti demokraatliku riigikorra, riigikogu, riigivanema, valitsuse ja ministrite vastu või „võivad tekitada seltskondlikku ärevust või riivata avalikku julgeolekut või sisaldavad süüteo tunnuseid või võivad rikkuda

⁸¹⁶ Riigikogu üldkoosoleku V istungjärgu protokoll nr 7, 26.10.1939, *Riigikogu üldkoosoleku stenograafilised aruanded ja nende lisad: I koosseis: V istungjärg: 6. ja 7. koosolek: 1939* (Tallinn, 1939), 71–95. Koosoleku käigu ja saadikute sõnavõttude kajastust ajakirjanduses vt „Kaitseseisukord jääb kehtima“, Päevaleht nr 292, 27.10.1939, 5. Koosolekul kõneldu kohta vt lähemalt Kenkmann, „Universaalne valitsemisvahend“, 30–31; Valve, *Eesti parlament 1917–1940*, 522.

⁸¹⁷ Vabadussõja ajal ning aastatel 1937–1940 nimetati kaitseväge juhti „sõjavägede ülemjuhatajaks“.

⁸¹⁸ Siseministri 07.04.1925 käskkiri nr 14, RT 09.04.1925, 59/60, 319–320.

⁸¹⁹ Vt „Arupärimispäev Riigikogus“, Päevaleht nr 115, 01.05.1925, 5; August Sunila, *Eesti proletariaadi relvastatud ülestõus 1. detsembril 1924* (Eesti Riiklik Kirjastus, 1961), 230.

riigikaitse huvimid või riigi välissuhteid“ (§ 1).⁸²⁰ 1933. aasta septembri lõpus asendas selle sundmäärus nr 11.⁸²¹ Uue määrusega muutus karistatavaks lugupidamatuse väljendamine, „äre vase“ tekitamine ja riigi huvide kahjustamine ka mujal peale koosolekute ja ettekannete ning ka trükitoodete levitamise või avaliku väljapaneku vormis (§ 1).

Teise 11. augusti 1933. aasta sundmäärusega nr 8 kehtestati perioodilistele ja väiksematele mitteperioodilistele trükitoodetele (plakatid, lendlehed, brošüürid jne) eeltsensuur.⁸²² Kõigist trükistest tuli enne trükikojast väljastamist saata kontrolleksemplar tsensorile (§ 1). Tsensor võis keelata trükise väljastamise, kui see sisaldas kirjutisi või kujutisi, milles avaldati sihilikku lugupidamatust Eesti demokraatliku riigikorra, Riigikogu, riigivanema, valitsuse või ministrite vastu või mis võis tekitada ühiskondlikku („seltskondlikku“) äravust või ähvardada avalikku julgeolekut või milles leidisid süüteo tundemärgid või mis võisid rikkuda riigikaitse huve või riigi välissuhteid (§ 2). Keelustatud trükised konfiskeeriti (§ 3).

Sisekaitse ülem võis üksikutele perioodilistele trükitoodetele teha eeltsensuurist erandeid (§ 1 lg 3). Eeltsensuurist vabastati vähemalt 146 mittepoliitilise sisuga väljaannet.⁸²³ 1933. aasta augusti lõpus täpsustas sisekaitse ülem sundmäärusega nr 10, et erandi alla kuuluvates trükistes ei tohi avaldada kahjulikke kirjutisi või kujutisi ning et neist trükistest tuleb saata tsensorile teadmiseks kontrolleksemplar poole tunni jooksul pärast esimese eksemplari trükkimist.⁸²⁴ Tsenseerimise korra kehtestas politsei. Ajakirjanduse protestidele ja eksimustele reageerisid võimud konfiskeerimiste ja ajalehtede ilmunemise peatamisega.⁸²⁵ Sundmäärused nr 8 ja 10 tunnistati kehtetuks 20. oktoobril 1933.⁸²⁶

Kolmanda 11. augusti 1933. aasta sundmäärusega nr 9 kehtestati kõigile kaitseseisukorra piirkonnas asutatavatele perioodilistele trükitoodete sisekaitse ülema loa nõue (§ 1).⁸²⁷ See sundmäärus jäi kehtima ka pärast üleriigilise kaitseseisukorra asendamist väikese kaitseseisukorraga 1933. aasta oktoobris. Septembris 1934 asendas selle kaitssevägede ülemjuhataja sundmäärus nr 17, mis nõudis kõigi perioodiliste trükitoodete väljandmiseks siseministri luba (§-d 4 ja 5).⁸²⁸ Siseminister delegeeris lubade andmise ministri abile ja Politseivalitsuse direktorile.⁸²⁹ Loanõue oli laiem kaitseseisukorra seaduse §-s 9 nimetatud erakorralistest piirangutest.

⁸²⁰ Sisekaitse ülema 11.08.1933 sundmäärus nr 7, RT 15.08.1933, 68, 525; määrus „pandi maksuma telegraafi teel“ (§ 4) ehk see jõustus sisuliselt vastuvõtmisest.

⁸²¹ Sisekaitse ülema 22.09.1933 sundmäärus nr 11, RT 26.09.1933, 76, 562; jõustus avaldamisega (§ 4).

⁸²² Sisekaitse ülema 11.08.1933 sundmäärus nr 8, RT 15.08.1933, 68, 526; määrus „pandi maksuma telegraafi teel“ (§ 5) ehk see jõustus sisuliselt vastuvõtmisest.

⁸²³ Vt Harro, *Ajakirjanduse õiguslik regulatsioon Eestis aastail 1918–1940 ja 1990–1993*, 85; Lauk, „Eesti ajakirjanduse arengujooni XX sajandi algusest 1930. aastate lõpuni“, 29.

⁸²⁴ Sisekaitse ülema 26.08.1933 sundmäärus nr 10, RT 28.08.1933, 71, 541; jõustus avaldamisega (§ 4).

⁸²⁵ Vt Harro, *Ajakirjanduse õiguslik regulatsioon Eestis aastail 1918–1940 ja 1990–1993*, 84 ja 88–90.

⁸²⁶ Sisekaitse ülema 20.10.1933 sundmäärus nr 13, RT 24.10.1933, 84, 614; jõustus 20.10.1933 kl 12 (§ 2).

⁸²⁷ Sisekaitse ülema 11.08.1933 sundmäärus nr 9, RT 15.08.1933, 68, 527; määrus „pandi maksuma telegraafi teel“ (§ 5) ehk see jõustus sisuliselt vastuvõtmisest.

⁸²⁸ Kaitssevägede ülemjuhataja 14.09.1934 sundmäärus nr 17, RT 14.09.1934, 75, 634; jõustus avaldamisega (§ 8).

⁸²⁹ Siseministri 18.09.1934 käskkiri nr 44, ERA.1356.2.345, 5. Käskkirja Riigi Teatajas ei avaldatud.

1934. aasta märtsis keelas kaitsevägede ülemjuhataja sundmäärusega nr 15 kaitseisukorra piirkonnas teha riigivõimu ja riigivõimu esindajate kohta „ähvardusi, mis on sihitud sellele, et mõjutada ja terroriseerida kodanikke“ (§ 1).⁸³⁰

Märtsipöörde järel ajakirjanduse eeltsensuuri ei rakendatud, kuid ajakirjandust kontrolliti faktilise järeeltsensuuri abil. 1934. aasta juunis kehtestas kaitsevägede ülemjuhataja sundmääruse nr 16, mis nõudis perioodilistel trükitoodetel ilmumise kuupäeva näitamist ja keelas trükise avaldamise enne trükisel näidatud kuupäeva.⁸³¹ See määrus tunnistati sama aasta detsembris kehtetuks uue, põhjalikuma sundmäärusega nr 19.⁸³² Viimasega nõuti ajakirjandusväljaannetelt ja ajakirjanikelt hoidumist kõigest, mis on „kahjulik Eesti Vabariigile või mis sündmatu kaaskodanike suhtes“ (§ 1 lg 1). Perioodiline trükitoode pidi sisult, toonilt ja väljendusviisilt olema „rahva elu ülesehitav ja kasvatav“ (§ 1 lg 2). Artiklite pealkirjad pidid vastama sisule ning riigivanema, kaitsevägede ülemjuhataja ja valitsuse tegevust kajastavad pealkirjad pidid olema koostatud „võimalikult jaatavas vormis“ (§ 2). Vähemalt kaks korda nädalas ilmuvatel väljaannetel oli kohustus viivitamatult avaldada võimude ametlikke teadaandeid, valitsuse seletusi ja kirjeldusi (§ 3). Keelatud oli avaldada kirjutisi või kujutisi, mis „sisaldavad sihilikku lugupidamatuse avaldust Eesti Vabariigi maksva demokraatliku riigikorra, Riigivanema, Riigikogu, kaitsevägede ülemjuhataja, Riigikohtu, Vabariigi Valitsuse ja Vabariigi Valitsuse liikmete vastu“, „oma hässitava, demagoogilise või esiletungiva väljendusega võivad õhutada vaenu või tekitada lahkkelisid üksikute rahvakihtide, poliitiliste voolude või muude ühiskondlikkude rühmituste vahel või on muul viisil kahjulikud kodurahule või ühistunde saavutamisele rahva keskel“ või mis võisid riivata avalikku julgeolekut, rikkuda riigikaitse või riigi välispoliitilisi huve. Peale selle ei tohtinud avaldada „ebaõigeid või moonutatud teateid riigiasutuste tegevuse kohta, mis objektiivse arvustuse asemel sisaldavad riigiasutuste tegevuse väärhindamist või milles esineb otsitult mahategev toon riigiasutuste tegevuse kohta“, informatsiooni „riigiasutustes otsustamisel olevaist asjust, mille avaldamine ei ole veel lubatud“ ning kinnisel kohtuistungil arutatu kohta, mõnitavaid või sõimlevaid kirjutisi või kujutisi teiste ajalehtede kohta, teateid, kirjutisi või kujutisi vägistamistest, vallaslaste tapmistest, enesetappudest, kõlblus- või sündsustunnet riivaval viisil väljendatud teateid, kirjeldusi või kujutisi toimepandud süütegudest, suguelu puutuvaist asjust, abieluvahekordadest, lahutustest, perekonnatülidest või üldse kodaniku intiimellu puutuvaist asjust ning „kõlvatuid ja nilbusesse kalduvaid, kõdistavalt mõjuvaid või sündsustunnet haavavaid kirjutisi, kujutisi või kuulutusi“ (§ 4). Perioodilise trükitoote vastutav toimetaja pidi olema ajakirjanik ja tal ei tohtinud olla rahvasaadiku puutumatus (§ 8).

Sundmäärusega nr 19 seati uuesti sisse mitteperioodiliste trükitoodete eeltsensuur (§ 7; selle sätte asendas 1935. aasta jaanuaris sundmäärus nr 20). Määruse täitmist jälgis rangelt Valitsuse Informatsiooni ja Propaganda Talitus (hilisem Riiklik Propaganda Talitus), mis tootis ajakirjandusväljaannetele avaldamiseks kohustuslikke kirjutisi, kirjutas ette, kuidas neid avaldada, ja jälgis sundmääruse nõuetest kinnipidamist.⁸³³ Kui

⁸³⁰ Kaitsevägede ülemjuhataja 15.03.1934 sundmäärus nr 15, RT 17.03.1934, 23, 171; määrus „pandi maksma telegraafi teel“ (§ 3) ehk see jõustus sisuliselt vastuvõtmisest.

⁸³¹ Kaitsevägede ülemjuhataja 12.06.1934 sundmäärus nr 16, RT 15.06.1934, 51, 430; jõustus 18.06.1934 (§ 4).

⁸³² Siseministri 18.12.1934 sundmäärus nr 19, RT 21.12.1934, 107, 845; jõustus avaldamisega (§ 11).

⁸³³ Jaan Tõnisson loetles 1938. aasta novembris Riigikogu üldkoosolekul propagandatalituse ettekirjutusi ajakirjandusele. Riigikogu üldkoosoleku II istungjärgu protokoll nr 5, 02.11.1938, *Riigikogu*

ajakirjandusväljaanded kooskõlastasid ajalehe sisu propagandatalitusega, toimis talitus sisuliselt eeltsensorina. Üht sellist juhtumit, Jaan Tõnissoni vastulause ärakeelamist, on kirjeldanud Postimehe toimetuse liige Arno Raag oma mälestustes.⁸³⁴ Ka ajakirjandusele sisu ettekirjutamise võimaldamine oli laiem kaitseseisukorra seaduse §-s 9 nimetatud sõnavabaduse erakorralistest piirangutest.

1937. aastal täiendati sundmäärust nr 19 nõudega, et kord nädalas või harvem ilmu-
vaid ajakirju tohtis trükikojast väljastada üksnes pärast sundeksemplaride politsei-
prefektile esitamist ja prefektilt vastava kinnituse saamist (§ 6¹).⁸³⁵

Mitteperioodiliste trükitoodete sisu reguleeriti põhjalikumalt 1935. aasta jaanuaris
sundmäärusega nr 20.⁸³⁶ Keelati avaldada riigivõimu kritiseerivaid või kahjustavaid
teateid (loetelu sarnanes perioodiliste trükitoodete keelatud sisuga), samuti kõlblus- või
süüdistustunnust riivavat informatsiooni (§ 1). Siseminister võis keeldu rikkuvad trükised
konfiskeerida (§ 2). Mitteperioodilisi trükitooteid tohtis trükikojast väljastada ainult pärast
sundeksemplaride politseiprefektile esitamist ja prefektilt vastava kinnituse saamist (§ 3).

1935. aasta märtsis keelati sundmäärusega nr 21 pidada poliitilisi kõnesid, mis „või-
vad tekitada lahkkelisid rahva seas või mis ei ole kokkukõlas maksva korraga või
üldsuunaga rahva üksmeele saavutamisel“ (§ 3).⁸³⁷ Sundmäärused nr 11, 15, 17, 19
(v.a § 7), 20 ja 21 kehtisid 1940. aastani.⁸³⁸

Rein Marandi arvates oli *praeter legem* sundmäärus nr 19 põhiseadusvastane, kuna
selle andmiseks puudus seadusest tulenev volitus.⁸³⁹ See seisukoht on vaieldav, kuna
vormiliselt anti sundmäärusi kaitseseisukorra seaduses sisaldunud üldvolituse (§ 9 p 1)
alusel ja Riigikohus tunnustas Eesti Ehitustöölise Ametiühingu asjas (1934) *praeter
legem* sundmääruste kehtivust (vt eespool 1.5.2.2). Igal juhul tuleb nõustuda Ago
Pajuriga, et sundmääruses ähmaselt sõnastatud keelud andsid valitsusele vabad käed
kõigi teistimõttelejate karistamiseks ning koos propagandatalituse ettekirjutustega välja-
annetele tähistas see sundmäärus ajakirjandusvabaduse lõppu.⁸⁴⁰

Avalikud suulised ja trükitud arvamused ühiskondlikel teemadel allusid seega
1933. aastast alates täielikult siseministeeriumi ja politsei kontrollile. Erakorralised
meetmed võimaldasid mitte üksnes tõkestada üksikute trükiste levitamist või kõnede
pidamist, vaid võtta ajakirjandusväljaannetelt reklaamitulu või nende ettevõtted üle võtta.
Keelunormid olid osalt ebamäärase ja jätsid politseile meetmete rakendamisel sisuliselt
piiramatut kaalutlusõigust. Eriti sundmäärusega nr 19 vaba poliitilise debati radikaalne
piiramine läks vastuollu põhiseaduses sisaldunud õigusriigi ja rahvavõimu põhimõtete-
ga.

üldkoosoleku stenograafilised aruanded ja nende lisad. 1938, 52–53. Propagandatalituse ettekirjutuste
kohta vt lähemalt Harro, *Ajakirjanduse õiguslik regulatsioon Eestis aastail 1918–1940 ja 1990–1993*,
92; Lauk, „Demokraatia kriis ja ajakirjandusvabaduse piiramine Eesti Vabariigis 1930-ndail aastail“,
593–94; Raag, *Kõuepilvede saatel*, 162; Roolah, *Nii see oli*, 130.

⁸³⁴ Raag, *Kõuepilvede saatel*, 163–64. Raagi meenutusel soovis Tõnisson vastata rahvarinde kandi-
daadi Viktor Neggo süüdistusele, et Tõnissoni kampaania lõhestab ühiskonda ja teenib Eesti vaenlaste
kommunistide huve.

⁸³⁵ Siseministri 19.05.1937 määrus sundmääruse nr 19 täiendamise kohta, 19.05.1937, RT 25.05.1937,
42, 378; jõustus avaldamisega.

⁸³⁶ Siseministri 19.01.1935 sundmäärus nr 20, RT 25.01.1935, 7, 62; jõustus avaldamisega (§ 6).

⁸³⁷ Siseministri 05.03.1935 sundmäärus nr 21, RT 08.03.1935, 21, 200; jõustus 20.03.1935 (§ 6).

⁸³⁸ Jõgi, *Riigi Teataja süstemaatiline sisujuht*, 42.

⁸³⁹ Marandi, *Must-valge lipu all* (1997), 22 ja 28 (viide 41).

⁸⁴⁰ Pajur, „Die ‘Legitimierung’ der Diktatur des Präsidenten Päts und die öffentliche Meinung in
Estland“, 181.

1.5.5. Koosolekuvabaduse erakorralised piirangud

Kaitseseisukorra juhul oli õigus keelata kõiki avalikke ja kinniseid koosolekuid (VÜKS § 23 lisa § 19 p 11; KSS § 9 p 7). Siseministri 1921. aasta sundmääruse nr 1522 järgi tuli avalike koosolekute, meeleavalduste ja rongkäikude pidamiseks taotleda politseilt luba vähemalt nelikümmend kaheksa tundi enne ürituse toimumist.⁸⁴¹ Siseministri uue, 1925. aasta sundmäärusega nr 7 kaotati loakord ja nõuti kaitseseisukorra piirkonnas nii avalikest kui ka kinnistest koosolekutest politsei eelnevat teavitamist koosolekute seadusega ette nähtud korras (§ 5).⁸⁴² Teavitama ei pidanud võimuasutuste poolt kokku kutsutud koosolekutest, ususeltside poolt selleks määratud kohtades peetud usulistest ja palvekoosolekutest, „harilikus korras toimetatud“ matuserongidest ning ühingute juhtorganite koosolekutest (§ 5). 1926. aastal täiendati erandite loetelu Riigikogu ja kohalike omavalitsuste volikogude valimiste eelsete koosolekutega.⁸⁴³ Viimane erand tunnistati kiiruga kehtetuks 1938. aasta jaanuaris enne Riigivolikogu valimisi,⁸⁴⁴ sest ilmselgelt ei soovitud valitsus anda opositsioonile võimalust vabalt valimiskoosolekuid korraldada.⁸⁴⁵

Koosolekuseadusega võrreldes sätestas 1925. aasta sundmäärus täiendavaid piiranguid: eelnevalt tuli politseid teavitada ka kinnistest (st eelnevate kutsetega, siseruumides toimuvatest) koosolekutest, ühingute üldkoosolekutest ja ametiühingute koosolekutest (§ 5), politsei võis koosolekuid ennetavalt keelata (§ 7), koosolekutel olid keelatud iga-sugused poolehoiuavaldused kuritegevusele (§ 3) ning koosolekutel korra rikkujate ja keelatud koosolekutele kaasaitajate (nt koosolekuks ruumide üürijate) suhtes võidi rakendada halduskaristusi (§-d 4 ja 14). 1925. aasta sundmäärus nr 7 kehtis kuni 1940. aastani.⁸⁴⁶

11. augustil 1933 keelati sisekaitse ülema sundmäärusega nr 7 sihiliku lugupidamatuse avaldamine Eesti riigi ja riigijuhtide vastu ning selle keelu rikkumise korral võis kohal viibiv politseiametnik koosoleku lõpetada (§ 2). Septembris asendas selle sundmäärus nr 11 (vt mõlema kohta eespool 1.5.4).

12. märtsil 1934 keelati sundmäärusega nr 14 eraisikute ja organisatsioonide poolt korraldatud poliitilised koosolekud nii siseruumides kui ka vabas õhus, samuti rongkäigud.⁸⁴⁷ Sundmääruse andja oli pealkirja järgi sisekaitse ülem, allakirjutaja kaitseväge-de ülemjuhataja Johan Laidoner „sisekaitse ülema kohustes“. Pool aastat hiljem asendas Laidoner selle sundmäärusega nr 18, milles koosolekukeeldu laiendati kõigile

⁸⁴¹ Siseministri 12.04.1921 sundmäärus nr 1522, RT 18.04.1921, 27, 172; määrus „pandi maksmata telegraafi teel“ ehk see jõustus sisuliselt vastuvõtmisest.

⁸⁴² Siseministri 18.02.1925 sundmäärus nr 7, RT 10.03.1925, 39/40, 188–189; jõustus „väljapanekuga kohtadel“ (p 15).

⁸⁴³ Siseministri 05.03.1926 sundmäärus nr 17, RT 11.03.1926, 21, 195; jõustus 21.03.1926.

⁸⁴⁴ Siseministri 22.01.1938 sundmäärus nr 24, RT 24.01.1938, 8, 55; jõustus avaldamisega (II osa). Valimised olid välja kuulutatud 19.01.1938 ja sellest päevast võinuks hakata politseid teavitamata valimiskoosolekuid korraldama. Riigihoidja 19.01.1938 otsus nr 11, RT 19.01.1938, 6, 37.

⁸⁴⁵ Põhiseaduse elluviimise rahvarinde eesmärkide ja tegevuse kohta vt lähemalt Graf, *Parteid Eesti Vabariigis 1918–1934*, 383–84; Pajur, „Die ‘Legitimierung’ der Diktatur des Präsidenten Päts und die öffentliche Meinung in Estland“, 202–4.

⁸⁴⁶ Vt Jõgi, *Riigi Teataja süstemaatiline sisujuht*, 42.

⁸⁴⁷ Sisekaitse ülema 12.03.1934 sundmäärus nr 14, RT 16.03.1934, 22, 157; määrus „pandi maksmata telegraafi teel“ (§ 3) ehk see jõustus sisuliselt vastuvõtmisest.

poliitilistele meeleavaldustele ja rongkäikudele (§ 1).⁸⁴⁸ Muudatuse põhjuseks võis olla Postimehe äge reaktsioon Põllumeeste Kogude varemgi korraldatud ja jätkuvalt poliitilise värvinguga lõikuspidudele. Postimees süüdistas valitsust erakondade ebavõrdses kohtlemises ning lehel tekkis terav sõnavahetus Põllumeeste Kogude ajalehega Kaja.⁸⁴⁹

Veel pool aastat hiljem asendati sundmäärus nr 18 taas uuega (nr 21), milles keelatud tegevuste loetelu täienes poliitiliste kõnede ja matuserongidega, kuid samas kõiki loetletud tegevusi kvalifitseeriti tingimusega, et need on keelatud juhul, kui „võivad tekitada lahkkelisid rahva seas“ või „ei ole kokkukõlas maksva korraga või üldsuunaga rahva üksmeele saavutamisel“ (§ 3).⁸⁵⁰ Ühtpidi tingimusega keeldu kitsendati, kuid teistpidi oli tingimus ebamäärane ja selle täitmise üle otsustamisel võimuorganitel ulatuslik kaalutusõigus. Sundmäärus nr 21 kehtis kuni 1940. aastani.⁸⁵¹

1925. aasta sundmäärus nr 7 ja 1935. aasta sundmäärus nr 21 olid *praeter legem* määrused, sest koosolekute sõnavõttudele sisu ettekirjutamine oli laiem kaitseseisukorra seaduse §-s 9 nimetatud erakorralistest piirangutest.

Koosolekuvabadust piirati erakorraliste meetmetega seega kogu iseseisvusaja. Aastatel 1925–1934 ei erinenud erakorralised piirangud sisu poolest märkimisväärselt korraldest. Aastatel 1934–1940 olid keelatud kõik poliitilised kogunemised, mida ei korraldanud valitsusvõim.

1.5.6. Ühinemisvabaduse erakorralised piirangud

Kaitseseisukorra juhul oli õigus ajutiselt sulgeda kaubandus- ja tööstusettevõtteid (VÜKS § 23 lisa § 19 p 12; KSS § 9 p 10). Enne 1930. aastat võis kaitseseisukorra juht kaitseseisukorra kestuseks sekvesteerida kinnisvara ja arestida vallasvara ning nendelt saada vaid sissetulekuid, kui vara valitsemisega taotleti kuritegelikke sihte või kui vara valitsemisel minetuste tagajärjel tekkis hädaoht ühiskondlikule korrale (VÜKS § 23 lisa § 19 p 18). 1930. aastast alates lubas seadus sekvesteerida äriühinguid ja kinnisvara ning arestida vallasvara, kui on „põhjendatud kahtlus, et tähendatud varade või nende sissetulekute kasutamisega püütakse saavutada kuritegelikke sihte“ (KSS § 9 p 12). 1935. aasta märtsis see piirav tingimus kaotati ja kaitseseisukorra juhile anti lisaks õigus sulgeda mittetulundusühinguid või peatada nende tegevus (KSS § 9 p 7). 1936. aasta märtsist võis kaitseseisukorra juht ametist kõrvaldada mittetulundusühingute juhtorganite liikmeid (KSS § 9 p 7).

Sisekaitse ülema 11. augusti 1933. aasta sundmäärusega nr 9 hakati kõigi ühingute asutamiseks kaitseseisukorra piirkonnas nõudma sisekaitse ülema luba (§ 1).⁸⁵² Sundmäärus lubas sisekaitse ülemal sulgeda kõik ühingud, seltsid ja nende liidud ning muud rühmitused, mille tegutsemine võis olla hädaohtlik riigikorrale ja ühiskondlikule julge-

⁸⁴⁸ Kaitsevägede ülemjuhataja 22.09.1934 sundmäärus nr 18, RT 25.09.1934, 79, 657; jõustus avaldamisega (§ 6).

⁸⁴⁹ Vt „Kas Põllumeestekogudel tegevusluba?“, Postimees nr 250, 13.09.1934, 5; „Postimehele“ ei meeldi, et põllumehed avaldavad poolehoidu valitsuse sammudele“, Kaja nr 217, 14.09.1934, 3; „Erakondade tegutsemiskeeld“, Postimees nr 252, 15.09.1934, 2; „Siseministri vaatekoht lõikuspidudele“, Kaja nr 218, 15.09.1934, 3; „Pentsik vaatekoht“, Kaja nr 218, 15.09.1934, 4; „Kuri sandarm“, Postimees nr 254, 17.09.1934, 4.

⁸⁵⁰ Siseministri 05.03.1935 sundmäärus nr 21, RT 08.03.1935, 21, 200; jõustus 20.03.1935 (§ 6).

⁸⁵¹ Vt Jõgi, *Riigi Teataja süstemaatiline sisujuht*, 42.

⁸⁵² Sisekaitse ülema 11.08.1933 sundmäärus nr 9, RT 15.08.1933, 68, 527; määrus „pandi maksma telegraafi teel“ (§ 5) ehk see jõustus sisuliselt vastuvõtmisest.

olekule (§ 2). See määrus jäi kehtima ka pärast üleriigilise kaitseseisukorra asendamist väikese kaitseseisukorraga oktoobris 1933.

1934. aasta septembris asendas kaitsevägede ülemjuhataja sundmääruse nr 9 sundmäärusega nr 17, mis nõudis kõigi mittetulundusühingute registreerimiseks siseministri luba (§-d 1 ja 5) ning andis kaitsevägede ülemjuhatajale õiguse riigikorda, avalikku julgeolekut või rahu ohustavaid või loata tegutsevaid ühinguid sulgeda ehk sundlõpetada (§ 2).⁸⁵³

Samuti septembris 1934 peatas kaitsevägede ülemjuhataja sundmäärusega nr 18 erakondade ja „teiste samu sihte taotlevate poliitiliste ühingute“ tegevuse (§ 2).⁸⁵⁴ Lubatuks jäid üksnes juhtorganite koosolekud ühingute majandusküsimuste otsustamiseks, kuid nendest pidi eelnevalt teavitama politsei (§ 3).

1935. aasta märtsis asendati sundmäärus nr 18 sisekaitse ülema sundmäärusega nr 21, milles täpsustati, et poliitiliste ühingute hulka kuuluvad kõik organisatsioonid ja komiteed, mis on „taotlenud poliitilise võitluse sihte või mis asutatud poliitilise kihutustöö tegemiseks valimistel või muil säärastel juhtudel“ (§ 1).⁸⁵⁵ Suletud ühingute juhtorganid tohtisid politsei loal kokku tulla üksnes likvideerimise otsustamiseks (§ 2). Sisekaitse ülema õiguse sulgeda mittetulundusühinguid legaliseeris dekreediga kaitseseisukorra seadusesse (§ 9 p 7) äsja tehtud täiendus. Sundmäärused nr 17 ja 21 kehtisid 1940. aastani.⁸⁵⁶

Rein Marandi kahtleb sundmääruste nr 9 ja 17 seaduslikkuses, kuna nii ulatuslikud põhiõiguste kitsendused vajasid tema arvates seadusest tulenevat selget volitust.⁸⁵⁷ Kuni 1935. aasta märtsini kaitseseisukorra seaduses ega muudes seadustes mittetulundusühingute erakorraliseks sulgemiseks volitust ei olnud ehk sundmäärus nr 9 kuni asendamiseni ja sundmäärused nr 17 ja 18 olid senikaua *praeter legem* määrused.

Artur Sirk väitiski vabadussõjalaste ühingute 1933. aasta sulgemisotsust vaidlustades, et sundmääruse nr 9 andmiseks puudus seaduses volitusnorm ja sisekaitse ülem volitas ennast seega ise. Kaebuste tagasivõtmise tõttu jäid need väited kohtuliku hinnanguta (vt allpool 3.4.10). Kohtulik hinnang *praeter legem* sundmäärustele anti 1934. aasta augustis, kui Riigikohus kinnitas Eesti Ehitustööliste Ametiühingu asjas sundmääruse nr 9 seaduslikkust (vt allpool 3.4.12). Ehkki Riigikohtu tõlgendus oli valitsusele soodne, viidati Laidoneri sundmäärustes nr 17 ja 18 täiendava õigusliku alusena kaitsevägede ülemjuhataja erakorralistele volitustele (KSS § 17). Seda polnuks tarvis teha, sest erakorralise volituse kasutamiseks tõenäoliselt alus puudus – volituste kasutamist oleks õigustanud ainult sõjaolukorraga võrreldav „paratamatu vajadus“. Nii tungivat vajadust 1934. aasta septembris vaevalt esines.

1.5.7. Vahekokkuvõtte

⁸⁵³ Kaitsevägede ülemjuhataja 14.09.1934 sundmäärus nr 17, RT 14.09.1934, 75, [634](#); jõustus avaldamisega (§ 8).

⁸⁵⁴ Kaitsevägede ülemjuhataja 22.09.1934 sundmäärus nr 18, RT 25.09.1934, 79, [657](#); jõustus avaldamisega (§ 6).

⁸⁵⁵ Siseministri 05.03.1935 sundmäärus nr 21, RT 08.03.1935, 21, [200](#); jõustus 20.03.1935 (§ 6).

⁸⁵⁶ Vt Jõgi, *Riigi Teataja süstemaatiline sisujuht*, 42.

⁸⁵⁷ Marandi, *Must-valge lipu all* (1991), 285 ja 430.

Poliitiliste põhivabaduste erakorralised piirangud olid kui tagauks normaalse õiguskorra murdmiseks. Sedalaadi tagaukse eeskuju pärines Venemaa ja muudegi riikide konstitutsioonidest ning Vabadussõja tingimustes oli selle ülevõtmine Eesti õiguskorda (VAK § 8 ja hiljem PS § 26 lg 2) mõistetav. Toomas Anepaio arvates viitab sõja- ja kaitseseisukorra pidev kasutamine Eesti riiklike institutsioonide sisulisele nõrkusele.⁸⁵⁸ Teisalt ei tohi alahinnata välismaalt lähtuvat või toetatud ohtu Eesti riigi julgeolekule ja sisemisele stabiilsusele.

Igatahes oli see juriidiline tagauks avatud ja kasutuses kogu järgneva aja – mingil osal Eesti territooriumist kehtis pidevalt kaitseseisukord justkui normaalsus. Erakorralisi piiranguid (koosolekute keelamist, trükiväljaannete ja ühingute sulgemist jne) reguleeris alguses Vene õigus (VÜKS) ning 1930. aastast Eesti oma kaitseseisukorra seadus. Seadust täpsustasid (ja kohati laiendasid – näiteks trükiväljaannete ja ühingute asutamiseks loanõuet kehtestades või mittetulundusühingute sundlõpetamist ja trükitoodetele sisu ettekirjutamist lubades) kaitseseisukorra juhtide antud sundmäärused. 1934. aasta märtsipöörde järel muudeti kaitseseisukorra seadust korduvalt riigivanema dekreetidega ja anti uusi sundmäärusi. Tulemuseks olid üha ebamäärasemad ja ulatuslikumad piirangud, mis vastuolus õigusriigi põhimõtetega riivasid intensiivselt poliitilisi põhivabadusi ega allunud 1934. aasta novembrist ka enam kohtulikule kontrollile. Samas kaasaegsed õigusteadlased ja Riigikohus üldiselt tunnustasid täitevvõimu piiramatut kaalutlusõigust kaitseseisukorra raames dekreetide ja sundmääruste kehtestamisel.

⁸⁵⁸ Anepaio, *Anton Palvadre*, 333.

2. POLIITILISTE PÕHIVABADUSTE KOHTULIKU KAITSE VÕIMALUSED

2.1. Kohtukaebeõiguse põhiseaduslikud tagatised

2.1.1. Kohtukaebeõigus 1920. aasta põhiseaduse alusel

Karl Einbund kirjutas 1918. aastal kohtukaebeõiguse tähtsusest õigusriigis: „[õiguste ja vabaduste kaitse] on kõigist kõige tähtsam õigus. Ilma selleta seisaksid vabadused paberil. Kodanik saab ennast riigivõimu vastu kaitsta nõude ja kaebuse teel. Et ametniku vastu kaebust tõsta, on vaja kahte eeltingimust. Esiteks, et kodaniku algõigused oleksid seadusis kindlaks määratud ja nende rikkumine vastava karistusega tagatud. Seda nõudmist ei täida monarhistlikud konstitutsioonid, nagu Vene oma, mis kodanlised vabadused küll deklareerinud, kuid neid millegagi ei garanteeri. Teiseks, et ametnik on kohustatud kodaniku kaebamisel või nõudel kohtu ees vastust andma, nagu iga muu kodanik.“⁸⁵⁹ Esimeses peatükis nägime, et „kodaniku algõigused“ olid poliitiliste põhivabaduste osas Eestis põhiseadusega tagatud. Järgnevalt uuritakse, mil määral ja millistel tingimustel oli võimalik kohtu abiga neid õigusi riigi vastu maksma panna.

1920. aasta põhiseaduse §-s 15 sätestati: „Eestis on kindlustatud õigus pöörata kaebustega ja palvetega vastavate avalikkude asutuste poole. Pööramiste kaasas ei tohi käia mingi surveabinõu. Vastavad asutused on kohustatud asjale andma seadusliku käigu.“ Paragrahv sisaldas juba Uluotsa esimeses põhiseaduse projektis 1919. aasta augustis ja selle esimese lause eeskujuks võis olla Weimari konstitutsiooni artikli 126 esimene lause.⁸⁶⁰ Põhiseaduse eelnõu kommenteerinud Riigikohus ei pidanud sätet vajalikuks, kuna leidis, et kaebeõigus tulenes niigi juba kohtupidamise ja muudest seadustest.⁸⁶¹ Kommentaarist võib järeldada, et Riigikohus arvas sätte kaitsealasse ka kohtukaebeõiguse. Paragrahv jäi siiski põhiseaduse eelnõusse ja kiideti ilma suuremate aruteludeta heaks.⁸⁶²

Paragrahvi 15 seostas kohtukaebeõigusega ka Nikolai Maim. Ta tõdes Tartu ülikoolis 1921/1922. õppeaastal peetud riigiõiguse loengutes, et paragrahvis sisalduv petitsooniõigus on administratiivkohtute olemasolul minetanud tähtsuse.⁸⁶³ Hiljemgi pidas Maim paragrahvi üleliigseks ja seletas üliõpilastele, et vastav õigus on Eesti Vabariigis olemas *ipso jure*. Ta oletas, et paragrahv on põhiseadusesse sattunud reaktsioonina Vene ajale. Venemaal olid ametnikud privilegeeritud seisus ja tema sõnul sooviti sättega rõhutada, et Eesti Vabariigis ei ole „ametnikevalitsus“.⁸⁶⁴

⁸⁵⁹ Einbund, *Õiguslik riik*, 177–78.

⁸⁶⁰ Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu, 26.08.1919, ERA.15.2.414, 94 ja 121. Weimari konstitutsiooni art 126: „Jeder Deutsche hat das Recht, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu wenden. Dieses Recht kann sowohl von einzelnen als auch von mehreren gemeinsam ausgeübt werden.“

⁸⁶¹ Parts Asutava Kogu põhiseaduskomisjonile, 23.01.1920, ja kirjale lisatud Riigikohtu märkused, ERA.15.2.1020, 82p.

⁸⁶² Sätte kujunemise kohta Asutavas Kogus vt lähemalt Vallikivi, „Põhiõiguste peatükk Eesti 1920. aasta põhiseaduses“, 49–50.

⁸⁶³ *Riigiõigus. Maimi loengukonspekt* (1923), 53.

⁸⁶⁴ *Riigiõigus. Maimi loengukonspekt* (1926), 104.

Eugen Maddison eristas petitsiooni- ja kohtukaebelõigust ning väitis, et põhiseaduse § 15 sisaldab üksnes esimest – õigust pöörduda täitevvõimu asutuste ja seadusandja poole. Sättes sisaldus tema arvates kaitseõigus, mis tagas palve ärakuulamise, kuid ei andnud õigust nõuda palve rahuldamist.⁸⁶⁵ Maddison jättis tähelepanuta kaks asjaolu. Esiteks, erinevalt paljudest välismaistest eeskujudest sisaldas paragrahv 15 sõna „palve“ kõrval sõna „kaebus“. Teiseks lisas Eesti põhiseadus uudsena petitsiooniõiguse kaitsealasse õiguse nõuda pöördumise menetlemist. Viimast kirjeldas Maddison samas artiklis ise kui kaebelõiguse tunnust.

Kõnealusele paragrahvile viitas Riigikohus mitmes oma lahendis. Rudolf Krausi asjas (1923) sedastas Riigikohtu administratiivosakond, et „[administratiivkohtu kord] ei näe ette ühtegi administratiivkasjus tehtud otsust, määrust ja korraldust, mille peale ei oleks lubatud üldse kaevata. See on ka arusaadav, sest vastasel juhul satuks ta Põhiseaduse § 15 vastuolusse“.⁸⁶⁶ Riigikohus tunnistas selles lahendis Vene riigiteenistuse seaduse⁸⁶⁷ § 788, § 789 ja § 838 punkti 3 vastuolus olevaks põhiseaduse §-ga 15 ja administratiivkohtu korra⁸⁶⁸ (edaspidi: AKK) §-ga 3. Need Vene seaduse sätted olid aluseks kurikuulsale „lahtilaskmisele kolmanda punkti järgi“, mille järgi ülemus võis ametniku ilma põhjendusteta ja teda eelnevalt ära kuulamata teenistusest vabastada ning selle otsuse peale ei olnud võimalik kaevata.⁸⁶⁹ Kohtuvõimu soovi muuta veneaegset praktikat aitab seletada Riigikohtu administratiivosakonna esimehe Peeter Puusepa aasta varem õigusteadlaste päevaldel väljendatud kriitika: „Natuke võõrastav on demokraatlikus Vabariigis kuulda, et ametnikke lastakse lahti meil veel maksvusel oleva nõndanimetatud 3. punkti järele. Selle punkti vastu kirjutajad endises tsaaririigis ei tarvitanud mitte vähe tinti ära, aga kolmas punkt elas üle 1917. a revolutsiooni ja elab meie Vabariigis ka edasi“.⁸⁷⁰ Vene riigiteenistuse seadus tunnistati kehtetuks 1924. aasta lõpus vastu võetud riigiteenistuse seadusega.⁸⁷¹ Viimane andis ametnikele tagandamise korral ärakuulamis-

⁸⁶⁵ Eugen Maddison, „Petitsiooni õigus. 1. osa“, *Eesti Politseileht*, nr 13 (märts 1923): 169–70; Eugen Maddison, „Petitsiooni õigus. 2. osa“, *Eesti Politseileht*, nr 14/15 (aprill 1923): 189. Erinevalt Maddisonist liigitasid István Csekey ja tema järgi Eduard Laaman petitsiooniõiguse vabadusõiguste alla. Csekey, „Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918–1928“, 179; Laaman, „Kodaniku põhiõigused ja kohustused“, 342.

⁸⁶⁶ RKA00 21.12.1923 nr 971-II Rudolf Krausi asjas, ERA.1356.2.1681, 26–28p. Avaldatud „Nr 64“, *Riigikohtu otsused* (1924), 129–32; sama Anepaio, *Riigikohus*, 73–77.

⁸⁶⁷ Vene riigiteenistuse seadus, „Устав о службе по определению от правительства“, *Свод Законов Российской Империи*, toim Ivan D. Мордухай-Болтовский, Т. 3 (Деятель, 1912), 134 ja 141.

⁸⁶⁸ Eesti Ajutise Valitsuse poolt 12.02.1919 vastu võetud administratiivkohtu kord, RT 19.02.1919, 10, 23; jõustus 19.02.1919.

⁸⁶⁹ Nende sätete rakendamise kohta vt lähemalt M[artin] Taevere, „Riigiametnikkude teenistusest lahtilaskmisest administratiivkorras“, *Õigus*, nr 1 (1924): 5–7; Eugen Maddison, „Kolmas punkt“ ja riigiteenistuse seaduse § 42“, *Eesti Politseileht*, nr 38 (september 1926): 553–54.

⁸⁷⁰ Puusep, „Administratiivkohtu korraldus“, 241.

⁸⁷¹ Riigikogu poolt 18.12.1924 vastu võetud riigiteenistuse seadus, RT 23.12.1924, 149, 97. Paragrahv 42 („Vabariigi Valitsusel on õigus ametnikku ametist vabastada, kui ta leiab, et ametniku tegevus riigi huvidele kahjulik, pärast sellekohast juurdlust ja vabastatava ametniku seletuse ärakuulamist“) jõustus 22.01.1925 enne ülejäänud seadust. Vt Riigikogu poolt 22.01.1925 vastu võetud riigiteenistuse seaduse osalise maksmapanemise seadus, RT 31.01.1925, 15/16, 2. Valitsus täpsustas tagandamise aluseid ja menetlust juhendiga: Vabariigi Valitsuse poolt 22.06.1925 kinnitatud riigiteenistusseaduse § 42 käsitamise juhtnõõrid, RT 11.07.1925, 117/118, 806. Vabariigi Valitsuse 11.06.1926 otsus juhtnõõride täiendamise kohta, RT 18.06.1926, 53, 677. Seaduse ja juhendi kriitikat vt Maddison, „Kolmas punkt“ ja riigiteenistuse seaduse § 42“, 554–55.

õiguse (§ 42) ja vallandamise otsused olid üldkorras halduskohtusse kaevatavad. Selles asjas rakendas Riigikohus põhiseaduse § 15 normikontrolli käigus ja kohaldas seda normi isiku kohtukaebõiguse kaitseks.

Riigikohtu üldkogu viitas põhiseaduse §-le 15 kahes järelevalvekaasuses. Neist esimeses, Voldemar Mägi asjas (1925) kinnitas kohus, et kui kohtupristavi (kohtutäituri) tegevuse peale esitatud järelevalvekaebus puudutab kaebaja vahetuid huvisid, tuleb kaebuse rahuldamata jätmisest ning selle põhjustest kaebajat teavitada. Üldkogu märkis: „Kaebamine, mille õigus kodanikkudele isegi põhiseaduses (§ 15) on kindlustatud ühes asutuste kohustusega kaebustele ja palvetele seaduslike käigu andmise üle, kaotaks oma väärtuse, kui kodanikule ei avaldata, missuguse käigu tema palve ehk kaebus on saanud ehk millega ta on lõppenud. Nii kuidas kohtuasutused kõigi kohtule kõrvaliste isikute peale antud kaebuste puhul toimib, võimaldades kaebajale ühel ehk teisel viisil otseteel ehk kaudselt palve ehk kaebuse käigust teada saada, nii peab tema ka talitama kohtu oma ametkonda puutuvate kaebuste puhul“.⁸⁷² Üldkogu ei kohaldanud põhiseaduse § 15 vahetult, vaid kasutas sätet Vene kohtute seaduse tõlgendamisel.

Maddison jäi ka pärast Krausi ja Mägi otsuseid veendumusele, et kohtukaebõigus ei peaks kuuluma põhiseaduse § 15 kaitsealasse ning luges haldusasjades kohtukaebõiguse aluseks üksnes administratiivkohtu korda.⁸⁷³ Seda üllatavamalt nentisid Maddison ja Angelus 1928. aastal ilmunud põhiseaduse kommentaaris, et paragrahv 15 annab lisaks valitsusasutuste ja seadusandja poole pöördumisele õiguse pöörduda kohtute poole. Nad viitasid seejuures Riigikohtu otsusele Krausi asjas.⁸⁷⁴ Nendega sama meelt oli István Csekey.⁸⁷⁵

Teises Riigikohtu üldkogu kaasuses 1929. aastast kaebas tütre ülalpeetav 76-aastane lesknaime Mari Baumann Viljandi-Pärnu rahukogule rahukohtuniku peale, kes keeldus talle „vaesusõigust“⁸⁷⁶ andmast (st kohtukuludest vabastamast) ning nõudis menetluse jätkamiseks 250-kroonise kohtulõivu tasumist. Kaebaja vajas õiguskaitset eluaegse ülalpidamisõiguse maksmapanekuks. Rahukogu oli arvamusel, et vaesusõiguse andmisest keeldumise peale ei ole võimalik esitada järelevalvekaebust. Riigikohus tühistas rahukogu otsuse ja leidis, et rahukogu oli igal juhul kohustatud järelevalvekaebuse läbi vaatama. Üldkogu rõhutas vaesusõiguse tähtsust kodanike õiguste kaitseks: „[...] mainitud soodustuse mitteandmise korral [oleks] üldse äravõetud võimalus omi õigusi kohtuteel maksma panna, see aga oleks ühetaoline kohtu kaitsest ja õigusemõistmisest ilmajätmisega (v. Vene Senati Tsiv. Kass. Dep. ots. 1911. a nr 21) ja käiks risti vastu Põhiseaduse § 15 määrusele, mille järgi Eestis on kindlustatud õigus pöörduda kaebustega ja palvetega avalikkude asutuste poole“.⁸⁷⁷ Tsiviilosakonna esimees Jaan Lõo jäi otsuse

⁸⁷² RKÜKo 26.01.1925 nr 26 Voldemar Mägi asjas, ERA.1356.1.427, 4–5.

⁸⁷³ Eugen Maddison, „Kas võib kaevata administratiivkohtu korras kindralkubeneri otsuste, korralduste jne peale?“, *Eesti Politseileht*, nr 8 (veebruar 1926): 113–14; Eugen Maddison, „Administratiivkohtukord ja kaebamine administratiiv- või alluvas korras“, *Eesti Politseileht*, nr 32 (august 1928): 457; Eugen Maddison, „Üldmäärused ja adm.-kohtu kord“, *Eesti Politseileht*, nr 49 (detsember 1928): 729.

⁸⁷⁴ Maddison ja Angelus, *Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920*, 30; tõlge Maddison ja Angelus, „Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne (1928)“, 358.

⁸⁷⁵ Csekey, „Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918–1928“, 184.

⁸⁷⁶ Vaesusõiguse ehk menetlusabi kohta vt lähemalt allpool 2.2.5.1.

⁸⁷⁷ RKÜKo 16.03.1929 nr 18 Mari Baumann'i asjas, ERA.1356.1.585, 8–10p. Lahendis viidatud Vene valitseva senati otsuse kohta vt Игорь М. Тютрюмов, *Устав гражданского судопроизводства: (свод законов Т. XVI Ч. 1, изд. 1914 года): с законодательными мотивами, разъяснениями*

suhtes eriarvamusele, kuid tema eriarvamuse sisu pole teada. Ka selles otsuses kasutati paragrahvi 15 üksnes Vene tsiviilkohtupidamise seaduse tõlgendamisel, mitte ei kohaldatud vahetult.

Vaatamata otsusele Krausi asjas ja üldkogu lahenditele keeldus Riigikohtu administratiivosakond 1930. aastal põhiseaduse §-st 15 tuletamast subjektiivset kohtukaebedõigust. Tarvastu vallavolikogu liikmed Hans Tinn ja Jaan Ilves vaidlustasid rahukohtus ja seejärel Riigikohtus vallavolikogu otsuse neid vastavalt vallavalitsuse ja vaeslastekohtu liikmeks mitte valida. Kaebajad tuginesid muu hulgas põhiseaduse §-dele 6, 15 ja 86 ning väitsid, et ajaliselt hilisem põhiseadus laiendas administratiivkohtu korra §-st 3 tulenevat kohtukaebedõigust ka kohalike omavalitsuste volinikele.⁸⁷⁸

Riigikohus jättis Tinni ja Ilvese revisjonikaebuse rahuldamata ning nõustus rahukohtunikuga, et järelevalvet vallavolikogu otsuste seaduslikkuse üle teostab maavalitsus, mitte sama volikogu liikmed. Kohtute viidatud omavalitsuse ajutise järelevalve seaduse⁸⁷⁹ kohaselt võis maavalitsus halduskohtus protestida valla- ja alevivolikogude otsuseid (§-d 4 ja 8). Kohtukaebedõiguse kohta märkis Riigikohus: „Kaebajate arvamus, et PS §§ 6 ja 15 on laiendanud [AKK] § 3 ettenähtud õigusi, on täiesti ekslik, sest kodanikkude õigused, mis ettenähtud PS §§ 6 ja 15, ei muuda ega laienda [AKK] § 3 äratähendatud õigusi, vaid sisaldavad eneses täiesti erinevaid õigusi. PS § 6 ja 15 ei ole ettenähtud üldist kaebamise korda Riigi- ja omavalitsuste asutuste otsuste, määruste ja tegevuse kohta, vaid kindlustatud üldse õigus esineda kaebustega ja palvetega, millele peab antama seaduslik käik“.⁸⁸⁰ Kohalike volinike kohtukaebedõiguse piiratud oli Riigikohus tõesti tunnustanud mitmetes varasemates lahendites.⁸⁸¹ Tinni ja Ilvese asjas ütles Riigikohus aga selgelt välja, et põhiseaduse § 15 ei taga subjektiivset kohtukaebedõigust.

1932. aastal ilmunud loengukonspektis tõdes Maim, et põhiseaduse § 15 hõlmab nii kohtukaebe- kui ka petitsiooniõigust, kuid paragrahv ei sisalda kodanike põhiõigusi, vaid „formuleerib ainult vahekordi kodaniku ja riigiasutuste vahel“.⁸⁸² Artur-Tõeleid Kliimann paigutas põhiseadusliku petitsiooniõiguse kaitsealasse vaideõiguse (st haldusaktide haldusesisese vaidlustamise võimaluse) ja nentis samas, et see on pea kõikjal jäänud „tühjaks“ õiguseks.⁸⁸³ Seega oli 1930. aastate alguseks ilmne, et kohtukaebedõigus pigem ei olnud põhiseaduse § 15 kaitsealasse kuuluv subjektiivne õigus.

Правительствующего Сената и комментариями русских юристов, извлеченными из научных и практических трудов по гражданскому праву и судопроизводству (по 20 сентября 1922 года): в 2-х томах, 5-е изд., испр. и доп., неофициальное тр (Гликсман, 1923), 1604–5.

⁸⁷⁸ Hans Tinni ja Jaan Ilvese kuupäevata kaebus, ERA.1356.2.997, 2–2p.

⁸⁷⁹ Asutava Kogu seadusandliku delegatsiooni poolt 11.10.1919 vastu võetud omavalitsuse ajutine järelevalve seadus, RT 22.10.1919, 78, 149. Selle seaduse tõlgenduse kohta Tinni ja Ilvese asjas vt samuti allpool 2.2.3.3.

⁸⁸⁰ RKAoo 07.10.1930 nr 724-I Hans Tinni ja Jaan Ilvese asjas, ERA.1356.2.997, 12–12p.

⁸⁸¹ Vt nt RKAoo 16.01.1920 nr 2 Mihkel Juhkami asjas, ERA.1356.2.1018, 7–7p. Avaldatud „Nr 20“, *Riigikohtu otsused* (1921), 43–44; sama Anepaio, *Riigikohus*, 65–66. RKAoo 23.05.1922 nr 489 August-Friedrich Palgi asjas, ERA.1356.2.1044, 10; RKAoo 07.03.1924 nr 793-I Paavel Loomiku jt asjas, ERA.1356.2.86 (pagineerimata); RKAoo 30.01.1925 nr 636-I Aleksander Leppiku asjas, ERA.1356.2.990, 10–10p. Väljavõtteid Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 268.

⁸⁸² Anso ja Pettai, *Riigiõigus. Koostatud N. Maimu loengute ja teiste õppevahendite järgi vastavalt eksami kavale*, 262–63. Viimast mõtet korrati 1935. aastal ilmunud Maimi loengute konspektis: Janson, *Riigiõigus. II*, 16.

⁸⁸³ Kliimann, *Administratiivakti teooria*, 197.

Eelnev ei tähenda, et kohtukaebeõigus oli täielikult põhiseadusliku kaitseta. Riigi-kohtunikud Puusep ja Palvadre lugesid halduskohtute olemasolu ja halduskohtusse pöördumise võimalust õigusriigi kohustuslikuks tunnuseks.⁸⁸⁴ Artur-Tõeleid Kliimann kirjutas 1932. aastal, et õigusriigis võib iga kodanik nõuda vigase haldusakti tühistamist sõltumata sellest, kas viga on vormiline või sisuline. Ta selgitas, et riikides, kus kohtutel on õigusemõistmise monopol, „peab iga õiguslik tüliküsimus alluma kohtulikule otsustamisele. Neis riiges kodanikule peab ükskõik millisel teel võimaldatama viia oma tüliasi kohtu ette ja lasta omale õigus kohtulikult välja mõista“.⁸⁸⁵ Kliimann täpsustas samas, et iga haldusakt ei pea olema tingimata kaevatav, kuid hiljemalt selle akti täitmist („sunniviisilist sooritamist“) peab saama halduskohtus vaidlustada.

Kliimann kasutas kohtukaebeõigusest kirjutades mõistet „kohturiik“ ja koondas selle termini alla kohtuvõimu separatsiooni ja kohtuametkonna autonoomsuse, kohtumõistmise monopoolsuse ja obligatoorsuse ning kohtuorganite tõelise sõltumatuse põhimõtte. Ta tuletas kohturiigi põhimõtte põhiseaduse §-dest 68 ja 86.⁸⁸⁶ Viitega põhiseaduse §-le 68 tunnistasid Eesti kohturiigi ka põhiseaduse kommentaatorid Maddison ja Angelus.⁸⁸⁷ Seega võis õiguse tõhusale õiguskaitsele erapooletus kohtus tuletada põhiseadusesse kätketud kohturiigi põhimõttest ning põhiseaduse §-s 15 sisaldunud deklaratsioonist.

2.1.2. Kohtukaebeõigus põhiseaduse 1933. aasta muudatuste alusel

Põhiseaduse 1933. aasta muudatused paragrahvi 15 ei puudutanud. Muudetud põhiseadust kommenteerinud Kaiv ja Klesment kordasid varasemaid seisukohti, et palvete ja kaebustega võib pöörduda nii riigi kõrgemate keskasutuste ja nende allasutuste kui ka kohtute poole. Nad ei täpsustanud kohtukaebeõiguse normatiivsust, kuid kommentaari võib mõista ka nii, et autorid pidasid kaebeõigust subjektiivseks õiguseks. Nad kirjutasid: „Petitsiooniõigus ei tähenda osavõttu riigivõimu teostamisest ega ole vastavad võimud kohustatud esitatavaid palveid täitma ja arvesse võtma, kuid nad peavad neile siiski andma käigu, s.o. neid võtma ühes või teises ulatuses kaalumisele“.⁸⁸⁸

Tartu ülikooli õigusteaduskonna õppeülesande täitja ja tulevane Rahvuskogu peasekretär Artur Mägi märkis 1936. aastal Tartu ülikooli aulas vabariigi aastapäevale pühendatud ettekandes, et kohtukaebeõigust on asutud põhiseaduses sisalduva kohturiigi põhimõtte vastaselt kitsendavalt tõlgendama.⁸⁸⁹ Mägi seda väidet pikemalt ei põhjendanud ega viidanud ühelegi seadusesättele ega kohtulahendile.

Mägist konkreetsem oli 1937. aastal ilmunud monograafias Artur-Tõeleid Kliimann, kes luges kohtukaebeõiguse piiranguid vastuolus olevaks põhiseaduse põhimõtete ja

⁸⁸⁴ Vt Puusep, „Administratiivkohtu korraldus“, 235; Palvadre, „Tsiviil- ja administratiivkohtu vahekorra korraldamine TKS eelnõus“, 19 ja 22; sama Erne, *Eesti õigusteadlaste päevad 1922-1940*, 696–97.

⁸⁸⁵ Kliimann, *Administratiivakti teooria*, 229–30 ja 257.

⁸⁸⁶ Kliimann, „Eesti iseseisvuse areng“, 70; Kliimann, *Haldusprotsess*, 46–59, 131–32, 134–36 ja 143–44. Halduskohtu sõltumatuse kohta vt allpool 2.2.2.

⁸⁸⁷ Maddison ja Angelus, *Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920*, 70; tõlge Maddison ja Angelus, „Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne (1928)“, 391.

⁸⁸⁸ Kaiv ja Klesment, *Eesti Vabariigi põhiseadus*, 15.

⁸⁸⁹ Artur Mägi, „Rahvas riigiorganina ja tema esindajad Eesti Põhiseaduse määritlusel“, *Õigus*, nr 4 (1936): 183–84. Mägi oli 1936. aasta kevadsemestril „ajutine ülemäärane abiõppejõud“ ja luges välismaal vaba semestrit pidava professor Maimi asemel Eesti ja välisriikide positiivset riigiõigust.

vaimuga ning viitas seejuures põhiseaduse §-de 3 ja 86 kõrval Riigikohtu otsusele Rudolf Krausi asjas (1923). Viitega Riigikohtu otsustele vabadussõjalaste valimiskaebuste (1934) ja Voldemar Kaljumäe (1935) asjades (vt allpool 2.2.3.3 ja 3.2.8) pöörutas Kliimann eriseadusega kaebeõiguse piiramise kohta: „Selliseid keeldusid sallides ja neile alistudes, võimaldatakse õigusriigi põhimõtete ja demokratismi varjul võimutseda politseiiriklikul ideoloogial ja absolutismil ühes oma eksimuste, omavoli ja vägivallaga“.⁸⁹⁰ Ei Mägi ega Kliimann ei toetunud kohtukaebeõiguse kaitsmisel põhiseaduse §-le 15, vaid põhiseadusega omaks võetud õigus- ja kohturiigi põhimõtetele. Nende põhimõtete aluseks olevad põhiseaduse preambul ja normid (§-d 3, 68 ja 86) 1933. aastal sisuliselt ei muutunud ning järelikult ei muutunud ka poliitiliste põhivabaduste kohtuliku kaitse põhiseaduslik alus.

2.1.3. Kohtukaebeõigus 1937. aasta põhiseaduse alusel

1937. aasta põhiseadus sisaldas samuti petitsiooniõiguse paragrahvi. Pätsi erakomisjoni projektis jäi petitsiooniõiguse kaitseala kehtiva põhiseadusega samaks.⁸⁹¹ Klesmenti komisjonis keskenduti esialgu üksnes pöördumistele seadusandja poole.⁸⁹² Ühel hetkel märkis Anton Palvadre, et sättes on „kaks asja segi: harilik menetlus ja varjatud petitsioon. Menetlusasju ei tarvitseks Põhiseaduses lahendada, kuna see õigus on antud Põhiseaduse eeskirjadega iseenesest. Lahendada tuleks vaid petitsiooni õigus ja selles mõttes, et kodanikel on õigus pöörduda petitsioonidega“.⁸⁹³ Seega soovitas Palvadre kohtukaebeõiguse põhiseadusnormi kaitsealast välja jätta. Jääb selgusetuks, milliseid põhiseaduse eeskirju ta menetluslike garantiide all silmas pidas. Ta võis mõelda sarnaselt Kliimanniga üldist põhiseadusesse kätkevad õigus- ja kohturiigi põhimõtet.

Klesmenti komisjon kustutas viite pöördumise vormile („kaebused ja palved“) ning valitsusele esitati säte kujul: „§ 21. Eestis on õigus pöörduda asjaomaste riigi- ja muude avalikõiguslike asutiste poole. Ühinguil ja muil juriidilistel isikutel on see õigus ainult nende otseste ülesannete ulatuses. Pöördumised ei või kanda karistatavat iseloomu“.⁸⁹⁴ Enne eelnõu Rahvuskogule esitamist valitsus taastas viite pöördumise vormile, kuid kehtivast põhiseadusest erinevas sõnastuses: „§ 21. Eestis on õigus pöörduda märgukirjadega ja avaldustega asjaomaste riigi- ja muude avalikõiguslike asutiste poole. [...]“.⁸⁹⁵ Nendest muudatusest võib järeldada, et eelnõu eesmärk oligi sätte kaitseala ahendada ja jätta välja kohtukaebeõigus.

Paragrahvi aruteludel Rahvuskogus märkis ettekandja Uluots, et paragrahv „annab üldiselt edasi sama sisu, mis kehtivas Põhiseaduses“, üksnes teises lauses sisalduv menetlemiskohustus olevat ära jäetud selle tõttu, et ametiasutustel pole iga kord võimalik pöördumisi menetleda. Viimast mõtet põhjendas Uluots väitega, et kohtupidamise kord näeb ette, milliseid avaldusi millistele kohtutele saab esitada, mistõttu „senise

⁸⁹⁰ Kliimann, *Haldusprotsess*, 143–44.

⁸⁹¹ Projekti § 19, vt Klesmenti komisjoni protokoll nr 16, 02.01.1937, ERA.31.3.735, 92 (pagineerimata).

⁸⁹² Klesmenti komisjoni protokollid nr 16, 02.01.1937, ja nr 22, 09.01.1937, ERA.31.3.735, 92–94 ja 126 (pagineerimata).

⁸⁹³ Klesmenti komisjoni protokoll nr 29, 19.01.1937, ERA.31.3.735, 161 (pagineerimata).

⁸⁹⁴ Klesmenti komisjoni põhiseaduse eelnõu, ERA.31.3.735, 6 (pagineerimata).

⁸⁹⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. Riigivanema ettepanek Rahvuskogule, 23.02.1937, *Rahvuskogu stenograafiliste aruannete lisad*, 6; Mägi, *Põhiseadus ja Rahvuskogu*, 474.

Põhiseaduse vastav määrus ei ole [...] täielikult rakendatav olnud“.⁸⁹⁶ Omandi kaitsega seoses mainis Uluots küll, et põhiseaduse eelnõu järgi on kõik küsimused kohtulikult kontrollitavad,⁸⁹⁷ kuid teisel õiguskantsleri institutsiooni tutvustades seletas ta, et õiguskantsler aitab tagada seaduslikkust muu hulgas olukordades, kus isikud on aegumise tõttu kohtukaebeõiguse minetanud või kui neil kohtukaebeõigus üldse puudub.⁸⁹⁸ Seega Uluots seostas paragrahvi kohtumenetlusega, kuid mõõnis samas, et seadus teeb kaebeõigusest erandeid. Ta ei pidanud silmas üksnes kaitseseseisukorra erandeid, vaid mõõnis erandite võimalust ka tavaolukorras, olgugi et paragrahv ei sisaldanud seadusereservatsiooni.

Esimese koja saadiku Oskar Lõvi ettepanek menetlemiskohustus säilitada lükati tagasi.⁸⁹⁹ Teise koja üldkoosolekul sätte üle vaidlusi ei peetud.⁹⁰⁰ Pätsi eelnõuga võrreldes muutus säte ainult redaktsiooniliselt ja jõudis 1937. aasta põhiseadusesse sõnastuses: „§ 30. Kodanikel on õigus pöörduda märgukirjadega ja avaldustega asjaomaste riigi- ja muude avalikõiguslike asutiste poole. Juriidilistel isikutel on see õigus nende ülesannete ulatuses. Pöördumised ei või omada süüteotunnuseid.“

Seega jäeti 1937. aasta põhiseaduse petitsiooniõiguse sätest kohtukaebeõiguse garantii teadlikult välja. Paradoksaalselt algatas välistamise kohtuvõimu esindaja Palvadre ebamäärase põhjendusega, et see õigus on niigi tagatud. Juba 1920. aasta põhiseaduse väljatöötamisel pidasid riigikohtunikud kohtukaebeõigust enesestmõistetavaks, ometi teati hästi halduskohtu pädevuse piiratusest ja aktsepteeriti seda (vt lähemalt allpool 2.2.3.3).

Uues põhiseaduses säilisid siiski õigus- ja kohturiigi tunnused (mh kohtute monopol ja sõltumatus – viimase kohta vt allpool 2.2.2), mistõttu Artur-Tõeleid Kliimann väitis 1939. aastal tudengitele, et „puht-normativistlikult võttes on Eesti õiguskord kohturiigi oma“, kus haldus peaks olema igal juhul allutatud kohtulikule kontrollile ja seadused kohtulikule normikontrollile. Tegelikuses kehtis Eestis tema arvates seadusandlusriigi ideoloogia, mille kohaselt seadusandja piirab halduskohtu tegevust ja normikontroll ei toimi.⁹⁰¹ Kohtukaebeõiguse põhiseadusliku garantii ebamäärasus jättis seadusandjale (sh dekreedandjale) teoreetilisel vabamad käed kaebeõiguse ja seeläbi ka poliitiliste põhi-vabaduste piiramisel.

⁸⁹⁶ Rahvuskogu esimese koja üldkoosoleku protokoll nr 8, 10.06.1937, *Rahvuskogu esimene koda: stenograafilised aruanded*, 129.

⁸⁹⁷ Rahvuskogu esimese koja üldkoosoleku protokoll nr 10, 10.06.1937, *Rahvuskogu esimene koda: stenograafilised aruanded*, 117.

⁸⁹⁸ Rahvuskogu esimese koja üldkoosoleku protokoll nr 3, 08.06.1937, *Rahvuskogu esimene koda: stenograafilised aruanded*, 28.

⁸⁹⁹ Rahvuskogu esimese koja üldkoosoleku protokollid nr 5, 09.06.1937, nr 8, 10.06.1937, ja nr 19, 19.06.1937, *Rahvuskogu esimene koda: stenograafilised aruanded*, 74, 129 ja 341–42.

⁹⁰⁰ Rahvuskogu teise koja üldkoosoleku protokollid nr 4, 06.07.1937, ja nr 8, 08.07.1937, *Rahvuskogu teine koda: stenograafilised aruanded*, 48 ja 123.

⁹⁰¹ Kliimann, *Haldusõiguse üldosa*, 129–32 ja 138. Ta väitis sisuliselt sama juba varem: Kliimann, *Haldusprotsess*, 63–64.

2.2. Halduskohtumenetlus

2.2.1. Halduskohtute ja halduskohtumenetluse seaduslik alus

Kohtukaebedõiguse tõhus realiseerimine eeldab pädevate ja sõltumatute kohtute olemasolu. Üks esimesi samme Eesti Vabariigi kohtusüsteemi loomisel oli halduskohtute asutamine. Kui kriminaal- ja tsiviilkohtukorralduse ning vastavad menetlused võttis noor riik üle Vene õiguskorrast, siis toimivat halduskohtute süsteemi üle võtta ei olnud. Venemaal olid õigusteadlased aastaid kõnelenud halduskohtute sisseseadmise vajadusest ja tehti ka mõningaid ettevalmistusi, kuid tsaariajal selleni ei jõutud.⁹⁰² Võimalik oli üksnes haldusesisene kaebamine ning mõningail juhtudel, kui haldusakt riivas isiku eraõigusi, arutati haldusaju tsiviilkohtus.⁹⁰³ Venemaa Ajutine Valitsus jõudis kehtestada halduskohtumenetluse seadustiku⁹⁰⁴, kuid kohtute asutamine venis ja halduskohtupidamist enamliku võimupöörde ajaks Eestis ei olnud toimunud või piirdus see üksikute katsetestega.⁹⁰⁵

Veebruaris 1919 võttis Eesti Ajutine Valitsus vastu administratiivkohtu korra, mis oli pisut kohandatud tõlge Vene seadusest.⁹⁰⁶ Administratiivkohtu kord kehtis Eesti Vabariigi okupeerimiseni 1940. aastal ja kahe kümnendi vältel muudeti seda vaid kolmel korral. 1929. aastal täpsustati halduskohtute menetluskorda ja pädevust.⁹⁰⁷ Muutmise algatas Riigikohus, kes soovis tõhustada haldusajade menetlemist ja vältida vorminõuetele mittevastavate kaebuste jõudmist Riigikohtusse.⁹⁰⁸ 1932. aastal kehtestati haldusajades kohtulõivud⁹⁰⁹ ning 1934. aastal määrati kohtuministeeriumi kodifikatsiooniosakonna ametnikud ministrite seadusjärgseteks esindajateks halduskohtumenetluses.⁹¹⁰

⁹⁰² Venemaal toimunud diskussiooni ja ettevalmistuste kohta vt lähemalt Jelistratov, *Walitsemise-õigus*, 47–50; Peter Liessem, *Verwaltungsgerichtsbarkeit im späten Zarenreich: Der dirigierende Senat und seine Entscheidungen zur russischen Selbstverwaltung* (Klostermann, 1996), 142–45 ja 168–74; Tumanova, „The Liberal Doctrine of Civil Rights in Late Imperial Russia“, 806–8; Ivo Pilving, „Eesti halduskohtumenetluse loomine ja areng enne II maailmasõda“, *Juridica*, nr 9 (2019): 657–58; Anepaio, *Anton Palvadre*, 376–78.

⁹⁰³ Vt kohtuminister Jüri Jaaksoni ettekanne Asutavale Kogule, Asutava Kogu I istungjärgu protokoll nr 4, 26.04.1919, 146. Avaldatud Ant et al., *Eesti Vabariigi sisepoliitika 1918–1920*, 302. Vene tsiviilkohtu pädevuse kohta haldusajade läbivaatamisel vt Kliimann, *Haldusprotsess*, 146–47.

⁹⁰⁴ Venemaa Ajutise Valitsuse 30.05.1917 halduskohtuseadus (*Положение о судах по административным делам*), VSKK I 06.06.1917, 127, 692.

⁹⁰⁵ Vt Anepaio, *Anton Palvadre*, 379–80.

⁹⁰⁶ Vene ja Eesti seaduse sarnasuste ja erinevuste kohta vaata lähemalt G[yldenstubbé], „Tsiviil- ja administratiivkohtute kompetentsi piiramine“, 196; Anepaio, *Anton Palvadre*, 380.

⁹⁰⁷ Riigikogu poolt 08.02.1929 vastu võetud administratiivkohtu korra muutmise seadus, RT 26.02.1929, 16, 110; jõustus 08.03.1929.

⁹⁰⁸ Vabariigi Valitsuse 14.11.1928 otsus, eelnõu ja seletuskiri, ERA.31.3.659, 2–2p. Riigikogu üldkomisjoni seletuskirjad, koosolekute protokollid jm materjalid, ERA.80.3.698. Riigikogu III koosseisu VIII istungjärgu protokollid nr 201, 22.01.1929, 16–17, ja nr 206, 01.02.1929, 169–175.

⁹⁰⁹ Riigikogu poolt 12.02.1932 vastu võetud kohtumaksude ja -kulude asjas administratiivkohtukorra muutmise seadus, RT 23.02.1932, 17, 127; jõustus 04.03.1932.

⁹¹⁰ Riigivanema 06.04.1934 dekreediga kehtestatud administratiivkohtu korra täiendused, RT 10.04.1934, 29, 257; jõustus „väljakuulutamisega“ (II osa) ehk avaldamisega.

Haldusasju lahendasid üldkohtud:⁹¹¹ rahukohtunikud (hilisemad jaoskonnakohtunikud), rahukogud (hilisemad ringkonnakohtud) ja Riigikohtu administratiivosakond (AKK § 1). Riigikohus oli esimene ja ainus aste ministrite, ministeriumite ja ametite peale esitatud kaebuste läbivaatamisel (AKK § 6). Peale selle vaatas Riigikohus läbi revisjonikaebusi rahukohtunike ja rahukogude otsuste peale ning võis neis asjus ise langetada uue otsuse (AKK § 35).⁹¹² Ainsana Eesti kohtusüsteemis ei puutunud haldus-asjadega kokku apellatsiooninstantants Kohtupalat (hilisem Kohtukoda).

Kriminaal- ja tsiviilkohtupidamise seadustega võrreldes oli administratiivkohtu kord lühike. Kõigis selle korraga reguleerimata küsimustes pidi kohus juhinduma Vene tsiviilkohtupidamise seadusest⁹¹³ (edaspidi: VTsKpS; AKK § 44). Artur-Tõeleid Kliimanni arvates oli üldviide eksitav ja tsiviilkohtumenetluse norme poleks tohtinud rakendada juhtudel, kui need läksid vastuollu halduskohtumenetluse põhimõtetega. Tema sõnul ei tohtinud üle võtta võistleva menetluse elemente ega sisustada tsiviilkohtumenetluse normide abil halduskohtu pädevust ja teatud küsimustes menetlusosaliste protsessiõigusvõimet ja protsessuaalseid õigusi.⁹¹⁴

2.2.2. Halduskohtu sõltumatuse tagatised

Uuritaval perioodil valitses õigusteadlaste seas üksmeel, et õigusriigi üheks nurgakiviks on võimude lahusus ja eriti kohtuvõimu sõltumatus haldusvõimust.⁹¹⁵ Karl Einbund kirjutas juba 1918. aastal: „Miski kuritahtlus riigitegevuses ei riiva sedavõrd seltskonna õigustundmust, kui õigusmõistmises omavoli tarvitamine. Hakkab võim juba kohtu kaudu oma mõju avaldama, ei püsi ta riigi juhtimises kaua. Kohtust algab harilikult langemine pääle.“⁹¹⁶ „Võimu“ all pidas Einbund silmas haldusvõimu. Paljud õigusteadlased rõhutasid, et Eesti põhiseadus tagab võimude lahususe ning et õigusriigile kohaselt on Eesti kohtusüsteem muudest võimuharudest sõltumatu.⁹¹⁷ Väite alusena

⁹¹¹ Eesti kohtusüsteemi kohta üldiselt vt nt Kaarel Parts, „Kohtu korraldus“, *Eesti: Maa. Rahvas. Kultuur*, toim Hans Kruus (Haridusministeerium, 1926); Marju Luts-Sootak ja Hesi Siimets-Gross, *Eesti õiguse 100 aastat*, Eesti ... 100 aastat 35 (Post Factum, 2019), 60–61.

⁹¹² Vt Eugen Maddison, „Riigikohus kui kohtu instants administratiivasjus“, *Eesti Politseileht*, nr 33 (august 1928): 474. Revisjoni- ja kassatsioonimenetluse erinevuste kohta vt nt Kliimann, *Haldusprotsess*, 275–76.

⁹¹³ Vene 1864. aasta tsiviilkohtupidamise seadus, „Устав гражданского судопроизводства“, *Свод Законов Российской Империи*, toim Иван Д. Мордухай-Болтовский, Т. 16 (Деятель, s.a.).

⁹¹⁴ Artur-Tõeleid Kliimann, „Normitehnikast administratiivprotsessiõiguses: kriitika- ja interpretatsiooniküsimusi maksvast õigusest. 3. osa“, *Õigus*, nr 3 (1930): 97–104; Kliimann, *Haldusprotsess*, 68–72 ja 192 jj.

⁹¹⁵ Vt nt Karl Ferdinand Karlson, „Sõjakohtu korraldus“, *Õigus*, nr 3 (1924): 59; sama Erne, *Eesti õigusteadlaste päevad 1922–1940*, 92; G[yldenstubb], „Tsiviil- ja administratiivkohtute kompetentsi piiramine“, 195; Artur-Tõeleid Kliimann, „Tsiviilkohtu halduskohtulik eelmõist“, *Õigus*, nr 7 (1933): 291–92; Kliimann, „Vetoõigus“, 2. Kohtuvõimu sõltumatusest Eesti aladel enne esimest maailmasõda vt lähemalt Anepaio, „1889. aasta justiitsseadused – Eesti peaaegu et esimene põhiseadus“, 92–100.

⁹¹⁶ Einbund, *Õiguslik riik*, 71.

⁹¹⁷ Vt nt [Ernst] E[rdmann], „Põhiseadus ja kohtu rippumatus“, *Õigus*, nr 4 (1922): 105; [Ernst] E[rdmann], „Põhiseadus ja kohtu rippumatus“, *Õigus*, nr 7 (1924): 161; Erdmann, „‘Kohtukorralduse seaduse’ eelnõu puhul“, 233 ja 235; Maddison ja Angelus, *Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920*, 70; tõlge Maddison ja Angelus, „Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne (1928)“, 391; David Grimm, „Riigikohtu asukoha küsimusest“, *Õigus*, nr 6 (1929): 181; Kliimann, „Eesti iseseisvuse areng“, 70; Anton Palvadre, „Kohtud uue põhiseaduse

viidati enamasti põhiseaduse §-le 68: „Õiguse mõistmist Eestis teostavad omas tegevuses rippumatud kohtud“ (1937. aasta PS sama § 112). Eelmises jaos nägime, et Artur-Tõeleid Kliimann nimetas kohtukaebeõigust ja kohtute sõltumatust ühiselt kohturiigi põhimõtteks (täna nimetataks seda juurdepääsuks tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele erapooletus kohtus) ning tema jaoks ei olnud õigusriiki ilma kohturiigita.

Kohtu sõltumatuse tagatised on muu hulgas kohtunike ametisse nimetamise selgete reeglite olemasolu ja reeglite järgimine, kandidaatide valimine objektiivsete kriteeriumide alusel kohtuvõimu enese või muu apoliitilise organi poolt, esitatud kandidaatide siduvus ametisse nimetajale, kohtunike ametisse nimetamine tähtajatult või kindla pensionieani ning kohtunike ametist tagandamatus.⁹¹⁸ Mitmed autorid tõid kohtunike tagandamatuse eraldi välja ühe õigusriigi tunnusena.⁹¹⁹

Riigikohtunike ametisse nimetamist (sh kandidaatide esitamist) reguleeris esmalt valitsemise ajutine kord (§ 11 p d) ja seejärel põhiseadus (§ 69; 1937. aasta PS § 114) ning nendele lisaks alguses Vene valitseva senati seadus⁹²⁰ (edaspidi: VVSS) (1917. aasta redaktsiooni § 7), 1934. aastast valitsemise korraldamise seadusega (osa XII.A) muudetud Vene kohtute seadus (§ 216) ja 1938. aastast kohtute seadustik (§-d 182, 187 ja 189).⁹²¹ 1934. aastani nimetas riigikohtunikud ametisse parlament (Asutav Kogu või Riigikogu) ja seejärel riigipea (riigivanem või Vabariigi President).

Riigikohtu alkoosseisu kandidaadid (sh administratiivosakonna liikmed Peeter Puusepa ja Martin Taevere) pakkus Asutavale Kogule kohtuminister, edaspidi esitas administratiivosakonna liikme kandidaadid valdavalt Riigikohus (sh Dmitri Verhousinski 1920., Anton Palvadre 1923., Mihkel Klaasseni 1924. ja Paul Välbe 1925. aastal). Ainult Tõnis Varese kandidatuuri pakkus 1922. aastal Riigikogu vanematekogu. Kõik eelpool nimetatud olid ainsad kandidaadid kohale. Alates 1928. aastast hakkas Riigikogu juhatus Vene valitseva senati seadusele tuginedes nõudma Riigikohtult vähemalt kahe kandidaadi esitamist ja keeldus ise riigikohtunike kandidaate otsimast. Administratiivosakonna liikmete ametisse nimetamisi need nõudmised ei mõjutanud, kuna ei tekkinud vakantse ja hiljem nimetamise kord muutus.

Põhiseaduse 1933. aasta muudatuste ja 1937. aasta põhiseaduse alusel nimetas riigipea riigikohtunikke ametisse Riigikohtu üldkogu poolt esitatud kahe (1938. aastast kolme algse või kolme täiendava kandidaadi) seast. Välbe järel järgmised administratiivosakonna liikmed nimetati alles 1938. aastal ehk uue põhiseaduse alusel. Kolmel sel

alusel“, *Põhiseadus ja Rahvuskogu* (Rahvuskogu, 1937), 339. Samuti Johannes Klesment Rahvuskogu komisjonide ühisel koosolekul, 02.03.1937, *Rahvuskogu üldkoosolekute ja põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühiste koosolekute stenograafilised aruanded*, 9.

⁹¹⁸ Vt Kliimann, *Haldusprotsess*, 55–58; Hannes Vallikivi, „Riigikohtunike ametisse nimetamise reeglid ja praktika 1919–1940“, *Riigiõiguse aastaraamat 2022* (Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2022), 92.

⁹¹⁹ Vt Alexander Riesenkaupff, *Meie põhiseadus ja kohtu rippumatus* (s.n., 1927), 6; Räägo, *Kriminaalprotsessi õpperaamat*, 100.

⁹²⁰ Vene valitseva senati seadus, „Учреждение Правительствующего Сената“, *Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая Первого составленный. Издание 1915 года*, kd 2 (Петроград, 1915), <http://elbib.shpl.ru/ru/nodes/17820-t-1-ch-2-uchrezhdenie-pravitelstvuyuschego-senata-1915>. Vahetult enne veebruarirevolutsiooni jõustus põhjalikult muudetud VVSS uus redaktsioon, VSKK I 11.01.1917, 11, 68.

⁹²¹ Riigikohtunike ametisse nimetamise kohta vt lähemalt Vallikivi, „Riigikohtunike ametisse nimetamise reeglid ja praktika 1919–1940“, Anepaio, *Anton Palvadre*, 355–58; Anepaio, *Kaarel Parts*, 396–404.

perioodil toimunud konkursil osales kokku 16 kandidaati (keskmiselt 5,3 kandidaati kohale). Riigikohtunikuks said Riigikohtu abiprokuröri Karl Luud ning Kohtukoja liikmed Edgar Reisberg ja Eugen Fridolin. Kahel juhul nimetas president nimekirjast esimese ja ühel juhul teise (Fridolin) ega nõudnud kordagi täiendavate kandidaatide esitamist.⁹²²

Riigikohtunike ametisse nimetamise kord oli kogu uuritaval perioodil seadustega ammendavalt reguleeritud ja reeglitest peeti üldiselt kinni. Kandidaadid selekteeris valdavalt kohtuvõim ise (Riigikohtu üldkogu) ja ametisse nimetaja (Riigikogu, hiljem riigipea) aktsepteeris kohtuvõimu eelistusi. Administratiivosakonna liikmed valiti peamiselt kohtunike või prokuröride, algusaastatel ka advokaatide seast. Palvadre oli ainsana pikemalt tegutsenud poliitikas, ülejäänute varasem poliitiline tegevus oli pigem tagasihoidlik (vt kohtunike lühielulood lisas 3).

Kohtuniku amet oli 1934. aasta septembrini eluaegne. Esialgu Pätsi dekreediga,⁹²³ hiljem põhiseadusega (§ 115; KS § 202) seati sisse riigikohtunike kohustuslik pensioniiga 70 aastat. Kohtupalati tsiviilosakonna esimehe Karl Gyldenstubbte arvates oli hariliku seadusega kohtunike vanusepiiri kehtestamine põhiseadusvastane, sest vanusepiiri saabudes vabastati kohtunik ametist ja põhiseaduse § 71 sellist alust ette ei näinud.⁹²⁴ Vanusepiiri arutati tegelikult juba 1933. aasta lõpus⁹²⁵ ja valitsus andis kohtunike vanusepiiri seaduse Riigikogu menetlusse 1934. aasta veebruaris.⁹²⁶ Eelnevas kirjavahetuses kohtu- ja siseministriga arvas Riigikohtu esimees Kaarel Parts, „et ametnikkude ja eriti kohtunikude vanusepiir teenistuses ei peaks üldreeglina mitte üle 65 a määratama, kuna selles eas inimene intensiivse töö järgi on rohkesti ärakulunud. Vanadel tuleb ruumi anda noorematele ja mitte tahta püsida ametis kuni viimse võimaluseni“. Parts ei leidnud, et vanusepiir riivab kohtunike sõltumatust, vaid vastupidi, see kaitses kohtunikke näiteks nende valitavaks muutmise vastu.⁹²⁷ Partsi vastuses ja dekree di seletuskirjas viidati, et kohtunike vanusepiir eksisteeris ka teistes riikides (nt Lätis, Poolas, Rootsis, Saksamaal, Soomes ja Tšehhoslovakkias).⁹²⁸

Kohtunikke võis ametist tagandada ainult kindlatel alustel – süüteo toimepanemisel, tervislikel põhjustel, maksejõuetuks muutumisel ja vääritud käitumise korral – ning tagandamise otsustas kohtuvõim ise (PS § 71 lg 1 ning VKS §-d 229, 231³, 295 ja 296; 1937. aasta PS § 116 lg 1 ning KS §-d 199, 201, 205, 255, 257 ja 258).

Uuritaval perioodil lahkus Riigikohtu administratiivosakonnast omal soovil seoses teisele tööle siirdumisega Vares 1924. aastal ja Palvadre 1938. aastal. Pensionile läks ainsana Puusep 1938. aastal. Ühtegi riigikohtunikku ametist ei tagandatud ja pole teada, et ühegi riigikohtuniku vastu oleks algatatud distsiplinaarjasju.

⁹²² Vt konkursside materjalid, ERA.1356.1.752.

⁹²³ Riigivanema 13.06.1934 dekreediga kehtestatud riigikohtunikude, kohtunikude ja kohtu-uurijate vanuse ülemmäära seadus, RT 29.06.1934, 55, 473; jõustus 15.09.1934 (II osa).

⁹²⁴ Karl Gyldenstubbte, „Kohtunikude sõltumatus PS-e ja KS-e seisukohast“, *Õigus*, nr 5 (1934): 225.

⁹²⁵ Vt Kohtunik, „Kohtute noorendamise puhul“, *Päevaleht* nr 125, 08.05.1934, 2.

⁹²⁶ Riigivanema 16.02.1934 otsus nr 14, riigikohtunikude, kohtunikude ja kohtu-uurijate vanuse ülemmäära seaduse eelnõu ning seletuskiri, ERA.31.3.670, 3–4 (pagineerimata).

⁹²⁷ Vt Johan Müller Riigikohtu esimehele, 26.01.1934, ning Parts Müllerile, 27.01.1934, ERA.1356.1.76 (pagineerimata).

⁹²⁸ Johan Müller riigivanemale, 12.06.1934, ja seletuskiri, ERA.31.3.670, 7–8 (pagineerimata).

Kohtuvõimu sõltumatust riivas vähemalt näiliselt Riigikohtu kolimine Tartust Tallinna riigikohtunike tahte vastaselt 1935. aastal.⁹²⁹ Riigikohtu asukoha üle vaieldi Asutavast Kogust saadik ja see küsimus kerkis iga mõne aasta tagant, kuni Päts lahendas siingi küsimuse dekreediga.⁹³⁰ Riigikohtunike enamus kaitses järjepidevalt kohtu asukohana Tartut. Vahetult enne dekreeti lükkasid nad tagasi valitsuse argumendid, et Tallinnas saaks Riigikohus rohkem panustada õigusloomesse ja kontakt valitsusega oleks tihedam. Kohtunikud toonitasid, et kohus tegeleb õigusemõistmisega ja kohus ei pea asuma Tallinnas selleks, et kohtuministeerium saaks seadusega lubatud piirides tegeleda kohtute järelevalve ja eelarvega või et riigikohtunikud saaksid eraviisiliselt tegeleda õigusloomega. Kohtunike seisukohta vahendanud Parts märkis pika kirja lõpus, et „ei ole tarvidust asuda Riigikohtu asukoha muutmisele, eriti aga seda teha kiirendatud korras. Tundub, et kiirendatud korras peaksid tulema lahendusele sundivatest riiklikest vajadustest tingitud kiire iseloomuga küsimused. Kohtukorraldusse puutuvad küsimused ei oma aga säärast ilmet, eriti Riigikohtu üleviimine. Tundub vastupidiselt, et kohtuala on võrreldes teiste riiklikkude aladega kõige rahuldavamas seisundis. [...] Uus riiklik kord pole veel välja kujunenud, on rohkesti rahutust ja närvilikkust. Mida lähemal valitsuse keskasutistele, seda suurem närvilikkus. [...] On väga tähtis, et kõik jõud oleksid sinna suunatud, et hoida alles usaldust ja lugupidamist seadusliku korra ja riiklikkude võimude vastu. Kas ei võidaks kiirendatud korras Riigikohtu üleviimist tõlgendada soovina paigutada kõrgemat kohut Valitsuse lähedusse, et teda poliitiliselt kasutada enese abiks? Stabiiliseerunud riigikorra juures ei võiks see küsimus nii tunduvalt tõusta, küll aga ülemineku ajastul. Sellepärast tuleks meil erilisel arvestada seda hingeelulist momenti.“⁹³¹ Parts'i diplomaatilisest sõnumist ilmnevad esiteks riigikohtunike vastuseis kolimise käsitlemisele „edasilükkamatu riikliku vajadusena“, teiseks mure Riigikohtu sõltumatuse kuvandi pärast ja kolmandaks arvamus, et üleriigiline kaitseseisukord („ülemineku-aeg“) on lühiajaline. Siiski oli riigikohtunist vähemalt Palvadre kolimise poolt.⁹³²

Vanusepiiri sätestamist ja sundkolimist võiks pidada kohtuvõimu tasalülitamise ilminguks, eriti kuna mõlemad otsustas Päts dekreetidega. Välist mõju Pätsi poolt kohtunike ametisse nimetamisel (tõenäoliselt käis jutt siiski madalama astme kohtunist, mitte riigikohtunist) olevat paguluses korduvalt maininud Johan Müller, kes oli aastatel 1933–1938 Pätsi valitsuse kohtuminister ja üks märtsipöörde juriidilisi arhitekte.⁹³³ Võimalik, et Mülleri kriitika põhjal väidab Toomas Anepaio, et Päts kirjutas mõnigi kord otseselt ette, keda talle kohtuniku ametisse nimetamiseks soovitada, ning Riigikohtu sundkolimisele ja Maks Kurre vallandamisele (viimase kohta vt allpool 3.4.10) viidates

⁹²⁹ Riigivanema 08.06.1934 dekreediga kehtestatud Riigikohtu asukoha muutmise seadus, RT 15.06.1934, 51, 425; jõustus 25.06.1934. Valitsus määras kolimise ajaks vahemiku 15. jaanuarist 15. veebruarini 1935. Vabariigi Valitsuse 12.09.1934 otsus Riigikohtu ületoomise kohta Tartust Tallinna, RT 17.09.1934, 76, 638.

⁹³⁰ Riigikohtu asukoha üle peetud vaidluste ja kolimise kohta vt lähemalt Johan Müller riigivanemale, 08.06.1934, ja dekree di seletuskiri, ERA.31.3.676, 1–6; Anepaio, *Anton Palvadre*, 351–53; Anepaio, *Kaarel Parts*, 387–95.

⁹³¹ Kaarel Parts kohtuministrile, 07.06.1934, ERA.1356.1.79, 14–17p.

⁹³² Vt „Kas riigikohus Tartu või Tallinna?“, Vaba Maa nr 237, 12.10.1928, 8. Palvadre „eriarvamine Riigikohtu asupaiga küsimuses“, ERA.1356.1.79, 24–24p.

⁹³³ Vt Ilmar Raamot, *Mälestused (1975 ja 1991)* (Varrak, 2013), 406; Voldemar Kures, *Seitsme lukuga suletud raamat: Voldemar Kures'e päevaraamat ja kirjad aastatest 1918–1950. I köide* (Ilmamaa, 2006), 358–59.

nendib Anepaio, et „kohtuvõimu ja -vaimu sõltumatus oli paindunud“.⁹³⁴ Hesi Siimets-Grossi arvates kinnitab Anepaio järeldust asjaolu, et vaikelval ajal Riigikohus ignoreeris põhiõigusi – aastatel 1930–1939 avaldatud Riigikohtu lahenditest ei nähtu põhiõiguste kohaldamist või nendele viitamist.⁹³⁵ Teisalt on näiteks Toomas Varrak leidnud, et vaatamata poliitiliste põhivabaduste piiramisele ja riiklikule rahva ühtsuse propagandale, polnud riiklikku füüsilist vägivalda ega massilist tagakiusamist ning Pätsi valitsus ei üritanud piirata kunsti ja kirjandust ja „jättis isegi kohtuvõimu rahule“.⁹³⁶

Anepaio ja Siimets-Grossi seisukohtadega ei saa päriselt nõustuda. Mülleri puhul tuleb arvestada, et ta oli Pätsis ja Eenpalus pettunud, kuna jäeti välja 1938. aasta valitsusest ja ta võib kuluaarivestlusi valesti tõlgendada. Isegi kui kohtunike valikut püüti mõjutada, pole märke, et see puudutas riigikohtunikke. Pealegi on raskesti kujuteldav, et Riigikohtu üldkogu (14–16 eluaegset, demokraatlikul perioodil või avatud konkursi tulemusel ametisse nimetatud kohtunikku) oleksid lasknud ette kirjutada, keda esitada riigipeale kohtuniku kandidaadiks. Kohtuvõim kaitses enda sõltumatust 1937. aasta põhiseaduse väljatöötamisel ja muudel juhtudel ja näiteks vanusepiiri sisseseadmisele või Riigikohtu kolimisele oli toetust ka kohtunikonnas. Sundkolimine võinuks tekitada riigikohtunikes pigem trotsi kui nende tahet painutada. Vanusepiiri ja sundkolimise dekreedid riivasid kohtuvõimu sõltumatust näiliselt, aga mitte päriselt.

Poliitiliste põhivabaduste kohtulikku kaitset võimaldav sõltumatu institutsioon – halduskohus – oli seega Eestis olemas alates 1919. aastast, Riigikohus selle kõrgeima astmena tegutses 1920. aasta algusest. Poliitiliste põhivabadustega seotud kaebusi lahendasid kohtunikud, kes nimetati ametisse mitme võimuharu koostöös ning kohtuvõimul endal oli määrav roll kandidaatide ülesseadmisel. Riigikohtunikud olid eluaegsed, hiljem oli nende amet garanteeritud 70. eluaastani ja neid sai ametist tagandada ainult kohtuvõim ise. Seega oli õigusriigi vältimatu eeldus, Riigikohtu administratiivosakonna kui kõrgeima halduskohtu sõltumatus tagatud nii normatiivselt kui ka faktiliselt.

2.2.3. Halduskohtu pädevus

2.2.3.1. Kohtu pädevus halduse üld- ja üksikaktide kontrollimisel

Halduskohtu pädevus oli määratud administratiivkohtu korras või eriseadustes loetletud vaidlustatavate toimingute ja kontrollitavate haldusorganite kaudu.⁹³⁷ Toimingutest olid vaidlustatavad haldusaktid („otsused, korraldused ja määrused“), haldustoimingud, tegevusetus ja viivitus haldusaktide andmisel või toimingute tegemisel (AKK § 2). Otsused ja korraldused olid ühemõtteliselt halduse üksikaktid, kuid määrus võis tähistada nii üld- kui ka üksikakti.⁹³⁸

⁹³⁴ Toomas Anepaio, „Eesti Vabariigi Riigikohus“, *Riigikohus: otsuste valikkogumik 1920–1940* (Elmatar, 1999), 11 ja 14.

⁹³⁵ Siimets-Gross, „Social and economic fundamental rights in Estonian Constitutions between World Wars I and II“, 140–41; Siimets-Gross, „Sotsiaalsed ja majanduslikud põhiõigused Eesti põhiseadustes kahe maailmasõja vahel – kaunid sõnad või toimivad normid?“, 75–76.

⁹³⁶ Varrak, „Estonia: Crisis and ‘Pre-Emptive’ Authoritarianism“, 123.

⁹³⁷ Vt Kliimann, *Haldusprotsess*, 129–32; Pilving, „Eesti halduskohtumenetluse loomine ja areng enne II maailmasõda“, 660.

⁹³⁸ Lisaks võis „määrus“ tähendada sätet ning „üld-“ ja „erimäärus“ tähendasid vastavalt üld- ja erisätet. Vastavaid näiteid vt Jüri Uluots, „Valitsemisvõimu korraldamisest Eestis“, *Õigus*, nr 1 (1929): 2. Kliimann soovitas vältida määrase kasutamist sätte tähenduses. Kliimann, „Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte“, 389 (viide 14).

1928. aastal sedastas Riigikohus Jakob Kreutzeri asjas, et vaidlustatavad on üksnes määrused kui halduse üksikaktid. Kinoomanik Kreutzer vaidlustas nimelt haridusministri määruse, mis piiras alaealiste ja õpilaste kinoskäimist. Riigikohus jättis kaebuse läbi vaatamata. Sama lahendiga tuli käibele mõiste üldmäärus määruste kui üldaktide (sks *Verordnung*) tähistamiseks.⁹³⁹

Mõned aastad hiljem taotles Eesti Loomakaitse Liit loomade rituaalse tapmise kohta käiva põllumajandusministri määruse ehk samuti üldakti kehtetuks tunnistamist. Riigikohus jättis kaebuse läbi vaatamata põhjendusega, et loomakaitsjad ei suutnud näidata, millises haldusasjas ja missuguseid kaebaja õigusi rikuti.⁹⁴⁰ Kuigi Riigikohus viitas kaebeõiguse (AKK § 3; vt lähemalt allpool 2.2.4) puudumisele, võinuks jätta kaebuse läbi vaatamata ka pädevuse puudumise tõttu, sest vaidlustati üldakti.

Eugen Maddison ja Artur-Tõeleid Kliimann pidasid keskvõimu asutuste üldmäärusi kohtulikult kontrollitavateks ja mõlemad kritiseerisid Riigikohtu otsust Kreutzeri asjas. Maddison toetus analoogiale kohalike omavalitsuste üldmäärustega, mis olid halduskohtus vaidlustatavad veneaegsete eriseaduste alusel.⁹⁴¹ Kliimann luges vaidlustatavaks kõiki formaalses mõttes haldusakte, järelikult ka üldmäärusi. Ta nimetas Riigikohtu otsuseid Kreutzeri ja varasemas August Rosentali asjas (1922) ebadogmaatilisteks ja loogiliselt vigasteks ning lubas endale Riigikohtu aadressil tubli annuse sarkasmi: „Et selliste järelduste tegemiseks ei leidu AKK sättes vähematki normatiivset alust, on selge igale haldusõiguslasele, kes evib üldkursuslikkugi kujutlust haldusajade mõistest, liikidest ja nende jõugradatsioonist.“⁹⁴² See käis Kreutzeri otsuse kohta. Rosentali otsuses tõdes Riigikohus maareformi rakendusmääruste kohta, et kui need on seadustega kooskõlas, on need täitmiseks kohustuslikud nii haldusvõimule kui ka kohtutele.⁹⁴³

Kliimanni väitel tegi Riigikogu 1929. aastal administratiivkohtu korra muutmisel eelnõusse ühe paranduse põhjendusega, et muidu tõlgendab Riigikohus määruse mõistet kitsendavalt (eelnõus kasutati AKK § 2 uues sõnastuses terminit „sundmäärus“; üldkomisjoni ettekandja Johannes Klesmenti ettepanekul asendati see laiema tähendusega terminiga „määrus“).⁹⁴⁴ Kliimann tõdes, et kui Riigikohus muudel juhtudel kasutas tõlgendusargumendina seadusandja tahet, siis nimetatud muudatuse taga olevat Riigikogu tahet kohus ignoreeris.⁹⁴⁵

⁹³⁹ RKAoo 02.11.1928 nr 671-II Jakob Kreutzeri asjas, ERA.1356.2.16788, 25–26. Väljavõtted Jüri Valge, toim, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1928. a lahendatud küsimused* (Kohtu- ja siseministeeriumi kodifikatsiooniosakond, 1929), 8–9 ja 24. Õiguskirjanduses selgitas määruse tähendust Anton Palvadre, „Stephan Csekey. Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918–1928“, *Õigus*, nr 1 (1929): 27; taastrükk Anton Palvadre, „Arvustus. Prof. dr. Stephan v. [István] Csekey. Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918–1928“, *Riigiõiguse aastaraamat 2023* (Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2023), 315.

⁹⁴⁰ RKAoo 13.05.1932 nr 121-I Eesti Loomakaitse Liidu asjas, ERA.1356.2.16787, 25–25p. Väljavõtte Jüri Valge, toim, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1932. a lahendatud küsimusi* (Kohtu- ja siseministeeriumi administratiivala kirjastus, 1934), 11.

⁹⁴¹ Maddison, „Üldmäärused ja adm.-kohtu kord“, 730.

⁹⁴² Kliimann, *Haldusprotsess*, 138–39.

⁹⁴³ RKAoo 17.03.1922 nr 247 August Rosentali asjas, ERA.1356.2.80 (pagineerimata).

⁹⁴⁴ Vt Riigikogu III koosseisu VIII istungjärgu protokoll nr 206, 01.02.1929, 170.

⁹⁴⁵ Vt Kliimann, *Haldusprotsess*, 139. Kliimann jätkas lausega: „Kohtunikkude teenistusõiguse reformijail peab säärase olustiku vältimiseks konkreetsemalt tõusetuma päevakorda küsimus *quis custodiet ipsos custodes* [kes kontrollib kontrollijat – H.V.]“. Sellega ta näis vihjavat, et Riigikohus on läinud üle piiri ja kohtureformi kavandajad peaksid piirama kohtunike tegevusvabadust õiguse tõlgendamisel.

Õigusteadlaste kriitikale vaatamata ei nõustunud Riigikohtu administratiivosakond niisiis sisuliselt läbi vaatama üldaktide peale esitatud kaebusi. Kaevata sai üksnes halduse üksikaktide, haldustoimingute, tegevusetuse ja viivituse peale, mitte aga näiteks poliitilisi põhivabadusi piiravate kaitseseisukorra sundmääruste peale. Analüüsitud lahendites väljendatud seisukoht ei välistanud siiski võimalust konkreetse haldusasja raames kontrollida haldusakti aluseks oleva halduse üldakti kehtivust. See tähendanuks põhiseaduslikkuse järelevalve teostamist, mida on käsitletud allpool (2.4).

2.2.3.2. Kontrollitavate asutuste enumeratsiooni põhimõte

Teiseks määratleti halduskohtu pädevust kontrollitavate haldusorganite kaudu. Kontrollitavad haldusorganid või nende liigid olid loetletud kas administratiivkohtu korras (vaidlustamise üldkord) või eriseadustes (vaidlustamise erikord). Üldkorras sai Riigikohtule kaevata „üksikute ministeeriumite, nende osakondade ja teiste kõrgemate administratiivasutuste“ haldusaktide peale (AKK § 6 p 1). Administratiivkohtu korra §-s 2 oli muidu sarnases loetelus fraasi „teiste kõrgemate administratiivasutuste“ asemel viide eriseadustele („teiste seaduses eraldi äratähendatud riigiasutuste“). Eriseadustele viidati samuti § 4 märkuses: „Kõikide teiste asutuste ja ametnikkude alluvus rahukohtunikku-dele määratakse vastavates seadustes ära. Käesolev märkus maksab ka § 5. ja 6. kohta.“ Tekib küsimus, kas paragrahv 6 oli paragrahvi 2 suhtes erinorm ja jättis haldusorganite loetelu avatuks või olid kontrollitavad haldusorganid loetletud ammendavalt administratiivkohtu korra §-s 2 ja eriseadustes. Ammendav loetlemine ehk enumeratsioon tähendas üldklausli negatiivset kitsendamist (ld *enumeratio ergo limitatio*).⁹⁴⁶

1922. aastal õigusteadlaste päevadel kinnitas Peeter Puusep, et mitte kõigi haldusorganite otsused ei ole halduskohtusse kaevatavad ja neid saab vaidlustada ainult haldusesiseselt.⁹⁴⁷ Ta väitis samas ettekandes, et Riigikohus saab valida, milliste haldusorganite peale esitatud kaebusi menetleda ning tõi näiteks, et Riigikohus on menetlenud administratiivkohtu korras nimetamata juriidilise komisjoni, Vabariigi dispašööri, Rekviireerimise Peakomisjoni ning Hindamise ja Planeerimise Peakomisjoni peale esitatud kaebusi. Puusep tõdes samas, et Vabariigi Valitsuse, peaministri ja riigivanema peale esitatud kaebused ei allu Riigikohtule.⁹⁴⁸

Tõepoolest jättis Riigikohus juba esimesel tegevusaastal pädevuse puudumise tõttu läbi vaatamata kaebused Vabariigi Valitsuse otsustele, millega fikseeriti omandireformi tarbeks Eesti marga kurss⁹⁴⁹ või millega kinnitati siseministri otsus ajalehe sulgemise kohta⁹⁵⁰. Samuti jäi läbi vaatamata kaebus peaministri keeldumise peale arutada kodaniku

⁹⁴⁶ Enumeratsioonimeetodi kohta riigi- ja haldusõiguses vt Kliimann, „Hääleõigus ja hääletamissund“, 301; Kliimann, *Haldusprotsess*, 129–30.

⁹⁴⁷ Puusep, „Administratiivkohtu korraldus“, 236–37.

⁹⁴⁸ Samas, 238.

⁹⁴⁹ RKÜKo 11.06.1920 Ernst Stackelbergi asjas, korraldava koosoleku protokoll nr 15, ERA.1356.1.117 (pagineerimata). RKAoo 17.12.1920 Leo Mühleni ja Ernst Roseni asjas. Avaldatud „Nr 64“, *Riigikohtu otsused* (1921), 103–4; sama Anepaio, *Riigikohus*, 66–67. Kaevati Vabariigi Valitsuse 31.03.1920 määruse „1920. a suurmaapidamiste likvidatsiooni juures aluseks võetava Eesti marga kursi kohta“ peale, RT 10.04.1920, 51/52, 402. Mühleni ja Roseni otsust on analüüsinud ka Liina Kanger ja Marelle Leppik, „Halduskohtu pädevus: Riigikohtu administratiivosakonna ja halduskolleeiumi praktika aastatel 1919–1940 ja 1992–2009“, *Juridica*, nr 8 (2009): 511. Riigikohus saanuks keelduda veel teiselgi pädevuse puudumise alusel, sest kaevati määruse kui üldakti peale.

⁹⁵⁰ Riigikohtu otsus Maaliidu asjas, (1920). Vt allpool 3.2.1.

soovitud küsimust valitsuse istungil.⁹⁵¹ Mühleni ja Roseni asjas tehtud otsust põhjendas kohus muu hulgas sellega, et Riigikohtu pädevus sarnaneb Vene valitseva senati pädevusega ning täitevvõimu kõrgeimad organid, valitsus nende seas, senatile ei allunud. Veel tõi kohus esile, et administratiivkohtu korra §-s 6 ei mainita valitsust ning kui seadusandja tahtnuks valitsuse otsuseid allutada kohtulikule kontrollile, olnuks valitsus ära nimetatud.

1924. aastal avaldatud uue kohtukorralduse alustes soovitas kohtuministeeriumi komisjon kaevatavad haldusorganid seaduses ammendavalt loetleda ja kõigil muudel juhtudel võimaldada õiguste kaitset ainult vaidemenetluses. Ettepanekut põhjendati haldusorganite hierarhia kohatise keerukusega ja liiga paljudel tasanditel kohtukaebekõiguse lubamise ebaefektiivsusega. Komisjoni arvates piisas, kui seadus nägi ette haldusorganite hierarhia teatud korrustele „uksed“, millest oli võimalik siseneda halduskohtumenetlusse.⁹⁵²

1925. aastal sedastas Riigikohus Tõnis Mihkelsoni asjas, et kontrollitavad on ainult kas administratiivkohtu korra §-s 2 või eriseadustes loetletud haldusorganite aktid ehk kinnitas enumeratsioonipõhimõtte kehtivust.⁹⁵³ Järgnevatel aastatel jättis Riigikohus mitmete seaduses nimetatud haldusorganite (nt ministritevahelise komisjoni ja Tallinna peatolliameti ülema) peale esitatud kaebused pädevuse puudumise tõttu läbi vaatamata.⁹⁵⁴ Kohus viitas seejuures administratiivkohtu korra §-le 6 ehk tõlgendas ka seda paragrahvi kahetimõistetavale sõnastusele vaatamata enumeratsioonipõhimõtte alusena.

Riigikohtu järjekindlast praktikast oli üksikuid erandeid. Vaid mõni kuu enne Tõnis Mihkelsoni lahendit oli Riigikohus tunnistanud kaevatavaks Petserimaa küllakogukonna otsused. Seadus küllakogukondi kontrollitavate haldusorganitena ei nimetanud ja Riigikohus tugines pädevust laiendades administratiivkohtu korra „üldmõttele“.⁹⁵⁵ Seda kaasust võib siiski pidada erandlikuks. Esiteks puudutas see alasid väljaspool endisi Balti kubermange. Kohus märkis, et administratiivkohtu kord kehtestati enne Petserimaa liitmist Eesti Vabariigiga ega saanud sealset halduskorraldust arvesse võtta. Teiseks oli selles asjas põhiküsimus hoopis maavalitsuse õiguses vaidlustada küllakogukonna otsuseid halduskohtus. Isikute kaebekõigust mõõnis kohus *obiter dictum*’ina. Seega oli laiendava tõlgenduse taga riigi huvi teostada järelevalvet piiriäärsete küllakogukondade üle. Pole kindel, kas ilma riikliku huvita oleks Riigikohus kasutanud tõlgendamisel seaduse „üldmõtet“.

Maddison rõhutas Riigikohtus siseministeeriumi esindajana enumeratsiooni põhimõtet ning kasutas pooleliolevate menetluste ajal enda toimetatavat Politseilehte oma

⁹⁵¹ RKAoo 12.04.1921 nr 23 August Buschi asjas. Avaldatud „Nr 27“, 1921. aasta Riigikohtu otsused (Õigus, 1922), 43–44.

⁹⁵² *Uue kohtukorralduse alused: eelkava* (Kohtuministeeriumi kodifikatsiooni osakond, 1924), 11–12.

⁹⁵³ RKAoo 27.11.1925 nr 867-II Tõnis Mihkelsoni asjas, ERA.1356.2.2339, 28–29. Avaldatud „Nr 52“, *Riigikohtu otsused* (1926), 93–94.

⁹⁵⁴ Nt RKAoo 04.10.1929 nr 311-I Arved Kurbergi asjas, ERA.1356.2.100 (pagineerimata). Väljavõte Jüri Valge, toim, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1929. a lahendatud küsimusi* (Kohtu- ja siseministeeriumi kodifikatsiooniosakond, 1930), 12. RKAoo 28.02.1930 nr 346-II Johannes Valkenklaui asjas, ERA.1356.2.103 (pagineerimata). Väljavõte Jüri Valge, toim, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1930. a lahendatud küsimusi* (Kohtu- ja siseministeeriumi administratiivala kirjastus, 1932), 15.

⁹⁵⁵ RKAoo 25.09.1925 nr 986-I Vassili Šnjavini asjas. Avaldatud „Nr 35“, *Riigikohtu otsused* (1926), 67–68. Muidu halduskohtu pädevust kitsendavalt tõlgendanud Maddison kiitis seda otsust üldise kaebekorra laiendamise eest. Eugen Maddison, „Administratiivkohtu korrast“, *Eesti Politseileht*, nr 37 (september 1928): 538.

seisukohtade tutvustamiseks. 1926. aasta märtsis Eduard Tampi kohtuasjas taotles Maddison Tampi kaebuse läbi vaatamata jätmist väitega, et kuna sõjaseisukorra organit kindralkubeneri pole administratiivkohtu korras mainitud, ei saa kindralkubenerina tegutseva siseministri otsuseid halduskohtusse kaevata.⁹⁵⁶ Mõni nädal enne istungit avaldas ta sama väite Politseilehes.⁹⁵⁷ Riigikohus jättis Maddisoni taotluse tähelepanuta ja vaatas asja sisuliselt läbi (vt lähemalt allpool 3.5.2.5). Sama aasta sügisel Vene-Balti Laevatehase sekvestri asjas tunnistas Riigikohus kindralkubenerina tegutseva siseministri otsused ühemõtteliselt kaevatavaks. Istungite vaheajal ilmunud artiklis kordas Maddison väiteid Riigikohtul pädevuse puudumise kohta.⁹⁵⁸ Jõustunud otsust pidas Maddison ebajärjekindlaks. Ta osutas õigesti, et kindralkubeneri haldusaktid olid kaevatavad ainult tänu sellele, et vastavaid ülesandeid täitis minister, kuid kui kindralkubeneriks oleks määratud isik, kes ei allunud halduskohtu kontrollile (näiteks riigivanem), ei oleks kaitseisukorra meetmed olnud kohtulikult kontrollitavad.⁹⁵⁹

Kontrollitavate haldusorganite sätestamine ammandava loeteluna oli põhjus, miks Riigikogu üldkomisjon pidas 1929. aastal vajalikuks administratiivkohtu korra § 2 täiendamist kultuuriomavalitsustega. Komisjon viitas muu hulgas Riigikohtu tõlgendusele Tõnis Mihkelsoni asjas.⁹⁶⁰ 1929. aasta muudatusega lisandus Riigikohtu poolt kontrollitavate haldusorganite hulka minister, ministeeriumite osakonnad asendati „peavalitsuste ja viimastele võrdsete allüksustega“ ning tehti ka muid redaktsioonilisi muudatusi, kuid pädevusnormi (AKK §-d 2 ja 6) sisu jäi samaks või sai isegi selgemaks, et halduskohtu pädevus on piiratud üksnes seadustes loetletud haldusorganitega.

1933. aastal ilmunud artiklis seletas Anton Palvadre valitsuse ja riigivanema väljajätmist halduskohtu kontrolli alt sellega, et administratiivkohtu korra kehtestamise ajal teostas valitsus ka seadusandlikku võimu.⁹⁶¹ Tõenäoliselt pidas ta silmas, et administratiivkohtu korra kehtestanud valitsus jättis ennast kontrollitavate haldusorganite loetelust teadlikult välja. Väärib märkimist, et 1933. aasta lõpus põhiseaduse muudatuste rakendamist arutanud kohtu- ja siseministeeriumi juristide komisjon soovitas täiendada administratiivkohtu korda ning kodanike õiguste paremaks kaitseks allutada Vabariigi Valitsuse haldusaktid kohtulikule kontrollile.⁹⁶² Vastav muudatus sisaldas isegi valitsemise korralduse seaduse eelnõus, kuid teadmata põhjusel jäi vastu võetud seadusest välja.⁹⁶³

⁹⁵⁶ Kohtuistungi protokoll, 13.03.1926, ERA.1356.2.335, 14–15.

⁹⁵⁷ Maddison, „Kas võib kaevata administratiivkohtu korras kindralkubeneri otsuste, korralduste jne peale?“, 114.

⁹⁵⁸ Eugen Maddison, „Administratiivkohtu kontroll ja kindralkuberner“, *Eesti Politseileht*, nr 39 (september 1926): 570–72.

⁹⁵⁹ Eugen Maddison, „Riigikohtu kontroll ja sõjaseisukorra seadus“, *Eesti Politseileht*, nr 43 (oktoober 1926): 634.

⁹⁶⁰ Riigikogu üldkomisjoni seletuskiri, ERA.80.3.698, 16.

⁹⁶¹ Anton Palvadre, „Court aperçu sur les possibilités réservées en Estonie aux personnes privées pour protéger leurs intérêts contre les actes des pouvoirs administratifs“, *Revue Internationale des Sciences Administratives* 6, nr 3 (1933): 327. 1918. aasta novembris andis Ajutine Maanõukogu Ajutisele Valitsusele täisvolituse seadusandlikuks tegevuseks kuni Asutava Kogu kokkutulekuni. Eesti Ajutise Maanõukogu poolt 24.11.1918 vastu võetud seadus Ajutise Valitsuse võimupiiridest, RT 30.11.1918, 3, 2; Maanõukogu 27.11.1918 otsus Ajutise Valitsuse võimupiiridest, RT 04.12.1918, 4, 4.

⁹⁶² „Uus valitsemise kord“, Teataja nr 145, 09.12.1933, 1; „Riigiteenistuse seadused muutmisele“, Sakala nr 143, 14.12.1933, 1.

⁹⁶³ Valitsemise korraldamise seaduse kuupäevata eelnõu, ERA.76.2.200 (pagineerimata).

Sellest võib järeldada, et seadusandja soovis säilitada Vabariigi Valitsuse halduskohtuliku puutumatuse.

Artur-Tõeleid Kliimann pidas valitsuse puutumatust põhjendamatuks ning üldse enumeratsioonipõhimõtet põhiseadusvastaseks. Ta leidis, et põhiseaduses sisaldunud kohturiigi põhimõttest tulenevalt olid kõik haldusaktid kohtulikult kontrollitavad.⁹⁶⁴ Kliimanni seisukohti jagas Artur Mägi, kes küll ei nimetanud halduskohtu pädevuse piiramist otsesõnu põhiseadusvastaseks, vaid „põhiseaduse kitsendavaks tõlgendamiseks“.⁹⁶⁵

Õiguskirjanduses pakuti, et kaudseid teid pidi sai kaevata ka seaduses loetlemata haldusorganite peale – kui õigusi rikkunud organist kõrgemal oli mõni kohtulikule kontrollile alluv organ, tuli esialgu kaevata vaidemenetluses (vt lähemalt allpool 2.3), kuni vaide lahendas organ, kelle otsuse peale sai pöörduda halduskohtusse.⁹⁶⁶ Kui õigusi rikkunud organist kõrgemat kohtulikult kontrollitavat organit ei olnud, soovitati kaevata õigusi rikkunud otsust täitva ametniku tegevuse peale. Viimasel juhul pidi kohus kontrollima tegevuse aluseks oleva haldusakti seaduslikkust ning keelama seadusvastase otsuse täitmise (täitmise vaidlustamine).⁹⁶⁷

Poliitilisi põhivabadusi riivanud siseministri (k.a kaitseseisukorra raames kindral-kubernerina tegutsemisel) või kõrgemate politseiametnike haldusaktide peale sai seega kaevata üldkorras halduskohtusse. Kaitseseisukorra raames tegutseva kaitsevägede ülemjuhataja haldusaktid seevastu ei olnud üldkorras kaevatavad, sest administratiivkohtu korra §-des 2 ja 6 ülemjuhatajat ei nimetatud.

2.2.3.3. Halduskohtu pädevuse määramine eriseadusega

Eriseadustega võidi halduskohtute pädevust kas laiendada või kitsendada. Esimesel juhul allutas eriseadus kohtulikule kontrollile administratiivkohtu korra §-s 2 nimetatata haldusorganeid ja toiminguid. Näiteks oli võimalik erikorras vaidlustada keskkeekomisjoni otsuseid ja leiutiste sundvõõranditasu komisjoni otsuseid.⁹⁶⁸ Riigikohus kinnitas 1937. aastal, et kuigi politseikonstaabli tegevuse peale ei saa üldkorras kaevata, saab seda teha juhul, kui konstaabel on sissenõudev ametnik (nt nõuab sisse maksuvõlgu, haldustrahve) – sel juhul tuleneb kaebeõigus administratiiv-sissenõudmise seaduse⁹⁶⁹ §-st 15.⁹⁷⁰

⁹⁶⁴ Artur-Tõeleid Kliimann, „A. Palvadre. Vice-Président de la Cour d'Etat, Court aperçu sur les possibilités réservées en Estonie aux personnes privées pour protéger leurs intérêts contre les actes des pouvoirs administratifs“, *Õigus*, nr 8 (1934): 380; Kliimann, „Eesti iseseisvuse areng“, 70; Kliimann, *Haldusprotsess*, 58–59, 131–32, 134–36 ja 143–44. Viitega PS §-le 68 tunnistasid Eesti kohturiigiks ka Maddison ja Angelus, *Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920*, 70; tõlge Maddison ja Angelus, „Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne (1928)“, 391.

⁹⁶⁵ Mägi, „Rahvas riigiorganina ja tema esindajad Eesti Põhiseaduse määritlusel“, 183–84.

⁹⁶⁶ Vt Puusep, „Administratiivkohtu korraldus“, 237; Kliimann, *Haldusprotsess*, 140–41. Samale võimalusele viitas ka Riigikohus, nt RKAOo 04.10.1929 nr 583-I Tõnis Jaaksoni asjas, ERA.1356.2.100 (pagineerimata). Väljavõtte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1929. a lahendatud küsimusi*, 15.

⁹⁶⁷ Vt Puusep, „Administratiivkohtu korraldus“, 238–39; Maddison, „Kas võib kaevata administratiivkohtu korras kindralkubeneri otsuste, korralduste jne peale?“, 115; Kliimann, *Haldusprotsess*, 141–43.

⁹⁶⁸ Vt Riigikogu poolt 08.03.1928 vastu võetud veejuhtmete korrashoiu seaduse § 10, RT 20.03.1928, 23, 122. Riigihoidja 24.09.1937 dekreediga kehtestatud patendiseaduse § 23, RT 05.10.1937, 79, 645.

⁹⁶⁹ Riigikogu poolt 19.12.1931 vastu võetud administratiiv-sissenõudmise seadus, RT 08.01.1932, 2, 15

⁹⁷⁰ RKAOo 1937 nr 226-I. Väljavõtte M.T., „Riigikohtu tegelus“, *Õigus* nr 6 (1937), 285.

```

graph TD
    A([kaebus  
halduskohtule]) --> B{eriseaduses  
vaidlustamise kord}
    B -- jah --> C{kohtukaebeõigus  
välistatud}
    B -- ei --> D{kaevatav  
organ AKK §-s 2  
nimetatud}
    C -- ei --> E{ette nähtud  
vaidemenetlus}
    C -- jah --> F([halduskohus  
jätab läbi  
vaatamata])
    D -- ei --> F
    D -- jah --> G([halduskohus  
vaatab läbi])
    E -- jah --> F
    E -- ei --> G
  
```

Sõnaselgelt olid välistatud kaebused näiteks siseministri otsustele naturalisatsiooni korras Eesti Vabariigi kodakondsuse andmise või sellest keeldumise või välismaalastele töö- lubade väljastamise või kehtetuks tunnistamise kohta.⁹⁷² Samuti olid alates 1926. aastast sõnaselgelt välistatud kaebused enamiku Valimiste Peakomitee otsuste peale. Vaid- lustada sai üksnes kandidaatide nimekirjade kehtetuks tunnistamise ja valimistulemuste tuvastamise otsuseid.⁹⁷³

⁹⁷¹ Vt Maddison, „Administratiivkohtukord ja kaebamine administratiiv- või alluvas korras“, 457–58; Kliimann, *Haldusprotsess*, 143 ja 258.

⁹⁷² Vt Riigikogu poolt 27.10.1922 vastu võetud kodakondsuse seaduse § 13 lg 2, RT 06.11.1922, 136, 87. Riigikogu poolt 17.05.1927 vastu võetud välismaalastele teenistusloa andmise seaduse § 5, RT 28.05.1927, 52, 48.

169

põhjendusega, et Valimiste Peakomitee otsuste peale võis kaevata ainult valimisseaduses ette nähtud juhtudel (vt lähemalt allpool 2.4.1.2).

1934. aasta märtsipöörde järel keeldus Riigikohus menetlemast vabadussõjalaste valimisliidu esindaja advokaat Jaan Reinbachi ja riigivanema kandidaadi Andres Larka esindaja advokaat Theodor Rõuki kaebusi Pätsi dekreedil alusel valimiste edasilükkamise ja valimistoimingute seiskamise⁹⁷⁴ peale. Riigikohus nentis, et valimisseaduste järgi on Valimiste Peakomitee toimingutest kaevatavad üksnes kaks: nõuetele mittevastavate kandidaatide nimekirjade kehtetuks tunnistamine ja valimistulemuste kinnitamine. Kuna Reinbachi ja Rõuki kaebused puudutasid mittekaevatavaid toiminguid, jättis kohus kaebused läbi vaatamata. Riigikohus rõhutas, et tegemist on erinormidega, mida ei saa halduskohtu pädevuse laiendamiseks laiendavalt tõlgendada.⁹⁷⁵

Kohtuliku kontrolli välistas samuti eriseadusega sätestatud kohustuslik vaidemenetlus ning distsiplinaarmenetlus. Riigikohus sedastas 1931. aastal, et kui „eriseaduses on nähtud ette eri kaebamise kord, siis tuleb selle eriseaduse alusel tekkinud vaeluste lahendamisel käia ka eri kaebamiskorra järele“.⁹⁷⁶ Juba varem oli Riigikohus keeldunud läbi vaatamast kaebusi perekonnaseisuametnike otsuste peale, sest perekonnaseisu seaduse⁹⁷⁷ § 10 lg 1 ls 1 sisaldas viidet haldusesisesele kontrollile.⁹⁷⁸ Kohalike saadikute kaebused volikogude otsuste peale jättis Riigikohus Mihkel Juhkami (1920), Tinni ja Ilvese (1930) ja teistes asjades läbi vaatamata. Olgugi et omavalitsuse ajutine järelevalve seadus⁹⁷⁹ volinike kaebusi ei maininud, luges Riigikohus viidet maavalitsuse protestiõigusele (§-d 4 ja 8) erikorraks, mis välistas volinike kaebeõiguse.

Mitme 1930. aastate teises pooles tegutsenud kutseomavalitsuse distsiplinaarkohtu otsused olid seaduse järgi lõplikud. Teatud karistusi sisaldavad kohtuotsused pidi kinnitama valdkonna minister ja lisaks teostas valdkonna minister kutseomavalitsuse üle järelevalvet. 1939. aastal tõdes Riigikohus, et minister võib distsiplinaarkohtu otsuse peale esitatud kaebuse järelevalve korras küll läbi vaadata, aga järelevalveotsuse peale ei saa kaevata halduskohtule, sest sellega muutuks distsiplinaarkohtu otsus edasikaevatavaks.⁹⁸⁰

⁹⁷⁴ Valimiste Peakomitee vastava otsuse kohta vt „Valimiste toimingud lõpetamisel“, Päevaleht nr 80, 22.03.1934, 1. Otsust ametlikult ei avaldatud.

⁹⁷⁵ RKAoo 06.04.1934 nr 461-II vabadussõjalaste valimiskaebuse asjas, ERA.1356.2.152, 17–18; RKAoo 06.04.1934 nr 462-II Andres Larka valimiskaebuse asjas, ERA.1356.2.174, 16–17. Väljavõtted Jüri Valge, toim, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1933. ja 1934. a lahendatud küsimusi* (Siseministeeriumi administratiivala kirjastus, 1935), 245–46. Otsuste kajastust meedias vt „Vabadussõjalaste kaebused jäeti läbi vaatamata“, Päevaleht nr 94, 07.04.1934, 1.

⁹⁷⁶ RKAoo 27.02.1931 nr 372-I Manfred Glehni päranditombu asjas, ERA.1356.2.5888, 5–5p. Väljavõte Jüri Valge, toim, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1931. a lahendatud küsimusi* (Kohtu- ja siseministeeriumi administratiivala kirjastus, 1933), 16.

⁹⁷⁷ Riigikogu poolt 12.11.1925 vastu võetud perekonnaseisu seadus, RT 11.12.1925, 191/192, 110; jõustus 01.07.1926, osaliselt 21.12.1925 (§ 64). Viidatud säte kõlas: „Omavalitsuse perekonnaseisu ametnikkude kohta on maksev üldine omavalitsuste järelevalve kord.“

⁹⁷⁸ RKAoo 16.04.1929 nr 537-I Francesko Noreiko asjas, ERA.1357.1.114, 22–22p. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1929. a lahendatud küsimusi*, 14–15.

⁹⁷⁹ Asutava Kogu seadusandliku delegatsiooni poolt 11.10.1919 vastu võetud omavalitsuse ajutine järelevalve seadus, RT 22.10.1919, 78, 149.

⁹⁸⁰ RKAoo 30.11.1939 nr 177-I Artur Vaski asjas, ERA.1356.2.16480, 16–17. Väljavõte Jüri Valge, toim, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1939. a lahendatud küsimusi* (Siseministeeriumi administratiivala kirjastus, 1940), 39–40. Lahendis kohaldati Riigivanema 03.05.1935 dekreediga kehtestatud Agroomide Kojas seaduse § 46 ja 53, RT 14.05.1935, 43, 436; jõustus avaldamisega (§ 64).

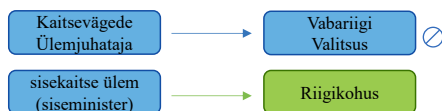
Riigikohus osutas, et järelevalveotsuste lõplikkus tulenes ka 1936. aasta administratiivmenetluse seaduse⁹⁸¹ (edaspidi: AMS) §-dest 88 ja 90.

Eelneva taustal on mõneti üllatav, et Vene sõjaseaduse alusel tehtud kindralkubernerite toiminguid pidas Riigikohus kohtulikult kontrollitavateks. Eelmises alajaotises kirjeldati, kuidas Maddison väitis kohtule ja kirjutas Politseilehes, et kindralkuberner allub Vabariigi Valitsusele ning Vene üldisest kubermanguseadusest (§ 23 lisa §-d 13 ja 24) tulenevalt on kindralkubernerite otsused vaidlustatavad „alluvuskorras“ (st vaidemenetluses) ega ole seetõttu kohtulikult kontrollitavad. Maddisoni üldise kubermanguseaduse tõlgendus oli siiski üsna ähmane, sest seadus rääkis kindralkubernerite allumisest vägede juhatajale, mitte tsiviilvalitsusele. Igal juhul Riigikohus Vene-Balti Laevatehase sekvestri asjas (1926) Maddisoniga ei nõustunud ja tõdes, et siseminister tegutseb kindralkubernerina valitsusliikme, mitte erilise, valitsuse poolt nimetatud ja valitsusele alluva ametnikuna, nagu see oli Vene ajal. Seega tõlgendas Riigikohus eriseadust seekord pigem liberaalselt ja kohtukaebest laienevalt. Kohus ei tuletanud kaebest eriseadusest, vaid luges kindralkubernerite ülesandeid täitva siseministri otsuseid üldkorras kaevatavateks. Tänu sellele tõlgendusele olid poliitilisi põhivabadusi piiranud kaitseisukorra meetmed 1920. aastatel üldkorras kohtulikult kontrollitavad. Kaitseisukorra seaduse jõustumisest alates 1930. aastal olid need kontrollitavad erikorra alusel (KSS § 8 lg 3).

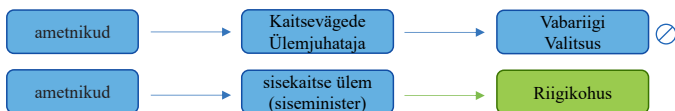
Eespool (1.5.2.4) kirjeldati 1934. aasta novembris Pätsi dekreediga kaitseisukorra meetmete kohtuliku kontrolli kaotamist. Juba enne seda allusid kaitsevägede ülemjuhataja haldusaktid ainult haldusesisesele kontrollile, sest esiteks ei olnud ülemjuhataja haldusaktid üldkorras kaevatavad (AKK §-s 2 ei nimetatud kaitseväge ülemjuhatajat) ja alates 1930. aastal olid need kontrollitavad erikorra alusel (KSS § 8 lg 2). Sisekaitse ülemana tegutseva siseministri toiminguid sai erikorra alusel kuni 1934. aasta novembrini kaevata Riigikohtusse, sealtsi edasi kuni 1938. aastani nägi dekreetidega muudetud seadus ette üksnes vaidemenetluse ja seega oli võimalik ainult haldusesisene kontroll (KSS § 8 lg 3). 1938. aastast olid sõjavägede ülemjuhataja ja siseministri poolt kaitseisukorra juhina tehtud toimingud kontrollivabad – seadus sätestas, et nende vaidotsuste peale ei saa edasi kaevata (UKSS § 22 lg 2). Kaitseisukorra meetmete vaidlustamise võimalusi ja toimunud muutusi on kujutatud joonisel 5.

⁹⁸¹ Riigivanema 30.12.1935 dekreediga kehtestatud administratiivmenetluse seadus, RT 14.01.1936, 4, 25; jõustus 01.04.1936 (II osa).

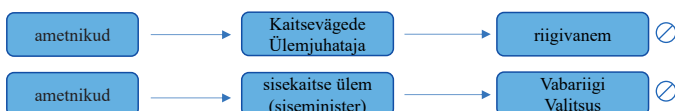
Alates 15.08.1930 (KSS § 8)



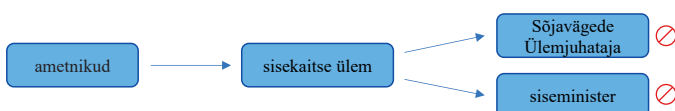
Alates 07.09.1934
(KSS § 10² + dekreedid)



Alates 21.11.1934
(KSS § 8 + dekreedid)



Alates 22.04.1938
(UKSS §§ 22 ja 28)



→ halduskohtumenetlus → vaidemenetlus ○ kohtukaebõiguse puudub ⊗ kohtukaebõiguse välistatud

Joonis 5. Kaitseisukorra meetmete kaebemenetlus

Kaitseisukorra meetmena varade sundvalitsemisele võtmise üle kadus kohtulik kontroll 1935. aasta augustis Pätsi dekreediga kehtestatud sundvalitsemise seaduse jõustumisel (vt eespool 1.5.2.4).

Eespool (2.1.3) mainiti, et Artur-Tõeleid Kliimann pidas kohtukaebõiguse piiramist või välistamist eriseadusega üldiselt põhiseadusvastaseks. Kliimann toonitas, et ka kaitseisukorra rakendamisel tuleb juhinduda õigus- ja kohturiigi põhimõtetest⁹⁸² ning märkis resoluutselt, et kui halduskohus järgiks Riigikogu poolt seaduse või riigivanema poolt dekreediga kehtestatud teatud vaidluste lahendamise keeldu, rikuks ta sellega põhiseaduse §-dest 3 ja 86 tulenevat kohustust ning „reedaks teadlikult seda õiguskorda, mille alusel ta asetseb ja teotsema peab, kõigutades ühtlasi rahva õigusteadvust ja usku õigusemõistmise õiglusse ning õiguskorda üldse“.⁹⁸³ Administratiivkohtu korra kommentaaride poolikaks jäänud käsikirjas tõdes Kliimann: „[...] kategooriliselt eitavalt tuleb suhtuda [kohtute] nendesse interpreteeringuisse, millistega on kohtulikku kompetentsi järkjärguliselt kitsendatud. See on johtunud sellest, et senises kohtutegeluses on kehtivasse pädevusnormidesse suhtunud täiesti kriitikata. Sel alal annab end tugevasti tunda kohtutegeluse kokkukõlastamatus vastavate põhiseaduslike nõuetega õigusemõistmisest üldse. Pädevusküsimusis kohus ei ole lähtunud mitte PS-st, nagu viimase 3. § seda dikteerib, vaid on arvestanud seadusi ja dekreete, küsimata sellest, kas viimased pole vastuolus PS-ga.“⁹⁸⁴ Ta vihjas halduskohtute täitevvõimule lähenemisele ka haldusõiguse loengutes 1930. aastate lõpus, kui tõdes, et Eesti algselt anglo-ameerikalik haldusvõimu kohtulik kontroll põhiseaduslikult iseseisva kohtu poolt on viimasel ajal liikunud

⁹⁸² Kliimann, „Sisekaitse“, 102.

⁹⁸³ Kliimann, *Haldusprotsess*, 54–55, samuti 63 ja 143–44.

⁹⁸⁴ Artur-Tõeleid Kliimann, „AKK [administratiivkohtukorra] saamisluu: lõpetamata mustand-käsikiri“, pärast 1935, 3, F. 89, s. 30, Tartu Ülikooli raamatukogu.

romaani tüübi poole, kus kohtuinstantsid tegutsevad osana haldusvõimust nagu Prantsusmaal.⁹⁸⁵

Kaitseseisukorra aktide kohtuliku kontrollitavuse osas mõõnis Kliimann siiski, et kaitsvägede ülemjuhataja haldusaktid ja pärast 1934. aasta novembridekreeti ka sisekaitse ülemal haldusaktid ei ole kohtulikult kontrollitavad. Ta lisas mõõndustele klausli, et käsitleb artiklis ainult positiivset õigust ning hoidub normi- ja tekstikriitikast.⁹⁸⁶ Sisekaitse ülemana antud siseministri haldusakte luges ta sellegipoolest jätkuvalt üldkorras kaevatavateks ning osundas seejuures Riigikohtu otsustele Vilbergide (1925), Ernst Turmanni (1926) ja Vene-Balti Laevatehase sekvestri (1926) asjades. Ta märkis, et dekreedandja võis soovida välistada ka siseministri haldusaktide kaevatavuse, kuid seaduses seda sõnaselgelt ei sätestatud.⁹⁸⁷ Kliimann jäi kaitseseisukorra meetmete kohtuliku kontrolli küsimuses samale seisukohale ka pärast uue kaitseseisukorra seaduse jõustumist 1938. aastal: sõjavägede ülemjuhataja ja sisekaitse ülemal tegevust ei saanud ja sisekaitse ülemal funktsioone täitva siseministri tegevust sai tema arvates halduskohtulikult kontrollida.⁹⁸⁸

Halduskohtu pädevuse piiramine – eriti kaitseseisukorra meetmete kontrollimisel – halvendas kahtlemata poliitiliste põhivabaduste kaitset. Peeter Kenkmann tõdeb, et kui tegelikult hädaolukorras oli kohtuliku kontrolli välistamine mõistlik, siis „1930. aastate lõpu Eestis andis see valitsejatele efektiivse relva demokraatliku opositsiooni vastu“.⁹⁸⁹ Väite esimese poolega ei saa nõustuda, sest tegelikult hädaolukorra eristamine mitte-tegelikust on keeruline ja üks viis täitevvõimu kuritarvituste vältimiseks on parlamentaarse kontrolli kõrval kohtulik kontroll. Enumeratsioonipõhimõtte ja erikaebekorraga kehtestatud piirangute ignoreerimine oleks eeldanud Riigikohtult põhiseaduse preambulis ja §-desse 3, 68 ja 86 kätetud õigus- ja kohturiigi põhimõtete rakendamist ehk normikontrolli tulemusel põhiseadusvastaste kohtu pädevuse piirangute kohaldamata jätmist. See oleks tähendanud senise praktika kardinaalset muutmist ja loomulikult ka vastasseisu valitsusega.

2.2.4. Kaebeõigus

Halduskohtusse võisid pöörduda kõik ühingud juriidilisest vormist sõltumata ning kõik füüsilised isikud, kelle õiguslikke või varalisi huve haldusasjas oli õigusvastaselt riivatud (AKK § 3 ls 2). Avalikes huvides järelevalvet teostavad asutused said esitada halduskohtule proteste (§ 3 ls 1). Välismaalased võisid halduskohtusse pöörduda kodanikega samadel alustel, v.a küsimustes, milles välismaalastel puudusid kaitsavad subjektiivsed õigused (nt valimisõigus).⁹⁹⁰ Ühingud said taotleda kaitset ainult enda, mitte oma

⁹⁸⁵ Kliimann, *Haldusõiguse üldosa*, 233–34. Angloameerika ja prantsuse kohtuliku järelevalve süsteemide kohta vt nt Uno Lõhmus, „Põhiseaduslikkuse kohtuliku kontrolli sünniloost“, *Riigiõiguse aastaraamat 2020* (Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2020), 11–19.

⁹⁸⁶ Kliimann, „Sisekaitse“, 115–17 ja viide 89.

⁹⁸⁷ Kliimann, „Sisekaitse“, 115–17.

⁹⁸⁸ Kliimann, *Kehtiv haldusõigus*, 104.

⁹⁸⁹ Kenkmann, „Universaalne valitsemisvahend“, 27.

⁹⁹⁰ Kaebajate õigus-, teo- ja kabevõime kohta haldusprotsessis vt lähemalt Kliimann, *Haldusprotsess*, 196–215. Konkreetset välismaalaste kohta Kliimann, *Haldusprotsess*, 197–98 ja 201.

liikmete huvidele – seda isegi mitte juhul, kui liikmete huvide kaitse oli ühingu põhikirjaline eesmärk.⁹⁹¹

Õigusliku huvi õigusvastane riive tähendas seda, et rikuti isiku mingit õigustloovast aktist tulenevat subjektiivset õigust. Artur-Tõeleid Kliimanni järgi tuli õigusvastasust mõista laialt ning riivet lugeda õigusvastaseks ka juhul, kui haldusakt oli küll kooskõlas määruse või seadusega, kuid need olid vastuolus põhiseadusega (või oli määrus vastuolus seadusega).⁹⁹² Varalise (majandusliku) huvi kaitse ei eeldanud subjektiivse õiguse rikkumist.⁹⁹³ Õiguslike ja varaliste huvide riive kõrval oli teoreetiliselt võimalik kaitsta ka üldhuve (st kõigi ühiskonnaliikmete huve). Halduskohus menetles üldhuvide kaitseks esitatud kaebusi (ld *actio popularis*, sks *Popularklage*) ainult eriseaduses ette nähtud juhtudel. Näiteks võisid kõik hääleõiguslikud kodanikud kaevata valimisnimekirjades sisalduvate vigade peale.⁹⁹⁴

Üld- ja isikliku huvi piiritlemine ei olnud alati lihtne. Kaarel Baarsi jt asjas (1926 ja 1927) menetles halduskohus poliitiliste konkurentide poolt esitatud kaebust kohalikku volikokku asendusliikme määramise peale (vt allpool 2.4.1.2). Eugen Maddisoni arvates polnud saadikukohast ilma jäänud kaebajate subjektiivseid õigusi rikutud ja kohtud poleks tohtinud kaebust menetleda, sest puudus erinorm, mis oleks võimaldanud üldhuvi alusel kaebamist.⁹⁹⁵ Teise takistusena tõi Maddison välja kohtul pädevuse puudumise, sest kaevatavad haldusaktid olid tema väitel loetletud seadustes ammendavalt.⁹⁹⁶ Eelmises alajaotises nägime, et alates 1926. aastast oli see Riigikogu valimiste puhul tõesti nii, kuid Baarsi ja tema kaaskaebajate valimise aluseks oli 1920. aasta maanõukogude valimise seadus,⁹⁹⁷ milles vaidlustamise ammendavat erikorda ei olnud. Riigikohus tekitas ise Baarsi asjas segadust sellega, et viitas 1926. aasta Riigikogu valimise seaduse sättele (§ 25), mis reguleeris hoopis muid küsimusi. Seega menetleti Baarsi kaebust tegelikult üldkorra (AKK § 2) alusel.

⁹⁹¹ Vt RKAoo 26.05.1925 nr 211-II Posti-telegraafi-telefoni teenijate kutsetühisuse asjas, ERA.1356.2.2047. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 304. RKAoo 17.11.1925 nr 596-I Vana-Kariste valla asjas, ERA.1356.2.89 (pagineerimata). Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 168. Esimeses asjas vaidlustas ametiühingu esindaja postitöötajate tööaega reguleeriva teedeministri määruse. Teises asjas kaebas Põllumeeste Kogude esindaja Vana-Kariste vallanõukogu otsusega kehtestatud puuveo-kohustuse peale.

⁹⁹² Kliimann, *Haldusprotsess*, 207–8.

⁹⁹³ Õiguslike ja majanduslike huvide mõiste kohta vt lähemalt Kliimann, *Haldusprotsess*, 209–13.

⁹⁹⁴ Asutava Kogu poolt 02.07.1920 vastu võetud Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise õiguse seaduse § 21, RT 30.07.1920, 105/106, 242, 1926. aasta Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse § 25 ning 1934. aasta riigivanema valimise seaduse § 24 ja Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse § 25. Populaarkaebuste kohta vt lähemalt Eugen Maddison, „Kaebustest administratiivkohtu korras“, *Eesti Politseileht*, nr 50 (detsember 1925): 771–72; Eugen Maddison, „Riigikohus ja üldhuvide kaitse“, *Maaomavalitsus*, nr 11 (juuli 1926): 171–72; Eugen Maddison, „Riigikohus ja adm. k. k. § 3“, *Eesti Politseileht*, nr 4/5 (veebruar 1929): 49; Kliimann, *Haldusprotsess*, 213–14.

⁹⁹⁵ Eugen Maddison, „Märkused ühe kaebtuse puhul“, *Päevaleht* nr 260, 26.09.1925, 2; Maddison, „Kaebustest administratiivkohtu korras“.

⁹⁹⁶ Maddison, „Riigikohus ja üldhuvide kaitse“, 172.

⁹⁹⁷ Vabariigi Valitsuse poolt VAK § 12a alusel 06.09.1920 vastu võetud maakonnanõukogude valimise seadus, RT 17.09.1920, 147/148, 313.

Kriitikast hoolimata vaatas Riigikohus läbi teisigi kaebusi, mis olid esitatud kolmandatele isikutele antud soodustuse peale. Näiteks menetles kohus sisuliselt kaebust, mille esitas apteegiloo konkursil kaotajaks jäänud proviisor.⁹⁹⁸

Poliitiliste põhivabaduste kaitse seisukohast omasid tähtsust eelkõige õiguslike huvide riivid, kaasa arvatud olukorrad, kus vaidlustati haldusakti aluseks oleva normi põhiseaduslikkust. Mõnel juhul võidi kaevata ka varaliste huvide kaitseks (näiteks ajalehtede väljaandjad). Teoreetiline võimalus esitada populaarkaebusi aitas kaudselt kaasa poliitiliste põhivabaduste õiguskaitsele, kuna laiendas kohtukaebuse õigust.

2.2.5. Menetlus halduskohtus

2.2.5.1. Kaebuse esitamine ja eelmenetlus

Vene 1864. aasta kohtuseadustes sisaldunud kohtukorralduse ja menetlusõiguse normid kätkesid olulisi õiglase kohtupidamise põhimõtteid, muu hulgas asja arutamise suulisuse, vahendituse ja avalikkuse, poolte ärakuulamise ning tõendite vaba hindamise nõudeid.⁹⁹⁹ Need põhimõtted olid sisse kirjutatud administratiivkohtu korda või kehtisid osana tsiviilkohtumenetlusest, mille eeskirju rakendati ka halduskohtumenetluses (AKK § 44).

Halduskohtule esitatud kaebus pidi olema kirjalik, sellel pidi olema kaebaja või tema esindaja allkiri, selles pidid sisalduma kaebaja ja vastustaja andmed, asjaolude kirjeldus, palvepunkt ning lisade loetelu (AKK § 10).¹⁰⁰⁰ Palvepunkt pidi olema juba kaebuse esitamisel täpne ja seda ei saanud istungil suuliselt täpsustada.¹⁰⁰¹ Ühinguid võisid kohtus esindada seaduslikud esindajad (VTsKpS § 1804 ja BES § 2918), kel oli kohustus oma volitusi tõendada (mh põhikirja, juhatuse valimise protokoll, juhatuse otsuse ja muude dokumentide abil).¹⁰⁰² Poole lepinguliseks esindajaks võis olla kas vandeadvokaat või vandeadvokaadi abi, kui viimane oli saanud kohtult loa võõraste kohtuasjade ajamiseks (VKS §-d 406¹–406¹⁶).

Kuni 1929. aastani esitati kaebus otse halduskohtule. Kui kaebajal ei olnud võimalik kaebusele lisada vaidlustatava haldusakti ärakirja ja ta ei teadnud akti täpseid motive, pidi ta siiski kaebuses kirjeldama kaevatut akti või toimingut sisu, põhjendama, miks ta ei saa ärakirja esitada, ja juhendama, kust kohus võib haldusakti leida (AKK § 11 ls 2). Halduskohus pidas kirjavahetust kaebuse menetlusse võtmise otsustamiseks haldusorganiga, kelle haldusakti või toimingut peale kaevati, ning nõudis seletust motiveerivate ja muude asjaolude kohta. 1925. aasta õigusteadlaste päevade ettekandes kritiseeris Anton

⁹⁹⁸ RKAoo 22.05/08.06.1928 nr 248-II Erni Labi II asjas, ERA.1356.2.16584, 18–18p. Väljavõtte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1928. a lahendatud küsimused*, 12. Seda otsust kritiseeris Maddison, „Riigikohus ja adm. k. k. § 3“, 50.

⁹⁹⁹ Tsiviilkohtumenetluse kontekstis on neid põhimõtteid avanud Karl Gyldenstubbé, *TKS-e (tsiviilkohtupidamise seaduse) eelnõu: ajalooline ja kriitiline ülevaade tema allikate ja sisu kohta* (s.n., 1932), 70–82.

¹⁰⁰⁰ Kaebuse vormi- ja sisunõuete kohta vt lähemalt Kliimann, *Haldusprotsess*, 235–39.

¹⁰⁰¹ Vt nt RKAoo 1921 nr 579. Väljavõtte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 140. RKAoo 25.04.1922 Hans Saaremetse asjas. Avaldatud „Nr 34“, *Riigikohtu otsused* (1923), 67–68.

¹⁰⁰² Kaebajate esindajate volituste kohta vt lähemalt Kliimann, *Haldusprotsess*, 201–5.

Palvadre sellist korraldust ja soovitas kaebuste esitamist asjassepuutuva haldusorgani kaudu, et kohtusse jõudes oleksid kaebuse asjaolud võimalikult selged.¹⁰⁰³

Pärast 1929. aasta seadusemuudatust esitatigi kaebus kohtule kaevatava akti andnud või toimingut teinud haldusorgani kaudu. Viimane edastas materjalid kohtule seitsme päeva jooksul. Kui haldusakt ei sisaldanud põhjendusi, pidi haldusorgan koos kaebusega andma kohtule seletuse kaebuses sisalduvate etteheidete kohta (AKK § 11¹ lg 1). Haldusorgani tegevusetuse ja viivituse peale esitati kaebus endiselt otse kohtule (§ 11⁵ lg 2).

Halduskohtusse pöördumise tähtaeg oli üks kuu (AKK § 9), kui eriseaduses ei nähtud ette muud tähtaega.¹⁰⁰⁴ 1926. aasta valimisseadusega sätestati näiteks viiepäevane ja 1934. aasta valimisseadustega kahepäevane kaebetähtaeg.¹⁰⁰⁵ 1934. aasta märtsis lühendas Konstantin Päts dekreediga riigivastaste ühingute sulgemise ja nende esindajate volikogudest tagandamise otsuste peale kaebamise tähtaega ühelt kuult kolmele päevale (RKKS §-d 2 ja 3).¹⁰⁰⁶

Tähtaja pikendamine ei olnud võimalik, kuid kaebuse vastuvõtja (st 1929. aastani kohus, edaspidi kaevatava akti andnud haldusorgan) võis mõjuval põhjusel möödalastud tähtaja ennistada. Mõjuvaid põhjusi oli vähe – üksnes vääramatu jõud või kaebuse edastamise venimine ametniku süül (VTsKpS § 835). Riigikohus selgitas Balti Päästeseltsi asjas (1932), et kui haldusorgan edastab kaebuse kohtule, aga kohus tuvastab esindaja volituste puudulikkuse, ei tähenda see, et ametnik oleks eksinud ning see ei anna alust tähtaja ennistamiseks.¹⁰⁰⁷

Teoorias eristati haldusakti formaalset ja materiaalselt õigusjõudu. Materiaalselt kehtis õiguspäraselt menetletud akt alates vastuvõtmisest, kuid formaalselt alles alates vaidlustamistähtaja möödumisest.¹⁰⁰⁸ Kuna materiaalselt haldusakt kehtis, ei mõjutanud kaebuse esitamine vaidlustatud akti täitmist. Küll võis kaebaja taotleda täitmise peatamist kohtuvaidluse ajaks (AKK § 13).

Eraisikud pidid kaebuse esitamisel tasuma tempelmaksu mõnikümme senti kaebuse ja lisade iga poogna ning iga esindaja volikirja kohta, vajadusel samuti tunnistaja- ja eksperditasu (AKK § 37 ja VTsKpS §-d 839–867).¹⁰⁰⁹ 1932. aastani oli kaebuse esitamine lõivuvaba (AKK § 36), sealt edasi pidid eraisikud tasuma kohtulõivu. Kohtu- ja siseminister Anderkopp algatas kohtulõivude muutmise juba 1930. aastal, kuid Riigikogu üldkomisjon oli tsiviil- ja kriminaalasjades lõivude tõstmise vastu ning eelnõu takerdus.¹⁰¹⁰ Lõpuks jagati eelnõu kaheks ja haldusajades lõivude kehtestamise osa

¹⁰⁰³ Vt „IV õigusteadlaste päev“, Vaba Maa nr 87, 17.04.1925, 4; „Neljas õigusteadlaste päev“, Postimees nr 102, 17.04.1925, 2. Ettekande teksti ei avaldatud.

¹⁰⁰⁴ Tähtaegade ja ennistamise kohta vt lähemalt Kliimann, *Haldusprotsess*, 239–45.

¹⁰⁰⁵ 1926. aasta Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse § 11, 1934. aasta riigivanema valimise seaduse § 10 ning Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse § 11.

¹⁰⁰⁶ Riigivanema 19.03.1934 dekreet riigikorra kaitse seaduse muutmise kohta, RT 20.03.1934, 25, 185; jõustus avaldamisega. „Riigivanema ja riigikogu valimised edasi lükatud“, Postimees nr 79, 21.03.1934, 3.

¹⁰⁰⁷ RKA00 09.02.1932 nr 319-II Balti Päästeseltsi asjas, ERA.1356.2.105 (pagineerimata). Väljavõtte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1932. a lahendatud küsimusi*, 149–50.

¹⁰⁰⁸ Haldusaktide kehtivuse kohta vt lähemalt Johannes Kaiv, „Administratiiv-aktide muutmisest ja maksusetusest. 1. osa“, *Eesti Politsei*, nr 1 (jaanuar 1931): 16; Kliimann, *Administratiivakti teooria*, 252–58.

¹⁰⁰⁹ Tempelmaksude jm kohtukulude esimesed määrad kehtestati Eesti Ajutise Valitsuse poolt 08.01.1919 vastu võetud seadusega kohtumaksude ja -kulude kohta, RT 13.01.1919, 2, 3. Edaspidi määrasid vähehaaval tõsteti. Menetluskulude kohta vt lähemalt Kliimann, *Haldusprotsess*, 247–50.

¹⁰¹⁰ Kohtu- ja siseminister Ado Anderkopp Vabariigi Valitsusele, 08.11.1930, seletuskiri ja eelnõu, ERA.31.3.830, 1–7. „Üldkomisjon ei poolda kohtumaksude tõstmist“, Päevaleht nr 14, 15.01.1932, 6.

võeti pisut muudetud kujul ilma igasuguste aruteludeta vastu.¹⁰¹¹ Lõiv Riigikohtule esitatud kaebuselt oli 10 krooni, kuid menetlusabi („vaesusõiguse“, vn *право бедности*) andmisel võidi kaebaja kohtulõivu tasumisest vabastada (muudetud § 36 lg 1 p 3 ja lg 3). Menetlusabi võisid taotleda kõik isikud, kes suutsid kohtule tõendada, et neil puuduvad menetluses osalemiseks vajalikud vahendid (VTsKpS § 880–890).¹⁰¹² Kaebuse osalisel või täielikul rahuldamisel lõiv tagastati (AKK § 36 lg 2). 1932. aastani kaotaja pool vastaspoole kohtukulud (sh esindaja kulud) hüvitama ei pidanud (§ 36), edaspidi pidi kaotaja pool hüvitama kohtulõivu, tempelmaksu ja tunnistajatasud (muudetud § 36 lg 4), aga endiselt mitte esindaja kulud.

Kui kaebus esitati ilma ära kirjade ja kaebuses viidatud lisadeta, kaevatud haldusakti esitamata jätmist ei põhjendatud või kui tempelmaks oli tasumata, peatas vastuvõtja menetluse („jättis käiguta“, vn *оставил без движения вперед*) ja andis kaebajale seitse päeva puuduste kõrvaldamiseks (VTsKpS §-d 269, 270 ja 756; AKK 11³ lg-d 1 ja 2). Kui kaebaja ei kõrvaldanud puudusi määratud tähtjaks või kui kaebus oli esitatud tähtaega rikkudes, kaebusel puudus allkiri või esindajal puudus volitus, tagastas vastuvõtja kaebuse ning sellega menetlus lõppes (VTsKpS §-d 266 ja 755; AKK §-d 11² ja 11³ lg 3).¹⁰¹³ Enne 1929. aastat olid tagastamise alusteks veel kaebuses vastustaja nime ja „palvepunkti“ puudumine (VTsKpS § 266 p-d 1 ja 3). Riigikohus rakendas neid täiendavaid tagastamise aluseid ka pärast 1929. aasta seadusemuudatusi.¹⁰¹⁴ Samuti laiendas Riigikohus menetluse peatamise aluseid kohtulõivu mittetasumisele.¹⁰¹⁵ Artur-Tõeleid Kliimann kritiseeris menetluse peatamise ja kaebuse tagastamise aluste laiendavat tõlgendamist ja küsis retooriliselt, mis oli sel juhul üldse administratiivkohtu korra § 11² ja teiste 1929. aasta täienduste mõte.¹⁰¹⁶

Kaebuse tagastamise määru peale võis kaebaja esitada seitsme päeva jooksul era-kaebuse¹⁰¹⁷ otse halduskohtule, kellele oli kaebus adresseeritud (AKK § 11⁵). Era-kaebuse peale tehtud menetlusotsuses ei lahendatud asja sisuliselt, vaid otsustati ainult kaebuse vastuvõetavuse küsimus.

¹⁰¹¹ Riigikogu IV koosseisu IX istungjärgu protokollid nr 217, 02.02.1932, 3704, nr 220, 09.02.1932, 3734–3735, ja nr 222, 12.02.1932, 3745–3746. Tsiviil- ja kriminaalasjades tõsteti lõivusid sama aasta sügisel: Riigikogu poolt 18.11.1932 vastu võetud kohtumaksude ja -kulude seaduse muutmise seadus, RT 02.12.1932, 91, 695; jõustus 12.12.1932.

¹⁰¹² Menetlusabi reegleid muudeti Riigivanema 13.11.1935 dekreediga kehtestatud vaesusõiguse osas tsiviilkohtupidamise seaduse muutmise ja täiendamise seadusega, RT 22.11.1935, 99, 814; jõustus 02.12.1935.

¹⁰¹³ Kaebuses haldusakti kirjeldamata jätmise tagajärgi selgitati RKÜKo 07.06.1921. Avaldatud „Nr 3“, *Riigikohtu otsused* (1922), 7–9. Puuduste kõrvaldamise ja kaebuse tagastamise aluste kohta vt lähemalt Kliimann, *Haldusprotsess*, 250–59.

¹⁰¹⁴ Palvepunkti puudumise kohta nt RKAoo 18.12.1936 nr 346-I Eestimaa Ühiskasulise Seltsi asjas, ERA.1356.2.113 (pagineerimata). Väljavõte Jüri Valge, toim, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1936. a lahendatud küsimusi* (Siseministeeriumi administratiivala kirjastus, 1937), 30–31.

¹⁰¹⁵ RKÜKo 12/14/16/19.01.1935 nr 9 kohtupraktika ühtlustamise asjas (küsimus 1). Avaldatud „Nr 1“, *Riigikohtu 1935. aasta otsused* (Õigus, 1937), 1–9.

¹⁰¹⁶ Kliimann, *Haldusprotsess*, 256–57.

¹⁰¹⁷ Erakaebusteks nimetati kohtu menetlusotsuste peale (nt kohtualluvuse, taanduste, hagi tagamise vm küsimuses) esitatud kaebusi (täna sees mõistes määruskaebusi). Erakaebusi sai esitada ainult seaduses ette nähtud juhtudel. Vt nt RKAoo 26.05.1930 nr 645-I Jaan Sõrra asjas, ERA.1356.2.102 (pagineerimata). Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1930. a lahendatud küsimusi*, 34. Erakaebuste kohta tsiviilkohtumenetluses vt Konstantin Mikfeld, *Eesti tsiviil protsess ühes administratiiv protsessiga* (s.n., 1924), 31–32.

Kui puudustega kaebus oli jõudnud kohtusse, võis kohus asja menetlusse võtmise staadiumis ise anda tähtaja puuduste kõrvaldamiseks. Kui puudusi ei kõrvaldatud või need ei olnud kõrvaldatavad, jättis kohus kaebuse läbi vaatamata ja tagastas kaebuse. Veel jättis kohus kaebuse läbi vaatamata ja lõpetas menetluse, kui isik loobus kaebusest või kui kaebuse alus langes ära. Viimane juhtus siis, kui akti andnud haldusorgan ise või vaideorgan kaevatud akti kehtetuks tunnistas või seda kaebuse ajal muutis (AKK §-d 24 ja 25).¹⁰¹⁸

Õiguskindluse kaitseks oli taotleja kasuks antud jõustunud haldusakti hilisem muutmine või kehtetuks tunnistamine üldjuhul keelatud (VÜKS § 174).¹⁰¹⁹ August Rosentali asjas (1922) põhjendas Riigikohus keeldu õigusriigi põhimõttega ja viitas seejuures Paul Labandi ja Georg Jellineki teoste.¹⁰²⁰ Keelust oli siiski erandeid – haldusakti võis muuta, kui see oli vigane või seadusvastane või kui haldusakti aluseks olnud asjaolud hiljem muutusid või ilmnis uusi asjaolusid.¹⁰²¹ Anna Tõrvand-Tellmanni III asjas (1925) tõdes Riigikohus: „Kompetentse asutuse poolt seatud korras otsustatud asja, kui otsus asjaosalistele on teada antud, ei ole asutusel, ilma et uusi andmeid oleks juure tulnud ehk selleks seaduslik põhjus oleks, õigust uuesti otsustamisele võtta (Üld. Kub. Sead. § 174). Niisugune kord kaotaks usalduse ametiasutuste tegevuse vastu, ei kindlustaks küllaldaselt kodanikkude õigusi ja oleks lubamata õiguslise riigi korra juures“.¹⁰²² 1931. aastal selgitas Riigikohtu üldkogu, et kaalutusõiguse alusel antud õigustavad haldusaktid on küll üldiselt muutmatud, kuid üldhuvi riivavaid ebaseaduslikke akte võib haldusorgan muuta. Kohus märkis: „Iga ametiasutis peab järjest valvama, et temale usaldatud üldhuvide kaitse tegelikult saaks teostatud kooskõlas seadustega ja peab oma korraldusi parandama ja muutma, kui nad ei ole niisuguses kooskõlas ja käivad üldhuvide vastu või ähvardavad riivata üldhuvisid. Kui ametnik või ametiasutis on otsuse tegemisel seadusevastaselt toiminud, rikkudes [...] määrusi ja norme, [...] mis on antud üldistes avalikkudes rahva tervise, julge- ja heaoleku ning õigusliku korra kaitse ja kindlustamise huvides, siis ei või siin eraisik tugea juba omandatud õigusele, sest lubamatu oleks ohverdada üldhuve üksiku isiku huvidele.“¹⁰²³ Üldkogu tõi selliste üldhuvi kaitsvate normide näiteks teatud äridele (apteekidele, avalikele saunadele ja supelasutustele, võõrastemajadele), avalikele asutustele (kinodele, teatritele, rahvamajadele), liiklusvahenditele ja ehitistele kehtestatud ohutus- jm nõuded.

1936. aastal jõustunud administratiivmenetluse seadus sätestas umbes samad põhimõtted: jõustunud otsuseid, mille alusel oli isik omandanud õigusi, võis muuta ainult

¹⁰¹⁸ Vt nt RKAoo 03.11.1925 nr 92-II Vladimir Tšumikovi kodakondsuse II asjas, ERA.1356.2.576, 27–28p. Avaldatud „Nr 42“, *Riigikohtu otsused* (1926), 78–80.

¹⁰¹⁹ Vt RKAoo 03.11.1925 nr 94-II Boris Agapovi kodakondsuse II asjas, ERA.1356.2.545, 16–17. Formaalselt jõustunud haldusaktide muutmise võimaluste kohta vt lähemalt Kaiv, „Administratiivaktide muutmisest ja maksusetusest. 1. osa“, 16–18; Kliimann, *Administratiivakti teooria*, 259–61; Johannes Kaiv, „Administratiivaktide õigusjõust. 1. osa“, *Maaomavalitsus*, nr 1 (jaanuar 1935): 9–11; Kliimann, *Kehtiv haldusõigus*, 77.

¹⁰²⁰ Otsuses viidatud teosed olid Paul Labandi Staatsrecht II köide ja Georg Jellineki Gesetz und Verordnung.

¹⁰²¹ Vt nt RKAoo 30.10.1920 Johannes Saharovi asjas. Avaldatud „Nr 58“, *Riigikohtu otsused* (1921), 96–97.

¹⁰²² RKAoo 16.06.1925 nr 948-II Anna Tõrvand-Tellmanni III asjas, ERA.1356.2.1902, 31–32p. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 8.

¹⁰²³ RKÜKo 06.06.1931 nr 45. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1931. a lahendatud küsimusi*, 117–18.

isiku nõusolekul (§ 87). Asjaolude muutumisel võis haldusorgan teha uue otsuse (§ 91). Kõrgemalseisev asutus võis järelevalve korras muuta seadusvastaseid või muude puuduste tõttu tühiseid otsuseid (§ 88 lg 1). Valdkonna ministrid võisid muuta jõustunud otsuseid, „kui osutub võimatuks vältida teisiti olukorda, mis ähvardab inimeste elu või tervist või ähvardab tuua rasket rahvamajanduslikku kahju“. Sel juhul oli puudutatud isikul õigus nõuda riigilt muutmisega kaasneva otsese kahju hüvitamist (§ 89).

Menetlusse võtmisel kontrollis kohus kaebeõiguse olemasolu ja kohtu pädevust asja läbi vaadata.¹⁰²⁴ Muu hulgas hinnati, kas vaidlus üldse allus halduskohtule (mitte näiteks tsiviil- või kriminaalkohtule), kas konkreetse akti või toimingu peale sai kaevata ja kas kaebus oli esitatud õigele halduskohtule. Kaebeõiguse või pädevuse puudumisel, samuti esindajal volituse puudumisel (VTsKpS § 584)¹⁰²⁵ ning juhul, kui sama vaidlusküsimus oli juba lahendamisel vaidemenetluses (VTsKpS § 571 p 2),¹⁰²⁶ jäeti kaebus läbi vaatamata („kõrvaldati läbivaatamiselt“). Kaebuse vastu võtnud haldusorganil ei olnud õigust kohtu pädevuse või kaebeõiguse puudumise alusel kaebust tagastada ja Artur-Tõeleid Kliimann taunis teravalt vastupidist praktikat. Neid küsimusi pidi tema arvates lahendama kohus, mitte haldusvõim.¹⁰²⁷

Kaebuste läbivaatamiselt kõrvaldamise ja eespool kirjeldatud menetluse lõpetamise muude juhtude kohta peeti eraldi statistikat. Statistika avaldati ajakirjas *Õigus* (vt allpool viide 1320). Järgnevas käsitluses puudub vajadus neid aluseid eristada ning kõiki sisulise lahendita menetluse lõpetamise juhte nimetatakse kaebuse läbi vaatamata jätmiseks.

2.2.5.2. Asja läbivaatamine Riigikohtu administratiivosakonnas

Riigikohtu administratiivosakond langetas menetlusotsuseid (sh otsustas kaebuste menetlusse võtmist) ja vaatas asju sisuliselt läbi vähemalt kolmeliikmelises koosseisus (RKHS § 10). Kui osakonna liikmetest jäi kohtukoosseisu moodustamiseks puudu, komandeeris Riigikohtu esimees osakonda liikmeid teistest osakondadest (RKHS § 7; KS § 110 lg 1 ls 1). Eriseadus võis sätestada suurema kohtukoosseisu. Näiteks 1934. aasta valimisseaduste järgi lahendas valimiskaebusi viieliikmeline koosseis (vastavalt § 10 lg 2 ja § 11 lg 2). Põhimõttelist laadi küsimusi või seaduse tõlgendamisel lahkavamusi tekitanud kohtuasja võis eesistuja anda arutamiseks kogu osakonna koosseisule (KS § 109).¹⁰²⁸ Menetlusse võetud kaebuse asjaolud kandis istungil ette osakonna esimehe poolt määratud kohtunik (VTsKpS §-d 271; KS § 137). Administratiivosakonna istungil võis osaleda ja anda asja kohta arvamuse Riigikohtu prokurör või tema abi (VKS § 141; KS § 125 lg 2).

Haldusasja sisuline arutamine toimus avalikul kohtuistungil (VKS § 153 ja VTsKpS § 324; KS § 124). Teatud juhtudel – Kliimanni väitel eelkõige riigi- või ärisaladuse

¹⁰²⁴ Menetlusse võtmise kohta vt lähemalt Kliimann, *Haldusprotsess*, 253 ja 258–59.

¹⁰²⁵ Vt nt RKAoo 09.02.1932 nr 319-II Balti Päästeseltsi asjas, ERA.1356.2.105 (pagineerimata).

¹⁰²⁶ Vt nt RKAoo 17.12.1929 nr 647-II Eduard Pfaffi asjas, ERA.1356.2.101 (pagineerimata). Väljavalde Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1929. a lahendatud küsimusi*, 32. Vaide- ja halduskohtumenetluse vahekorra kohta vt ka Maddison, „Administratiivkohtukord ja kaebamine administratiiv- või alluvas korras“, 458–59; Kliimann, *Haldusprotsess*, 135.

¹⁰²⁷ Kliimann, *Haldusprotsess*, 251–52.

¹⁰²⁸ Enne kohtute seadustikku puudus vastav õigusnorm, kuid kujunenud praktikat sooviti samade põhimõtete järgi normeerida kohtukorralduse eelnõus. *Uue kohtukorralduse alused*, 30–31; *Kohtukorralduse seadus: eelkava* (Kohtuministeeriumi Kodifikatsiooni osakond, 1928), 26–27.

kaitseks¹⁰²⁹ – võis kohus kuulutada istungi kinniseks (AKK § 17 ja VTsKpS § 325). Korraldavad istungid asjade menetlusse võtmise, erakaebuste lahendamise ja muude menetlusküsimuste otsustamiseks olid kinnised (VKS § 152). 1935. aastal selgitas Riigikohtu üldkogu, et kohus ei tohi küll asju ilma poolteta sisuliselt lahendada, kuid korraldavaid istungeid peetakse ilma menetlusosalisteta.¹⁰³⁰ Protokolliti üksnes avalikud istungid. Viimane on ka loogiline, kuna ainult seal esitasid pooled argumente.

Pooltele saadeti kohtukutsed vähemalt seitse päeva enne istungit (AKK §-d 14 ja 15). Taas võis eriseadus teha erandeid ja nii välistasid näiteks 1934. aasta valimisseadused poolte kutsumise (vastavalt § 10 lg 2 ja § 11 lg 2). Kui kutset ei õnnestunud kätte toimetada, jäeti kutse kohaliku politseikonstaabli kätte (VTsKpS § 285). Menetlusosalise mitteilmumine ei takistanud asja sisulist läbivaatamist (AKK § 18).

Asja sisulisel arutamisel võisid pooled ise või esindaja vahendusel anda kohtule seletusi ja esitada tõendeid (§ 18). Kliimanni väitel oli halduskohtus *iura novit curia* põhimõtte kitsam kui tsiviilkohtus ning pooltel oli kohustus selgitada ka õiguslikke argumente.¹⁰³¹

Administratiivosakonna esimehe Peeter Puusepa hinnangul ei olnud halduskohtumenetluse eesmärk mitte tõe leidmine, vaid rahu jalule seadmine.¹⁰³² Tõesti oli halduskohtu peamine funktsioon kaitsta isikuid, kelle arvates nende õiguslikke või varalisi huve oli haldusvõim seadusvastaselt riivanud.¹⁰³³ Samas väitis Kliimann, et ka halduskohtumenetluses taotleti materiaalse tõe tuvastamist.¹⁰³⁴ Ilmselt oli mõlemal õigus ja halduskohtu otsusega loodi ühelt poolt õigusrahu, teisalt otsiti aga selleski menetluses tõde toimunu kohta ning nende kahe eesmärgi vastandamine, nagu tegi seda Puusep, pole tingimata vajalik.

Erinevalt tsiviilkohtumenetlusest ei olnud halduskohtumenetlus võistlev, vaid uuriv. Halduskohtul oli õigus omal algatusel tõendeid koguda (AKK § 20) ning kohus ei olnud seotud poolte esitatud tõendite (§ 21), tõenduslike kokkulepete ega asjaolude omaksvõtuga (§ 19).¹⁰³⁵ Uurimis põhimõtet kui üht halduskohtumenetluse nurgakivi toonitas kohtuminister Jaakson juba 1919. aasta aprillis Asutavale Kogule peetud ettekandes.¹⁰³⁶ Riigikohus tõdes, et teatud juhtudel on kohtul kohustus ise tõendeid koguda – näiteks kui pooled loobusid istungil tunnistajate ülekuulamisest, kuid ülekuulamine oli vajalik

¹⁰²⁹ Kliimann, *Haldusprotsess*, 264–65.

¹⁰³⁰ RKÜKo 12/14/16/19.01.1935 nr 9 kohtupraktika ühtlustamise asjas (küsimus 3). Avaldatud „Nr 1“, *Riigikohtu otsused* (1937), 1–9.

¹⁰³¹ Kliimann, *Haldusprotsess*, 267. Üldse tõendamise kohta halduskohtumenetluses vt samas, 268–74.

¹⁰³² Puusep, „Administratiivkohtu korraldus“, 236.

¹⁰³³ Vt Eugen Maddison, „Seaduse jõusse astunud korraldused ja kohus“, *Eesti Politseileht*, nr 28 (juuli 1928): 402; Palvadre, „Tsiviil- ja administratiivkohtu vahekorra korraldamine TKS eelnõus“, 19; Kliimann, *Haldusprotsess*, 148.

¹⁰³⁴ Vt Kliimann, *Haldusprotsess*, 291–92.

¹⁰³⁵ Uurimis põhimõtte olemuse ja rakendamise kohta halduskohtumenetluses vt Kliimann, „Normitehnikast administratiivprotsessiõiguses“, 99–100; Kliimann, *Haldusprotsess*, 262–73, 268–69, 274 ja 291. Samuti Pilving, „Eesti halduskohtumenetluse loomine ja areng enne II maailmasõda“, 664.

¹⁰³⁶ Asutava Kogu I istungjärgu protokoll nr 4, 26.04.1919, 146–147. Uurimis põhimõtet töid halduskohtumenetluse teemalistes kirjutistes esile veel nt Puusep, „Administratiivkohtu korraldus“, 240; Maddison, „Riigikohus kui kohtu instants administratiivasjus“, 475; Palvadre, „Court aperçu sur les possibilités réservées en Estonie aux personnes privées pour protéger leurs intérêts contre les actes des pouvoirs administratifs“, 329.

asjaolude väljaselgitamiseks.¹⁰³⁷ Ernst Turmanni asjas (1926) nentis Riigikohus, et kaebust sisuliselt läbi vaadates on kohus „õigustatud ja kohustatud kaaluma“ kaevatud haldusakti aluseks olnud asjaolusid. Tõendite kogumise õigus ei tähendanud siiski, et kohtul oli kohustus seda igal juhul teha. Kohus ei olnud seotud poolte taotlustega ja otsustas omal äranägemisel, milliseid tõendeid uurida. Kohus võis näiteks jätta kaebaja tunnistaja kohtusse kutsumata, kui kohtu arvates oli otsuse langetamiseks tõendeid piisavalt.¹⁰³⁸

Kohtuotsus pidi olema seaduslik ja põhjendatud või kui kasutada seaduse sõnastust, siis kohus tegi otsuse „oma sisemise äratundmise järele, mis seaduse ja kogu asjaolude peale peab põhjuma“ (AKK § 21 ls 1). Kõik kohtunikud töötasid ametisse astudes, et täidavad oma ülesandeid ausalt ning mõistavad kohut õiglaselt „seaduse ja oma südame-tunnistuse järele“ (VKS § 225).¹⁰³⁹ Eduard Berendts võttis kohtu rolli õigusriigis kokku järgmiste sõnadega: „[A]inult seadusetundjad ja seaduseaustajad kohtunikud võivad õigusetegijad olla, s.o loogiliselt ja grammatiliselt õigete seletuste abil, oma õigustunde ja õigluse nõuetest arusaamisest juhitud, hinnata vahekordasid, tegusid, põhjusi ning kavatsuste teostamise katseid ja positiivse seaduse mõõdupuud tarvitada.“¹⁰⁴⁰

Kohtuotsuses esitati kõigepealt kaevatud haldusakti ja kaebaja väidete kokkuvõte, millele järgnes vormel „asja arutanud, poolte seletused ja prokuröri arvamuse kuulanud, leiab Riigikohus: ...“. Viide poolte seletustele lisati juhul, kui pooled osalesid istungil. Prokuröri arvamust otsuses ei kajastatud, vaid see sisaldus kohtuistungil protokolllis. Vormelile järgnenud põhjenduses viidati asjassepuutuvatele õigusnormidele ning menetluse käigus tuvastatud asjaoludele, millel kohtu otsus rajanes (VTsKpS § 339 ja § 711 p 2). Kohtu järeldus oli järeldus süllogismis, milles võrreldi tuvastatud asjaolusid (väike eeldus) normi hüpoteesiga (suur eeldus).¹⁰⁴¹ Kohus pidi kaaluma kõiki poolte väiteid, kuid mitte kõigis detailides ja kohtuotsuses ei pidanud andma hinnangut kõigile poolte esitatud tõenditele.¹⁰⁴²

Kaebus lahendati haldusakti andmise ajal kehtinud materiaalsoiguse normide alusel.¹⁰⁴³ Seaduste tõlgendamine oli normeeritud. Kohus pidi otsuse langetama kehtiva seaduse täpse mõtte järgi (vn *по точному разуму*) ning seaduse ebaselguse, ebapiisavuse või seaduses sisalduva vastuolu korral rajama otsuse seaduse üldmõttele (vn *общий смысл закона*) (VTsKpS § 2). Vene valitsev senat lubas ajaloolise ja süstemaatilise tõlgendamismeetodi kasutamist, kuid rõhutas grammatilise tõlgenduse ülimuslikkust ja nõudis selge seadusenormi kohaldamist ka juhul, kui kohus leidis, et kohaldamine oleks

¹⁰³⁷ Vt nt RKAoo 05/26.11.1929 nr 638-I Johannes Ratasepa ja Jaan Virkepuu asjas, ERA.1356.2.851, 8–8p. Avaldatud „Nr 63“, *Riigikohtu 1929. aasta otsused* (Õigus, 1930), 85–86. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1929. a lahendatud küsimusi*, 86.

¹⁰³⁸ Vt nt RKAoo 12.03.1935 nr 28-I Võisiku vallavalitsuse asjas, ERA.1356.2.111 (pagineerimata). Väljavõte Jüri Valge, toim, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1935. a lahendatud küsimusi* (Siseministeeriumi administratiivala kirjastus, 1936), 134.

¹⁰³⁹ Vandetõotuse tekst kehtestati Asutava Kogu seadusandliku delegatsiooni poolt 17.12.1919 vastu võetud vandevormelitega, RT 05.01.1920, 1, 5. Kohtute seadusega (§ 196 lg 1) lühendati vandetõotuse teksti ja vastav osa kõlas: „[...] oma südame-tunnistuse järgi kohtumõistmist teostada kooskõlas Põhiseaduse ja seadustega“.

¹⁰⁴⁰ Berendts, „Eesti Vabariigi Riigikohus ja 1920. a. põhiseaduse printsiibid. 1. osa“, 43.

¹⁰⁴¹ Vt Адольф Х. Гольмстен, *Учебник русского гражданского судопроизводства*, 5-е изд., испр. и доп (б. и., 1913), 263 ja 257.

¹⁰⁴² Vt Тютрюмов, *Устав гражданского судопроизводства*, 1327–28.

¹⁰⁴³ Kohtuotsuse aluseks olevate normide kohta vt lähemalt Kliimann, *Haldusprotsess*, 298–99.

ebaõiglane või vastuolus seadusandja tahtega.¹⁰⁴⁴ Vene senati praktikale toetudes väitis Karl Gyldenstubbbe, et kui normi sõnastus on selge, langeb normi eesmärk kokku normi sõnasõnalise tähendusega ja normile ei saa anda tähendust, mis lähtub normi arvatavast eesmärgist.¹⁰⁴⁵

Riigikohus muutis tõlgendamismeetodite hierarhiat ja tõstis esile teleoloogilise meetodi. 1925. aasta otsuses Abramovite asjas sedastas Riigikohtu administratiivosakond, et „seaduse tõlgendamine peab kooskõlastama seaduse sihiga“; kohus jättis kõrvale normi grammatilise tähenduse ning tõlgendas normi kooskõlas teiste sätete ja seaduse eesmärgiga.¹⁰⁴⁶ Selle tegevuse juures viitas kohus lisaks tsiviilkohtupidamise seadusele Balti eraseaduses (sissejuhatuses § XVI)¹⁰⁴⁷ sisaldunud tõlgendusreeglile. Viimase järgi pidi kohus esmalt lähtuma sõnade tähendusest, eelistades üldtähendust eritähendusele ja harilikku tähendust kujundlikule. Viimaseid võis arvesse võtta juhul, kui üld- või harilik tähendus oli ilmselt vastuolus seaduse aluste ja eesmärgiga.

Veel kasutas Riigikohus ajaloolist tõlgendamismeetodit ning viitas veneaegsete ja Riigikogu seaduste ettevalmistavatele materjalidele (seletuskirjadele, protokollidele jm-le).¹⁰⁴⁸ 1922. aastal palus Riigikohtu esimees Kaarel Parts Riigikogult, et Riigikohutule saadetak Riigi Teatajas avaldatud seaduset ettevalmistavad materjalid (seletuskirjad, ettepanekud, seletusi sisaldavad komisjoni ja Riigikogu protokollid jm). Parts selgitas, et „tihti ei ole võimalik seaduse õiget mõtet muidu kätte saada, kui tema aluseks ettetoodud motiivide varal“. Riigikogu esimees lubas palve täita.¹⁰⁴⁹ Seega kasutas halduskohus kõiki klassikalisi tõlgendamismeetodeid: grammatilist, süstemaatilist, ajaloolist ja objektiivteleoloogilist tõlgendamist. Lisaks seaduste ettevalmistavatele materjalidele võidi juba Vene valitseva senati praktika põhjal tõlgendusallikatena kasutada kassatsioonikohtu avaldatud kohtuotsuseid (vrd VTsKpS § 815) ning õigusteadlaste arvamusi.¹⁰⁵⁰ Riigikohus viitas aegajalt nii Vene valitseva senati kohtuotsustele kui ka õiguskirjandusele.¹⁰⁵¹

Suulise arutamise järel eraldus kohus nõupidamistuppa, kus kõrvaliste isikute (sh menetlusosaliste ja prokuröri) juuresolekuta langetati otsus (VTsKpS § 693; KS § 139).¹⁰⁵² Otsustati häälteenamusega (VTsKpS § 698). Kohtunik võis otsuse allkirjastamiseni

¹⁰⁴⁴ Vt Тютрюмов, *Устав гражданского судопроизводства*, 178–79.

¹⁰⁴⁵ Gyldenstubbbe, „Kohtunikude sõltumatus PS-e ja KS-e seisukohast“, 226.

¹⁰⁴⁶ RKAoo 31.03.1925 nr 607-I Abramovite asjas, ERA.1356.2.5652, 19–20. Avaldatud „Nr 23“, *Riigikohtu otsused* (1926), 44–45.

¹⁰⁴⁷ Владимир Буковский, *то́м, Свод гражданских узаконений губерний Прибалтийских: с продолжением 1912–1914 г.г. и с разъяснениями: В 2 томах*, Издание неофициальное, I (s. n., 1914), 8–9.

¹⁰⁴⁸ Vt nt RKÜKo 15.01.1923 August Villmanni asjas. Avaldatud „Nr 1“, *Riigikohtu otsused* (1924), 3–6. RKAoo 26.02.1926 nr 569-II Marta Thieli asjas, ERA.1356.2.644, 14–15. Avaldatud „Nr 15“, *Riigikohtu otsused* (1927), 23–24. RKAoo 21.09/05.10.1928 A/s Royal-Filmi asjas. Avaldatud „Nr 43“, *1928. aasta Riigikohtu otsused* (Õigus, 1929), 63–66. RKAoo 12.02.1929 nr 217-I Jaan Kerge asjas, ERA.1356.2.9992, 13–14. Avaldatud „Nr 16“, *Riigikohtu otsused* (1930), 24–25.

¹⁰⁴⁹ Kaarel Parts Riigikogule, 25.01.1922, ERA.1356.1.151 (pagineerimata). Juhan Kukkk Riigikohtu esimehele, 02.02.1922, ERA.1356.1.151 (pagineerimata).

¹⁰⁵⁰ Vt Тютрюмов, *Устав гражданского судопроизводства*, 191, 199 ja 1545. Senati otsuste siduvuse kohta vt Anepaio, „1889. aasta justiitsseadused – Eesti peaaegu et esimene põhiseadus“, 99–100.

¹⁰⁵¹ Vt nt RKÜKo 01.10.1932 Soome lahes Eesti tollijurisdiktsiooni asjas. Avaldatud „Nr 3“, *Riigikohtu 1932. aasta otsused* (Õigus, 1934), 8–15; sama Anepaio, *Riigikohus*, 57–64.

¹⁰⁵² Otsuse langetamise ja kuulutamise kohta vt lähemalt Kliimann, *Haldusprotsess*, 300–301.

lisada sellele eriarvamuse (VTsKpS § 703). Otsuse resolutsioon kuulutati samal istungil või teatati istungil hilisema kuulutamise päev (VTsKpS §-d 700 ja 702). Viimasel juhul kandis kohtuotsus kaht kuupäeva – suulise arutamise ja otsustamise oma. Kohtuotsuse motiivid tuli üldjuhul avaldada kahe nädala jooksul resolutsiooni kuulutamisest (VTsKpS § 713). Motiveeritud otsuse ärakiri saadeti vastustajast haldusorganile teadmiseks ja vajadusel täitmiseks (AKK § 26). Kaebajatel ja nende esindajatel oli võimalus otsusega tutvuda kohtu kantseleis või saada mõnekümnesendise kantseleimaksu eest otsuse ärakiri (VTsKpS § 715). Eriarvamusele jäämist ega eriarvamuse sisu ei avaldatud.¹⁰⁵³

Asja sisulise arutamise tulemusel halduskohus kas rahuldab kaebuse või jättis rahuldamata („jättis tagajärjeta“). Rahuldamisel võis kohus kaevatud haldusakti tervikuna või osaliselt kehtetuks tunnistada ning vajadusel kirjutada haldusorganile ette teha toiming või langetada uus otsus (AKK § 22 p 2). Viimasel juhul kohtuotsus ei asendanud tühistatud haldusakti, vaid andis suunised haldusorganile uue otsuse tegemiseks.¹⁰⁵⁴ Ühingu registreerimise vaidlustes võis Riigikohus eriseadusest tulenevalt ühingu või selle põhikirjamuudatuse ise registreerida (ÜRegS § 11). Kuigi kohus ei olnud seotud kaebuses sisalduvate argumentidega (AKK §-d 19–21), ei võinud kohtuotsus väljuda kaebuse piiridest.¹⁰⁵⁵ Kliimann pidas selle võistleva protsessi põhimõtte (VTsKpS § 332) rakendamist halduskohtumenetluses vääraks.¹⁰⁵⁶

Riigikohtu administratiivosakonna poolt esimese astmena tehtud lahendid ei olnud edasikaevatavad. 1922. aasta õigusteadlaste päeval osalejad toetasid riigikohtunike Johan Arro ja Kaarel Partsi ettepanekut muuta Riigikohus kõigis asjades kassatsiooniastmeks ning anda kõrgemate haldusorganite peale esitatud kaebuste lahendamine Riigikohtu asemel Kohtupalatile.¹⁰⁵⁷ Hierarhiliselt korraldatud instantse taheti kujundada kasvõi Riigikohtu siseselt. 1923. aasta kohtutegelaste nõupidamisel soovitas kohtuministeeriumi ametnik Johan Reinhold Riigikohtu üldkoosoleku ja osakondade pädevuse eristamist. Tema arvates võinuks asjades, milles Riigikohus oli esimene aste, üldkoosolek lahendada edasikaebusi osakonna otsuste peale.¹⁰⁵⁸ 1924. aasta õigusteadlaste päeval märkis Riigikohtu prokurör Richard Rägo (aastast 1936 Räägo), et halduskohtu menetlus ministeeriumide peale esitatud kaebuste läbivaatamisel peaks olema kaheastmeline.¹⁰⁵⁹ Mingeid muudatusi siiski tegema ei asutud. Muu hulgas ei sisaldanud sellekohaseid ettepanekuid kohtuministeeriumi poolt 1924. aastal avaldatud uue kohtukorralduse alused.¹⁰⁶⁰ Põhjus võis peituda soovimatuses kohtute töökoormust suurendada. 1920. aastate esimeses pooles oli Riigikohtu administratiivosakond pidevalt ülekoormatud.¹⁰⁶¹

Eelneva põhjal võib väita, et poliitiliste põhivabaduste kaitseks kasutatud halduskohtumenetlus oli üldiselt põhjalikult reguleeritud. Administratiivkohtu kord ei olnud

¹⁰⁵³ Vt Anepaio, *Anton Palvadre*, 353 (viide 3).

¹⁰⁵⁴ Vt Kliimann, *Haldusprotsess*, 292–93.

¹⁰⁵⁵ Vt Puusep, „Administratiivkohtu korraldus“, 238–39.

¹⁰⁵⁶ Kliimann, „Normitehnikast administratiivprotsessiõiguses“, 100.

¹⁰⁵⁷ Vt Erne, *Eesti õigusteadlaste päevad 1922–1940*, 56–58.

¹⁰⁵⁸ Kohtutegelaste 11.–12.05.1923 nõupidamise protokoll, ERA.76.1.204, 49; sama ERA.1356.1.68 (pagineerimata).

¹⁰⁵⁹ Erne, *Eesti õigusteadlaste päevad 1922–1940*, 85–86.

¹⁰⁶⁰ Vt nt Parts Riigikogule, 13.12.1921, ERA.80.1.1265, 1; Parts Riigikogu juhatajale, 03.03.1923, ERA.80.2.1599, 2–2p.

küll eriti mahukas, kuid suur hulk menetlusnorme tulenes teaduslikult põhjalikult läbi töötatud ja rikkaliku rakenduspraktikaga Vene tsiviilkohtupidamise seadusest. Kõige hõredam oli uurimispõhimõtte regulatsioon, kuna olemuselt võistlev tsiviilkohtumenetlus seda ei norminud. Seadusega oli tagatud poolte osavõtt asja sisulisest arutamisest, suuliste selgituste ja kirjalike tõendite esitamise võimalus ning kohtupidamise avalikkus. Kohus oli tõendite hindamisel vaba ja kohtul oli kohustus asjaolud kaebuse lahendamiseks piisaval määral ise välja selgitada.

2.2.6. Haldusakti kehtivuse kontroll halduskohtus

Asja sisuliselt otsustades kontrollis kohus haldusaktide ja toimingute õiguspärasust ehk teisisõnu nende kehtivust.¹⁰⁶² Teoorias eristati haldusakti tühisust ja vaieldavust (kehtetuks tunnistatavust). Esimesel juhul oli haldusakti õigusvastasus nii oluline ja nii ilmne, et akt oli automaatselt ja algusest peale igasuguse õigusjõuta. Tühisust sai kohus üksnes tunnustada või siis teoreetiliselt loobuda menetlemisest viitega asjaolule, et tühist akti pole võimalik kehtetuks tunnistada.¹⁰⁶³ Vaieldavuse korral võis kohus tunnistada haldusakti kehtetuks (AKK § 22) (kohtuotsustes kasutati väljendit „äramuuta“, hiljem „tühistada“). Õiguskindluse huvides eeldati, et vigane haldusakt pole tühine, vaid vaieldav. Johannes Kaivi väitel ei olnud 1935. aastaks Eesti halduskohtute praktikas olnud ühtki tühisuse tunnustamise ega tühisuse tõttu kaebuse läbi vaatamata jätmise juhtu.¹⁰⁶⁴

Kohtul oli haldusakti vigade hindamisel teatav kaalumisruum. Ebaolulistele vigadele juhtiti otsuse motiivides tähelepanu, kuid nende pärast ei tarvitsenud kohus haldusakti kehtetuks tunnistada. Artur-Tõeleid Kliimanni arvates tuli kahtluste korral eeldada vigade olulisust. Ta nimetas kurioosseks kohtu enese poolt oluliseks nimetatud vigade (kaitseisukorra otsuses tähtja puudumise) arvestamata jätmist Vene-Balti Laevatehase sekvestri asjas (1926).¹⁰⁶⁵

Haldusakti kehtetuse põhjuseks võisid olla erinevad vormilised ja sisulised vead. Esimesed tähendasid akti andmisel pädevus-, menetlus- või vorminõuete rikkumist. Sisulise veaga oli tegemist siis, kui kaevatud akti sisu või eesmärk (toona kasutati põhiliselt terminit „siht“) ei olnud kooskõlas kehtiva õiguse või õiguse üldpõhimõtetega.¹⁰⁶⁶ Haldusakti vigade eriliik olid kaalutlus- ehk diskretsioonivead.

2.2.6.1. Vormivigade kontroll

Pädevus- ehk kompetentsivead esinesid juhul, kui haldusakti andis organ, kel puudus selleks esemeline või territoriaalne pädevus (välispädevus). Samuti oli akt vigane, kui haldusakti menetles ametnik, kel puudus selleks vastav volitus (sisepädevus). Haldusorgani

¹⁰⁶² Vaidluse eseme kohta halduskohtumenetluses vt lähemalt Kliimann, *Haldusprotsess*, 267–68.

¹⁰⁶³ Administratiivaktide õigusjõu kohta vt lähemalt Kaiv, „Administratiiv-aktide muutmise ja maksvususest. 1. osa“, 18 jj; Kliimann, *Administratiivakti teooria*, 252–58; Kaiv, „Administratiivaktide õigusjõust. 1. osa“, 11 jj.

¹⁰⁶⁴ Johannes Kaiv, „Administratiivaktide õigusjõust. 3. osa“, *Maaomavalitsus*, nr 3 (märts 1935): 35.

¹⁰⁶⁵ Kliimann, *Haldusprotsess*, 306–7; Kliimann, *Haldusõiguse üldosa*, 202.

¹⁰⁶⁶ Haldusakti vigade kohta vt lähemalt Kaiv, „Administratiiv-aktide muutmise ja maksvususest. 2. osa“, Kliimann, *Administratiivakti teooria*, 255; Juhan Vaabel, *Eesti riigi-maksundusõiguse põhi-probleeme: riigi-maksundusõiguse normistiku ehitus ja rakendus* (Akadeemiline Kooperatiiv, 1934), 152–63; Kaiv, „Administratiivaktide õigusjõust. 3. osa“, 36 jj; Kliimann, *Haldusprotsess*, 60–61 ja 305–6; Kliimann, *Haldusõiguse üldosa*, 202–4.

pädevus määrati seadusega ja haldusorganile olid lubatud ainult seadusega sõnaselgelt ette nähtud või organi kaalutusõiguse piiresse jäävate toimingute tegemine. Kaiv arvas, et kui seadus volitas mingit asutust üldsõnaliselt (nt politseid), võis kõrgema astme asutus teha toiminguid madalama astme asutuse eest, kes sisekorra järgi vastavaid toiminguid tavapärastelt tegi. Kõigil muudel juhtudel tohtis akti anda või toimingu sooritada ainult konkreetne volitatud haldusorgan.¹⁰⁶⁷

Kaiv arutles samuti haldusakti kehtivuse üle olukorras, kus akti andnud ametniku ametisse nimetamine oli tühine või vaieldav. Esimesel juhul (mida Kaiv pidas ainult teoreetiliselt võimalikuks) oli haldusakti tema arvates igasuguse õigusjõuta, sest selle andja oli sisuliselt eraisik. Kaiv mõõnis, et erakorralistel asjaoludel (nt revolutsiooni, mässu, katku ajal), kui harilikust seaduslikust korrast kinnipidamine oli võimatu, võis siiski ka selliseid akte lugeda kehtivaks. Teisel juhul olevat haldusakt kehtiv seni, kuni selle andnud ametniku volituste küsimus on selgeks vaieldud. Vastupidine seisukoht toonuks Kaivi sõnul kaasa segaduse ja kahjustanuks avalikkuse korda.¹⁰⁶⁸ Sellist lähenemist kinnitas Riigikohus Hellamaa vallasekretäri asjas (1929). Kohus leidis, et haldusorgani pädevuse piires antud ebaseaduslik haldusakt (seaduse nõuetele mittevastava vallasekretäri ametisse nimetamine) kehtis kuni selle peale esitatud protesti lahendamiseni halduskohtus. Pädevust ületav haldusakt olnuks kohtu kinnitusel aga algusest peale kehtetu.¹⁰⁶⁹

Menetlusvigadena nimetati kirjanduses võimalikke protseduurireeglite, näiteks kollektiivorgani koosoleku toimumisaja ja -koha, kvoorumi ja hääleteenamuse nõuete ning asutuste vahelise kooskõlastamiskorra rikkumisi, samuti haldusakti teatavaks tegemata jätmist adressaadile, haldusakti toetumist valedele või ebapiisavatele asjaoludele ning huvide konflikti haldusakti andnud ametnikul.¹⁰⁷⁰ Ametniku poolt huvide konfliktis tegutsemine võis ühtlasi olla üldhuvi üliluslikkuse (*salus rei publicae*) põhimõtte rikkumine ehk haldusakti sisuline viga (vt allpool 2.2.6.2).

1936. aastani puudus üldine kord haldusakti teatavastegemiseks adressaadile ja seda osa menetlusest reguleerisid eriseadused. Näiteks tuli ühingu registreerimisest keeldumise otsuse ärakiri avaldajatele kätte toimetada (ÜRegS § 12). Alles 1936. aasta administratiivmenetluse seadus sätestas, et otsused toimetatakse asjaosalistele kätte kirjalikult ning et isikul on õigus saada tema juuresolekul tehtud suulisest otsusest kirjalik ärakiri (§ 80).

Tänases mõistes üldist ärakuulamisõigust tollased seadused ei taganud. Siiski sätestas 1936. aasta administratiivmenetluse seadus, et kui olemasolevatest andmetest ei piisanud, pidi ametiasutus välja selgitama otsustamiseks vajalikud asjaolud ning menetlusaluselt isikult selgitust küsides tuli võimaldada isikul kaitsta oma õigusi (§-d 49 lg 2 ja 50).

Menetlusveaks võidi lugeda veel haldusakti andmise tähtaja rikkumist või mõistliku menetlusa ja ületamist. Viimast mõistet ei kasutatud, kuid Riigikohus tuletas Vene 1811.

¹⁰⁶⁷ Kaiv, „Administratiiv-aktide muutmise ja maksusetusest. 2. osa“, 89; Kaiv, „Administratiiv-aktide õigusjõust. 3. osa“, 36–37.

¹⁰⁶⁸ Kaiv, „Administratiiv-aktide muutmise ja maksusetusest. 2. osa“, 94–96; Kaiv, „Administratiiv-aktide õigusjõust. 5. osa“, 71–72.

¹⁰⁶⁹ RKA00 03.12.1929 nr 1071-I Hellamaa vallasekretäri asjas, ERA.1356.2.926, 5–6p. Avaldatud „Nr 66“, *Riigikohtu otsused* (1930), 88–90.

¹⁰⁷⁰ Menetlusvigade kohta vt lähemalt Kaiv, „Administratiiv-aktide muutmise ja maksusetusest. 2. osa“, 92–96; Johannes Kaiv, „Administratiivaktide õigusjõust. 4. osa“, *Maaomavalitsus*, nr 4 (aprill 1935): 62; Kaiv, „Administratiivaktide õigusjõust. 5. osa“, 70–73.

aasta ministeeriumide seadusest¹⁰⁷¹ ametiasutuste üldise kohustuse nende võimkonda kuuluvaid haldusasju lahendada (§-d 156–157 ja 208) ning teha seda põhjendamatute viivitusteta (§ 196).¹⁰⁷²

Vorminõuded puudutasid haldusaktide kirjalikku vormi, allkirjastamist ja teatud osiste, sh põhjenduste esitamist. Kuni administratiivmenetluse seaduse jõustumiseni 1936. aastal puudusid üldised eeskirjad haldusaktide vormi kohta. Põhiseadus nõudis Vabariigi Valitsuse ja riigipea õigusaktidelt kirjalikku vormi ja sätestas allkirjastajad (§ 66; alates 1934 § 61; alates 1938 §-d 42, 55 jm). Tsaariaegsed haldusmenetluse reeglid kirjutasid ette teatud nõudeid haldusaktide vormile, kuid kõiki neid reegleid praktikas ei järgitud.¹⁰⁷³ Anton Palvadre soovitas juba 1925. aastal seadusega reguleerida haldusaktide vormistamist, teatavakstegegimist ja vaidlustamise üldise korra.¹⁰⁷⁴ Administratiivmenetluse seaduse järgi pidi haldusmenetluse sisuline lahend (otsus) olema võimalusel vormistatud kirjalikult ning sellele kirjutas alla otsuse teinud ametnik (§ 78 lg 1). Suulise otsuse puhul tuli otsuse kuupäev, sisu ja adressaadile teatavakstegegimise aeg märkida asja toimikusse (resolutsioon) (§ 78 lg 2). Kõik vormivead ei tarvitsenud mõjutada akti kehtivust – näiteks ei muutnud maksuotsuses õigusliku aluse või vaidlustamise korra mainimata jätmine otsust kehtetuks.¹⁰⁷⁵

Enne 1936. aastat sisaldas põhjendamise nõue eriseadustes või tulenes teatud otsuste põhjendamise kohustus kohtupraktikast. Ühingu, seltside ja nende liitude registreerimise seadus nõudis registreerimisest keeldumise üksikasjalikku põhjendamist (§ 11). Alates Vilbergide (1925) ja Ernst Turmanni (1926) lahenditest nõudis Riigikohus väljasaatmisotsuste põhjendamist (vt allpool 3.5.2.5 ja 3.5.2.6). 1928. aastal sedastas Riigikohus, et tegevusloa andmisest keeldumist tuleb põhjendada, kuna võimalikke kaebusi lahendavad organid ei saa muidu hinnata keeldumise õiguspärasust.¹⁰⁷⁶ Ühes teises sama aasta lahendis kinnitas Riigikohus taas, et halduskohtusse kaevatavad haldusorganite otsused peavad olema põhjendatud, sest muidu on kohtul võimatu nende seaduspärasust hinnata.¹⁰⁷⁷ Selles asjas vaidlustati ümberkruntimisotsust maareformi käigus. Administratiivkohtu korra 1929. aasta muudatuste järgi (§ 11¹ lg 1 ls 3) ei pidanud siiski kõik kaevatavad haldusaktid sisaldama motiive ja haldusorgan võis riive põhjendused avaldada alles kohtule. Administratiivmenetluse seadusega hakkas kehtima üldine haldusaktide põhjendamise nõue (AMS § 77 lg 1). Kümnendi lõpus seletas Artur-Tõeleid Kliimann haldusakti põhjendamise olulisust üliõpilastele nii: „Alles motiivist nähtub, kas haldusasi on lahendatud õieti, kas on peetud silmas kehtivas õiguses ilmnevaid

¹⁰⁷¹ Vene 1811. aasta ministeeriumide seadus, „Учреждение министерств“, *Свод Законов Российской Империи*, toim Иван Д. Мордухай-Болтовский, Т. 1 (Деятели, 1912), 162–303.

¹⁰⁷² Vt RKAoo 11.12.1928 nr 538-II Hugo Traumanni, nr 539-II Alma Pajo, nr 544-II Bernhard Jürgensi, nr 546-II Balduin Eskensoni, nr 549-II Eduard Eicheni, nr 550-II Ida Eicheni ning nr 672-II Senta Treffneri asjades, kõik ERA.1356.2.98 (pagineerimata). Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1928. a lahendatud küsimused*, 9. Otsused puudutasid rahvuse muutmist isikutunnistusel.

¹⁰⁷³ Vt Kaiv, „Administratiivaktide õigusjärg. 4. osa“, 61.

¹⁰⁷⁴ Vt „IV õigusteadlaste päev“, Vaba Maa nr 87, 17.04.1925, 4; „Neljas õigusteadlaste päev“, Postimees nr 102, 17.04.1925, 2.

¹⁰⁷⁵ Vt Vaabel, *Eesti riigi-maksundusõiguse põhiprobleeme*, 158–59.

¹⁰⁷⁶ RKAoo 27.03.1928 nr 249-II Augustin Maaski asjas, ERA.1356.2.2759, 12–12p. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1928. a lahendatud küsimused*, 6–7.

¹⁰⁷⁷ RKAoo 06.11.1928 nr 379-I August Pilli asjas, ERA.1356.2.9029, 20–21p. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1928. a lahendatud küsimused*, 5.

legaalsuse, egaalsuse ning *salus rei publicae* printsiipe ja millisena kontsepeerib vastav haldusasutis *salus rei publicae*’d.¹⁰⁷⁸

Alates 1936. aastast nõuti lisaks, et otsuses tuleb asi lahendada võimalikult selgelt ja lühidalt ning otsusesse tuleb lisada vaidlustamisviide (AMS § 77 lg 1). Kaivi arvates olid ebamäärase sisuga haldusaktid, millest polnud aru saada, mida nendega korraldatakse, kehtetud.¹⁰⁷⁹

Haldusaktide vorminõuded olid kuni 1936. aastani laiali eri seadustes või ei olnud need üldse normeeritud ning eriti haldusaktis põhjenduste puudumine riivas isikute õiguskindlust. Nõuete ebamäärasust leevendas võimalus haldusakt kohtus vaidlustada ja haldusorgani kohustus hiljemalt kohtus akti andmist põhjendada.

2.2.6.2. Sisuliste vigade kontroll

Haldusakti sisu ja eesmärgi (sihi) kehtiva õigusega kooskõla nõue tulenes seaduslikkuse põhimõttest. Haldusakt oli õigusvastane, kui aktil õiguslik alus täielikult puudus (k.a juhul, kui alusnorm ei kehtinud), kui kasutati vale õiguslikku alust või kui õiget õiguslikku alust rakendati valesti, mh vastuolus alusnormi eesmärgiga (nt tõlgendati liiga laialt). Samuti oli haldusakt kehtiva õigusega vastuolus juhul, kui alusnorm formaalselt kehtis, kuid oli ise vastuolus kõrgemalseisva normiga (määrus seaduse või põhiseadusega või seadus põhiseadusega).¹⁰⁸⁰

Haldusvõimu teostamist üksnes seaduse alusel ning selle nõude seost õigusriigi põhimõttega kinnitas Riigikohus 1922. aastal Claus Ungern-Sternbergi asjas. Endisel mõisnikul tekkis vaidlus riigiga sellest, et maareformi käigus eraldati kohaliku omavalitsuse otsusega Ungern-Sternbergile krunt Elistvere mõisa südames, kuid Põllutööministeeriumi otsusega eraldati sama krunt polkovnik Eduard Villmannile. Ungern-Sternbergi kaebuse peale tunnistas Riigikohus ministeeriumi otsuse kehtetuks ja nentis, et ministeerium kohaliku omavalitsuse poolt maa eraldamise üle järelevalve teostajana pidanuks vastavad otsused õigel ajal vaidlustama, mitte neid ignoreerides tegema oma erastamisotsuse. Kohus tõdes: „Sellest seaduses ette kirjutatud korrast mööda minna tahta, tähendaks õiguslise riigi maksva põhimõtte, et kõik valitsemine on seaduse teostamine, rikkumist.“¹⁰⁸¹

Seadusereservatsiooni põhimõtte kehtivust Eesti õiguskorras kinnitas ka Kaivi ja Klesmenti põhiseaduse kommentaar, mille järgi kõik kodanike õiguste ja vabaduste kitsendused pidid tulenema seadusest või seaduste alusel antud määrustest. Nad resümeerisid: „Ülaltoodust järgneb [...], et ametiasutis ei või tungida kodaniku õigusteringi, kui seadus seda võimalust ei näe ette“.¹⁰⁸²

Kaivi väitel pärines haldusakti eesmärgi seaduslikkuse nõue Prantsuse õigusest ja selle järgi pidi haldusakt taotlema sama eesmärgi, mida taotles seadusandja alusnormi andes. Vastasel juhul oli akt antud „võimu kallutades“ (pr *détournement de pouvoir*). Üks

¹⁰⁷⁸ Kliimann, *Kehtiv haldusõigus*, 74.

¹⁰⁷⁹ Kaiv, „Administratiiv-aktide muutmise ja maksvususest. 2. osa“, 99; Kaiv, „Administratiiv-aktide õigusjärgust. 5. osa“, 74.

¹⁰⁸⁰ Vt Kliimann, *Haldusprotsess*, 60; Artur-Tõeleid Kliimann, „Eesti haldusprotsessiõigus (1937)“, *Õiguse nõidus*, toim Ivo Pilving, Eesti mõttelugu 171 (Ilmamaa, 2023), 553.

¹⁰⁸¹ RKAOo 25.04.1922 nr 318/427 Claus Ungern-Sternbergi asjas, ERA.1356.2.8053, 65–69p. Avaldatud „Nr 32“, *Riigikohtu otsused* (1923), 59–65.

¹⁰⁸² Kaiv ja Klesment, *Eesti Vabariigi põhiseadus*, 4.

võimalik, kuid mitte ainus võimukallutus oli haldusakti andnud ametniku omahuvi realiseerimine. Akti eesmärki aitasid tuvastada selles esitatud põhjendused.¹⁰⁸³ 1931. aastal tõdes Riigikohus, et „seadusevastaseks otsuseks ja seaduserikkumiseks tuleb lugeda ka juhte, kui otsus põhineb seadusenormide ekslikul tõlgendamisel, või kui otsus taotleb sihte, mis seadusenormidele võõrad“.¹⁰⁸⁴ Selles asjas protestis siseminister Viljandi linnavolikogu otsuse peale, milles koheldi linnahaigla ravikulude sissenõudmisel linna elanikke põhjendamatult ebavõrdselt.

Kehtiva õigusega kooskõla eeldas ühtlasi haldusakti kooskõla õiguse üldpõhimõtetega. Seaduslikkuse, võrdse kohtlemise ja üldhuvi üliluslikkuse (*salus rei publicae*) põhimõtete asjakohasusele haldusakti kehtivuse kontrollimisel osutab eelmises alajaotuses tsiteeritud Kliimanni õpetus haldusaktide motiveerimise olulisusest. Nendele, samuti õiguskindluse põhimõttele viidati mujalgi õiguskirjanduses.¹⁰⁸⁵ Õiguskindluse põhimõttel polnud konkreetseid põhiseaduslikke alusnorme, seda tagasid muu hulgas haldusaktide muutmise ja kehtetuks tunnistamise piirangud (vt eespool 2.2.5.1) ning haldusakti selguse ja adressaadile kättetoimetamise nõuded (vt eespool 2.2.6.1).

Proportsionaalsuse mõistet uuritaval perioodil ei kasutatud, kuid põhimõte ise eksisteeris Eesti õiguskorras algelisel kujul. Artur-Tõeleid Kliimann nimetas seda sihi ja vahendi vastavuse põhimõtteks. „Tavalise politseilise printsiibina“ tähendas see tema sõnul nõuet, et konkreetset juhul ohu vältimiseks valitud vahendi mõjukus peab suhteliselt vastama ohu suurusele.¹⁰⁸⁶ Samas Kliimann tõdes, et kaitseseisukorras tavaline politseiline printsiip ei kehti, sest erakorralistel meetmetel on üldpreventiivne eesmärk. Ka Maddison toonitas, et erakorralised meetmed (nt väljasaatmine) on julgeolekuabinõu, mitte karistus.¹⁰⁸⁷ Siiski tuletas Kliimann sihi ja vahendi vastavuse põhimõttest kaks erakorraliste meetmete piirangut. Esiteks nõude, et erakorralisi meetmeid rakendatakse ainult erakordsete ohtude haldamiseks ning isegi kaitseseisukorra ajal kasutatakse harilikke seadusi niisuguste olukordade lahendamiseks, mis ei olnud erakordsed ehk mis ei ohustanud julgeolekut ja rahu.¹⁰⁸⁸ Selle seisukohaga haakuva mõtte oli juba 1922. aastal Riigikogus kaitseseisukorra eelnõu arutelul esitanud Palvadre: „Erakorralisi volitusi võib anda ainult niipalju, kui neid tõesti tarvis on. Selles mõttes on üldine põhimõte, et tuleb lubada erakorralisel ajal peaaegjalikult ärahoidvaid abinõusid tarvitada ja vähem repressiiv-abinõusid.“¹⁰⁸⁹

Teiseks mainis Kliimann sihi ja vahendi vastavuse põhimõttega seoses, et halduse üksikaktiga võis põhiõigusi erakorraliselt riivata üksnes juhul, kui vastavad põhiõigused olid juba piiratud üldakti sätetega.¹⁰⁹⁰ Viimane nõue tulenes seaduslikkuse põhimõttest.

¹⁰⁸³ Kaiv, „Administratiiv-aktide muutmise ja maksusetusest. 2. osa“, 96; Kaiv, „Administratiiv-aktide õigusjärgust. 5. osa“, 73.

¹⁰⁸⁴ RKA00 02.06.1931 Viljandi linnahaigla asjas. Avaldatud „Nr 26“, *Riigikohtu 1931. aasta otsused* (Õigus, 1932), 33–34.

¹⁰⁸⁵ Vt Kaiv, „Administratiiv-aktide muutmise ja maksusetusest. 2. osa“, 96; Kaiv, „Administratiiv-aktide õigusjärgust. 5. osa“, 73; Kliimann, *Haldusprotsess*, 60 ja 305–6; Kliimann, *Haldusõiguse üldosa*, 228.

¹⁰⁸⁶ Kliimann, „Sisekaitse“, 100–101; Kliimann, *Kehtiv haldusõigus*, 97.

¹⁰⁸⁷ Eugen Maddison, „Kindralkubneri võimu piiridest perioodiliste trükitoodete suhtes sõjaseisukorra maksuvuse ajal“, *Eesti Politseileht*, nr 3 (jaanuar 1926): 34–35.

¹⁰⁸⁸ Kliimann, „Sisekaitse“, 100; Kliimann, *Kehtiv haldusõigus*, 97.

¹⁰⁸⁹ Riigikogu I koosseisu VI istungjärgu protokoll nr 124, 23.05.1922, 264.

¹⁰⁹⁰ Kliimann, „Sisekaitse“, 100; Kliimann, *Kehtiv haldusõigus*, 98.

Kaitseisukorra puhul tähendas see, et üksikakti andmise alus pidi tulenema kas kaitseisukorra seadusest või selle alusel antud sundmäärusest.

Õiguse üldpõhimõtete tähtsusele vaatamata polnud selge, mil määral võis kohus neid rakendada. Jüri Uluots õiguse üldõpetuse loengutes õiguse üldpõhimõtteid õigusallikana ei nimetanud. Ta õpetas, et kohtud võivad positiivse õiguse tõlgendamisel ning seaduselünkade ületamisel rakendada naturaalsoigust (ld *ius naturale*) ehk intuiitiivõigust (ühiskonna õiglustunnet).¹⁰⁹¹ Seejuures tõi Uluots näiteid põhimõtete rakendamist tsiviilõiguses (kriminaalõiguses oli analoogia kasutamine välistatud).

Riigikohus kasutas õiguse üldpõhimõtet seaduselünga ületamisel kriminaalmenetluses Konstaabel Tressi süüasjas (1928). Riigikohtu üldkogu tõi, et Venemaa Ajutise Valitsuse määrus ametnike kriminaal- ja tsiviilvastutuse kohta¹⁰⁹² vaikib küsimuses, kas politseikonstaabli tegevuse peale esitatud kaebuse rahuldamata jätmisel on isikul edasikaebõigus. Kaebaja Eduard Uiga oli vaidlustanud ringkonnaprokuröri keeldumise algatada konstaabli vastu süüasi rahukogus ning rahukogu keelduva määruse Kohtukojas. Riigikohus leidis, et „arvestades meil maksva protsessuaalseaduse põhimõttega, et harilikult tulevad küsimused sisulisele arutusele kahes instantsis, tuleb seda küsimust jaatavalt otsustada“.¹⁰⁹³

Tõenäoliselt rakendati õiguse üldpõhimõtteid ka haldusõiguses. Kaiv väitis 1933. aastal, et halduskohtud on sisustanud haldusmenetluse lünklikke eeskirju õiguse üldpõhimõtete ja analoogia najal. Ta leidis, et kohtute poolt printsiipide abil õiguskorra täiendamine kahjustab õiguskindlust ja haldusmenetlus peaks olema selgesti normeeritud.¹⁰⁹⁴ 1936. aastal administratiivmenetluse seadusega seda tehti.

Eelnevates näidetes rakendati või peeti võimalikuks rakendada õiguse üldpõhimõtteid õiguse analoogia korras või tõlgendusabina. Riigikohtu üldkogu välistas 1926. aastal õigluse põhimõtte rakendamise ebaõiglasena tunduva seadusenormi asemel. Kohus tõi, et eraisikute vahelistes lepingulistest suhetes lähtutakse seadusega fikseeritud rubla ja marga kursist ning kohtule „ei saa mõõtuandev olla õigluse (aequitas) põhimõte, sest kohus peab tarvitusele võtma esimeses joones õigust (jus) ja õiglust (aequitas) õiguse piirides. Tundub vastolu õiguse ja õigluse nõuete vahel, siis võib seaduseandja sarnast vastolu kõrvaldada uue seaduse väljaandmisega, mitte aga kohus seaduse määrustest kõrvale kalduda õigluse nõuete rahuldamiseks.“¹⁰⁹⁵

Põhiseaduslike printsiipide rakendamine positiivse õiguse asemel (nt normikontrolli raames) olnuks eelneva valguses radikaalne samm. Seda võidi tõlgendada kohtu sekkumisenäa poliitikasse ja selle eest kohtunikke tõepoolest ka hoiatati. Riigivanema esindaja Johannes Klesment tõi Rahvuskogu komisjonis konstitutsioonikohtu vastu argumenteerides näiteks 1934. aasta märtsipöörde järel valimiste edasilükkamise. Tema väitel toonuks kohtu poolt edasilükkamise põhiseadusvastaseks tunnistamine kaasa tohutu kahju:

¹⁰⁹¹ Jüri Uluots, *Õiguse üldõpetus* (1933), 38–40 ja 93; Uluots, *Õiguse-üldõpetus*, 40–41 ja 83; Jüri Uluots, *Õiguse üldõpetus*, toim Muhel, 42–43 ja 91.

¹⁰⁹² Venemaa Ajutise Valitsuse 11.04.1917 määrus ametnike kriminaal- ja tsiviilvastutuse kohta ametialal kordasaadetud süütegude pärast (*Постановление об уголовной и гражданской ответственности служащих*), VSKK I 1917, 86, 492; sama Ajutise Valitsuse Teataja nr 32, 15.04.1917, 1.

¹⁰⁹³ RKÜKo 21.05.1928 nr 38 konstaabel Tressi süüasjas, ERA.1356.1.320, 9–11p.

¹⁰⁹⁴ Kaiv, „Administratiivmenetluse normeerimisest“, 355.

¹⁰⁹⁵ RKÜKo 19.04.1926 võlakohustuste vääringu konverteerimise asjas. Avaldatud „Nr 5“, *Riigikohtu otsused* (1927), 7–8. Selle lahendi ja õigluse põhimõtte rakendatavuse kohta vt Luts-Sootak ja Siimets-Gross, „Inimväärilise ülespidamise kindlustamine“ Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseaduse järgi“, 444–45.

„Meie peame arvestama, et meil riiklikus elus on raskeid olukordi. Riiklikus elus on küsimusi, mida võib lahendada nii või teisiti, aga Riigikohus ei saa asja otsustamisel lähtuda asetleidnud poliitilistest olukordadest, mille põhjal üks või teine samm on astutud, vaid tema peab puhtal kujul seaduse järgi käima. Alati ei ole see aga võimalik. 12.III.1934 olukord oli niisugune, et meie ei võinud parlamendi valimistele minna, ja kui kohus oleks seal öelnud, et meie peame valima, siis oleks see hukatuseks olnud Eesti riigile.“¹⁰⁹⁶

Seega pidid poliitilisi (ja muid) põhivabadusi riivavad haldusaktid vähemalt teoreetiliselt olema kooskõlas õigusriigi põhimõtetega – seaduslikkuse, võrdse kohtlemise, õiguskindluse ja isegi proportsionaalsusega. Viimasest võisid kaitseseisukorra juhid Kliimanni arvates riigikorra või ühiskondliku julgeoleku kaitseks küll hälbida. Samuti pidid haldusaktid üldjuhul vastama üldhuvi ülimuslikkuse põhimõttele. Nende põhimõtete halduskohtus rakendamise võimalused olid aga ebaselged.

2.2.6.3. Kaalutlusvigade kontroll

Kaalutlusõigus tähendas, et haldusorgan tohtis oma veendumuste kohaselt sisustada õigustloovates aktides sätestatud haldustegevuse eesmärgi ning valida oma vabal kaalutlusel vahendid vastavate eesmärkide saavutamiseks. Kaalutlusõiguse teostamisel otsustas haldusorgan ise akti või toimingu vajaduse ning valitud lahenduse otstarbekuse ja sobivuse üle.¹⁰⁹⁷ Kaalutlusõiguse ulatus oli suhteline ning sõltus seadusega haldusorganile ette antud eesmärkidest ja nende saavutamiseks lubatud vahenditest.¹⁰⁹⁸

Kuigi kaalutlusõigust nimetati ka suvaõiguseks, polnud selle aluseks olev vaba kaalutlus (sks *freies Ermessen*, pr *pouvoir discrétionnaire*, vn *свободное усмотрение*) absoluutselt vaba või täiesti meelevaldne. Kliimann eristas vaba kaalutluse väliseid ja sisemisi piire. Välised piirid tulenesid kaalutlusõiguse eesmärgist (nt avaliku korra, riigi julgeoleku või rahvatervise kaitse) ning haldusakti pädevus-, menetlus- ja vorminõuetest. Sisemise piiri määras normirakendaja sisemine veendumus, et ta tegutseb üldistes huvides ehk *salus rei publicae* põhimõttel.¹⁰⁹⁹ Kliimann ei maininud kaalutlusakti („suvalise akti“) piiridena muid õiguse üldpõhimõtteid nagu võrdset kohtlemist või sihi ja vahendi vastavust (proportsionaalsust).

Kaalutlusõiguse teostamisel võis esineda kaalutlusvigu. Kliimann eristas kolme liiki vigu: kaalutlusõiguse väliste piiride ületamist nimetas ta rikkumiseks, sisemiste piiride ületamist kuritarvituseks ja juhtumeid, kui haldusorgan kohustusele vaatamata jättis haldusakti andmata, kaalutlusõiguse hülgamiseks.¹¹⁰⁰ Nii rikkumise kui ka kuritarvituse korral oli haldusakt kehtetu.

Kaalutlusõiguse teostamisest tuleks eristada määratlemata õigusmõistete sisustamist. Määratlemata õigusmõisteid oli poliitilisi põhivabadusi piiravates õigusaktides ohtralt –

¹⁰⁹⁶ Rahvuskogu teise koja üldkomisjoni protokoll nr 26, 27.05.1937, ERA.77.3.82, 279; sama ERA.4408.1.105, 179 (pagineerimata).

¹⁰⁹⁷ Vt Artur-Tõeleid Kliimann, „‘Vaba kaalutlus’ ja selle kohtulik kontrollimine“, *Õigus*, nr 3 (1928): 86; Kliimann, *Administratiivakti teooria*, 225 ja 230–31.

¹⁰⁹⁸ Vt Vaabel, *Eesti riigi-maksundusõiguse põhiprobleeme*, 144–145, 150 ja passim.

¹⁰⁹⁹ Kliimann, „‘Vaba kaalutlus’ ja selle kohtulik kontrollimine“, 86–87; Kliimann, *Administratiivakti teooria*, 59–60 ja 225–27; Kliimann, *Haldusõiguse üldosa*, 192–93.

¹¹⁰⁰ Kliimann, „‘Vaba kaalutlus’ ja selle kohtulik kontrollimine“, 88; Kliimann, *Haldusõiguse üldosa*, 204.

näiteks olid sellised alates 1933. aastast sundmäärustes ja 1938. aasta aprillidekreetides kasutatud terminid nagu sihilik lugupidamatus, seltskondlik ärevus, rahva üksmeel, rahva elu ülesehitav ja kasvatav, esiletungiv väljendus, kodurahu, ühistunne, ühiseluline solidariteet, rahva ühtlus, rahvuse au jne. Kui kaalutlusvigade kontrollimisel on kohtu roll piiratud, siis tänapäevase käsitluse järgi allub määratlemata õigusmõistete sisustamine õiguse tõlgendamise reeglitele ja kuulub seega õigust rakendava kohtu pädevusse.¹¹⁰¹ Pole selge, kas uuritaval perioodil neid kaht tegevust eristati. Näiteks Kliimann luges määratlemata õigusmõistete sisustamist tõenäoliselt kaalutlusgevuseks, kuna kasutas nende normide kohta väljendit „kaalutletavad seadusnormid“.¹¹⁰² Vaheteo puudumine tähendab, et kohtud võisid jätta poliitiliste põhivabaduste kaitse seisukohalt võtmetähtsusega õigusmõistete sisustamise ainult haldusvõimule.

Kaalutusotsuste kohtuliku kontrollitavuse ja kontrolli ulatuse osas puudus uuritaval perioodil valitsev seisukoht. Kõik oli selge juhtudel, kui seadus sõnaselgelt kaebeõiguse välistas. 1925. aastal sedastas Riigikohus, et „selle üle otsustamine [kas kodakondsuse taotleja on riigile ja ühiskonnale ohtlik] on täiesti siseministri diskreetsele võimule antud, kuna tema selle kohta käivate otsuste peale ei luba seadus edasikaebust (sead. § 13)“.¹¹⁰³

Muudel juhtudel avaldasid õigusteadlased, õigusloojad ja õiguse rakendajad erinevaid arvamusi. Uue kohtukorralduse alused koostanud komisjon seletas 1924. aastal, et kui seadusega on haldusvõimule jäetud „teatav toimimise vabadus oma äranägemise järele ja kui ta neist piiridest üle ei läinud“, siis kohtukaebeõigus puudub.¹¹⁰⁴ Tõenäoliselt peeti küll silmas seda, et halduskohtul on kaalutusotsuste kontrollimisel piiratud pädevus ning kaalutusõiguse rikkumiste ja kuritarvituste kohtulikku kontrolli täielikult ei välistatud.

Maddisoni arvates pidi kaitseseisukorra meetmena antud haldusakt sisaldama ainult viidet õiguslikule alusele, aga mitte põhjendusi, ning põhjenduste puudumise tõttu polevat selline akt ka kohtulikult kontrollitav. Äärmisel juhul võis tema arvates kohus kontrollida formaalseid asjaolusid ehk seda, kas haldusakti on andnud pädev isik ja kas akt on antud õige isiku suhtes.¹¹⁰⁵ Pärast Riigikohtu otsuseid Vilibergide (1925) ja Ernst Turmanni (1926) asjades möönis Maddison, et halduskohus võib kaalutusotsuseid ka sisuliselt kontrollida, kuid üksnes piiratud ulatuses. Administratiivkohtu korra §-dest 2, 3, 21 ja 22 tuletas ta, et kohus võib kontrollida, kas kaevatud haldusaktis on näidatud akti alusnormis (seaduses või määruses) kirjeldatud asjaolud, mis õigustavad üksikakti andmist, ja kas need asjaolud on tõendatud. Maddisoni arvates ei tohtinud kohus mingil juhul hinnata, kas asjaolud on haldusakti andmiseks küllaldased, sest see tähendanuks haldusvõimu tegevuse otstarbekuse kontrolli.¹¹⁰⁶ Viimase väite puhul ta ei eristanud

¹¹⁰¹ Vt Kaire Pikamäe, „Kaalutusvigadest“, *Juridica*, nr 2 (2006): 75.

¹¹⁰² Kliimann, „‘Vaba kaalutus’ ja selle kohtulik kontrollimine“, 85. Teisal kirjutas Kliimann, et igasuguse haldusakti andmisega kaasnev õigusnormi tõlgendamine on suvaline toiming. Kliimann, *Administratiivakti teooria*, 232.

¹¹⁰³ RKAoo 13/24.11.1925 nr 832-I Miron Sinderi asjas, ERA.1356.2.572, 7–8. Avaldatud „Nr 47“, *Riigikohtu otsused* (1926), 85–86. Kohus viitas Riigikogu poolt 27.10.1922 vastu võetud kodakondsuse seaduse § 13 lg-le 2, RT 06.11.1922, 136, 87.

¹¹⁰⁴ *Uue kohtukorralduse alused*, 11.

¹¹⁰⁵ Eugen Maddison, „Kodukoha õigus“, *Eesti Politseileht*, nr 43 (oktoober 1925): 661; Eugen Maddison, „Väljasaatmisest ja elamise keelust sõjaseisukorra maksuvuse ajal“, *Eesti Politseileht*, nr 1 (jaanuar 1926): 2–4.

¹¹⁰⁶ Eugen Maddison, „Asja sisuline arutamine administratiivkohtu korra seisukohalt“, *Eesti Politseileht*, nr 20 (mai 1927): 298–99.

korralisi ja erakorralisi meetmeid ning tema seisukoht laienes järelikult kõigile haldusaktidele.

Kliimann tuletas samadest administratiivkohtu korra §-dest 2, 3 ja 22 ja neile lisaks õigusriigi põhimõttest, et hoopis vastupidi, halduse kaalutusotsused alluvad üldjuhul kohtulikule kontrollile, kuigi õiguspoliitilistel kaalutlustel võidakse kontroll seadusega välistada (sellised olid näiteks kõrgemate täitevvõimu organite aktid).¹¹⁰⁷ Tema arvates erinesid halduskohtu volitused korraliste ja erakorraliste (kaitseseisukorra raames tehtud) kaalutusotsuste kontrollimisel: esimesel juhul kontrollis kohus kõiki kaalutusvigu, teisel juhul ainult välistest piiridest kinnipidamist (st alusnormi eesmärgi ja vorminõuetega arvestamist).¹¹⁰⁸ Viimast väidet ta ei põhjendanud ega korranud seda ka hilisemates kirjutistes.

Tartu ülikooli finantsõiguse õppejõud Juhan Vaabel pidas kõiki maksuõiguslikke keelduvaid haldusakte (nt tegevusloa andmisest keeldumisi) kaevatavateks ja kontrollitavateks pädevus- ja menetlusvigade ning akti eesmärgi osas. Tema meelest ei olnud akti sisu kontrollitav ja kehtiv maksuõigus ei nõudnud keeldumise põhjendamist. Vaabel tunnistas, et Saksamaal on hakatud sisuliselt kontrollima, kas keeldumise aluseid rakendatakse kõigi isikute suhtes ühtlaselt, kas arvestatakse õigustavaid asjaolusid ja kas keeldumise motiivid on objektiivsed; selle tagajärjel olevat Saksamaal nõutav vastavate haldusaktide põhjendamine.¹¹⁰⁹ Keelduvates kaalutusotsustes üldhuvi ja võrdse kohtlemise põhimõtete järgimise kontroll parandas oluliselt isikute õiguslikku kaitset.

Kliimann tõdes 1928. aastal, et kohtupraktika on kaalutusotsuste käsitlemisel ebaühtlane ja ebajärjekindel. Isegi samalaadseid asju lahendatavat erinevalt: kord ei võeta kaalutusotsuse peale esitatud kaebust üldse menetlusse, kord kontrollitakse ainult välistest piiridest kinnipidamist ja mõnikord harva kontrollitakse ka kaalutusõiguse sisemiste piiride järgimist.¹¹¹⁰ Ta ei toonud konkreetseid näiteid.

Mitmed kohtupraktika näited kaalutusvigade kontrollimisel seondusid loamenetluste ja ametisse nimetamisega. Riigikohus sedastas 1922. aastal Merkatori kaubamaja asjas, et kuna seadustes puudub norm, mis „kohustaks Aktsiisi Peavalitsust teatud tingimustel napside ja likööride müüki just lubama [...], kuulub selle loa äraütlemine või andmine tähendatud Peavalitsuse diskretsiooni-võimu piirkonda, ning vastavalt on selle luba äraütlemine õigusliselt maksev ka siis, kui teadaanne selle kohta üksikasjaliselt põhjendamata on“.¹¹¹¹ Eduard Ammendele kuuluv kaubamaja taotles rahandusministeeriumilt luba Pärnus välismaa veinide ja likööriga kauplemiseks, kuid ministeerium keeldus põhjendusega, et „Pärnus juba 4 sarnast kauplust olemas, millest jätkuma peaks“. Kohtule esitatud vastuses seletas ministeerium keeldumist alkoholipoodidega kaasneva järelevalvekoormuse suurenemise ning piisava nõudluse puudumisega.¹¹¹²

¹¹⁰⁷ Kliimann, „Vaba kaalutus“ ja selle kohtulik kontrollimine“, 87–89; Kliimann, *Administratiivakti teooria*, 227–29; Kliimann, „Eesti haldusprotsessiõigus (1937)“, 553; Kliimann, *Haldusõiguse üldosa*, 193.

¹¹⁰⁸ Kliimann, „Vaba kaalutus“ ja selle kohtulik kontrollimine“, 89.

¹¹⁰⁹ Vaabel, *Eesti riigi-maksundusõiguse põhiprobleeme*, 150–52.

¹¹¹⁰ Kliimann, „Vaba kaalutus“ ja selle kohtulik kontrollimine“, 89.

¹¹¹¹ RKA Oo 17.10.1922 nr 850 Kaubamaja „Merkator“ asjas, ERA.1356.2.2765, 18–18p. Avaldatud „Nr 65“, *Riigikohtu otsused* (1923), 125–26.

¹¹¹² Rahandusminister Eduard Ammendele, 04.04.1922, ERA.1356.2.2765, 4. Rahandusministeerium Riigikohtule, 07.06.1922, ERA.1356.2.2765, 8–9p.

1923. aastal tunnustas Riigikohtu üldkogu Vene kohtute seaduse normianaloogiale ja Vene valitseva senati tõlgendusele toetudes, et advokatuuri keeldumine vandeadvokaadi kutse andmisest „mittevormilistel põhjustel“ ei ole kohtusse kaevatav.¹¹¹³

Kuigi kohtuameti kandidaadiks pürginud Auguste Susi-Tannebaumi ja Olli Oleski asjades (vastavalt 1924 ja 1929) Riigikohtu üldkogu rahuldab kaebused võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumise tõttu, nõustus Riigikohus Susi-Tannebaumi asjas Kohtukoja vanema esimehe Jaak Reichmanniga, et kaalutusõiguse alusel teenistusse võtmisest keeldumine ei ole kohtus vaidlustatav. Üldkogu põhjendas seda nii, et kohus ei saa (kohtu)haldusorgani eest asja sisuliselt otsustada.¹¹¹⁴ Umbes sama sõnastusega jättis üldkogu rahuldamata Oleski kaebuse Kohtupalati vanema esimehe teistkordse keeldumise peale. Üldkogu aktsepteeris Reichmanni lakoonilist põhjendust, et Oleski taotlus jäeti rahuldamata „mittevormilistel põhjustel“.¹¹¹⁵ Üldkogu ei nõudnud Reichmannilt keeldumise sisulist põhjendamist. Kuigi varasemast menetlusest oli ilmne, et Reichmann ja Kohtupalati prokurör Johan Müller vältisid naiste teenistusse võtmist, ei kontrollinud üldkogu võrdse kohtlemise või üldhuvi üliluslikkuse põhimõtetest kinnipidamist (st kaalutusõiguse sisemistes piirides püsimist). Nimetatud põhimõtetele ei viidanud küll ka kaebaja, kuid kohus ei olnud kaebaja väidetega seotud ja saanuks seda teha omal algatusel.

Paar kuud enne üldkogu teist otsust Oleski asjas oli Riigikohtu administratiivosakond nõustunud, et notari ametisse nimetamine või nimetamata jätmine on kohtuministri diskretsiooniotsus ega kuulu selle tõttu motiveerimisele.¹¹¹⁶ 1932. aastal kritiseeris jurist Meinhard Vasar advokatuuri nõukogu poolt elukutsevabaduse (PS § 19) meelevaldset piiramist ja pidas selle aluseks olevat Vene kohtute seaduse § 380 põhiseadusvastaseks.¹¹¹⁷ Kandidaadi isikuomaduste tõttu vastuvõtmisest keelduvaid otsuseid advokatuuri nõukogu ei põhjendanud.

1934. aastal aktsepteeris Riigikohus Jõhvi alevivanema asjas, et siseministri täielikult põhjendamata kaalutusotsus ei allu kohtulikule kontrollile.¹¹¹⁸ Asi sai alguse sellest, et 1934. aasta aprillis seoses kohalike volikogude vabadussõjalastest puhastamisega muutis

¹¹¹³ RKÜKo 15.01.1923 August Villmanni asjas, ERA.1356.1.328, 6–8p. Avaldatud „Nr 1“, *Riigikohtu otsused* (1924), 3–6; sama Anepaio, *Riigikohus*, 30–33.

¹¹¹⁴ RKÜKo 01.09.1924 nr 44 Auguste Susi-Tannebaumi asjas, ERA.1356.1.356, 8–9p. Avaldatud „Nr 5“, *Riigikohtu otsused* (1925), 10–12; sama Anepaio, *Riigikohus*, 41–44. RKÜKo 25.05.1929 nr 17 Olli Oleski asjas, ERA.1356.1.363, 15–16p. Nende lahendite kohta vt lähemalt Merike Ristikivi et al., „Kohtuniku amet on liiga raske neile”: Eesti naisjuristide pürgimisest kohtunikuks kahe maailmasõja vahelisel perioodil“, *Ajalooline Ajakiri*, nr 2/3 (2017): 319–26, <https://doi.org/10.12697/AA.2017.2-3.05>; Marelle Leppik, „Soolise võrdõiguslikkuse küsimus Eesti Vabariigi põhiseadustes ja riigikohtu praktikas 1920–1940“, *Ajalooline Ajakiri*, nr 2/3 (2017): 351–53, <https://doi.org/10.12697/AA.2017.2-3.06>.

¹¹¹⁵ Reichmann Riigikohtu esimehele, 28.11.1929, ERA.1356.1.366, 4. RKÜKo 14.12.1929 nr 70 Olli Oleski asjas, ERA.1356.1.366, 6–6p. Oleski väite, et keeldumine rikub elukutsevabadust (PS § 19), lükkas kohus tagasi põhjendusega, et see säte ei anna subjektiivset õigust saada töö- või ametikohta.

¹¹¹⁶ RKA00 22.02/22.03.1929 nr 197-II Rudolf Tikmanni asjas, ERA.1356.2.2189, 19–21p. Avaldatud „Nr 23“, *Riigikohtu otsused* (1930), 33–35. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1929. a lahendatud küsimusi*, 52–53.

¹¹¹⁷ Vasar, „Eesti Vabariigi Põhiseadus ja KAS § 380“, 312 jj. Vene kohtute seaduse § 380: „Совет Присяжных Поверенных, рассмотрев документы, означенные в предшедшей 379-й статье, и приняв в соображение все сведения, которые признает нужными, постановляет или о принятии просителя в число Присяжных Поверенных, о чем выдается ему надлежащее свидетельство, или же об отказе в принятии.“

¹¹¹⁸ RKA00 02.10.1934 nr 595-II Jõhvi alevivanema asjas, ERA.1356.2.1009, 15.

Päts dekreediga aleviseadust.¹¹¹⁹ Muudatuste järgi pidi alevivalitsuse liikmed kinnitama siseminister ja korduva keeldumise järel võis minister ise nimetada alevivalitsuse liikmed. Sama aasta juunis jättis kohtu- ja siseminister Jõhvi alevivanemaks kinnitamata Meinhard Treilmanni. Jõhvi alevivolikogu esindaja advokaat August Rei nõudis keeldumise motiivide esitamist, kuid ministeeriumi esindaja Maddison leidis, et seadus ei nõua kinnitamata jätmise otsuse põhjendamist. Tegemist olevat siseministri diskretsiooni-võimuga ja ministri otsused selles asjas ei kuulu üldse sisulisele kontrollile. Maddison väitis veel, et dekreediga on uuesti kehtestatud tsaariaegne kohalike ametnike ametisse nimetamise kord, mille järgi siseminister ega kuberner ei pidanud mittekinnitamise otsuse põhjustest kohalikule omavalitsusele teatama.¹¹²⁰ Riigikohus jättis volikogu kaebuse rahuldamata ja nõustus Maddisoni väitega, et seadus ei nõua ministrilt otsuse põhjendamist. Tsaariaegse õiguse taastamise kohta ei öelnud kohus midagi. Tõenäoliselt oli Treilmann riigi keskvalitsuse jaoks ebamugav tegelane. 1934. aasta oktoobris saadeti ta koos ühe teise Jõhvi alevivolinikuga Virumaalt välja, kuna olevat rahva ässitamise ja riigivaenulikkusega takistanud volikogu tööd ja omavalitsuse edukat tegevust.¹¹²¹

Jõhvi otsust ei saa üksühele võrrelda eespool (2.1.1) käsitletud Rudolf Krausi asjaga (1923), küll aga tõendab see, et Riigikohus sallis omavalitsuste puhastamist märtsipöörde järel ja oli nõus kohtu pädevuse piiramisega. Raudtee ülem vabastas Krausi reeglitest üleastumise pärast avalikust teenistusest ja kohus tunnustas Krausi kaebeõigust. Jõhvi asjas keeldus minister kandidaati kinnitamast ja kaebajaks oli haldusorgan, mitte üksikisik. Siseministri kaalutusotsuse täielik kohtu kontrollist vabastamine (ka välistest piiridest kinnipidamise osas) riivas õigusriigi põhimõtet.

Teoreetiliselt pidi haldusvõim kaalutusotsuseid langetades arvestama kaalutusõiguse väliste ja sisemiste piiridega: akti eesmärgipärasuse, pädevus-, menetlus- ja vorminõuete ning õiguse üldpõhimõtetega (vähemalt üldhuvi üliluslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõttega). Kuigi põhjendada tulnuks kõiki haldusakte, aktsepteeris Riigikohus keelduvate kaalutusotsuste põhjendamata jätmist ja vähendas sellega võimalust kontrollida otsuste lubatud piirides püsimist. Kohus ei kontrollinud, kas haldusakti andmisel on arvestatud kõiki olulisi asjaolusid ja ega akti ei põhistata ebaoluliste asjaoludega. Kuna poliitiliste põhivabaduste piirangud sisaldasid sageli määratlemata õigusmõisteid ja viimaste sisustamist peeti samuti kaalutusotsusteks, oli kohtulik kontroll nende piirangute üle nõrk.

¹¹¹⁹ Riigivanema 25.04.1934 dekreet aleviseaduse muutmise ja täiendamise kohta, RT 30.04.1934, 36, 319; jõustus avaldamisega (IV osa).

¹¹²⁰ Maddison Riigikohtule, 18.09.1934, ERA.1356.2.1009, 8–8p.

¹¹²¹ Vt „Jõhvi alevivolinikke väljasaatmisele“, Postimees nr 292, 25.10.1934, 1; „Kaks Jõhvi alevivolinikku Virumaalt välja“, Viru Maaleht nr 126, 26.10.1934, 2.

2.3. Vaidemenetlus halduskohtumenetluse alternatiivina

2.3.1. Vaidemenetluse õiguslik alus

Poliitilisi põhivabadusi oli alternatiivselt võimalik halduskohtumenetluse kõrval kaitsta haldusesiseses vaidemenetluses. Isik võis valida, kas kaevata haldusakti peale kõrgemalseisvale organile (vaideorganile) või pädevale halduskohtule.¹¹²² Paralleelsed menetlused ei olnud võimalikud. Halduskohtusse pöördumine ei võtnud vaide esitamise õigust (AKK § 24), kuid vaide esitamise korral jättis kohus kaebuse läbi vaatamata (vt eespool 2.2.5.1).

Artur-Tõeleid Kliimann eristas administratiivvaidet ja administratiivkaebust. Esimene esitati asja otsustanud haldusorganile enesele, kelle ainus kohustus oli vaide vastu võtta, kuid kel polnud kohustust seda menetleda. Teine esitati asja otsustanud organi üle järelevalvet teostavale haldusorganile ja viimasel oli kohustus kaebus läbi vaadata.¹¹²³ Meid huvitavad teist liiki kaebused ja kuna tänapäeval nimetatakse mõlemat liiki vaideks,¹¹²⁴ kasutatakse siin edaspidi kõigi haldusesiseste kaebustega seoses mõisteid „vaide“, „vaideotsus“ ja „vaidemenetlus“.

Kuni 1936. aastani lahendati vaideid eriseadustes (nt maksuseadustes) ette nähtud korras. Üksikuid üldisi menetlusreegleid sisaldas veneaegsetes seadustes. Näiteks sätestati Vene ministeeriumide seaduse §-s 196, et minister nõuab temale alluvate asutuste ja ametnike peale esitatud kaebuste kohta selgitust ning lahendab kaebused „kiiresti ja õiglaselt“; eelnevalt pidid olema läbitud vahepealsed kaebeastmed ja kaebus ei tohtinud olla paljasõnaline ega põhineda valedel; ministril oli keelatud õõnestada temale alluvate asutuste ja ametnike tegevust põhjendamatute kaebuste soosimise, alusetute süüdistuste eest karistamise ja tähelepanu mitte väärivate kuulujuttude kohta selgituste nõudmisega.

Vaidemenetluse üldkord kehtestati alles 1936. aastal administratiivmenetluse seadusega.¹¹²⁵ Selle seaduse alusel sai lisaks haldusaktidele vaidlustada viivitust ja menetlusest keeldumist (§ 82 lg 2). Vaide tuli esitada kirjalikus vormis (§ 16), allkirjastatult ja see pidi sisaldama selget taotlust (§ 17), vastasel juhul vaide tagastati (§ 18). Kaebajat võis esindada advokaat samadel alustel nagu halduskohtumenetluses (§ 14).

Haldusakti sai haldusesiseselt vaidlustada kahe nädala jooksul akti kättetoimetamisest (AMS § 81 lg 1). Enne 1936. aastat ei sätestanud ükski seadus vaide esitamise tähtaega, kuid kirjanduses soovitati järgida halduskohtusse pöördumise tähtaega (st üldjuhul üks kuu), sest ühe kuu möödumisel jõustus haldusakt formaalselt.¹¹²⁶ Vaide esitati otsuse teinud haldusorgani kaudu, kes edastas selle seitsme päeva jooksul kõrgemalseisvale vaideorganile (kaebeastmele) (AMS § 83).

¹¹²² Vt nt RKA00 18.09.1925 nr 1060-II Harry Eichenbaumi asjas, ERA.1356.2.1594, 19–20. Avaldatud „Nr 32“, *Riigikohtu otsused* (1926), 62–64.

¹¹²³ Kliimann, *Administratiivakti teooria*, 197–99; Kliimann, „Sisekaitse“, 112–15; Kliimann, *Haldusprotsess*, 285.

¹¹²⁴ Vt Anno Aedmaa et al., *Haldusmenetluse käsiraamat* (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004), 31 ja passim.

¹¹²⁵ Haldusmenetluse põhimõtete kohta AMS eelnõu põhjal vt lähemalt Kaiv, „Administratiivmenetluse normeerimisest“. Vaidemenetluse kohta AMS alusel vt lähemalt Kliimann, *Haldusprotsess*, 285–90 ja 303–5.

¹¹²⁶ Vt Maddison, „Administratiivkohtukord ja kaebamine administratiiv- või alluvas korras“, 459; Palvadre, „Court aperçu sur les possibilités réservées en Estonie aux personnes privées pour protéger leurs intérêts contre les actes des pouvoirs administratifs“, 324; Kliimann, „Sisekaitse“, 113–14.

Vaide läbivaatamisel rakendati uurimispõhimõtet. Vaideorgan võis kasutada kõiki tõendeid, üle kuulata tunnistajaid, teostada paikvaatlust ja määrata ekspertiise (AMS §-d 53 ja 55), kuid ei olnud ühegi tõendiga seotud (§ 54). Kuigi pooltel pidi olema võimalus oma õigusi kaitsta (§ 50), osalesid pooled vaide läbivaatamisel ainult juhul, kui seda võimaldas eriseadus. Poliitiliste põhivabaduste asju vaadati läbi üldkorras ja pooltel puudus neis osalemisvõimalus.

Vaideotsus nagu iga muugi sisuline haldusakt pidi sisaldama põhjendust, viidet õiguskule alusele ja vaidlustamisviidet (AMS § 77 lg 1). Riigikohtu otsusele August Pilli asjas (1928) toetudes leidis Kliimann, et vaideotsused pidid olema alati põhistatud.¹¹²⁷ Hiljem lubas seadus juhul, kui vaideotsusega jäeti vaie rahuldamata ja asjas uusi tõendeid ei esitatud, vaideotsust mitte põhistada (AMS § 85 lg 2). Sellised olid näiteks keelduvad resolutsioonid. Vaide rahuldamisel vaideorgan ei tunnistanud kaevatud haldusakti kehtetuks, vaid otsustas asja sisuliselt ise (§ 85 lg 1).¹¹²⁸

Vaideotsuse võis edasi kaevata kõrgemal seisvale haldusorganile, kui selline eksisteeris, või kaevata halduskohtusse, kui vaideorgan allus kohtulikule kontrollile.¹¹²⁹ 1934. aasta novembridekreet, millega kaotati kaitseseisukorra meetmete kohtulik kontroll (vt eespool 1.5.2.4), ei piiranud haldusesisese edasikaebe võimalust.¹¹³⁰ Ometi esines juhtumeid, kus isikule võimaldati ainult üheastmelist vaidemenetlust. Näiteks karistas Politseivalitsuse direktor 1936. aastal August Tirmanni maksva riigikorra ja Vabariigi Valitsuse vastu sihiliku lugupidamatuse ülesnäitamise eest (Tirmann nimetas tema talu maadest popsikoha eraldamist riiklikuks vägivallaks ja ütles maakorraldajale, et riigiametis on kõik kelmid ja kaabakad).¹¹³¹ Sisekaitse ülemana tegutsev siseminister Eenpalu jättis esmalt rahuldamata Tirmanni vaide ning seejärel keeldus Tirmanni edasikaebust edastamast Vabariigi Valitsusele. Eenpalu seletas valitsusele, et vaideotsusega Tirmanni kaebeõigus ammendus. Valitsus näis Eenpalu tõlgendusega nõustuvat ja tagastas toimiku siseministeriumile.¹¹³²

Kuna poliitilisi põhivabadusi piirati valdavalt erakorraliste meetmetega, jäi alates 1934. aasta novembrist vaidemenetlus sisuliselt ainsaks poliitiliste põhivabaduste õiguskliku kaitse vahendiks. Järgnevalt vaadeldakse kolme poliitiliste põhivabaduste riivega seotud vaidemenetluse juhtumit sellest perioodist, et seejärel võrrelda vaidemenetluse garantiisid halduskohtumenetluse omadega.

¹¹²⁷ Kliimann, *Haldusprotsess*, 302–3.

¹¹²⁸ Vt samas, 303–4.

¹¹²⁹ Lisaks Harry Eichenbaumi asjale (1925) vt näiteid vaideotsuste vaidlustamise kohta: RKAOo 08.12.1925 nr 494-II Laiksaare vallavalitsuse asjas, ERA.1356.2.1088, 33–35p. Avaldatud „Nr 54“, *Riigikohtu otsused* (1926), 97–101. RKAOo 27.09.1927 nr 554-II Johannes Jago asjas, ERA.1356.2.1626, 20–20p. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 26.

¹¹³⁰ Edasikaebe võimalust tunnustasid ka Riigikohus ja õigusteadlased. Nt Riigikohtu otsus Voldemar Kaljumäe asjas (1935). Vt allpool 3.2.8. Kliimann, „Sisekaitse“, 114.

¹¹³¹ Maakorraldaja Hans Lesdorf Viljandi-Pärnu prefektile, 17.08.1935, ERA.852.1.429 (pagineerimata); Tirmanni ülekuulamisprotokoll, 11.09.1935, ERA.852.1.429, 7.

¹¹³² August Tirmann Vabariigi Valitsusele, 07.12.1935, ja siseminister Vabariigi Valitsusele, 07.02.1936, ERA.31.4.961, 33–39p.

2.3.2. Poliitiliste põhivabaduste riivete halduskorras vaidlustamise kaasused

2.3.2.1. Postimehe toimetaja trahvimine (1934 ja 1935)

1934. aasta detsembris ja 1935. aasta jaanuaris trahvis politsei kahel korral Postimehe vastutavat toimetajat Oskar Mändi tsensuurile allumatuse eest.¹¹³³ Esimeses otsuses põhjendas Politseivalitsuse direktor Richard Vreeman sundmääruse nr 11 rikkumise eest Männile määratud 600 euro suurust trahvi või 30-päevast asendusaresti sellega, et korduvatele hoiatustele vaatamata on Postimehes korduvalt avaldatud kirjutisi, mis „sisaldavad sihilikku lugupidamatust Siseministri korralduste vastu ja tekitavad sellega ärevust ja lahkkelisid avaliku elu organite vahel, mis praeguses olukorras on lubamatu ja mõjub takistavalt riigielu rahulikule arengule“.¹¹³⁴ Otsuses puudusid viited konkreetsetele artiklitele või ajalehenumbritele. Toimikusse köidetud lehenumbrites on märgistatud kolm kirjutist nn sõjalaevade protsessi kohta. „Sõjalaevade protsess“ oli 1934. aasta 5.–9. detsembrini Riigikohtu üldkogu ees arutusel olnud korrupsioonisüüdistus Tõnissoni valitsuse kaitseministri August Keremi ja endise kaitseväge staabiülema Juhan Tõrvandi vastu seoses Eesti sõjalaevade Lennuki ja Vambola müügiga Peruu valitsusele. Tugevalt politiseeritud kohtuasjas mõistis Riigikohtu üldkogu Keremi ja Tõrvandi kõigis süüdistustes õigeks.¹¹³⁵ Esimeses märgistatud artiklis kajastati tunnistajate ütlusi läbisegi laevamüüki õigustavate toimetuse kommentaaridega ning lubati järgmises lehenumbris järke. Järgmisel päeval ilmus lakooniline teade, et käsitluse viimane osa „peab mõnesugustel põhjustel lehest välja jääma ega saa ilmuda ka lähemais numbreis“. Selle asemel refereeriti Vabas Maas ilmunud artiklit, milles kritiseeriti protsessi kohtusse jõudmist ja avaldati kaastunnet Tõnissoni valitsusele.¹¹³⁶

Oskar Mänd osutas siseminister Einbundile esitatud vaides põhjenduste puudumisele ja nentis, et see ei võimalda tal ennast kaitsta.¹¹³⁷ Ta kinnitas, et Postimees on täitnud kõik võimaldelt saadud korraldused teatud sündmuste kajastamata jätmiseks – ta tõi näiteks Jaan Teemanti kaitsekõne William Tominga lendlehtede protsessil¹¹³⁸ – või siis olevat need korraldused olnud ebaselged. Viimase väite kohta tõdes ta, et polnud keelatud sõjalaevade protsessi kajastamine teiste lehtede vahendusel.

Minister kirjutas vaidele resolutsiooni: „Jätta tagajärjeta. Minule on Postimehe kõrvalekaldumised täpselt teada, samuti kui vastutavale toimetajale enesele. 5.I.1935.

¹¹³³ Nende karistuste kohta vt lähemalt Raag, *Kõuepilvede saatel*, 138; Halliki Harro, „Kirjastusühisuse ja päevalehe ‘Postimees’ sekvestri alla panek 1935. a suvel (uute andmete valguses)“, *Fakt, sõna, pilt*, XII (Tartu Ülikool, 1989), 45–48; Roolaht, *Nii see oli*, 134–35.

¹¹³⁴ Politseivalitsuse direktori 14.12.1934 otsus nr 918, ERA.1.7.925, 28; sama ERA.852.2.184, 1.

¹¹³⁵ RKÜKo 09.12.1934/23.01.1935 nr 84 August Keremi ja Juhan Tõrvandi süüasjas, ERA.1356.1.308, 119–131. Õigeksmõistvale otsusele reageeris Jaan Tõnisson, „Riigikohtu õigeksmõistev otsus sõjalaevade müügi asjus“, Postimees nr 338, 10.12.1934, 3. Laevade müügi ja sellele järgnenud äziotaaži kohta vt lähemalt Merike Jürjo, „Sõjalaevade müügist riigipöördeni: Miiniristlejate Lennuk ja Vambola müük 1933. aastal“, *Akadeemia*, nr 7 (2012): 1251–79.

¹¹³⁶ Postimehe 1934. a numbrid 340 ja 341, ERA.1.7.925, 31p, 35p ja 36. Märgistatud artiklid: „Kas saime laevadest selle hinna, mida tahtsime“, Postimees nr 340, 12.12.1934, 4; „Teised lehed“, Postimees nr 341, 13.12.1934, 2; „Sõjalaevade protsessi ülevaatliku kirjelduse viimane osa, ...“, Postimees nr 341, 13.12.1934, 3.

¹¹³⁷ Oskar Mänd siseministrile, 28.12.1934, ERA.1.7.925, 29–30.

¹¹³⁸ Teemanti tegevuse kohta lendlehtede protsessil vt lähemalt Tammela, *Jaan Teemant*, 516–25.

K. Einbund“.¹¹³⁹ Ilmselgelt kritiseeris Tõnissoni juhitud ajaleht Pätsi valitsuse tegevust sõjalaevade müügi politiseerimisel ning fraas „mõnesugustele põhjustele“ vihjas tsensuuri sekkumisele. Märgistatud kirjutiste nimetamine „kõrvalekaldumisteks“ (st sundmääruse nr 11 rikkumiseks) viitab Eenpalu nulltolerantsile valitsuse kritiseerimisel.

Teises trahviotsuses viitas Politseivalitsuse direktor Vreeman konkreetsele Postimehe numbrile, milles avaldatud artiklis (artiklit ei nimetata) polevat arvestatud päev varem siseministri poolt toimetajale sundmääruse nr 19 alusel tehtud korraldusi. Mändi karistati 1500-kroonise trahvi või 60-päevase asendusvangistusega.¹¹⁴⁰

Otsuse peale siseministrile esitatud vaides kirjutas Mänd, et ametnikelt kuuldu põhjal olevat karistuse põhjendanud peatoimetaja Jaan Tõnissoni juhtkiri eelmise päeva Postimehes.¹¹⁴¹ Juhtkiri olevat olnud reaktsioon Pätsi teatele, et kavatsetakse kokku kutsuda asutav kogu uue põhiseaduse väljatöötamiseks. Tõnisson hoiatas põhiseaduse muutmise eest asutavas kogus ja toonitas, et isegi kui asutav kogu töötab välja uue seaduse, tuleb see kehtestada rahvahääletuse otsusega, nagu nõuab kehtiv põhiseadus.¹¹⁴² Juhtkirjas sisaldunud märkust, et uus põhiseadus peab tagama riigipea võimulepääsu demokraatlikult, mitte meelevaldselt, võis mõista kui etteheidet Pätsi-Einbundi valitsuse senisele tegevusele.

Vaides pidas Mänd kaevatud otsust kehtetuks nii vormilistel kui ka sisulistel alustel. Vormilise argumentina mainis Mänd viitega Vilbergide (1925) ja Ernst Turmanni (1926) lahenditele, et Politseivalitsuse direktori otsus on põhjendamata ja seetõttu õigusvastane. Sisulistest argumentidest väitis Mänd alustuseks, et põhiseaduse §-d 13 ja 26 lubavad sõnavabadust piirata üksnes kõlbluse ja riigi kaitseks ning kaitseseisukorra meetmeid tohib kasutada ainult kehtiva riigikorra ja julgeoleku kaitseks, sest üksnes selleks tohib välja kuulutada kaitseseisukorda (KSS § 1). Tema sõnul kutsus Tõnissoni juhtkiri üles just kehtivat riigikorda kaitsma ja kirjutises polnud midagi riigi julgeolekut või kõlblust kahjustavat. Edasi tõdes Mänd, et kaitseseisukorra seadus ei tühistata põhiseaduslikku korda, vaid võimaldab ainult teatud põhiõigusi osaliselt piirata sõja ja sõjaohu korral ning kehtiva riigikorra ja julgeoleku kaitseks. Õiguse üldpõhimõtted ei luba „erandeid seaduslikust korrast“ tõlgendada laiendavalt ja seetõttu ei tohi laiendavalt tõlgendada ka täitev-võimule kaitseseisukorra seadusega antud erakorralisi volitusi. Mändi väitel oli Riigikohus 1925. aastal sedastanud, et valitsus tohib erakorralisi volitusi kasutada „ainuüksi niipalju ja nii suures ulatuses, kui seda on tõeliku tarvis maksva riigikorra ja julgeoleku kaitseks [originaali rõhutused – H.V.]“.¹¹⁴³

Mänd viitas August Karsna kohtuasjale.¹¹⁴⁴ Nimetatud asjas rahuldas Riigikohus endise kriminaalpolitseiniku Karsna kaebuse vallandamisotsuse peale. Kohus nentis otsuses, et siseminister võib VÜKS § 23 lisa § 19 p 19 alusel kaitseseisukorra meetmena ametnikke küll tagandada, kuid ainult sõjaseisukorra kestuseks ja tingimusel, et see on

¹¹³⁹ Siseministri resolutsioon Oskar Mändi avaldusel, 05.01.1935, ERA.1.7.925, 29; Politseivalitsuse assistent Mändile, 07.01.1935, ERA.1.7.925, 39.

¹¹⁴⁰ Politseivalitsuse direktori 19.01.1935 otsus nr 1980, ERA.1.7.925, 40.

¹¹⁴¹ Oskar Mänd siseministrile, 12.02.1935, ERA.1.7.925, 48–49.

¹¹⁴² Jaan Tõnisson, „Põhiseaduse muutmise kavatsuste puhul uue asutava kogu kaudu“, Postimees nr 17, 18.01.1935, 2.

¹¹⁴³ Oskar Mänd siseministrile, 12.02.1935, ERA.1.7.925, 48–49.

¹¹⁴⁴ RKA Oo 17.11.1925 nr 952-II August Karsna asjas, ERA.1356.2.1658, 29–30. Väljavõtte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 72.

vajalik riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku kaitseks. Nii kategoorilist sõnastust, nagu Mänd väitis, Riigikohtu otsus siiski ei sisaldanud.

Einbund jättis teise vaide rahuldamata järgmise põhjendusega: „Küsimust ei maksa põhjendada kuuldustele, vaid seda tuleb põhjendada minu korraldustele, mis andsin isiklikult edasi peatoimetajale ja nende seas ka Oskar Mändile. Hra Oskar Mänd oli minu korraldusest täiesti teadlik, kuid tema leht toimis juba järgmisel päeval sootu teisiti, nagu mitmel korral juba varemgi, minnes oma rada sootu teisiti sellest, millega oli palutud arvestada. Sellepärast oli ka karistus. Kaebus jätta tagajärjeta. 18.II.1935. K. Einbund“.¹¹⁴⁵ Paar nädalat hiljem esitas Mänd Eenpalule avalduse vaideotsuse muutmiseks ja trahvi tühistamiseks. Ta kinnitas, et oli Eenpalu juhtnööridest teadlik, kuid arusaamatuse tõttu ei jõutud neid lehe trükkimineku ajaks täiel määral arvesse võtta. Ei temal ega toimetusel polevat olnud soovi ministri korraldusi eirata ja ta avaldas juhtunu pärast kahetsust.¹¹⁴⁶ Eenpalu luges Männi korduvat avaldust edasikaebuseks Vabariigi Valitsusele. Kaaskirjas tegi ta valitsusele ettepaneku enda vaideotsuse tühistamiseks ja Männi trahvist vabastamiseks, kuna Mänd kahetseb ettekirjutuse eiramist.¹¹⁴⁷ Valitsus tühistaski siseministri vaideotsuse ja vabastas Männi karistusest.¹¹⁴⁸

2.3.2.2. Vaba Maa sulgemine (1938)

1938. aasta 4. märtsil peatas sisekaitse ülemana tegutsev siseminister Eenpalu ajalehe Vaba Maa ilmunise. Peatamisotsuse järgi olevat ajalehe toimetus teadlikult rikkunud Eesti välispoliitilisi huve, avaldades välisriikide, nende riigipeade ja riigitegelaste kohta halvustavaid kirjutisi ja karikatuure. Vastav tegevus oli sundmääruse nr 19 järgi (§ 4 p 7) keelatud ja välisministeerium olevat Vaba Maa toimetajaid eelnevalt korduvalt rikkumise eest hoiatanud.¹¹⁴⁹ Otsuse ajendiks oli välisminister Friedrich Akeli ettepanek ja viimaseks piisaks Akeli karikas Saksamaa suursaadiku väidetav protest ajalehes ilmunud Gori karikatuuri peale.¹¹⁵⁰ Karikatuuril pilati Saksamaa riigitegelasi Hitlerit, Göringit, kaitseminister marssal von Blumbergi ja äsja vallandatud välisminister von Neurathit ning lisaks Hiina marssalit Chiang Kaishekki.¹¹⁵¹

Vaba Maa omanik Aleksander Veiler ja peatoimetaja Eduard Laaman palusid Eenpalult korduvalt luba lehe väljaandmist jätkata, kuid siseminister palveid ei rahuldanud.¹¹⁵²

¹¹⁴⁵ Siseministri resolutsioon Oskar Männi avaldusel, 18.02.1935, ERA.1.7.925, 48; politseivalitsuse assistent Männile, 21.02.1935, ERA.1.7.925, 50.

¹¹⁴⁶ Oskar Mänd siseministrile, 06.03.1935, ERA.1.7.925, 51–51p.

¹¹⁴⁷ Siseministri resolutsioon Oskar Männi avaldusel, 08.03.1935, ERA.1.7.925, 51; Kaarel Eenpalu Vabariigi Valitsusele, 14.03.1935, ERA.1.7.925, 52.

¹¹⁴⁸ Vabariigi Valitsuse 14.03.1935 otsus, ERA.1.7.925, 55.

¹¹⁴⁹ Siseministri 04.03.1938 otsus nr 1161-SK, ERA.852.1.2563, 1.

¹¹⁵⁰ Peatamisotsuses viidatakse välisministri kirjale nr 563. Välisminister Friedrich Akel siseministrile, 18.02.1938, ERA.852.1.2563, 4. Sama kuupäeva kannab teinegi välisministri kiri nr 564 samas küsimuses. Välisminister Friedrich Akel siseministrile, 18.02.1938, ERA.852.1.2563, 41–42. Vaba Maa sulgemise tausta ja käigu kohta vt ka Harro, *Ajakirjanduse õiguslik regulatsioon Eestis aastail 1918–1940 ja 1990–1993*, 65, 75 ja 95–96; Roolaht, *Nii see oli*, 226–29.

¹¹⁵¹ Vt Vaba Maa nr 40, 17.02.1938, 7.

¹¹⁵² Aleksander Veiler ja Eduard Laaman sisekaitse ülemale, 05.03.1938, ERA.852.1.2563, 30–31. Veiler ja Laaman sisekaitse ülemale, 12.03.1938, ERA.852.1.2563, 32. Politseivalitsuse direktor Richard Veermaa OÜ-le Vaba Maa, 15.03.1938, ERA.852.1.2563, 33. Veiler ja Laaman sisekaitse ülemale, 18.03.1938, ERA.852.1.2563, 34. Veermaa OÜ-le Vaba Maa, 22.03.1938, ERA.852.1.2563, 35.

Paralleelselt otsisid nad tegevuse jätkamiseks toetust Pätsilt, Laidonerilt, Akelilt ja teistelt valitsuse liikmetelt.¹¹⁵³ Eenpalu kolmanda keeldumise peale esitasid nad vaide Vabariigi Valitsusele. Vaides toonitati, et kolm nädalat ajalehe ilmumise peatamist rahuldab välisministrit ja välisministril polevat vastuväiteid ilmumise jätkamisele.¹¹⁵⁴

Eenpalu sisekaitse ülemana seletas valitsusele, et Vaba Maa ei vaidlusta 4. märtsi ilmumise peatamise otsust ei sisuliselt ega vormiliselt ning isegi kui vaidlustaks, on administratiivmenetluse seadusest tulenev kaebetähtaeg möödunud. Seetõttu esitavat ta vaide valitsusele üksnes teadmiseks.¹¹⁵⁵ Valitsus ei kiirustanud asja arutamisega. Peaministri asetäitjana kirjutas Eenpalu enda seletusele resolutsiooni, et valitsus on võtnud teadmiseks ettekande Vaba Maa ilmumise peatamise kohta. Kaebajaid teavitati tulemusest alles kümme päeva hiljem.¹¹⁵⁶

Eenpalu vastuväited on vaieldavad. Vaides taotlesid Veiler ja Laaman tõesti 4. märtsi peatamisotsuse kehtetuks tunnistamist, kuid sisuliselt vaidlustasid samuti ministri vahepealseid keeldumisi peatamisotsust muuta. Administratiivmenetluse seadus ei sätestanud, et vaideid tohib esitada ainult õiguslike põhjendustega ja kindlasti tohtis vaidlustada ka haldusakti otstarbekust, nagu seda tegid Veiler ja Laaman.

Andrus Roolaht on väitnud, et tellijaid kaotava Vaba Maa väljaandja Veiler provotseeris teravate karikatuuride avaldamisega lehe sulgemist.¹¹⁵⁷ Ajalehe omaniku ja peatoimetaja pingutused lehe väljaandmist jätkata pigem ei kinnita Roolahe versiooni. Tõesed võivad olla ka Laamani päevikus leiduvad väited, et Eenpalu kaitses keeldumisega enda prestiiži või et Vaba Maad karistati propagandatalitusele allumatuse eest ja konkreetseks ajendiks oli hoopis opositsioonipoliitiku Oskar Gustavsoni vastulause avaldamine.¹¹⁵⁸ Kuigi Kliimanni ühe varase kirjutise järgi ei pidanud erakorralised meetmed olema kooskõlas kaalutusõiguse sisemiste piiridega, ei ole see seisukoht põhjendatud ja haldusorgani prestiiži kaitsmine rikkus üldhuvi ülimuslikkuse (*salus rei publicae*) põhimõtet ning olnuks kaalutusõiguse kuritarvitus.

2.3.2.3. Rahvusliku Keskerakonna likvideerimine (1939)

Halduskohtumenetluse ühekuulisest üldisest kaebetähtajast lühem, kahepäevane vaide esitamise tähtaeg võis eksitada Jaan Tõnissoni, kes 1939. aasta septembris vaidlustas Rahvusliku Keskerakonna likvideerimise. Tõnisson kirjutas vaides, et riigihoidjal polnud pädevust 1938. aasta aprillis uue ühingute ja nende liitude seadusega erakondi likvideerida ning et vastav säte on vastuolus põhiseaduse §-ga 18 (ühinemisvabadus). Tõnissoni vaie jäeti läbi vaatamata, kuna oli esitatud kahepäevase hilinemisega.¹¹⁵⁹

¹¹⁵³ Eduard Laamani päevikus on talletatud vestlusi ja kuuldusi ajalehe sulgemise põhjuste ja jätkamisvõimaluste otsimise kohta. Laaman, „Meie vastus. IX.“, 683–87 ja 690–95.

¹¹⁵⁴ Eduard Laaman ja Aleksander Veiler Vabariigi Valitsusele, 26.03.1938, ERA.852.1.2563, 37.

¹¹⁵⁵ Eenpalu Vabariigi Valitsusele, 02.04.1938, ERA.852.1.2563, 39–39p.

¹¹⁵⁶ Eenpalu resolutsioon tema enda 02.04.1938 kirjal, 29.04.1938, ERA.852.1.2563, 39. Politsei vanem assistent OÜ Vaba Maa juhatusel, 10.05.1938, ERA.852.1.2563, 44.

¹¹⁵⁷ Roolaht, *Nii see oli*, 197–98.

¹¹⁵⁸ Riigivolikogu valimistel võltsitud sedelite kõrvaldamise tõttu napilt kaotanud opositsiooni kandidaat Gustavsoni vastulause, „O. Gustavsoni „erasedelite“ saladus“, Vaba Maa nr 52, 03.03.1938, 5. Laamani oletused Eenpalu motiivide kohta, Laaman, „Meie vastus. IX.“, 683, 685–86 ja 694; Laaman, „Meie vastus. X.“, 890.

¹¹⁵⁹ Jaan Tõnissoni avaldus, 08.09.1939, ERA.14.2.1206, 5. Siseministri 18.09.1939 otsus nr 42/652, ERA.14.2.1206, 9.

2.3.3. Kohtu- ja vaidemenetluse võrdlus

Vaidemenetluse eelis halduskohtumenetluse ees oli võimalus taotleda kõigi asjaolude uuesti kaalumist ja asja uut sisulist otsustamist. Vaie ei olnud piiratud õiguslike argumentidega, vaid vaideorgan sai asja lahendada ka otstarbekusest lähtudes. 1932. aastast kohtulõivude jõustudes lisandus vaidemenetlusele veel üks eelis – väiksem menetluskulu, kuna vaie oli lõivuvaba.

Kuigi vaiete lahendamisel rakendati samuti uurimispõhimõtet ja kaebajale oli tagatud kaitseõigus, puudusid vaidemenetluses olulised õiglase ja ausa menetluse garantiid: vaideorgan ei olnud haldusvõimust sõltumatu, asja ei arutatud avalikult ja kaebajal puudus võimalus menetluses osaleda.

Kuni vaideotsus allus kohtulikule kontrollile, oli vaidemenetluse näol tegemist efektiivse ja mõistliku põhivabaduste kaitse võimalusega. Kaitseseisukorra meetmete (sh vaideotsuste) vaidlustamise välistamine halduskohtus Pätsi 1934. aasta novembridekreediga muutis aga vaideotsused täielikult meelevaldseks ja pole põhjust rääkida vaidemenetlusest kui õiglasest menetlusest. Ülal esitatud kolmest näitest ainult ühel juhul (Tõnissoni asjas) oli vaide läbi vaatamata jätmisel selge õiguslik alus ja põhjendus. Postimehe ja Vaba Maa asjades teostas siseminister kaalutusõigust oma poliitilise eelistuse kohaselt ning vaigistas meelevaldselt ajakirjandust. Poliitilise opositsiooni allasurumine ja valitsusmeelsetele väljaannetele tegevusvabaduse jätmine võis lisaks rikkuda võrdse kohtlemise põhimõtet.

2.4. Normikontrolli võimalus

2.4.1. Normikontrolli võimalus 1920. aasta põhiseaduse alusel

2.4.1.1. Diskussioonid Asutavas Kogus

Seaduste põhiseadusele vastavuse järelevalve alged eksisteerisid juba Venemaa Keisririigis. 1906. aasta põhiseadusega täiendatud valitseva senati seaduse järgi olid seaduste originaaltekstid hoiul kõrgemat kohtu- ja haldusvõimu teostava valitseva senati käes (§ 2). Senati esimese departemangu ülesandeks oli seaduste avaldamine (vn *обнародование*) ning keelatud oli avaldada seadusi, mis olid antud vastuolus põhiseadusega; viimased tuli saata tagasi nõuetekohaseks vastuvõtmiseks (VVSS §-d 5 ja 20 p 1).¹¹⁶⁰ Eduard Berendtsi sõnul kasutas senat seda õigust harva ja tema meelest vähem, kui olnuks põhjust.¹¹⁶¹ 1926. aastal Baarsi jt asjas selgitas Riigikohtu administratiivosakond, et Vene valitseva senati pädevus oli piiratud üksnes seaduste andmise korrakohasuse jälgimisega (vt allpool 2.4.1.2). Tegelikult ei suutnud Vene senat kontrollida isegi õigusaktide formaalset põhiseaduspärasust. Ado Anderkopp meenutas Asutavas Kogus, kuidas senat avaldas Nikolai II 1907. aasta juunimanifestiga muudetud Riigiduumale valimis-seaduse,¹¹⁶² kuigi põhiseaduse § 87 keelas tsaari dekreetidega valimis-seaduse erakorralise

¹¹⁶⁰ Seaduste väljakuulutamise korra kohta Vene impeeriumis ja Eesti 1920. aasta põhiseaduse alusel vt Anepaio, *Anton Palvadre*, 361–63.

¹¹⁶¹ Eduard Berendts, „Kõrgem föderaal kohus Põhja-Ameerika Ühisriikides“, *Õigus*, nr 2 (1924): 29–30.

¹¹⁶² Keiser Nikolai II 03.06.1907 manifest Riigiduumale laialisaatmise, uue duuma kokkukutsumise aja ja Riigiduumale valimise korra muutmise kohta (*Манифест о роспуске Государственной думы, о времени созыва новой Думы и об изменении порядка выборов в Государственную думу*), ning uus Riigiduumale valimisseadus (*Положение о выборах в Государственную Думу*), VTSK XXVII (1907), 29240 ja 29242.

muutmise.¹¹⁶³ Seega ei olnud Eesti Vabariigil Vene õigusest normikontrolli eeskuju üle võtta.

Seaduste sisulise põhiseadusele vastavuse kohtulik kontroll oli Eesti Vabariigi loomise ajal võimalik Ameerika Ühendriikides ja USA ülemkohtu 1803. aasta *Marbury vs Madison* otsus oli tuntud üle maailma. Mandri-Euroopas oli Prantsusmaal kohtute sekkumine seadusandja tegevusse konstitutsiooniga välistatud, kuid mitmel pool mujal kas sõnaselgelt lubatud (nt Norras ja Portugalis) või praktikas mingil määral võimalik.¹¹⁶⁴ Igatahes oli esimese maailmasõja lõpuks juba aastakümneid peetud sellekohast õigusteaduslikku diskussiooni. Vahetult enne Eesti põhiseadust oli Austrias loodud maailma esimene konstitutsioonikohus (esialgu küll normikontrolli pädevuseta)¹¹⁶⁵ ning Tšehhoslovakkia konstitutsiooniga kehtestatud põhiseaduslikkuse järelevalve alused (art-d I–III)¹¹⁶⁶. Suure tõenäosusega olid Eesti põhiseaduse loojad nende arengutega hästi kursis.

1919. aasta aprillis Jüri Uluotsa poolt Maanõukogu juristide komisjonile esitatud ajutise põhiseaduse projekti kohtuvõimu peatükis sisaldus säte: „§ 22. [...] Vabariigi Kohus: [...] d) hoiab alal seaduste algkirje, paljundab ja laotab lajali seaduste tekste.“¹¹⁶⁷ Need funktsioonid kattusid Vene valitseva senati omadega. Kohtuvõimu peatükk jäi komisjoni poolt Asutavale Kogule üle antud eelnõust teadmata põhjusel välja (komisjoni vastavad protokollid pole säilinud).

Sama aasta augustis Asutava Kogu põhiseaduskomisjonile esitatud Uluotsa esimeses põhiseaduse projektis sisaldus seaduste eelkontrolli mehhanism, milles oli piiratud roll ka kohtuvõimul. Seadusi välja kuulutav senati president (senat oli Uluotsa eelnõus kollektiivne riigipea, millesse kuulus üks esindaja igast maakonnast ning lisaks Tallinnast ja Tartust) pidi kontrollima, kas seadus on korra kohaselt vastu võetud ega sisalda põhiseadusega vastuolus olevaid sätteid. Vajadusel võis senati president küsida Riigikohtu arvamust. Kui senati president peale Riigikohtult arvamuse saamist leidnuks, et seadus pole seaduspäraselt välja antud või on sisuliselt põhiseadusega vastuolus, saatnuks ta seaduse ühes tagastamise põhjendusega maapäeva (st parlamendi) juhatajale tagasi.¹¹⁶⁸

Uluotsa põhiseaduse oktoobriprojektist olid seadusandluse alapeatükk ja ühes sellega põhiseaduslikkuse järelevalve sätted välja jäetud. Küll aga sisaldus oktoobriprojekti

¹¹⁶³ Asutava Kogu IV istungjärgu protokoll nr 133, 27.05.1920, 558. Tsaari manifesti on põhiseaduse rikkumise tõttu koguni nimetatud riigipöördeks. Pipes, *The Russian revolution, 1899–1919*, 181. Valimisseaduse muudatus tagas valitsusele lojaalse duumakoosseisu. Vt Karjahärm, *Vene impeeriumi parlament ja Baltikum 1906–1917*, 37–38.

¹¹⁶⁴ Ülevaadet põhiseaduslikkuse järelevalve idee arengu kohta maailmas ja Eestis vt lähemat David Deener, „Judicial Review in Modern Constitutional Systems“, *The American Political Science Review* 46, nr 4 (1952): 1079–85; Lõhmus, „Põhiseaduslikkuse kohtuliku kontrolli sünniloost“, 7–28; Uno Lõhmus ja Hannes Vallikivi, „Lisandusi põhiseaduslikkuse järelevalve sünniloole Eestis“, *Juridica*, nr 6 (2020): 452–54. Norra kohta vt Dag Michalsen, „Constitutional Tradition: Between Law and History. The Case of Nineteenth-Century Norway“, *Nordic Historical Review* 10, nr 1 (2010): 159–61.

¹¹⁶⁵ Vt Austria 1919. aasta konstitutsioonikohtu seadus (*Gesetz vom 25. Jänner 1919 über die Errichtung eines österreichischen Verfassungsgerichtshofes*), Staatsgesetzblatt 1919, Nr. 48, S. 78–79. Arvutivõrgus: <https://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=sgb&datum=1919&page=154&size=45> (12.10.2025). Konstitutsioonikohtule anti piiratud normikontrolli pädevus esmalt rahvaesinduse seadusega (*Gesetz vom 14. März 1919 über die Volksvertretung*), Staatsgesetzblatt 1919, Nr. 179, S. 405–407. Arvutivõrgus: <https://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?apm=0&aid=sgb&datum=19190004&seite=00000405&size=45> (12.10.2025).

¹¹⁶⁶ Vt Hoetzl ja Joachim, *The Constitution of the Czechoslovak Republic*, 19–20.

¹¹⁶⁷ Eesti Vabariigi ajutise põhiseaduse eelkava, 07.04.1919, ERA.2124.2.267, 6.

¹¹⁶⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu § 57, 26.08.1919, ERA.15.2.414, 126–127.

viimases peatükis pealkirjaga „Põhiseaduse muutmisest ja jõust“ põhiseaduse ülimalikkuse säte: „Kõik seadused ja seaduslised määrused, mis põhiseaduse vastu käivad, ei omanda iialgi seaduse jõudu.“¹¹⁶⁹

Põhiseaduslikkuse järelevalve idee siiski ei kadunud, vaid ilmus välja uuel kujul Kaarel Partsi ettepanekuna. 1919. aasta oktoobri alguses otsustas Asutava Kogu põhiseaduskomisjon välja töötada uue Riigikohtu seaduse ja koos sellega tulevase põhiseaduse kohtuvõimu peatüki. Samal istungil kandis Parts ette Riigikohtu korralduse teesid.¹¹⁷⁰ Tema ettekannet pole protokollitud, kuid võib eeldada, et samad teesid leiduvad komisjoni toimikus. Teesides sisaldus järgmine punkt: „9. [...] Riigikohus [...] (b) hoiab alles seaduste ja rahvusvaheliste lepingute algkirjad ja kuulutab välja seadused; [...] (d) valvab põhiseaduse täitmise järele neid seadusandluse akte, mis põhiseadust rikuvad riigi presidendi ettepanekul välja kuulutamata jättes ning põhiseaduse vastu käivaid valitsuse ja ministeeriumite korraldusi tühjaks tunnistades.“¹¹⁷¹ Partsi kavandi järgi pidi Riigikohus seega teostama parlamendiseaduste põhiseaduslikkuse eelkontrolli ja alamalseisvate õigustloovate aktide üldist normikontrolli.

Põhiseaduskomisjonis koostatud Riigikohtu seaduse eelnõusse jäi sisse Riigikohtu poolt kõigi õigusaktide väljakuulutamise, kuid tõenäoliselt kompromissina pidi see funktsioon jõustuma millalgi hiljem Vabariigi Valitsuse määratud ajal: „§ 21. Seaduste, määruste ja korralduste väljakuulutamise ja algtekstide koondamine ja alalhoidmine läheb Riigikohtu kätte Vabariigi Valitsuse poolt määratavast tähtajast alates.“¹¹⁷² Asutava Kogu täiskogus soovitas rahvaerakondlane advokaat Jaan Lõo seaduste väljakuulutamise ülesannet kohtule mitte panna selle koormavuse tõttu. Komisjoni eelnõu kaitsesid Parts ja Anderkopp, viimane viitas vajadusele kaitsta seaduslikkuse põhimõtet.¹¹⁷³ Komisjoni pakutud sõnastuses jõudis säte Riigikohtu seadusesse (edaspidi: RKHS).¹¹⁷⁴ Kuigi Partsi teeside teist poolt Riigikohtu seaduse sõnastuses ei kasutatud, oli õigusaktide väljakuulutamise eesmärk ilmselt põhiseaduslikkuse järelevalve.

Samal ajal jätkus töö põhiseaduse eelnõu kallal. Kohtute alamkomisjon esitas põhiseaduskomisjonile põhiseaduse kohtuvõimu peatüki, milles sisaldus järgmine säte: „§ 3. [...] Riigikohus hoiab alles seaduste ja rahvusvaheliste lepingute alguskirjad ning kuulutab välja seadused; tema valvab põhiseaduse täitmise järele neid seadusandluse akte, mis põhiseaduse vastased väljakuulutamata jättes ning põhiseaduse vastaseid Vabariigi Valitsuse ja ametikohtade korraldusi tühjaks tunnistades.“¹¹⁷⁵ Säte näib pärinevat Partsi teesidest, millest on kustutatud viide presidendi pädevusele ja tehtud väiksemaid keelelisi parandusi. Põhiseaduskomisjon asendas termini „rahvusvahelised lepingud“ sõnadega „võõraste riikidega tehtud lepingud“ ja sellisel kujul jõudis säte põhiseaduse

¹¹⁶⁹ Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu, 09.10.1919, ERA.15.2.414, 140.

¹¹⁷⁰ Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni protokoll, 02.10.1919, ERA.15.2.373, 2; sama, ERA.15.2.414, 153. Riigikohtu seaduse ja põhiseaduse vastavate osade kujunemise kohta vt lähemalt Lõhmus ja Vallikivi, „Lisandusi põhiseaduslikkuse järelevalve sünniloole Eestis“, 455–61.

¹¹⁷¹ Partsi eelnõu põhiseaduse kohutute alamkomisjonile, ERA.15.2.414, 131p.

¹¹⁷² Põhiseaduskomisjoni esimees Asutava Kogu juhatusel, 10.10.1919, ja kirjale lisatud Riigikohtu seaduse eelnõu, ERA.15.2.436, 9–13.

¹¹⁷³ Asutava Kogu II istungjärgu protokollid nr 72, 14.10.1919, 2093–2096, ja nr 74, 17.10.1919, 2169–2171.

¹¹⁷⁴ Asutava Kogu poolt 21.10.1919 vastu võetud Riigikohtu seadus, RT 01.11.1919, 82/83, 164.

¹¹⁷⁵ Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni protokoll nr 39, 04.12.1919, lisa „Kohus“, ERA.15.2.373, 54.

esimese lugemise eelnõusse (§ 75). Põhiseaduse ülimuslikkuse sätte (§ 111) kiitis komisjon esimesel lugemisel muudatuste ja aruteludeta heaks.¹¹⁷⁶

Esimese lugemise eelnõu kommenteerinud riigikohtunikud leidsid, et „seaduste avaldamine mitte tema eeltsensuuri alla ei peaks jäetama. Kui aga siiski Riigikohtule õigus tahetakse anda seadust tühjaks tunnistada põhiseaduse rikkumise pärast, siis sündigu see Riigikohtule avaldatud protesti põhjal.“¹¹⁷⁷ Riigikohus tegi ettepaneku jätta paragrahvist välja esimene osa (sõnad „Riigikohus hoiab alles seaduste ja võõraste riikidega tehtud lepingute alguskirjad ning kuulutab välja seadused“) ja lause teisest poolest sõnad „väljakuulutamata jättes“. Põhiseaduse ülimuslikkuse sätte „kui iseenesest mõistetava“ soovitas Riigikohus välja jätta.¹¹⁷⁸ Seega Riigikohus vaidles vastu põhiseaduslikkuse eelkontrolli funktsioonile, kuid nõustus õigusaktide järelkontrolli pädevusega.

Põhiseaduskomisjon ei rutanud Riigikohtu esimese soovitusega arvestama. Eelnõu teisel lugemisel tõdeti seaduste põhiseaduslikkuse kontrolli vajadust, kuid ei jõutud üksmeelele, kas seda peaks teostama mõni parlamendi organ või Riigikohus ja kas Riigikohtu pädevuses oleks seaduste kehtetuks tunnistamine või üksnes tähelepanu juhtimine vastuolule. Teise lugemise eelnõusse jõudis Lui Oleski pakutud kompromiss redaktsioonitoimkonnas kohendatud kujul: „§ 75. [1] Riigikohus hoiab alles seaduste ja võõraste riikidega tehtud lepingute algkirjad ning kuulutab välja seadused. [2] Riigikohus valvab põhiseaduse täitmise järele neid seadusandluse akte, mis põhiseaduse vastased väljakuulutamata jättes. Riigikohtu poolt väljakuulutamata jäetud seadusandluse aktide maksvus otsustatakse riigivolikogu nõudmisel rahvahääletuse korras.“¹¹⁷⁹

Põhiseaduse ülimuslikkuse paragrahvi komisjon kustutas. Otsuse poolt olid kõik koosolekul osalejad.¹¹⁸⁰ Kustutamise põhjendust protokollitud ei ole, aga võib oletada, et komisjon nõustus Riigikohtuga. Liiti sisaldas eelnõu esimestest versioonidest peale põhiseaduse ülimuslikkuse sätet: „§ 3. Eesti riigivõimu ei saa keegi teostada muidu, kui põhiseaduse või põhiseaduse alusel antud seaduste põhjal“.

Kolmanda lugemise eel põhiseaduse eelnõu kommenteerinud Riigikohus vaidles jätkuvalt vastu seaduste väljakuulutamise ja riigiarhiivi pidamise pädevusele ning pakkus välja põhiseaduslikkuse järelkontrolli idee: „Riigikohtul on õigus § 71 ettenähtud korras seadusandlisi akte, mis põhiseadusele ei vasta – maksvusetuks tunnistada. – Seda õigust ei ole Riigikohtul rahvahääletuse teel vastuvõetud seaduste suhtes.“¹¹⁸¹ Tõenäoliselt Riigikohtu märkustest inspireerituna tegid komisjoni liikmed Tõnis Kalbus ja Olesk ettepaneku täiendada kohtuvõimu paragrahve sätetega: „Määrusi ja seadlusi tarvitavad kohtud niipalju, kuipalju nad seadustega kokkukõlas on“ ja „Kõrgemal riigikohtul on õigus seadusandlikka akte, kui nad põhiseadusele ei vasta, maksvusetuks

¹¹⁷⁶ Põhiseaduskomisjoni poolt esimesel lugemisel vastu võetud põhiseaduse eelnõu, 21.12.1919, ERA.15.2.373, 201 ja 205.

¹¹⁷⁷ Riigikohtu täiskogu korraldava koosoleku protokoll nr 3, 16.01.1920, ERA.1356.1.117 (pagineerimata).

¹¹⁷⁸ Parts Asutava Kogu põhiseaduskomisjonile, 23.01.1920, ja kirjale lisatud Riigikohtu märkused, ERA.15.2.1020, 87 ja 88.

¹¹⁷⁹ Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni protokollid nr 64, 04.03.1920, ja nr 69, 23.03.1920, ERA.15.2.374, 112–113 ja 149.

¹¹⁸⁰ Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni protokoll nr 66, 11.03.1920, ERA.15.2.374, 125p.

¹¹⁸¹ Riigikohtu esimees Asutavale Kogule, 22.04.1920, ja kirjale lisatud Riigikohtu märkused, ERA.15.2.1020, 165.

tunnistada“.¹¹⁸² Nende erakonnakaaslased Otto Strandman ja Anderkopp soovisid vabastada Riigikohtu seaduste ja välislepingute arhiivi pidamisest ning jätta Riigikohtule üksnes seaduste väljakuulutamise pädevus.¹¹⁸³

Eelnõu kolmandal lugemisel jätkusid põhiseaduskomisjonis vaidlused Riigikohtu pädevuse ja põhiseaduslikkuse järelevalve üle. Küsimuse lahendas viimasena sõna võtnud kohtuminister Jüri Jaakson: „Seaduste väljakuulutamine on üks osa seadusandlusest, sellepärast ei peaks seda Riigikohtu kohuseks tehtama. On seadus antud, siis peab ta maksev olema ja kohtud peavad nende seaduste järele käima. Riigikohtul peab seaduse seletamise õigus jääma. Kui mõni seadus põhiseadusega kokku ei käi, siis seletab Riigikohus need vastuolud nii, et põhiseadus on ülem seadus ja neid osasi seaduses, mis põhiseadusega kokku ei käi, ei viida elusse.“ Selle peale otsustas komisjon ühehäälselt anda seaduste väljakuulutamise õiguse Riigikohtu asemel Riigikogu juhatusele ning kustutas ülejäänud sätte. Põhiseaduslikkuse järelkontrolli ettepanekuid rohkem ei kaalutud.¹¹⁸⁴ Jaaksoni sõnavõttust jäi niisiis kõlama võimalus, et kohtutel on konkreetses menetlustes õigus hinnata kohaldamisele tuleva seaduse põhiseaduspärasust. Teisalt ei antud kohtuvõimule ka põhiseadusvastaste seaduste tühistamise pädevust.

Samuti kolmandal lugemisel tegi redaktsioonitoimkond ettepaneku lisada põhiseaduse viimasesse peatükki uus paragrahv: „§ 91a. Põhiseadus on kõikumata juhtnööriks riigi seadusandlise, kohtu ja valitsuse asutuste tegevuses.“ Komisjon asendas ainult sõnad „riigi seadusandlise“ sõnaga „Riigivolikogu“ ning kiitis toimkonna ettepaneku ilma aruteluta heaks.¹¹⁸⁵ Selle põhiseaduse siduvuse sätte eeskujuks on peetud nii USA konstitutsiooni artikli VI teist lõiget¹¹⁸⁶ kui ka Weimari konstitutsiooni eelnõu artiklit 107¹¹⁸⁷. Komisjoni protokollidest ei nähtu, et toimkonnale oleks tehtud ülesandeks selline sätte sõnastada. Muudatus sobitub igatahes Jaaksoni viitega Riigikohtu kohustusele põhiseadusega vastuolus seadusi mitte rakendada.

Asutava Kogu täiskogule põhiseaduse eelnõu tutvustanud ettekandja Anderkopp seletas põhiseaduslikkuse eelkontrollist loobumist sellega, et eelkontroll muudaks Riigikohtu sisuliselt parlamendi ülemkojaks, politiseeriks Riigikohut ning seaks riigikohtunikud neid valiva ja kohtadel ümberpaigutava parlamendi surve alla. Ta mainis veel, et

¹¹⁸² Kalbuse ja Oleski parandused põhiseaduse VI peatüki juurde, ERA.15.2.375, 85.

¹¹⁸³ Strandmani ja Anderkopi parandused põhiseaduse VI peatüki juurde, ERA.15.2.375, 84.

¹¹⁸⁴ Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni protokollid nr 79, 30.04.1920, ja nr 81, 06.05.1920, ERA.15.2.375, 81–81p ja 91p–92.

¹¹⁸⁵ Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni protokoll nr 82, 07.05.1920, ja redaktsioonitoimkonna ettepanek, ERA.15.2.375, 102 ja 107. Põhiseaduskomisjonis kolmandal lugemisel vastu võetud eelnõu, ERA.15.2.375, 189.

¹¹⁸⁶ Vt A[nton] P[alvadre], „Kas põhiseaduse puutumatus on Eestis kindlustatud?“ Sotsialdemokraat nr 5, 08.01.1921, 2; Richard Rägo, „Kes valvab Eestis põhiseaduse puutumatus järele?“, *Õigus*, nr 1 (1922): 3. USA 1787. aasta konstitutsiooni art VI lg 2: „This Constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof [...], shall be the supreme law of the land; and the judges in every State shall be bound thereby, anything in the Constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding.“ Arvutivõrgus: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript> (12.10.2025). Eduard Berendts viitas põhiseaduslikkuse järelevalve alusnormina USA konstitutsiooni art III teise lõigu algusele: „The judicial Power shall extend to all Cases, in Law and Equity, arising under this Constitution, [...]“. Berendts, „Kõrgem föderaal kohus Põhja-Ameerika Ühisriikides“, 30.

¹¹⁸⁷ Vt Eugen Maddison, „Põhiseaduslikkuse kaitse“, Vaba Maa, nr 126, 04.06.1925, 2. Weimari konstitutsiooni eelnõu art 107: „Die Grundrechte und Grundpflichten bilden Richtschnur und Schranke für die Gesetzgebung, die Verwaltung und die Rechtspflege im Reich und in den Ländern.“ Arvutivõrgus: <https://www.verfassungen.de/de19-33/nationalversammlung/rv-entwurf5.htm> (12.10.2025).

Riigikohtu seaduses sisalduvat seaduste väljakuulutamise sätet (§ 21) ei ole jõustatud põhjusel, et seaduste väljakuulutamine on Riigikohtule liiga koormav.¹¹⁸⁸

Põhiseaduse siduvuse sätte (lõplikus eelnõus § 86) tutvustuseks märkis Anderkopp: „Sellega on öeldud, et iga seadus ja määrus, mida nimetatud asutused tarvitusele võtavad, põhiseadusega tingimata kooskõlas peab olema. Tekib nende kahe tarvitamise juures vastuolu, siis otsustab põhiseadus. Seega on siin seesama põhimõtte seaduse tarvitamise juures maksma pandud, nagu seda meie tsiviilprotsessi § 12 ette nähtud, selle lisalausega, et vaidluse korral otsustab ära vahekorra lõpulikult põhiseadus, see tähendab temal on täielik eesõigus teiste seadustega võrreldes“.¹¹⁸⁹ Anderkopp ei maininud seejuures põhiseaduslikkuse järelkontrolli võimalust ega kohtute pädevust jätta põhiseadusega vastuolus õigusakt kohaldamata.

Asutava Kogu täiskogus Anderkopi kõrval ainsana kohtuvõimu teemal sõna võtnud Konstantin Päts kritiseeris eelnõu, et selles puudub igasugune kontroll seadusandja tegevuse üle: „Kui meie oma põhiseaduse eelnõu vaatame, siis leiame, et meil sarnast kontroll-aparaati ei ole, ei ole isegi riigi kõrgemal kohtul õigust järele vaadata, kas põhiseadus teataval juhtumisel on täidetud või mitte. Ainukene asutus, kes selle üle otsustab, on seadusandlik kogu ise. Kõige lihtsama demokraatlise korra juures on tarvilik leitud isäralised kontrollaparaadid ellu kutsuda ja mina arvan, et sarnane ettevaatlikkus ka meie juures mitte ülearune ei peaks olema, meie kõrgem riigikohus ei ole mingisugune president ja temal võiks küll kontroleerimise õigused olla selles asjas, kas seadus vastab põhiseadusele. Meil on presidendi küsimus komisjonis kõrvale heidetud, juba sellepärast peaks keegi olema, kes põhiseaduse täitmise üle riigis valvab. Kui seaduseelnõu II lugemisel arutamisele tuleb, siis peatume nende üksikute paragrahvide juures pikemalt.“¹¹⁹⁰ Päts ise ega keegi teine eelnõu teisel lugemisel põhiseaduslikkuse järelevalve teemalisi parandusettepanekuid ei teinud. Põhiseaduse siduvuse sättes redigeeriti ainult Riigikogu nimetus ning täiskogu võttis selle ilma aruteludeta vastu kujul: „§ 86. Põhiseadus on vankumatuks juhteks Riigikogu ning kohtu ja valitsuse asutuste tegevuses.“¹¹⁹¹

Eelneva põhjal võib tõdeda, et Asutavas Kogus arutati põhjalikult seaduste põhiseadusele vastavuse tagamist ja põhiseaduse koostajad soovisid anda kohtuvõimule (eelkõige Riigikohtule) põhiseaduslikkuse järelevalve pädevuse. Kuigi eelkontrolli idee heideti kõrvale, jäi kõlama kohtute õigus teostada järelkontrolli.

2.4.1.2. Normikontroll õigusteaduslikus diskussioonis ja Riigikohtu praktikas

Veel enne põhiseaduse jõustumist kirjutas Berendts ajakirjas *Õigus*, et „õigusriigis peab olema orgaan, mis väljaspool igapäevast võitlust, erakondade kokkupõrkeid, klasside ja rühmade võitlust seadust alal hoiab“.¹¹⁹² Tema arvates tänu seaduslikkuse põhimõttele (PS § 3) kehtisid Eestis ainult põhiseadusega kooskõlas olevad seadused. Ta luges samas suureks puuduseks, et põhiseaduses puudub põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanism. Berendtsi arvates pidi põhiseaduse valvur olema „tagandamata, parteipoliitikast vabadest

¹¹⁸⁸ Asutava Kogu IV istungjärgu protokoll nr 133, 27.05.1920, 557–558.

¹¹⁸⁹ Samas, 561.

¹¹⁹⁰ Asutava Kogu IV istungjärgu protokoll nr 134, 28.05.1920, 611. Taastrükk Konstantin Päts, *Eesti riik: valimik artikleid. II*, Eesti mõttelugu 38 (Ilmamaa, 2001), 135 jj.

¹¹⁹¹ Asutava Kogu IV istungjärgu protokollid nr 140, 10.06.1920, 921, ja nr 142, 15.06.1920, 1009.

¹¹⁹² Berendts, „Eesti Vabariigi Riigikohus ja 1920. a. põhiseaduse printsiibid. 1. osa“, 42–43.

seadusetundjatest meestest“ koosnev kõrgeim kohus, kel ainsana „on tarvilik objektiivsus, et *sine ira et studio* otsustada, kas üksikseadused vastavad põhiseadusele“. ¹¹⁹³ Tema konstitutsioonikohtu kirjeldusele vastas Riigikohus.

Anton Palvadre ei nõustunud Berendtsiga. Palvadre võrdles Eesti põhiseaduse § 86 ja USA konstitutsiooni artikli VI teise lõike sõnastusi ning järeldas, et Eestis kehtib „põhiseaduse puutumatus järelevalve korraldamisel samasugune põhimõte, kui Põhja Amerika Ühisriikides“. Samas mõõnis temagi, et normikontrolliks pädevaid kohtuasutusi ja menetluskorda tuleks täpsustada ning kutsus kohtuministeeriumi üles selleks seaduseelnõu välja töötama. ¹¹⁹⁴

Eestikeelse Tartu ülikooli teisele aastapäevale pühendatud ettekandes 1. detsembril 1921 olevat dotsent Jüri Uluots väitnud, et Eesti põhiseaduse § 86 alusel valvab põhiseaduse puutumatus üle kohus. ¹¹⁹⁵ Uluotsa väidet lugejatele vahendanud Richard Rägo jagas sama vaadet. Rägo leidis põhiseaduses riigiorganite pädevusnorme analüüsid, et kohtud ei saa põhiseadusvastaseid seadusi tühistada, kuid saavad jätta need konkreetses kohtuasjas kohaldamata. Veel väitis ta, et kohaldamisele kuuluva normi põhiseaduspärasust peavad kohtud kontrollima omal algatusel (*ex officio*). Viimase väite alusena viitas ta samuti USA konstitutsioonile (art VI) ja lisaks Asutavas Kogus põhiseaduse loojate tahte seada sisse põhiseaduslikkuse järelevalve. ¹¹⁹⁶ Sama mõtet kokkuvõtval kujul kordas Rägo mitmes enda koostatud kodanikuõpetuse õpikus. ¹¹⁹⁷

Uluots kirjeldas oma vaateid selles küsimuses natuke põhjalikumalt esimestel õigusteadlaste päevadel 1922. aasta aprillis: kõik kohtud pidid seaduse või määruse normi kohaldades *ex officio* kindlaks tegema normi põhiseaduspärasuse; vastuolu korral jäi norm kehtima, aga seda ei kohaldatud. Sellise normi tähistas Uluots Rooma õiguse terminiga *nudum ius* ehk „paljas õigus“ või „tühi õigus“. ¹¹⁹⁸ Sama käsitlust õpetasid õigusteaduskonna tudengitele Uluots õiguse üldteooria loengutes ¹¹⁹⁹ ja Nikolai Maim riigiõiguse loengutes. ¹²⁰⁰

Need autoriteetsete õigusteadlaste mõtteavaldused olid siiski pelgalt teoreetilised. Eesti kohtupraktikale ei viidatud, sest praktikat veel tõenäoliselt polnud. Pealegi jõudsid esimesed teadaolevad normikontrolli kaasused kohtusse hoopis muul õiguslikul alusel.

Ajutistest administratiivseadustest ja valitsemise ajutisest korrast (§ 22) tulenevalt olid veneaegsed või Saksa okupatsiooni aegsed põhiseadusvastased õigusaktid automaatselt kehtetud. Kohtud pidid põhiseaduse §-st 86 sõltumata kontrollima varasemate normide kooskõla Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadustega. ¹²⁰¹

¹¹⁹³ Samas, 43; Eduard Berendts, „Eesti Vabariigi Riigikohus ja 1920. a. põhiseaduse printsiibid. 2. osa“, *Õigus*, nr 3 (1920): 56. Ladinakeelne fraas tähendab „ilma viha ja eelistuseta“ ehk erapooletult.

¹¹⁹⁴ A[nton] P[alvadre], „Kas põhiseaduse puutumatus on Eestis kindlustatud?“, *Sotsialdemokraat* nr 5, 08.01.1921, 2.

¹¹⁹⁵ Kõne käsikiri on säilinud Uluotsa isikuarhiivis, ERA.4408.1.263, 85 jj.

¹¹⁹⁶ Rägo, „Kes valvab Eestis põhiseaduse puutumatus järele?“, 2–3.

¹¹⁹⁷ Vt Richard Rägo, *Kodanikuõpetus: keskkoolile. 1. osa* (Rahvaülikool, 1922), 35; Richard Rägo, *Kodanikuõpetus: algkoolile, 3., parand. ja täiend. tr* (Rahvaülikool, 1923), 35.

¹¹⁹⁸ Uluots, „Kohtuvõim meie Põhiseaduse järele. 2. osa“, 134–35; sama Erne, *Eesti õigusteadlaste päevad 1922–1940*, 14–15.

¹¹⁹⁹ Jüri Uluots, *Õiguse üldõpetus* (1923), 49.

¹²⁰⁰ *Riigiõigus. Maimi loengukonspekt* (1923), 106.

¹²⁰¹ Vt Rägo, „Kes valvab Eestis põhiseaduse puutumatus järele?“, 3–4.

Esimesed sellised kohtuasjad aastatel 1922–1924 puudutasid valdavalt veneaegsete seaduste vastuolu võrdse kohtlemise põhimõttega (PS § 6). 1922. aasta augustis sedastas Riigikohtu administratiivosakond, et kooliõpetajad on Eesti Vabariigis kohaliku omavalitsuse teenistujad ega saa kasutada Vene riigiteenistuse seaduse §-des 400 ja 401 sätestatud privileege.¹²⁰² Jõhvi algkooli juhataja ametist vabastatud August Möller kaebas nimelt kohtule, et tal on üle kaheteistkümnne aasta õpetajastaaži, mistõttu ta on vastavalt viidatud paragrahvidele omandanud riigiametniku eesõigused ja auastme ning teda saab vallandada ainult riigiteenistuse seaduses ette nähtud alustel ja korras. Kohus jättis Mölleri kaebuse rahuldamata.

Järgmiseks jätsid kohtud rahuldamata protesti Mikitamäe vallavanema valimise peale. Mikitamäe vallanõukogu valis 1922. aasta augustis vallavanemaks Peeter Lindi. Petseri maanõukogu ja -valitsus protestisid otsuse väitega, et Vene talurahvaseaduse¹²⁰³ järgi tuleb vallavanem valida majaomanike (vn *домохозяин*) seast (§ 182 ls 2). Kohtud sellega ei nõustunud ja Riigikohus kinnitas, et talurahvaseaduse norm on vastuolus põhiseaduse §-ga 6.¹²⁰⁴

Edasi jättis Riigikohtu administratiivosakond kohaldamata Vene riigiteenistuse seaduse sätted, mille järgi tuli riigiteenistuja seisuses isikule ametist vabastamisel pakkuda muud võrdväärset ametit või maksta reservis oleku (vn *за уматом*) tasu (§-d 166, 167 ja 167 lisa, 574 ja 575). Riigikohus tõdes, et Eesti Vabariigis pole seisusi ja jättis kaebuse rahuldamata.¹²⁰⁵ Kohus tunnistas viidatud veneaegsed normid põhiseaduse §-ga 6 vastuolus olevaks.

Samasse ritta kuuluvad veel Auguste Susi-Tannebaumi asjas (1924) Vene kohtute seaduse §-s 201 sisaldunud naiste teenistuskoele põhiseadusvastaseks tunnistamine (vt eespool 2.2.6.3) ja üks teine vallaametnike tsensuse asi. Viimases luges Riigikohtu administratiivosakond põhiseadusvastaseks 1866. aasta Balti kubermangude valla-seaduse¹²⁰⁶ § 28 nõude, et vallaametisse võib valida vähemalt 25-aastasi isikuid. Põhiseaduse § 6 viite kõrval osutas kohus, et põhiseaduse § 27 ls 2 ja vallanõukogude valimise seaduse¹²⁰⁷ §-d 3 ja 6 annavad hääleõiguse 20-aastastele isikutele.¹²⁰⁸

Muudest põhiõigustest tunnistati neil aastail Rudolf Krausi asjas (1923) kaebeõiguse (PS § 15) vastaseks ametnike vallandamise kord Vene riigiteenistuse seaduses (vt eespool 2.1.1) ning Piirsalu valla asjas (1924) seadusereservatsiooni põhimõtte (PS § 83)

¹²⁰² RKAOo 25.08.1922 nr 931 August Mölleri asjas, ERA.1356.2.1755, 24–25p. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 298.

¹²⁰³ Vene talurahvaseadus, „Общее положение о крестьянах“, *Свод Законов Российской Империи*, toim Иван Д. Мордухай-Болтовский, Т. 9 прил. (Деятель, s.a.).

¹²⁰⁴ RKAOo 20.03.1923 nr 512 Mikitamäe vallavanema asjas, ERA.1356.2.893, 10–10p. Avaldatud „Nr 23“, *Riigikohtu otsused* (1924), 52–53.

¹²⁰⁵ RKAOo 23.11.1923 nr 553-II Sergei Pauli asjas, ERA.1356.2.1789, 23–25. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 275.

¹²⁰⁶ 1866. aasta Balti kubermangude vallaseadus, Алексей П. Василевский, toim, *Сборник узаконений и распоряжений о крестьянах Прибалтийских губерний: Положение о волостном общественном управлении в Прибалтийских губерниях 19 февраля 1866 г.*, Т. 4 (s.n., 1894), 457.

¹²⁰⁷ Vabariigi Valitsuse poolt VAK § 12a alusel 04.04.1921 vastu võetud vallanõukogude valimise seadus, RT 15.04.1921, 26, 18.

¹²⁰⁸ RKAOo 10.10.1924 nr 1138-I Kastre-Võnnu vallanõukogu asjas, ERA.1356.2.945, 18–19. Avaldatud „Nr 29“, *Riigikohtu otsused* (1925), 72–73. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 265.

vastaseks Vabariigi Valitsuse määrus, millega jaotati eraomanike kahjuks ümber valla-
teede korrashoiu koormis (vt eespool 1.3.1).

Tärgavale kohtupraktikale ja kolleegide arvamusele vaatamata jäi Berendts põhi-
seaduslikkuse järelevalve küsimuses kahtlevaks. Ajakirjas Õigus ilmunud artiklis ta
siiski möönis, et põhiseaduse § 86 võiks olla järelevalve aluseks ja kutsus üles andma
Riigikohtule USA ülemkohtuga sarnast põhiseadusvastaste seaduste tühistamise
pädevust.¹²⁰⁹ Kummastavalt jättis Berendts samal aastal ilmunud saksakeelses ülevaate-
artiklis vastuseta küsimuse, milline organ lahendab põhiseaduslikke vaidlusi ja kas Riigi-
kohtul on õigus otsustada lisaks formaalsele põhiseadusvastasusele ka sisulise põhi-
seadusvastasuse üle ning anda põhiseaduse autentseid tõlgendusi.¹²¹⁰

Sellal kui Berendts veel kõhkles, väitis suursaadik Ants Piip USA-s ilmunud artiklis,
et Riigikohus on põhiseaduse § 86 alusel kujundanud normikontrolli praktika, mis sarna-
neb USA ülemkohtu omale.¹²¹¹ Kujunevale praktikale viitas ka Eugen Maddison reakt-
sioonis Berendtsi viimasele Õiguse artiklile. Maddison väitis, et Eesti kohtud peavad
põhiseaduse § 86 täitmiseks käima sama teed USA kohtutega ja kaitsma kodanikke lisaks
täidesaatvale võimule ka seadusandliku võimu eest. Ta osutas, et seni on kohtud jätnud
kohaldamata vastuolu tõttu põhiseadusega veneaegseid seadusi ja väljendas veendumust,
et „neil moraalsel jõudu seda teed ka neil juhtumistel tarvitada jätkub, kui tekiks konflikt
põhiseaduse ja Riigikogu poolt väljaantud seaduse vahel“.¹²¹²

Berendtsi kõrvale tekkis teinegi normikontrolli skeptik. 1925. aasta aprillis toimunud
IV õigusteadlaste päevade tulemusi kokku võttes avaldas keegi L.K. Päevalehe juhtkirjas
lootust, et päevadel kõlama jäänud veneaegse kohtukorralduse reformisooval saab teoks.
Ta kahtles, kas erakondadega seotud juristidest Riigikogu liikmed suudavad selleks ühist
keelt leida ning jätkas: „Minna nõnda kaugele, nagu näit Ameerika Ühisriikides, kus
kohtul on õigus otsustada, kas teatav seadus või määrus on kokkukõlas põhiseadusega ja
kas kohus teda tarvitusele võtab või ei, meie minna ei saa [minu rõhutus – H.V.] ja ei
pruugigi. Meil aitaks küllalt, kui need põhimõttelised ja üldjoonelised otsused, mida
teevad õigusteadlaste koondused, leiaksid tähelepanu ja arvesse võtmist nende poolt, kes
seadusi loovad ja välja annavad.“¹²¹³

L.K. artiklile reageeris Maddison, kes pidas väidet Eestis põhiseaduslikkuse järele-
valve puudumise kohta eksitavaks ja vastutustundetuks. Maddison kordas, et Eestis on
seaduste konkreetne normikontroll igal juhul võimalik.¹²¹⁴ Samal suvel tõdes ka Tartu
ülikooli stipendiaat Juhan Vaabel, et Eesti autoriteetsete õigusteadlaste arvates lubab
põhiseadus seaduste põhiseaduspärasuse sisulist järelevalvet. Vaabel ise jaatas samuti
sisulise järelevalve võimalust.¹²¹⁵

¹²⁰⁹ Berendts, „Kõrgem föderaal kohus Põhja-Ameerika Ühisriikides“, 33.

¹²¹⁰ Berendts, „Die Verfassungsentwicklung Estlands“, 195.

¹²¹¹ Ants Piip, „The Constitution of the Republic of Esthonia“, *The Constitutional Review* IX, nr 1 (1925): 11.

¹²¹² Eugen Maddison, „Põhiseaduslikkuse järelevalve: kohtu ülesanne sel alal“, *Vaba Maa* nr 75, 31.03.1925, 2.

¹²¹³ L.K., „Õigusteadlaste päeva tulemused“, *Päevaleht* nr 102, 18.04.1925, 2. L.K. pseudonüümi taga võiks olla artikli ilmumise ajal ja varemgi õigusteadust õppinud ajakirjanik Leopold Kenn (Kõnn). Vt <https://galerii.kirmus.ee/biblioserver/isik/index.php?id=1091> (12.10.2025).

¹²¹⁴ Eugen Maddison, „Põhiseaduslikkuse kaitse“, *Vaba Maa* nr 126, 04.06.1925, 2.

¹²¹⁵ J.V-I., „Põhiseaduse kohtulikust kaitsest“, *Postimees* nr 207, 04.08.1925, 1.

Vaevalt nädal pärast Vaabelit kordas Berendts kohalikus saksakeelses ajalehes kahtlust, kas põhiseaduse § 86 ikka annab kohtutele õiguse jätta põhiseadusvastane seadus kohaldamata. Artikli peamine sõnum oli küll see, et kodanike põhiõigused pole Eestis kindlalt kaitsitud kahe riigiõigusliku puuduse tõttu. Esiteks puudus erakondade ülene riigipea, kel olnuks seaduste vetostamise ja Riigikogu laiali saatmise õigus. Teiseks puudus kahekojaline parlament, kus kodanike õigusi piiravate eelnõude menetlemine olnuks Berendtsi arvates tasakaalustatum.¹²¹⁶

Berendtsi artikkel sundis Maddisoni jälle sõna võtma. Ta väljendas imestust, et professor ikka veel kahtleb põhiseaduslikkuse järelevalve võimaluses. Maddison küsis, et kui USAs suhteliselt ebamäärasest konstitutsiooni sätestest on tuletatud normikontrolli õigus, miks peaks Asutavas Kogus põhiseaduse kujunemislooja viimase ajani avaldatud autoriteetsete isikute kokkulangevate arvamuste valguses kahtlema põhiseaduse § 86 tõlgenduses.¹²¹⁷

1925. aasta viimane avalik sõnavõtt põhiseaduslikkuse järelevalve küsimuses pärines Arnold Susilt. Susi kordas üle eelkäijate seisukohad: sarnaselt USA-ga võiksid Eesti kohtud saada kodanike vabaduste peamiseks kaitsjaks ja pole vahet, kas veneaegsete või Eesti enda seaduste suhtes. Susi toonitas veel normikontrolli olulisust liiga võimsa Riigikogu võimu tasakaalustamisel.¹²¹⁸

Ajaks, mil õigusteadlased julgustasid kohtuid Vene seaduste kõrval valvama ka Eesti Vabariigi seaduste põhiseaduslikkuse üle, oli Riigikohus seda juba teinud. 1924. aasta lõpus jättis administratiivosakond läbi vaatamata Eesti Moskva saadiku Ado Birki kaebuse saatkonna ametnike maksutrahvi peale, põhjuseks suursaadikul kaebeõiguse puudumine. Birk palus alternatiivselt maksuotsuse tühistada halduskorras („valvekorras“). Kohus keeldus ka sellest, osutades, et Riigikohtu seaduse § 1 annab Riigikohtule endise Vene valitseva senati pädevuse ulatuses, milles Eesti oma seadused ei sätesta teisiti, ning kuna põhiseaduse järgi teostab Riigikohus üksnes kohtuvõimu (§ 69) ja haldusvõimu teostab Vabariigi Valitsus (§ 57), vaatab halduskorras kaebusi läbi valitsus.¹²¹⁹

Kohtuotsuses ei mainitud Riigikohtu seaduse § 17, millega pandi administratiivosa-konnale muu hulgas endise Venemaa Keisririigi Valitseva Senati „esimese, teise, kohtu- ja heerolddepartemangude õigused ja kohustused“ ehk lisaks kohtufunktsioonile Vene valitseval senatil olnud haldusesiseste vaidluste lahendamise ja haldusjärelevalve funktsioonid.¹²²⁰ Juba 1922. aasta õigusteadlaste päeval oli Peeter Puusep põhiseaduse §-le 69 toetudes rõhutanud, et Riigikohus mõistab üksnes kohut ega algata erinevalt Vene senatist ise haldusjärelevalvet (tema sõnul kohus lähtub maksiimist *nemo iudex sine actore* ehk kui pole hagejat, pole ka kohtunikku). Puusep mainis toona veel, et Riigikohtu seaduse § 17 redaktsioon on maha kirjutatud kehtetust seadusest, sest Venemaa Ajutine Valitsus kaotas valitseva senati pädevusest kohtu- ja heerolddepartemangude õigused.¹²²¹

¹²¹⁶ Eduard Berendts, „Die Souveränität des Rechts. II“, Revaler Bote nr 180, 13.08.1925, Ivahaleht.

¹²¹⁷ Eugen Maddison, „Kes kaitseb põhiseadust“, Vaba Maa nr 198, 28.08.1925, 2.

¹²¹⁸ Arn. Susi, „Põhiseadus ja kohus. Ameerika eeskujul“, Vaba Maa nr 258, 06.11.1925, 2. Taastrükk Susi, *Rahvas ja riik*, 76–78.

¹²¹⁹ RKA00 20.12.1924 nr 770-II Moskva saatkonna maksutrahvi asjas, ERA.1356.2.87 (pagineerimata). Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 272.

¹²²⁰ Riigikohtu pädevuse ja viidatud Vene seaduse kohta vt lähemalt Anepaio, *Anton Palvadre*, 359–60.

¹²²¹ Puusep, „Administratiivkohtu korraldus“, 238; sama Erne, *Eesti õigusteadlaste päevad 1922–1940*, 53.

1925. aasta mais sõjaministeeriumi poolt raudteevalitsuse vastu esitatud kahjunõuet läbi vaadates tõdeski Riigikohus, et valitsusasutuste vahelised vaidlused riigi vara üle on puhtalt riigimajanduslikud, mitte tsiviilvaidlused, ning VTsKpS § 1297 „üldmõtte“ järgi peaks need lahendama kõrgem haldusvõim. Kohus kordas, et kõrgemat haldusvõimu teostab Vabariigi Valitsus (PS §-d 57 ja 60), mitte Riigikohus; viimane teostab kõrgemat kohtuvõimu (PS § 69). Kohus sedastas, et kuigi Riigikohtu seaduse § 17 annab Riigikohtule pädevuse lahendada haldusesiseseid vaidlusi, on pärast põhiseaduse jõustumist nimetatud paragrahvist „see osa, mis räägib endise Vene Senati departemangude õiguste ning kohustuste üleminekust administratiivosakonnale, oma maksvuse kaotanud kui Põhiseadusele vastu käiv määrus. Et Põhiseadus (§ 86) peab vankumata juhteks olema kohtu tegevuses, siis see asjaolu, et üldtähendatud osas ei ole Riigikohtu-seaduse § 17 seadusandlikul teel seni veel maksvusetuks tunnistatud, ei tähenda seda, et kohtul tuleb selle seaduse määrmise alusel edasi teotseda“.¹²²² See võis olla esimene lahend, milles kohus tunnistas põhiseaduse §-le 86 toetudes põhiseadusvastaseks Eesti Vabariigi enda, mitte eelmisest riigikorrast pärit õigustloova akti.

Riigikohtu pädevusega haakub ka ministrite selgitustaotluste põhiseadusvastaseks tunnistamine. 1925. aasta õigusteadlaste päevadel väitis Anton Palvadre, et peale kohtuministri muude ministrite ja ametkondade poolt Riigikohtule selgitustaotluste esitamine pole kooskõlas põhiseadusega.¹²²³ Sama aasta oktoobris tegi Riigikohus sel teemal mitu ühesugust otsust. Põhiseadusvastaseks ja „seadusliku jõu kaotanuks“ tunnistati Vene ministeeriumite seaduse § 176, Vene valitseva senati seaduse (1917. aasta redaktsioonis) § 36 ja § 76 p 10 ning Eesti ajutiste administratiivseaduste 1. seaduse p 4, mille alusel pöördusid täitevvõimu organid Riigikohtu poole selgitustaotlustega. Riigikohus kinnitas, et põhiseaduse §-de 57 ja 69 ning Riigikohtu seaduse § 1 toimet võib Riigikohus alates põhiseaduse jõustumisest täita ainult kohtuvõimu funktsioone ning vastata ainult kohtuministri selgitustaotlustele.¹²²⁴ Otsus ei puudutanud kohtuministrit, kuna tema õigus esitada selgitustaotlusi tulenes kohtumenetlusseadustest (VKrKpS § 916², VTsKpS § 802² ja VKS § 259¹).

Ettertuttavalt võib märkida, et 1927. aastal kinnitas Riigikohtu üldkogu kohtuminister Tõnis Kalbuse selgitustaotluse peale, et nõustub täielikult administratiivosakonna 1925. aasta lahenditega. Üldkogu eitas, et Riigikohus on ebajärjekindel ja on varem aktsepteerinud selgitustaotlusi ka teistelt haldusorganitelt peale kohtuministri. Üldkogu selgitas, et üks sellistest otsustest pärines põhiseaduse jõustumise eelsest ajast ning teine taotlus jäeti läbi vaatamata muul alusel.¹²²⁵

¹²²² RKAoo 26.05.1925 nr 11-II sõjaministeeriumi ja raudteevalitsuse vahelise vaidluse asjas, ERA.1356.2.10530, 18–19. Avaldatud „Nr 28“, *Riigikohtu otsused* (1926), 55–57; sama Anepaio, *Riigikohus*, 77–79.

¹²²³ „IV õigusteadlaste päev“, Vaba Maa nr 87, 17.04.1925, 4.

¹²²⁴ RKAoo 15.10.1925 nr 648-II siseministri selgitustaotluse asjas. Ärakiri ERA.1356.1.695 (pagineerimata); RKAoo 15.10.1925 nr 730-II haridusministeeriumi selgitustaotluse asjas, ERA.1356.2.90 (pagineerimata); RKAoo 15.10.1925 nr 761-II riigikontrolöri selgitustaotluse asjas, ERA.1356.2.90 (pagineerimata).

¹²²⁵ RKÜKo 19.12.1927 nr 3 kohtuministri selgitustaotluse asjas (ministrite õigus esitada selgitustaotlusi), ERA.1356.1.695, 4–5p. Avaldatud „Nr 10“, *Riigikohtu otsused* (1928), 17–19. Ministri viidatud kohtuotsused, RKAoo 22.01.1920 omavalitsusasjade peavalitsuse selgitustaotluse asjas. Avaldatud „Nr 23“, *Riigikohtu otsused* (1921), 45–47. RKÜKo 25.09.1922 kaubandus- ja tööstusministeeriumi selgitustaotluse asjas. Avaldatud „Nr 6“, *Riigikohtu otsused* (1923), 14–15.

Nende lahendite põhjal õpetas Maim 1920. aastate keskpaigas õigusteaduskonnas, et Riigikohtu volitused on endise Vene senati pädevusest ühtpidi kitsamad – Riigikohus teostab ainult kohtufunktsiooni ja seletab seadusi ainult konkreetsete kohtuasjade läbi vaatamisel, kuid teistpidi laiemad – kohus võib jätta põhiseadusvastased Riigikogu ja valitsuse õigustloovad aktid rakendamata (kuigi ei saa neid tühistada).¹²²⁶

1926. aasta kevadsuvel tegi Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve küsimuses põhjaneva otsuse. Asi algas sellest, et 1925. aasta veebruaris tühistas siseminister Einbund riigikorra kaitse seaduse § 3 alusel Tööraha Ühise Väerinna nimekirjades üle Eesti linnavolikogudesse ja maakonnanõukogudesse valitud saadikute mandaadid.¹²²⁷ Viljandis asendas maakonnavalitsus maakonnanõukogust välja langenud kommunisti Oskar Liiveri Põllumeeste Kogude kandidaadi Peeter Waldtiga.¹²²⁸ Teiste erakondade saadikud eesotsas Kaarel Baarsi, August Maramaa ja Aleksander Looritsaga vaidlustasid asendamise. Nad väitsid, et uue saadiku kutsumine teisest nimekirjast rikub valimiste proportsionaalsuse (PS § 76) ja võrdse kohtlemise (PS § 6) põhimõtteid.¹²²⁹ Viljandi-Pärnu rahukogu jättis kaebuse rahuldamata ja märkis, et pole pädev hindama seaduse kooskõla põhiseadusega – seda saab teha Vene valitseva senati ülesanded üle võtnud Riigikohus.¹²³⁰

Riigikohus rahuldas Baarsi ja teiste revisjonikaebuse. Otsus kuulutati mai keskpaigas, aga otsuse motiivid avaldati alles juuni teises pooles. Sel ajal arenes L.K. ja Maddisoni vahel riigiõiguslik vaidlus seoses selle kohtuasja ja mitme vahepeal lahendatud valimis-kaebusega.

Nimelt toimusid 1926. aasta mais Riigikogu III koosseisu valimised ja valimiskünnise alla jäänud nimekirjade liikmed esitasid Riigikohtule mitu põhiseaduslikkuse järelevalve kaebust. Eesti Üürnikkude Liidu esindaja leidis, et Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduses¹²³¹ sisalduvad kahe liikme valimiskünnis (§ 92) ja kautsjoni nõue (§ 45) rikuvad kodanike passiivset valimisõigust (PS § 37) ning esimene on lisaks vastuolus valimiste proportsionaalsuse põhimõttega (PS § 36 lg 1). Valimiskomisjoni poolt künnise rakendamine (künniseta saanuks üürnike liit ühe mandaadi) ja kautsjoni riigi tuludesse pööramine rikkus tema sõnul põhiseaduse § 86. Üürnikud soovisid saadikukohta Riigikogus ja kautsjoni tagastamist.¹²³² Teises kaebuses palus Rahvuslik-Vabameelse Partei („pitkalaste“) esindaja tühistada Riigikogu valimistulemused tervikuna valmisseeduse põhiseadusvastasuse tõttu ja alternatiivselt Tallinna ringkonna tulemused valimisrikkumiste tõttu. Ta kaebas, et kautsjon ei võimalda kandideerida vaesematel inimestel ja valimiskünnis üksikkandidaatidel.¹²³³ Kolmandana pidas Tööraha Liidu esindaja kautsjoni riigi tuludesse pööramist võrdse kohtlemise (PS § 6),

¹²²⁶ Vt *Riigiõigus. Maimi loengukonspekt* (1926), 110.

¹²²⁷ Siseministri 28.02.1925 määrused nr 389, 391 ja 392, RT 06.03.1925, 37/38, 178–179.

¹²²⁸ Vt „Seltsimees maaliitlane“, Sakala nr 102, 05.09.1925, 4.

¹²²⁹ Vt „Kas põhiseaduse rikkumine?“, Sakala nr 105, 12.09.1925, 2.

¹²³⁰ Vt „Maakonnanõukogu täiendamisküsimus Viljandi-Pärnu rahukogus“, Sakala nr 125, 27.10.1925, 1; „Maakonnanõukogu täiendamine on seaduslik“, Oma Maa nr 125, 27.10.1925, 1. Selle vaidluse kohta vt samuti Marelle Leppik, „Esimesi märke põhiseaduslikkuse kohtulikust järelevalvest: Riigikohtu praktika 1920. aasta põhiseaduse kehtimisajal“, *Juridica*, nr 3 (2012): 188; Hannes Vallikivi, „Õigusteaduslik arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve küsimuses 1920–1940“, *Riigiõiguse aasta-raamat 2021* (Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2021), 95–96.

¹²³¹ Riigikogu poolt 18.02.1926 vastu võetud Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seadus, RT 26.02.1926, 16, 17.

¹²³² Üürnike liidu esindaja Meinhard Vasara kaebus, 08.06.1926, ERA.1356.2.138, 2–3.

¹²³³ Pitkalaste esindaja Hindrik Anto kaebus, 10.06.1926, ERA.1356.2.145, 2–6.

valimiste ühetaolisuse (PS § 36 lg 1), õigluse (PS preambul) ja *nullum crimen*'i (PS § 9) põhimõtete rikkumiseks.¹²³⁴ Viimaks palus Maarahva Liidu esindaja valimistulemuse tervikuna tühistada põhjendusega, et valimiskomitee polnud erapooletu, nimekirjade esitamise tähtaeg oli seadusega määramata ja komitee määratud kahenädalane tähtaeg liiga lühike, kautsjon soosis jõukaid ning valimiskomitee takistas maarahva kandidaatide ülesseadmist, mille kõigega rikuti kaebaja valimisõigust (PS § 37).¹²³⁵

Riigikohtu istungite eel avaldas L.K. Päevalehes arvamust, et üürnike liidu kaebus tuleks jätta läbi vaatamata. Ta väitis, et Eestis saab seaduste põhiseaduslikkuse järelevalvet teostada ainult rahvas, mitte Riigikohus, sest viimasel puudub pädevus põhiseadusvastaseid seadusi muuta või kehtetuks tunnistada ning Riigikohtul puuduvad vahendid oma otsuste maksmapanekuks.¹²³⁶ L.K.-le oponeeris Maddison Tallinna saksa-keelses ajalehes Revaler Bote. Maddison kirjutas, et põhiseadusvastast seadust ei pea tingimata kehtetuks tunnistama, vaid see sureb ja hääbub ise kohtute praktika tulemusel.¹²³⁷

Riigikohus jättis maarahva, töörahva ja pitkalaste kaebused ning üürnike kaebuse kautsjonit puudutavas osas läbi vaatamata. Kohus tõdes, et valimisseadus võimaldas kohtus vaidlustada ainult teatud haldusakte (vt eespool 2.2.3.3) ja kuna kohtul puudus pädevus kaebusi menetleda, ei saanud hinnata ka valimisseaduse põhiseadusvastasust.¹²³⁸ Riigikohus vaatas sisuliselt läbi üürnike kaebuse valimiskünnist puudutavas osas ja jättis selle rahuldamata. Kohus nentis, et proportsionaalseid valimissüsteeme on maailmas palju ja Eesti künnisenõue ei riku põhiseadust.¹²³⁹

Kohtuotsuste kuulutamise järel võidutses L.K. Päevalehes, et põhiseaduslikkuse järelevalve võimatus on nüüd lõplikult selgeks saanud.¹²⁴⁰ Vastuartiklis juhtis Maddison tähelepanu, et üürnike kaebuse rahuldamata jätmise motiivid on veel teadmata ja selleks võis olla muidki põhjusi kui kohtul normikontrolli pädevuse puudumine.¹²⁴¹

Maddisoni artikliga samal päeval avaldas Sakala Riigikohtu otsuse motiivid Baarsi ja teiste asjas.¹²⁴² Kohus (esimees Puusep, liikmed Palvadre ja Klaassen, prokurör Luiga) põhjendas otsust nii: „Rahukogu põhjendus, et maksva kohtu korralduse järele ei käi küsimuse otsustamine, kas Riigikogu poolt vastu võetud seadus on Põhiseadusega kooskõlas või mitte, Rahukogu võimkonda, ja et seda küsimust võib otsustada ainult Riigikohus, kui endine Vene Senati järeltulija, on aluseta. Vene ajast päritud kohtukorralduses ei ole üldse ettenähtud, et kohtud kõne all olevat küsimust otsustada võiks. Samuti ei kuulunud selle küsimuse otsustamine Senati võimkonda. Senati Asut. Sead. § 4 ja 22

¹²³⁴ Töörahva Liidu esindaja Jakob Ploompuu kaebus, 07.06.1926, ERA.1356.2.146, 2–2p.

¹²³⁵ Maarahva Liidu esindaja Aleksander Tammini kaebus, 07.06.1926, ERA.1356.2.143, 2–3p.

¹²³⁶ L.K., „Vastuolud põhiseaduse mõttega“, Päevaleht nr 154, 11.06.1926, 2.

¹²³⁷ E. Maddison, „Gesetz und Grundgesetz“, Revaler Bote nr 129, 12.06.1926, 3–4.

¹²³⁸ RKAoo 14.06.1926 nr 1045-I Eesti Üürnikkude Liidu valimiskaebuse asjas, ERA.1356.2.138, 16–18p; RKAoo 14.06.1926 nr 1050-II Maarahva Liidu valimiskaebuse asjas, ERA.1356.2.143, 11; RKAoo 14.06.1926 nr 1048-II Töörahva Liidu valimiskaebuse asjas, ERA.1356.2.146, 15–15p; RKAoo 14.06.1926 nr 1049-II Rahvuslik-Vabameelse Partei valimiskaebuse asjas, ERA.1356.2.145, 23–24. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 183. Istungite ja otsuste kajastust ajakirjanduses vt „3. riigikogu valimised jäävad jõusse“, Päevaleht nr 158, 15.06.1926, 1.

¹²³⁹ RKAoo 14.06.1926 nr 1045-I Eesti Üürnikkude Liidu valimiskaebuse asjas, ERA.1356.2.138, 16–18p.

¹²⁴⁰ L.K., „Seaduslikkuse võit“, Päevaleht nr 159, 16.06.1926, 2.

¹²⁴¹ E. Maddison, „Zu früh?“, Revaler Bote nr 133, 17.06.1926, 3–4.

¹²⁴² „Põhiseaduse § 86 ja Viljandi maakonnanõukogu täiendamise küsimus“, Sakala nr 72, 17.06.1926, 3.

järele kuulus Senati otsustamisele ainult küsimus, kas seadus Põhiseaduses ettenähtud korras [originaali rõhutus – H.V.] on antud ja Senati kohuseks oli neid seadusi avaldamiseks mitte lubada, mis Põhiseaduses ettenähtud korras ei ole antud (Senati Asut. Sead. – 1917). 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.¹²⁴³ Seega toetas Riigikohus täielikult õigusteadlaste seas valitsevat arvamust normikontrolli küsimuses.

Riigikohtu põhjendus muutis Maddisoni eufooriliseks. Ta kirjutas Revaler Botes: „Nüüdsest on lõpp kõigil kahtlustel: Riigikohus on oma otsuse teinud. Teadku nüüd kõik kodanikud, et sõltumatud kohtud kaitsevad põhiseadust – ja kaitsevad iga kodanikku, kes nende poole pöördub põhiseadusega vastuolus olevate seaduste eest! Ja asendagu see teadmine kahtluse kindlusega, täitku kodanike südamed rõõmu ja veendumusega, et neile põhiseadusega tagatud õigused ja vabadused pole seadusandliku võimu ees kaitsmata, vaid kohtud on valvel, nende ukseid on alati kõigile avatud!“¹²⁴⁴ Maddison avaldas lootust, et Eesti kohtute normikontrolli otsuste toime saab olema sarnane USA-ga, kus konstitutsiooni vaikimisele vaatamata muutuvad konstitutsioonivastased seadused sisuliselt tühisteks tänu ülemkohtu autoriteedile.¹²⁴⁵

Samal aastal ilmunud monograafias leidis István Csekey, et sarnaselt USA konstitutsiooniga annab põhiseaduse § 86 kohtutele sisulise põhiseaduslikkuse järelevalve õiguse seaduste ja määruste üle. Ta toetus õigusteadlaste arvamustele, Asutava Kogu põhiseaduskomisjonis peetud aruteludele ning vahetult käsikirja trükkimineku eel ilmunud Baarsi jt otsuse motiividele.¹²⁴⁶

Baarsi ja ta kaaslaste kaebust uuesti arutanud Viljandi-Pärnu rahukogu jättis selle siiski rahuldamata. Riigikohtule esitatud revisjonikaebuses kasutasid rahulolematud Viljandi poliitikud juba Riigikogus kõlanud väidet (vt eespool 1.4.3.3), et riigikorra kaitse seaduse § 3 on vastuolus õiguse üldpõhimõtetega, kuna esinduskokku seaduslikult valitud isikuid võib tagandada ainult isiklike rikkumiste, mitte valimisnimekirja kuulumise eest (nn individuaalse süü põhimõte). Samuti pidasid nad ebaõigeks eemaldatud saadikute asendamist valimiseseadustega ette nähtud korras, sest riigikorra kaitse seadus eriseadusena asendamise korda ei reguleerinud ning lünka poleks tohtinud ületada valimiseseaduste rakendamisega. Valimiseseaduste abil saadikute asendamine rikkus kaebajate arvates valimiste proportsionaalsuse (PS § 76) ja võrdse kohtlemise (PS § 6) põhimõtet. Nende arvates pidanuks jääma esinduskokku vakants ja säilima ülejäänud saadikurühmade proportsioonid.¹²⁴⁷

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Taevere ja Palvadre, prokurör Luiga) jättis revisjonikaebuse rahuldamata ega nõustunud kaebajatega, et riigikorra kaitse seadus on vastuolus põhiseadusega: „Põhiseaduse § 1 järele on Eesti iseseisev, rippumatu Vabariik.

¹²⁴³ RKA00 11.05.1926 nr 857-I Kaarel Baarsi jt asjas, ERA.1356.2.1004, 23–24p. Väljavõtte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 81, 192–93.

¹²⁴⁴ E. Maddison, „Klargestllt...“, Revaler Bote nr 137, 22.06.1926, 3.

¹²⁴⁵ Samas.

¹²⁴⁶ Csekey, „Die Quellen des Estnischen Verwaltungsrechts“, 28–29, 38.

¹²⁴⁷ Kaarel Baarsi jt revisjonikaebus, 27.10.1926, ERA.1356.2.1005, 2–3.

Põhiseadus ei näe ette missuguste abinõudega Vabariik võib oma iseseisvust ja rippumatust vaenlaste vastu kaitsta. Riigikorra Kaitse Seadus (R.T. nr. 29/30 – 1925 a. sead. nr. 7) on Riigikogu poolt vastuvõetud põhiseadusega maksmapandud korras Vabariigi iseseisvuse kaitseks organisatsioonide, rühmituste või nende liitude tegevuse vastu, kes omaale sihiks võtnud vägivaldselt Põhiseadusega makspandud riigikorda muuta (§ 1). Kui nüüd Riigikorra Kaitse seaduse § 3 siseministrile õiguse annab maksvusetaks tunnistada kandidaatide nimekirje, mis esitatud rühmituste poolt, kes oma sihiks on võtnud Põhiseadusega maksmatule pandud riigikorda vägivaldselt muuta ja ühtlasi õigustab nende nimekirjade järele valitud esitajate volitusi, lõppenuks tunnistada, siis ei ole see § 3 vastolus Põhiseadusega, nagu ei ole vastuolus Põhiseadusega ka Riigikorra Kaitse Seaduse § 1 ja 2, milliste paragrahvide loogiliseks järeltuleks tuleb lugeda sama seaduse § 3-dat.“ Kohus ei näinud probleemi ega vastuolu põhiseadusega (§ 76) ka valimisestaduste rakendamises esinduskogude asendusliikmete määramisel väljaspool valimisi.¹²⁴⁸ Tsitaadist nähtub, et kohus tähtsustas riigikorra kaitse seaduse formaalset kooskõla põhiseadusega ega hinnanud sisulist kooskõla individuaalse süü, võrdse kohtlemise ja muude õiguse üldpõhimõtetega. Valimisseadustes mandaatide jagamise põhimõtete kooskõla põhiseadusega oli Riigikohus kinnitanud üheksa kuud varem üürnike liidu asjas ning Baarsi jt otsuses korralti toonaseid põhjendusi.

Riigikohtu poolt kinnitust leidnud kohtute üldist normikontrolli pädevust ei pidanud mõned juristid siiski piisavaks. Susi kirjutas 1927. aasta kevadel ajalehes Vaba Maa, et põhiseaduse kaitse USA eeskujul konkreetse normikontrolli vormis on ebapiisav, sest ei taga põhiseaduse ühtlast tõlgendamist ega põhiseaduslikkuse järelevalve võimalust kõigil vajalikel juhtudel – eri kohtud lahendavad asju erinevalt, kõik vaidlused ei jõua Riigikohtusse või ei allu need üldse kohtulikule kontrollile. Susi tutvustas Saksamaal riigipäevale esitatud põhiseaduslikkuse järelevalve seaduse eelnõu ja soovitas kaaluda samasuguseid muudatusi ka Eestis. Nende järgi pidanuks üksnes Riigikohtul olema pädevus hinnata seaduste ja muude õigusaktide vastavust põhiseadusele. Riigikohtu poole pöördumise õigus olnuks madalama astme kohtutel, samuti valitsusel ja teatud osal parlamendist.¹²⁴⁹ Susi peamine soovitus näis olevat abstraktse normikontrolli seadustamine.

Samal kevadel selgitas Riigikohtu üldkogu, et seisuste kaotamise seaduse¹²⁵⁰ jõustumisega kaotasid kehtivuse Liivimaa talurahvaseaduse kõik seisusliku iseloomuga eraõiguse normid (II osa) vaatamata sellele, et Vabariigi Valitsus otsustas need ajutiselt edasi kehtima jätta¹²⁵¹. Üldkogu leidis, et valitsus ei oleks tohtinud seadusandja tahet muuta, talurahvaseaduse eraõiguse normid olid olemuselt seisuslikud ja nende rakendamine läks vastuollu võrdse kohtlemise põhimõttega (PS § 6).¹²⁵² Sisuliselt tunnistas Riigikohus põhiseadusvastaseks Vabariigi Valitsuse õigustloova akti.

¹²⁴⁸ RKA00 01./08.02.1927 nr 343-I Kaarel Baarsi jt asjas, ERA.1356.2.1005, 15–18. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 123, 255–56.

¹²⁴⁹ Arn. Susi, „Põhiseadus ja tema kaitse“, Vaba Maa nr 62, 15.03.1927, 2. Taastrükk Susi, *Rahvas ja riik*, 93–96.

¹²⁵⁰ Asutava Kogu poolt 09.06.1920 vastu võetud seisuste kaotamise seadus, RT 27.08.1920, 129/130, 254.

¹²⁵¹ Vabariigi Valitsuse poolt VAK § 12a alusel 20.08.1920 vastu võetud seadus seisuste kaotamise seaduse osalise maksmapandemise kohta, RT 27.08.1920, 129/130, 255.

¹²⁵² RKÜKo 09.05.1927 Liivimaa talurahvaseaduse kehtivuse asjas. Avaldatud „Nr 6“, *Riigikohtu otsused* (1928), 8–11; sama Anepaio, *Riigikohus*, 44–48. Talurahvaõiguse ja üldkogu lahendi kohta vt lähemalt Anepaio, *Anton Palvadre*, 388–89.

1928. aasta aprillis VII õigusteadlaste päevadel peetud ettekandes märkis Uluots, et põhiseaduse § 86 alusel kaitsevad kohtud lisaks kodanike subjektiivsetele õigustele ka objektiivset õigust ehk seaduste ja määruste kooskõla põhiseadusega.¹²⁵³ Ettekandele järgnenud diskussioonis kiitis Piip, et Riigikohus „on vastu võtnud printsiibi, et kohus võib põhiseadust kaitseda, mis pidurdab seadusandlust“.¹²⁵⁴ Piip pidas nähtavasti silmas Baarsi jt 1926. aasta otsust.

Samal kevadel jättis Riigikohtu tsiviilosakond viitega põhiseaduse §-le 6 kohaldamata Balti eraseaduse § 2096, mille järgi Eestimaa linnades, antud juhul Tallinnas linnaõiguse kehtimispiirkonnas pidid testamendi tunnistajateks olema kolm meessoost isikut. Kohtud tunnistasid kehtivaks testamendi, mille kolmest tunnistajast üks oli naine.¹²⁵⁵

Küllap Eesti Vabariigi 10. aastapäeva tähistamiseks ilmus sel aastal välismaal mitu kirjutist Eesti riigiõigusest ja nendes mainiti ka normikontrolli võimalust. Csekey kirjutas Saksa ajakirjas: „Vastava sättega PS §-s 86 antakse seega kohtutele – samamoodi nagu Ameerika Ühendriikide konstitutsioonis – materiaalne kontrolliõigus, s.t õigus järelevalveks seaduste ja määruste põhiseaduslikkuse üle.“¹²⁵⁶ Tartu ülikooli avaliku õiguse õppejõud Fjodor Korsakov tõdes Rumeenias ilmunud artiklis, et Eesti põhiseadus vaikib seaduste kohtuliku kontrolli küsimuses, kuid Baarsi jt 1926. aasta otsusele toetudes väitis ta samuti, et kohtud võivad jätta põhiseadusega vastuolus oleva seaduse kohaldamata.¹²⁵⁷ Põhiseaduse § 86 kommentaaris jaatasid Maddison ja Angelus põhiseaduslikkuse järelevalve võimalust Eestis. Nad viitasid Asutavas Kogus Jaaksoni ja Anderkopi väljendatud seisukohtadele, Csekey ja Berendtsi arvamustele ning Riigikohtu 1926. aasta otsusele Baarsi jt asjas.¹²⁵⁸

Uluotsa isikuarhiivis on säilinud Maddisoni dateerimata käsikiri, mis tekstis sisalduvate viidete põhjal otsustades valmis 1928. aasta lõpus.¹²⁵⁹ Seaduste formaalse põhiseaduslikkuse järelevalvele pühendatud artiklis märkis autor, et Riigikohus on vähemalt kahel korral vihjanud võimalusele tunnistada õigustloov akt põhiseadusvastaseks ja lisas: „Jääks vast veel ära oodata, et vastaval juhul kohus ka tegelikult jätaks kohaldamata seaduse, mis vastuolus Põhiseadusega.“ Maddison viitas ootuspäraselt Baarsi jt (1926) asjale ning lisaks Riigikohtu otsusele Jakob Kreutzeri asjas (1928). Viimases märkis Riigikohus: „Adm.K.K. § 6, 2 ja 3-ga ei ole selle juures sugugi kõrvaldatud kohtu arutusest üldmääruste seadusepärasuse küsimus, kuid see küsimus võib kohtu arutusele kuuluda ainult ühenduses konkreetse administratiiv-asjas tehtud määrusega, mis on

¹²⁵³ Jüri Uluots, „Kohtuvõimu korraldus põhiseaduses“, *Õigus*, nr 5–7 (1928): 221–22; sama Erne, *Eesti õigusteadlaste päevad 1922–1940*, 351–52.

¹²⁵⁴ Erne, *Eesti õigusteadlaste päevad 1922–1940*, 353.

¹²⁵⁵ RKTOo 31.05.1928 nr 3 Juhan Simsivarti pärimisasjas, ERA.1356.3.76 (pagineerimata). Selle ja hilisemate samasisuliste lahendite kohta vt Leppik, „Soolise võrdõiguslikkuse küsimus Eesti Vabariigi põhiseadustes ja riigikohtu praktikas 1920–1940“, 353–55.

¹²⁵⁶ Csekey, „Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918–1928“, 213; tõlge Csekey, „Põhikorra areng Eestis 1918–1928 (1928)“, 245; sama ka István Csekey, „Eesti põhiseaduse ajalooline tekkimine ning põhimõtted“, *Eesti Politseileht*, nr 42 (oktoober 1928): 620.

¹²⁵⁷ Théodore Korsakoff, „La Constitution de la Republique d’Esthonie“, *Revista de drept public*, nr 3/4 (1928): 35.

¹²⁵⁸ Maddison ja Angelus, *Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920*, 84–85; tõlge Maddison ja Angelus, „Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne (1928)“, 403–4.

¹²⁵⁹ Eugen Maddison, „Kohtulik järelevalve seaduste vormilise külje üle“, s.a., ERA.4408.1.284, Rahvusarhiiv. Artikkel ei kajastu Maddisoni bibliograafias ja jäi tõenäoliselt avaldamata.

põhistatud üldmäärusele: kui kohus leiab üldmääruse seadusevastase olevat, siis ei või ka temale põhistatud otsus, korraldus või määrus seadusepärane olla.¹²⁶⁰ Kreutzeri asi poleks olnud esimene määruse kui üldakti põhiseadusvastaseks tunnistamine (esimene teadaolev oli Piirsalu valla teekoormise asi 1924. aastal). Küll võib käsikirjast järeldada, et selleks ajaks ei olnud kohtud veel kordagi tunnistanud põhiseadusvastaseks Riigikogu seadusi.

1929. aasta oktoobris sedastas Riigikohus, et Eestis ei kehti enam Vene obroki-seaduse¹²⁶¹ § 4, mille alusel andis riik õigeusu vaimulikele ja asutustele kasutada krunt-rendimaad (obrokimaad). Kohus selgitas, et Eestis erinevalt Tsaari-Venemaast on riik ja kirik lahutatud (PS § 11) ning usuühingute ja nende liitude seaduse¹²⁶² § 1 lg 2 järgi ei toeta ega anna riik eesõigusi ühelegi usuühingule. Riigikohus jättis rahuldamata Eesti Apostliku Õigeusu Kiriku (edaspidi: EAÕK) sinodi kaebuse, millega üritati tagasi pöörata põllutööministri otsust kunagi Pühtitsa kloostrile eraldatud kalapüügikohtade Narva linna kasutusse andmise kohta.¹²⁶³ Seega tunnistas Riigikohus Vene obrokisea-duse § 4 põhiseaduse ja seadusega vastuolus olevaks.

Sama aasta lõpus luges Riigikohus põhiseadusvastaseks Balti kubermangude 1866. aasta vallaseaduse § 18 nõude, et külavanemad (küлакümnikud ehk desjatnikud) valitakse omanike või rentnike (вн хозяины собственники, или арендаторы) seast. Saare maavalitsus väitis protestis, et Kaarma-Suure vallas külavanemate valimisel oleks tulnud järgida veneaegset korda.¹²⁶⁴ Riigikohus oli juba varem leidnud, et politsei korral-duse seadusega¹²⁶⁵ võeti küлакümnikelt politseifunktsioon ja sellega küлакümnikke insttuut kadus,¹²⁶⁶ kuid et kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmiseks võisid 1921. aasta vallanõukogude valimise seaduse § 77 alusel vallanõukogud küлакümnikke tegevust korraldada.¹²⁶⁷ Kaarma-Suure valla asjas meenutas Riigikohus neid seisukohti ja tõdes, et omanditsensus külavanemate valimisel rikub põhiseaduse §-s 6 sisalduvat võrdse kohtlemise põhimõtet. Sellega tunnistas Riigikohus vallaseaduse § 18 põhiseadus-vastaseks.

1930. aasta aprillis ilmunud põhiseaduse muutmise kavade ülevaates märkis Piip, et „Riigikohus on maksma pannud põhiseaduse tõlgitsemise selles mõttes, et ka seaduste vastavus konstitutsioonile kuulub kohtu järeldatsumise alla“. Põhiseaduse muutmist

¹²⁶⁰ RKAOo 02.11.1928 nr 671-II Jakob Kreutzeri asjas, ERA.1356.2.16788, 25–26.

¹²⁶¹ Vene obrokiseadus, „Устав о казенных оброчных статьях“, *Свод Законов Российской Империи*, toim Иван Д. Мордухай-Болтовский, Т. 8, ч. I (Деятели, с.а.), 122.

¹²⁶² Riigikogu poolt 12.11.1925 vastu võetud usuühingute ja nende liitude seadus, RT 27.11.1925, 183/184, 96; jõustus 01.01.1926 (§ 29).

¹²⁶³ RKAOo 01.10.1929 nr 378-I Pühtitsa kloostri kalapüügikohtade asjas, ERA.1356.2.5646, 33–33p. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1929. a lahendatud küsimusi*, 53–54.

¹²⁶⁴ RKAOo 01.11/03.12.1929 nr 938-I Kaarma-Suure külavanemate asjas, ERA.1356.2.931, 4–5p. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1929. a lahendatud küsimusi*, 40.

¹²⁶⁵ Asutava Kogu poolt 17.12.1919 vastu võetud politsei korraldus[e seadus], RT 14.01.1920, 4/5, 20; jõustus 14.01.1920 (VAK § 23).

¹²⁶⁶ RKAOo 06.02.1925 nr 259-I Rapla valla külavanema asjas, ERA.1356.2.88 (pagineerimata). Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 91–92.

¹²⁶⁷ RKAOo 1926 nr 364-I. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahen-datud küsimused*, 92.

vastustanud Piibu arvates tasakaalustas seaduste normikontroll Riigikogu liiga suurt võimu ja vähendas vajadust põhiseaduse muutmise järele.¹²⁶⁸

Sama aasta novembris jättis Riigikohus rahuldamata kohalikest volikogudest eemaldatud Eesti Tööliste Partei saadikute Karl Kingissepa jt kaebused. Kaebajad esitasid kohtule juba Baarsi jt asjas kuulnud väiteid, et riigikorra kaitse seaduse § 3 on vastuolus valimisõiguse ning valimiste proportsionaalsuse (PS §-d 28 ja 76) ja individuaalse süü põhimõtetega (vt lähemalt allpool 3.4.8).

Maim õpetas 1930. aastate alguses tudengitele: „Riigikogu ja Vab[ariigi] Val[itsus] kui tervikud ei allu üldse Riigikohtule, sest võimuasutised ei saa alistuda samaväärsele võimule. Seepärast nende akte Riigikohus ei saa muuta, küll aga võib otsustada, kas neid konkreetsel juhul võtta tarvitusele või mitte. On Riigikohus seaduse suhtes asunud eita-vale seisukohale, siis võtavad selle omaks ka alamad kohtud, sest vastasel korral Riigi-kohus kui kassatsiooniinstants tühistaks ikkagi nende otsused, mis rajatud niisugustele seadustele.“¹²⁶⁹

1933. aastal ilmunud artiklis tsiviil- ja halduskohtu vaheteo kohta tsiviilkohtupidamise seaduse eelnõus selgitas Artur-Tõeleid Kliimann, kuidas tsiviilkohtud peaksid *de lege ferenda* talitama eraõigussuhet mõjutava haldusakti õigusvastasuse (sh haldusakti aluseks oleva seaduse või määruse põhiseadusvastasuse) tuvastamisel – sel juhul tuleks menetlus peatada ja anda küsimus otsustada halduskohtule või kui halduskohtul pädevus puudub (nt kui õigusvastase akti andja on Vabariigi Valitsus või riigivanem), siis Riigikohtu administratiivosakonnale, kes otsustaks haldusasja „interpretatsiooni korras“.¹²⁷⁰ Viimane tähendas sisuliselt soovitusi panna Riigikohtu administratiivosakonnale konstitutsioonikohtu funktsioon.

Sama aasta oktoobris mõni päev enne põhiseaduse rahvahääletust kinnitas Riigikohus Viljandi-Pärnu rahukogu otsuse, millega tühistati Pärnumaa alevike ehitusmääruse kinnitamine osas, milles määrus andis maavalitsusele kaalutlusõiguse mitte nõuda ebaseadusliku ehitise lammutamist (§ 3). Ehitusmääruse kinnitamise protestinud kohtu- ja sise-ministri arvates oli nimetatud säte vastuolus põhiseaduse §-ga 6. Riigikohus nõustus rahukogu argumentidega ja sedastas: „Sundmäärused, nagu seadused ja määrusedki, peavad aga olema üldise iseloomuga ja kehtivad kõikide kodanikkude kohta ühetasasel, kes teatavas olukorras, ja üldisest korrast erandite tegemist ei või sõltuvaks teha kellegi lihtsast äranägemisest, sest see ei oleks muu kui omavoli õigustamine.“¹²⁷¹ Kuigi kohtud põhiseadusele ei viidanud, tähendas seaduste „ühetasane kehtimine kõikide kodanikkude kohta“ võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamist.

¹²⁶⁸ A. Piip. „Põhiseaduse muutmise küsimus. 1. Ettepanekute ulatus“, Vaba Maa nr 94, 23.04.1930, 4. Taastrükk Ants Piip, *Õiguse jõud*, toim Priidu Pärna, Eesti mõttelugu 77 (Ilmamaa, 2007), 388.

¹²⁶⁹ Anso ja Pettai, *Riigiõigus. Koostatud N. Maimu loengute ja teiste õppevahendite järgi vastavalt eksami kavale*, 290.

¹²⁷⁰ Kliimann, „Tsiviilkohtu halduskohtulik eelmõist“, 309–10.

¹²⁷¹ RKAOo 03.10.1933 nr 719-I Pärnumaa ehitusmääruse asjas, ERA.1356.2.1061, 8–9p. Avaldatud „Nr 23“, *Riigikohtu 1933. aasta otsused* (Õigus, 1935), 47–49.

2.4.2. Normikontrolli võimalus põhiseaduse 1933. aasta muudatuste alusel

1929. aasta lõpus Põllumeeste Kogude ja mõni kuu hiljem Rahvaerakonna poolt Riigikogule esitatud põhiseaduse muutmise eelnõudes lisati põhiseaduse siduvuse sättesse (§ 86) riigigorganite loetellu Vabariigi President.¹²⁷²

Riigikogu erakondadevahelises mitteametlikus komisjonis soovitas Hugo Kukke seaduse põhiseaduslikkuse küsimuses Riigikogu ja presidendi lahkarmumise korral pöördumist Riigikohtu poole arvamuse saamiseks. Jüri Uluots laitis mõtte maha: „Kohtul jääb tagantjäreli alati õigus põhiseaduslikkust üles tõsta, sellepärast ei ole tarvis konflikti puhul kohut kaasa tõmmata.“¹²⁷³ Rohkem komisjonides ega Riigikogu suures saalis põhiseaduslikkuse järelevalvest juttu ei olnud ja ka Kukke tõstatatud küsimuses mingeid muudatusi eelnõusse ei tehtud. Ilma aruteludeta jõudis Põllumeeste Kogude pakutud § 86 sõnastus õige pisut redigeeritud kujul 1932. aasta augustis rahvahääletusel läbi kukkunud Riigikogu IV koosseisu eelnõusse.¹²⁷⁴

Aasta hiljem Riigikogu teise põhiseaduse muutmise eelnõu arutelul küsis Karl Einbund põhiseaduskomisjonis, kas ei tuleks põhiseaduslikkuse järelevalve koondada Riigikohtu kätte. Mõtet toetas kohtu- ja siseministeeriumi esindaja Eugen Maddison. Komisjoni liige advokaat Rein Eliaser pelgas, et seaduste läbi vaatamine enne väljakuulutamist suurendaks liialt Riigikohtu töökoormust. Ettekandja Tõnis Kalbus luges seda küsimust arutamiseks „liiga suureks“ ja pidas rahuldavaks senist korda, mille järgi Riigikohus konkreetsel juhul hindab seaduste põhiseaduspärasust. Teine kohtu- ja siseministeeriumi esindaja, Johannes Klesment kahtles samuti senise korra muutmise otstarbekuses. Komisjoni liige advokaat Ivan Gorškov soovitas siiski küsimust kaaluda, sest senine konkreetne normikontroll ei tagavat praktika ühtsust. Maddison selgitas, et Eestis kehtib põhiseaduslikkuse järelevalve Ameerika süsteem, kus iga kohus otsustab konkreetse vaidluse raames põhiseaduslikkuse üle, Tšehhoslovakkias olevat ühe kohtu otsus siduv ka ülejäänud kohtutele ning Hispaanias olevat konstitutsioonikohus, mis annab kohtutelt laekunud taotluste peale kõigile siduvaid seisukohti põhiseaduslikkuse küsimuses (seni madalamas astmes menetlus peatub). Einbundi arvates sai küsimuse lahendada eriseadusega. Eliaser pidas kõige paremaks, kui „küsimus tuleb Riigikohtule ühes rahukohtuniku arvamusega“. Karl Ast tõdes kokkuvõtteks: „Küsimus on nii raske, et põhiseaduse komisjon ei julge seda praegu otsustada“ ja sellega arutelu lõppes.¹²⁷⁵ Sellekohaseid muudatusi eelnõusse ei tehtud. 1933. aasta juunis rahvahääletusel läbi kukkunud Riigikogu V koosseisu eelnõus oli paragrahvi 86 loetellu lisatud Vabariigi Valitsus, kuid muus osas sarnanes säte Riigikogu IV koosseisu eelnõu omale.¹²⁷⁶

¹²⁷² Põllumeeste Kogude Riigikogu rühm riigivanemale, 07.11.1929, ning lisatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise eelnõu ja seletuskiri, ERA.31.5.563, 33–46. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise eelnõu. Rahvaerakonna Riigikogu rühma kava (kuupäevata), ERA.31.4.940, 32–42. Mõlemad avaldatud Nõges, *Ettepanekuid Eesti Vabariigi 1920. a põhiseaduse muutmiseks*, 160 ja 165.

¹²⁷³ Riigikogu IV koosseisu erakondadevahelise mitteametliku komisjoni protokoll nr 8, 01.10.1931 protokoll, ERA.80.5.1994a, 171.

¹²⁷⁴ „Põhiseaduse muutmise eelnõu riigikogu poolt vastuvõetud kujul nagu ta nüüd läheb rahvahääletusele“, Kaja nr 72, 26.03.1932, 7.

¹²⁷⁵ Riigikogu V koosseisu põhiseaduse muutmise komisjoni protokoll nr 11, 09.12.1932, ERA.80.5.320, 43p–44p.

¹²⁷⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus, RTL 03.03.1933, 16, 393–396.

Riigikogu IV koosseisu eelnõust jõudis paragrahvi 86 muudatus omakorda vabadussõjalaste eelnõusse (ainult presidendi ametinimetuse asendati riigivanema omaga) ning sai sellisel kujul seaduseks: „Põhiseadus on vankumatuks juhteks Riigikogu, Riigivanema, valitsusasutuste ja kohtute tegevuses.“¹²⁷⁷ Normikontrolli põhiseaduslikes alustes seega midagi ei muutunud.

Ka õigusteadlased pooldasid jätkuvalt konkreetse normikontrolli võimalust kõigi kohtute poolt ja endiselt oli õhus küsimus ühtse põhiseaduskohtu vajadusest. 1934. aasta aprillis toimuma pidanud XIII õigusteadlaste päeval oli kavas Artur-Tõeleid Kliimanni ettekanne „Põhiseadusepärasuse kontrolli“. Päevad jäid märtsisündmuste tõttu ära ja meieni on jõudnud ainult Kliimanni ettekande teesid.¹²⁷⁸ Teeside põhjal pidas Kliimann vajalikuks keskse põhiseaduskohtu sisseseadmist. Selline kohus võis tema arvates eksisteerida Riigikohtu erikolleegiumi kujul, mille koosseisu kuulunuks kolm alalist välisliiget, neist üks Tartu ülikooli doktorikraadiga õigusteadlane (p-d 1 ja 4). Põhiseaduskohtu pädevusse pidi kuuluma individuaalkaebuste läbivaatamine, kohtutele eelotsuste andmine, Riigikogu, riigivanema ja valitsuse organitülide lahendamine ning Riigikogule, valitsusele ja kohtuministrile selgituste andmine (p-d 1 ja 3). Normikontrolli teostavatel kohtutel olnuks kohustus küsida eelotsust ning seni menetlus peatada (p 3). Normikontrolli otsused olnuks kohtutele ja haldusasutustele siduvad, ülejäänud otsused deklaratiivsed (p 2). Teesidest ei selgu, kas Kliimann pooldas kohtute tühistamispädevust normikontrolli raames. Seega langesid Kliimanni teesid ja Riigikogu V koosseisu põhiseaduskomisjonis kõlanud soovitused suurelt jaolt kokku.

Põhiseaduskohtu loomine olevat teemaks kerkinud isegi 1935. aasta septembris vabadussõjalaste põhiseaduse muutmise aktsiooni käigus (vt eespool 1.5.2.4). Eelnõu redigeerinud Hjalmar Mäe soovitanud lisada eelnõusse põhiseaduse autoriteetseks seletamiseks Riigikohtu üldkogust ja õigusteaduskonna õppejõududest koosneva konstitutsioonikohtu. Ta kaaslased (tõenäoliselt Johannes Holland, Andres Larka ja Aleksander Seiman) laitsid mõtte maha, kuna eelnõu ei pidanud sisaldama olulisi muudatusi, vaid ainult välistama mõned väärtõlgendused ja tagama 1933. aasta põhiseaduse rakendamise.¹²⁷⁹

Sel perioodil hindas Riigikohus taas riigikorra kaitse seaduse § 3 põhiseaduspärasuse küsimust ja kontrollis mitmel korral määruste kooskõla seaduslikkuse põhimõttega. Esimene kaasus seondus sellega, et 1934. aasta märtsis tagandas siseminister vabadussõjalasest Kokora vallavanema Hugo Kõrvi, kuid vallavolikogu valis Kõrvi uuesti vallavanemaks. Rahukogu tunnistas tagasivalimise ebaseaduslikuks. Vallavolikogu märkis revisjonikaebuses, et Kõrvil on põhiseadusest tulenev passiivne valimisõigus, mida haldusvõim ei saa ilma süüdimõistva kohtuotsuseta piirata.¹²⁸⁰ Riigikohus kinnitas rahukogu otsuse ja sedastas viitega Baarsi jt asjale (1927), et riigikorra kaitse seaduse § 3 on põhiseadusega kooskõlas. Kohus tõdes, et kuna siseminister oli tunnistanud vabadussõjalaste organisatsioonid riigikorda ohustavateks, siis oli EVL Kokora osakonna esimehe ja kihelkonna juhi uuesti vallavanemaks valimine „täiesti seadusevastane“.¹²⁸¹

¹²⁷⁷ Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, RTL 09.12.1932, 97, 2721–2724.

¹²⁷⁸ „XIII Õigusteadlastepäeva päevakord ja referaatide teesid“, *Õigus*, nr 2 (1934): 95; sama Erne, *Eesti õigusteadlaste päevad 1922–1940*, 717–18; Kliimann, *Õiguse nõidus*, 239.

¹²⁷⁹ Vt Marandi, *Must-valge lipu all* (1997), 98.

¹²⁸⁰ Kokora vallavolinik Richard Lauga Riigikohtule, 27.07.1934, ERA.1356.2.954, 2–2p.

¹²⁸¹ RKA00 18.09.1934 nr 601-I Kokora vallavanema asjas, ERA.1356.2.954, 7–7p. Autor tänab Marelle Leppikut tähelepanu juhtimast sellele kohtuotsusele.

1934. aasta oktoobris tunnistas Riigikohtu tsiviilosakond põhiseadusvastaseks Eesti Ajutise Valitsuse töölisvanemate nõukogude määruse¹²⁸² §-d 22 ja 23 osas, millega säilitati töölisvanematele nende ülesannete täitmise ajaks töötasu. Kohus liigitas määruse selle avaldamisviisi põhjal halduse üksikaktiks, mitte õigustloovaks aktiks (kuna see avaldati Riigi Teataja teises, mitte esimeses jaos), ja sel põhjusel põhiseaduse jõustumisest alates vastuolus olevaks põhiseaduse §-ga 83 (maksude ja avalike koormiste seadusereservatsiooniga) ning kehtetuks.¹²⁸³ Tsiviilosakonna argumentid on küsitavad, sest esiteks oli ajutise valitsuse määrus sisu poolest õigustloov akt sõltumata avaldamisviisist ja teiseks oli kohtutel põhiseaduse § 86 alusel õigus põhiseadusvastaseks tunnistada ka õigustloovaid akte. Seega teostas kohus selles asjas sisuliselt normikontrolli.

Kuu aega hiljem tunnistas Riigikohtu administratiivosakond põhiseaduse §-dega 3 ja 83 vastuolus olevaks Vabariigi Valitsuse määruse¹²⁸⁴ osas, millega muudeti 1932. aasta erimaksu määrust ja välistati enammakstud erimaksu tagastamine. Muudatuse alusel keelduti Hermann Tollile maksuavanssi tagastamast. Toll kaebas Riigikohtule, et valitsus muutis määrusega erimaksu seadus¹²⁸⁵ § 6 ja rikkus sellega maksustamiskorralduse seaduse¹²⁸⁶ § 121 ja 122 ning põhiseaduse § 83. Kohus nõustus kaebajaga ja sedastas, et „riigivõimu ei saa Põhisead. § 3 põhjal keegi teostada muidu kui Põhiseaduse või põhiseaduse alusel antud seaduste põhjal ja PS § 83 põhjal ei saa Vabariigi Valitsuse määrustega iseseisvalt ilma vastava seadusliku aluseta suurendada kodanikkude maksukohustusi“.¹²⁸⁷

Vähemalt ühel juhul teostas Riigikohus sel perioodil normikontrolli ka kohaliku omavalitsuse määruse suhtes. Haapsalu linna sundmäärusega lubati turul müüa jahu ja muid teraviljatooteid ainult tootjatel-põllupidajatel (§ 17).¹²⁸⁸ Kohalik veskiomanik Martin Peterson kaebas kohtule, et piirang on vastuolus Vene linnaseaduse¹²⁸⁹ § 108 p-ga 9 ning põhiseaduse §-dega 6 ja 86. Riigikohus tühistas siseministri otsuse ja nõustus, et linna-seadus volitab kohalikku omavalitsust reguleerima üksnes turgude asukohti ja kauplemisaegu, mitte aga piirama turule kauplemise lubatud isikute ringi.¹²⁹⁰ Kohtu põhjenduses

¹²⁸² Eesti Ajutise Valitsuse 22.01.1919 määrus vabrikute ja tehaste tööliste organisatsiooni ja vanemate nõukogu põhjuskirja üle, RT 30.01.1919, 6, 41–43.

¹²⁸³ RKTOo 30.10.1934 nr 1047, Aleksander Võigemast vs. Wylhuizen & Co, ERA.1356.3.100 (pagineerimata).

¹²⁸⁴ Vabariigi Valitsuse 02.03.1934 määrus riigi eelarve tasakaalustamiseks, tööpuuduse vastu võitlemiseks ja töövõimaluste soetamiseks füüsilistelt isikutelt võetava erimaksu määruse täiendamise ja muutmise kohta, RT 19.03.1934, 24, 177; jõustus avaldamisega.

¹²⁸⁵ Riigikogu poolt 25.11.1932 vastu võetud riigi eelarve tasakaalustamise, eramajanduse korraldamise ning tööpuuduse vastu võitlemise seadus, RT 06.12.1932, 92, 716; jõustus avaldamisega ja kehtis kuni 01.04.1934 (II osa).

¹²⁸⁶ Riigikogu poolt 18.12.1931 vastu võetud maksustamiskorralduse seadus, RT 05.01.1932, 1, 1; jõustus rakenduseaduse alusel 01.02.1932.

¹²⁸⁷ RKAoo 30.11.1934 nr 711-II Hermann Tolli asjas, ERA.1356.2.110 (pagineerimata).

¹²⁸⁸ Haapsalu linnavolikogu poolt 30.11.1934, 22.02.1935 ja 26.04.1935 vastu võetud ning siseministri poolt 05.07.1935 kinnitatud sundmäärus turul kauplemise kohta Haapsalu linnas, RT 26.07.1935, 64, 585.

¹²⁸⁹ Vene 1892. aasta kinnitatud linnaseadus, „Городовое положение“, *Свод Законов Российской Империи*, toim Иван Д. Мордухай-Болтовский, Т. 2 (Деятели, 1912), 291.

¹²⁹⁰ RKAoo 11.10.1935 nr 539-II Martin Petersoni asjas, ERA.1356.2.16791, 19–19p. Avaldatud „Nr 14“, *Riigikohtu otsused* (1937), 32–33. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1935. a lahendatud küsimusi*, 104.

põhiseadusele ei viidata, kuid tühistamise alus tulenes põhiseaduse §-st 3 (seadusliku aluse puudumine).

Õigusteadlased püsisid oma positiivsel arvamusel põhiseaduslikkuse kohtuliku kontrolli võimalikkusest ka põhiseaduse muutmise järel. 1935. aastal Berliinis peetud ettekandes Eesti põhiseaduse muudatustest seletas Ants Piip, et Eesti kohtud teostavad põhiseaduse § 86 alusel seaduste ja täitevvõimu tegevuse põhiseadusele vastavuse sisulist kontrolli.¹²⁹¹ Õppejõud ja õpetajad jätkasid senise õpetusega.¹²⁹² Kuna põhiseaduse 1933. aasta muudatused normikontrolli aluseid ei mõjutanud, ei muutunud ka teoreetiline võimalus kasutada normikontrolli vajadusel poliitiliste põhivabaduste kaitseks.

2.4.3. Normikontrolli võimalus 1937. aasta põhiseaduse alusel

Uue põhiseaduse ettevalmistamisel hakati taas kõnelema muudatustest põhiseaduslikkuse järelevalve korralduses. 1936. aasta veebruaris tõi Artur Mägi, et kehtiv põhiseadus ei taga riigipea poolt erakorraliste õiguste kasutamist „ainult viimase abinõuna ja riiklikult erakorralistel aegadel“. Viitega Voldemar Kaljumäe (1935) lahendile (vt allpool 3.2.8) kritiseeris Mägi Riigikohut, et see on asunud oma pädevuse piire kitsendavalt tõlgendama. Mägi soovitas uue põhiseadusega luua demokraatliku riigi alusväärtuste – õigluse, seaduslikkuse ja vabaduse – kaitseks konstitutsioonikohtu, millel oleks pädevus kontrollida eranditult iga avalik-õigusliku akti seadus- ja põhiseaduspärasust. Ta toonitas, et konstitutsioonikohtu komplekteerimine ja tegutsemine ei tohi olla poliitiliselt mõjutatav.¹²⁹³

Uue põhiseaduse projekti koostanud Klesmenti komisjonis liideti kokku kehtiva põhiseaduse seaduslikkuse ja põhiseaduse siduvuse sätted – pisut muudetud sõnastuses § 3 ning § 86 (eel nõus alguses § 4, hiljem § 3). Viimase loetellu lisati omavalitsusasutused ja Riigikogu V koosseisu põhiseaduse muutmise eelnõu eeskujul Vabariigi Valitsus. Tulemuseks oli järgmine sõnastus: „§ 4. Põhiseadus on vankumatuks juhteks Vabariigi Presidendi, Rahvuskogu, Vabariigi Valitsuse, valitsus- ja omavalitsusasutuste ning kohtute tegevuses. Riigivõimu ei saa teostada keegi muidu, kui käesoleva Põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.“¹²⁹⁴ Rohkem komisjon seda paragrahvi ei muutnud.

Kohtute peatüki käsitlemisel tõstatas Anton Palvadre küsimuse konstitutsioonikohtu vajalikkusest. Ta märkis: „Juristide seas on arvamine, et konstitutsiooni kohus peaks olema. See hea ei ole, et iga kohus konstitutsiooni üle otsustab. Jaoskonnakohtunikul tihti puudub selleks tarvilik materjal ja teiseks kui iga kohus otsustab ja kui edasikaebust ei ole, siis võib ühes ja samas küsimuses mitu lahkuminevat otsust tekkida. Arvan, et Põhiseaduslikkuse küsimus võiks jääda Riigikohtule, kuid erikoosseisus Riigikohtunikest, näiteks igast osakonnast teatud arv kohtunikke. Iga küsimuse kohta peaks Õigus-

¹²⁹¹ Piip, *Estlands Weg Zur Neuen Verfassung*, 13.

¹²⁹² Vt vastavaid konsepte ja õpikuid Richard Kleis ja Richard Rägo, *Majandusteadus ja kodanikuõpetus: gümnaasiumile*, 2., parand. tr (Loodus, 1934), 97; Richard Rägo, *Kodanikuõpetus: algkoolile*, 9. tr (Loodus, 1934), 41; Uluots, *Õiguse-üldõpetus*, 66; Janson, *Riigiõigus. II*, 50.

¹²⁹³ Mägi, „Rahvas riigiorganina ja tema esindajad Eesti Põhiseaduse määritlusel“, 186–88.

¹²⁹⁴ Klesmenti komisjoni protokoll nr 14, 30.12.1936, ERA.31.3.735, 81 (pagineerimata). Klesmenti komisjonis konstitutsioonikohtu teemal peetud arutelude kohta vt lähemalt Lõhmus, „Põhiseaduslikkuse järelevalve küsimus 1937. aasta põhiseaduse koostamisel: võitlus põhiseaduskohtu loomise eest“, 114–15.

kantsler esitama oma arvamuse kirjalikult, kusjuures asjaarutamisel võiks suuliselt täiendada. Asja algatus võiks olla Õiguskantsleril, Vabariigi Valitsusel, Riigikogu juhatusel ja asjaosalistel erakaebekorras.“¹²⁹⁵ Järgmisel koosolekul pakkusid Hugo Kukke ja Klesment vastava sätte sõnastuse: „§ 108. Riigikohus otsustab riigivõimu teostamise põhiseadusepärasuse küsimusi. Asjade algatamise ja asjatoimetamise korra määrab seadus.“¹²⁹⁶ Protokollist ei selgu, kas uus paragrahv võeti eelnõusse. Igatahes kohtute peatüki teistkordsel ja ühtlasi viimasel arutelul seda eelnõus ei olnud.¹²⁹⁷ Väljajätmise põhjus protokollidest ei nähtu.

Enne eelnõu arutelu Vabariigi Valitsuses kustutas Pätsi-Klesmenti-Terrase töörühm põhiseaduse siduvuse sätestest (§ 3 ls 1) viite valitsus- ja omavalitsusasutustele.¹²⁹⁸ Nii sugusel kujul esitas Päts eelnõu Rahvuskogule.¹²⁹⁹

Rahvuskogu komisjonide sissejuhataval ühisel koosolekul märkis teise koja saadik Ants Piip, et kõigi kohtute ülesandeks jäetud põhiseaduslikkuse järelevalve on vaeslaps ja soovitas luua Riigikohtu koosseisus konstitutsioonikohtu, millel oleks selge pädevus otsustada seaduste, määruste ja dekreetide vastavuse üle põhiseadusele. Esimese koja liige advokaat Oskar Rütli toetas samuti seaduste ja dekreetide põhiseaduslikkuse eelkontrolli võimalust Riigikohtus.¹³⁰⁰ Piip kordas oma üleskutset aprilli alguses Tartus peetud põhiseaduse eelnõule pühendatud õigusteadlaste koosolekul.¹³⁰¹

Võimalik, et õigusteadlaste koosoleku mõjul esitasid riigikohtunikud Karl Saarmann Rahvuskogu esimeses kojas ja Palvadre teises kojas eelnõusse lisamiseks identse sõnastusega sätte: „§ 114¹. Riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle otsustab Riigikohus. Menetluse algatamise ja korra määrab seadus.“¹³⁰² Sõnastus oli pea samane Klesmenti komisjoni eelnõust kadunud §-ga 108.

Esimese koja teemakomisjonis lükati Saarmanni ettepanek tagasi. Seaduste põhiseaduslikkuse järelevalve ja konstitutsioonikohtu loomise vastu võtsid sõna esimese koja saadik siseminister Eenpalu ja riigivanema esindaja Klesment.¹³⁰³ Mõlemad olid varem pooldanud põhiseaduskohtu loomist või vähemalt ei suhtunud sellesse eitavalt. Ilmselt

¹²⁹⁵ Klesmenti komisjoni protokoll nr 25, 15.01.1937, ERA.31.3.735, 141 (pagineerimata).

¹²⁹⁶ Klesmenti komisjoni protokoll nr 26, 15.01.1937, ERA.31.3.735, 145 (pagineerimata).

¹²⁹⁷ Klesmenti komisjoni protokoll nr 45, 15.01.1937, ERA.31.3.735, 259–260 (pagineerimata).

¹²⁹⁸ Klesment riigivanemale, 08.02.1937, ja kirjale lisatud põhiseaduse eelnõu, ERA.31.3.735, 2, 4 ja 29–30 (pagineerimata).

¹²⁹⁹ Mägi, *Põhiseadus ja Rahvuskogu*, 473.

¹³⁰⁰ Rahvuskogu komisjonide ühise koosoleku protokoll nr 3, 03.03.1937, *Rahvuskogu üldkoosolekute ja põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühiste koosolekute stenograafilised aruanded*, 48 ja 50–51. Rahvuskogus põhiseaduslikkuse järelevalve ja konstitutsioonikohtu üle peetud vaidluste kohta vt lähemalt Mägi, „Põhiseaduse koostamise käik Rahvuskogus“, 230–31 ja 262; Lõhmus, „Põhiseaduslikkuse järelevalve küsimus 1937. aasta põhiseaduse koostamisel: võitlus põhiseaduskohtu loomise eest“, 115–33.

¹³⁰¹ „Õigusteadus ja põhiseadus“, Postimees nr 88, 02.04.1937, 5. Koosoleku teisi kajastusi aja- kirjanduses vt „Eesti peab jääma parlamentaarsel alusel valitsetavaks vabariigiks“, Päevaleht nr 89, 02.04.1937, 1; „Uus põhiseadus ja õigusteadlased“, Vaba Maa nr 73, 02.04.1937, 1.

¹³⁰² Saarmanni ettepanek, 07.04.1937, ERA.4408.1.79, 26 (pagineerimata). Palvadre ettepanek, Rahvuskogu teise koja teise komisjoni protokoll nr 37, 20.04.1937, ERA.77.3.80, 139p–140.

¹³⁰³ Esimese koja teise komisjoni protokollid nr 42, 27.04.1937, ja nr 46, 29.04.1937, ERA.77.3.73, 177–178; sama ERA.4408.1.87, 158 (pagineerimata).

oli Pätsi valitsus vastu igasugusele põhiseaduslikkuse järelevalve laiendamisele ja Pätsi soovitusel võis ka § 108 kaduda Klesmenti komisjoni eelnõust.¹³⁰⁴

Teise koja teemakomisjonis põhjendas Palvadre Riigikohtule konstitutsioonikohtu funktsiooni lisamist eelkõige organitülide lahendamise vajadusega. Tema arvates võinuks lubada ka individuaalkaebusi, kuid see küsimus pidi jääma eriseaduse otsustada. Ettepanekut pooldanud Piibu sõnavõtust aimub, et ta pidas senist ja uut korda üksteist välistavateks (st uue korraga kaotanuks ülejäänud kohtud normikontrolli funktsiooni). Ettepanekut kritiseerinud komisjoni liikmed kohtunik Jaak Reichmann, Tallinna linna-pea Jaan Soots ja ettekandja Kukke pooldasid senise korra säilitamist. Paragrahvi eelnõusse lisamise vastu oli ainult üks komisjoni liige (tõenäoliselt Kukke, poolt oli kuus liiget).¹³⁰⁵

Põhiseaduslikkuse järelevalve sätet arutas teise koja üldkomisjon päev enne esimese koja üldkomisjoni. Palvadre selgitas teise koja komisjonis, et täienduse eesmärk on luua abstraktse normikontrolli võimalus, juriidiline väljund õiguskantsleri järelevalvele ja täita lüngad, mis paratamatult jäävad konkreetsest normikontrollist. Piip kordas arvamust, et uus säte lülitab välja konkreetse normikontrolli võimaluse eelnõu § 3 (kehtiva põhiseaduse § 86) alusel ja kui sätet vastu ei võeta, säilib senine järelevalve kord. Sättest loobumist ja senise korra juurde jäämist soovitasid Klesment ja kohtuministri abi Johan Raid. Raidi arvates põhiseaduslikkuse järelevalve politiseeris Riigikohtu. Mõlemad pidasid kõrgemate riigivõimuorganite tülide kohtule lahendada andmist kohatuks. Klesment märkis: „Ma ei ole arvamisel, et riigivõimud seadusi rikuvad. Nad peavad neist alati kinni, selleks on nad kõrgemad instantsid. Aga on siiski momente riiklikus elus, kus tuleb tahtmatult mõned õiguslikud peensused ohverdada maa ja riigi saatusel. Kui põhiseadusesse võtame, et kohus on meil alati see, kes riiklikkude sammude üle otsustama tuleb, siis meie võimud satuvad olukorda, et nad ei julge raskeid samme, mis riigi saatusel ette dikteeritud, ette võtta, kuna nad ei tea, mis ütleb Riigikohus. Nii olemes seadnud riigivõimude tegevuse kohtu kontrolli alla.“ Klesment tõi „raskete sammude“ näiteks 1934. aastal valimiste edasilükkamise. Selle peale küsis Eesti Ühistevgevuskoja esindaja Aleksander Kask retooriliselt, milleks Rahvuskogu sel juhul üldse põhiseaduse tegemisega vaeva näeb. Komisjon jättis sätte eelnõusse (poolt 10, vastu 7).¹³⁰⁶

Teise koja jätkuvalle toetusele vaatamata lükkas esimese koja üldkomisjon sätte tagasi. Jüri Uluots hoiatas Riigikohtule konstitutsioonikohtu funktsiooni andmise eest, kuna sel juhul jääksid ülejäänud kohtud ilma normikontrolli õigusest ja see halvendaks kodanike seisundit.¹³⁰⁷ Sama mõtet kordas Uluots esimese koja üldkoosolekul ja ka üldkoosolek otsustas mitte toetada teisele kojale sobinud sätet.¹³⁰⁸

Kujunenud olukorras pidi põhiseaduslikkuse järelevalve paragrahvi (uue numbriga § 121¹) saatusel otsustama kooskõlastuskomisjon. Saarmann ja Palvadre vaidlesid vastu

¹³⁰⁴ Vt Lõhmus, „Põhiseaduslikkuse järelevalve küsimus 1937. aasta põhiseaduse koostamisel: võitlus põhiseaduskohtu loomise eest“, 115 ja 121.

¹³⁰⁵ Teise koja teise komisjoni protokollid nr 37, 20.04.1937, ja nr 43, 27.04.1937, ERA.77.3.80, 139p–141 ja 171–173p; sama ERA.4408.1.101, 128–130 ja 186–191 (pagineerimata).

¹³⁰⁶ Teise koja üldkomisjoni protokoll nr 26, 27.05.1937, ERA.77.3.82, 277p–280; sama ERA.4408.1.105, 176–177 (pagineerimata).

¹³⁰⁷ Esimese koja üldkomisjoni protokollid nr 28, 28.05.1937, nr 40, 03.06.1937, ja nr 52, 14.07.1937, ERA.77.3.71a, 312p–314p, 456p ja 590; sama ERA.4408.1.93, 42–46 ja 306 ning ERA.4408.1.94, 209.

¹³⁰⁸ Esimese koja üldkoosoleku protokoll nr 22, 14.07.1937, *Rahvuskogu esimene koda: stenograafilised aruanded*, 375–76.

Uluotsale ja teistele, kes nägid vastuolu eelnõu §-des 3 ja 121¹. Nad selgitasid, et esimese alusel peavad kõik kohtud jätkuvalt arvestama põhiseadusega, kuid teine koondab konkreetse normikontrolli Riigikohtusse ja lisab võimaluse abstraktseks normikontrolliks, organitülide lahendamiseks ja õiguskantsleri toetamiseks. Klesmenti ja Uluotsa arvates puudus uue paragrahvi järele vajadus. Klesment oli vastu organitülide konstitutsiooni-kohtule allutamisele ja individuaalkaebustele, Uluots soovis konkreetse normikontrolli jätmist kõigile kohtutele. Teise koja liige, Eesti Panga president Jüri Jaakson pidas sätet vajalikuks ning tegi Riigikohtu ja ülejäänud kohtute vastuolu vältimiseks ettepaneku asendada sõnastuses Riigikohus kohtutega. Kukke pakkus seda arvestades sättele uue sõnastuse, millega rõhutati eriseaduse määravat rolli põhiseaduslikkuse järelevalve kujundamisel.¹³⁰⁹ Kukke redaktsioon saigi seaduseks: „§ 121. Seadusega määratakse menetluse algatamine ja kord riigivõimu teostamise põhiseaduspärasuse üle otsustamisel kohtutes.“

Seaduslikkuse ja põhiseaduse siduvuse paragrahvis (§ 3) vahetati Rahvuskogus ainult lausete järjekord ja tehti paar keelelist parandust. Säte jõustus järgmisel kujul: „[1] Riigivõimu ei saa keegi teostada muidu kui Põhiseaduse ja sellega kokkukõlas olevate seaduste alusel. [2] Põhiseadus on vankumatuks juhteks Vabariigi Presidendi, Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevuses.“

Palvadre seletas hiljem §-de 3 ja 121 tähendust nii, et kohtutel normikontrolli pädevus üldiselt säilib, aga menetlusseadusega võidakse seda piirata ja täpsustada, näiteks kohtuasutusi või õigustloovate aktide liigiti. Ta meenutas, et kehtiva korra järgi ei ole Vabariigi Valitsuse ja riigivanema aktid kaevatavad ning avaldas lootust, et töötatakse välja põhiseaduslikkuse järelevalve seadus.¹³¹⁰ Ta näis sellega vihjavat vajadusele muuta ka valitsuse ja riigipea aktid kohtulikult kontrollitavaks.

1939. aasta aprillis vastas kohtuminister Albert Assor Riigivolikogu liikme Lui Metslangi arupärimisele, et eriseaduse vajadus on lahtine, sest põhiseaduse § 3 ja menetlusseaduste alusel on kõik kohtud pädevad otsustama riigivõimu aktide, sh seaduste põhiseaduspärasuse üle. Assori kinnitusel võimaldasid kohtute seadustiku § 231 lg 2 alusel esitatud kohtuministri ja Riigikohtu esimehe selgitustaotlused teostada põhiseaduslikkuse kontrolli ka väljaspool üksikuid kohtuasju.¹³¹¹

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadust Eesti annekteerimise ajaks 1940. aastal vastu ei võetud. Tõenäoliselt pidas valitsus mugavamaks senist piiratud kohtukaebedõigust ega soovinud avada diskussiooni halduskohtute pädevuse laiendamise, abstraktse normikontrolli või põhiseaduslikkuse järelevalve individuaalkaebuste võimaldamise üle.

Trükitud allikatest ei leia 1937. aasta põhiseaduse kehtivusajast Riigikohtu administratiivosakonna lahendeid, milles oleks jätud õigustloovaid akte kohaldamata põhiseadusvastasuse tõttu. Riigikohtu tsiviilosakond jättis Marie Proosaseltsi asjas (1938) rahuldamata taotluse tunnistada formaalselt põhiseadusvastaseks Balti eraseadust muutnud dekree (vt eespool 1.5.3.7). Küsimust dekree sisulisest põhiseadusvastasusest selles asjas ei tõstetud.

¹³⁰⁹ Rahvuskogu kooskõlastuskomisjoni protokollid nr 7, 16.07.1937, ja nr 12, 21.07.1937, ERA. 77.3.69, 70–72 ja 121–130; sama ERA.4408.1.109, 120–124 ja 184–200 (pagineerimata).

¹³¹⁰ Palvadre, „Kohtud uue põhiseaduse alusel“, 340–41.

¹³¹¹ Riigivolikogu I koosseisu III istungiärgu protokoll nr 88, 13.04.1939, *Riigivolikogu stenograafilised aruanded. III ja IV. 1939*, 916.

Uus põhiseadus ei muutnud riigiõiguse loengutes antava õpetuse sisu: jätkuvalt tunnustati põhiseaduse ülimuslikkust ning kohtute õigust ja kohustust jätta põhiseadusvastased seadused ja määrused kohaldamata – selle tulemusel ei muutunud need aga tühiiseks, vaid üksnes *ius nudum*’iks.¹³¹²

Seega säilis 1937. aasta põhiseaduse jõustumisel senine põhiseaduslikkuse järelevalve süsteem. Teoorias võimaldas see kõigil kohtutel kontrollida seaduste ja määruste põhiseaduspärasust ning jätta põhiseadusvastased õigusnormid kohaldamata. Praktika pälvis aga kriitikat. Kliimann heitis 1937. aastal riigikohtunikele ette, et seaduste ja dekreetide rakendamisel ei kontrollita nende kooskõla põhiseaduse sätte ja mõttega ning „suisa pimesi alustatakse seadustele ja dekreetidele ja kriitikata suhtutakse rakendatavasse normidesse“.¹³¹³ Ta viitas seejuures vabadussõjalaste valimiskaebuste (1934) ning Voldemar Kaljumäe (1935) asjadele (vt eespool 2.2.3.3 ja allpool 3.2.8). 1939. aasta loengukonspektis tõdes Kliimann, et kohturiigi põhimõtted kehtivad Eestis ainult normatiivselt, tegelikkuses olevat kohtud algusest peale loobunud seadusandliku tegevuse kontrollimisest.¹³¹⁴

Hilisematest käsitlustest Artur Mägi kinnitab 1920. aasta põhiseaduse §-de 3, 68 ja 86 (ning vastavate 1937. aasta põhiseaduse sätete) alusel seaduste põhiseaduslikkuse järelevalve võimalust – tuvastamis-, aga mitte tühistamispädevust konkreetse normikontrolli käigus. Tema arvates 1937. aasta põhiseaduse § 121 ei mõjutanud konkreetset normikontrolli, vaid lõi aluse abstraktseks normikontrolliks.¹³¹⁵

Rait Maruste on järjekindlalt eitanud põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve eksisteerimist Eestis enne 1993. aastat ja põhjendab seda järelevalve dogmaatilise aluse, erikohtu, -menetluse ja seaduste tühistamispädevuse puudumisega.¹³¹⁶ Samal seisukohal on Madis Ernits.¹³¹⁷ Mitmed teised autorid seevastu leiavad, et põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve tekkis Eestis 1920. aasta põhiseaduse alusel ja toimis ka praktikas.¹³¹⁸ Nähtuse eitajad ja jaatajad lähtuvad erinevatest definitsioonidest, kuid käesoleva jao pinnalt on selge, et seaduste ja määruste konkreetne kohtulik normikontroll uuritaval perioodil eksisteeris – sel oli põhiseaduslik alus (§ 86, hiljem § 3 lg 2), seda toetas õigusteadlaste seas valitsev arvamus ja kinnitas Riigikohtu praktika.

¹³¹² Vt Richard Kleis ja Richard Räägo, *Majandusteadus ja kodanikuõpetus: gümnaasiumile*, 4., parand. tr (Loodus, 1939), 78; Maim, *Riigiõigus* (Iustitia, 1939), 74; Jüri Uluots, *Õiguse üldõpetus*, toim Muhel, 69–70.

¹³¹³ Kliimann, *Haldusprotsess*, 144 (viide 335).

¹³¹⁴ Kliimann, *Haldusõiguse üldosa*, 132.

¹³¹⁵ Mägi, *Eesti riiklik korraldus: loengud Eesti riigiõiguses Eesti Teadusliku Instituudi Õigusteaduskonnas 1952/53 ja 1953/54 õppeaastal*, 14, 28–29 ja 86.

¹³¹⁶ Rait Maruste, „Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve süsteem Eestis“, *Konstitutsioonikohtute organisatsioon ja tegevus* (Atlex, 1995), 73; Rait Maruste, „Mis oli, on ja võiks olla põhiseaduslikkuse kohtulikus järelevalves“, *Juridica*, nr 6 (2020): 465–66.

¹³¹⁷ Madis Ernits, „§ 1 kommentaarid 1–43 ja 49–51“, *Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus: kommenteeritud väljaanne*, toim Saale Laos et al. (Juura, 2021), 25–26.

¹³¹⁸ Jüri Pöld, *Loenguid Eesti riigiõigusest* (Iuridicum, 2001), 145; Leppik, „Esimesi märke põhiseaduslikkuse kohtulikust järelevalvest“, Marju Luts-Sootak ja Marelle Leppik, „Die Verfassungsgerichtsbarkeit nach Estlands Grundgesetz 1920 und in der höchststrichterlichen Rechtsprechung“, *Juridiska zinatne*, nr 7 (2014): 21–31; Lõhmus ja Vallikivi, „Lisandusi põhiseaduslikkuse järelevalve sünniloole Eestis“, 462–64; Ivo Pilving, „Põhiseaduse § 152 kommentaar“, *Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne*, 5., parand. ja täiend. vlj, toim Ülle Madise (Sihtasutus Iuridicum, 2020), 1001, <https://pohiseadus.ee/sisu/3481>.

Samas tuleb mõõnda, et Riigikohus oli seadusandja tegevusse sekkumisel tagasihoidlik. Kõik ülal toodud näited Riigikohtu lahenditest, milles tuvastati õigusnormi põhiseadusvastasus, käivad kas veneaegsete seaduste, 1920. aasta põhiseaduse eelsete seaduste (nt ajutiste administratiivseaduste ja Riigikohtu seaduse) või Vabariigi Valitsuse või kohalike omavalitsuste määruste kohta. Riigikogu poolt vastu võetud seaduste või riigipea kehtestatud dekreetide põhiseadusvastaseks tunnistamise juhtumeid ei õnnestunud leida. Riigikogu seaduste (nt riigikorra kaitse seaduse ja valimisseaduste) põhiseadusele vastavust kontrolliti korduvalt, aga vastuolusid ei tuvastatud.

2.5. Vahekokkuvõte

Eestis eksisteeris täitevvõimust sõltumatu halduskohus, mille kõrgem aste, Riigikohtu administratiivosakond koosnes eluks ajaks (hiljem 70. eluaastani) ametisse nimetatud kohtunikest. Selles osas Eesti Vabariik vastas õigusriigi tunnustele.

Kohtukaebeõigus ei olnud põhiõigus, vaid see tuletati põhiseadusesse kätketud kohturiigi põhimõttest. Kuigi oli õigusteadlasi (Kliimann), kes tuletasid sellest põhimõttest lünkadeta kohtukaebeõiguse, ei olnud see seisukoht siiski valdav ja seda ei tunnustanud ka Riigikohus.

Seadusega tagatud menetluskord andis isikutele võimaluse pöörduda ise või advokaadi vahendusel halduskohtusse, kus kohtupidamine oli avalik ja isikul oli võimalus osaleda enda kaebuse sisulisel läbivaatamisel. Menetlus ei olnud võistlev, vaid kohus rakendas uurimispõhimõtet ja pidi ise tuvastama kõik otsuse langetamiseks vajalikud asjaolud. Ühelgi tõendil ei olnud kohtu jaoks ette kindlaks määratud jõudu.

Poliitiliste põhivabaduste riivete peale esitatud kaebusi läbi vaadates pidi Riigikohtu administratiivosakond lahendama esmalt enda pädevuse, samuti kaebeõiguse, kohtualluvuse ja muud kaebuse lubatavust puudutavad küsimused. Halduskohtul, sh Riigikohtul puudus pädevus kaebust läbi vaadata, kui menetlusseadus (AKK) ei nimetanud kaevatud haldusorganit ja pädevus ei tulenenud eriseadusest või kui eriseadus välistas kaebuse või sätestas haldusesisese vaidlustamiskorra. Poliitiliste põhivabaduste korraliste piirangute peale esitatud kaebusi sai Riigikohus probleemilt läbi vaadata. Samuti oli Riigikohus esialgu pädev läbi vaatama kindralkuberneri või sisekaitse ülema peale esitatud kaebusi seoses poliitiliste põhivabaduste erakorraliste piirangutega. 1934. novembris muutis Konstantin Päts dekreediga kaitseisukorra seadust ja sisekaitse ülema aktide vaidlustamise erikorra kehtestamisega välistas need kohtuliku kontrolli alt.

Kaebust sisuliselt läbi vaadates pidi kohus kontrollima kaevatud haldusakti akti andnud organi pädevust, akti vorminõuetele vastavust (sh põhjenduste olemasolu) ja menetluskorra järgimist ehk akti vormilist õiguspärasust. Haldusakti sisulise õiguspärasuse hindamiseks pidi kohus kontrollima, kas akt on antud õiguslikul alusel, kas see alus kehtib ja on kooskõlas põhiseaduse ja õiguse üldpõhimõtetega ning kas haldusakt on selle õigusliku aluse sätte ja mõttega kooskõlas. Haldusakti õigusliku aluse, aga samuti halduskohtu pädevusnormide põhiseadusvastasuse korral võis Riigikohus jätta need kohaldamata (tühistamise võimalust kohtul siiski ei olnud).

Esimese astme kohtuna tegutseva Riigikohtu administratiivosakonna poolt poliitilise põhivabaduse kaasuse lahendamisel kontrollitavaid asjaolusid illustreerib lisas 4 toodud kontrolliskeem. Suur osa skeemist on asjakohane ka ühingute registreerimise asjade puhul, kus 1926. aastani hindas Riigikohus revisjonikohtuna rahukogu otsuste õiguspärasust.

3. POLIITILISTE PÕHIVABADUSTE KAASUSED RIIGIKOHTU ADMINISTRATIIVOSAKONNAS

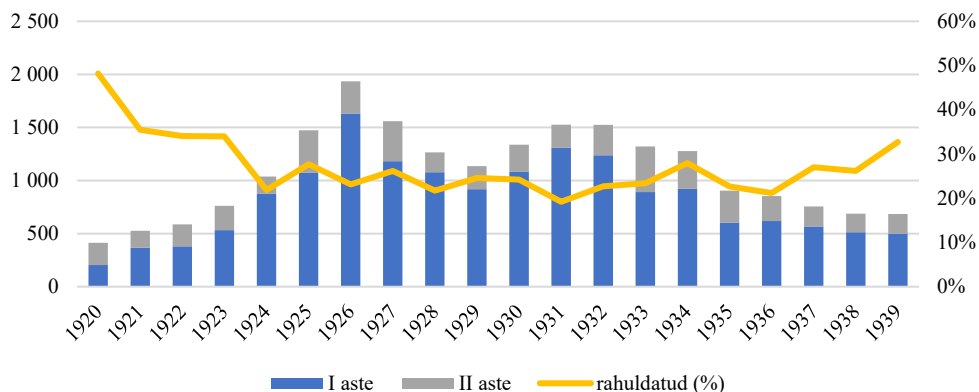
3.1. Statistiline ülevaade

Ivo Pilving on arhiiviloendite põhjal kokku arvestanud, et aastatel 1920–1940 menetles Riigikohtu administratiivosakond 16 546 haldusasja. Lahenditest lõviosa moodustasid riiklike ja kohalike maksudega (34%), maareformi ja maakorraldusega (28%) ning pensioni-, teenistus- jm sotsiaalkaitsega (15%) seotud vaidlused.¹³¹⁹ Riigikohtu enda statistika põhjal tegi administratiivosakond lahendeid rohkem – aastatel 1920–1939 kokku 21 570 otsust, neist 16 496 esimese astme kohtuna ja 5074 lahendit revisjonikorras.¹³²⁰ Erinevus Pilvingu andmetest on tõenäoliselt seletatav sellega, et kõigi lahendite kohta kas ei avatud või pole säilinud kohtutoimikut. Võttes aluseks Riigikohtu statistika, tegi administratiivosakond aastas keskmiselt 1079 otsust ehk 216 otsust kohtuniku kohta (administratiivosakonnas oli uuritaval perioodil keskmiselt viis liiget).

Lahendite arv ja rahuldatud kaebuste osakaal aastate lõikes on toodud joonisel 6. Riigikohtu administratiivosakonna tegevuse algusest kuni 1926. aastani kasvas lahendite hulk märkimisväärselt ning hakkas seejärel langema. Uus tõus algas 1930. aastal ning alates 1933. aastast Riigikohtu tegevuse lõpuni lahendite arv taas kahanes. Kui 1920. aastal kohus rahuldas pooled kaebused, siis rahuldatud kaebuste osakaal hakkas kiiresti langema ja stabiliseerus umbes veerandi juures. Keskmiseks rahuldamise protsendiks kujunes 26%, kusjuures esimese astme lahendite keskmine oli 22% (protsendid kajastavad ka osaliselt rahuldatud kaebusi).

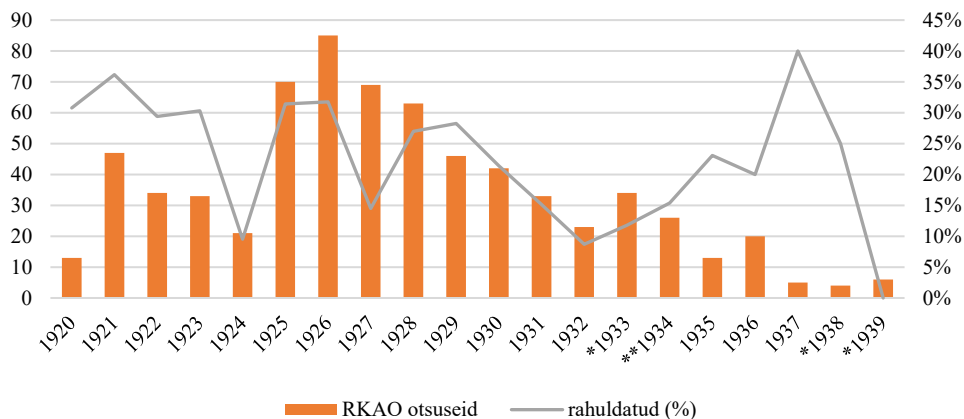
¹³¹⁹ Pilving, „Eesti halduskohtumenetluse loomine ja areng enne II maailmasõda“, 659–60. Anepaio pakub arhiiviloendite põhjal haldusasjade koguarvuks umbes 16 800. Anepaio, *Anton Palvadre*, 345.

¹³²⁰ „Kohtute arvustik [1920]“, *Õigus*, nr 5/6 (1921): 110–11; „Aruanne Riigikohtu tegevuse kohta 1921. aastal“, *Õigus*, nr 1 (1922): 15; „Riigikohtu administratiiv-osakonna tegevuse aruanne 1922 aasta kohta“, *Õigus*, nr 1 (1923): 26–27; „1923. a kohtute tegevuse arvustik“, *Õigus*, 1924, 18–19; „1924. a kohtute tegevuse arvustik“, *Õigus*, nr 2 (1925): 40–41; „Riigikohtu administratiiv-osakonna aruanne 1925. aasta tegevuse kohta“, *Õigus*, nr 3 (1926): 80–81; „Riigikohtu administratiiv-osakonna aruanne 1926. aasta tegevuse kohta“, *Õigus*, nr 2 (1927): 56–57; „Riigikohtu administratiiv-osakonna aruanne 1927. aasta tegevuse kohta“, *Õigus*, nr 1 (1928): 24–25; „Riigikohtu administratiiv-osakonna aruanne 1928. aasta tegevuse kohta“, *Õigus*, nr 3 (1929): 90–91; „Kohtute koosseis ja tegevus 1929. a“, *Õigus*, nr 6 (1930): 262–63; „Ülevaade kohtute koosseisu ja tegevuse kohta 1930. aastal“, *Õigus*, nr 6 (1931): 266–67; „Ülevaade kohtute koosseisu ja tegevuse kohta 1931. aastal“, *Õigus*, nr 6 (1932): 262–63; „Ülevaade kohtute koosseisu ja tegevuse kohta 1932. a“, *Õigus*, nr 6 (1933): 258–59; „Kohtute 1933. a koosseisu ja tegevuse ülevaade“, *Õigus*, nr 6 (1934): 254–55; „Kohtute 1934. a koosseisu ja tegevuse ülevaade“, *Õigus*, nr 7 (1935): 310–11; „Kohtud 1935. aastal“, *Õigus*, nr 6 (1936): 282–83; „Kohtud 1936. aastal“, *Õigus*, nr 6 (1937): 260–61; „Kohtud 1937. aastal“, *Õigus*, nr 6 (1938): 260–61; „Kohtud 1938. aastal“, *Õigus*, nr 6 (1939): 256–57. Riigikohtu administratiivosakonna tegevuse aruanne 1921. a kohta, ERA.1356.1.27, 85p. 1939. aasta statistika jäi trükis avaldamata ja on leitav ERA.1356.1.33, 43–60p. 1940. aasta esimese poolaasta statistika on arhiiviallikates ebatäielik ja seda ei õnnestu usaldusväärselt taastada. Käesolevas ning järgmistes jagudes toodud andmestik on leitav OSF repositooriumist: <https://osf.io/fbvze>.



Joonis 6. Riigikohtu administratiivosakonna otsused

Kõigist Riigikohtu administratiivosakonnas otsustatud asjadest vaid murdosa oli seotud poliitiliste põhivabadustega. Kuna poliitilisi põhivabadusi riivas peaaugjalikult sise-ministri (aastatel 1929–1934 kohtu- ja siseministri) tegevus, on joonisel 7 toodud sise-ministri otsustega seotud lahendite statistika. 1933., 1934., 1938. ja 1939. aasta andmetes eristati sisekaitse ülema ning 1934. aastal lisaks kaitsevõgede ülemjuhataja otsuste peale esitatud kaebusi ning need on siin liidetud siseministrit puudutavatele kaebustele. Ülejäänud aastatel peaksid sisekaitse ülema otsuste peale esitatud kaebused sisalduma siseministri statistikas.



Joonis 7. Kaebused siseministri otsuste peale

Täielikult või osaliselt rahuldatud kaebuste osakaal kõikus aastati päris palju. Selle põhjuseks võib pidada väiksemat hulka arvesse tulevaid kaebusi. Keskmine siseministri otsuste peale esitatud kaebuste rahuldamise protsent (24%) oli pisut madalam kõigi kaebuste keskmisest (26%), kuid natuke kõrgem Riigikohtu administratiivosakonna poolt esimeses astmes rahuldatud kaebuste keskmisest (22%). See lubab oletada, et siseministri haldusaktid olid kõigi haldusorganite võrdluses vähemalt keskmise kvaliteediga või siis seda, et kohtul ei olnud õigusvälist põhjust siseministrit soosida või vaenata.

Siseministri valitsemisala oli lai ning kõik aastatel 1920–1939 Riigikohtus lahendatud 687 siseministri, sisekaitse ülemä ja kaitseväge ülemjuhataja peale esitatud kaebust ei puudutanud poliitiliste põhivabaduste riiveid. Siseminister korraldas muu hulgas tulundusühingute registreerimist, kodakondsuse, välismaalaste elamislubade, vähemusrahvuste kultuurautonoomia ja muid küsimusi, mis samuti andsid põhjust Riigikohtusse pöördumiseks.

Täpsemaid arvandmeid poliitiliste põhivabaduste kaasuste kohta Riigikohtu administratiivosakonna praktikas võib Ivo Pilvingu eeskujul tuletada Rahvusrhhiivi Riigikohtu fondis (ERA.1356) säilinud kohtutoimikute arvu põhjal.

Sõnavabadust puudutavate kohtuasjade toimikud sisalduvad peamiselt trükiseaduse rikkumise allsarjas (allsari nr 3.3). Sealsele üheksale toimikule on lisatud kirjanduses leiduvate vihjete põhjal Võitluse ja Postimehe ajalehetoidetuste varade sekvesteerimise, Mõistulehe vastutava toimetaja Voldemar Kaljumäe trahvimise ning Jaan Tõnissoni Eesti Üliõpilaste Seltsis esinemise keelamise asjad (kokku neli kaasust, millest kolme viimase kohta Riigikohtu arhiivis toimik puudub; Võitluse kirjastuse varade arestimine on säilikute pealkirjade põhjal ainus huvipakkuv kaasus ettevõtete ja asutuste tegevuslubade ja tegevuse korraldamise allsarjas nr 3.18). Eelnevatele on lisatud veel kaks: poliitiliste süütegude eest karistuste allsarja (nr 3.42.1) kuuest säilikust pealkirja põhjal otsustades ainus asjakohane Paul Laamanni avaliku esinemise eest trahvimise kaasus ning administratiivkaristuste allsarja (nr 3.42.2) 109 säiliku pealkirjade põhjal (vihje trükiseaduse rikkumisele) asjakohane ajalehe Herold sulgemise kaasus. Seega kokku saab analüüsida 15 sõnavabadusega seotud Riigikohtu administratiivosakonna lahendit.

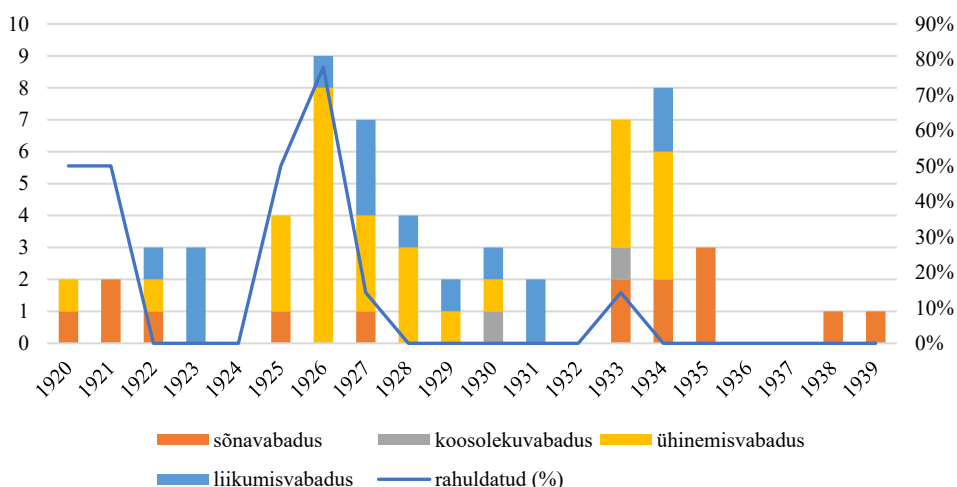
Koosolekuvabadusega seonduvate vaidluste kohta eraldi allsarja ei ole. Administratiivkaristuste allsarjas (nr 3.42.2) on säilikute pealkirjade põhjal (vihjed koosoleku pidamisele või organiseerimisele) otsustades kaks asjassepuutuvat toimikut.

Ühinemisvabadust puudutavad toimikud on koondatud organisatsioonide registreerimise ja sulgemise allsarja (nr 3.19). Kokku 169 toimikust pole asjakohased tulundusühingute, ühistute ja muude majandusorganisatsioonidega (83 toimikut), usuorganisatsioonidega (27 toimikut) ning mitmesuguste selgelt mittepoliitiliste organisatsioonidega (nt matusekassade, vabatahtlike tuletõrjeseltside, huvi- ja haridusseltside jne) (22 toimikut) seotud asjad. Alles jääb 19 ametiühinguid, 13 vabadussõjalaste liikumist, kaks erakondi ja neli muid poliitilisi organisatsioone puudutavat toimikut (kokku 38). Jäägist on välistatud kaks muude poliitiliste organisatsioonidega seotud toimikut, kuna need polnud seotud kaebuste, vaid protestidega, ning kaheksa vabadussõjalaste organisatsioonide sulgemise toimikut 1933. aastast, kuna kaebajad võtsid kaebused ise tagasi ehk loobusid kohtuliku kaitse taotlemisest. Kirjanduses leiduvate andmete põhjal on loendisse lisatud Tööliste Maja sekvesteerimise juhtum (toimik asub tõenäoliselt ekslikult ajutise käibemaksu allsarjas 3.40.1) ehk kokku analüüsitakse 29 ühinemisvabadusega seotud Riigikohtu administratiivosakonna otsust. Tuleb arvestada, et poliitiliste ühingute eristamine muudest ei ole lihtne ja ka mõned tulundus-, sotsiaal-, haridus- ja usuorganisatsioonid võisid avalikult või varjatult taotleda poliitilisi eesmärke või sattuda õiguskaitseorganite huviorbiiti seoses poliitilise tegevusega.

Poliitilistel põhjustel väljasaadetute kohtutoimikud sisalduvad isikute administratiivkorras väljasaatmise allsarjas (nr 3.2). Kokku 45 toimikust enamus ei ole säilikute pealkirjade põhjal otsustades seotud väljasaadetute poliitilise tegevusega, vaid näiteks salaviinamüügi, prostitutsiooni vahendamise, salakaubaveo, avaliku korra rikkumise, tagaotsitavate isikute varjamise või muu taolisega. Poliitiliste põhivabaduste (peamiselt sõna- ja ühinemisvabaduse) riivega on hinnanguliselt seotud 14 toimikut, kuigi selget

piiri on siingi raske tõmmata. Kodakondsuse, välispasside, sissesõidu- ja elamislubadega seotud vaidluste allsarjas (nr 3.6) on seitse välismaalaste väljasaatmise toimikut, millest poliitilisi motiive võib toimikute sisu põhjal eeldada ainult Adolf Pilar von Pilchau asjas. Siin analüüsitakse seega kokku 15 liikumis- ja elukohavabadusega seotud Riigikohtu otsust.

Joonisel 8 on toodud poliitiliste põhivabaduste riiveid (sh poliitilistel põhjustel välja- saatmist) käsitletud lahendid aastate lõikes ning kaebuste rahuldamise protsent. Vaatluse all on 61 kaebust. Ligi pooled nendest seonduvad ühinemisvabadusega, liikumis- ja sõnavabaduse asju oli kumbagi veerand. Sarnaselt administratiivisakonna kõigi otsuste ja siseministriga seotud otsustega oli rekordaasta 1926, kuid aastad 1933 ja 1934 ei jäänud sellest palju maha. Kuues ühinemisvabaduse asjas vaatas Riigikohus kaebuse läbi revisjoni korras, kõigis ülejäänud asjades tegutses Riigikohus esimese astme kohtuna.



Joonis 8. Poliitiliste põhivabaduste asjad

Kuigi keskmine rahuldamise protsent (21%) sarnanes eespool vaadeldud keskmistega, oli kaebajatel edu ainult aastatel 1920, 1921, 1925 ja 1926. Hiljem rahuldati vaid kaks kaebust (1927. ja 1933. aastal kummalgi üks). Neljas liikumis- ja elukohavabaduse asjas rahuldati kaebused osaliselt, kuid kuna põhiriive (väljasaatmine) jäi jõusse, on need statistikas loetud rahuldamata jätud kaebusteks.

3.2. Sõnavabaduse kaasused

3.2.1. Põllumeeste ajalehe Maaliit sulgemine (1920)

Esimesed kaks Riigikohtusse jõudnud sõnavabaduse kaasust seonduvad Eesti Maarahva Liidu häälekandja Maaliidu sulgemisega. 1919. aasta oktoobris kasvasid sisepoliitilised pinged enamlastega rahuläbirääkimiste ja parasjagu edukalt peale tungiva Vene loode-armee toetamise küsimuses. Otto Strandmani juhitud tööerakonna, rahvaerakonna ja sotsiaaldemokraatide koalitsioonivalitsus otsis võimalusi rahu saavutamiseks lääne-

liitlastega suhteid rikkumata.¹³²¹ Ajaleht Maaliit ründas teravalt valitsust, kuna maaliitlased ei usaldanud enamlaste rahulubadusi ning kartsid Lääne tunnustuse ja majandusabi kadumist. Eduard Laamani väitel oli maaliitlaste kampaania taga Jüri Uluots.¹³²²

31. oktoobril 1919 karistas siseminister, sotsiaaldemokraat Aleksander Hellat Maaliidu toimetajat Artur Tupitsat 15 tuhande marga suuruse rahatrahviga. Karistuse põhjuseks oli samal päeval Maaliidus ilmunud juhtkiri, milles käredas toonis süüdistati tööerakondlaste ja sotsiaaldemokraatide valitsust, et need Nõukogude Venemaaga rahuvõimalusi otsides esinevad enamlaste „truu ja käsutäitja õpipoisina“ ning oma tegevusega kahjustavad Eesti suhteid lääneliitlastega.¹³²³ Ministri otsuses puuduvad põhjendused ja viide õiguslikule alusele. Riigikohtule esitatud juurdlusmaterjale Riigikohtu toimikus talle ei ole ja ka muudest toimiku materjalidest ei selgu, mida täpselt Hellat maaliitlaste ajalehele ette heitis.

Trahviotsuse järgi tuli trahv maksta kahekümne nelja tunni jooksul, vastasel juhul pidi ajaleht jäädavalt suletama. Kuna kirjastusühisus Maaliit keeldus trahvi maksmast, ajaleht suletigi. Hellati palvel kiitis sulgemisotsuse heaks Vabariigi Valitsus.¹³²⁴ Kirjavahetusest ilmneb, et ajaleht oli juba mõnda aega olnud siseministri jälgimise all. Hellat pöördus esimest korda valitsuse poole ettepanekuga Maaliit sulgeda ja „ajalehe vastutavad toimetajad interneerida“ 28. oktoobril.¹³²⁵ Pöördumises viitas ta lubamatule artiklile lehe 18. oktoobri numbris.¹³²⁶

Maaliitlased Jaan Teemant, Uluots ja Kristjan Haho esitasid Asutavas Kogus sulgemisotsuse kohta valitsusele arupärimise. Teemant väitis, et siseministril puudus volitus ja õiguslik alus karistuse määramiseks. Ta seletas, et sõjaseisukorra kehtestamisega 1918. aasta novembris tekkis sõjaväevõimudel ajakirjandusele erakorraliste piirangute kehtestamise õigus, aga tsiviilvõimud võisid ajakirjandusväljaandeid sulgeda üksnes kohtu otsusega. Isegi kui siseministril lugeda kindralkuberneriks, võis ta Teemanti arvatel trahvi määrata ainult sundmääruse täitmiseks (VÜKS § 23 lisa § 19 p 1), kuid mingit sundmäärust ei olnud antud. Järgnenud vaidlustes üritas Teemant kaitsta seaduslikkuse põhimõtet ja Uluots Maaliidu juhtkirjade sisu kui normaalset nähet arvamuste paljususest demokraatlikus riigis, samas kui koalitsioonierakondade juhid Karl Ast ja Jaan Tõnisson kaitsesid valitsuse õigust riiklikes huvides ajakirjandust korrale kutsuda. Vaidlustest selguvad sisulised etteheited suletud ajalehele: see olevat õõnestanud järjekindlalt valitsuse autoriteeti sõjaväelaste seas ning kahjustanud Eesti suhteid liitlaste, esmaajoonel Inglismaaga. Minister Hellat tõi veel teisi näiteid Maaliidus oktoobri jooksul ilmunud ja tema väitel valitsust alusetult laimavatest kirjutistest (neis nimetati valitsust „lapsikuks“, „meeletuks“ ja „suurteks lasteks, kes teevad paberist maju“; koalitsioonierakondadele heideti ette, et need tahavad Eesti riiki ja rahvast lämmatada „rahvusvahelisse umbkotti“ ning teevad Eesti saatusest kiirelt sulava „lumememme“). Hellati

¹³²¹ Strandmanni vastava tegevuse kohta vt lähemalt Kalev Kukk, *Otto Strandman: elulugu ja elu lugu*, Riigivanemad (Rahvusaarhiiv, 2024), 399–404.

¹³²² Rahu küsimuses valitsuse, erakondade ja ajalehtede arvamuse kohta vt Eduard Laaman, *Eesti iseseisvuse sünd (1936)*, 2. tr (Vaba Eesti, 1964), 666–70. Samuti Pajur, *Konstantin Päts*, 184.

¹³²³ Siseministri 31.10.1919 määrus, ERA.1356.2.341, 4. Trahviotsuse ajendiks olnud artikkel, Homo antiquus, „Kaks vastust. II“, Maaliit nr 232, 31.10.1919, 1. Ajalehe Maaliit sulgemise kohta vt ka Harro, *Ajakirjanduse õiguslik regulatsioon Eestis aastail 1918–1940 ja 1990–1993*, 50–51.

¹³²⁴ Vabariigi Valitsuse 07.11.1919 koosoleku protokoll nr 85, ERA.31.1.15, 71.

¹³²⁵ Siseminister Aleksander Hellat Vabariigi Valitsusele, 28.10.1919, ERA.31.1.597, 2.

¹³²⁶ Viidatud artikkel, „Balti liit ja rahu enamlastega“, Maaliit nr 222, 18.10.1919, 1.

ärakuulamise ja vaidluste järel tunnistas Asutava Kogu enamus valitsuse sammu õigustatuks.¹³²⁷

Paar päeva pärast Asutava Kogu otsust esitas Teemant Tupitsa esindajana Riigikohtule kaebuse siseministri ja valitsuse otsuste peale.¹³²⁸ Kirjastusühisuse Maaliit juhatuse esimees Hans Soots esitas kaebuse ajalehe sulgemise peale.¹³²⁹ Teemant eitas juhtkirja seadusvastast sisu ja märkis, et Vene 1832. aasta kuritegude ennetamise ja tõkestamise seaduse §1 märkuse 2 lisa 1 § 1 märkuse 1 järgi läks sõjaseisukorra kuulutamisega riigikorra ja ühiskondliku rahu kaitse pädevus kindralkubernerilt üle sõjaväejuhtidele, mistõttu siseministril puudusid kindralkubeneri volitused.

Riigikohus (eesistuja Peeter Puusep, liikmed Jaan Lõo ja Martin Taevere, prokurör Richard Rägo) nõustus Teemantiga, et siseministril polnud õigust ajalehes ilmunud artikli eest karistust määrata ja lehte sulgeda, kuid osutas, et siseministri otsuse oli kinnitanud Vabariigi Valitsus ning valitsuse otsused ei allunud halduskohtu kontrollile. Sel põhjusel jättis kohus kaebuse rahuldamata.¹³³⁰ Kirjastusühisuse kaebuse ajalehe sulgemise peale jättis Riigikohus läbi vaatamata, sest likvideerimisel olev ühing ei suutnud kohtule esitada enda esindaja volitusi tõendavaid dokumente.¹³³¹ Mõlemad otsused vastasid kehtivale õigusele – kaevatatavate aktide loetelust puudusid Vabariigi Valitsuse haldusaktid (AKK § 2 ja 6) ja kaebaja volituste tõendamata jätmisel jäeti kaebus läbi vaatamata (VTsKpS § 266 p 2).

3.2.2. Vene monarhistide ajalehe Mõsl registreerimisest keeldumine (1921)

1920. aasta aprillis keelas siseminister Hellat endistel Vene kodanikel, ajalehe Žizn fakti-lisel väljaandjal Aleksandr Tšernjavskil ja Aleksandr Leontjevil uue päevalehe Mõsl (*Мысль*) asutamise. Hellat olevat kirjutanud väljaande registreerimisavaldusele resolutsiooni: „Ülepea „Novaja Shisni“ rühmal ajalehe ilnumist registreerida ei luba“. Kaebajate arvates oli keeldumine seadusvastane, sest ajutine trükimäärus ei võimaldanud kviitungi andmisest keelduda, kui seaduse nõuded olid täidetud.¹³³² Siseminister väitis kohtule, et resolutsiooni võib käsitleda kviitungina ehk see kinnitab, et ministeerium on teadaande kätte saanud. Minister märkis veel, et ajalehe trükkimisele ei ole takistusi tehtud.¹³³³ Prokurör Rägo soovitas kaebused rahuldada.¹³³⁴ Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Taevere ja Dmitri Verhoustinski) rahuldaski kaebused ja kohustas siseministrit väljastama kviitungi ajalehe trükkimise võimaldamiseks. Kohtu arvates ei saanud keelduvat resolut-

¹³²⁷ Asutava Kogu II istungjärgu protokollid nr 80, 07.11.1919, 2334–2350, ja nr 85, 28.11.1919, 2536–2569. Arupärimise kohta vt lähemalt Pajur, *Konstantin Päts*, 184–85.

¹³²⁸ Jaan Teemanti kaebus, 01.12.1919, ERA.1356.2.341, 2.

¹³²⁹ Hans Sootsi kuupäevata kaebus, ERA.1356.2.342, 2.

¹³³⁰ RKA00 27.10.1920 nr 63 Maaliidu asjas, ERA.1356.2.341, 19–19p.

¹³³¹ RKA00 16.03.1921 nr 15 Maaliidu kirjastusühisuse asjas, ERA.1356.2.342, 25.

¹³³² Aleksandr Tšernjavski kaebus, 18.05.1920, ERA.1356.2.344, 2–2p. Vene emigrandist juristi, kirjaniku ja ajakirjaniku Aleksandr Tšernjavski-Dubinski (pseud Tšernigovski) kohta vt lähemalt http://russianestonia.eu/index.php?title=Чернявский-Дубинский_Александр_Васильевич&oldid=80607 (12.10.2025).

¹³³³ Siseminister Riigikohtule, 23./24.08.1920, ERA.1356.2.344, 7.

¹³³⁴ Kohtuistung protokoll, 16.03.1921, ERA.1356.2.344, 12.

siooni käsitleda kviitungina, mille ettenäitamisel trükikojad võiksid ajalehte trükkida.¹³³⁵ Riigikohus rakendas siin seega õiguskindluse põhimõtet sõnavabaduse kaitseks.

3.2.3. Tööerakonna ajalehe Vaba Maa toimetaja trahvimine (1922)

1921. aasta aprillis karistas sõjaminister Jaan Soots Vaba Maa vastutavat toimetajat Jaan Tompi sõjaministri sundmääruse nr 1 rikkumise eest viie tuhande marga suuruse trahvi või kahepäevase asendusvangistusega. Karistamise põhjus olevat ajalehes sõjasaladuse lubamatu avaldamine.¹³³⁶ Riigi Teatajas avaldamata sundmäärus nr 1 keelas trükiväljajannetes ja avalikel koosolekutel avaldada teavet kaitseväge isikkoosseisu, relvastuse ja varude suuruse, paigutuse jm kohta.¹³³⁷ Vaba Maa kirjutas sellest, kuidas kaitseväge hankis kahjuliku tehinguga kivisöebriketti.¹³³⁸ Kaitseväge hoonete kütteks kasutatud kivisöebrikett oli kaitseväge varu ja sellesse puutuv teave sõjaministri meelest sõjasaladus.

Kaebaja esindaja advokaat Tõnis Kalbus eitas sõjasaladuse avaldamist ning leidis, et sõjaministril puudus volitus ja õiguslik alus karistuse määramiseks. Tema väitel tohtis erakorralisi meetmeid rakendada üksnes kindralkuberner (VÜKS § 23 lisa § 19 p 2), kuid alates 1920. aasta detsembrist polnud kindralkubeneri volitused enam sõja-, vaid siseministril. Kalbuse arvates sundmäärus nr 1 enam ei kehtinud, sest ülemjuhataja volituste lõppemisega 1920. aasta detsembris tema antud sundmäärused lõppesid ja pealegi oli sundmäärus Riigi Teatajas avaldamata ning seega vastuolus Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra §-dega 22 ja 23. Veel mainis advokaat, et „ajalehe kohus on väärnähtusi ja pahesi, mis riigile kahjulikud, avalikuks teha ja nende vastu võidelda“ ning et briketitehingu kahjulikest tingimustest ja protseduuririkumistest olid teadlikud ka riigikontroll ja sõjaminister.¹³³⁹

Sõjaminister Sootsi pikas ja kohati iroonilises vastuses tõdeti alustuseks, et sõnavabaduse piiramine riigikaitse huvides on kooskõlas põhiseaduse §-ga 13. Soots mainis, et Vaba Maa toimeetus oli sundmäärusest hästi teadlik ja oli selle rikkumise eest kord juba trahvi saanud. Seejuures olevatki eelmise trahvi põhjustanud artikkel Eesti sõjalaevade kohta Peipsi järvel pakkunud huvi Nõukogude Vene sõjaväeluurele. Soots väitis, et sõjaministri karistamisõigus tuleb sundmäärusest ja seda on kinnitanud ka siseminister. Ta viitas, et Riigikohus on avaldamata sundmäärusi seni kehtivaks lugenud. Lõpuks lükkas Soots ümber ajalehe väited tehingu kahjulikkuse kohta.¹³⁴⁰

Kuigi 1920. aasta detsembris pani valitsus kindralkubeneri õigused siseministrile, jäid sõjaringkonnaülema õigused edasi sõjaministrile (vt eespool 1.5.3.1). 1921. aasta aprillis tegi sõjaminister Soots siseministrile ettepaneku kehtestada sundmääruse nr 1 piirangud siseministri sundmäärusena, kuid siseminister pidas õigemaks, et sõjaminister sõjaringkonnaülemana jätkab riigikaitse tsensuuri rakendamist.¹³⁴¹

¹³³⁵ RKA Oo 16.03.1921 nr 101 Mõsli asjas, ERA.1356.2.344, 14–14p. Otsusest nähtub, et samasisulise kaebuse esitas ka Leontjev, kuid tema kaebust toimus ei ole.

¹³³⁶ Sõjaministri 02.04.1921 määrus nr 472, ERA.1356.2.346, 4.

¹³³⁷ Sõjaministri 10.04.1920 sundmäärus nr 1, ERA.1356.2.346, 20–20p.

¹³³⁸ Kodanik, „Üks kivisöe briketi ostmise lugu“, Vaba Maa nr 65, 11.03.1921, 5.

¹³³⁹ Tõnis Kalbuse kaebus, 09.06.1921, ERA.1356.2.346, 2–3p.

¹³⁴⁰ Sõjaminister Riigikohtule, 31.08.1921, ERA.1356.2.346, 16–19p. Sootsi viidatud artikkel: J.R., „Laevasõit Peipsil“, Vaba Maa nr 87, 06.04.1921, 4.

¹³⁴¹ Soots siseministrile, 09.04.1921, ERA.1356.2.346, 21–21p. Siseministeerium sõjaministeeriumile, 28.05.1921, ERA.1356.2.346, 23.

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Taevere ja Verhoustinski, prokurör Karl Luud) jättis kaebuse rahuldamata. Otsuses kinnitati sundmääruse nr 1 kehtivust: see anti ajal, mil sõjaministril olid ülemjuhataja õigused, ülemjuhataja ametist lahkumisega tema antud sundmääruste kehtivus ei lõppenud, vaid need pidid kehtima kuni sõjaseisukorra lõpuni või kehtetuks tunnistamiseni, ning Vene 1868. aasta sõjavägede sõjaaegse juhtimise seaduse § 53 alusel antud sundmääruste kehtivus ei sõltunud Riigi Teatajas avaldamisest. Kohus sedastas, et karistuse määramise ajal olid sõjaministril sõjaringkonnaülema õigused ja nende alusel võis ta vaidlustatud karistust määrata. Viimaks tõdes Riigikohus, et riknenud sõjavarustusest ajalehes kirjutamine, isegi kui faktid vastanuks tõele, oli igaühel sõjasaladuse avaldamine, mida vaenlane võis ära kasutada, nagu oligi toimikust näha ühe teise Vaba Maa artikli puhul.¹³⁴²

Riigikohtul oluks alus tunnistada avaldamata sundmäärus nr 1 õiguskindluse põhimõttega vastuolus olevaks ja kehtetuks. Ajutine õigusloome kord (IV ptk ja V ptk § 1) tegi erakorraliste õigusaktide jõustumisel Riigi Teatajas avaldamisest erandi ja Riigikohus tugines sellele juba Artur Schmidt'i süüasjas (1920). Siiski mitu muud sõjaministri poolt pärast sõja lõppu antud sundmäärust avaldati Riigi Teatajas¹³⁴³ ja valitsemise ajutise korra §-s 23 väljendatud õiguskindluse põhimõtte kaitseks võinuks kohus nõuda ka sundmääruse nr 1 avaldamist. Samuti on küsitav sõjaministri volituste tunnustamine. Vene üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 18 pigem ei võimaldanud riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku kaitsega tegeleda samal territooriumil korraga kindralkuberneril ja sõjaringkonnaülemal. Otsusest nähtub, et Riigikohus võttis arvesse karistatud teo asjaolusid ja hindas ajalehe tegevuse ohtlikkust riigi julgeolekule. Selle tulemusel võis kohus lugeda sõnavabadusest ja õigusriigi põhimõttest olulisemaks riigi julgeolekuhuvisid.

3.2.4. Pitkalaste ajalehe Valve tiraaži arestimine (1925)

1920. aastal asutas admiral Johann Pitka koos mõttekaaslastega Eesti Valve Liidu, mille eesmärk oli paljastada poliitikute ja ametnike korrupsiooni ning muid ühiskondlikke pahesid. Liit võttis sihikule kaitseväge ja korrakaitse organid, teiste seas kaitsepolitsei.¹³⁴⁴ Aastatel 1921–1923 ilmunud liidu ajaleht Valve sattus salajase teabe lekitamise ja isiklike rünnakute tõttu tihti juriidilistesse vaidlustesse ning jäi kontrollimata väidete avaldamise tõttu mõnigi kord kaotajaks.¹³⁴⁵

1922. aasta detsembris arestis siseminister Karl Einbund Valve 39. numbri tiraaži. Vene üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 19 p-de 14 ja 18 alusel tehtud otsust põhjendati sellega, et konfiskeeritud ajaleht sisaldas „kirjutisi ja pilte, mis meie avalikku julgeolekut

¹³⁴² RKA00 05/19.05.1922 nr 202 Vaba Maa asjas, ERA.1356.2.346, 38–39. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 10.

¹³⁴³ Nt Sõjaministeeriumi 16.04.1920 sundmäärus nr 2 paatide liikumise kohta merel ja Peipsi ja Pihkva järvedel, RT 28.07.1920, 103/104, 818–819. Sõjaministri 06.08.1920 sundmäärus nr 5, RT 06.08.1920, 123/124, 979. Viimasega karmistati Vene 1868. aasta sõjavägede sõjaaegse juhtimise seaduse § 29 alusel määratavaid karistusi teatud kuritegude eest ja nähti ette võimalus neid menetleda sõjaväljakohtutes.

¹³⁴⁴ Vt Eesti Valve Liidu põhikiri, Valve nr 1, september 1921, 2–3. Eesti Valve Liidu ja selle faktilise järglase Rahvuslik Vabameelse Partei tegevuse kohta vt lähemalt Eduard Laaman, *Erakonnad Eestis: sissejuhatuse poliitikasse IV*, Elav Teadus 26 (Eesti Kirjanduse Selts, 1934), 53; Graf, *Parteid Eesti Vabariigis 1918–1934*, 197–201. Ajalehe Valve ja kaitsepolitsei vastasseisu kohta vt lähemalt Reigo Rosenthal ja Marko Tamming, *Sõda pärast rahu: Eesti eriteenistuste vastasseis Nõukogude luure ja põrandaaluste kommunistidega 1920–1924* (SE & JS, 2010), 281–301.

¹³⁴⁵ Harro, *Ajakirjanduse õiguslik regulatsioon Eestis aastail 1918–1940 ja 1990–1993*, 58, 76, 78–79.

ähvardab“.¹³⁴⁶ Rohkem motiive otsuses ei olnud. Einbund korraldas jaanuaris ajakirjanikele briifingu, et valgustada arestimise tagamaid. Briifingul ja hiljem Riigikohtule antud seletuses tõi minister välja kaks põhjust. Esiteks, konfiskeeritud numbris avaldati riigi julgeolekut kahjustavaid saladusi lennuväe kohta ning teiseks, lehe esikülje foto „ebaõige avaldamisviis diskrediteerib mõjuvalt ametasutuse autoriteeti ja süvendab rahva keskel tema vastu põhjendamata umbusaldust“.¹³⁴⁷ Kõnealusel fotol kujutati kaitsepolitsei ametnikke tööruumides pidutsemas. Fotot kasutati illustratsioonina kaitsepolitsei Tallinna jaoskonna ülema Viljam Liivi vastulause juures, milles politsei juht muu hulgas kinnitas, et Tallinna jaoskonna ametnikud „ei ole millaski tegevusega aega raisanud“.¹³⁴⁸

Eesti Valve Liit ja Valve vastutav toimetaja Johannes Jammer eitasid ühises kaebuses Riigikohtule, et ajalehes oleks avaldatud midagi avalikku julgeolekut ähvardavat. Nende arvates rikkus siseministri määrus põhiseaduse § 13, mis lubas trükivabadust kitsendada ainult kõlbluse ja riigi kaitseks. Nende väitel Valve just kaitses kõlblust ja riigi julgeolekut, kui paljastas võimuasutuste pahesid. Teiseks leidsid kaebajad, et täitmata oli seaduse tingimus, mis lubas vara arestida üksnes juhul, kui vara lohakas valitsemine ohustas ühiskondlikku korda (VÜKS § 23 lisa § 19 p 18).¹³⁴⁹ Viimane väide oli eksitav, sest sättes sisaldus alternatiivne tingimus, mille järgi arestida võis vara, mida kasutati kuritegelike eesmärkide saavutamiseks.

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Taevere ja Anton Palvadre, prokurör Luud) jättis Eesti Valve Liidu osas kaebuse läbi vaatamata, kuna liit ei esitanud tõendeid allkirjastajate volituse kohta. Jammeri osas Riigikohus rahaldas kaebuse ning saatis asja siseministrile uueks otsustamiseks. Riigikohus tõi alustuseks, et ka sõjaseisukorra ajal peab haldusvõim korralisi õiguskaitsevahendeid rakendama kooskõlas korraliste seadustega. Kohtu arvates kasutas siseminister ajalehe üksiku numbri arestimiseks vale õiguslikku alust. Kohus selgitas, et kuna perioodilise trükitoote üksiku numbri arestimiseks oli olemas korraline seaduslik alus (VKrKpS §-d 1213¹⁰–1213¹⁵) ning vallasvara arestimist lubav erakorraline alus (VÜKS § 23 lisa § 19 p 18) oli üldisem ja ajutise iseloomuga, ei saanud viimast kohaldada perioodilise trükitoote arestimiseks.¹³⁵⁰

Riigikohus võrdles seega sõnavabaduse korralisi ja erakorralisi piiranguid ning luges sobivamaks konkreetset üksiku lehenumbri arestimist reguleerivat korralist piirangut. Küsimuse lahendamine üld- ja eriseaduse vastuolu ületamisena *lex specialis derogat legi generali* põhimõttel on siiski küsitav, sest eriseaduseks tulnuks lugeda põhivabaduse erakorralisi piiranguid, mitte vastupidi.

Riigikohtu järeldusi kritiseeris Politseilehes Eugen Maddison. Tema väitel kaotati siseministeriumi pädevus rakendada trükiasjade Vene kriminaalkohtupidamise seadust Venemaa Ajutise Valitsuse trükiasjade määrusega 1917. aastal ning sestpeale võis korralise meetmena trükitooteid arestida üldjuhul ainult kohus. Maddison järeldas sellest, et ministri ainuke võimalus oligi rakendada erakorralisi meetmeid. Tema arvates hõlmas

¹³⁴⁶ Siseministri 30.12.1922 määrus nr 367.5, ERA.1356.2.348, 3.

¹³⁴⁷ „Siseminister meie kaitsepolitsei tegevusest“, Vaba Maa nr 11, 14.01.1923, 3. Siseminister Riigikohtule, 11.04.1923, ERA.1356.2.348, 20–20p.

¹³⁴⁸ Nn pildiskandaali kohta, sh konfiskeerimise põhjustanud fotot vt Rosenthal ja Tamming, *Sõda pärast rahu*, 294–98.

¹³⁴⁹ Eesti Valve Liidu ja Johannes Jammeri kaebus, 26.01.1923, ERA.1356.2.348, 2–2p.

¹³⁵⁰ RKA Oo 03/27.11.1925 nr 42-II Valve asjas, ERA.1356.2.348, 36–37p. Avaldatud „Nr 53“, *Riigikohtu otsused* (1926), 95–97.

kindralkubeneri õigus peatada perioodilise trükitoote ilmumine (VÜKS § 23 lisa § 19 p 14) õigust arestida trükitooteid.¹³⁵¹

Maddisoni mõlemas väites on küsitavusi. Vene kriminaalkohtupidamise seaduse § 1213¹⁰ lubas perioodilisi trükitooteid arestida trükiasjade ametnikel, kes pidid seejärel pöörduma kohtu poole aresti sanktsioneerimiseks. Vene 1917. aasta trükiasjade määrus trükitoodete arestimist ei reguleerinud ja on küsitav, kas sellega muudeti kriminaalkohtupidamise korda *lex posterior derogat legi priori* põhimõttel. Seega siseministril trükiasjanduse korraldajana pigem oli pädevus ka korralise abinõuna ajalehe tiraaži arestida. Arestimise paigutamine ilmumise peatamise pädevuse alla ei olnud kooskõlas VÜKS § 23 lisa § 19 p 14 grammatilise ega süstemaatilise tõlgendusega. Kuigi Einbund viitas ilmumise peatamise õiguslikule alusele, ta oma otsusega Valve ilmumist ei peatatud.

Maddison kirjutas samas artiklis veel, et trükitoote ilmumise peatamine ei ole karistus, vaid riigikorra ja julgeoleku kaitse abinõu. Seda argumenti kasutas siseministeerium Riigikohtus korduvalt, kaitstes poliitiliste põhivabaduste erakorraliste piirangute kasutamist.

Riigikohtu nõudmine eelistada korralisi piiranguid erakorralistele kaitstes poliitilisi põhivabadusi ja oleks olnud kodanikele soodsam, kuid oli konkreetse kaasuses kahjuks vigase põhjendusega. Sobivam oluks tugineda sihi ja vahendi vastavuse (proportsionaalsuse) põhimõttele, kuid see põhimõte oli tolleks ajaks Eesti õiguskorras veel välja arendamata. Eespool (2.2.6.2) nägime, et Eesti õiguskirjandusse ilmusid vastavad käsitlused alles 1930. aastate keskpaigas.

3.2.5. Kommunistliku ajalehe Meie Kiir sulgemine (1927)

1927. aasta juunis peatas siseminister Jaan Hünerson kaitseisukorra kestuseks ajalehe Meie Kiir ilmumise ning arestis ajalehe viienda numbri. Vene üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 19 p 14 alusel tehtud otsuse põhjenduse järgi arendas ajaleht Eesti põhiseadusliku korra vastast propagandat ja ähvardas sellega riigi julgeolekut.¹³⁵² Ühtlasi algatati ajalehe vastutava toimetaja Heinrich Aali suhtes kriminaalasi ning kriminaalmenetluse käigus arestiti lehenumber teistkordselt.

Aal kaebas Riigikohtule, et siseministri otsuses ei ole näidatud, missugused kirjutised on riigi- ja valitsusvastased ja ässitavad ning et sellega on rikutud põhiseaduse § 13.¹³⁵³ Siseminister seletas vastuses Riigikohtule: „Ajaleht „Meie Kiir“ algas Eestis maksva riigikorra vastu sihitud kirjutuste avaldamist oma esimesest numbrist peale. Rääkides ametasutuste tegevusest, seda nimetati tooruseks („Meie Kiir“ nr. 1) ja vangimajades kuritegijate kinnipidamist – jõhkraks tagakiusamiseks („Meie Kiir“ nr. 2). Number 3-dast peale hakati avaldama revolutsioonilist näidendit „Punase lipu eest“, mille järg ilmus ka number 5-das, kus ässitatakse üles kommunistliku korra ja nõukogude vabariigi

¹³⁵¹ Maddison, „Kindralkubeneri võimu piiridest perioodiliste trükitoodete suhtes sõjaseisukorra maksvuse ajal“, 34–35.

¹³⁵² Siseministri 17.06.1927 määrus nr 64s, ERA.1.7.745, 5. Jüri Ant eksib, kui väidab, et määrus anti riigikorra kaitse seaduse alusel. Jüri Ant, „Kodanlik trükivabadus tegelikkuses (1920. aastate II poole eesti revolutsioonilise töölissajakirjanduse materjalide põhjal)“, *Tartu Riikliku Ülikooli toimetised*, Tõid NLKP ajaloo alt VII, kd 238 (1969): 39.

¹³⁵³ Heinrich Aali kaebus, 18.06.1927, ERA.1356.2.343, 2.

loomisele ning sõdurite toetust sellele võimule ülistatakse.“ Ministri arvates oli piisav, kui otsuses avaldati põhjus ning viidati ajalehe numbrile.¹³⁵⁴

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Taevere ja Verhoustinski, prokurör Luud) jättis Aali kaebuse rahuldamata ja leidis, et siseministri otsus on seaduslik. Kohus tõdes, et minister oli vastuses kohtule ära näidanud artiklid, mille tõttu lehe ilmumine peatati ja lehenumber arestiti, ning kaebaja oli tema suhtes algatatud kriminaalmenetluses ise tunnistanud, et üks kõnealus ajalehes ilmunud artikkel õhutas vaenu üksikute rahvakihtide vahel ja arendas põhiseaduslikku korda eitavat propagandat.¹³⁵⁵

Riigikohtu käsutuses oli Aali suhtes algatatud kriminaalasja toimik ja menetluse ajal ajakirjandus kajastas Meie Kiire ümber toimuvat. Meie Kiir oli suletud nädalalehtede Kiir ja Uus Kiir jätk. Kõiki neid lehti ja nende järglasi, Tööliste Kiirt, Tallinna Kiirt ja teisi andsid vormiliselt välja Eesti Tööliste Partei kandidaadina Riigikokku valitud Arnold Grimpel ja tema järgijad (nn grimpelsotsid), kuid väidetavalt korraldas ja rahastas väljaandmist illegaalne Eestimaa Kommunistlik Partei.¹³⁵⁶ 1927. aasta augustis ehk kohtumenetlusega samal ajal lasti politseihaarangu käigus maha EKP keskkomitee poolt Eestisse saadetud põrandaalune organisatsioon Aleksander Leiner.¹³⁵⁷

Erinevalt Valve (1925) asjast kohus aktsepteeris ajalehe üksiku numbri arestimist halduskorras erakorralise meetmena. Kohtuotsusest nähtub, et arvesse võeti lehe vastutava toimetaja süüteo asjaolusid ja võib olla, et kohtunikud arvestasid ka laiemalt lehe ümber toimuvat. Seega Riigikohus muutis oma varasemat praktikat ja tunnustas siseministri vabadust valida korralise ja erakorralise meetme vahel.

3.2.6. Trahvimine valitsuse sihiliku halvustamise eest (1933)

1933. aasta sügiseks oli eelseisev kolmas põhiseaduse rahvahääletus poliitilised pinged ühiskonnas üles kruvinud. Jaan Tõnissoni valitsuse kehtestatud üleriigiline kaitseisukord oli vabadussõjalaste käredate kampaaniate vastu suhteliselt hambutu.¹³⁵⁸ Üks Riigikohtusse jõudnud vaidlusi puudutas Võru vabadussõjalaste juhi Paul Laamanni trahvimist Võrus ja Põlvas põhiseaduse rahvahääletuse toetuseks korraldatud avalikel koosolekutel peetud kõnede eest. Sisekaitse ülema Gustav Jonsoni otsuses pandi Laamannile süüks kaitseisukorra õigusaktide võrdlemist koerte suukorvistamisega marutaudi ajal, vihjeid sõjalaevade müügi riigile tekitatud kahjule ja korruptsioonile ning selle etteheitmist,

¹³⁵⁴ Siseminister Riigikohtule, 13.07.1927, ERA.1356.2.343, 4–4p.

¹³⁵⁵ RKA00 30.09.1927 nr 610-II Meie Kiire asjas, ERA.1356.2.343, 19. „Kohus. Kui sotsidele taheti „pirni panna“, Postimees nr 267, 02.10.1927, 5.

¹³⁵⁶ Vt „Rahvasaadik allkirja võltsijaks“, Sakala nr 99, 22.08.1927, 2. Mari-Leen Tammela, *Isikulooline perspektiiv Eestimaa Kommunistliku Partei ajaloos 1920–1940*, Dissertationes historiae Universitatis Tartuens 45 (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2018), 256 (viide 1143). Grimpel põgenes 1928. aasta juunis Venemaale ja hukati seal tõenäoliselt 1937. aastal. Vt „A. Grimpel Moskvast uksehoidjaks“, Päevaleht nr 53, 23.02.1929, 6. Valdur Ohmann, „EKP hädas provokaatoritega ja õpib tundma oma vaenlast“, *Tuna*, nr 1 (2019): 91. Nõukogulikkude käsitlust ajalehe Kiir ja selle seoste kohta EKP-ga vt Oskar Kruus, „Kiir“ kodanluse kohtulaua ees“, *Looming*, nr 7 (1967): 1101–8; Jüri Ant, „EKP tegevus legaalse revolutsioonilise töölissajakirjanduse väljaandmisel aastail 1928–1930“, *Tartu Riikliku Ülikooli toimetised*, Tõid NLKP ajaloo alalt VI, kd 233 (1969): 39–41.

¹³⁵⁷ Vt „Lahing põrandaaluse kommunistiga“, Päevaleht nr 210, 05.08.1927, 3. Villem Tamm, „Ülevaade Eesti riigivõimude võitlusest riigivastaste elementidega Vabariigi iseseisvuse kestel [7. osa]“, *Politseileht*, nr 11/12 (juuni 1938): 311.

¹³⁵⁸ Vt Marandi, *Must-valge lipu all* (1991), 294 ja 300–302.

et vabadussõjalastel keelati rongkäigud kalmistule kaasvõitlejaid mälestama, samas kui „riigivastastel“ lubati vabalt korraldada rongkäike ja laskeharjutusi. Nende väljaütlemistega olevat Laamann avaldanud sihilikku lugupidamatust valitsuse tegevuse vastu ja külvanud ühiskonnas ärevust ning sellega rikkunud sundmäärust nr 7.¹³⁵⁹

Riigikohtule esitatud kaebuses seletas Laamann, et suukorvistamine oli retooriline väljend, millega ta kritiseeris kaitseseisukorra laiendamist harilikele kodanikele, sõjalaevade müügihinna kritiseerimisel tugines ta ajalehtedes avaldatud informatsioonile ning Tallinnas kolonnis kalmistule mineku keelamine oli fakt, samas kui sotsialistid ja teised vasakpoolsed tohtisid pidada punalippude all 1. mai paraadi ning noorsotsialistide spordirühmad korraldasid kuni üleriigilise kaitseseisukorra kehtestamiseni laskeharjutusi. Laamann toonitas, et valitsuse arvustamine ei olnud lugupidamatu, vaid mahtus demokraatlikus riigis lubatud kriitika piiridesse. Laamanni advokaat Karl Grau väitis kohtuistungil, et sisekaitse ülema otsus oli vormiliselt põhiseadusvastane, sest Vabariigi Valitsuse otsust kaitseseisukorra kehtestamise kohta ei olnud Riigikogu kinnitanud.¹³⁶⁰

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Palvadre ja Taevere, prokurör Luiga) nõustus prokuröriga, et sisekaitse ülema trahviotsus oli kehtiv sõltumata sellest, kas kaitseseisukord oli Riigikogu poolt heaks kiidetud või mitte. Kohtu arvates ei sobinud Laamanni esitatud ajalehe Võitlus numbrid tõendiks, sest olid ilmunud enne sundmääruse nr 7 jõustumist ja ka sisuliselt ei tõendanud Laamanni kõnes avaldatud väiteid.¹³⁶¹ Riigikohus refereeris otsuse põhjendavas osas Laamanni kõnesid (tõenäoliselt konspekteeritud kohal viibinud politseiametnike poolt) ja võib eeldada, et pidas nende sisu ja stiili kohatuks. Kohus jättis Laamanni kaebuse rahuldamata. Seega ei piirdunud Riigikohus kaevatud haldusakti vormilise õiguspärasuse kontrollimisega, vaid arvestas akti andmise asjaoludega ja aktsepteeris sisekaitse ülema diskretsiooni.

Paul Laamanniga samal päeval karistas sisekaitse ülem Jonson Tartu nädalalehe Herold väljaandjat Hans Siimu 300-kroonise trahvi või ühekuulise asendusvangistusega. Sama otsusega kinnitati politsei korraldus Heroldi 34. numbri konfiskeerimiseks ja peatati kaitseseisukorra kestuseks lehe ilmumine. Otsuse põhjenduse kohaselt ei saatnud Siim konfiskeeritud lehenumbrit eeltsensuuri ning see number sisaldas kirjutisi ja kujutisi, mis olid lugupidamatud riigivanema ja valitsuse vastu. Otsuse aluseks olid kaitseseisukorra seaduse § 9 p 8 ja sundmääruse nr 8 §-d 1, 3 ja 4.¹³⁶² Heroldi konfiskeeritud number ei ole säilinud ja ka toimiku materjalidest ei selgu, milles seisnes lugupidamatus riigiorganite vastu.

Siim palus Riigikohtul talle määratud trahvi kas tühistada või seda vähendada. Ta põhjendas lehenumbri tsensorile saatmata jätmist inimliku eksitusega – trükikoja pidaja sai väidetavalt kohalikust konstaablist valesti aru, et eeltsensuur on lõppenud. Siimu

¹³⁵⁹ Sisekaitse ülema 12.09.1933 otsus nr 136, ERA.1356.2.16326, 6. „Sisekaitse ülem karistas“, Postimees nr 217, 16.09.1933, 1.

¹³⁶⁰ Paul Laamanni kaebus, 27.09.1933, ERA.1356.2.16326, 3–4. Kohtuistungi protokoll, 05.12.1933, ERA.1356.2.16326, 9–9p.

¹³⁶¹ RKA00 05.12.1933 nr 851-II Paul Laamanni asjas, ERA.1356.2.16326, 12–12p.

¹³⁶² Sisekaitse ülema 12.09.1933 otsus nr 135, ERA.1356.2.16409, 4; sama ERA.1.7.497, 20. „Tartu nädalaleht „Herold“ suleti“, Postimees nr 217, 16.09.1933, 1. „„Herold“ suletud“, Sakala nr 105, 16.09.1933, 3.

esindaja advokaat Grau väitis kohtule, et väljaandjat ei saa teha vastutavaks politseiniku või trükikoja pidaja eksimuse eest.¹³⁶³

Laamanni otsusega samal päeval tehtud lahendis märkis Riigikohus (samas koosseisus) esmalt, et „kaebuse korral sisekaitse ülema otsuste vastu arutab Riigikohus asja üksnes sellest seisukohast, kas sisekaitse ülem oli õigustatud kaevatud otsust tegema või mitte. Riigikohus ei aruta asja otstarbekuse seisukohalt ja samuti ei hinda asjaolusid seisukohalt, kas trahvi määramise korral trahvi määr on õieti süükoahaselt valitud“. Kohus nentis, et kaevatud otsuse aluseks oli kaks rikkumist, millest teisele kaebaja vastu ei vaidle. Isegi kui eksituse eeltsensuuriga põhjustas keegi teine, oluks see riigikohtunike hinnangul arvestatav üksnes karistuse määra valimisel. Riigikohus tõdes, et siseministri otsus on antud kooskõlas seaduse ja sundmäärusega ning jättis kaebuse rahuldamata.¹³⁶⁴ Kohtu jahedat suhtumist võis mõjutada end Eesti fašistide häälekandjaks nimetanud, teiste allikate sõnul monarhistliku ajalehe aetud poliitiline joon ja kirjutiste ründav stiil.¹³⁶⁵ Kuigi kohus kinnitas, et ei hinda kaevatud otsuse otstarbekust, oli kohtu käsutuses juurdlustoimik ja kohus teadis ajalehe sisule tehtud etteheidetest.

3.2.7. Vabadussõjalaste ajalehe Võitlus sulgemine (1934)

1934. aasta märtsipöörde päeval peatas kaitseväge ülemjuhataja Johan Laidoner kaitseisukorra kestuseks ajalehe Võitlus, ajakirja Vabadussõjalaste Koduleht ning veel seitsme trükiväljaande ilmumise. Otsuse õiguslikuks aluseks olid kaitseisukorra seaduse § 7 ja § 9 p 8 ning põhjenduseks see, et need väljaanded on „arendanud Põhiseadusega maksmapandud riigi- ja ühiskondliku korra vastast propagandat, ässitanud rahvast üles selle korravastasele tegevusele ja õhutanud vaenu üksikute rahvakihtide vahel, mis on hädaohtlik üldisele rahule ja ühiskondlikule julgeolekule“. Sama otsusega tühistas Laidoner trükiseaduse § 5 alusel Vabadussõjalaste Võitluse ja veel kahe ajalehe registreerimise.¹³⁶⁶ Teise samal päeval tehtud otsusega sulges Laidoner kirjastusühingu Võitlus kuni 1. septembrini 1934 ja arestis ühingu vara. Teise otsuse aluseks olid kaitseisukorra seaduse § 7 ja § 9 p-d 10 ja 12 ning põhjendused täpselt samad, mis ajalehede

¹³⁶³ Hans Siimu kuupäevata kaebus, ERA.1356.2.16409, 3. Kohtuistung protokoll, 05.12.1933, ERA.1356.2.16409, 9.

¹³⁶⁴ RKA00 05.12.1933 nr 859-II Heroldi asjas, ERA.1356.2.16409, 11–11p. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1933. ja 1934. a lahendatud küsimusi*, 175.

¹³⁶⁵ Mati Grafi väitel oli Herold 1932. aasta septembris asutatud Eesti Rahvusfašistide Kogu faktiline häälekandja. Graf, *Parteid Eesti Vabariigis 1918–1934*, 283. Andrus Roolaht nimetab Siimu monarhistiks ja Heroldit kuningriiklikuks ajaleheks. Roolaht, *Nii see oli*, 59.

¹³⁶⁶ Sisekaitse ülema 12.03.1934 otsus nr 2527/520, ERA.1356.2.347, 5. Teised suletud ajalehed olid Daniel Siilatsi väljaandel ja Johannes Sesteri vastutaval toimetamisel Viljandis ilmunud Uued Ajad, Ernst Laivi väljaandel ja vastutaval toimetamisel Võrus ilmunud Võrumaa Tulevik, Karl Krausbergi väljaandel ja Richard Sõrmuse vastutaval toimetamisel Haapsalus ilmunud Lääne Teataja, Valentin Reose väljaandel ja vastutaval toimetamisel Kuressaares ilmunud Meie Võitlus, kirjandusühisuse Kalevlane väljaandel ja Arnold Kabini vastutaval toimetamisel Tallinnas ilmunud Kalevlane, Erich Lille väljaandel ja Albert Eberi vastutaval toimetamisel Tartus ilmunud Häire ning dr Hans Siimu väljaandel ja [August] Siimu vastutaval toimetamisel Tartus ilmunud Herold. Registreerimine tühistati veel Elmar Pohlaku väljaandel ja Friedrich Silderi vastutaval toimetamisel Tallinnas ilmuma kavandatud ajalehel Isamaalane ning Villem Tiku väljaandel ja vastutaval toimetamisel Tallinnas ilmuma kavandatud ajalehel Ärka Eesti.

sulgemisel.¹³⁶⁷ Mõlema otsuse pealkirjaks oli „Sisekaitse ülema otsus nr [...]“ ning Laidoneri tiitliks märgitud „kaitsevägede ülemjuhataja, sisekaitse ülema kohustes“.

Kirjastusühingu Võitlus advokaat August Erik vaidlustas mõlemad otsused Riigikohtus. Ta eitas trükiväljaannete kuritegelikke eesmärke ja juhtis tähelepanu, et seni ei olnud ühtki Võitluse ega Vabadussõjalaste Kodulehe numbrit trükiseaduse alusel konfiskeeritud ega olnud nende vastutavaid toimetajaid riigivastase tegevuse eest kohtu alla antud. Kirjastusühingu väljaannete eesmärk olevat olnud just rahvustunde õhutamine ja ühiskondliku korra austamine, erakondade arvustamine oli osa vastastikusest valimisvõitlusest. Erik märkis veel, et Vabadussõjalaste Võitluse registreerimise tühistamiseks puudub kaitseseisukorra seaduses alus.¹³⁶⁸ Viimane väide vastas tõele ja pealegi oli haldusorganil keelatud soodustavat akti adressaadi nõusolekuta kehtetuks tunnistada. Erik ei kasutanud ajakirjanduses kõlanud väidet, et Laidoneri antud haldusaktid olid kehtetud, kuna tema ametisse nimetamine võis olla vastuolus põhiseaduse §-ga 80 ja kaitseseisukorra seaduse §-ga 7 (vt eespool 1.5.3.6).

Laidoner palus jätta mõlemad kaebused läbi vaatamata ühe ja sama põhjendusega: kuna kaitseseisukorra seaduse järgi katsid kaitsevägede ülemjuhataja volitused täielikult sisekaitse ülema omad, ei saanud kaitsevägede ülemjuhataja ja sisekaitse ülem korraga ametis olla ning kaevatavaid otsuseid tulnuks lugeda „kaitsevägede ülemjuhataja kompetentis tehtud otsuseks“; viimaste peale sai aga kaevata ainult Vabariigi Valitsusele (KSS § 8 lg 2).¹³⁶⁹

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Palvadre ja Taevere, prokurör Luud) jättiski kaebused läbi vaatamata kohtul pädevuse puudumise tõttu. Otsuses nenditi, et riigivanem oli nimetanud Laidoneri kaitsevägede ülemjuhatajaks, pannes tema peale ka sisekaitse ülema kohused, ja nõustuti Laidoneriga, et nimetusele vaatamata tegutses Laidoner kaitsevägede ülemjuhatajana.¹³⁷⁰

Riigikohus aktsepteeris seega riigivanema otsustusvabadust põhiseaduse § 80 rakendamisel ning luges Laidoneri ametisse nimetamise õiguspäraseks. Samuti ei soovinud kohus hinnata kaitseseisukorra seaduse § 8 lg-s 2 sisaldunud kohtu pädevuse piirangu põhiseaduspärasust. Kohturiigi põhimõttele toetudes saanuks teoreetiliselt tunnistada erikaebekorra põhiseadusvastaseks ja sellega allutada kaitsevägede ülemjuhataja haldusaktid kohtulikule kontrollile. See tähendanuks kannapööret Riigikohtu praktikas ja eeldanuks kohtunikelt väga tugevat soovi ja julgust sekkuda erakorralise seisukorra teostamisse.

¹³⁶⁷ Sisekaitse ülema 12.03.1934 otsus nr 2529/522, ERA.1356.2.2504, 5.

¹³⁶⁸ August Eriku kaebus, 11.04.1934, ERA.1356.2.347, 3–3p. August Eriku kaebus, 11.04.1934, ERA.1356.2. 2504, 3–3p.

¹³⁶⁹ Kaitsevägede ülemjuhataja Riigikohtule, 18.04.1934, ERA.1356.2.347, 2. Kaitsevägede ülemjuhataja Riigikohtule, 18.04.1934, ERA.1356.2. 2504, 2.

¹³⁷⁰ RKAoo 25.04.1934 nr 493-II Võitluse asjas, ERA.1356.2.347, 6–6p. RKAoo 25.04.1934 nr 494-II kirjastusühingu Võitlus asjas, ERA.1356.2.2504, 6–6p. Väljavõtted Valge, *Riigikohtu administratiiv-osakonnas 1933. ja 1934. a lahendatud küsimusi*, 13 ja 57. Mõlemale toimikus sisalduvale kohtuotsusele on trükitud ka kohtunik Klaasseni nimi, kuid Klaasseni allkirja otsustel ei ole. Seega oli kohtukoosseis kolmeliikmeline.

3.2.8. Asunike häälekandja Maalehe-Mõistulehe sulgemine ja väljaandja trahvimine (1935)

1935. aasta 20. märtsil peatas siseminister Eenpalu Ühinenud Põllumeeste ehk Pätsi nn pärispõllumeestele oponeerinud endise asunike erakonna häälekandja Maalehe ja nelja Maalehega seotud ajalehe ilmumise kaitseseisukorra kestuseks ning konfiskeeris nende tiraažid. Otsuse alusena märgiti kaitseseisukorra seaduse § 9 p 8 ja põhjenduseks toodi järgmised asjaolud: lehtede päises olevat mainitud, et need on asunike erakonna häälekandjad; neis olevat järjekindlalt ja sihilikult avaldatud ebaõigeid teateid ja väärhinnanguid valitsuse tegevuse kohta; need olevat õhutanud vaenu rahva hulgas; nende 20. märtsi 1935. aasta numbris olevat ilmunud riigi välispoliitilisi huve kahjustav kirjutis. Mainitud tegevused riivasid siseministri hinnangul avalikku julgeolekut ja tekitasid ühiskondlikku ärevust. Veel märgiti otsuses, et sundmäärusega nr 21 on poliitiliste ühingute tegevus seisatud ja „ühtlasi tuleb pidada keelatuks ka sarnaste ühingute häälekandjate ilmumine“.¹³⁷¹

Siseministri otsuses viidatud 20. märtsi 1935. aasta lehenumber ei ole säilinud, sest see konfiskeeriti. Nii pole võimalik välja selgitada, millega ajaleht riigi välispoliitilisi huve kahjustas. Päevalehe andmetel sisaldas konfiskeeritud number Eesti mitme liitlasja sõprusriigi – Rein Marandi oletab, et Läti ja Poola – valitsusjuhtide ja neis riikides valitseva korra kohta „raskelt riivavaid ja halvaks panevaid avaldusi“.¹³⁷²

Otsuses mainitud „järjekindlate sihilike valeteadete“ all peeti silmas seda, et Maalehe eelmist vastutavat toimetajat Valter Oldti oli 1934. aasta oktoobris kahel korral karistatud sundmääruse nr 11 rikkumise eest. Esimese karistusotsuse järgi ilmus lehes artikkel, milles „riigivanema ja Vabariigi Valitsuse tegevuse ja kavatsuste kohta levitatakse sihilikke väärseletusi ja õhutatakse ning arendatakse vaenulikke opositsiooni, mis praeguses olukorras on lubamatu ja mis teeb takistusi riigielu rahulikule arengule ning sünnitab seltskondlikku ärevust“. Artiklis nõuti Pätsi, Laidoneri ja Einbundi lubatud põhiseaduse muutmist üksnes rahvahääletuse teel ja toonitati, et ka kehtiv, 1933. aastal muudetud põhiseadus ei võimaldanud diktatuuri.¹³⁷³ Teise trahvi põhjustanud artiklis vihjati, et kõmulises tollipettuse süüasjas lõplikult süüdi jäänud ärimeeste armuandmispalvete läbi vaatamine Pätsi ja kohtuministeeriumi poolt hälbis tavakorrast ning venis, mistõttu süüdlased viibisid endiselt vabaduses. Trahviotsuse kohaselt levitati artiklis riigivanema ja kohtuministri tegevuse ja korralduste kohta väärseletusi, millega võidi „tekitada seltskondlikku ärevust, riivata avalikku julgeolekut ja rikkuda riigikaitse huvisid“.¹³⁷⁴

Maalehte välja andnud kirjastusühisus Trükk esitas sulgemisotsuse peale Vabariigi Valitsusele vaide. Ühisuse juhataste liikmed märkisid vaides, et ajalehe päises poliitilise organisatsiooni nimetamine ei määra seda, kes tegelikult on väljaandja. Suletud ajalehtede

¹³⁷¹ Siseministri 20.03.1935 otsus nr 1612, ERA.1.7.716 (pagineerimata); sama ERA.31.4.439, 4–4p. Ühinenud Põllumeeste erakonna peasekretäri Ilmar Raamoti meenutust Maalehe tegevuse ja sulgemise kohta vt Raamot, *Mälestused (1975 ja 1991)*, 438–44. Ajakirjandusloolased Halliki Harro-Loit ja Epp Lauk seda kaasust teadaolevalt ei käsitlenud.

¹³⁷² „Maaleht“ ühes teisenditega suleti“, Päevaleht nr 80, 21.03.1935, 1. Marandi, *Must-valge lipu all* (1997), 23.

¹³⁷³ Politseivalitsuse direktori 13.10.1934 otsus nr 766, ERA.1.7.716 (pagineerimata). Otsuses viidatud artikkel: E[ilmar] Gross, „Põhiseaduse ja diktatuuri võimalused“, Maaleht nr 120, 12.10.1934, 2. Sulgemise kajastus ajakirjanduses: „Karistus „Maalehele“ ja selle sabadele“, Päevaleht nr 283, 14.10.1934, 1.

¹³⁷⁴ Politseivalitsuse direktori 17.10.1934 otsus nr 777, ERA.1.7.716 (pagineerimata). Otsuses viidatud artikkel: „Tollipanama tegelased ootavad armu“, Maaleht nr 107, 12.09.1934, 5.

väljaandja olevat kirjastusühisus Trükk. Ühisus olla legaalselt tegutsev mittepoliitiline organisatsioon ja kuigi selle osanike seas oli poliitikuid, olevat poliitikuid muudegi väljaannete osanike seas. Nad väitsid, et ajalehe sulgemise põhjustanud artikkel 20. märtsi numbris oli toimetuse liikme Edgar Treufeldti (aastast 1935 Truuvere) sabotaažiakt – see oli lehte lisatud salaja, pea- ja vastutava toimetaja teadmata.¹³⁷⁵

Valitsuse materjalides sisalduvas Politseivalitsuse direktori Richard Veermaa ettekandes nenditi, et Maalehe seotus Ühinenud Põllumeeste erakonnaga on üldteada ja kaebajad lihtsalt hämavad. Veermaa väitis, et erakond on valitsusega sihilikus opositsioonis ja on valitsuse jõuga kukutamise eesmärgil loonud sidemeid endiste vabadussõjalastega (viimase väite tõendamiseks vihjas ta kellegi Kirsi ja teiste ülekuulamisprotokollidele ning „veel protokollimata informatsioonile“). Veermaa loetles artiklite pealkirju, milles „rahvakihte kihvtitati“ ja valitsuse ülesehitavaid püüdlusi halvustati või koguni mõnitati. Politseivalitsuse direktor pidas väiteid sabotaaži kohta absurdseks ja katseks veeretada süü ühe inimese peale, et toimetust vastutusest vabastada. Valitsus jättis kirjastusühisuse vaide rahuldamata.¹³⁷⁶

Negatiivseid vaideotsuseid ei põhjendatud ning pole teada, kas ja kui põhjalikult valitsus vaiet kaalus. Rein Marandi on tõdenud – võrdluses allpool käsitletud Postimehe sekvesteerimisega, mida Marandi pidas ebaseaduslikuks –, et Maalehe sulgemiseks oli olemas formaalne õiguslik alus (KSS § 9 p 8).¹³⁷⁷ Õigusliku aluse olemasolu ei tähenda siiski, et seda kohaldati kooskõlas õigusriigi põhimõtetega, sh üldhuvi ülimuslikkuse põhimõtetega.

Ilmar Raamoti meenutuste järgi olevat ta Maalehe sulgemise järel korraldanud tegevusloaga, kuid mitteilmuva Mõistulehe omandamise, et jätkata Maalehe väljaandmist uue nime all.¹³⁷⁸ Mõistulehte jõudis 30. märtsil 1935 ilmuda ainult üks number, kuni siseminister ka selle ajalehe sulges. Ministri resolutsioon oli lakooniline: „Kuna „Mõistulehte“ kui ajakirja on kasutatud määratud korrast möödahiilimiseks suletud poliitiliste ajalehtede asetäitjaks, siis see ajakiri sulgeda ja registrist kustutada“.¹³⁷⁹ Sulgemise õiguslikku alust resolutsioonis ei mainita. Resolutsioonist ei selgu, kas Eenpalu andis haldusakti siseministri või sisekaitse ülemana. Eenpalu pidas Mõistulehte põhjendatult Maalehe jätkuks ja seda kinnitas ka Mõistulehes ilmunud pöördumine lugejate poole. Seega võib oletada, et Mõistulehe sulgemise motiivid langesid kokku Maalehe sulgemise omadega.

Paar päeva hiljem karistas politseivalitsuse peadirektor Mõistulehe vastutavat väljaandjat Voldemar Kaljumäed sundmääruse nr 17 rikkumise eest 2000 krooni suuruse trahvi või 60-päevase asendusvangistusega. Kaljumäele pandi süüks, et ta andis suletud Maalehe asemel välja poliitilise sisuga ajalehte Mõistuleht ilma vastava ilmunisloata.¹³⁸⁰

¹³⁷⁵ Johannes Sikkari, Evald Soosaare ja Ilmar Raamoti avaldus, 22.03.1935, ERA.31.4.439, 1–1p.

¹³⁷⁶ Richard Veermaa salajane ettekanne siseministrile, 29.03.1935, ERA.31.4.439, 2–3p. Vabariigi Valitsuse 10.04.1935 resolutsioon, ERA.31.4.439, 1.

¹³⁷⁷ Marandi, *Must-valge lipu all* (1997), 24.

¹³⁷⁸ Raamot, *Mälestused (1975 ja 1991)*, 444–46.

¹³⁷⁹ Siseministri 01.04.1935 otsus, ERA.852.1.2502, 12 ja 40. Sulgemise põhjustanud number, Mõistuleht nr 1, 30.03.1935.

¹³⁸⁰ Politseivalitsuse direktori 03.04.1935 otsus nr 6, ERA.852.1.2502, 1.

Politseijuurdlusel võtsid Kaljumäe ja Maalehe ärijuht Evald Soosaar kogu aktsiooni läbiviimise omaks, Raamot eitas osavõttu läbirääkimistest ja muudest ettevalmistustest.¹³⁸¹

Mõistulehe sulgemise otsuse peale esitas Riigikohtule kaebuse Kaljumäe esindaja advokaat August Leps. Ta väitis, et trükiseadus ei teinud vahet poliitilistel või mittepoliitilistel trükitoodetel ning loa taotlemisel ei omanud Mõistulehe sisu mingit tähtsust; perioodilise trükitoote ilmumist võis üksnes peatada ning kaitseseisukorra seaduse § 9 p 8 ei näinud ette ajalehe „sulgemise“ ja „registrist kustutamise“ võimalust; trükitoote alaline sulgemine oli vastuolus põhiseaduse §-ga 26, mis lubas kehtestada piiranguid üksnes kaitseseisukorra kestuseks, väljaspool kaitseseisukorda keelas põhiseaduse § 13 sõna- ja trükivabaduse piiramise; ning kaitseseisukorra seaduse § 9 p-des 1–14 loetletud õigused oli üksnes sisekaitse ülemal, mitte siseministril.¹³⁸² Siseminister tagastas kaebuse põhjendusega, et otsus oli tehtud siseministri poolt sisekaitse ülema ülesannetes ja selle peale sai kaevata üksnes Vabariigi Valitsusele.¹³⁸³ Tagastamise peale esitas Leps erakaebuse Riigikohtule.¹³⁸⁴

Kaljumäe trahvimise otsuse peale esitas siseministrile vaide advokaat Helmuth Maandi. Maandi piirdus väitega, et Mõistulehe väljaandmiseks oli olemas politseivalitsuse luba ning seadus ei keelanud Maalehe tellijatele mõne muu trükiväljaande saatmist. Eenpalu vaiet ei rahuldanud.¹³⁸⁵ Seepeale esitas advokaat Leps ka selles asjas kaebuse Riigikohtule. Lepsi väitel ei nähtunud kaebajale teatatud siseministri otsusest, et tegemist oli sisekaitse ülema otsusega, ja isegi kui tegemist oli sisekaitse ülema otsusega, ei muutnud sisekaitse ülema ülesannete täitmine siseministrit teiseks institutsiooniks, vaid ta jäi ikka siseministriks ja tema otsuste peale pidi saama endiselt kaevata Riigikohtusse. Leps viitas Artur-Tõeleid Kliimanni Õiguses avaldatud seisukohale, mis omakorda tugines Riigikohtu otsusele Vene-Balti Laevatehase sekvestri (1926) asjas.¹³⁸⁶ Eenpalu tagastas ka selle kaebuse, mille peale Leps esitas erakaebuse Riigikohtule.¹³⁸⁷

Riigikohus jättis mõlemad erakaebused pädevuse puudumise tõttu läbi vaatamata. Mõistulehe sulgemise asjas märkis kohus (eesistuja Puusep, liikmed Taevere ja Klaassen, prokurör Luud), et administratiivkohtu korra § 6¹ järgi on kaebekord määratud eriseaduses ja kaitseseisukorra seaduse § 8 näeb ette kaebuse sisekaitse ülema määrusele üksnes Vabariigi Valitsusele.¹³⁸⁸

Kaljumäe trahvimise asjas seletas kohus (eesistuja Puusep, liikmed Palvadre, Taevere ja Klaassen, prokurör Rägo), et kui siseminister teeb otsuse kaitseseisukorra seaduse alusel temale pandud sisekaitse ülema ülesandeid täites, alluvad kaebused sama seaduse § 8 lg 3 alusel Vabariigi Valitsusele, aga mitte Riigikohtule. Kui kaevatud haldusaktist

¹³⁸¹ Kaljumäe ülekuulamisprotokollid, 01.04.1935, ERA.852.1.2502, 13–13p ja 17–18; Soosaare ülekuulamisprotokoll, 02.04.1935, ERA.852.1.2502, 22–23; Raamoti ülekuulamisprotokoll, 02.04.1935, ERA.852.1.2502, 30.

¹³⁸² August Lepsi kaebus, 29.04.1935, ERA.852.1.2502, 38–38p.

¹³⁸³ Siseministri resolutsioon Lepsi kaebusel, 02.05.1935, ERA.1356.2.343a (pagineerimata).

¹³⁸⁴ August Lepsi erakaebus, 06.05.1935, ERA.1356.2.343a, 1.

¹³⁸⁵ Helmuth Maandi siseministrile, 25.04.1935, ja Eenpalu resolutsioon sellel, 29.04.1935, ERA.852.1.2502, 35.

¹³⁸⁶ Viidatud artikkel, Kliimann, „Sisekaitse“, 115–16. Kliimanni arvates olid sisekaitse ülemana tegutseva siseministri otsused kohtulikult kontrollitavad (vt eespool 2.2.3.3).

¹³⁸⁷ Lepsi kaebust, Eenpalu resolutsiooni ega Lepsi erakaebust toimikutes ei ole, kaebuse sisu on refereeritud Riigikohtu otsuse põhjal.

¹³⁸⁸ RKA00 15.05.1935 nr 376-II Mõistulehe asjas, ERA.1356.2.343a, 4–4p.

nähtus, et see oli antud kaitseseisukorra seaduse (või viimase alusel kehtestatud sundmääruse või käskkirja) alusel ning kui siseminister oli õigustatud nende õigusaktide alusel asja otsustama, täites sisekaitse ülema ülesandeid, ei allutanud haldusaktis sisekaitse ülemale viite puudumine kaebust Riigikohtule. Viimaks tõdes Riigikohus, et Vene-Balti laevatehase sekvestri asja kohtuotsus polnud asjakohane, kuna selle aluseks olev Vene üldine kubermanguseadus oli kaotanud kehtivuse.¹³⁸⁹

Seega lükkas kohus tagasi Kliimanni tõlgenduse halduskohtu pädevusest. Vene-Balti Laevatehase kohtuotsuse õiguslik alus oli tõesti teine – seal rakendas kohus kohtukaebetoimikuse üldkorda (AKK §-d 2 ja 6), kuid alates kaitseseisukorra seaduse jõustumisest 1930. aastal käis kaitseseisukorra otsuste vaidlustamine erikorra (KSS § 8) järgi. Riigikohus aktsepteeris oma pädevuse ahendamist Pätsi 1934. aasta novembridekreediga. Dekreediga muudetud kaitseseisukorra seaduse rakendamata jätmine eeldanuks Riigikohtu poolt kas dekreeidi andmise eelduseks oleva edasilükkamatu riikliku vajaduse (PS § 60 p 12 tingimus) vastustamist või kohturiigi põhimõttele tuginedes kohtu pädevuse piirangu (KSS § 8) tunnistamist põhiseadusvastaseks. Mõlemad eeldanuks riigikohtunikelt soovi ja julgust valitsusele vastanduda ning sekkuda erakorralise seisukorra teostamisse. Üleriigilise kaitseseisukorra kehtivusajal tähendas pädevuspiirangu aktsepteerimine poliitiliste põhivabaduste kohtuliku kaitse lakkamist.

3.2.9. Postimehe sekvesteerimine (1935)

1935. aasta juulis otsustas siseminister Eenpalu kaitseseisukorra seaduse § 9 p 12 alusel sekvesteerida kirjastusühisuse Postimees äriettevõtte kaitseseisukorra kestuseks. Otsuse poliitilise põhjenduse kohaselt oli Postimees korduvatest hoiatustest hoolimata ja sundmäärusi eirates järjekindlalt arendanud parteilist tegevust ja sellega „sünnitanud tõsist kahju riiklikus ülesehituse töös praegusel ajal hädavajalikule kodurahule ning ühistahte saavutamisele rahva keskel“ ning hiljutistes kirjutistes asunud „vastu töötama kõigile põhiuudustele, mis Valitsus oma maa ja rahva juhtijana peab paratamatuks meie edasises riiklikus hüvanguis, ja on asunud kohtulikult tõestatud riikliku kuritegevuse õigustamisele, seejuures mõnitavalt käsitledes praeguse aja ülesehitavat tööd“. Otsuse majandusliku põhjenduseks toodi välja, et Postimehe kirjastus võlgnes riiklikele finantsinstitutsioonidele suuri summasid ja oli raskustes nii laenude teenindamise kui ka palkade ja maksude tasumisega. Otsuse järgi teostati sekvestrit Vene 1916. aasta sekvestri seaduse alusel.¹³⁹⁰

¹³⁸⁹ RKA00 20.06.1935 nr 420-II Voldemar Kaljumäe asjas, ERA.852.1.2502, 42–43. Kohtuotsuse ärakiri kannab ekslikult numbrit 376-II. Väljavõtte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1935. a lahendatud küsimusi*, 9.

¹³⁹⁰ Sisekaitse ülema 26.07.1935 otsus nr 308-SK, ERA.852.1.2250, 1–1p; sama ERA.1.7.925, 58–58p. Meenutusi Postimehe sekvesteerimise kohta vt Mikk Põlde, „‘Postimehe’ areng ja sekvestri alla võtmine“, *Jaan Tõnisson: koguteos tema üheksakümnennda sünnipäeva tähistamiseks* (Vaba Eesti, 1960), 277–85; Raag, *Kõuepilvede saatel*, 140–45; August Ots, *Mehed sündmuste kurvidel: läbielamusi ja mälestusi* (Andromeda, 1976), 104; Roolah, *Nii see oli*, 239–41. Postimehe valitsuse kontrolli alla võtmise kohta vt lähemalt Harro, „Kirjastusühisuse ja päevalehe ‘Postimees’ sekvestri alla panek 1935. a suvel (uute andmete valguses)“, 48–55; Marandi, *Must-valge lipu all* (1997), 23–24; Krista Aru, *Jaan Tõnisson – rahvajuht ja riigivanem. 2. osa, Riigivanemad* (Rahvusarhiiv, 2019), 773–89.

Valitsusvastase ja kurjategijaid õigustava kirjutise all mõtles Eenpalu Postimehe 20. juuli juhtkirja,¹³⁹¹ milles Tõnisson vastusena ajalehes Kaja ilmunud artiklile¹³⁹² heitis võimul olijatele ette isiklikku võimuambitsiooni, demagoogiat, vabadussõjalaste ohuga liialdamist ning demokraatia põhimõtete reetmist. Kaks päeva hiljem ilmunud juhtkirjas nõudis Tõnisson rahvusliku demokraatia põhimõtetest kinnipidamist ja lõpetas ähvardusega: „Tahetaks aga oma püüete sihtide ja teede poolest nihkuda kõrvale demokraatia alustelt ja põhiseaduse õigest mõttest, siis ei tohi „Kaja“ oma vaimukaaslastega mitte imestada, kui meie jääme o p o s i t s i o o n i [originaali sõrendus – H.V.] ja asume seaduse alusel ja piirides vastu igale põhiseaduse ning demokraatliku riigikorra vastasele püüdele ning teole“.¹³⁹³ Vabadussõjalaste ohuga liialdamise all pidas Tõnisson silmas vabadussõjalaste suurprotsessi tulemust, kus ei tuvastatud vabadussõjalaste vägivaldse võimuhaaramise kavatsust ja mõisteti süüdistatavatele oodatust palju leebemad karistused.¹³⁹⁴

Postimehe kirjastusühisuse esindaja advokaat Herman Sumberg kinnitas Riigikohtule adresseeritud kaebuses, et Postimehe sekvestri alla võtmiseks puudus nii poliitiline kui ka majanduslik põhjus ning et otsus oli ebaseaduslik. Sumberg väitis muu hulgas, et Vene 1916. aasta sekvestriseadus enam ei kehtinud, kuna sama küsimust reguleeris Eesti oma rekvisitsiooniseadus¹³⁹⁵ ning sekvesteerimise küsimuses kaitseseisukorra seaduse suhtes eriseaduseks olev rekvisitsiooniseadus (ega ka Vene sekvestriseadus, isegi kui see kehtinuks) ei lubanud äriettevõtteid sundvalitsemisele võtta majanduslikel põhjustel ja rahuajal – vara võis rekviireerida üksnes mobilisatsiooni korral ja sõjaajal ning riigikaitse huvides (rekvisitsiooniseaduse § 1 ja § 2 p 1). Ta toonitas, et sekvestriõiguse kasutamist rahuaegse kaitseseisukorra tingimustes ei pidanud võimalikuks ka õigusteadlane Artur-Tõleid Kliimann. Tõenäoliselt pidas ta silmas Kliimanni artiklit sisekaitsest¹³⁹⁶ ja tuletas professori seisukoha sellest, et too ei loetlenud sisekaitseorganite pädevuse hulgas sekvesteerimist. Veel väitis Sumberg, et ministri otsus oli põhistamata konkreetsete näidetega ja sellega rikuti Riigikohtu poolt Vilibergide (1925) ja Ernst Turmanni (1926) asjades kujundatud kaitseseisukorra haldusaktide põhjendamise nõuet. Tõnissoni 20. juuli 1935. a juhtkiri olevat tõukunud ajalehes Kaja ilmunud artiklist ja Tõnissoni sõnum olnud igati põhjendatud. Veel väitis Sumberg, et kaevatud otsuses polnud näidatud „kuritegelikke sihte“, mida Postimehe varadega taotleti ja mis õigustanuks kaitseseisukorra seaduse § 9 p 12 rakendamist. Üleüldse tohtis tema arvates sisekaitse ülem oma võimu kasutada üksnes korrakaitse ja julgeoleku huvides (KSS § 9 p 12), mitte majanduslikel kaalutlustel. Teadlikuna halduskohtu pädevuse piiridest (KSS § 8) väitis Sumberg, et kuivõrd minister sekvesteerimise otsuses ise Vene seadusele viitas, oli otsus Riigikohtusse kaevatav Vene sekvestriseaduse § 16 alusel.¹³⁹⁷

Eenpalu tagastas kaebuse Sumbergile põhjendusega, et sekvesteerimise otsus oli tehtud siseministri poolt sisekaitse ülema ülesannetes ning vastavalt kaitseseisukorra

¹³⁹¹ Jaan Tõnisson, „Missugustel alustel“, Postimees nr 194, 20.07.1935, 2.

¹³⁹² W.R., „Aeg nõuab“, Kaja nr 163, 13.07.1935, 2.

¹³⁹³ Jaan Tõnisson, „Kindlustatud rahvusliku demokraatia alustel“, Postimees nr 196, 22.07.1935, 2.

¹³⁹⁴ Vt Mnd, „Protsessi lõpp“, Päevaleht nr 169, 21.06.1935, 2.

¹³⁹⁵ Riigikogu poolt 01.12.1933 vastu võetud rekvisitsiooni ja sundkorras kasutamise seadus, RT 22.12.1933, 106, 754; jõustus 01.01.1934.

¹³⁹⁶ Kliimann, „Sisekaitse“, 108–10. Kliimann siiski mainib sekvesteerimist ühena sisekaitse meetmetest. Samas, 105.

¹³⁹⁷ Herman Sumbergi kaebus, 23.08.1935, ERA.852.1.2250, 12–16p.

seaduse § 8 lg-le 3 sai otsuse peale kaevata üksnes Vabariigi Valitsusele. Eenpalu viitas Riigikohtu lahendile Voldemar Kaljumäe asjas. Erikaebeõigust sekvestriseaduse alusel Eenpalu ei puudutanud.¹³⁹⁸ Erandlikult oli tagastamine seekord vormistatud eraldi otsuse, mitte resolutsioonina.

Kaebuse tagastamise peale esitas Sumberg Riigikohtule erakaebuse. Erakaebuse tekst ei ole säilinud, kuid Riigikohtu otsuse põhjal pidas Sumberg lubamatuks, et kaevatava haldusakti andja otsustab kohtu pädevuse üle ja palus otsustada pädevusküsimus Riigikohtul endal, osutades seejuures sekvesteerimise otsusega kohaldatud Vene sekvestriseaduses kui eriseaduses sisalduvale kaebekorrale. Veel kaebas Sumberg, et tagastamisotsuses puudusid viited vaidlustamiskorrale ja -tähtajale.¹³⁹⁹

Riigikohus jättis kaebuse läbi vaatamata tõdemusega, et alates kaitseseisukorra seaduse § 8 muudatusest 1934. aasta novembris sai siseministri poolt sisekaitse ülema ülesannetes tehtud otsuste peale kaevata üksnes Vabariigi Valitsusele ning sel põhjusel „ei saa käesoleval juhul kohaldamisele tulla mõnes muus seaduses ette nähtud kaebekord“. Kohus selgitas veel, et Sumbergi kaebuse tagastamisel ei otsustanud pädevusküsimust siseminister, vaid minister lihtsalt osutas õigele kaebekorrale.¹⁴⁰⁰ Tegemist oli administratiivosakonna kogu koosseisu otsusega (esimees Puusepp, liikmed Palvadre, Taevere, Klaassen ja Paul Välbe; asjas esitas arvamuse prokurör Luiga). Otsuse originaal ei ole säilinud ja pole teada, kas kolleegiumi otsus oli üksmeelne (eriarvamuse kohta tehti tavaliselt käsitsi märged kohtuniku allkirja juurde ja see ära kirjades ei kajastunud).

Riigikohus seega ei aktsepteerinud ei Vene sekvestriseadust ega rekvisitsiooniseadust eriseadusena kaitseseisukorra suhtes ja erikaebekorra alusena. Väärrib märkimist, et kuigi Postimehe sekvesteerimise ajal kehtis Vene sekvestriseadus, siis kohtumenetluse ajaks oli see asendatud Eesti oma kinnisvara ja ettevõtete sundvalitsemise seadusega (SKEVS). Viimases sisaldunud vaidlustamise erikorraga (§ 13) oli kohtukaebeõigus välistatud. Riigikohus ei andnud hinnangut dekreediga kohtukaebeõiguse kaotamisele sekvestrimenetluse kestel. Kaebaja poolt Vene sekvestriseadusele toetumine oli siiski küsitav, sest sekvesteerimise otsuse aluseks oli kaitseseisukorra seadus ning sekvestrit üksnes teostati sekvestriseaduse alusel.

Paralleelselt kohtumenetlusega esitasid kirjastusühisuse advokaadid vaide Vabariigi Valitsusele. Paar päeva pärast Sumbergi esitas advokaat Johannes Viik valitsusele Sumbergi kaebusega identse sisuga avalduse Eenpalu otsuse tühistamiseks.¹⁴⁰¹ Eenpalu pidas Viigi avaldust alusetuks, põhjendades sekvesteerimist peaaegu sõna-sõnalt algses sekvesteerimise otsuses sisalduvate argumentidega. Valitsusele antud seletuses täpsustas Eenpalu, et Postimehe varasemad rikkumised olid päädinud vastutava toimetaja trahvimisega 1934. aasta detsembris ja 1935. aasta jaanuaris (vt eespool 2.3.2.1). Samuti osundas ta ajalehe 20. juuli juhtkirjale, mille sisu olid advokaadid juba käsitlenud. Otsuse vormilist külge kaitstes refereeris Eenpalu valesti kaebuses sisaldunud väiteid sekvestriseaduste rakendusala kohta (ta omistas kaebajale väite, et sekvestrit tohib kasutada sise poliitilistel põhjustel – Viik väitis tegelikult, et tohib kasutada üksnes riigikaitselistel eesmärkidel). Kaitseseisukorra seaduse § 9 p 12 tähenduses kuritegelikeks eesmärkideks

¹³⁹⁸ Siseministri 26.08.1935 otsus nr 308-SK, ERA.852.1.2250, 21.

¹³⁹⁹ RKAoo 29.09.1935 nr 568-II Postimehe sekvestri asjas, ERA.852.1.2250, 29–30. Väljavõtte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1935. a lahendatud küsimusi*, 10.

¹⁴⁰⁰ Samas.

¹⁴⁰¹ Johannes Viigi avaldus, 25.08.1935, ERA.852.1.2250, 22–26p; sama ERA.31.4.963, 5 (pagineerimata).

luges Eenpalu eespool kirjeldatud sundmääruste rikkumist. Ka ei nõustunud ta väitega, et Vene sekvestriseaduse kehtivus lõppes 1933. aasta rekvisitsiooniseadusega, vaid osutas, et see kehtis kuni 1935. aasta sundvalitsemise seaduseni.¹⁴⁰² Viimane seisukoht oli tõenäoliselt õige.

Riigisekretär Terrase resolutsiooniga saadeti Viigi avaldus kohtuminister Müllerile läbivaatamiseks. Müller tagastas toimiku lakoonilise arvamusega, et sekvesteerimine on olnud õiguspärane.¹⁴⁰³ Vabariigi Valitsuse otsust toimiku materjalides ei leidu ja tõenäoliselt seda ei tehtudki. Viimast võib oletada advokaat Viigi kirja põhjal, milles palutakse tagastada volikirja originaal ning mainitakse vastuse puudumist ja selle aktuaalsuse vähenemist.¹⁴⁰⁴ Siseminister Eenpalu lõpetas sekvestri 1936. aasta lõpus.¹⁴⁰⁵

Rein Marandi hinnangul oli Postimehe sekvesteerimine ebaseaduslik, sest kirjastuse varasid ei olnud kasutatud kuritegelikul eesmärgil ja seega oli täitmata kaitseseisukorra seaduse § 9 p 12 tingimus. Kaitseseisukorra seaduse 1935. aasta augustimuudatus, millega see tingimus kaotati, ei omanud Marandi arvates tagasiulatuvat jõudu ja sellega ei saanud otsust legaliseerida.¹⁴⁰⁶ Sekvester oli tähtajaline ning sekvestriotsuses viidati varasematele hoiatustele ja sundmääruse rikkumistele. Eenpalu tõlgendas viimaseid kuritegeliku eesmärgina. Tõlgenduse õigsuse üle võib tõesti vaielda, kuid tuleb arvestada, et kaitseseisukorra meetmete rakendamisel oli siseministril ulatuslik kaalutusõigus ja sellisena tunnustatud ka Riigikohtu varasemas, märtsipöörde eelses praktikas, näiteks Elias Sandbanki (1931) (vt allpool 3.5.2.12) ja eespool (3.2.6) mainitud Heroldi (1933) asjades.

Pädevuse puudumise tõttu Riigikohus ei hinnanud ja ei pidanudki hindama kaebuse sisulisi väiteid. Pädevuse küsimuses järgis kohus äsjaseid Mõistulehe ja Voldemar Kaljumäe pretsedente. Asja sisuline läbivaatamine eeldanuks kaitseseisukorra seaduse 1934. aasta novembrimuudatuste põhiseadusvastaseks tunnistamist.

3.2.10. Jaan Tõnissoni sõnavabaduse piiramine (1938 ja 1939)

Paul Laamanni kõrval teine avalikku esinemist puudutav sõnavabaduse kaasus sai alguse sellest, et Tartu ülikooli ühistegevuse professor ja audoktor Jaan Tõnisson kutsuti 1937. aasta oktoobris Eesti Üliõpilaste Seltsi vilistlaste klubiõhtule rääkima haritlaste osast tulevastel parlamendivalimistel. Paar päeva enne koosolekut küsis vilistlaskogu esindaja dr Leonid Volmer suuliselt politseilt igaks juhuks esinemiseks kooskõlastust. Politsei keelas esinemise viitega poliitilisi koosolekuid keelavale sundmäärusele nr 21. Klubiõhtul anti kohalviibijatele keelust teada.¹⁴⁰⁷

Tõnisson esitas keelamise peale siseminister Eenpalule kaebuse ning palus alusetu ja põhjendamatu keelu tühistada. Tõnisson viitas põhiseaduse §-le 13, mis lubas sõnavabadust kitsendada ainult kõlbluse ja riigi kaitseks. Tema arvates ei saanud ka kaitseseisu-

¹⁴⁰² Siseminister Eenpalu Vabariigi Valitsusele, 05.09.1935, ERA.852.1.2250, 27–28; sama ERA.31.4.963, 2 (pagineerimata).

¹⁴⁰³ Kohtuminister Johan Müller Vabariigi Valitsusele, 29.10.1935, ERA.31.4.963, 15 (pagineerimata).

¹⁴⁰⁴ Johannes Viik riigisekretäri abile Damasius Treudele, 01.02.1936, ERA.31.4.963, 16 (pagineerimata).

¹⁴⁰⁵ Siseministri 08.12.1936 otsus nr 308-SK, ERA.852.1.2250, 52.

¹⁴⁰⁶ Marandi, *Must-valge lipu all* (1997), 24.

¹⁴⁰⁷ Tartu-Valga prefekt Politseivalitsuse direktorile, 12.11.1937, ERA.852.2.32, 1p–2.

korra seadus ega selle alusel antavad haldusaktid neist alustest kaugemale kodanike mõtte- ja sõnavabadust kitsendada. Tõnisson kinnitas, et tal puudus kavatsus rikkuda kõlbluse nõudeid või rünnata riigi julgeolekut. Ta rõhutas, et endise peaministri, mitmekordse Riigikogu esimehe ja riigivanema, vabadusristi kavaleri ja Eesti rahvusliku ülikooli audoktori akadeemilise esinemise keelamine heidab halba varju Eesti riiklikule korrale ja riigielu seisukorrale. Eenpalu kirjutas kaebusele resolutsiooni: „Kõik endised, praegused ja ka tulevased tegelased alluvad ühtlaselt maksvatele normidele ja kõigile suhtutakse tarviliku lugupidamisega. Prefekti korraldus on kõige sellega kooskõlas“.¹⁴⁰⁸

Tõnisson esitas resolutsiooni peale siseministri kaudu kaebuse Riigikohtu administratiivosakonnale. Kaebuses viitas ta muu hulgas Artur-Tõeleid Kliimanni artiklile „Sisekaitse“ ajakirjas Õigus ja toonitas, et kaitseseisukorra seadust ei tohi sõnavabaduse piiramisel tõlgendada laiendavalt ning sisekaitse ülema otsused peavad olema kohtulikult kontrollitavad. Siseminister Eenpalu tagastas kaebuse põhjendusega, et sisekaitse ülema korraldused on kaevatavad üksnes Vabariigi Valitsusele. Eenpalu viitas põhjenduses Riigikohtu otsusele Voldemar Kaljumäe asjas (1935). Tõnisson esitas tagastamise peale erakaebuse Riigikohtule.¹⁴⁰⁹

Riigikohus jättis Tõnissoni erakaebuse läbi vaatamata. Kohus nõustus siseministriga, et alates kaitseseisukorra seaduse muutmisest 1934. aasta novembris ei olnud sisekaitse ülema haldusaktid enam kohtusse kaevatavad: „seega on seaduseandja eraldanud kaebused sisekaitse ülema otsuste ja korralduste vastu administratiivkohtu alluvusest ja nende alluvuse Vabariigi Valitsusele kindlaks määranud eriseadusega“. Riigikohus viitas seejuures oma otsusele Postimehe sekvestri asjas (1935). Sarnaselt Postimehe sekvestri asjaga oli ka siin tegemist administratiivosakonna kogu koosseisu otsusega (eesistuja Puusep, liikmed Palvadre, Klaassen, Taevere ja Välbe; asjas esitas arvamuse prokurör Luiga).¹⁴¹⁰ Kuna sellegi kohtuotsuse originaali Riigikohtu arhiivifondis ei leidu, pole teada, kas otsus oli üksmeelne.

Halliki Harro-Loidi andmetel polnud Eesti Üliõpilaste Seltsi juhtum ainus Tõnissoni esinemiskeeld. 1937. aasta mais keelati tal esinemine Viljandis Koidu seltsi pidulikul aktusel. Harro-Loit nimetab Tõnissoni avaliku poliitilise tegevuse takistamist seadustest ja põhiseadusest mööda vingerdamiseks.¹⁴¹¹ Vormiliselt oli keeldudel seaduslik alus olemas kaitseseisukorra seaduse ja sundmääruste näol, kuid nende kooskõla õigusriigi ja rahvavõimu põhimõtetega oli kindlasti vaieldav. Kaebuste sisuline läbivaatamine eeldanuks Riigikohtult esimese sammuna kaitseseisukorra seaduse 1934. aasta novembri-muudatuste (st kohtu pädevuse piiramise) tunnistamist põhiseadusvastaseks.

Viimane siin analüüsitav sõnavabaduse kaasus puudutas samuti Jaan Tõnissoni. Tõnisson üritas pärast Postimehest vallandamist jätkata ajakirjanduslikku tegevust. 1937. aastal taotles ta korduvalt, aga tulutult luba ajalehe või ajakirja väljaandmiseks. Keeldumise ettekäändeks toodi valitsuse soov enne uute ajalehtede lubamist viia läbi

¹⁴⁰⁸ Jaan Tõnisson siseministrile, 27.10.1937, ja Eenpalu resolutsioon sellel, 22.11.1937, ERA.852.2.32, 1–1p. Politseivalitsus Tõnissonile, 24.11.1937, ERA.852.2.32, 3; sama ERA.1627.1.223, 111.

¹⁴⁰⁹ Siseministri 31.12.1937 otsus, ERA.852.2.32, 4. Tõnissoni kaebusi siseministeeriumi toimikus ei ole, kuid nende projektid on säilinud Jaan Tõnissoni isikuarhiivis, vastavalt ERA.1627.1.223, 112–124 ja 133–133p.

¹⁴¹⁰ RKA00 17.02.1938 nr 192-II Jaan Tõnissoni esinemise asjas, ERA.852.2.32, 9–10.

¹⁴¹¹ Halliki Harro, „Jaan Tõnissoni ajakirjandusliku tegevuse piiramisest 1930. aastate teisel poolel“, *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 1988–1993* (Õpetatud Eesti Selts, 1995), 35.

põhiseaduse reform.¹⁴¹² 1938. aasta oktoobris esitas Tõnisson siseministeeriumile teada-
ande sooviga välja anda nädalakirja Tungal. Politseitalituse abidirektor otsustas välja-
annet mitte lubada ning siseminister Veermaa jättis Tõnissoni vaide rahuldamata.¹⁴¹³
Tõnisson palus Riigikohtul siseministri resolutsioon tühistada ja kohustada siseministrit
nädalakirja registreerima. Ta kirjutas kohtule, et kaevatud otsused rikuvad tema kui
Riigivolikogu liikme, endise riigivanema ja elupõlise peatoimetaja põhiseadusega garan-
teeritud sõnavabadust. Tal polevat mingit kavatsust 1938. aasta trükiseadusega määratud
kitsastest piiridest väljuda ja vastupidised oletused on igasuguse põhjendusest.¹⁴¹⁴

Siseminister väitis, et kaebus „ei ole vormiliselt ega sisuliselt põhjendatud“ ja palus
kohut jätta see rahuldamata. Minister seletas, et sundmääruse nr 17 §-de 4 ja 5 alusel
ning tulenevalt üleriigilisest kaitseseisukorrast on kõigi perioodiliste trükitoodete regist-
reerimiseks vajalik siseministri eelnev luba. Siseminister on lubade andmise delegeeri-
nud Politseitalituse (aastani 1938 Politseivalitsuse) direktorile. Ministri sõnul sise-
minister mitte ei keeldunud Tõnissoni trükitoodeid registreerimast, vaid volitatud ametnik
ei andnud trükitoote registreerimiseks luba.¹⁴¹⁵ Keeldumise põhjendusi Veermaa kohtule
ei esitanud.

Riigikohtu istungitel Tõnissoni esindanud advokaadid Teemant ja Kalbus märkisid,
et Politseitalituse abidirektori ja siseministri otsustes puudusid viited õiguslikule alusele.
Sundmäärus nr 17 ei kõlvanud nende väitel õiguslikuks aluseks, sest kaotas 1938. aastal
uue trükiseaduse ja kaitseseisukorra seaduse jõustumisega kehtivuse. Isegi kui sund-
määrust nr 17 lugeda kehtivaks, ei näinud see advokaatide sõnul ette siseministri õiguste
delegeerimist Politseitalituse direktorile, veel vähem abidirektorile. Advokaadid juhtisid
tähelepanu, et siseminister ei lahendanud algset taotlust, vaid vait ning tema otsusest ei
nähtunud kusagilt, et ta tegutses sisekaitse ülemana, kelle otsuste peale saanuks kaevata
üksnes sõjavägede ülemjuhatajale (UKSS § 22 lg 2). Esindajad osutasid veel, et keeldu-
mine oli põhjendamata, millega rikuti haldusmenetluse seaduse § 77. Lõpetuks rõhutasid
nad, et põhiseaduse § 15 lubas sõnavabadust piirata üksnes riigi julgeoleku ja avaliku
korra kaitseks – Jaan Tõnissoni kahtlustamine riigi julgeoleku ohustamise kavatsuses
olevat täiesti alusetu ja üleüldse sai ohustamise üle otsustada alles ilmunud trükise
põhjal.¹⁴¹⁶

Siseminister Veermaa sisekaitse ülemaks nimetamise käskkiri avaldati Riigi Teatajas
14. veebruaril 1939 ehk üksteist päeva pärast esimest kohtuistungit ja tõenäoliselt ajen-
datuna Tõnissoni advokaatide kohtule esitatud seisukohtadest. Tõnisson kasutas sise-
ministri tegevuse arvustamiseks ka Riigivolikogu kõnetooli. Ta väitis, et Veermaa voli-
tused sisekaitse ülemana ei kehtinud ja tema otsused olid tühised, sest nimetamise käsk-
kiri oli avaldamata. Hoopis julge oli Tõnissoni avaldus, nagu oleks Riigikohus niisuguse
käsitlemusega nõustunud (ta ei avaldanud, et viidatud kohtuasi puudutas teda ennast), mille
peale olevat kohtu koosseisu kuulunud Martin Taevere kutsutud kuhugi vestlusele ja

¹⁴¹² Vt „Uute ajalehtede ilmutumist ei võimaldata“, Postimees nr 33, 03.02.1937, 1; Harro, „Jaan Tõnis-
soni ajakirjandusliku tegevuse piiramisest 1930. aastate teisel poolel“, 33; Aru, *Jaan Tõnisson – rahva-
juht ja riigivanem*. 2. osa, 803.

¹⁴¹³ Politseitalituse abidirektori ja siseminister Veermaa keelduvaid otsuseid kohtutoimikus ei ole ja
neile viidatakse Jaan Tõnissoni 23.11.1938 kaebuse põhjal, ERA.1356.2.345, 2–3p.

¹⁴¹⁴ Samas.

¹⁴¹⁵ Siseminister Riigikohtule, 30.11.1938, ERA.1356.2.345, 1–1p.

¹⁴¹⁶ Kohtuistungi protokollid, 03.02.1939 ja 21.03.1939, ERA.1356.2.345, 11–13 ja 17–18.

viimane sai selle tulemusena erutusest südamerabanduse.¹⁴¹⁷ Tõnisson eksis vähemalt selles, et Riigikohus oli Taevere surma ajaks kujundanud mingi seisukoha. Kohus määras istungi kuulutamise ajaks 28. veebruari, kuid Taevere ootamatu surma tõttu 15. veebruaril määrati asi uuele sisulisele arutamisele.¹⁴¹⁸ Kohtuminister Albert Assor, siseminister Veermäe ja ka peaminister Eenpalu eitasid Riigivolikogus kategooriliselt kohtunik Taevere mõjutamist. Veermäe õiendas lisaks, et seadus ei nõua sedalaadi käskkirja avaldamist Riigi Teatajas.¹⁴¹⁹

Kohtuistungi protokollidest jääb mulje, et asjas arvamust avaldanud Riigikohtu abiprokurör Erich Vilberg käitus pigem ministeeriumi esindajana ja pidas Tõnissoni advokaatidega kohtuvaidlust (ministeeriumi esindaja istungitel ei osalenud). Prokurör soovitas jätta kaebuse läbi vaatamata, sest uue kaitseseisukorra seaduse § 22 lg 2 alusel allus vaidlus sõjavägede ülemjuhatajale, mitte Riigikohtule. Prokuröri arvates ei muutunud sundmäärus nr 17 uue põhiseaduse ja kaitseseisukorra seaduse jõustudes kehtetuks, kuna oli uute seadustega kooskõlas. Politseitalituse abidirektori volitus ei omanud tema sõnul tähtsust, sest küsimuse oli sisuliselt lahendanud siseminister; keeldumist ei pidanud põhjendamata tingimata haldusaktis ja seadus (AKK § 11¹ lg 1 ls 3) lubas seda teha ka kohtule antud seletuses.¹⁴²⁰

Riigikohus (eesistuja Klaassen, liikmed Edgar Reisberg ja Taevere asemele astunud Välbe) nõustus kõigi prokuröri väidetega ja kuigi leidis, et kohtul puudub kaitseseisukorra seaduse §-st 22 tuleneva erikaebekorra tõttu pädevus asja lahendada, siis selle asemel, et jätta kaebus läbi vaatamata, jättis kaebuse rahuldamata. Kohus tõdes esmalt, et sundmäärus nr 17 kehtis jätkuvalt, kuna seda ei olnud uue kaitseseisukorra seadusega kehtetuks tunnistatud ja see ei olnud ka vastuolus uue seaduse ega põhiseadusega. Kohus tuletas kaasuse asjaoludest, et kaebus oli esitatud sundmääruse alusel perioodilise trükitoote väljaandmise loast keeldumise, mitte trükiseaduse alusel registreerimisest keeldumise peale. Edasi kinnitas kohus, et 1934. aasta käskkirja ja valitsemise korralduse seaduse alusel oli Politseitalituse abidirektor direktori asendajana pädev sundmäärust rakendama. Riigikohus ei kahelnud siseministri volitustes sisekaitse ülemana ja tõdes, et resolutsiooni allkirjast sõltumata tegutses siseminister kaitseseisukorra seaduse ja sundmääruse alusel ehk sisekaitse ülemana. Sellest omakorda tulenes vaidluse allumine sõjavägede ülemjuhatajale, mitte Riigikohtule. Kohus märkis lisaks, et siseminister „resolutsioonist nähtuvalt“ lahendas vaideotsusega asja sisuliselt, mistõttu ei omanud Politseitalituse abidirektori pädevus tähtsust. Viimaks nõustus Riigikohus, et haldusakti põhjendamise nõue (AKK § 11¹) on täidetud kohtule selgituse esitamisega.¹⁴²¹

Enamikku Riigikohtu seisukohtadest võib pidada seaduse või senise kohtupraktikaga kooskõlas olevaks. Kuna uues kaitseseisukorra seaduse § 13 p-s 1 sisaldus senisega (KSS § 9 p 1) sarnane volitusnorm, ei tarvitsenud vana seaduse alusel antud sundmäärused automaatselt kehtetuks muutuda. Näiteks Vaba Maa asjas (1922) oli Riigikohus kinnitanud, et sundmääruse andnud organi ümberkorraldamine ei mõjuta määruse kehtivust ning

¹⁴¹⁷ Vt Riigivolikogu III istungjärgu protokoll nr 62, 16.02.1939, *Riigivolikogu stenograafilised aruanded. III ja IV. 1939*, 342.

¹⁴¹⁸ Vt Kohtuistungi protokollid, 03.02.1939 ja 28.02.1939, ERA.1356.2.345, 11–13.

¹⁴¹⁹ Riigivolikogu III istungjärgu protokoll nr 62, 16.02.1939, *Riigivolikogu stenograafilised aruanded. III ja IV. 1939*, 345–46, 351–52 ja 354.

¹⁴²⁰ Kohtuistungi protokollid, 03.02.1939 ja 21.03.1939, ERA.1356.2.345, 11–13 ja 17–18.

¹⁴²¹ RKA Oo 21.03.1939 nr 165-II Tungla asjas, ERA.1356.2.345, 20–21p. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1939. a lahendatud küsimusi*, 149–51.

Viljandi Lapua asjas (1930; vt allpool 3.3.1) leidis Riigikohus, et Vene üldise kubermanguseaduse alusel antud sundmäärused kehtisid kaitseseisukorra seaduse jõustudes edasi (tõsi, siis deklareeris nende kehtivust ka volitatud organ ehk sisekaitse ülem). Sama põhimõtet oli Riigikohus rakendanud Eesti Raudteetöölise Ühisuse I asjas (1926; vt allpool 3.4.6), nõustudes, et kui veneaegne põhiõiguspiirang polnud põhiseadusvastane, tohtis seda rakendada ka Eesti Vabariigis. Vaideotsusega võis siseminister esialgse taotluse sisuliselt lahendada (AMS § 85 lg 1) ehk Riigikohus järeldas õigesti, et ka minister keeldus loa andmisest. Võitluse (1934) ja Voldemar Kaljumäe (1935) asjades oli Riigikohus kinnitanud, et kui haldusakti andjal oli pädevus akti andmiseks, ei mõjutanud dokumendil andja vale või puuduv tiitel akti kehtivust. Kohus võis seda lugeda ebaoluliseks veaks, mis ei mõjutanud haldusakti kehtivust. Samuti võis kohus lugeda vähem olulisteks vigadeks otsuses õigusliku aluse ja vaidlustamiskorra viite puudumist.

Küll võib Riigikohtule ette heita Veermäe otsuses motiivide puudumise ignoreerimist. Riigikohus ise oli näiteks Augustin Maaski ja August Pilli asjades (1928) nõudnud keelduvate haldusaktide põhjendamist. Administratiivkohtu korra §-st 11¹ hilisema administratiivmenetluse seaduse § 77 nõudis igal juhul haldusaktide põhjendamist. Vaideotsuse võis jätta põhjendamata ainult juhul, kui vaideorgan nõustus vaidlustatud akti põhistusega ja asjas ei olnud esitatud uusi asjaolusid (AMS § 85 lg 2). Riigikohus jättis tähelepanuta, et nii Politseitalituse abidirektori kui ka siseministri keeldumised olid põhjendamata ja ka siseministri kirjalikus seletuses kohtule puudusid keeldumise motiivid ehk isegi administratiivkohtu korra § 11¹ nõue ei olnud täidetud. Motiivide puudumine oluks piisav põhjus Veermäe haldusakti kehtetuks tunnistamiseks. Seda saanuks teha muidugi ainult kaebuse sisulisel läbivaatamisel.

Halliki Harro-Loit on Tungla kaasust käsitledes tõdenud, et Eestis kehtis kord, kus võimuesindaja suva järgi anti ilmutislube sõltuvalt väljaande lojaalsusest võimulolijale.¹⁴²² Eduard Laaman on päevikusse talletanud Einbundi lubaduse 1934. aasta novembrist, et uusi ajalehti juurde ei tule.¹⁴²³ Politseitalituse arhiivis (Rahvusarhiivi fond ERA.1) on aastatel 1934–1940 avatud üle 160 ajalehtede ja ajakirjade registreerimistoimiku. Pealkirjade järgi otsustades oli tegu mittepoliitiliste või nišiväljaannetega, kusjuures see loend ei kajasta ilmutisloast keeldumisi. Nende väljaannete valitsusmeelsuse hindamine Harro-Loidi väite paikapidavuse kontrollimiseks väljub käesoleva uurimuse raamest. Küll kinnitavad Tungla kaasuse asjaolud, et ajakirjandusväljaannete lubamine sõltus täielikult siseministri suvast ega allunud kohtulikule kontrollile ning keeldumise põhjus võis vabalt olla väljaande eeldatav valitsusvastasus (nagu Tõnissoni puhul tõenäoliselt oligi).

3.2.11. Vahekokkuvõte

Viieteistkümnest uuritud sõnavabaduse kaasusest kolmteist puudutasid trükiväljaannetele seatud piiranguid, ühel juhul trahviti poliitikut avalikul koosolekul peetud kõne eest (Laamann) ja ühel juhul keelati ühiskonnategelase avalik esinemine (Tõnisson). Kõik riived peale ühe (Mõsl) olid seotud sõnavabaduse erakorraliste piirangutega. 1920. aastatel taotlesid Riigikohtult kaitset neljal korral erakondade (põllumeeste Maa-liit, pitkalaste Valve ja tööerakondlaste Vaba Maa), ühel juhul Vene monarhistide (Mõsl) ja ühel juhul kommunistide (Meie Kiir) trükiväljaanded. 1930. aastatel otsisid kohtust

¹⁴²² Harro, *Ajakirjanduse õiguslik regulatsioon Eestis aastail 1918–1940 ja 1990–1993*, 92.

¹⁴²³ Laaman, „Meie vastus. VI.“, 2771.

kaitset vabadussõjalased (Laamann ja Võitlus), muud paremradikaalid (Herold), asunikud (Mõistuleht ja Kaljumäe) ning Jaan Tõnisson (Postimees, EÜS-s esinemine ja Tungal). Viiest sisulisest otsusest kahel juhul (13%) kaebus rahuldati (Mõsl 1921 ja Valve 1925). Kaheksal korral jäeti kaebus läbi vaatamata või rahuldamata põhjusel, et kaevati haldusorganite (Vabariigi Valitsuse, kaitseväge ülejuhataja ja sisekaitse ülema) peale, kelle aktid ei allunud kohtulikule kontrollile. Riigikohus tunnustas haldusorganite avarat kaalutlusõigust sõnavabaduse erakorralisel piiramisel ja aktsepteeris enda pädevuse piiramist täitevvõimu poolt (st riigivanema dekreediga).

3.3. Koosolekuvabaduse kaasused

3.3.1. Viljandi „lapualaste“ karistamine salakoosoleku pidamise eest Tallinnas (1930)

Esimene teadaolev Riigikohtusse jõudnud koosolekuvabaduse kaasus, nn Viljandi Lapua asi algas sellest, et 1930. aasta augustis pidasid Hans Kukk, Karl Nemvaltz, Gustav Roosmann ja Tõnis Saarepera Tallinnas Kuld Lõvi restoranis kutsutud külalistega koosoleku. Koosolekul arutati Eesti Kodu Korraldamise Komitee nimelise liikumise asutamist. Viljandist pärit mehed ei arvestanud, et Tallinnas kehtib kaitseseisukord ega teavitanud koosolekust eelnevalt politseid. Kohtu- ja siseminister Ado Anderkopp määras sundmääruse nr 7 § 5 rikkumise eest kõigile 2000 krooni trahvi või kaks kuud asendusvangistust. Nemvaltz ja Saarepera maksid trahvi, Kukk ja Roosmann läksid pärast lühikest redutamist istuma.¹⁴²⁴ Anderkopi määratud karistus oli väga range, kui arvestada, et meestele pandi süüks ainult loata koosoleku pidamist ja mitte muud poliitilist tegevust. Radikaalse riigireformi nõudmistega Eesti Kodu Korraldamise Komitee Liikumine algas Viljandimaa põllupidajate seas, mistõttu nimetati seda ka „Viljandi liikumiseks“ ja „Viljandi Lapuaks“. Salajastel rahvakoosolekutel nõuti majandusraskustele ja sisepoliitilisele ebastabiilsusele viidates muudatusi riigikorralduses – Riigikogu koosseisu vähendamist ja isikuvalimisi, presidendi institutsiooni sisseseadmist, ametnike arvu vähendamist ja impordipiiranguid. Liikumise eestvedajate seas olid kohalikud Kaitseliidu pealikud ning kaitseliitlasi osales algatajate korraldatud rahvakoosolekutel.¹⁴²⁵

Trahvitud nelik väitis kaebustes Riigikohtule, et Eesti Kodu Korraldamise Komitee moodustati väljaspool kaitseseisukorra piirkonda ja seda pole veel jõutud registreerida ning et Kuld Lõvis ei toimunud mingi salajane koosolek, vaid nõupidamine, mille sisu kuidagi ei varjatud. Nad osutasid, et nõupidamisel puudusid päevakord, juhataja ja protokollija ja seal ei võetud vastu siduvaid otsuseid.¹⁴²⁶ Riigikohtu istungil väitis kaebajate advokaat Gustav Talts, et sundmäärus nr 7 kaotas kaitseseisukorra seaduse jõustumisel kehtivuse. Talts palus üle kuulata teised koosolekul osalenud isikud, kes võivat tõendada, et toimus üksnes koosviibimine ja poliitilistel teemadel mõttevahetus ilma igasuguse juhataja ja protokollimiseta. Teine esindaja advokaat Grau kutsus üles mitte karistama

¹⁴²⁴ Kohtu- ja siseministri 28.08.1930 otsus nr 94-s, ERA.852.1.2244, 1–1p; sama ERA.1356.2.16373, I.6–6p. „Sisekaitse ülem karistas „Kuld Lõvi“ nõupidajaid“, Päevaleht nr 234, 29.08.1930, 3; „Viljandi mehed läksid istuma“, Sakala nr 115, 02.10.1930, 3. Lapua mõiste kohta vt eespool viide 526.

¹⁴²⁵ Politseijuurduse materjalid, ERA.852.1.2244. Liikumise tegevuse kajastus ajakirjanduses, „Iseäralik poliitiline liikumine Viljandimaal“, Postimees nr 209, 05.08.1930, 3. Liikumise tegelaste vastulause, „Kiri Viljandi „liikumise“ tegelastelt“, Postimees nr 228, 24.08.1930, 5.

¹⁴²⁶ Gustav Taltsi kaebus, 29.08.1930, ERA.1356.2.16373, I.2–3; Tõnis Saarepera kaebus, 29.08.1930, ERA.1356.2.16373, II.2–2p. Kaebused on peaaegu identsed.

väikese üleastumise eest, mis ei ähvardanud kuidagi kehtivat riigikorda, ning avaldas lootust, et Eesti Vabariigis on kord leebem veneaegsest, mil igal pool nähti riigivastasust.¹⁴²⁷ Siseminister osutas kohtule esitatud kirjalikus vastuses, et isegi kui kavatseti asutada Eesti Kodu Korraldamise Komitee nimelist ühingut, ei peetud kinni kahe-nädalasest registreerimise tähtajast. Minister juhtis kohtu tähelepanu sellele, et kutseid saadeti oluliselt enamale kui kohale ilmunud üheksale isikule, korraldajad ise nimetasid kogunemist koosolekuks, nad olid määranud päevakorra ja nõudsid kutsututelt konspiratsioon. Minister leidis, et koosolekul juhataja ja protokollija puudumine ei muutnud koosoleku iseloomu.¹⁴²⁸

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Palvadre ja Välbe, prokurör Luiga) jättis kaebused rahuldamata ja kinnitas, et sundmäärus nr 7 kehtis edasi ka pärast kaitseseksikorra seaduse jõustumist (eriti kuna seda sätestas 1930. aasta sundmäärus nr 1). Kohtu sõnul ei omanud tähtsust, kas väidetav komitee oli asutatud seaduslikult või kas koosoleku kutsed sisaldasid ebaseaduslikke üleskutseid. Kohus luges määravaks, et peeti koosolekut ja sedastas: „teatava hulga isikute kokkukutsumine isiklike kutsete kaudu mõne küsimuse arutamiseks tähendabki kinnise koosoleku kokkukutsumist ja nende isikute kokkutulek ning omavaheline mõttevahetus ettemääratud aine üle tähendabki kinnise koosoleku ärapidamist“. Kohus tõdes, et rikkumise korral lubas sundmäärus karistuse määrata sõltumata koosoleku iseloomust (st mitte ainult juhul, kui koosolek oli riigikorra vastu suunatud).¹⁴²⁹

Sundmääruse nr 7 kehtivuse tunnustamine oli korrektne, samuti koosoleku mõiste lai sisustamine. Kohtuotsuses refereeriti juurdlustoimikus sisaldunud asjaosaliste ülekuulamisel antud ütlusi ja kirjalikke materjale, mis viitasid kavatsusele pidada Kuldsõda kinnine poliitiline koosolek. Seega kohus hindas siseministri karistusotsuse aluseks olnud asjaolusid sisuliselt. Samuti tunnustas kohus ministri kaalutlusõigust karistuse määramisel (karistus jäi sundmääruse sanktsiooni piiresse). Pealtnäha süütu rikkumise eest määratud väga range karistus – oluliselt rangem kui muudes käesolevas töös uuritud kaasustes – vaevalt tulenes liikumise poliitiliste nõudmiste sisust (sarnaseid nõudmisi esitasid teisedki), vaid pigem sellest, et Viljandi „lapualased“ tegutsesid konspiratiivselt ja kaasasid kaitseliitlasi.

3.3.2. Petseri kloostri salakoosoleku pidamise eest karistamine (1933)

Vabadussõja järel Eesti Vabariigi territooriumile jäänud Petseri klooster soovis säilitada iseseisvust ja kontrolli oma varade üle. 1930. aastal puhkes nn kloostriõda, kui EAÕK sinod määras Petseri ja narvataguste maade kinnistuskomisjoni liikme Peeter Pätsi kloostri varasid inventeerima ja korraldama kloostri maade kinnistamist EAÕK nimele.¹⁴³⁰

¹⁴²⁷ Kohtuistung protokoll, 29.09.1930, ERA.1356.2.16373, II.14–15.

¹⁴²⁸ Siseminister Riigikohtule, 05.09.1930, ERA.1356.2.16373, I.7–8 ja II.4–5.

¹⁴²⁹ RKA Oo 29.09.1930 nr 939-II Viljandi Lapua asjas, ERA.1356.2.16373, II.17–19. Väljavõtte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1930. a lahendatud küsimusi*, 67–68.

¹⁴³⁰ Vt Aleksander Suur, „Kinnisvarade kinnistamine ja ‘kloostriõda’ Petserimaal“, *Loodushoid ja Turism*, nr 2 (1940): 83–84. „Heitlus Petseri kloostri pärast“, Kaja nr 140, 17.06.1932, 5. Kloostriõda kohta lähemalt ja Pätsi tegevuse suhtes kriitilist käsitlust vt Kalle Lõuna, *Petserimaa: Petserimaa integreerimine Eesti Vabariiki 1920–1940*, Loodus, aeg, inimene (Eesti Entsüklopeediakirjastus, 2003), 80–86. Kloostriõdaga seondus ka kloostri asejuhi munk Benjamini Petserist väljasaatmine 1930. aasta lõpus, mida on lähemalt käsitletud allpool (3.5.2.11).

1931. aastal kinnistati Rootova külas asuv kloostrile kuulunud Juuriku maaüksus ja aasta hiljem kolmteist Petseri linnas asuvat maaüksust.¹⁴³¹ Kloostri konvent vaidlustas mõlemad kinnistamised kohtus ja taotles kinnistute registreerimist hoopis kloostri nimele.¹⁴³² 1932. aasta novembris tagandati ametist vaidluse algatanud kloostriülem piiskop Joann, kodanikunimega Nikolai Bulin, ning kloostri asjaajamise üle võtnud Peeter Pätsi väidetaval survel olevat mungad soostunud hagi tagasi võtma.¹⁴³³

Paar nädalat pärast Joanni tagandamist ja mõni päev enne järjekordset istungit Tartu-Võru rahukogus toimus kloostriis munkade koosolek, millel otsustati siiski kohtuvaidlust jätkata. Koosolekul osalesid väljastpoolt kloostrit Petseri advokaat Voldemar Peterson, kohalik kaupmees Nikolai Slesarev ja keegi Vassiljev. Koosolekut protokolllis Slesarev. Kohtu- ja siseminister Anderkopp karistas sundmääruse nr 7 § 5 rikkumise eest Petersoni ja kloostriülema ajutist kohusetäitjat isa Andreid, kodanikunimega Aleksander Brekeninit, 300 krooni ning Slesarevi 150 krooni suuruse trahviga või vastavalt 30- või 15-päevase asendusvangistusega. Karistusotsuse järgi pidasid Peterson ja teised Petseri kloostriis, s.o kaitseseisukorra piirkonnas, hilisõhtul salaja koosolekut ega teavitanud sellest eelnevalt politseid.¹⁴³⁴

Pooled vaidlesid kohtus selle üle, kas koosolekul tegeleti poliitikaga või otsustati üksnes kohtuvaidluse jätkamise küsimust ning kas klooster oli usuühing või seisukslik asutus ja kas tal sai olla juhtorganit, mille koosolekust ei pidanud politseid teavitama.¹⁴³⁵ Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Palvadre ja Klaassen, prokurör Luiga) jättis Petersoni ja Slesarevi kaebused rahuldamata (Brekenini trahviotsust ei vaidlustanud). Kohtu arvates ei omanud kloostri juriidiline staatus tähtsust, vaid üksnes see, et toimunud koosolekut ei saanud pidada ühingu või asutuse täidesaatva organi koosolekuks. Kohtu jaoks olid määravad asjaolud, et koosolekust võtsid osa kõrvalised isikud Peterson, Slesarev ja Vassiljev; Brekenini kinnitusele toimus koosolek Petersoni initsiatiivil ja teised kõrvalised isikud kutsus kaasa Peterson; advokaat Peterson ei olnud kloostri esindaja pooleliolevas tsiviilvaidluses ega saanud selleks ka koosolekul volitust ning koosolekut protokolllis kõrvaline isik Slesarev.¹⁴³⁶ Viimane fakt tõendas kohtu arvates, et Slesarev oli üks korraldajatest. Seega Riigikohus hindas kaasuse asjaolusid sisuliselt. Tegelikult oli Peterson kloostri kaasesindaja kinnistamisvaidluses,¹⁴³⁷ kuid nähtavasti ei lugenud kohus tema väiteid õhtusel koosolekul kutseülesannete täitmise kohta usutavaks.

Enne Riigikohtu otsust oli kloostri teema päevakorral Riigikogus. Vene saadikud Aleksei Sorokin, Ivan Gorškov ja Aleksander Ossipov esitasid Petersoni ja teiste karistuse kohta valitsusele arupärimise. Nad väitsid, et kaitseseisukorra meetmete rakendamiseks

¹⁴³¹ Petseri ja Narvataguste maade kinnisvarade kinnistuskomisjoni teade, 02.05.1931, RTL 08.05.1931, 36, 1050; Petseri ja Narvataguste maade kinnisvarade kinnistuskomisjoni teade, 28.04.1932, RTL 09.05.1932, 37, 991–992.

¹⁴³² Petseri kloostri ülema ja vendade üldkoosoleku protokoll nr 28, 16.11.1931, ERA.1947.2.4972, 49–50. Viktor Johansonini hagiavaldus, 04.08.1931, ERA.1947.2.4972, 1–1p; Viktor Johansonini hagiavaldus, 01.08.1932, ERA.1947.2.5081, 1–2.

¹⁴³³ Vt „Bulin tõsteti kloostrist välja“, Postimees nr 259, 04.11.1932, 1.

¹⁴³⁴ Kohtu- ja siseministri 13.01.1933 otsus nr 2098, ERA.1356.2.16401, 8.

¹⁴³⁵ Aleksei Sorokini kuupäevata kaebus, ERA.1356.2.16401, 3–4. Kohtu- ja siseminister Riigikohtule, 22.02.1933, ERA.1356.2.16401, 5–5p. Kohtuistungil protokoll, 30.05.1933, ERA.1356.2.16401, 19–20.

¹⁴³⁶ RKA00 30.05.1933 nr 547-II Petseri kloostri asjas, ERA.1356.2.16401, 22–23.

¹⁴³⁷ Peterson sai kloostrit esindanud advokaat Viktor Johansonilt edasivolituse tõenäoliselt Petseris tunnistajate ülekuulamise osalemiseks. Advokaadivolikiri, 23.07.1932, ERA.1947.2.4972, 83–83p; kohtuistungile kutsutute nimestik, ERA.1947.2.4972, 81.

puudus alus ja meetmeid tarvitati üksnes kloostri mõjutamiseks eraõiguslikus vaidluses. Minister Anderkopp vastas arupärijatele, et koosolekut peeti salaja ja et see oli osa eesti ja vene rahvuste vahelisest käärimisest Petseris, millele tuli vastu seista.¹⁴³⁸

Riigikohtu otsust koosolekuvabaduse piiramise huvides võis mõjutada vaidluse foon – keskvõimu ja piiräärse elanikkonna, eesti ja vene rahvuste vastasseis Petseris ning kloostri soovimatus alluda EAÕK sinodile, mida kohtunikud kahtlemata hästi teadsid nii ajakirjanduse kui ka kohtusse jõudnud muude vaidluste tõttu (vt allpool 3.5.2.11) ja mille kohta oli tõenäoliselt teavet ka konkreetsetes kohtuasjas siseministri poolt Riigikohtule esitatud politseijuurdluste materjalides.

3.3.3. Vahekokkuvõte

Mõlemad siin käsitletud koosolekuvabaduse kaasused seonduvad koosolekuvabaduse erakorraliste piirangutega – kaevati sundmääruse nr 7 (1925) vale kohaldamise peale, „lapua“ asjas vaidlustati lisaks selle sundmääruse kehtivus. Kumbagi kaebust ei rahuldatud. Riigikohus hindas vähemalt mingil määral kaasuste asjaolusid ehk kontrollis kaalutlusõiguse sisemistest piiridest kinnipidamist.

3.4. Ühinemisvabaduse kaasused

3.4.1. Haaslava sotsiaaldemokraatide põhikirja kontroll (1920)

Esimene poliitilise ühinemisvabaduse riive kaasus pärineb 1920. aastast. Rahukogu keeldus Eesti Sotsiaaldemokraatliku Tööliste Partei Haaslava Ühingu põhikirja registreerimast põhjendusega, et ühingu põhikirjaline eesmärk – valmistada ette sotsialistlikku revolutsiooni – läheb vastuollu Eesti demokraatliku riigikorraga ja seab klassihuvide riiklikest huvidest kõrgemale. Kaebaja sellega ei nõustunud ja seletas, et kõik erakonnad, ka kodanlikud, ongi olemas klassihuvide teostamiseks. Ta rõhutas, et sotsiaaldemokraatlik tööliste partei soovib oma eesmärgi saavutada üksnes rahumeelselt ja demokraatlikult.¹⁴³⁹ Toimikust ei nähtu, millisel õiguslikul alusel rahukogu keeldus. Kohaldatav norm võis olla Vene heakorra ja julgeoleku seaduse § 223 p 1, mis keelas ühingud, mille eesmärgid olid vastuolus ühiskondliku moraali või kriminaalseadustega või mis ohustasid avalikku rahu ja julgeolekut.

Riigikohus (eesistuja Kaarel Parts, liikmed Puusep ja Taevere, prokurör Rägo) rahuldas kaebuse ja registreeris ühingu. Kohus tõdes, et põhikirjas väljendatud eesmärk koguda propaganda abil rahumeelsel teel poolehoidjaid ja valmistada neid ette uude ühiskondlikku korda astumiseks oli seaduslik. Kohtu seletuse järgi oleks olnud seadusvastane (mh UNS §-de 121–131 järgi) ühing, millel olnuks kavatsus „vägivalla abil sotsialistlikku revolutsiooni ellu viia ehk ässitava kihutustöö teel olevat seltskondlikku korda kukutada“.¹⁴⁴⁰

¹⁴³⁸ Riigikogu V koosseisu II istungjärgu protokollid nr 45, 02.03.1933, 563–567, ja nr 50, 24.03.1933, 580–583. Arupärimise kajastus ajakirjanduses, „Arupärimiste päev riigikogus“, Põhja Kodu nr 27, 07.03.1933, 3; „Vaenuõhutamine Petseri kloostri pärast“, Päevaleht nr 84, 26.03.1933, 5.

¹⁴³⁹ Aksel Rütüti revisjonikaebus, 25.09.1920, ERA.1356.2.2521, 2–3.

¹⁴⁴⁰ RKA00 30.10.1920 nr 589 ESTP Haaslava Ühingu asjas, ERA.1356.2.2521, 15.

3.4.2. Prokommunistliku tekstiilitöölise ametiühingu põhikirja kontroll (1922)

Järgmisel vasakpoolsel organisatsioonil Riigikohtus nii hästi ei läinud. 1922. aasta mais keeldus rahukogu registreerimast Harjumaa Kiutööliste Ühisuse põhikirja põhjendusega, et ühing on „puhtpoliitiline“, selle põhikirjast ei selgu, missuguste abinõudega ja missugustel alustel „proletariaadi klassivõitluse lõppsihi teostamine“ sünnib, ning sellise ühingu asutamiseks on vajalik siseministri luba. Asutajad märkisid kaebuses Riigikohtule, et ühinemisvabadus on põhiseadusega tagatud kõigile ühiskonnaklassidele ja kõik ühinged peaksid saama vabalt tegutseda, kuni nende tegevus pole seadusega vastuolus. Nad osutasid, et ühingu eesmärgiks seatud „proletariaadi klassivõitluse lõppsihi teostamine“ viisid on põhikirjas piisavalt täpselt lahti kirjutatud ja kuigi see on poliitiline eesmärk, on paljudel teistelgi ühingutel poliitiline eesmärk. Isegi kui ametiühing oleks poliitiline ühing, puudub seadus, mille järgi poliitilisi ühinguid võib asutada üksnes siseministri loal.¹⁴⁴¹ Toimikust ei selgu, millisel õiguslikul alusel pidas rahukogu vajalikuks siseministri luba. Võimalik, et selleks oli heakorra ja julgeoleku seaduse § 222, mis nõudis seadusest kõrvale kalduva ühingu põhikirja eelnevat kooskõlastamist asjaomase ministri või peavalitsusega.

Riigikohus (eesistuja Johan Arro, liikmed Puusep ja Taevere, prokurör Luud) jättis tekstiilitöölise kaebuse rahuldamata. Kohus sedastas, et ühingu eesmärk peab olema põhikirjas näidatud selgelt ja täpselt ja ilma peidetud tagamõtteta. Kuna „proletariaadi klassivõitluse lõppsiht“ oli ametiühingu põhikirjas määratlemata, polnud Riigikohtu sõnul põhikirja registreerival kohtul võimalik hinnata, kas see eesmärk oli seadusega kooskõlas või mitte.¹⁴⁴² Riigikohus ei analüüsinud siseministri loa vajadust.

Kui sotsiaaldemokraatide Haaslava ühingust Riigikohus eeldas rahumeelset tegevust, siis tekstiilitöölise asjast aimub kohtute umbusk ametiühinguliikumise suhtes. Toimikus sisalduvas põhikirja tüüpprojektis (ühingu nimi on kirjutatud käsitsi masinkirjas teksti jäetud lünka) on punasega alla joonitud punkt, mille järgi ühing oma põhikirjaliste eesmärkide täitmiseks „astub ühendusse teiste sise- ja väljamaa töölisorganisatsioonidega, toetab neid, [...]“.¹⁴⁴³

Küllap võtsid kohtud arvesse Nõukogude Venemaa vallutusplaanide ja töölisliikumise ärakasutamist nendes. Moskvas juhitud Kommunistliku Internatsionaali (Kominterni) 1921. aasta suvel toimunud kolmas kongress andis suunised teistes riikides ametiühingute ülevõtmiseks ning Eestis korraldas suuniste täitmist illegaalne Eestimaa Kommunistlik Partei.¹⁴⁴⁴

¹⁴⁴¹ Johannes Suusteri jt revisjonikaebus, 15.05.1922, ERA.1356.2.2542, 2.

¹⁴⁴² RKA00 16.06.1922 nr 910 Harjumaa Kiutööliste Ühisuse asjas, ERA.1356.2.2542, 9–10.

¹⁴⁴³ Harjumaa Kiutööliste Ühisuse põhikiri, ERA.1356.2.2542, 3.

¹⁴⁴⁴ Kominterni 1921. aasta kongressi kajastust Eesti meedias vt Observer, „Kolmas internatsionaali kongress“, Vaba Maa nr 192, 25.07.1921, 2. Järgmise, 1922. aasta novembris toimunud kongressi kohta vt H.E., „Kommunistline internatsionaal“, Kaja nr 276, 22.11.1922, 2. Kominterni, Profinterni jt enamlike organisatsioonide taotluste ja tegevuse kohta väljaspool Venemaad, sh Eestis, vt lähemalt J.S., „Poliitilisest kuritegevusest. 3. osa“, *Eesti Politseileht*, nr 43 (oktoober 1925): 662–64; J.S., „Poliitilisest kuritegevusest. 4. osa“, *Eesti Politseileht*, nr 44 (oktoober 1925): 677–78; J.S., „Poliitilisest kuritegevusest. 5. osa“, *Eesti Politseileht*, nr 4 (jaanuar 1926): 51–53; J.S., „Poliitilisest kuritegevusest. 6. osa“, *Eesti Politseileht*, nr 6 (veebruar 1926): 83–85; Villem Tamm, „Ülevaade Eesti riigivõimude võitlusest riigivastaste elementidega Vabariigi iseseisvuse kestel [4. osa]“, *Politseileht*, nr 8 (1938): 205–7. Käesoleva töö autor oletab teemade, ilmumisaaja ja stiilide kattuvuse põhjal, et initsiaalid J.S.

3.4.3. Tööraha Ühise Väerinna laialiajamine (1924)

Vasakpoolse töölisliikumise tihe seos illegaalse Eestimaa Kommunistliku Parteiga paljastati järjekordselt 1924. aasta jaanuaris Tallinnas Tööliste Keldris ja mujal Eestis korraldatud politseioperatsiooni tulemusel. Arreteeriti umbes kakssada isikut, teiste seas töölisliikumise juhte ja Riigikogu kommunistliku fraktsiooni saadikuid, kellest paljud anti nn 149 protsessis kohtu alla.¹⁴⁴⁵ Kogutud andmete põhjal peatas siseminister Einbund sama aasta märtsis 229 töölisühingu tegevuse. Ajutiselt suletud ühingute seas olid Maatööliste Ametiühingute Liit ja sellesse kuulunud kohalikud ühingud, Eestimaa Töölisühisuste Üldliit ning sellesse kuulunud linnade ja alevite ametiühingud, spordiselts Spartakus ühes osakondadega ning Eestimaa Tööraha Partei ühes osakondadega. Einbundi otsuse aluseks olid Vene kuritegude ennetamise ja tõkestamise seaduse § 118¹ lisa 1 § 35¹⁴⁴⁶ ning Venemaa Ajutise Valitsuse 12. aprilli 1917. aasta määrus koosolekute ja ühingute kohta (p 7). Otsuse põhjenduse kohaselt olid need ühingud koos põrandaluse Eestimaa Kommunistliku Parteiga koondunud Tööraha Ühiseks Väerinnaks, tunnustasid Kominterni kolmanda kongressi ja Punaste Ametiühingute Internatsionaali (Profinterni)¹⁴⁴⁷ eesmärgi, milleks olid Eestis kehtiva riigikorra vägivaldne kukutamine, proletariaadi diktatuuri kehtestamine ja Eesti ühendamine Nõukogude Venemaaga, ning aitasid oma tegevusega kaasa nende eesmärkide saavutamisele.¹⁴⁴⁸

Ajutiselt suletud ühingute sundlõpetamise ja registrist kustutamise pidid vastavalt seadusele otsustama kohtud. Umbes paarikümnel ametiühingul lubas siseminister tegevust jätkata seni, kuni kohus otsustab nende tegevuse seaduslikkuse üle. Kuna töölis-

viitavad pseudonüümile J. Saar, mida olevat kasutanud Eduard Laaman brošüüris J. (pseud) Saar, *Enamlaste riigipöörde katse Tallinnas 1. detsembril 1924: osavõtjate tunnistuste ja uurimise andmete järel* (Valgur, 1925). Viimast on väitnud Heino Arumäe, „Eduard Laamani päevik lähiajaloo allikana. 1. osa“, *Tuna*, nr 1 (2000): 25. Teistel andmetel varjus pseudonüümi J. Saar taha välisministeeriumi pressibüroo ametnik, õigusteadust õppinud Aleksander Pallo. August Sunila, *1. detsember 1924: arutlusi 50. aastapäeva puhul* (Eesti Raamat, 1974), 32; Mari-Leen Tammela, „Kommunistide kohtuprotsessid Eesti Vabariigis 1920. aastate esimesel poolel: historiograafilisi ja allikaõpetuslikke ääremärke“, *Eesti ajaloost 19.–20. sajandil: uurimusi historiograafiast, allikaõpetusest ja institutsioonidest*, 19 (26), Eesti Ajalooarhiivi toimetised (Eesti Ajalooarhiiv, 2012), 268. Kommunistide poolt Eesti töölisliikumise kontrolli alla võtmise kohta 1920. aastate alguses vt Tammela, *Isikulooline perspektiiv Eestimaa Kommunistliku Partei ajaloos 1920–1940*, 61–66. Vastavat nõukogulikku käsitlust vt Herbert-Armin Lebbin, *Eestimaa Kommunistlik Partei võitluses tööraha ühisrinde eest (1921–1924)* (Eesti Riiklik Kirjastus, 1961), 46 jj; Olaf Kuuli et al., *Tööraha riigi eest: Eesti ametiühingute võitlusest aastatel 1918–1940* (Eesti Raamat, 1967), 56 jj. Nõukogulikku käsitlust kongressi kohta vt Lebbin, *Eestimaa Kommunistlik Partei võitluses tööraha ühisrinde eest*, 124–29.

¹⁴⁴⁵ Vt Lembit Kiik, *Eesti Vabariigi ametiühingud: ajalooline ülevaade (1918–1940)* (Eesti Ametiühingute Keskliit, 1995), 49–50; Rosenthal ja Tamming, *Sõda pärast rahu*, 608–10 ja 632–37; Tammela, *Isikulooline perspektiiv Eestimaa Kommunistliku Partei ajaloos 1920–1940*, 66, 94–96, 133 ja passim. Riigikogu vaidlusi kommunistidest saadikutelt saadikupuutumatus võtmise üle vt Riigikogu II koosseisu III istungjärgu protokoll nr 64, 28.02.1924, 120–180. Nõukogulikku käsitlust Tööraha Ühise Väerinna laialiajamise ja 149 protsessi kohta vt Lebbin, *Eestimaa Kommunistlik Partei võitluses tööraha ühisrinde eest*, 199–201 ja 212–17; Abe Liebman, *Eestimaa Kommunistlik Partei sõjajärgse revolutsioonilise kriisi aastail: veebruar 1920–detsember 1924* (Eesti Riiklik Kirjastus, 1961), 135–36.

¹⁴⁴⁶ Korrektselt oleks viide VHJS §-le 252, millesse 1916. aastal konsolideeriti kuritegude ennetamise ja tõkestamise seaduse vastav säte (vt eespool 1.4.3.1).

¹⁴⁴⁷ Profintern oli Nõukogude Venemaal 1921. aastal asutatud Kominterni allorganisatsioon, mille ülesanne oli võtta enda kontrolli alla välisriikide ametiühinguid. Vt Richard Pipes, *Russia under the Bolshevik regime* (Vintage Books, 1995), 195.

¹⁴⁴⁸ Vt „229 töölise ühisust suletud“, *Vaba Maa* nr 68, 22.03.1924, 5.

ühingute sundlõpetamise kohtualluvus tekitas rahukogudes vaidlusi, otsustas Riigikohtu üldkogu kohtuministri selgitustaotluse peale, et kriminaalseadusega keelatud tegevuse tõttu ühingute lõpetamine allub kriminaalkohtule, mitte halduskohtule.¹⁴⁴⁹

Esimese hooga oli küll juba jõudnud Riigikohtu administratiivosakonda üks ametiühingute lõpetamisega seotud kaebus Abja Valla Tööliste Ühisuselt, kuid see jäi läbi vaatamata esindajal volituste puudumise tõttu.¹⁴⁵⁰ Ühingute sundlõpetamine kriminaalkohtus tähendas tõenäoliselt asjaolude põhjalikumalt kaalumist ja pakkus ühingu juhtkonnale rohkem menetluslikke tagatisi kui menetlus halduskohtus. Eespool (1.4.3.3) nägime, et kriminaalmenetluse kõrgemaid standardeid peeti takistuseks riigi julgeoleku tagamisel ja selle ületamiseks kehtestati riigikorra kaitse seadus, mis võimaldas ühingu sulgeda halduskorras.

Tööraha Ühise Väerinna liikmete kaebusi jõudis Riigikohtusse hiljem veel, kuid enne tegi Riigikohtu administratiivosakond mitu muud poliitilise ühinemisvabadusega seotud lahendit. 1924. aasta sügisel jättis rahukogu ja seejärel Riigikohus registreerimata Tartu Puutööliste Ühingu põhikirja. Rahukogu arvates olid liikmete teovõime nõue ja üldkoosoleku pädevus sätestatud põhikirjas ebaselgelt. Riigikohus nõustus kaebajate väitega, et seaduse nõudeid ei tule põhikirja ringi kirjutada, kuid leidis siiski põhikirja vastava sätte ja ühingu organite kirjelduse olevat ebaselge.¹⁴⁵¹

3.4.4. Demokraatliku metallitööliste ametiühingu põhikirja kontroll (1925)

1925. aastal kaebasid Tallinna Metallitööliste Ametiühisuse asutajad rahukogu otsuse peale, millega keelduti ametiühingu põhikirja registreerimast põhjendusega, et põhikirjast ei selgu, mida tähendab klassiteadvuse kasvatamine ja milliste abinõudega peetakse majanduslikku võitlust; ühingu eesmärkide avatud loetelu ei võimaldavat kontrollida, kas nende realiseerimine vastab seadusele; ühingu „seisimine Amsterdami Rahvusvahelise Ametiühisuste Liidu seisukohtadel“¹⁴⁵² minevat vastuollu põhiseaduse §-ga 4, mille järgi Eestis maksavad ainult Eesti enda seadused; Eesti seadus ei tundvat seltsimehelikku vahekohut; keeld võtta liikmeks teatud isikuid minevat vastuollu põhiseaduse §-dega 6 ja 18, mille järgi kõik kodanikud on seaduse ees ühetaolised ning ühingutesse koondumine on vaba; liikmetele pandud kohustus informeerida ühingut töötülidest olevat olemuselt politseiline ja läheb vastuollu põhiseaduse §-ga 83, mille järgi avalikke makse või koormisi võib kehtestada ainult seadusega; üldkoosoleku üheviindikuline kvooruminõue olevat liiga madal ega vastavat Balti eraseaduse § 4300 nõuetele (kvoorum üle poole liikmetest). Kaebajad vaidlesid kõigile etteheidetele vastu ja selgitasid muu hulgas, et Amsterdami liidu põhimõtteid tunnustati juba tsaariajal, need erinevad selgelt

¹⁴⁴⁹ RKÜKo 19/24.11.1924 nr 91 kohtuministri selgitustaotluse asjas, ERA.1356.1.689, 8–11. Avaldatud „Nr 10“, *Riigikohtu otsused* (1925), 25–28.

¹⁴⁵⁰ Jaan Lossmanni kaebus, 02.11.1924, ERA.1356.2.2507, 2–3p. RKAoo 08.01.1925 nr 953-I Abja Valla Tööliste Ühisuse asjas, ERA.1356.2.2507, 9.

¹⁴⁵¹ Jaan Vanaase jt kuupäevata revisjonikaebus, ERA.1356.2.2639, 2–2p. RKAoo 20.01.1925 nr 943-I Tartu Puutööliste Ühingu asjas, ERA.1356.2.2639, 7–8.

¹⁴⁵² Mõeldud on 1919. aastal moodustatud Rahvusvahelist Ametiühingute Liitu (*International Federation of Trade Unions*), mille osad asutajad käisid koos juba 1901. aastast. Vt Edo Fimmen, *The International Federation of Trade Unions: Development and Aims* (International Federation of Trade Unions, 1922), 5, <https://library.fes.de/pdf-files/netzquelle/01299.pdf>.

Kominterni seisukohtadest ja põhikiri aitab loodaval ametiühingul vältida kommunistliku liikumise mõju alla sattumist.¹⁴⁵³

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Verhoustinski ja Klaassen, prokurör Luud) rahuldask metallitööliste kaebuse ja registreeris ametiühingu põhikirja. Riigikohtu arvates ei suutnud rahukogu näidata, milliste seadustega oli ühingu põhikiri vastuolus. Riigikohus leidis, et klassiteadvuse kasvatamine ja majanduslik võitlus, samuti Amsterdamliidu põhimõtete tunnustamine ei olnud seadusega keelatud ja igal juhul pidi ühingu tegevus olema kooskõlas seadusega. Kohus viitas, et viimast nõudis ka ühingu põhikiri. Veel leidis Riigikohus, et vahekohtud olid seadusega lubatud ja täiend „seltsimehelik“ ei tähendanud uut liiki kohtu asutamist; põhiseaduse §-d 6 ja § 18 ei nõudnud, et iga ühing peab igaüht liikmeks võtma; töötülide ühingu juhatuse teavitamise kohustus ei olnud seadusega keelatud ja teavitamine ei olnud politseiline funktsioon; Balti eraseaduse § 4300 käis ainult äriseltsingute (vn *товарищество*) kohta.¹⁴⁵⁴

Torkab silma selle ja Tartu Puutööliste Ametiühingu otsuse kontrast. Seal olid kohtud põhikirja selguse osas pedantselt nõudlikud, siin otsis administratiivosakond ise kaebajat toetavat tõlgendust. Kohtu põhjendused toetusid ainult osaliselt kaebusele, osa argumente pärinesid kohtult endalt. Suhtumise erinevust võiks ehk seletada metallitööliste selge distantseerumisega kommunistlikust töölisliikumisest. Väliseesti ajaloolane Aleksander Loit on uurinud kommunistliku („revolutsioonilise“) ja demokraatliku („reformistliku“) ametiühinguliikumise vahekorda Balti riikides. Ta väidab peamiselt nõukogude autoritele tuginedes, et tööliste poliitilistesse ja ametiühingutesse koondumise õigus oli Baltimaades sõdadevahelisel perioodil äärmiselt piiratud, see sõltus valitsuste suvast ning kuigi valitsused pärssisid ka demokraatlikku liikumist, eelistati seda kommunistlikule.¹⁴⁵⁵ Lembit Kiik tõdeb, et 1924. aasta lõpuks oli kommunistide ja vasakpoolsete iseseisvate sotsialistide mõju alla sattunud linna- ja maatööliste ametiühingutegevus end riigivõimu ja tööandjate silmis diskrediteerinud ning riigivastasuse maine saatis ametiühinguid pikalt.¹⁴⁵⁶ Tallinna metallitööliste ametiühingu kaasusest jääbki mulje, et rahukogu suhtus metallitööliste uude ametiühingusse tõrjuvalt, kuid Riigikohus otsustas anda kommunistidest eemale hoidvatele tööliste võimaluse organiseeruda.

3.4.5. Pitkalaste erakonna põhikirja kontroll (1926)

Samuti kaebajat toetav oli Riigikohus Rahvuslik-Vabameelse Partei asjas. Rahukogu keeldus registreerimast selle nn pitkalaste erakonna põhikirja muudatust põhjendusega, et põhikirjas polnud määratud peakoosoleku ja kongressi kvooruminõuet. Kaebajate arvates rikkus Balti eraseaduse § 4300 laiendamine mittetulundusühingutele põhiseaduse § 18 lg-ga 2 tagatud ühinemisvabadust. Veel pidasid kaebajad asjakohatuks rahukogu arvamust, et mõned põhikirja sätted „võimaldavad diktatuuri tekkimist“ ja rõhutasid, et registreerimistaotluse läbivaatamisel peab kohus kontrollima üksnes põhikirja seaduslikkust,

¹⁴⁵³ Julius Leppeniiti jt kuupäevata revisjonikaebus, ERA.1356.2.2623, 2–4p.

¹⁴⁵⁴ RKA00 13.11.1925 nr 1439-I Tallinna Metallitööliste Ametiühisuse asjas, ERA.1356.2.2623, 8–10. Väljavõtte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 302–3.

¹⁴⁵⁵ Aleksander Loit, „Amsterdam or Moscow? The trade union movement in the Baltic Countries caught between the reformist and the revolutionary internationals in the 1920s“, *The Baltic in International Relations between the Two World Wars*, Studia Baltica Stockholmiensia 3 (Centre for Baltic Studies, 1988), 344–46.

¹⁴⁵⁶ Kiik, *Eesti Vabariigi ametiühingud*, 53–54 ja 166–67.

mitte selle otstarbekust.¹⁴⁵⁷ Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Klaassen ja Palvadre, prokurör Luud) nõustus kaebajate mõlema väitega ja registreeris ise põhikirjamuudatused.¹⁴⁵⁸

Balti eraseaduse kvooruminõude asjakohatust mittetulundusühingute puhul oli Riigikohus nentinud juba Tallinna metallitöölise ametiühingu (1925) otsuses ja uuesti kümme-kond päeva enne pitkalaste otsust Tallinna Ühistegelaste Klubi asjas. Viimases jättis rahukogu klubi põhikirja registreerimata, kuna kohtu arvates üldkoosoleku 10%-line kvoorum tõi kaasa „väikese oligarhia diktatuuri“ ja oli vastuolus ühistegevuse aate ning Balti eraseaduse §-s 4300 väljendatud enamusotsuste põhimõttega. Riigikohus registreeris põhikirja, tõdedes, et „„Ühistegelaste Klubi“ liiki kuuluvate seltside juures ei valva riik selle järele, et nad omale sihiks pandud ülesandeid täita võiks, vaid riik valvab ainult selle järele, et ei tekkiks seltse, mis omale seaduse vastaste ülesannete saavutamise ülesseavad, ehk jälle selle järele, et juba asutatud seltsid ei hakkaks tegutsema seaduse vastaselt ehk jällegi omas tegevuses ei astu üle nendest ülesannetest, mis nendele nende põhikirjade järele on lubatud“.¹⁴⁵⁹ Sellega tõmbas Riigikohus riigivõimule selge piiri sekku-misel mittetulundusühingute ühinemisvabadusse, lubades lubas ühingute registreerimisel ainult põhikirja vormilist ja piiratud ulatuses sisulist (ühingu eesmärgi seaduslikkuse) kontrolli.

3.4.6. Ametiühingute streigiõiguse ulatuse kontroll (1926)

1926. aasta maist läks ühingute registreerimine rahukohtutelt üle siseministeeriumile (ÜRegS § 2 lg 1). Esimesed uue seaduse pinnalt Riigikohtusse jõudnud vaidlused olid seotud streigiõigusega. Juunis jättis siseminister Einbund registreerimata Eesti Raudteetöölise Ühisuse põhikirja põhjendusega, et põhikiri nägi ühingu eesmärkide saavutamiseks ette streikide korraldamist ja juhtimist, kuid Vene vana nuhtlusseaduse¹⁴⁶⁰ § 1359³ keelavat raudteetöölistel streikimise. Seetõttu olid ühingu eesmärgid ministri hinnangul vastuolus kriminaalseadustega (UNS § 124 lg 2) ning nii nagu minister võis taolisi ühinguid sulgeda (ÜLS § 11), võis ta enda väitel jätta neid ka registreerimata.¹⁴⁶¹ Kaebajate arvates kaotas siseministri viidatud nuhtlusseaduse § 1359³ põhiseaduse jõustumisel kehtivuse, sest oli vastuolus põhiseaduse §-ga 18 ning Eesti oma seadust, mis avaliku julgeoleku huvides raudteetöölise streigivabadust kitsendaks, ei olnud olemas.¹⁴⁶²

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Verhoustinski ja Klaassen, prokurör Luiga) jättis raudteelaste kaebuse rahuldamata nentides, et põhiseaduse §-ga 18 tagatud streigivabadus ei ole piiramatu – sama paragrahvi neljanda lõike alusel võis seda piirata avaliku julgeoleku huvides ning just avaliku julgeoleku huvides keelas nuhtlusseaduse § 1359³ raudteetöölistel streikimise. Kuna see nuhtlusseaduse paragrahv ei olnud põhiseadusega vastuolus, puudus Riigikohtu sõnul vajadus kehtestada selles küsimuses Eesti Vabariigi enda õigusakte. Kohus luges omal algatusel üles veel mitmeid puudusi raudteelaste

¹⁴⁵⁷ Konrad Roosti jt revisjonikaebus, 25.02.1926, ERA.1356.2.2597, 3–3p.

¹⁴⁵⁸ RKA00 26.03.1926 nr 820-I Rahvuslik-Vabameelse Partei asjas, ERA.1356.2.2597, 7–7p. Väljavõtte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 302.

¹⁴⁵⁹ RKA00 16.03.1926 nr 801-I Tallinna Ühistegelaste Klubi asjas, ERA.1356.2.2668, 7–8p.

¹⁴⁶⁰ Vene 1845. aasta nuhtlusseadus, „Уложение о наказаниях уголовных и исправительных“, *Свод Законов Российской Империи*, toim Иван Д. Мордухай-Болтовский, Т. 15 (Деятель, s.a.), 145–46.

¹⁴⁶¹ Siseministri 26.06.1926 otsus, ERA.1356.2.2518, 5.

¹⁴⁶² Johannes Normani jt kaebus, 14.07.1926, ERA.1356.2.2518, 3–4.

põhikirjas, mis samuti takistasid põhikirja registreerimist (näiteks olid sätestamata üldkoosoleku pädevus ja kokkukutsumise kord; juhatuse moodustamine oli võimatu, sest juhatuse valisid osakondade saadikud, aga osakonnad löi juhatus jne).¹⁴⁶³ Kuna raudteetöölistel oli streikimine eranditeta keelatud, võis ainult raudteelasi koondava ametiühingu põhikirjalist eesmärki korraldada streiki tõesti lugeda ebaseaduslikuks.

Paar kuud hiljem keeldus uue valitsuse siseminister Heinrich Laretei sarnasel põhjusel registreerimast Pärnu Tööliste Ühingu põhikirja. Minister leidis, et mõnede ettevõtete töölistel oli streikimine keelatud ja kuna pärnakate ametiühingusse võisid kuuluda kõik kohalikud töölised, oli streike korraldava ühingu põhikiri ebaseaduslik.¹⁴⁶⁴ Kaebajad väitsid, et isegi kui nuhtlusseaduse §-d 1359³–1359⁸ kehtisid, ei piiranud need ühingu registreerimist, vaid oleksid rakendunud ainult siis, kui piiratud streigiõigusega liikmed oleksid hakanud ühingu korraldusel streikima. Nad kahtlesid, kas Pärnus üldse oli piiratud streigiõigusega kohalikke töölisi.¹⁴⁶⁵ Erinevalt eelmisest kaasusest rahuldaski Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Palvadre ja Klaassen, prokurör Luiga) kaebuse ja registreeris ühingu. Riigikohus tõdes, et põhiseaduse § 18 kindlustas Eestis nii ühinemiskui ka streigivabaduse ning kuigi sama säte lubas neid vabadusi seadusega piirata, polnud Eestis ühtki seadust, mis piiras kõigi tööliste ja teenistujate streigiõigust. Kuna ühing ei koondanud ainult piiratud streigiõigusega isikuid, polnud streigiõiguse nimetamine põhikirjas seadusvastane. Kohus tõdes, et isikud ei saa ühingu liikmeks astudes veel streigiõigust, kuid kui nad streikides eriseaduse vastu eksinuks, vastutanuks nad vastava seaduse alusel.¹⁴⁶⁶

Kolmanda streigiõigusega seotud kaebuse jättis Riigikohus läbi vaatamata esindaja volituste puudumise tõttu. Selles taotles Eesti Raudteelaste Keskühing luba astuda Rahvusvahelise Transportlaste Föderatsiooni liikmeks. Siseminister keeldus põhjendusega, et föderatsiooni põhikiri kohustas liikmeid osalema toetusstreikides, kuid Eesti seadus keelas riigiteenijatel streikide korraldamise ja neis osalemise.¹⁴⁶⁷

Streigiõiguse kaasustest ilmneb, et ühingu registreerimist takistas üksnes ühingu kui terviku eesmärkide ilmne seadusvastasus. Üksikute liikmete või isegi ühingu üksikute tegevuste võimalik tulevane ebaseaduslikkus ei mõjutanud Riigikohtu arvates ühingu kui terviku seaduslikkust ega tinginud ühinemisvabaduse piiramist.

3.4.7. Töörahma Ühisesse Väerinda kuulunud Tartu ametiühingute sulgemine (1926 ja 1927)

1925. aasta septembris otsustas siseminister Einbund riigikorra kaitse seaduse §-de 1 ja 2 alusel sulgeda 47 Töörahma Ühise Väerinnaga seotud töölisorganisatsiooni, teiste seas Tartu Vabatöölise Ühisuse, Tartu Maja- ja Puhtustöölise Ühisuse (endise Tartu Kojameeste Ametiühisuse), Tartu Metallitöölise Ametiühisuse ja Tartu Kivitöölise

¹⁴⁶³ RKAoo 02.09.1926 nr 1142-II Eesti Raudteetöölise Ühisuse I asjas, ERA.1356.2.2518, 9–10p. Avaldatud „Nr 22“, *Riigikohtu otsused* (1927), 36–37.

¹⁴⁶⁴ Siseministri 04.08.1926 otsus, ERA.1356.2.2592, 3.

¹⁴⁶⁵ Oskar Gustavsoni jt kaebus, 19.08.1926, ERA.1356.2.2592, 2–2p.

¹⁴⁶⁶ RKAoo 28.09.1926 nr 1180-II Pärnu Tööliste Ühingu asjas, ERA.1356.2.2592, 7–8. Avaldatud „Nr 31“, *Riigikohtu otsused* (1927), 49–50.

¹⁴⁶⁷ RKAoo 26.10/05.11.1926 nr 1125-II Eesti Raudteelaste Keskühingu asjas, ERA.1356.2.2517, 20–20p.

Ühisuse.¹⁴⁶⁸ Neist esimese kolme tegevus oli peatatud 1924. aasta märtsis, kuid neid polnud veel registrist kustutatud. Kivitöölise ametiühingul lubati 1924. aastal edasi tegutseda. Einbundi otsuse põhjenduse kohaselt avaldus kõigi ühingute tegevuses püüe arendada Eesti Vabariigi iseseisvust eitavat propagandat ja vägivaldselt muuta põhi-seadusega maksma pandud riigi- ja ühiskondlikku korda.

Ministri otsuses viidati kohtumenetluses kasutatud juurdlustoimikutele, kuid puudus sulgemise põhjuseks olnud asjaolude kirjeldus. Kõrvalepõikena võib mainida, et riigi-korra kaitse seaduse menetlemise ajal soovis Riigikogu liige advokaat Johan Jans eslnõu täiendamist ministri kohustusega otsuses ära näidata sulgemise asjaolud. Tema sõnul oli see vajalik selleks, et kohus saaks sulgemise põhjendatust kontrollida. Üldkomisjoni ettekandja Johan Holberg pidas täiendust tarbetuks, kuna põhjendamine olevat ise- enesestmõistetav ja pealegi nõudvat seda ka kehtiv Vene üldine kubermanguseadus. Riigikogu lükkas toona Jansi ettepaneku tagasi.¹⁴⁶⁹

Einbund esitas ametiühingute sulgemise otsuse põhjenduse Riigikohtule. Ta seletas, et nimetatud nelja ametiühingu esindajad osalesid 1922. aasta novembris toimunud ameti- ühingute teisel kongressil ja tunnustasid koos teiste osalejatega Profinterni seisukohti. Ministri hinnangul muutus sellega ühingute tegevus kriminaalseaduse vastaseks UNS §-de 102 ja 129 ning ÜLS § 10 tähenduses. Kohtud ei olnud veel otsustanud nende ühin- gute lõpetamist, kuid et vahepeal jõustunud riigikorra kaitse seadus andis siseministrile riigikorda õonestavate ühingute sundlõpetamise pädevuse, otsustas minister ise nime- tatud ühingud lõpetada.¹⁴⁷⁰

Ametiühingute esindajad kaebasid, et sulgemise aluseks olevat riigikorra kaitse sea- dust rakendati antud juhul tagasiulatuvalt. Mõned märkisid, et nende ühinguid ega liikmeid ei olnud poliitilistel põhjustel vastutusele võetud, mis tähendas, et mingeid sisulisi ette- heiteid neile olla ei saanud.¹⁴⁷¹ Kaebajaid Riigikohtus esindanud advokaat Jans seletas kohtuistungil, et ametiühingute teine kongress läks tegelikult lõhki ja 73 delegaati kokku 27 organisatsioonist lahkusid protesti märgiks kongressilt. Jans väitis, et kuna ühingu sulgemine oli karistus ja seaduse järgi karistus pidi olema individuaalne (VKrKpS § 15), ei tohtinud kõiki kongressil osalenud organisatsioone ühtmoodi kohelda. Tema kinnitusel ei teadnud ühingud delegaate kongressile saates korraldajate kavatsusest tunnustada Profinterni põhimõtteid ning ta esitas tõendeid selle kohta, et kaebavad ametiühingud kas lahkusid kongressilt või ütlesid hiljem Profinterni põhimõtetest lahti. Riigikohtus ministeeriumi esindanud Eugen Maddison kahtles Profinterni põhimõtetest lahti- ütlemises ja viitas, et kaebajad jäid edasi Eestimaa Töölisühisuste Üldliidu liikmeks. Maddisoni arvates tohtis minister riigikorra kaitse seadust rakendada, kuna see puudutas ainult sulgemise protseduuri ja kohtud polnud veel lõpetamisotsust teinud.¹⁴⁷²

¹⁴⁶⁸ Siseministri 28.09.1925 määrus nr 345, ERA.14.1.1378, 8–9.

¹⁴⁶⁹ Riigikogu II koosseisu VII istungjärgu protokoll nr 194, 12.02.1925, 571–572.

¹⁴⁷⁰ Siseminister Riigikohtule, 17.12.1925, ERA.1356.2.2640, 3–4.

¹⁴⁷¹ Vabatöölise Gustav Kuusiku ja Peeter Embaku kuupäevata kaebus, ERA.1356.2.2640, 1. Kivi- töölise Jaan Michelsoni kuupäevata kaebus, ERA.1356.2.2630, 1–1p. Metallitöölise Eduard Pikkandi kaebus, 05.11.1925, ERA.1356.2.2637, 1–1p. Maja- ja puhtustöölise Mihkel Meistri kuupäevata kaebus, ERA.1356.2.2635, 1–1p.

¹⁴⁷² Metallitöölise kohtuistungi protokoll, 27.04.1926, ERA.1356.2.2637, 12–13p. Vabatöölise kohtu- istungi protokoll, 21.09.1926, ERA.1356.2.2640, 27–29p. Ametiühingute II kongressi ja selle lõhene- mise kohta vt lähemalt Kiik, *Eesti Vabariigi ametiühingud*, 37–38. Eestimaa Töölisühisuste Üldliit oli kommunistide kontrolli all. Vt „Kommunistide põrandaalne tegevus peale 1922. a protsessi“, Päeva- leht nr 181, 09.07.1924, 1.

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Palvadre ja Klaassen, prokurör Luiga) rahuldaskõik neli kaebust samadel motiividel. Alustuseks sedastas kohus, et tal oli administratiivkohtu korra §-de 21 ja 22 alusel õigus ja kohustus rakendada uurimispõhimõtet ning ta hindas, kas siseministril oli piisavalt põhjust ametiühingute sulgemiseks. Seejärel tõdes kohus, et ei ministri haldusaktist ega kohtule esitatud materjalidest ei nähtunud ametiühingute ebaseaduslikud püüdlused – Eestimaa Töölisühisuste Üldliitu kuulumine ei olnud riigikorra kaitse seadusega keelatud tegevus. Toetudes ametiühingute koosolekute protokollidele ja muudele sisedokumentidele pidas Riigikohus usutavaks, et isegi kui ametiühingute esindajad osalesid 1922. aastal ametiühingute teisel kongressil ja deklareerisid seal Profinterni põhimõtetega ühinemist, siis konkreetset neli ametiühingut ei rakendanud Profinterni põhimõtteid kuidagi. Mõnel juhul märkis kohus veel ära, et ametiühingu liikmeid ei olnud riigivastase tegevuse eest vastutusele võetud.¹⁴⁷³ Enamiku varasemate tööliste ühinemisvabaduse kaasustega võrreldes näitas Riigikohus neis kohtuasjades üles vastutulelikkust kaebajate suhtes ning aktiivsust uurimispõhimõtte rakendamisel.

Sama aasta detsembris sulges siseministri kohusetäitja kindral Soots uue otsusega neljast võidukast ametiühingust kolm: Tartu Vabatööliste Ühisuse, Tartu Maja- ja Puhtustööliste Ühisuse ning Tartu Metallitööliste Ametiühisuse. Otsus toetus endiselt riigikorra kaitse seaduse §-dele 1 ja 2. Ministri kohusetäitja väitis, et varasematel ja täiendavalt kogutud andmetel ei väljendanud ükski neist ühingutest mingit protesti ametiühingute teise kongressi otsuste ja Profinterni põhimõtete vastu, vaid jätkasid osalemist Eestimaa Töölisühisuste Üldliidus, Tartu Ametiühisuste Kesknõukogus, mida juhtisid Hans Heidemmann, Rudolf Pälson ja teised kommunistid, ning põrandaaluse kommunistliku partei organiseeritud Tööraha Ühises Väerinnas, mille eesmärk oli Eesti Vabariigi riigikorra vägivaldne kukutamine. Soots tõdes, et salatsemise tõttu polnudki lootust leida ühingute sisedokumentidest kirjalikke tõendeid jätkuva ebaseadusliku tegevuse kohta. Veel juhtis ta tähelepanu, et ametiühingute mitmed liikmed olid riigivastaste kuritegude eest süüdi mõistetud.¹⁴⁷⁴

Sulgemise põhjendustest said kaebajad väidetavalt teada alles ministri kohusetäitja Riigikohtule antud seletustest. Identsetes kaebustes heitsid nad taas ette riigikorra kaitse seaduse tagasiulatuvat rakendamist ja asjaolude ebaõiget hindamist.¹⁴⁷⁵ Istungil taotles kaebajate ühine esindaja advokaat Jans siseministri tõendite kummutamiseks tunnistajate ülekuulamist. Jans leidis, et mõne üksiku liikme rikkumiste pärast ei pidanud sulgema tervet ühingut ehk toetus taas individuaalse süü põhimõttele. Ta tõi välja, et mõnel juhul ei olnud isikud kohtu alla andmise ajal enam ühingu liikmed. Metallitööliste osas juhtis ta tähelepanu, et nende esindaja oli ametiühingute kongressilt lahkumise eestvedaja ja

¹⁴⁷³ RKAoo 21.09/01.10.1926 nr 617-II Tartu Vabatööliste Ühisuse I asjas, ERA.1356.2.2640, 32–33. Samade asjaolude, põhjenduste ja resultaadiga olid veel: RKAoo 21.09/01.10.1926 nr 618-II Tartu Kivitööliste Ühisuse asjas, ERA.1356.2.2630, 25–26; RKAoo 21.09/01.10.1926 nr 621-II Tartu Metallitööliste Ametiühisuse I asjas, ERA.1356.2.2637, 30–31; RKAoo 21.09/01.10.1926 nr 627-II Tartu Maja- ja Puhtustööliste Ühisuse I asjas, ERA.1356.2.2635, 29–30.

¹⁴⁷⁴ Siseministri kohusetäitja Riigikohtule, 14.02.1927, ERA.1356.2.2641, 3–4. Siseministri kohusetäitja Riigikohtule, 14.02.1927, ERA.1356.2.2636, 3–4. Siseministri kohusetäitja Riigikohtule, 14.02.1927, ERA.1356.2.2638, 3–4.

¹⁴⁷⁵ Vabatöölise Gustav Kuusiku kuupäevata kaebus, ERA.1356.2.2641, 1. Maja- ja puhtustöölise Mihkel Meistri kuupäevata kaebus, ERA.1356.2.2636, 1. Metallitöölise Eduard Pikkandi kaebus, 04.01.1927, ERA.1356.2.2638, 1.

Tööraha Ühise Väerinna nõudmistest (nn kaheteistkümnest punktist) lahti ütlemine oli protokollitud.¹⁴⁷⁶

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Palvadre ja Taevere, prokurör Luiga) jättis vabatöölise ning maja- ja puhtustöölise kaebused rahuldamata. Kohtu hinnangul ei olnud millegagi tõendatud kaebajate väited, et nad olid avalikult lahti öelnud ametiühingute teise kongressi seisukohtadest ja hukka mõistnud oma esindajate tegevuse kongressil. Kohus tõdes politseijuurdلuse materjalide põhjal, et nende ametiühingute tegevus oli 1922. aastast saadik riigikorra vastane ja puudusid tõendid, et nad olid sulgemise ajaks riigikorravastasest tegevusest loobunud. Seetõttu oli rikkumine kestev ja riigikorra kaitse seadust ei rakendatud tagasiulatuvalt.¹⁴⁷⁷ Riigikohus ignoreeris fakti, et ametiühingute tegevus peatati 1924. aasta märtsis ehk üksteist kuud enne riigikorra kaitse seaduse jõustumist.

Metallitöölise kaebuse Riigikohus (sama koosseis ja prokurör) rahaldas. Kohtu hinnangul puudusid andmed selle kohta, et kaebaja väljendas oma tegevuses püüet riigikorra kaitse seaduse §-s 1 nimetatud keelatud eesmärke ellu viia – kohtu sõnul ei nähtunud siseministri kogutud andmetest, nagu oleks kaebaja omaks võtnud ühise väerinna nõudmised ja asunud tegutsema Profinterni platvormil. Kohus tõi esile, et vastupidi, ühingu juhtorganite protokollidest nähtus muu hulgas ühise väerinna nõudmiste tagasilükkamine ja kommunist Oskar Sepre ühingust väljaheitmine.¹⁴⁷⁸

Kõigis kolmes kaasuses Riigikohus hindas kaevatud otsuse põhjendatust sisuliselt ja uuris põhjalikult juurdلusandmeid. Maja- ja puhtustöölise asjas osutas kohus, et selle liikmeid Peeter Michelsoni, Elise Priksi ja Johannes Abrelthali oli riigivastase tegevuse eest kriminaalkorras karistatud. Kahes teises otsuses Riigikohus seda argumenti ei kasutanud, kuigi teadis vabatöölise Ida Jõgi ja Gustav Piiri ning metallitöölise Jakob Tsõgankovi, Oskar Sepre ja Johannes Milleri süüdimõistmisest.¹⁴⁷⁹ Seega luges kohus üksikute liikmete seaduserikkumisi ühingu sundlõpetamisel asjassepuutuvaks, kuid mitte määravaks asjaoluks. Näib, et sarnaselt erakorraliste piirangute kaasustega ei nõudnud Riigikohus riigikorra kaitse seaduse rakendamisel haldusaktis asjaolude kirjeldamist, jättis ohtude hindamisel ja meetmete valikul täitevvõimule avara kaalutlusruumi, pani kaebajatele negatiivse asjaolu tõendamise koormuse ja ei pidanud vajalikuks kaebajate tunnistajate ülekuulamist.

Järgmisel kahel aastal oli Riigikohtu ees veel neli ametiühingutega seotud ühinemisvabaduse kaasust, millest kaks jäeti läbi vaatamata ja kaks rahuldamata. Ülemaalse Töölisnoorsoo Ühingu sulgemise peale esitatud kaebuse tagastas kohus tempelmaksu tasumata jätmise tõttu. Nõutud 60 senti võis jääda tasumata selle pärast, et kaebuse esitanud noorkommunist Hugo Rätsep viibis vahi all.¹⁴⁸⁰ Kaebetähtaja ületamise tõttu jäi

¹⁴⁷⁶ Vabatöölise kohtuistung protokoll, 03.05.1927, ERA.1356.2.2641, 12–12p. Maja- ja puhtustöölise kohtuistung protokoll, 03.05.1927, ERA.1356.2.2636, 12–13p. Metallitöölise kohtuistung protokoll, 03.05.1927, ERA.1356.2.2638, 11–11p.

¹⁴⁷⁷ RKAoo 03.05.1927 nr 334-II Tartu Vabatöölise Ühisuse II asjas, ERA.1356.2.2641, 14–16p. RKAoo 03.05.1927 nr 335-II Tartu Maja- ja Puhtustöölise Ühisuse II asjas, ERA.1356.2.2636, 15–17p.

¹⁴⁷⁸ RKAoo 03.05.1927 nr 340-II Tartu Metallitöölise Ühisuse II asjas, ERA.1356.2.2638, 13–14.

¹⁴⁷⁹ Michelson, Priks, Tsõgankov ja Sepre mõisteti süüdi 149 protsessil, Abrelthal, Jõgi, Piir ja Miller Heidemanni lööksalklaste ehk 77 protsessil. Vt „149 kommunisti saatust“, Vaba Maa nr 276, 28.11.1924, 1; „Kohtuotsus Heidemanni ja tema lööksalkade protsessis“, Postimees nr 195, 23.07.1925, 5.

¹⁴⁸⁰ RKAoo 23.05.1928 nr 416-II Ülemaalse Töölisnoorsoo Ühingu asjas, ERA.1356.2.2669, 5. Ülemaailmse Töölisnoorsoo Ühingu kohta vt nt Tammela, *Isikulooline perspektiiv Eestimaa Kommunistliku Partei ajaloos 1920–1940*, 255. Rätsepa tegevuse ja süüdistuse kohta vt „Kommunist Rätsep

läbi vaatamata Eesti Raudteetöölise Ühisuse kaebus põhikirjamuudatuste registreerimata jätmise peale.¹⁴⁸¹ Mõni kuu hiljem proovisid raudteelased uuesti põhikirja muuta, kuid siseminister keeldus taas muudatusi registreerimast. Ministri arvates ei olnud üldkoosoleku asendamine volikoguga („esitajate koguga“) seadusega kooskõlas (ÜRegS § 6 p-s 3 nõuti põhikirjas „peakoosoleku“ kokkukutsumise korra ja pädevuse sätestamist). Riigikohus soostus kaebajaga, et volikogu ongi peakoosolek, kuid jättis kaebuse rahuldamata. Kohtu arvates oli siseministri põhikirjamuudatuste registreerimisest keeldumine õigustatud, sest põhikirjas tehtud parandused ei kajastunud üldkoosoleku protokollis ja ühing ei suutnud näidata, millised parandused üldkoosolekul vastu võeti.¹⁴⁸² Veel jättis Riigikohus rahuldamata Eestimaa Liht- ja Maatöölise Keskühingu kaebuse. Kohtu arvates kaebaja oli hoopis ühingute liit ja kuna liidu said moodustada ühingu (ÜLS § 1), tulnuks enne keskühingu registreerimist asutada kohapealsed ühingu.¹⁴⁸³

3.4.8. Töölise Maja sekvesteerimine (1930)

1930. aasta aprillis Tallinna garnisoni ülemale kindral Johan Undile tehtud atentaat¹⁴⁸⁴ ajendas kohtu- ja siseminister Anderkoppi sulgema Eesti Töölise Partei, Ametiühisuste Kesknõukogu ja Töölise Klubi, arestima nende ühingute vara, eemaldama kohalikest volikogudest Eesti Töölise Partei saadikud ning võtma kaitseseisukorra kestuseks sekvestri alla Tallinnas Vaksali 8 (tänapäevase Toompuiestee 24) asuva Töölise Maja kinnistu. Eri haldusaktides sisalduvad põhjendused olid sarnased: suletud ühingu tegutsesid illegaalse Eestimaa Kommunistliku Partei juhtimisel ja rahastusel ning arendasid viimase eesmärke, tehes riigivastast propagandat ja kihutades elanikke tänavarahutustele. Sekvesteerimist põhjendati sellega, et kinnistu omanik võimaldas Töölise Majas tegutseda kommunistliku partei variühingutel ning hoida ja levitada seal riigivastast kihutuskirjandust. Ministri otsustes kombineeriti korralisi ja erakorralisi ühinemisevabaduse piiranguid: ühingute sulgemine toimus riigikorra kaitse seaduse §-de 1 ja 2 ning ühingute ja nende liitude seaduse § 11 alusel, saadikute eemaldamine riigikorra kaitse seaduse § 3 alusel ning sekvesteerimine Vene üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 18 ja § 19 p 18 alusel. Sekvestri teostamisel lähtuti Vene 1916. aasta sekvestriseadusest.¹⁴⁸⁵

kohtu ees“, Sakala nr 109, 08.09.1928, 1; Liivi Uuet, „Esimesed Eesti töölisdelegatsioonid ja Stalini tervitused“, *Tuna*, nr 1 (2010): 101–3.

¹⁴⁸¹ RKAoo 15.02.1928 nr 229-II Eesti Raudteetöölise Ühisuse II asjas, ERA.1356.2.2519, 5.

¹⁴⁸² RKAoo 22.01.1929 nr 203-II Eesti Raudteetöölise Ühisuse III asjas, ERA.1356.2.2520, 19–20p.

¹⁴⁸³ RKAoo 20.04.1928 nr 355-II Eestimaa Liht- ja Maatöölise Keskühingu asjas, ERA.1356.2.2530, 8–8p.

¹⁴⁸⁴ Unti tulistati selja tagant ja haavati surmavalt. Kuigi kurjategija jäi tabamata, süüdistati teos kommuniste ja atentaati peeti kättemaksuks detsembrimässu mahasurumise eest. Vt „Kindral J. Unt langes terroristi kuuli ohvriks“, *Päevaleht* nr 94, 05.04.1930, 3.

¹⁴⁸⁵ Kohtu- ja siseministri 05.04.1930 otsus nr 1572, ERA.14.1.1378, 797–797p. Kohtu- ja siseministri 26.04.1930 otsus nr 114, ERA.14.1.1378, 1005. Kohtu- ja siseministri 26.04.1930 määrus nr 86, RT 29.04.1930, 33, 209. Kohtu- ja siseministri 26.04.1930 otsus nr 107, ERA.1356.2.10617, 4–4p. Aktsiooni kajastust meedias vt nt „Eesti Töölise Partei suleti“, Sakala nr 39, 08.04.1930, 1; „Eesti tööliste partei“ lõpulikult suletud“, *Järva Teataja* nr 49, 29.04.1930, 1; „A. Anderkopi seletus kaaverlaste tegevusest Eestis“, *Päevaleht* nr 127, 11.05.1930, 3. Nõukogulikku käsitlust Eesti Töölise Partei ja Töölise Klubi tegevusest, nende seostest põrandaaluste kommunistidega ning Töölise Maja asukatest ja maja sekvesteerimisest vt nt Olaf Kuuli, *Ühise võitluslipu alla: Eestimaa Kommunistliku Partei võitlus sidemete tugevdamise eest töörahva hulkadega aastail 1929–1934* (Eesti Riiklik Kirjastus, 1961), 85–100 ja 145–46; August Sunila, *Kodanliku „demokraatia“ ja „vabaduse“ sildi all:*

Riigikohtule esitati kaebused Eesti Tööliste Partei saadikute volikogudest eemaldamise ning Tööliste Maja sekvesteerimise peale. Riigikohus lahendas need asjad korraga. Tallinna linnavolikogu saadikud Karl Kingissepp ja teised kaebasid muu hulgas, et kohtu- ja siseministri otsuse aluseks olev riigikorra kaitse seaduse § 3 on vastuolus põhiseaduse §-ga 28 tagatud passiivse valimisõiguse, põhiseaduse §-s 76 sisalduva valimiste proportsionaalsuse põhimõttega ning „õiguse üldpõhimõtetega“ (st individuaalse süü põhimõttega), kuna eemaldatud saadikuid ei olnud ühegi kuriteo eest vastutusele võetud ega olnud neile esitatud ühtki süüdistust.¹⁴⁸⁶ Tartu linnavolikogu saadikud Johannes Unt ja teised viitasid Karl Einbundi seletusele Riigikogu ees, kui ta 1925. aasta veebruaris siseministrina toetas riigikorra kaitse seaduse vastuvõtmist. Einbund väitis toona, et saadikute tagandamiseks ei piisa organisatsiooni sulgemisest, vaid tuleb tuvastada konkreetsete saadikute või saadikurühma riigivastane tegevus.¹⁴⁸⁷

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Verhoustinski ja Klaassen, prokurör Luiga) jättis saadikute kaebused rahuldamata ning nõustus kohtu- ja siseministri esindajaga, et riigikorra kaitse seadus oli põhiseadusega kooskõlas. Kohus märkis: „Vabadus kui õiguslik mõte eeldab õiguslikku korda, millest ta üks osa on. Vabaduse õiguslik mõte ei tohi ennast lahti ütelda õiguslikust korrast, mis tema alus ja tema tugi on. Sellest lähtekohast välja minnes tuleb tunnustada, et Riigikorra kaitseseadus (RT 29/30 – 1925), mille sihiks on kaitsta Põhiseaduse § 1 tunnustatud riigikorda, mille järele Eesti on iseseisev, rippumata Vabariik, kus riigivõim on rahva käes, ei käi Põhiseaduse vastu“. Sellest järeldas kohus, et suletud organisatsiooniga seotud saadikud võis volikogudest eemaldada ning ka see oli kooskõlas põhiseadusega. Einbundi omaaegset tõlgendust kohus ei arvestanud, vaid luges selle ministri isiklikuks arvamuseks, mida Riigikogu enamus pealegi ei pooldanud.¹⁴⁸⁸

Selle otsusega lükkas Riigikohus jõuliselt tagasi omal ajal Riigikogus kõlanud üleskutsed, et rahvasaadikute passiivset valimisõigust ei tohi riivata formaalsel alusel (valimisnimekirja kuulumise tõttu), vaid tuleb kaaluda saadikurühma tegevuse seaduslikkust. Riigikogu tahte kohta tehtud kohtu järelalus on vaieldav – Riigikogu ei hääletanud Einbundi ettepanekut, vaid lükkas tagasi Einbundi seisukohaga ühtiva Oskar Gustavsoni ettepaneku, kuid tagasilükkamise põhjuseks võisid olla muud Gustavsoni ettepanekus sisaldunud muudatused (nt kordusvalimise künnise alandamine).¹⁴⁸⁹

Tööliste Maja kinnistu omaniku, Töölistmajade OÜ esindajad väitsid kaebuses Riigikohtule, et kolm suletud organisatsiooni moodustasid üürnikest vähemuse ning omanik ei teadnud midagi üürnike võimalikust ebaseaduslikust tegevusest ega saanud nende tegevust kontrollida. Kaebajad rõhutasid, et omanikku ei saa lugeda vastutavaks üürnike tegevuse eest ja omanikul puudus igasugune süü majas keelatud kirjanduse hoidmisel. Veel väideti, et sekvesteerimine oli ebaseaduslik, kuna seadus lubas sekvesteerida ainult

eesti proletariaadi võitlusest töölistmaja eest (Eesti Riiklik Kirjastus, 1961), 90–116; Ant, „EKP tegevus legaalse revolutsioonilise töölisajakirjanduse väljaandmisel aastail 1928–1930“, 52–53.

¹⁴⁸⁶ Karl Kingissepa jt kuupäevata kaebus, ERA.1356.2.196, 2–3.

¹⁴⁸⁷ Johannes Undi jt kaebus, 24.05.1930, ERA.1356.2.193, 2–3. Einbundi seletus, Riigikogu II koosseisu VII istungjärgu protokoll nr 194, 12.02.1925, 585.

¹⁴⁸⁸ RKAoo 21.10/07.11.1930 nr 669-II Karl Kingissepa jt valimiskaebuse asjas, ERA.1356.2.196, 25–29. Avaldatud „Nr 69“, *Riigikohtu otsused* (1931), 93–98. RKAoo 21.10/07.11.1930 nr 692-II Johannes Undi jt valimiskaebuse asjas, ERA.1356.2.193, 13–15p. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1930. a lahendatud küsimusi*, 123–26.

¹⁴⁸⁹ Vt Gustavsoni põhjendus ja ettepaneku sõnastus, Riigikogu II koosseisu VII istungjärgu protokoll nr 195, 12.02.1925, 611–613 ja 616–617.

tootmisettevõtteid sõjaolukorras riigikaitse vajadusteks ning üleüldse oli kaitseseisukord ebaseaduslik: „Praegusel ajal, kus riigiseisukord on stabiilne, ei saa juttu olla sõjaseisukorrast ei sisuliselt ei ka vormiliselt. Sisuliselt on väga vaieldav see õigus, mida administratiiv võimud praegusel, mitte sõja ajal, saavad sõjaseisukorra seaduse alusel kasutada ja vormiliselt ei ole see sõjaseisukord seaduslikkus korras ja seadusenõuetele vastavalt väljakuulutatud.“¹⁴⁹⁰ Kohtu- ja siseministri esindaja Johan Reinhold viitas kohtuistungil, et Tööliste Majas toimunud ebaseaduslik tegevus oli tuvastatud Karl Kingissepa jt valimiskaebuse asjas. Ta toonitas, et seadus (VÜKS § 23 lisa § 19 p 18) lubas meetmeid rakendada hädaohu vältimiseks (viitas seejuures Vene-Balti Laevatehase sekvestri asjale) ning süükküsimus ei omanud asja otsustamisel mingit tähtsust.¹⁴⁹¹

Töölismajade OÜ kaebuse jättis Riigikohus (sama koosseis ja prokurör) samuti rahuldamata. Kohus viitas taas Vene-Balti Laevatehase asjale ja tõdes esiteks, et kuna Tallinnas kehtis 1930. aasta aprillis kaitseseisukord, oli kohtu- ja siseministril õigus rakendada erakorralisi meetmeid, ning teiseks, et sõjaseisukord omas formaalset seaduse jõudu, kuna kaitseseisukorra oli kinnitanud Riigikogu. Riigikohus nõustus ministeeriumiga, et seaduse (VÜKS § 23 lisa § 19 p 18) järgi ei pidanud valdaja minetus kinnisvara valitsemisel olema kuritahtlik või kuritegelik, vaid seadus arvestas ainult minetuse objektiivsete tagajärgedega. Politseijuurduse materjalidele tuginedes luges Riigikohus sekvesteerimise põhjendatuks.¹⁴⁹² Kuigi kohus tunnustas siseministri avarat kaalutlusõigust, näis kohus kontrollivat ka kaevatud otsuse aluseks olnud asjaolusid.

3.4.9. Nudistide ühingu põhikirja kontroll (1932)

Ühinemisvabaduse kohtuliku kaitse hea näide on mittepoliitiline Eesti Vabakehakultuuri Ühingu kaasus. Kohtu- ja siseminister Anderkopp keeldus registreerimast nudistide ühingu põhikirja põhjendusega, et selle eesmärkide taotlemine on vastuolus üldiselt tunnustatud moraali ja heade kommetega ning et Vene heakorra ja julgeoleku seaduse § 325 kohustab politseid lõpetama kõik sugukõlvatusele ahvatlevad kogunemised.¹⁴⁹³ Keeldumise õigusliku alusena viidati ekslikult ühingute ja nende liitude seaduse §-le 10, tõenäoliselt peeti silmas § 11 (ühingu kriminaalseaduse vastane eesmärk või tegevus).

Nudistid kaebasid Riigikohtule, et minister on täiesti valesti mõistnud vabakehakultuuri (sks *Freikörperkultur*) liikumise eesmärgi ja vahendeid. Nad seletasid, et ministri viidatud heakorra ja julgeoleku seaduse sätte eesmärk on prostitutsiooni vastu võitlemine, vabakehakultuur taunib samuti prostitutsiooni levikut, ühingu selged reeglid rikkumiste ärahoidmiseks, muu hulgas on ühingu üritused alkoholivabad ning perekonnaelu kaitseks võetakse abikaasasid ühingusse ainult koos või siis teise abikaasa nõusolekul.¹⁴⁹⁴

¹⁴⁹⁰ Gustav Mollarti ja Joosep Kitse kaebus, 23.05.1930, ERA.1356.2.10617, 2–3.

¹⁴⁹¹ Kohtuistungil protokoll, 21.10.1930, ERA.1356.2.10617, 11–11p.

¹⁴⁹² RKA00 21.10/07.11.1930 nr 681-II Tööliste Maja sekvestri asjas, ERA.1356.2.10617, 13–14p. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1930. a lahendatud küsimusi*, 171–73. Marelle Leppik toob ekslikult selle kaase riigikorra kaitse seaduse rakendamise näiteks. Tegelikult rakendati erakorralisi piiranguid. Leppik, „Esimesi märke põhiseaduslikkuse kohtulikust järelevalvest“, 189.

¹⁴⁹³ Kohtu- ja siseministri 25.08.1932 otsus, ERA.14.10.952, 4.

¹⁴⁹⁴ Erich Differti jt kaebus, 23.09.1932, ERA.1356.2.2529, 3–5. Vaidluse kajastust ajakirjanduses vt nt „Alastikultuur läheb riigikohtu“, Kaja nr 210, 06.09.1932, 3.

Ministeeriumi esindaja Johan Reinhold väitis, et alastikultuur häirib ühiskonna enamust, provotseerib tarbetult teisi ühiskonnaliikmeid ja üleüldse, Eesti ei tarvitse kõiges eeskuju võtta Lääne-Euroopast. Kaebajate esindaja advokaat Eduard Soom arvas vastu, et ühiskonna enamuse arvamus moraalist ei peaks piirama põhivabaduste teostamist. Ta tõi näiteks, et ühiskonna enamus on tõenäoliselt vastu ka noorsotsialistide ühingute registreerimisele või et kui kunagi kirjanik August Gailit kirjutas Jumal väikese tähega, tekitas see skandaali, kuid paarkümmend aastat hiljem on riik ja kirik lahutatud ja vaated muutunud.¹⁴⁹⁵ Noorsotsialistid võisid oma väljakutsuva käitumise ja sisetülidega tunda korralikele kodanikele talumatud ja seetõttu sobisid advokaadile näiteks.¹⁴⁹⁶ Jumalateotusest rääkides viitas Soom tõenäoliselt 1910. aastal ilmunud Gailiti sümbolistlikule esikromaanile „Kui päike läheb looja“.

Prokurör Luiga soovitas kaebuse rahuldada, sest ühingu registreerimisel ei saanud teha oletusi ühingu tulevase tegevuse ebaseaduslikkuse kohta. Ta tõi näiteks, et sellisel juhul ei saaks asutada kaardimänguklubi, sest klubis võidakse äkki harrastada hasartmänge.¹⁴⁹⁷ Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Verhoustinski ja Klaassen) rahuldaskaubuse ja registreeris ühingu. Kohus juhtis esmalt tähelepanu sellele, et heakorra ja julgeoleku seaduse § 325 käib ainult kogunemiste, mitte ühingute kohta. Teiseks ei nähtunud kohtu hinnangul ühingu põhikirjast, et ühing taotles sugukõlvatuid eesmärke või et ühingu eesmärkide taotlemise viisid olid ebaseaduslikud. Kohus nõustus prokuröriga, et kui ühingu tegevus osutub siiski seadusvastaseks, on võimalik ühing sulgeda.¹⁴⁹⁸

Riigikohtu toetusele vaatamata oli nudistide liikumine paljudele vastukarva. Juba mõni aasta hiljem soovitas haridusminister Nikolai Kann siseministril ühing sulgeda.¹⁴⁹⁹ Ühingat sel korral ei suletud, vaid selle tegevus hääbus 1937. aastaks liikmete vähesuse tõttu.¹⁵⁰⁰

3.4.10. Vabadussõjalaste ühingute sulgemised (1933 ja 1934)

1932. aasta novembri lõpus ilmus Tallinna Isamaalise Ühingu väljaande Isamaa erinumbris („eritelegrammis“) artikkel „Kui erakondlik ajakirjandus võimutseb...“. Selles süüdistati käre das toonis erakondi, mõnd kodanikeühendust ja Päevalehte ebaausas kombineerimises vabadussõjalaste põhiseaduse eelnõu vastu ning ähvardati selle eest rahva pahameelega. Erinumbri esilehel oli suures kirjas „Sõda erakondadele ja nende sabarakkudele: Rahvuslikule klubile, lahinguvendadele ja teistele rahvaalgatuse vägistajatele. Ainult vabadussõjalaste põhiseaduse kava on rahvaalgatatud ja on täiuslik! Kõik teised kavad ja petitsioonid on erakondade seipitsetud selleks, et vabadussõjalaste algatust nurja ajada!“¹⁵⁰¹ Artikli autor Villem Tikk oli ühtlasi Isamaa vastutav väljaandja ja

¹⁴⁹⁵ Kohtuistungi protokoll, 25.10.1932, ERA.1356.2.2529, 35–36p.

¹⁴⁹⁶ Sotsiaaldemokraatide noorteorganisatsiooni tegevuse kohta vt N. „Noorsotsialismi läbikäiguhoov“, Vaba Maa nr 109, 10.05.1932, 4. Kommunistide katsete kohta noorsotsialistide liikumist oma kontrolli alla saada vt Tammela, *Isikulooline perspektiiv Eestimaa Kommunistliku Partei ajaloos 1920–1940*, 282–313.

¹⁴⁹⁷ Kohtuistungi protokoll, 25.10.1932, ERA.1356.2.2529, 35–36p.

¹⁴⁹⁸ RKA00 25.10/01.11.1932 nr 1002-II Eesti Vabakehakultuuri Ühingu (nudistide) asjas, ERA.1356.2.2529, 38–38p.

¹⁴⁹⁹ Vt „Alastikultuurile tehakse lõpp“, Sakala nr 82, 18.07.1934, 1.

¹⁵⁰⁰ Ühingu viimase juhataja Hans Tsirki vastus likvideerimiskomisjonile, 04.05.1940, ERA.27.3.3989, 5.

¹⁵⁰¹ Isamaa eritelegramm nr 39, 27.11.1932, ERA.1357.3.656, II.21.

isamaalise ühingu üks asutajaid.¹⁵⁰² Tiku raevu põhjustas asjaolu, et vabadussõjalaste põhiseaduse eelnõu Riigikogule esitamise järel alustasid erakonnad ja muud ühendused kiirkorras oma eelnõu väljatöötamist vabadussõjalaste edestamiseks.¹⁵⁰³

Korrakaitstjate arvates kihutas Tikk artiklis rahvast üles kehtivat riigikorda kukutama. Politsei konfiskeeris väljaande tiraaži (TrS § 15 p 2 ja VKrKpS § 1213¹⁰), Tallinna-Haapsalu rahukogu kinnitas konfiskeerimise ja peatas lehe väljaandmise (TrS § 16 ja VKrKpS § 1213¹⁸).¹⁵⁰⁴ Tikk anti kohtu alla kirjutisega mässule või kehtiva riigikorra vägivaldsele kukutamisele õhutamise eest (UNS § 129 p 1 ja 2).¹⁵⁰⁵

Eelnevale lisaks sulges kohtu- ja siseminister Anderkopp ühingute ja nende liitude seaduse § 11 alusel Tallinna Isamaalise Ühingu ühes kõigi osakondadega ning arestis ühingu vara. Otsuse põhjenduse järgi ähvardas ühingu tegevus avalikku julgeolekut ja rahu sellega, et ühingu juhatuse otsusel avaldati ühingu ajalehe erinumber, milles kutsuti rahvast üles vägivaldsele riigikorra kukutamisele.¹⁵⁰⁶ Põhjendustes viidati ka Tallinna-Haapsalu rahukogu konfiskeerimisotsusele.

Ühingu sulgemise peale Riigikohtusse pöördunud ühingu liikmed väitsid, et ühing ei peaks vastutama ajalehe tegevuse eest, juhatuse ei kontrollinud ajalehe sisu ning lehe erinumber avaldati puhtalt majanduslikel kaalutlustel.¹⁵⁰⁷ Majanduslike kaalutluste all võidi mõelda reklaamitulu teenimist (üle poole konfiskeeritud lehest moodustasid reklaamid).

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Taevere ja Välbe, prokurör Luiga) jättis kaebuse rahuldamata. Kohus nõustus, et Tiku artiklis kutsuti rahvast üles vägivaldsele riigikorra kukutamisele. Kohtu arvates vastutas erinumbri avaldamise otsustanud juhatuse ajalehe tegevuse eest sõltumata otsuse motiividest ja numbri sisust teadmisest.¹⁵⁰⁸ Riigikohtu kasutada oli politsei juurdlustoimik ja seega andis kohus hinnangu ajalehe sisule. Kriminaalkohtu hinnang Tiku tegevusele kujunes hiljem aga teistsuguseks – Tikk mõisteti mässule õhutamise süüdistuses õigeks ja artikkel kvalifitseeriti ümber Riigikogu suhtes jultunud lugupidamatuse avaldamiseks (UNS § 128). Kriminaalkohtu arvates teotati Riigikogu väljenditega „pole kahtlust, et 100 pealisel elukutseliste kombinatsiooni meistrite kogul“ ja „kas see sahkerdajate jõuk Toompeal siis veel polegi laiali aetud“.¹⁵⁰⁹ Kohtute hinnangute erinevus ei tähenda tingimata halduskohtu eksimist. Kriminaalkohtu arvates pandi artikliga siiski toime kuritegu (olguigi mässule õhutamise vähem ohtlik) ja haldusvõimul oli kaalutlusõigus sunnimeetmete rakendamisel.

¹⁵⁰² Eesti Isamaalise Ühingu tegevuse kohta vt lähemalt Graf, *Parteid Eesti Vabariigis 1918–1934*, 281–82.

¹⁵⁰³ Põhiseaduse muudatuste menetlemise kohta 1932. aasta lõpus vt lähemalt Marandi, *Must-valge lipu all* (1991), 217–22; Edgar Talvik, *Legaalsuse põhimõte Eesti Vabariigi põhiseaduse tekkimises, muutmistes ja muutmiskavades* (Tartu Ülikool, 1991), 41 ja 44–45; Valge, *Eesti parlament 1917–1940*, 355–66.

¹⁵⁰⁴ Tallinna-Harju prefekti 30.11.1932 määrus nr 1585-b, ERA.1357.3.656, II.20. Tallinna-Haapsalu rahukogu 01.12.1932 määrus, ERA.1357.3.656, II.18.

¹⁵⁰⁵ Villem Tiku süüdistusakt, 05.12.1932, ERA.1357.3.656, I.4–4p.

¹⁵⁰⁶ Kohtu- ja siseministri 01.12.1932 otsus nr 1315, ERA.14.2.42, 51. „Isamaaline ühing“ suleti“, Postimees nr 284, 03.12.1932, I.

¹⁵⁰⁷ Jaan Reinbachi jt kaebus, 30.12.1932, ERA.1356.2.2619, 4–4p.

¹⁵⁰⁸ RKA00 14.02.1933 nr 416-II Tallinna Isamaalise Ühingu asjas, ERA.1356.2.2619, 7–7p.

¹⁵⁰⁹ Tallinna-Haapsalu rahukogu 01.04.1933 otsus, ERA.1357.3.656, I.44–45. Kohtupalati 16.02.1934 otsus, ERA.32.3.144, 37–38p. RKK00 03.05.1934 nr 359 Villem Tiku süüasjas, ERA.1356.4.221, 7–7p.

1933. aasta juunis, paar päeva pärast nn Vanemuise mürglit (vt eespool 1.5.3.3) sulges kohtu- ja siseminister Vladimir Rooberg Tartu vabadussõjalaste liidu koos kõigi osakondadega ja arestis ühingu vara. Sulgemise aluseks oli ühingute ja nende liitude seaduse § 11 ning põhjendus see, et ühingu tegevus ähvardab avalikku julgeolekut ja rahu. Otsuses kirjeldati vabadussõjalaste tegevust Vanemuise saalis ja hiljem tänaval ning täheledatai, et üleskutse koosolekule ilmuda tegi vabadussõjalaste organisatsiooni juhatus.¹⁵¹⁰

Kaebuses Riigikohtule eitasid vabadussõjalaste Tartu juhid õigusrikkumisteks üleskutse tegemist. Nad rõhutasid, et ühing ei peaks vastutama selle üksikute liikmete tegevuse eest.¹⁵¹¹ Kaebajate advokaadid Grau ja Ferdinand Karlson väitsid kohtule, et ühinguid võib sulgeda vaid siis, kui ühing on süüdlane oma tervikus ning viitasid Riigikohtu otsusele Tartu Metallitöölise Ühisuse II asjas (1927). Nende väitel olevat ühingu juhatus nõudnud liikmetelt õiguskäitumist. Nad tõid esile asjaolu, et kinni peetud demonstrantide seas oli ka muude organisatsioonide liikmeid. Prokurör Luud arvas, et kohus ei saa hinnata ministri kaalutusotsust ühingu sulgemise aluste piisavuse kohta ja soovitas jätta kaebuse rahuldamata.¹⁵¹²

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Palvadre ja Klaassen) rahuldaski kaebuse ja tunnistas ministri sulgemisotsuse kehtetuks. Kohus nentis, et avalikust koosolekust osavõttu ning vaikiva protestina lahkumise soovitamist või isegi selleks kohustamist ei saa lugeda avalikku julgeolekut ja rahu ähvardavaks. Kaaluka asjaoluna tõi kohus välja, et vabadussõjalaste Tartu ühingu juhatus kutsus üles koosolekul korralikult käituma ning olevat ise palunud politseid koosolekult kõrvaldada rahu rikkuvad ühingu liikmed. Riigikohus nõustus kaebajatega, et kuigi üksikud liikmed juhtorganite soovi ja korralduse vastaselt korra- ja rahu riikkumistest osa võtsid, vastutab iga liige oma tegude eest isiklikult ning nende eest ei saa vastutavaks teha ühingut kui tervikut.¹⁵¹³ Riigikohtu otsus on kaebajate suhtes silmatorkavalt sõbralik. Kohus ei piirdunud kaevatud haldusakti formaalse õiguspärasuse kontrolliga, vaid jõudis lahendini haldusakti andmise asjaolusid hinnates.

Sama aasta augustis, Jaan Tõnissoni valitsuse poolt üleriigilise kaitseseisukorra väljakuulutamise päeval keelas sisekaitse ülemana tegutsev kohtu- ja siseminister Rooberg Eesti Noorsotsialistliku Liidu, Eesti Sotsialistliku Töölise Partei võimlemisrühmade, Eesti Vabadussõjalaste Keskliidu, vabadussõjalaste kohalike ühingute, Üleriikliku Vabadussõjalaste Ühenduse, Põhja-Kütlide leegionide ning Demokraatlike Liinisõdurite ühenduse ja kõigi nende osakondade tegevuse ning arestis loetletud ühingute varad. Kaitseseisukorra seaduse § 9 p 12 ja sisekaitse ülemasundmääruse nr 9 alusel antud otsuse põhjenduses märgiti, et „viimastel aastatel on asutatud korra hoidmise põhjendusel või ettekäändel, samuti ka üldpoliitiliste sihtide taotlemiseks rühmi ja organisatsioone, kelle liikmed kannavad mundrit või muid eraldusmärke ning alluvad erilisele distsipliinile“. Edasi tõdeti, et keelustatud organisatsioonid on just sellised, nad on omavahel vaenujalal, nende vahel toimuvad kokkupõrked ja kõik see kokku tekitab ühiskondlikku ärevust ja ähvardab ühiskondlikku julgeolekut. Otsuses toonitati eraldi, et

¹⁵¹⁰ Kohtu- ja siseministri 03.06.1933 otsus nr 40, ERA.1356.2.2629, 7. Sünnimuse kajastust ajakirjanduses vt „Mürgel riigivanema kõnekoosolekul Tartus“, Päevaleht nr 150, 03.06.1933, 2. Koosolekut ja sellele järgnevat sünnimust on käsitlenud ka Marandi, *Must-valge lipu all* (1991), 264–65.

¹⁵¹¹ Eduard Kubbo jt kuupäevata kaebus, ERA.1356.2.2629, 3–3p.

¹⁵¹² Kohtuistung protokoll, 06.10.1933, ERA.1356.2.2629, 22–23p.

¹⁵¹³ RKAOo 06.10.1933 nr 710-II Tartu vabadussõjalaste liidu asjas, ERA.1356.2.2629, 25–26. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1933. ja 1934. a lahendatud küsimusi*, 280.

avaliku korra hoidmine on Vabariigi Valitsuse, mitte eraorganisatsioonide ülesanne.¹⁵¹⁴ Demokraatlik liinisõdurite ühendus (kutsuti ka „joonassõduriteks“) oli seotud sotsiaaldemokraatide ning Põhja-Küttide leegion asunike erakonnaga.¹⁵¹⁵ Üleriikliku Vabadussõjalaste Ühenduse asutasid Põllumeeste Kogudega seotud Vabadussõja veteranid vastu kaaluks vabadussõjalaste liidule.¹⁵¹⁶

Riigikohtule esitasid kaebused Vabadussõjalaste Keskliidu, Tallinna ja veel seitsme vabadussõjalaste kohaliku ühingu ning Üleriikliku Vabadussõjalaste Ühenduse esindajad. Tallinna ühingu esindaja Artur Sirk väitis kaebuses, et kaitseseisukorra seaduse §-st 9 ei tulene sisekaitse ülemä õigust sulgeda mittetulundusühinguid ega ka anda sundmäärusi, mis võimaldaks mittetulundusühingute sulgemist. Sisekaitse ülem olevat seega sundmäärusega nr 9 volitanud iseennast seadusvastaselt. Sirk eitas vabadussõjalaste korrapidajatele avaliku korra järelevalve panemist ja leidis, et kui teised organisatsioonid vaenavad vabadussõjalasi, pole see põhjus vabadussõjalaste tegevuse piiramiseks. Viimaks juhtis Sirk tähelepanu ebavõrdsele kohtlemisele: sotsiaaldemokraatidel keelati vaid võimlemisrühmade tegevus, kuid erakonda ei suletud. Samamoodi võinuks tema sõnul keelata vaid vabadussõjalaste korrapidajarühmad.¹⁵¹⁷ Keskliidu nimel esitas Sirk kohtule samad argumendid ning lisas, et keskliit ei ole mingeid mundrikandjaid organiseerinud ja isegi kui seda on teinud mõni kohalik ühing, ei vastuta selle eest keskliit.¹⁵¹⁸ Teiste kohalike ühingute pöördumised kopeerisid valdavalt Sirki kaebusi.

Üleriikliku Vabadussõjalaste Ühenduse esindajad Jaan Soots, Tõnis Kind (Kint) ja Johan Holberg kurtsid, et nende ühing on suletud eksituse tõttu. Nad väitsid, et ühendus on pidanud üksnes kolm sõjaajaloo teematist loengut ja sellel pole mingeid mundrikandjaid rühmi.¹⁵¹⁹

Sulgemisotsuse toime ei piirdunud kaitseseisukorra kestusega. Oktoobris üleriigilise kaitseseisukorra lõpetamise järel ei tõtanud sisekaitse ülem otsust kehtetuks tunnistama. Mõningase viivituse järel asus ta seisukohale, et suletud organisatsioonid võivad tegevust jätkata piirkondades, kus enam ei olnud kaitseseisukorda.¹⁵²⁰ Vabadussõjalasi see ei rahuldanud ja nad asutasid uue, tugevama keskvõimuga organisatsiooni, Eesti Vabadussõjalaste Liidu (edaspidi: EVL).¹⁵²¹ Novembri lõpus muutis sisekaitse ülem sulgemisotsust ja lubas Üleriiklikul Vabadussõjalaste Ühendusel taas tegutseda.¹⁵²² Detsembri algusesse määratud Riigikohtu istungi eel võttis enamus vabadussõjalaste organisatsioone

¹⁵¹⁴ Sisekaitse ülemä 11.08.1933 otsus nr 1193-p, ERA.1356.2.2617, 5. Ajakirjandusele antud Roobergi põhjendust vt „Kohtu-siseministri seletus ajakirjanikkudele“, Postimees nr 188, 13.08.1933, 1.

¹⁵¹⁵ Vastavate seoste kohta vt nt „Joonassõdurlike provokaatorite pihtimus „Rahva Sõna“ veergudel“, Päevaleht nr 339, 12.12.1931, 3; „Suurpõllumeeste kogudel peenike peos“, Maaleht nr 89, 01.08.1933, 3; samuti samuti Marandi, *Must-valge lipu all* (1991), 307 (viide 3).

¹⁵¹⁶ Vt „Vabadussõjalased ei taha olla hitlerlaste sabarakud“, Teataja nr 50, 29.04.1933, 4.

¹⁵¹⁷ Artur Sirki kaebus, 09.09.1933, ERA.1356.2.2617, 3–3p.

¹⁵¹⁸ Artur Sirki kaebus, 09.09.1933, ERA.1356.2.2527, 3–3p.

¹⁵¹⁹ Jaan Sootsi jt kaebus, 25.08.1933, ERA.1356.2.2671, 3.

¹⁵²⁰ Sisekaitse ülem Riigikohtu administratiivosakonnale, 21.11.1933, ERA.1356.2.2642, 6.

¹⁵²¹ Vt „Vabadussõjalaste üleriiklik kongress kutsutakse kokku“, Postimees nr 292, 26.10.1933, 1. Vabadussõjalaste uue organisatsiooni käivitamise ja selle ülesehituse kohta vt lähemalt Marandi, *Must-valge lipu all* (1991), 307 ja 321–33.

¹⁵²² Sisekaitse ülemä 30.11.1933 otsus nr 117, ERA.1356.2.2671, 10. Kuulduste järgi lubati ka asunike Põhja-Küttidel uuesti tegutseda. Marandi, *Must-valge lipu all* (1991), 307 ja 320 (viide 137).

kaebused tagasi ning Riigikohus neid kaebusi läbi ei vaadanud.¹⁵²³ Kaebust ei võtnud tagasi Paide vabadussõjalaste liit ja Üleriiklik Vabadussõjalaste Ühendus. Nende asjas lõpetas Riigikohus menetluse administratiivkohtu korra § 25 alusel põhjendusega, et kaebuse alus on ära langenud. Paide ühingu kohta märkis kohus, et pärast kaitseseisukorra osalist kaotamist on sel õigus oma tegevust jätkata.¹⁵²⁴ Seega jäi sundmääruse nr 9 seaduslikkus sel korral kohtulikult kontrollimata.

1934. aasta märtsipöörde päeval sulges kaitseväge ülemjuhataja Johan Laidoner kaitseseisukorra seaduse § 7 ja § 9 p 12 ning sundmääruse nr 9 § 2 alusel kaitseseisukorra kestuseks EVL ühes osakondadega ja Rahvusliku Kultuur-Klubi ning arestis nende vara põhjendusega, et need ühingud on „arendanud organiseerimist ja kihutustööd, mis sihitud Põhiseadusega maksmapandud riigi- ja ühiskondliku korra vastu ja on hädaohtlik üldisele rahule ja ühiskondlikule julgeolekule“. Otsuse pealkirjaks oli „Sisekaitse ülema otsus nr 2526/519“ ning Laidoneri tiitliks märgitud „kaitseväge ülemjuhataja, sisekaitse ülema kohustes“.¹⁵²⁵

Rahvusliku Kultuur-Klubi tegevusest ega sulgemise põhjusest ei ole eriti teada. Klubi asutati 1933. aasta mais, selle registreerimist taotlesid Harry Busch, Georg Järveküll ja August Kook, kes volitasid registreerimist korraldama Villem Danieli.¹⁵²⁶ Klubi sulgemist ei ole Laidoneri otsuses eraldi põhjendatud. Võib oletada, et Laidoner pidas klubi vabadussõjalaste variorganisatsiooniks.

Rahvusliku Kultuur-Klubi liige advokaat Otto Leesment vaidlustas klubi sulgemise Riigikohtus. Leesment heitis ette otsuses põhjenduste puudumist ja rõhutas, et ühe organisatsiooni sulgemine ei saa olla põhjuseks teise organisatsiooni sulgemisele. Ta väitis, et klubil puudub otsene seos EVL-ga ja eitas seadusvastast tegevust – klubi olevat ainult korraldanud ettekandekoosolekuid oma liikmetele ja mingeid poliitilisi kõnesid ei peetud.¹⁵²⁷ Seega toetus Leesment muu hulgas individuaalse süü põhimõttele, aga ta ei kasutanud Artur Sirki 1933. aasta kaebuste argumenti, et kaitseseisukorra seaduses puudus alus mittetulundusühingute erakorraliseks sulgemiseks ja puuduva volitusnormi tõttu ei saanud alust tuletada sundmääruse nr 9 §-st 2. Samuti ei kasutanud ta ajakirjanduses kõlanud väidet, et Laidoneri ametisse nimetamine võis sõjaolukorra puudumise tõttu olla vastuolus põhiseaduse §-ga 80 ja kaitseseisukorra seaduse §-ga 7 (vt eespool 1.5.2.4 ja 1.5.3.5).

Laidoneri vastuväited olid täpselt samad, mis Võitluse sulgemise asjades (vt eespool 3.2.7) ning sarnaselt viimastega jättis Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Palvadre ja Taevere, prokurör Luud) kohtul pädevuse puudumise tõttu Leesmendi kaebuse läbi

¹⁵²³ Nt Artur Sirki 04.12.1933 taotlus, ERA.1356.2.2617, 9. RKAoo 05.12.1933 nr 816-II Tallinna vabadussõjalaste liidu asjas, ERA.1356.2.2617, 11.

¹⁵²⁴ RKAoo 05.12.1933 nr 837-II Paide vabadussõjalaste liidu asjas, ERA.1356.2.2582, 12. RKAoo 05.12.1933 nr 817-II Üleriikliku Vabadussõjalaste Ühenduse asjas, ERA.1356.2.2671, 13.

¹⁵²⁵ Sisekaitse ülema 12.03.1934 otsus nr 2526/519, ERA.1356.2.2596, 5. See ja muud kaitseseisukorra aktid avaldati ka ajalehtedes, nt „Sisekaitse ülema otsus Vabadussõjalaste Liidu sulgemiseks“, Päevaleht nr 72, 14.03.1934, 3.

¹⁵²⁶ Klubi asutajate kuupäevata avaldus ja sellele lisatud põhikiri, ERA.14.11.83, 1–3. Kohtu- ja sise-ministri resolutsioon, 13.05.1933, ERA.14.11.83, 4. Arstid Kook, Busch ja Järveküll ning jurist Daniel olid aktiivsed vabadussõjalased.

¹⁵²⁷ Otto Leesmendi kaebus, 12.04.1934, ERA.1356.2.2596, 3–3p.

vaatamata.¹⁵²⁸ Sulgemisotsuse õigusliku aluse kontrollimine olnuks võimalik ainult kaebuse sisulisel läbivaatamisel, see aga eeldas kohturiigi põhimõttele tuginedes kohtu pädevuse piirangu (KSS § 8 lg 2) põhiseadusvastaseks tunnistamist.

Kümme päeva pärast märtsipööret otsustas kohtu- ja siseminister Müller sulgeda EVL koos osakondadega, samuti Vabadussõjalaste Rahvaliidumise ning nende ühingute vara arestida.¹⁵²⁹ Samal päeval tegi Müller veel otsuse vabadussõjalaste eemaldamise kohta kohalikest volikogudest.¹⁵³⁰ Mõlema haldusakti aluseks olid riigikorra kaitse seaduse §-d 1–3. Ühingute sulgemise otsus oli erinevalt senisest praktikast väga põhjalikult motiveeritud. Selles väideti, et ühingute „tegutsemises avaldus püüdmine vägivaldselt muuta Eesti Vabariigis põhiseadusega maksma pandud riigi-, samuti olemasolevat ühiskondlikku korda“ ning toodi näiteid, kuidas vabadussõjalased olid loonud põhikirjalise organisatsiooni kõrvale juhiprintsiibil¹⁵³¹ toimiva olemuslikult militaarse organisatsiooni. Samuti väideti otsuses, et liikumise juhtide poliitiliseks taotluseks oli vajadusel vägivalda abil riigis autoritaarse riigikorra kehtestamine. Saadikute volikogudest eemaldamise põhjenduseks oli üksnes vabadussõjalaste ühingute sulgemine. Viimase otsuse tulemusel arvati linnavolikogudest välja kokku 34%, alevivolikogudest 16% ja vallavolikogudest 13% saadikute. Tallinnas, Tartus, Narvas ja Nõmmel, kus arvati välja üle 30% linnavolikogu liikmetest, nimetas linnapea edaspidi ametisse Vabariigi Valitsus.¹⁵³²

Tekib küsimus, miks suleti EVL kaks korda kahel erineval õiguslikul alusel. Võimude poolt ajakirjandusele antud põhjenduse järgi oli Laidoneri otsusega erakorraline sulgemine ajutise iseloomuga. Kuna vahepealne politseijuurdlus olevat tuvastanud, et vabadussõjalaste organisatsioonid on riigikorrale ja julgeolekule püsivalt ohtlikud, ilmnes alus ühingute sundlõpetamiseks.¹⁵³³ Rein Marandi on pakkunud topeltsulgemisele kaks põhjust: esiteks nõustub ta William Tomingasega, et Laidoneri otsus polnud seaduslik, sest Laidoner ise oli ametisse nimetatud ebaseaduslikult ning teiseks märgib Marandi, et riigikorra kaitse seadusele tuginemine võimaldas eemaldada vabadussõjalased kohalikest volikogudest.¹⁵³⁴ Kolmandana võib lisada eespool (1.5.6) käsitletud suundmääruse nr 9 küsitava seaduslikkuse. Võimude ja Marandi teine põhjendus tunduvad igati usutavad ja on tugeva õigusliku alusega – riigikorra kaitse seadus võimaldas ühinged halduskorras jäädavalt sulgeda ning sulgemise põhjendused kõlbasid ka volinike eemaldamiseks. Marandi esimene ja siin toodud kolmas põhjus võisid, aga ei pruukinud mõjutada teistkordset sulgemist – valitsus näis olevat üsna kindel oma tegevuse seaduslikkuses.

¹⁵²⁸ Kaitsevägede ülemjuhataja Riigikohtule, 18.04.1934, ERA.1356.2.2596, 2. RKA00 25.04.1934 nr 495-II Rahvusliku Kultuur-Klubi asjas, ERA.1356.2.2596, 7–7p. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1933. ja 1934. a lahendatud küsimusi*, 13 ja 57.

¹⁵²⁹ Siseministri 22.03.1934 otsus nr 2387, RT 22.03.1934, 26, 201.

¹⁵³⁰ Siseministri 22.03.1934 otsus nr 2388, RT 22.03.1934, 26, 202.

¹⁵³¹ Juhiprintsiibi selgitust kaasaegses ajakirjanduses ja kirjanduses vt nt E[duard] Tennmann, „Juhi printsiip“, *Herold* nr 2, 08.01.1933, 2 ja 4; L[aaman], „Selgust poliitilistesse mõistetes“, *Vaba Maa* nr 7, 08.01.1935, 2; Eduard Laaman, „Saksa rahvussotsialismi areng (1938)“, *Jutustusi endisest Euroopast* (Ilmamaa, 2011), 314–15.

¹⁵³² Vt „916 vabsi volikogudest välja“, *Kaja* nr 72, 25.03.1934, 1; „Missugustel kaalutlustel loodi uued linnavalitsused“, *Maa Hääl* nr 48, 28.04.1934, 5.

¹⁵³³ Vt „Vabadussõjalaste liidud“ jäädavalt suletud“, *Postimees* nr 82, 24.03.1934, 1.

¹⁵³⁴ Marandi, *Must-valge lipu all* (1991), 435. Viidatud Tominga väide, Tomingas, *Vaikiv ajastu Eestis (1961)*, 131.

Ühingute sulgemise otsuse peale esitasid Riigikohtule kaebused EVL Tallinna osakonna liige Harry Busch ja Vabadussõjalaste Rahvaliidumise asutajaliige Oskar Enkelberg. Saadikute volikogudest eemaldamise otsuse peale esitasid kaebused Tallinna volikogu liige Ado Ilves ning Tartu linnavolinikud Hugo Vihalem, Hugo-August Treial, Ferdinand Karlson ja Nikolai Schmidt.

Kõik kaebajad eitasid suletud ühingute ebaseaduslikke eesmärke ja tegevust. Buschi väitel oli EVL taotlenud riigikorra muutmist üksnes seaduslike vahenditega – uue põhiseaduse väljatöötamise ja vastuvõtmisega rahvahääletusel – ning pärast põhiseaduse muudatuste vastuvõtmist olevat vabadussõjalaste taotlus olnud põhiseaduse eesmärgipärane rakendamine. Olnuks vabadussõjalastel soov vägivaldselt riigikorda muuta, saanuks Buschi sõnul seda teha ka põhiseadust muutmata ja kulutamata kolme aasta kestel ressursse poliitilisele võitlusele teiste erakondadega. Ta selgitas veel, et põhiseaduse muutmise eesmärk oli väärnähetega ja pahede kõrvaldamine riigielust, poliitilise korrupsiooni ja Riigikogus nn lehmakauplemise kaotamine.¹⁵³⁵

Kohtu- ja siseminister Müller nimetas vastuses Buschi kaebusest suuremat osa „meeleolulisteks arutlusteks“, mis ei vääri vastuvaidlemist ja mida kohus ei peaks üldse hindama. Sisuliselt vaidles minister vastu Buschi väitele, et üksikisikute ebaseaduslikku tegevust ei saa omistada organisatsioonile. Minister tõi politseiuurimise senistele tulemustele viidates konkreetseid vägivaldaga ähvardamise näiteid paljude osakondade (Laimjala, Peri, Helme, Ropka, Valguta, Krabi, Valga, Sootaga ja Tartu) juhtide või aktivistide poolt ning tõdes, et nende geograafiliselt lai ulatus ning sage kõlamine just juhtivate tegelaste suust osutab EVL kui terviku ebaseaduslikele eesmärkidele.¹⁵³⁶

Enkelberg märkis oma kaebuses, et ministri otsuses oli põhjendatud vaid EVL keelustamist, kuid Vabadussõjalaste Rahvaliidumise keelustamise otsus on motiveerimata. Ta selgitas, et rahvaliidumine oli parteidest sõltumatu organisatsioon, mis oli alles äsja asutatud ja mille sisuline tegevus polnud veel alanudki. Ta lükkas ümber otsuses sisalduva väite, nagu oleks rahvaliidumise asutanud EVL, ja tõi esile, et asutajateks oli kolm eraisikut, kellest kaebaja oli parteitu ega kuulunud ka EVL-i.¹⁵³⁷

Enkelbergi kaebusele vastas kohtu- ja siseminister, et rahvaliidumine on vabadussõjalaste liiduga tihedalt seotud ning viimasel ajal on liit korraldanud suurema osa oma üritustest rahvaliidumise nime all. Rahvaliidumine asutati vabadussõjalaste liikumise nimetuse kaitseks, samuti eesmärgil olla kätteorganisatsioon EVL-le, kui viimane peaks suletama. Ühingute, seltside ja rühmituste eesmärgid avalduvad nende liikmete tegevuses ning ministri arvates oli piisavalt tõendatud, et EVL liikmete tegevus kogumis, samuti liidu organisatsiooni ülesehitus ja tegevuse taktika andsid tunnistust liidu kui organisatsiooni ebaseaduslikest eesmärkidest; rahvaliidumine EVL abi- ja kätteorganisatsioonina ei vajanudki iseseisvat juhatust – tema juhatuseks oli vabadussõjalaste liidu keskjuhatuse, kes vajaduse korral kasutas rahvaliidumise nimetust.¹⁵³⁸

Vabadussõjalaste Rahvaliidumise nimekirjas Tallinna volikokku valitud Ilves eitas samuti rahvaliidumise seost EVL-ga. Ta toonitas, et EVL üksikute liikmete riigikorraldustest väljaütlemisi ei saa omistada liidule ja veel vähem rahvaliidumisele.¹⁵³⁹ Kohtuistungil märkis Ilvese esindaja advokaat Karlson, et valimisõiguse piiramine oli

¹⁵³⁵ Harry Buschi kaebus, 27.03.1934, ERA.1356.2.2528, 4–4p.

¹⁵³⁶ Kohtu- ja siseminister Riigikohtule, 31.03.1934, ERA.1356.2.2528, 2–3p.

¹⁵³⁷ Oskar Enkelbergi kaebus, 26.03.1934, ERA.1356.2.2648, 4–5.

¹⁵³⁸ Kohtu- ja siseminister Riigikohtule, 31.03.1934, ERA.1356.2.2648, 2–3p.

¹⁵³⁹ Ado Ilvese kuupäevata kaebus, ERA.1356.2.192, 3.

vastuolus põhiseadusega ja viitas seejuures Artur-Tõeleid Kliimanni ajakirjas Õigus väljendatud arvamusele, et kodanike hääleõigus on põhiseaduse järku põhiõigus, mida ei saa piirata isegi kaitseseisukorra tingimustes.¹⁵⁴⁰ Vihalem ja teised tartlased väitsid, et Vabadussõjalaste Rahvaliidumise oli uus organisatsioon, mis taotles ainult legaalseid eesmärgi ja mille nimekirjast valitud Tartu volikogu saadikud ei olnud oma tegevusega mingil kombel rikkunud riigikorra kaitse seadust.¹⁵⁴¹

Linnavolinike kaebuste peale märkis minister Müller, et Vabadussõjalaste Rahvaliidumise nimetuse all osalesid valimistel tegelikult EVL kandidaadid. Ta väitis, et riigikorra kaitse seaduse alusel ühingu sulgemise korral oli selle esindajate volikogudest eemaldamine sisuliselt automaatne ega vajanud täiendavat põhjendamist.¹⁵⁴² Ministeeriumi esindajad Johan Reinhold ja August Tenson viitasid Riigikohtu istungil Karl Kingissepa jt valimiskaebuse asjale (1930), mille peale advokaat Karlson väitis, et see otsus oli tehtud eelmise põhiseaduse kehtivuse ajal ega olnud enam asjakohane.¹⁵⁴³ Protokollist ei selgu, mida Karlson väitega silmas pidas.

Kõiki nelja kaebust arutati samal istungil. Kõige põhjalikumad vaidlused peeti Buschi kaebuse üle. Selle arutamine kestis kuus tundi. Ülejäänud kaebused vaadati läbi kiiresti. Riigikohtu istungil taotlesid Buschi advokaadid Karlson, Karl Pikk ja August Erik tunnistajate ülekuulamist, kuid kohus ei pidanud seda vajalikuks. Prokurör Rägo leidis samuti, et kuna tegemist ei olnud kriminaalmenetlusega, piisas otsuse langetamiseks toimiku materjalidest. Kohus andis esindajatele tund aega politseijuurdluse salajaste materjalidega tutvumiseks.¹⁵⁴⁴

Buschi advokaadid osutasid istungil, et riikliku ideoloogia muutmine seaduslike vahenditega pole keelatud ja tõid näite, et samasugune eesmärk on ka sotsiaaldemokraatidel. Nad leidsid, et kui rahvahääletusel oli antud mandaat mitteliberaalse demokraatliku riigikorra kehtestamiseks, siis oli vabadussõjalaste vastav taotlus seadusega kooskõlas. Karlson väitis, et vabadussõjalaste juhid olid pidevalt üles kutsunud liikmeid seaduskuulekalt käituma, mistõttu sai rääkida üksikute liikmete, mitte ühingu vastutusest ning viitas seejuures Riigikohtu otsustele Tartu Metallitöölise Ametiühingu II (1927) ja Tartu vabadussõjalaste liidu (1933) asjas.¹⁵⁴⁵

Ministeeriumi esindajad Reinhold ja Tenson rõhutasid, et vabadussõjalaste juhtkond õhutas liikmeid agressiivselt käituma, mistõttu vastutas ühing tervikuna. Nad kordasid mitmes varasemas vaidluses kõlanud väidet, et ühingu sulgemise eelduseks ei olnud selle liikmete kriminaalvastutusele võtmine. Reinholdi sõnul tegutsesid vabadussõjalased Hitleri „Mein Kampfis“ kirjeldatud võimu haaramise retsepti järgi ning vabadussõjalaste kultiveeritud juhiideoloogia ei olevat kooskõlas kehtiva põhiseadusega.¹⁵⁴⁶

¹⁵⁴⁰ Kohtuistungi protokoll, 14.04.1934, ERA.1356.2.192, 11–11p. Viidatud artikkel, Kliimann, „Hääleõigus ja hääletamissund“, 302.

¹⁵⁴¹ Hugo Vihalema jt kuupäevata kaebus, ERA.1356.2.194, 3.

¹⁵⁴² Kohtu- ja siseminister Riigikohtule, 31.03.1934, ERA.1356.2.192, 2–2p. Kohtu- ja siseminister Riigikohtule, 31.03.1934, ERA.1356.2.194, 2–2p.

¹⁵⁴³ Ilvese kohtuistungi protokoll, 14.04.1934, ERA.1356.2.192, 11–11p. Vihalema jt kohtuistungi protokoll, 14.04.1934, ERA.1356.2.194, 14–14p.

¹⁵⁴⁴ Kohtuistungi protokoll, 14.04.1934, ERA.1356.2.2528, 21–29.

¹⁵⁴⁵ Samas. Ajakirjandus kajastas istungi käiku ja poolte sõnavõtte, „Vabs-liitude saatus kohtulaua ees“, Postimees nr 101, 15.04.1934, 3.

¹⁵⁴⁶ Samas. Reinholdi ja Tensoni kõnede kokkuvõte, „Vabsid tunnistati riigivastasteks“, Postimees nr 102, 16.04.1934, 1.

Prokurör Rägo toonitas ligi tunni pikkuses kõnes esiteks, et rahvahääletusel vastu võetud põhiseadus säilitas Eestis pluralistliku erakonnademokraatia, millega juhiprintsiibile rajatud ideoloogia oli vastuolus. Ta luges tõendatuks, et vabadussõjalaste eesmärk oli autoritaarse riigikorra kehtestamine. Rägo viitas põhikirjast oluliselt erineva juhtimisstruktuuri loomisele ühingu kodukorraga, vabadussõjalaste vande pidamisele riigiteenijate ametivandest tähtsamaks, kõrgendatud lojaalsuskohustusega korrapidajarühmade moodustamisele ning vabadussõjalaste mahitatud distsipliiniprobleemidele kaitseväes ja Kaitseliidus.¹⁵⁴⁷

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Klaassen ja Välbe) jättis kõik kaebused rahuldamata. Vabadussõjalaste liidu sulgemise asjas märkis kohus kõigepealt, et riigikorra kaitse seaduse alusel ühingu sulgemiseks ei pidanud ühing põhiseadusliku ja ühiskondliku korra vägivaldse muutmise eesmärki avalikult deklareerima – piisas, kui vastav eesmärk avaldus ühingu tegevuses. Ministri selgituste ja kohtule esitatud juurdlusmaterjalide põhjaliku analüüsi järel sedastas Riigikohus, et EVL tegevuses avaldus eesmärk Eesti Vabariigi põhiseaduslikku ja ühiskondlikku korda vägivaldselt muuta ning minister oli seega igati õigustatud liitu sulgema. Kohus osutas vabadussõjalaste poolt põhikirjavälise sõjaväelise iseloomuga struktuuri loomisele, mis oli tunginud Kaitseliitu ja kaitseväge, juhiprintsiibi propageerimisele ja erakondade eitamisele, samuti vägivallaga ähvardamisele ja ühingu liikmete sooritatud vägivallategudele. Viimaste kohta nentis kohus, et nende põhjal võinuks minister ühingu sundlõpetada ka ühingute ja nende liitude seaduse § 11 alusel. Edasi tõi Riigikohus, et põhiseaduse § 1 järgi on Eesti riigikorralt demokraatlik vabariik ning jätkas: „Demokraatliku riigikorra juures on kodanikkudel vabadus poliitiliste sihtide taotlemisel ühineda oma heaksarvamise järele rühmitustesse – parteidesse. Vabadussõjalased aga, nagu nähtub juurdlusega kogutud andmetest, on oma poliitiliseks eesmärgiks seadnud juhi printsiibile rajatud autoritaarse riigikorra. Autoritaarne riigikord on aga koguni teine kui demokraatlik riigikord. See riigikord ei jäta kodanikkudele vabadust ühineda oma poliitiliste eesmärkide saavutamiseks parteidesse oma tahte järele, vaid selle korra juures kodanikud on kohustatud arvestama juhi tahtega.“ Lõpuks märkis kohus, et kuna ähvardavaid avaldusi tehti üle riigi ja tegijad olid vabadussõjalaste juhtivad isikud, siis avaldusid neis EVL kui terviku eesmärgid.¹⁵⁴⁸

Rahvaliikumise kohta sedastas Riigikohus juurdlusmaterjalidele viidates, et tegemist ei olnud iseseisva organisatsiooniga, vaid EVL abiorganisatsiooniga, mille kaudu liit taotles oma eesmärgi. Kohtu arvates avaldusid seega liidu põhiseadusliku ja ühiskondliku korra vägivaldse muutmise eesmärk ka rahvaliikumise tegevuses.¹⁵⁴⁹

Saadikute volikogudest eemaldamise asjades nõustus Riigikohus kohtu- ja sise-ministriga, et Vabadussõjalaste Rahvaliikumise nimekirjades volikogudesse valitud saadikud esindasid tegelikult EVL-i. Taas osutas kohus juurdlusmaterjalis leiduvatele tõenditele. Kuna nii liit kui ka hiljem ühinguna registreeritud rahvaliikumine olid riigikorra

¹⁵⁴⁷ Samas. Rägo kõne kokkuvõte, „Prokuröri hävitav hinnang“, Postimees nr 102, 16.04.1934, 1. Laamani väitel moodustati vabadussõjalaste korrapidajarühmi „kaitseväge ohvitseridest, üleajateenijatest, politseinikest, kaitseliitlastest ja muudest vormikandjatest riigiteenijatest“ ning need vabadussõjalased õonestasid oma üksustes moraali. Eduard Laaman, *Vapside vandeselts: kohtuliku juurdluse andmetel* (Argo, 2021), 68–69.

¹⁵⁴⁸ RKAOo 14.04.1934 nr 460-II EVL asjas, ERA.1356.2.2528, 30–34. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1933. ja 1934. a lahendatud küsimusi*, 280.

¹⁵⁴⁹ RKAOo 14.04.1934 nr 459-II Vabadussõjalaste Rahvaliikumise asjas, ERA.1356.2.2648, 16–19.

kaitse seaduse alusel suletud, luges Riigikohus saadikute volikogudest eemaldamise seaduslikuks.¹⁵⁵⁰ Riigikohus aktsepteeris jätkuvalt riigikorra kaitse seaduse § 3 tõlgendust, mille järgi saadikute eemaldamiseks piisas valimisnimekirja kuulumisest, ega pööranud tähelepanu konkreetsete saadikute tegevusele volikogus.

Neli nädalat hiljem väljendas ka Riigikohtu üldkogu veendumust, et vabadussõjälased ohustasid Eesti demokraatlikku riigikorda ja ühiskondlikku julgeolekut. Vabadussõjalasest Petseri kohtuniku Maks Kurre distsiplinaarkorras vallandamise otsuses tõdes üldkogu EVL kohta: „Seesuguse organisatsiooni, mida ühe keskkoha, ühe autoritaarse juhi käsul liikuma võidi panna, hädaohtlikkus riigikorra ja riigivõimude julgeolekule on igapähe selge.“¹⁵⁵¹

Kohtu siseveendumust kujundas neis asjades kindlasti juurdlusmaterjal, aga küllap ka vabadussõjalaste agressiivne käitumine ja levinud, eelkõige sotsiaaldemokraatide levitatud spekulatsioonid vabadussõjalaste seostest Saksamaa natsionaalsotsialistidega.¹⁵⁵² Päev varem oli administratiivosakond arutanud Ernst Maydelli, Georg Lehberti ja Heinrich Jucumi väljasaatmise asja (vt allpool 3.5.2.13), kusjuures Puusep ja Klaassen olid mõlema kohtukoosseisu liikmed. Kohtunikel võis olla siiras soov kaasa aidata autoritaarsete, juhi isikukultusel põhinevate poliitiliste liikumiste allasurumisele Eestis. Nad asusid demokraatliku pluralistliku riigikorra kaitsele ega osanud karta, et peltsebuli võidakse hakata välja ajama peltsebuliga.

3.4.11. Sotsiaaldemokraatide arestitud varade tagastamata jätmine (1934)

Ühinemisvabadusega seonduvad kaudselt 1933. aasta augustis suletud Eesti Sotsialistliku Tööliste Partei võimlemisrühmade ja Eesti Noorsotsialistliku Liidu katsed saada tagasi arestitud vallasvara. Eelmises jaotises selgus, et üleriigilise kaitse seisukorra lõpetamisel lubati suletud ühingutel tegevust jätkata väljaspool kaitse seisukorra piirkonda. Sotsiaaldemokraatide palve peale ka arestitud vara tagastada lubas sisekaitse ülem Jonson seda teha ainult väljaspool kaitse seisukorra piirkonda tegutsevatele ühingutele. Otsusest tuleneva keeldumise peale tagastada ülejäänud ühingute vara esitas kaebuse nimetatud kahe ühingu esindaja advokaat Rei.¹⁵⁵³ Jonson keeldus kaebusi Riigikohtule edastamast tähtaja möödumise tõttu.¹⁵⁵⁴ Selle peale esitas Rei Riigikohtule erakaebused. Ta väitis erakaebustes, et vara arestimine (nagu ka ühingute sulgemine) oli ebaseaduslik, sest sisekaitse ülema otsusest ei nähtunud varade kasutamine kuritegelikel eesmärkidel (KSS § 9 p 12 tingimus). Veel väitis Rei, et arestitud oli kolmanda isiku (sotsiaaldemokraatide

¹⁵⁵⁰ RKA00 14.04.1934 nr 457-II Ado Ilvese asjas, ERA.1356.2.192, 13–13p; RKA00 14.04.1934 nr 458-II Hugo Vihalema jt asjas, ERA.1356.2.194, 16–16p.

¹⁵⁵¹ RKÜKo 12.05.1934 nr 34 Maks Kurre distsiplinaarasjas, ERA.1356.1.175, 51–53p. Riigikohtunik Jaan Lõo jäi otsuse suhtes eriarvamusele, kuid tema eriarvamuse sisu pole teada. Kurre vabastamise kohta vt lähemalt Hannes Vallikivi, „Juristide liikumine advokatuuri, prokuratuuri ja kohtunikukonna vahel 1930. aastate teise poole Eesti Vabariigis“, *Juridica*, nr 3 (2014): 251–52.

¹⁵⁵² Vabadussõjalaste saksasidemete spekulatsioonide kohta vt nt Lipping, „The Emergence of Estonian Authoritarianism“, 212; Marandi, *Must-valge lipu all* (1991), 295; Ago Pajur, „Vabadussõjalaste retseptioon Pätsi ajast kaasajani“, *Tuna*, nr 3 (2009): 34–35; Jaak Valge, „Eesti vabadussõjälased ja Saksa natsionaalsotsialistid: ideoloogia, poliitiline taktika ja kontaktid“, *Tuna*, nr 3 (2009): 59–60.

¹⁵⁵³ August Rei kaebused, 01.03.1934, ERA.852.1.2245, 1–2p ja 136–137p.

¹⁵⁵⁴ Sisekaitse ülema 08.03.1934 määrused nr 9 ja 10, ERA.852.1.2245, 32 ja 81.

erakonna) vara, sest mõlemad suletud organisatsioonid olid erakonna struktuuriüksused ja neil ei saanud olla oma vara.¹⁵⁵⁵ Vahepeal sisekaitse ülema abiks nimetatud Jonson palus kaitseväge ülemjuhataja nimel jätta kaebuste tähtajad ennistamata. Jonson väitis, et tagastamisest keeldumine polnud iseseisev haldusakt, vaid 1933. aasta augusti arestimisotsuse sisu selgitamine.¹⁵⁵⁶

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Palvadre ja Klaassen, prokurör Luud) lahendas ainult erakaebused (st kaebuste Riigikohtule edastamisest keeldumise küsimuse) ega võtnud seisukohta vara arestimise seaduslikkuse küsimuses. Kohus luges kaebusi tähtaegseteks ja tunnistas kehtetuks sisekaitse ülema otsused, millega jäeti kaebused kohtule edastamata. Kohus sedastas, et sisekaitse ülem võis kaaluda ainult kaebuste vormilist külge nagu esindaja volitus ja tähtaeg, kuid sisekaitse ülema poolt vara tagastamisest keeldumise üle otsustamine oli kohtu pädevuses. Kuna vahepeal oli sisekaitse ülem asendatud kaitseväge ülemjuhatajaga, märkis Riigikohus, et sisekaitse ülemat ei ole ja saatis Rei kaebused varade arestimise küsimuses kaitseväge ülemjuhatajale uueks otsustamiseks.¹⁵⁵⁷

Kaitseväge ülemjuhataja Laidoner jättis Rei kaebused Riigikohtule edastamata resolutsiooniga: „Ei anna käiku. 9/VII-34. J. Laidoner“. ¹⁵⁵⁸ Resolutsioonist ei selgu keeldumise põhjused ega õiguslik alus. Ülemjuhataja võinuks kohtukaebeõigust piirata üksnes kaebuse vormivigade (nt tähtaja ületamise või advokaadil volituste puudumise tõttu), kuid mitte näiteks kohtul pädevuse puudumise tõttu. Nii võib väita põhjusel, et vaidlustati sisekaitse ülema, mitte kaitseväge ülemjuhataja akte. Laidoneri keeldumise ajal olid sisekaitse ülema otsused kohtulikult kontrollitavad ja keeldumine seega ebaseaduslik. Keeldumist saanuks vaidlustada Vabariigi Valitsuses (KSS § 8 lg 2), kuid toimikust ei nähtu, et sotsiaaldemokraadid oleks seda üritanud.

3.4.12. Ehitustöölise ametiühingu põhikirja kontroll (1934)

Viimase teadaoleva ühinemisvabaduse kaasuse lahendas Riigikohus 1934. aasta augustis. Sama aasta mais oli Eesti Ehitustöölise Ametiühing endaga ühendanud Tallinna puutöölise ametiühingu ning üldkoosolek otsustanud seetõttu muuta ühingu põhikirja. Kaitseväge ülemjuhataja asetäitja kirjutas avaldusele resolutsiooni: „Ei luba, isikud ei ole vastuvõetavad. 11.06.1934.“¹⁵⁵⁹ Resolutsioonis ei viidatud õiguslikule alusele, kuid asja materjalidest nähtub, et selleks oli sundmääruse nr 9 § 1. Viitega ülemjuhataja otsusele ja ühingute ja nende liitude seaduse §-le 10 jättis siseminister muudatuse registreerimata.¹⁵⁶⁰

¹⁵⁵⁵ August Rei erakaebused, 15.03.1934, ERA.852.1.2245, 52 ja 102.

¹⁵⁵⁶ Sisekaitse ülem Riigikohtule, 19.04.1934, ERA.852.1.2245, 8–8p ja 140–140p.

¹⁵⁵⁷ RKAOo 01.06.1934 nr 442-II ESTP võimlemisrühmade vara asjas, ERA.852.1.2245, 6–6p. RKAOo 01.06.1934 nr 443-II Eesti Noorsotsialistliku Liidu vara asjas, ERA.852.1.2245, 143–144; sama ERA.1356.2.110 (pagineerimata).

¹⁵⁵⁸ August Rei kaebus, 01.03.1934, ja Johan Laidoneri resolutsioon sellel, 09.07.1934, ERA.852.1.2245, 1. Käsundusohvitser August Reile, 11.07.1934, ERA.852.1.2245, 145.

¹⁵⁵⁹ Albert Pasti, Alfred Masingu ja Evald Kuuskmanni avaldus siseministrile, 16.05.1934, kaitseväge ülemjuhataja resolutsioon sellel, väljavõte ühingu üldkoosoleku 06.05.1934 protokollist ning uus põhikirja, ERA.14.4.301, 8–12p.

¹⁵⁶⁰ Siseministri 14.06.1934 otsus, ERA.1356.2.2512, 7; sama ERA.14.4.301, 14.

Ühingu juhatus leidis Riigikohtule esitatud kaebuses esiteks, et sundmääruse nr 9 alusel võis kaitsevägede ülemjuhataja üksnes keelata uue ühingu asutamise, aga mitte olemasoleva ühingu põhikirja muutmise. Teiseks leidis kaebaja, et sundmääruse nr 9 § 1 oli seadusvastane ja kehtetu, sest ühingute, seltside ja nende liitude registreerimise seadus ei näinud ette kaitsevägede ülemjuhata nõusoleku vajadust ja kaitseesisukorra seaduse § 9 p 1 ei andnud kaitsevägede ülemjuhatajale õigust sundmäärusega seadusi muuta.¹⁵⁶¹ Seega kordasid kaebajad 1933. aasta sügisel vabadussõjalaste asjades kõlanud argumenti, et *praeter legem* sundmäärus nr 9 oli ebaseaduslik.

Riigikohus (eesistuja Palvadre, liikmed Viktor Ditmar ja Välbe, prokurör Luiga) jättis kaebuse rahuldamata ja nentis, et põhiseaduse § 26 ja kaitseesisukorra seaduse § 9 p 1 alusel võis kaitsevägede ülemjuhataja või sisekaitse ülem sundmäärusega kehtestada ühingute asutamiseks loanõude ning kuna põhikirjamuudatusi registreeriti samas korras asutamisega (ÜRegS § 17), oli luba vajalik ka põhikirja muutmiseks. Kohus märkis veel, et kuna põhikirja muutmiseks oli vajalik kaitsevägede ülemjuhataja luba, piisas registreerimisest keeldumiseks loa puudumisest ja siseminister ei pidanud ise hindama põhikirja seaduslikkust.¹⁵⁶² Selle otsusega tunnustas Riigikohus *praeter legem* sundmääruste kooskõla põhiseadusega, kusjuures põhiseaduse §-st 26 ei tuletanud kohus mitte seaduslikkuse nõude, mis välistanuks *praeter legem* määrused, vaid kasutas seda paragrahvi hoopis *praeter legem* sundmääruste õigustusena. Loanõude laiendamine põhikirjamuudatuste registreerimisele võis olla kooskõlas sundmääruse eesmärgiga, kuid oli igal juhul põhiseadusega tagatud ühinemisvabadust piirava normi laiendav tõlgendamine.

3.4.13. Vahekokkuvõte

Poliitilise ühinemisvabaduse kaasusest 20 puudutasid ametiühinguid, viis vabadussõjalaste liikumist, kaks erakondi (sotsiaaldemokraate ja pitkalasi) ning kaks muid poliitilisi ühinguid. Kaheteistkümnest nn registreerimisvaidlusest seitse seondusid ühingute endi ja neli ühingute põhikirjamuudatuste registreerimata jätmisega ning üks ühingule rahvusvahelise koostöö keelamisega. Kõigis registreerimisvaidlustes peale ehitustööliste ametiühingu oma (1934) olid riived korralised. Ülejäänud kaasustest 16 seondusid ühingute ajutise sulgemise või sundlõpetamisega ja üks poliitiliste ühingute kasutuses oleva Tööliste Maja kinnistu sekvesteerimisega. Kolm nn sulgemiskaasust ja sekvesteerimine olid seotud erakorraliste meetmetega, ülejäänud ühingud suleti korraliste seaduste alusel. Seega olid uuritud poliitilise ühinemisvabaduse riived valdavalt (83%) korralised.

Riigikohus vaatas kaebused sisuliselt läbi 22 asjas ning rahuldas kaebuse 10 asjas. Rahuldatud kaebuste osakaal (34%) oli sõna- ja koosolekuvabaduse asjadega võrreldes märkimisväärne. Ainult üks kaebus jäi läbi vaatamata kohtul pädevuse puudumise tõttu (Rahvuslik Kultuur-Klubi 1934), ülejäänud kuus menetlemisest keeldumise juhtumit seondusid kaebuse aluse äralangemise, puuduva volituse vm formaalse alusega. Kui registreerimisasjades oli algul rahukogu, hiljem siseministri kaalumisruum suhteliselt kitsas (seondus põhiliselt ühingu eesmärkide hindamisega), siis ühingute sulgemised olid kõik kaalutusotsused. Riigikohus arvestas kõigil neil juhtudel kaasuse asjaoludega ja kohtuotsuseid võis lisaks mõjutada laiem ühiskondlik foon.

¹⁵⁶¹ Ametiühingu juhatuse kaebus, 03.07.1934, ERA.1356.2.2512, 3–3p.

¹⁵⁶² RKA00 09.08.1934 nr 593-II Eesti Ehitustööliste Ametiühingu asjas, ERA.1356.2.2512, 14–14p. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1933. ja 1934. a lahendatud küsimusi*, 281.

3.5. Liikumis- ja elukohavabaduse taust ning kaasused

3.5.1. Liikumis- ja elukohavabaduse õiguslik alus

3.5.1.1. Liikumis- ja elukohavabaduse põhiseaduslik alus

Liikumis- ja elukohavabadus on Eesti Vabariigis alati olnud põhiseadusega kaitstud õigus. 1920. aasta põhiseaduses sätestati: „§ 17. [1] Liikumine ja elukoha muutmine on Eestis vaba. Selles vabaduses ei või kitsendada ega takistada kedagi muidu kui kohtuvõimude poolt. [2] Tervishoidlikkel põhjustel võivad seda vabadust kitsendada või takistada ka teised võimud vastavais seadustes ettenähtud juhtumistel ja korras.“ Asutavas Kogus märkis Konstantin Päts, et liikumisvabadus on sõnastatud liiga kitsalt ega taga võimalust ühelt poolt Eestist välja rännata ja teiselt poolt kodanikel Eestisse naasta.¹⁵⁶³ Vastavat ettepanekut sätte muutmiseks ta ei teinud, võib-olla leides, et ka piiriülene liikumine on sätte kaitsealas. Eugen Maddisoni arvates tagaski see sätte kodanike sisserände õiguse ning koostoimes põhiseaduse §-ga 4 („rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud määrused maksavad Eestis tema õigusliku korra lahutamatuina osadena“) keelas kodanike riigist väljasaatmise.¹⁵⁶⁴ 1926. aastal tõlgendas Riigikohus sätet kui üksnes Eesti Vabariigi piires liikumise ja elukohavaliku tagatist ning välistas normi kaitsealast väljarände õiguse.¹⁵⁶⁵ Kuigi paragrahvi tekst isikulist kaitseala ei piiranud, oli liikumisvabadus tagatud üksnes Eesti Vabariigi kodanikele.¹⁵⁶⁶ Välismaalaste liikumisvabaduse piiramisel tuli siiski arvestada välislepingute ja rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normidega.¹⁵⁶⁷ Seega jäid kodanike väljaränne ning välismaalaste liikumine ja elukohavalik Eesti territooriumil väljapoole põhiseaduse kaitseala. Viimaseid võis piirata korraliste meetmetega eeldusel, et meetmed olid kooskõlas rahvusvahelise õigusega.

1920. aasta põhiseaduse järgi tohtis liikumisvabadust piirata ainult kohtu loal, välja arvatud rahvatervise kaitseks, milleks seadus võis anda täitevvõimule piirangute seadmise õiguse. Rahvatervise erand lisati eelnõusse Riigikohtu soovitusel. Riigikohtu ettepanekuid jätta välja kohtu loa nõue ja lubada liikumisvabadust piirata ka riigi julgeoleku kaitseks (nt sõjaväeosade või riigipiiri läheduses) Asutava Kogu põhiseaduskomisjon ei arvestanud.¹⁵⁶⁸

1937. aasta põhiseaduse algprojektis lisas Pätsi erakomisjon liikumisvabaduse piiriklauslisse seadusereservatsiooni, muus osas jättis paragrahvi selliseks, nagu see oli kehtivas põhiseaduses. Klesmenti komisjonis arutati üksnes väljarände piiramise võimalust.

¹⁵⁶³ Asutava Kogu IV istungjärgu protokoll nr 134, 28.05.1920, 605–607. Sätte kujunemise kohta Asutavas Kogus vt Vallikivi, „Põhiõiguste peatükk Eesti 1920. aasta põhiseaduses“, 51–52.

¹⁵⁶⁴ Maddison, „Kodukoha õigus“, 660.

¹⁵⁶⁵ RKA00 09.11.1926 nr 1182-II Joosep Tälli jt asjas, ERA.1356.2.562, 16–17p. Avaldatud „Nr 40“, *Riigikohtu otsused* (1927), 73–74; sama Anepaio, *Riigikohus*, 96–98. Selle lahendi kohta vt samuti Siimets-Gross, „Sotsiaalsed ja majanduslikud põhiõigused Eesti põhiseadustes kahe maailmasõja vahel – kaunid sõnad või toimivad normid?“, 72.

¹⁵⁶⁶ Vt Kaiv ja Klesment, *Eesti Vabariigi põhiseadus*, 16; Tarkpea, „Kodanikuvabaduste õiguslikud tagatised Eesti õiguskorras ja nende areng“, 110.

¹⁵⁶⁷ Vt Eugen Maddison, „Väljamaalaste liikumise ja elukoha muutmise vabaduse kitsendustest“, *Eesti Poliitiline*, nr 45 (november 1925): 570–72; Laaman, „Kodaniku põhiõigused ja kohustused“, 346.

¹⁵⁶⁸ Vt Parts Asutava Kogu põhiseaduskomisjonile, 23.01.1920 ja 14.04.1920, ja kirjadele lisatud Riigikohtu märkused, ERA.15.2.1020, 83–83p ja 153p.

Tõdeti, et paragrahv piiriületust ei reguleeri ja sisulisi muudatusi sättesse ei tehtud.¹⁵⁶⁹ Tõenäoliselt kustutasid Päts, Klesment ja Terras enne Vabariigi Valitsuse arutelusid paragrahvist nii kohtu loa nõude kui ka rahvatervise piiriklausli ning niisugusel kujul esitas Päts eelnõu Rahvuskogule.¹⁵⁷⁰ Rahvuskogu esimeses kojas Oskar Lõvi ja teises kojas Oskar Koplus panid ette taastada sätte 1920. a põhiseaduse sõnastus, kuid mõlema koja üldkoosolekud lükkasid ettepaneku tagasi.¹⁵⁷¹ 1937. aasta põhiseadusesse jõudis liikumisvabadus seega enam-vähem Pätsi, Klesmenti ja Terrase redigeeritud kujul: „§ 13. [1] Liikumine ja elukoha muutmine on vaba. [2] Seda vabadust võidakse kitsendada seaduses ettenähtud aluseil ja korras.“ Kuigi esimesest lõikest kohamäärus „Eesti“ kustutati, ei laiendanud see normi kaitseala piiriületusele või isegi kui laiendas, võimaldas piiriklausel seadusandjal kehtestada piiriületusele ja väljarändele piiranguid.¹⁵⁷² 1920. aasta põhiseadusega võrreldes liikumisvabaduse tagatised seega vähenesid, sest kadus kohtu loa nõue.

3.5.1.2. Liikumis- ja elukohavabaduse korralised piirangud

Välismaalaste riigist väljasaatmist halduskorras reguleerisid Vene heakorra ja julgeoleku seaduse §-d 365–379.¹⁵⁷³ Siseminister võis omal äranägemisel riigis viibivaid välismaalasi välja saata (vn *удалить за границу*) ja keelata neil taas sisenemise (§ 365). Kui välismaalast ei õnnestunud riigist välja saata, võidi teda siseministri otsusega interneerida ehk kohustada elama kindlas piirkonnas. Vastavad piirkonnad määras valitsus siseministri ettepanekul kolme aasta kaupa (§ 373 p 3). Eesti Vabariigis olid nendeks alates 1921. aastast Hiiumaa ja Kihnu, 1926. aastal lisandusid Sõmeru ja Järve vallad Virumaal ning 1927. aastast veel Vaivara, Püssi, Maidla, Erra ja Kohtla vallad Virumaal.¹⁵⁷⁴

Esimese maailmasõja, Venemaa revolutsioonide ja kodusõja tulemusel tabas Eestit ühelt poolt põgenikelaine ning teisalt sattus palju Eesti elanikke välismaale. Suur pagulaste hulk oli noorele riigile majanduslikult raske koorem ja ka julgeolekuoht. Samuti osalt julgeolekukaalutlustel umbusaldati Eestisse naasta soovivaid baltisakslasi. Politseile anti korraldus piirata vene, saksa ja juudi rahvusest isikute sisserännet, mitte lubada

¹⁵⁶⁹ Klesmenti komisjoni protokollid nr 14, 30.12.1936, nr 23, 10.01.1937, ja nr 29, 19.01.1937, ERA.31.3.735, 84, 131 ja 158–159 (pagineerimata).

¹⁵⁷⁰ Klesmenti komisjoni põhiseaduse eelnõu, ERA.31.3.735, 5 (pagineerimata). Eesti Vabariigi põhiseadus. Riigivanema ettepanek Rahvuskogule, 23.02.1937, *Rahvuskogu stenograafiliste aruannete lisad*, 5; Mägi, *Põhiseadus ja Rahvuskogu*, 474.

¹⁵⁷¹ Rahvuskogu esimese koja üldkoosoleku protokollid nr 5 ja 6, 09.06.1937, *Rahvuskogu esimene koda: stenograafilised aruanded*, 72–73 ja 90–91. Rahvuskogu teise koja üldkoosoleku protokoll nr 4, 06.07.1937, *Rahvuskogu teine koda: stenograafilised aruanded*, 37–38. Komisjonides peetud vaidluste kohta vt Mägi, „Põhiseaduse koostamise käik Rahvuskogus“, 251.

¹⁵⁷² Vt Tarkpea, „Kodanikuvabaduste õiguslikud tagatised Eesti õiguskorras ja nende areng“, 109–10.

¹⁵⁷³ Vt Kaiv ja Klesment, *Eesti Vabariigi põhiseadus*, 16.

¹⁵⁷⁴ Vabariigi Valitsuse otsused, 16.03.1921, RT 05.04.1921, 22, 137; 07.11.1924, RT 14.11.1924, 137, 709; 12.03.1926, RT 14.09.1926, 68, 858; 15.12.1926, RT 10.12.1926, 100, 1048; 12.10.1927, RT 21.10.1927, 93, 1054; 28.12.1929, RT 10.01.1930, 3, 19; 17.12.1932, RT 05.01.1933, 1, 1; 18.12.1935, RT 31.12.1935, 109, 902; 30.12.1938, RT 10.01.1939, 4, 13. Interneeritute arvu ja olukorra kohta 1924. aastal vt nt „Eesti „Siber““, Päevaleht nr 303, 08.11.1924, 3.

välismaalasi asuda elama Tallinnasse, Tartusse ja piiräärsetele aladele ning saata riigist välja ebalojaalseid ja majandusele kahjulikke isikuid.¹⁵⁷⁵

1920. aasta veebruaris määras siseminister Hellat, „silmas pidades riiklist toiduainete ja korterite puudust“, et kõik pärast 1. jaanuari 1915 Eestisse saabunud välismaalased, välja arvatud endise Loodearmee ohvitserid, sõdurid, ametnikud ja koos selle armeega Eestisse saabunud sõjapõgenikud (nendega tegeleti eraldi), peavad ühe kuu jooksul Eestist lahkuma. Siseminister pidi igakordselt otsustama, kas saata korralduse rikkujat välja või lubada tal jääda Eestisse elama teatud kindlas piirkonnas.¹⁵⁷⁶ Teise määruse alusel sama aasta augustist pidi interneeritama kõik välismaalased, kes ei täitnud riigist lahkumise korraldust või kes ei omanud elamisluba (toona nimetati seda peatumisloaks).¹⁵⁷⁷

Teise määruse kehtestanud järgmine siseminister Karl Einbund seletas ajakirjanikele, et 1915. aastast peale on Eestisse elama asunud 20–25 tuhat välismaalast, neist umbes 15 tuhat venelast. Väljasaatmismääruste aluseks olid valitsuse suunised ning vabaneda sooviti mittetöötavatest ja varatutest välismaalastest, samuti seaduserikkujatest (nt spekulantidest), aga ka riigile ebalojaalsetest isikutest. Einbund eitas juutide vastu suunatud kampaaniat.¹⁵⁷⁸ Seega taotleti välismaalaste väljasaatmisega majanduslike eesmärkide kõrval poliitilisi eesmärke ja nimetatud määrused riivasid liikumisvabaduse kõrval ka poliitilisi põhivabadusi.

Ants Piibu ametist lahkuv valitsus tunnistas 1921. aasta jaanuaris nn välismaalaste määrusega siseministri väljasaatmismäärused kehtetuks. Uue määrusega anti siseministeriumile õigus üksikjuhtudel keelduda välismaalastele elamislubade andmisest, samuti keelata välismaalastel elamine riigi territooriumil teatud kohtades (§ 8).¹⁵⁷⁹ Otsest seaduslikku alust sel elukohavabaduse piirangul ei olnud ehk tegemist oli *praeter legem* määrusega.

Seaduslik alus välismaalaste elukohavabaduse korralisele piiramisele tekkis alles 1930. aastal isikutöestamise ja liikumise seaduses, mis lubas valitsusel anda määruisi „välismaalaste liikumise korraldamiseks Vabariigis“ (§ 4). Valitsuse rakendusmääruses

¹⁵⁷⁵ Eesti sisserändepoliitika ning venelaste, sakslaste ja juutide kohtlemise kohta iseseisvuse esimestel aastatel vt lähemalt Helen Rohtmets, „Suletud ukseid: Eesti Vabariigi sisserändepoliitika 1920. aastatel“, *Ajalooline Ajakiri*, nr 1 (2013): 59–64, <https://doi.org/10.12697/AA.2013.1.03>; Kari Alenius, „Dealing with the Russian population in Estonia, 1919–1921“, *Ajalooline Ajakiri*, nr 1/2 (2012): 171–74; Helen Rohtmets, „Kättemaks põlisele vaenlasele? Baltisakslaste kodakondsusküsimus vastloodud Eesti Vabariigis“, *Ajalooline Ajakiri*, nr 1 (2010): 37–57.

¹⁵⁷⁶ Siseministri 17.02.1920 määrus väljamaalaste Eesti vabariigist väljasaatmise kohta, RT 21.02.1920, 26/27, 209–210.

¹⁵⁷⁷ Siseministri 24.08.1920 määrus väljamaalaste interneerimise kohta, RT 01.09.1920, 133/134, 1057–1058; jõustus tagasiulatuvalt 15.08.1920.

¹⁵⁷⁸ Th, „Väljamaalaste väljasaatmine ja jutud juutide tagakiusamisest“, Päevaleht nr 242, 25.10.1920, 1. Einbundi viidatud valitsuse otsus: Vabariigi Valitsuse 17.09.1920 koosoleku protokoll nr 129, ERA. 31.1.216, 181.

¹⁵⁷⁹ Vabariigi Valitsuse 18.01.1921 määrus vabariigi piirides viibivate väljamaa alamate elamislubade kohta, RT 28.01.1921, 7, 50. Selle sätte asendas Vabariigi Valitsuse 02.12.1921 määruse Vabariigi piirides viibivate väljamaalaste kohta § 14, RT 17.12.1921, 114, 657–658, ja viimase omakorda Vabariigi Valitsuse 19.10.1927 määruse Vabariigi piirides viibivate välismaalaste kohta § 14, RT 28.10.1927, 95, 1061–1062.

aga varasemaga sarnast volitusnormi enam ei sisaldunud ja sellega kadus võimalus välismaalasi halduskorras riigis ümber asustada.¹⁵⁸⁰

1930. aastate keskspaigaks oli kaks kolmandikku Nanseni passi omanikest saanud Eesti kodakondsuse või Eestist välja rännanud¹⁵⁸¹ ja pagulaste probleem pikkamööda vaibus. Kuigi ajakirjandus ei olnud välismaalaste suhtes sõbralik, kostis karmi väljasaatmispoliitika aadressil üksikuid kriitikanooti. Näiteks kirjutas Uudisleht 1931. aastal, kuidas keegi välismaalane saadeti Eestist välja kaardimängus osalemise pärast. Ajaleht pahandas liiga kergekäeliste väljasaatmistele peale.¹⁵⁸²

Nii välismaalaste kui ka kodanike liikumis- ja elukohavabadust võidi poliitilistel põhjustel korraliselt piirata kriminaalmenetluses (nt keelata eeluurimisel isikute elukohast lahkumine või keelata teatud piirkonnas elamine lisakaristusena või vanglast vabanemisele). Selliseid piiranguid määras kohus, mistõttu need mahtusid 1920. aasta põhiseaduse liikumis- ja elukohavabaduse piiriklausli alla.¹⁵⁸³

Kuigi 1930. aastal kehtima hakanud elukoha registreerimise kohustus¹⁵⁸⁴ riivas liikumis- ja elukohavabadust, ei tarvitsenud kaasaegsed seda pidada põhiõiguse piiranguks – nagu ei peetud piiranguks koosolekust teavitamise või ühingute registreerimise nõuet.

1936. aastal kehtestatud piiräärsetel aladel liikumise keeld oli põhiseaduse piiriklauslist laiem.¹⁵⁸⁵ Rahvuskogus toodigi piiritsoonis liikumisvabaduse piiramise vajadust põhjenduseks, miks kohtu loa nõue tuleb asendada lihtsa seadusereservatsiooniga.¹⁵⁸⁶

3.5.1.3. Liikumis- ja elukohavabaduse erakorralised piirangud

Vene õigus tundis mitmeid liikumis- ja elukohavabaduse erakorralisi piiranguid. Hea korra ja julgeoleku seaduse §-de 121–125 alusel võidi riiklikku ja ühiskondlikku („seltskondlikku“) rahu (vn *государственное и общественное спокойствие*) ohustavaid isikuid halduskorras elukohast välja saata (vn *административная высылка*) ja kohustada elama teatud aja väljasaatmiskohas. Kui muid 1881. aasta määrusest pärit riigikorra ja ühiskondliku rahu kaitse abinõusid võidi rakendada kaitseseisukorra piirkonnas (vt eespool 1.5.2.1), siis välja võidi saata ka väljastpoolt kaitseseisukorra piirkonda (§ 121 märkus).

Üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 19 p-de 16 ja 17 alusel võis kindralkuberner sõjaseisukorra kestuseks kas keelata isikute elamise sõjaseisukorra piirkonnas või isikuid välja saata siseministri määratud „sisemistesse kubermangudesse“ ja anda nad seal politsei järelevalve alla (vn *полицейский надзор*). Neid meetmeid võis kindralkuberner

¹⁵⁸⁰ Vabariigi Valitsuse 11.07.1930 määrus üle vabariigi piiri liikumise ja välismaalaste Eestis peatumise kohta, RT 15.07.1930, 54, 362; jõustus avaldamisega (§ 18).

¹⁵⁸¹ Vt Oliver Hoole, „Nanseni pass ja Vene pagulased“ (Bakalaureusetöö, Tartu Ülikool, 2017), 14 ja 31, Tartu Ülikooli raamatukogu.

¹⁵⁸² „Kohtu-siseminister võimu näitamas“, Uudisleht nr 62, 06.06.1931, 1. Artiklis viidatud Johannes Laabsi juhtumi kohta vt „Mees, keda ei saa välja saata“, Postimees nr 13, 14.01.1931, 3.

¹⁵⁸³ Vt Maddison, „Kodukoha õigus“, 660.

¹⁵⁸⁴ Riigikogu poolt 12.06.1930 vastu võetud isikutõestamise ja liikumise seaduse §-d 6–8, RT 25.06.1930, 48, 308; jõustus 01.07.1930 (§ 28).

¹⁵⁸⁵ Kümne meetri laiusel riigipiiri äärsel nn piiriribal liikumise keeld oli sätestatud Riigivanema 27.05.1936 dekreediga kehtestatud piirivalve seaduse § 40 lg-s 1, RT 05.06.1936, 47, 375; jõustus avaldamisega (III osa).

¹⁵⁸⁶ Vt Laaman, „Kodaniku põhiõigused ja kohustused“, 349.

rakendada omal äranägemisel, kui ta leidis selle tarviliku olevat riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku (vn *государственный порядок и общественная безопасность*) huvides (VÜKS § 23 lisa § 18). Eugen Maddison selgitas Politseilehe lugejatele, et kindralkuberner ei pidanud oma otsust kuidagi põhjendama ja välja saadetud isikud ei tarvitsenud olla kahjulikudki. Piisas sellest, kui kindralkuberneril „oleks teatav umbusaldus nende vastu, või et nad oleksid temale [st kindralkubernerile], nagu sakslased ütlevad, „koormavaks“ („lästig“)“.¹⁵⁸⁷ Viimane tähendas, et isik segas kindralkuberneril sisejulgeoleku tagamist. Maddisoni arvates oli kindralkuberneril õigus välja saata ka mittepoliitilisi õigusrikkujaid, näiteks vargaid või prostituute, elukutseta või elukohata isikuid, teatavasse rahvusesse kuuluvad isikuid jne.¹⁵⁸⁸

1917. aasta augustis andis Venemaa Ajutine Valitsus sõja- ja siseministrile erakorralised volitused kodaniku- ja poliitiliste õiguste kaitse eesmärgil ja kahe ministri ühisel otsusel vahistada „riigikaitset, sisejulgeolekut ja revolutsiooniga võidetud vabadusi eriliselt ohustavaid isikuid“ (p I.1) ning teha neile ettepanek teatud ajaks riigist lahkuda. Mittelahkujud või loata naasjad pidi võetama vahi alla (p I.2).¹⁵⁸⁹ Asjaomased ministrid pidid ise kehtestama erakorraliste volituste teostamise korra (p II). Erakorraliste volituste tähtaega kuidagi ei piiratud. Volituste teostamine ei olnud seotud kaitseseisukorraga, kuid määruse preambuli järgi oli tegu erakorraliste piirangutega.

Alates 1930. aastast oli erakorralise meetmena halduskorras väljasaatmise ainsaks aluseks kaitseseisukorra seadus. Ka selle järgi võis erakorralisi meetmeid rakendada riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku kaitseks (§ 7 p 2). Kaitseseisukorra juht võis keelata isikutel kaitseseisukorra piirkonnas viibimise, üleriigilise kaitseseisukorra korral viibimise teatud kohtades (§ 9 p 9).

Seega oli Eesti Vabariigi kodanike elukohavabaduse halduskorras piiramine 1920. aasta põhiseaduse jõustumise järel võimalik ainult kaitseseisukorra meetmena. Kodanikke riigist välja saata ei tohtinud. Välismaalaste elukohavabadust võidi piirata (sh neid Eestist välja saata või neid interneerida) nii korralise kui ka erakorralise meetmena.

3.5.2. Liikumis- ja elukohavabaduse kaasused

3.5.2.1. Emma Kuuse väljasaatmine (1920)

Riigikohtu praktika tekkis esmalt mittepoliitilistes väljasaatmisasjades. Esimese väljasaatmise kaasuse viis Riigikohtusse väidetav Tartu salaurka pidaja Emma Kuusk. 1920. aasta jaanuaris otsustas siseminister Hellat VHJS §-de 121–125 alusel saata Kuuse Tartust välja Pärnusse ja anda ta seal politseijärelevalve alla. Väljasaatmise põhjendus kõlas nii: „Emma Kuusk, kui endine avalik naisterahvas, oma korteris kaasüürilistena avalikke naisterahvaid pidanud, niisama ka tema korteris kooskäimisi olnud, kus joodud

¹⁵⁸⁷ Maddison, „Kodukoha õigus“, 661; Maddison, „Väljamaalaste liikumise ja elukoha muutmise vabaduse kitsendustest“, 693–94.

¹⁵⁸⁸ Maddison, „Väljasaatmisest ja elamise keelust sõjaseisukorra maksvuse ajal“, 3.

¹⁵⁸⁹ Venemaa Ajutise Valitsuse 02.08.1917 määrus riigikaitset, sisejulgeolekut ja revolutsiooniga võidetud vabadust ohustavate isikute vastaste meetmete kohta (*Постановление о принятии мер против лиц, угрожающих обороне Государства, его внутренней безопасности и завоеванной революцией свободе*), VSKK I 10.08.1917, 190, 1131; sama Ajutise Valitsuse Teataja nr 127, 10.08.1917, 1.

ja lärmitsetud on, mida ümbruskonna elanikud ja kohaline politsei tõendavad.¹⁵⁹⁰ Toimiku materjalidest nähtub, et selle tegevuse uurimiseks oli Kuuse suhtes algatatud süüteomenetlus, kuid menetluse tulemus pole teada.

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Hugo Reimann ja Taevere, prokurör Rägo) tunnistas väljasaatmise kehtetuks õigusliku aluse puudumise tõttu. Kohus sedastas, et Venemaa Ajutine Valitsus peatas 1917. aasta juulis halduskorras väljasaatmise ja politsei-valve sätete (VHJS §-d 91–166) kehtivuse Ülevenemaalise Asutava Kogu kokkutulekuni ning kuigi 1918. aasta jaanuaris Ülevenemaalise Asutava Kogu kogunedes sätete kehtivus taastus, rakendati väljasaatmist erakorralise seisukorra raames; viimane oli aga lõppenud 1917. aasta septembris ja seda ei olnud pikendatud (vt ka eespool 1.5.2.1).¹⁵⁹¹

Tegelikult võis isikuid elukohast välja saata ka väljaspool erakorralist seisukorda (VHJS § 121 märkus).¹⁵⁹² Kohtuotsusest see ei selgu, aga minister valis vale õigusliku aluse – heakorra ja julgeoleku seaduse asemel tohtinuks Emma Kuuse välja saata sõja-seaduse alusel. Politseiavalvet poleks saanud sellegipoolest rakendada vastava korra (VHJS §-de 127–166) kehtetuse tõttu.

3.5.2.2. Juudi kaupmeeste väljasaatmised (1920 ja 1921)

Eelmises jaotises mainiti Einbundi väidet, et väljasaatmised ei olnud kuidagi sihitud juutide vastu. Riigikohtusse jõudnud kaebused seavad selle väite kahtluse alla. Riigikohus tühistas õigusliku aluse puudumise tõttu mitme juudi rahvusest Eesti kodaniku väljasaatmise.

Väärismetallide kokkuostja Aron Rogovski saadeti siseminister Hellati otsusega välja Venemaa Ajutise Valitsuse 1917. aasta augusti määruse alusel. Otsuse tühistamise põhjus oli puuduv sõjaministri kaasallkiri, mis näitab, et kohus luges Vene revolutsiooni kaitseks kehtestatud määrust Eesti Vabariigis kehtivaks.¹⁵⁹³

Teine väljasaadetu oli kaupmees Simon Meier Goldmann, kellel Hellat käskis koos kaheksakümne teise rahvuskaaslasega pealinna kitsaste korteriolude ja toidunappuse tõttu tagasi Narva kolida (nad olid aastatel 1918–1920 Narvast Tallinna elama asunud). Riigikohus tühistas Goldmanni väljasaatmise, kuna siseminister ei suutnud näidata, millisele õiguslikule alusele korraldus tugines.¹⁵⁹⁴

¹⁵⁹⁰ Siseminister Riigikohtule, 22.03.1920, ERA.1356.2.56, 18–18p. Kuusk oli augustis 1919 kanavarguse eest süüdi mõistetud ja talle määratud 3-kuuline arest pöörati täitmisele paar päeva pärast väljasaatmisotsust. Vt Tartu Maakonna Vangimaja kinnipidamistoimiku materjalid, ERA.4360.1.2204.

¹⁵⁹¹ RKA00 16.04.1920 nr 141 Emma Kuuse asjas, ERA.1356.2.318, 23–23p. Avaldatud „Nr 31“, *Riigikohtu otsused* (1921), 57. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 42 ja 283. Riigikohtu praktika kohta väljasaatmisasjades vt lähemalt Hannes Vallikivi, „Administrative Expulsion Cases Before the Supreme Court of Estonia 1920–1934“, *Re-visiting the Limits of Freedom While Living Under Threat. Collection of Research Papers II* (2024): 135–53, <https://doi.org/10.22364/iscflul.9.2.12>.

¹⁵⁹² Vt Владимир М. Гессен, *Исключительное положение* (Право, 1908), 39, 41, 233–34, <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/60688-gessen-v-m-isklyuchitelnoe-polozenie-spb-1908>; Marc Szeftel, „Personal Inviolability in the Legislation of the Russian Absolute Monarchy“, *American Slavic and East European Review* 17, nr 1 (1958): 17–18, <https://doi.org/10.2307/3004299>.

¹⁵⁹³ RKA00 29.10.1920 nr 165 Aron Rogovski asjas, ERA.1356.2.328, 35–35p.

¹⁵⁹⁴ RKA00 18.03.1921 nr 79 Simon Meier Goldmanni asjas, ERA.1356.2.303, 36. Viidatud nimekiri samas toimikus, 9–10; samuti <https://museum.jewish.ee/Community/Narva%20exile.pdf> (12.10.2025). Goldmanni isikutunnistus nr 5690, TLA.186.1.431, 2 (pagineerimata).

Samuti rahuldas Riigikohus Tallinnas sündinud, kuid enne Vabadussõda Venemaal elanud kaupmehe Salomon Klompuse kaebuse, kellel siseminister Hellat käskis koos perega tagasi Venemaale sõita. Klompustele olid välja antud Eesti kodaniku isikutunnistused ja kohus kohustas ministrit esmalt lahendama Klompuste kodakondsuse küsimuse.¹⁵⁹⁵

Polnuks Klompustel isikutunnistuste järgi Eesti kodakondsust, võinuks Vene heakorra ja julgeoleku seaduse § 365 alusel neid kui välismaalasi mis tahes põhjusel välja saata. Siseministri õigust välismaalasi nimetatud sätte alusel „oma äranägemise ja korralduse järele“ (vn *по усмотрению и распоряжению*) riigist välja saata oli Riigikohus kinnitanud mõni nädal varem Leedu kodanikust rätsepa Haim Sametschiku asjas.¹⁵⁹⁶ Kohus ei nõustunud Sametschiku väidetega, et siseministri väljasaatmismäärused on vastuolus valitsemise ajutises korras sisalduva isiku- ja korteripuutumatuse ning seaduslikkuse põhimõtetega (VAK §-dega 6 ja 15). Sametschiku väljasaatmine on mõneti üllatav, arvestades ta võimalikku osalemist Vabadussõjas.¹⁵⁹⁷

3.5.2.3. Vene monarhistide väljasaatmised (1922 ja 1923)

Esimene Riigikohtusse jõudnud poliitilisel põhjusel väljasaatmise kaasus oli Hermann Kromeli asi. 1921. aasta aprillis keelas siseminister Einbund advokaat Kromelil elada sõjaseisukorra piirkonnas põhjendusega, et Kromeli tegevus ohustab riigikorda ja ühiskondlikku julgeolekut. Otsuse järgi pidi Kromel asuma elama Pärnu maakonda ja viibima seal politsei järelevalve all. Selle otsusega muudeti kümme päeva varasemat otsust, millega Kromel saadeti välja Hiiumaale ja milles mainiti tema „kuulumist monarhistliku liiga juurde“ ja Eesti Vabariigi vastu sihitud tegevust.¹⁵⁹⁸

Kromeli esindaja advokaat Werner Hasselblatt eitas Riigikohtule esitatud kaebuses Kromeli riigivastast tegevust ja osavõttu monarhistlikust liikumisest. Advokaat pidas otsust mitmel põhjusel ebaseaduslikuks: siseministril puudus pädevus, sest põhiseaduse §-dest 3 ja 60 tulenevalt sai kindralkuberneri õigusi panna siseministrile ainult parlament, mitte valitsus; asumisele saatmine (vn *ссылка*) ei olnud erinevalt väljasaatmisest ehk elukohakeelust (vn *высылка*) haldussunni meede, vaid kriminaalkaristus ja olevat pealegi tunnistatud kehtetuks juba 1917. aastal;¹⁵⁹⁹ ning asumisele saatmise ja politsei

¹⁵⁹⁵ RKA00 16.03.1921 nr 81 Klompuste asjas, ERA.1356.2.549, 39. Klompuste isikutunnistused nr 6143–6146, TLA.186.1.434, 61–64 (pagineerimata).

¹⁵⁹⁶ RKA00 27.01.1921 nr 199 Haim Sametschiku asjas, ERA.1356.2.569, 17. Avaldatud „Nr 11“, *Riigikohtu otsused* (1922), 23–24. Sametschiku isikutunnistus nr 5916, TLA.186.1.432, 30 (pagineerimata).

¹⁵⁹⁷ Teise Tallinna kaitsepataljoni 3. roodu sõdurite nimekiri, ERA.569.1.22, 8.

¹⁵⁹⁸ Siseministri 15.04.1921 määrus nr 1216, ERA.1356.2.311 (pagineerimata). Werner Hasselblatti kaebus, 16.04.1921, ERA.1356.2.311 (pagineerimata). Kromeli väljasaatmisotsus hiljem tühistati, kuid 1922. aasta märtsis vahistati ta spionaažikahtlusega. Uurimine lõpetati tõendite puudumise tõttu. Vt Tallinna 1. jaoskonna tähtsamate asjade kohtu-uurija 26.07.1922 määrus, ERA.1868.1.773 (pagineerimata). Vt „Veel salaorganisatsiooni tabamisest Tallinnas“, Tallinna Teataja nr 72, 29.03.1922, 5; „Must-punase salaorganisatsiooni tegelaste saatus Eestis ja Poolas“, Vaba Maa nr 89, 19.04.1922, 3. Vene monarhistlike salaühingute tegevuse ja Hermann Kromeli kohta vt lähemalt Rosenthal ja Tamming, *Sõda pärast rahu*, 302–24. Kromeli kohta vt http://russianestonia.eu/index.php?title=Кромель_Герман_Густавович&oldid=80650 (12.10.2025).

¹⁵⁹⁹ Hasselblatt võis silmas pidada Venemaa Ajutise Valitsuse 26.04.1917 määrust asumisele saatmise kaotamise kohta (*Постановление об отмене ссылки*), VSKK I 05.05.1917, 100, 556; sama Ajutise Valitsuse Teataja nr 50, 07.05.1917, 1.

järelevalve alla andmisega rikuti kaebaja isikupuutumatus ja liikumisvabadust (PS §-d 8 ja 17).¹⁶⁰⁰ Kuigi kaudselt riivas väljasaatmine ka Kromeli ühinemisvabadust, advokaat seda ei tõstatanud.

Siseminister osutas vastuses, et Riigikohus oli juba mitmes lahendis tunnustanud siseministri kindralkuberneri volitusi. Tõenäoliselt pidas ta ühena silmas Artur Schmidt süüasja (1920). Minister ei põhjendanud kaevatud otsust ka kohtule ja väitis, et seadus ei nõua väljasaatmisotsuste põhjendamist. Siiski esitas ta Riigikohtule politseijuurdluse materjalid tosinal lehel. Minister rõhutas, et isegi kui Pärnusse asumise korraldus võis olla vaieldav, oli väljasaatmine igal juhul seaduslik.¹⁶⁰¹ Seega kahtles akti andja ise asumisele saatmise seaduslikkuses.

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Taevere ja Verhoustinski, prokurör Luud) rahaldas kaebuse osaliselt. Kohus kinnitas, et kindralkuberneri volitused olid pandud siseministrile seaduslikult ja ministril oli õigus Kromel halduskorras sõjaseisukorra piirkonnast välja saata. Samas sedastas kohus, et „siseministril ei olnud õigust temale asupaika määrata ja politsei valve alla anda, sellekohase seaduse puudusel“ ning tunnistas otsuse kaebaja Pärnu maakonda elukoha määramise ja politsei valve alla andmise osas kehtetuks.¹⁶⁰² Seega kaitses Riigikohus seaduslikkuse põhimõtet: kuigi kodaniku väljasaatmise õigus tulenes sõjaseadusest (VÜKS § 23 lisa § 19 p-d 16 ja 17), siis politsei valve teostamise kord (VHJS §-d 127–166) oli kaotanud kehtivuse juba 1917. aastal. Teisalt aktsepteeris Riigikohus väljasaatmisotsuse põhjendamata jätmist siseministri poolt.

Võib nõustuda Eugen Maddisoniga, et Kromeli otsusega sulandati kodanike elukohast väljasaatmise norm (VÜKS § 23 lisa § 19 p 17) elukohakeelu normi (samas p 16) ehk et isiku võis kaitseseisukorra piirkonnast välja saata, kuid talle ei saanud ette kirjutada elukohta.¹⁶⁰³

Pool aastat hiljem otsustas siseminister Einbund saata sõjaseisukorra piirkonnast sõjaseisukorra kestuseks välja Boris Agapovi ja Vladimir Tšumikovi ning anda nad politsei järelevalve alla nende valitud elukohas. Otsuste õiguslik alus oli Kromeliga sama (VÜKS § 23 lisa § 19 p-d 16 ja 17) ning põhjenduse järgi nad „on Tallinnas Eesti demokraatlikele riigikorrale vaenu avaldanud ja üksikute rahvuste vahel rahvuslist viha õhutavaid tegusid korda saatnud, mis riigi hea- ja julgeolekule kahjulikud on, ja sisemist korda ähvardavad“.¹⁶⁰⁴ Samal ajal määrati elukohakeeld veel neljale kodanikule ja saadeti riigist välja mitu välismaalast, teiste seas endine Vene kindral Oleg Vassilkovski. Tegemist oli Vene monarhistide rühmaga, kellest Agapovit pidas kaitsepolitsei monarhistliku organisatsiooni Ustavate Liidu (*Союз верных*) juhiks.¹⁶⁰⁵ Agapov ja Tšumikov

¹⁶⁰⁰ Werner Hasselblatti kaebus, 16.04.1921, ERA.1356.2.311 (pagineerimata).

¹⁶⁰¹ Siseminister Riigikohtule, 27.09.1921, ERA.1356.2.311 (pagineerimata).

¹⁶⁰² RKA00 31.10.1922 nr 146 Hermann Kromeli I asjas, ERA.1356.2.311 (pagineerimata).

¹⁶⁰³ Maddison, „Kodukoha õigus“, 661.

¹⁶⁰⁴ Siseministri 09.03.1923 määrus nr 39, ERA.1356.2.296, 4. Siseministri 09.03.1923 määrus nr 39, ERA.1356.2.336, 4.

¹⁶⁰⁵ Vt „Salkkond isikuid saadetakse sõjaseaduse piirkonnast välja“, Postimees nr 69, 13.03.1923, 1; „Venelaste väljasaatmise küsimus riigikohtus“, Vaba Maa nr 72, 29.03.1923, 3; „Kuidas meil otsusi tehakse ja kuidas neid täidetakse!“, Vaba Maa nr 137, 20.06.1923, 3. Agapovi jt monarhistide väljasaatmise kohta vt ka Rosenthal ja Tamming, *Sõda pärast rahu*, 303 ja 306. Agapovi kohta vt http://russianestonia.eu/index.php?title=Агапов_Борис_Евгеньевич&oldid=82288 (12.10.2025); „Agapoviaada lõpp?“, Vaba Maa nr 169, 26.07.1924, 3. Tšumikovi kohta vt http://russianestonia.eu/index.php?title=Чумиков_Владимир_Александрович&oldid=77533 (12.10.2025).

olid 1920. aastal saanud Eesti Vabariigi kodakondsuse. Lisaks väljasaatmisele süüdistas Einbund neid kodakondsuse taotlemisel valeandmete esitamises ja nõudis sel põhjusel tühistada Eesti kodaniku isikutunnistuste tagastamist.¹⁶⁰⁶

Agapov ja Tšumikov kirjutasid sarnastes kaebustes Riigikohtule, et väljasaatmisotsus oli tehtud siseministri pädevust ületades: otsuse põhjendus vastab kuriteo koosseisu (UNS § 129) kirjeldusele ja sellise teo eest pidi põhiseaduse § 8 järgi karistuse määrama kohus, mitte haldusvõim. Samas polevat kaebajate suhtes vastavat kohtumenetlust isegi alustatud. Mõlemad väitsid veel, et politseivalve oli anakronism, mis ei sobinud Eesti Vabariigi õiguskorda ning on pealegi Kromeli asjas tunnustatud ebaseaduslikuks.¹⁶⁰⁷

Kaebusi arutati samal istungil. Siseminister enne istungit kirjalikke seisukohti ei esitanud. Ministeriumi esindanud advokaat Teemant väitis istungil, et ministri otsuse põhjenduste peale ei saa kaevata. Tema sõnul ei olnud halduskorras väljasaatmine karistus kuriteo eest, vaid riigi julgeolekule kahjulike isikute interneerimise abinõu ja seetõttu polnud õige väita, et minister otsustas kriminaalkohtule alluvat küsimust. Ta mainis, et siseminister oli veel materjali kaebajate tegevuse kohta, kuid puudus vajadus selle esitamiseks kohtule. Teemant pidas seaduslikuks ka politsei järelevalve alla andmist. Agapovi ja Tšumikovi esindaja advokaat Aleksei Sorokin toonitas istungil, et igal isikul on õigus kohtu kaitsele ja käesoleval juhul oli siseminister ületanud oma võimupiire ning otsustanud kriminaalkohtule alluva küsimuse.¹⁶⁰⁸

Prokurör Rāgo avaldas arvamust, et siseministril oli õigus kaebajad sõjaseisukorra piirkonnast välja saata. Politseivalve alla andmine tähendas tema sõnul aga isiku õiguste kitsendamist ja oli ilma kohtuotsuseta keelatud, „mispärast ka kõik seadused, mis põhiseaduse vastu käivad, tulevad maksvusetuks lugeda“.¹⁶⁰⁹ Rāgo ei viidanud konkreetsetele põhiseaduse sätetele, kuid nii isikupuutumatus (§ 8 lg 3) kui ka liikumisvabaduse (§ 17 lg 1) korraline piiramine eeldasid kohtu luba ning erakorralise meetmena politseivalvele allutamisel puudus 1917. aastast saadik seaduslik alus.

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Lõo ja Taevere) rahuldab mõlemad kaebused osaliselt ja tunnistas siseministri otsused kehtetuks kaebajate politseivalve alla andmise osas. Kromeli otsusega identses sõnastuses sedastas kohus, et kindralkuberneri volitused on antud siseministrile seaduslikult ja ministril oli õigus kaebajad halduskorras sõjaseisukorra piirkonnast välja saata, kuid sellekohase seaduse puudumise tõttu polnud ministril õigust kaebajaid politseivalve alla anda.¹⁶¹⁰

Käsitluse terviklikkuse huvides võib lisada, et samal päeval tegi Riigikohus otsused ka Agapovi ja Tšumikovi isikutunnistuste tagastamise vaidluses ja tunnistas Einbundi

¹⁶⁰⁶ Siseministri 10.03.1923 otsus nr 858, ERA.1356.2.544, 4–4p. Siseministri 10.03.1923 otsus nr 856, ERA.1356.2.575, 4–4p.

¹⁶⁰⁷ Boris Agapovi kaebus, 22.03.1923, ERA.1356.2.296, 1–2. Vladimir Tšumikovi kuupäevata kaebus, ERA.1356.2.336, 1–2p.

¹⁶⁰⁸ Agapovi kohtuistungil protokoll, 30.04.1923, ERA.1356.2.296, 16–17. Tšumikovi kohtuistungil protokoll, 30.04.1923, ERA.1356.2.336, 16–17p.

¹⁶⁰⁹ Samas.

¹⁶¹⁰ RKA00 30.04.1923 nr 603 Boris Agapovi väljasaatmise asjas, ERA.1356.2.296, 19. RKA00 30.04.1923 nr 604 Vladimir Tšumikovi väljasaatmise asjas, ERA.1356.2.336, 19.

otsused kehtetuks.¹⁶¹¹ Einbund tegi kohe uued otsused meestelt kodakondsuse äravõtmise kohta, kuid kaotas ka sellele järgnenud kohtuvaidlused.¹⁶¹²

3.5.2.4. Adolf Pilar von Pilchau väljasaatmine (1923)

1923. aasta oktoobris andis siseminister Einbund endisele Audru mõisa omanikule ja Liivimaa rüütelkonna eelviimasele maamarssalile Adolf Pilar von Pilchaule korralduse nelja päeva jooksul Eestist lahkuda. Korralduse eiramisel pidi endine mõisnik interneeritama Tallinna arestimajja. Otsuse järgi oli Pilar von Pilchau kodakondsuseta isik ja väljasaatmist põhjendati elamisloata riigis viibimisega.¹⁶¹³ Otsuses puudub viide väljasaatmise õiguslikule alusele.

1906. aastast alates vaheldumisi Riias, Peterburis ja Eestis elanud Pilar von Pilchau väitis kaebuses Riigikohtule, et on Eesti Vabariigi kodanik ja teda ei saa seetõttu välja saata.¹⁶¹⁴ Kohtuistungil seletas kaebaja advokaat Voldemar Hartmann, et Pilar von Pilchaul oli õigus Eesti kodakondsusele, aga ka kodakondsuseta isikuna ei lubanud rahvusvaheline õigus teda välismaalase kombel riigist välja saata. Siseministeeriumi esindaja Eugen Maddison väitis vastu, et nii välisriikide kodanikud kui ka kodakondsuseta isikud olid ühtviisi välismaalased. Maddison märkis veel, et kuigi kohus ei arutanud kodakondsuse küsimust, oli sama aasta augustis siseminister keeldunud Pilar von Pilchaule kodakondsuse andmisest vastavate aluste puudumise tõttu.¹⁶¹⁵ Pilar von Pilchau oli 1918. aastal üks Balti Hertsgiriigi rajajatest ja Landeswehri organiseerija, mistõttu kodakondsuse andmisest ja elamisloa pikendamisest keelduti suure tõenäosusega poliitilistel põhjustel.¹⁶¹⁶

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Taevere ja Verhoustinski, prokurör Luud) jättis kaebuse rahuldamata. Kohus nentis siseministeeriumi materjalidele viidates, et Pilar von Pilchaul lubati Eestisse siseneda esialgu kaheks kuuks Pärnus asuva kinnisvara likvideerimiseks ning luba pikendati terviselikel põhjustel. Seejärel sedastas kohus, et kuigi Pilar von Pilchau vastas 1918. aasta kodakondsusseaduses loetletud tingimustele, ei vastanud ta enam 1922. aasta kodakondsusseaduse tingimustele, sest ei elanud 1918. aasta detsembrist saadik Eestis. Sellest järeldas kohus, et kaebaja oli välismaalane või kodakondsuseta isik, kelle siseminister võis elamisloa lõppedes Vene heakorra ja julgeoleku seaduse § 365 alusel riigist välja saata või interneerida.¹⁶¹⁷ Pilar von Pilchau suri poolteist aastat hiljem Pärnus ehk vaatamata kohtuasja kaotamisele teda riigist välja ei saadetud ega interneeritud.

¹⁶¹¹ RKA00 30.04.1923 nr 598 Boris Agapovi kodakondsuse I asjas, ERA.1356.2.544, 35. RKA00 30.04.1923 nr 597 Vladimir Tšumikovi kodakondsuse I asjas, ERA.1356.2.575, 39.

¹⁶¹² Siseministri 02.05.1923 määrus nr 1068, ERA.1356.2.545, 4. Siseministri 02.05.1923 määrus nr 1152, ERA.1356.2.576, 12–12p. RKA00 03.11.1925 nr 94-II Boris Agapovi kodakondsuse II asjas, ERA.1356.2.545, 16–17. RKA00 03.11.1925 nr 92-II Vladimir Tšumikovi kodakondsuse II asjas, ERA.1356.2.576, 27–28p. Avaldatud „Nr 42“, *Riigikohtu otsused* (1926), 78–80.

¹⁶¹³ Siseministri 11.10.1923 määrus nr 12859/53172, ERA.1356.2.566, 11.

¹⁶¹⁴ Adolf Pilar von Pilchau kaebus, 19.10.1923, ERA.1356.2.566, 1–1p.

¹⁶¹⁵ Kohtuistungi protokoll, 23.11.1923, ERA.1356.2.566, 27–29. Siseministeerium Adolf Pilar von Pilchaule, 22.08.1923, ERA.14.15.718, 6.

¹⁶¹⁶ Vt Rohtmets, „Kättemaks põlisele vaenlasele? Baltisakslaste kodakondsusküsimus vastloodud Eesti Vabariigis“, 52–54.

¹⁶¹⁷ RKA00 23.11/12.12.1923 nr 954-II Adolf Pilar von Pilchau asjas, ERA.1356.2.566, 32–34. Avaldatud „Nr 59“, *Riigikohtu otsused* (1924), 119–22. Pilar von Pilchau püüdluste kohta saada Eesti Vabariigi kodakondsus vt Rohtmets, „Kättemaks põlisele vaenlasele? Baltisakslaste kodakondsusküsimus vastloodud Eesti Vabariigis“, 52–54.

3.5.2.5. Salapiiritusevedajate väljasaatmised (1925 ja 1926)

1925. aastal muutis Riigikohus senist praktikat haldusaktide põhjendamise ja sisulise kohtuliku kontrolli küsimuses. Muutuseks andis põhjuse siseminister Einbundi otsus 1925. aasta juulist saata Naissaarel nende alalisest elukohast välja Evald-Voldemar, Hilda ja Theodor Vilibergid, kuna „nad oma ülespidamise ja teguviisidega näidanud, et nende asumine Naissaarel, kindluse piirkonna läheduses, riiklistele huvidele kahjulik on“.¹⁶¹⁸ Toimiku materjalidest ega muudest allikatest ei selgu, mida Theodor Vilibergile (ka Willipärk), tema pojale ja tütrele ette heideti. Väljasaatmine võis olla seotud salapiirituseveoga,¹⁶¹⁹ samuti sellega, et üks perepoegadest, Albert Viliberg oli 1924. aasta veebruaris sooritanud Pranglil nelja ohvriga röövmõrva.¹⁶²⁰

Vilibergide esindaja advokaat Teemant kaebas Riigikohtule, et siseministri otsusega rikuti kaebajate põhiseaduse §-st 17 tulenevat liikumisvabadust. Ka puuduvat siseministril kindralkubeneri volitused (st VÜKS § 23 lisast tulenev pädevus), sest põhiseaduse § 60 ei andnud Vabariigi Valitsusele õigust omistada siseministrile kindralkubeneri pädevust. Seetõttu pidi olema tühine Vabariigi Valitsuse 7. jaanuari 1925. a otsus, millega vabastati ametist kaitseväge ülemjuhataja Johan Laidoner ja pandi kindralkubeneri ülesannete täitmine sõjaseisukorra piirkonnas siseministrile VÜKS § 23 lisas ette nähtud õiguste ja kohustustega. Lõppeks olevat siseministri otsus põhjendamata ja niisugusena kontrollimatu.¹⁶²¹

Siseminister seletas kohtule, et põhiseaduse § 26 lubas piirata §-st 17 tulenevaid õigusi ning kuna otsuse tegemise ajal kehtis kogu riigis kaitseisukord, olid üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 19 alusel kehtestatud erakorralised piirangud kooskõlas põhiseadusega. Minister viitas Agapovi ja Tšumikovi otsustele, milles Riigikohus oli kinnitanud põhiseaduse § 60 alusel valitsuse õigust anda kindralkubeneri volitused mõnele ministrile või ametnikule. Samuti viitas minister valitsuse 7. jaanuari 1925. a otsuse üksmeelse heakskiitmisele Riigikogu poolt.¹⁶²² Siseministri arvates ei pidanud ta kindralkubenerina tehtud otsustes põhjendama, missugustes sündmustes avaldub isiku oht maksvale riigikorrale, ning kohtu kontrollile allus ainult siseministri kindralkubenerina tegutsemise pädevus (minister märkis, et muus osas kandis siseminister ainult parlamentaarset vastutust). Tema väitel olid Agapovi ja Tšumikovi asjades seda arvamust tunnustanud prokurör ja kohus ning – Einbund torkas – ka siseministri toonane esindaja Teemant.¹⁶²³ Seletuse kaaskirjas kinnitati, et minister langetas väljasaatmisotsuse „politsei peavalitsuse ülema suusõnalise ettekande ja siseministri isiklikeks veendumiseks kogutud

¹⁶¹⁸ Siseministri 09.07.1925 määrus nr 540/1253, ERA.1356.2.340, 2. Kindluse piirkond tähendas teatud laiusega tsooni Tallinna merekindluse ümber, mille sisse jäi ka Naissaar. Vt „Keiser Peeter Suure merekindluse piirkond“, Tallinna Teataja nr 198, 02.09.1914, 3.

¹⁶¹⁹ Ajakirjanduses leidub teade 1924. aasta novembrist, kuidas keegi Hilda-Hermiine Viliberg jäi Tallinna sadamas vahele salapiiritusega. „Kahtlased „ilusad neid“. Piiritusenõud aluspesus“, Vaba Maa nr 255, 04.11.1924, 3. 1925. aasta veebruaris trahviti Evald-Voldemar Vilibergi väikese koguse salapiirituse omamise eest. Tallinna Peatolliameti Nõukogu 12.02.1925 otsus, ERA.978.1.100, 55.

¹⁶²⁰ „Prangli saare veretöö lõpuvaatus riigikohtus“, Päevaleht nr 278, 14.10.1925, 5. Vilibergide perekondlike seoste kohta vt <https://www.geni.com/people/Theodor-Aleksander-Willipärk/6000000015267171384> (12.10.2025).

¹⁶²¹ Jaan Teemanti kaebus, 04.08.1925, ERA.1356.2.340, 1–1p.

¹⁶²² Riigikogu ei kiitnud valitsuse otsust heaks, vaid võttis selle teadmiseks. Riigikogu II koosseisu protokoll nr 184, 13.01.1925, 2.

¹⁶²³ Siseminister Riigikohtule, 24.08.1925, ERA.1356.2.340, 7–8.

teadete alusel“ ning et ainsa algmaterjalina esitatakse väljasaatmisotsus.¹⁶²⁴ Vähe aega enne kohtuistungit Politseilehes avaldatud artiklis väljendas tõenäoliselt ministri vastuse koostanud Maddison veendumust, et siseministril on vaba kaalutusõigus isikute välja-
saatmise otsustamisel ja väljasaatmisotsused ei allu kohtu sisulisele kontrollile.¹⁶²⁵ Prokurör Luud soovitas kaebuse rahuldada, sest siseministri otsuses polnud esile toodud põhjendusi ega asjaolusid.¹⁶²⁶

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Taevere ja Palvadre) lükkas tagasi Teemanti väite, et Vabariigi Valitsuse 7. jaanuari 1925. a otsus siseministrile kindralkubernerile ülesannete panemise kohta oli seadusvastane ja tühine. Sellegipoolest kohus rahaldas kaebuse ja tunnistas siseministri otsuse kehtetuks põhjendusega, et siseminister ei olnud otsuses ega Riigikohtule antud seletuses näidanud, missugustes sündmustes avaldus kaebajate ohtlikkus kehtivale riigikorrale ja julgeolekule (VÜKS § 23 lisa § 18), mis andis põhjuse neid Naissaarelt välja saata. Riigikohus tõdes, et nii oli kohtult võetud võimalus kontrollida, kas siseministril oli faktiline alus kindralkubernerile võimu tarvitada. Kohus pidas ekslikuks siseministri arvamust, et kohus võib kontrollida ainult seda, kas siseministril oli kindralkubernerile võim. Riigikohtu arvates oli halduskohus õigustatud kontrollima ka seda, kas kindralkubernerile võimu tarvitamiseks oli olemas riigikorda ja julgeolekut ähvardav faktiline olukord. Kohus märkis veel, et kui kaevatud otsuse faktiline külg ei allunuks kohtu kontrollile, oleks pidanud seadus seda otsesõnu väljendama.¹⁶²⁷ Riigikohut võis pahandada, et siseministril polnud või minister ei soovinud kohtule esitada muid kirjalikke materjale peale väljasaatmisotsuse.

Varsti pärast Riigikohtu otsust ilmunud artiklis pidas Maddison kohtu uut lähenemist ekslikuks ning riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitset raskendavaks. Ta kordas väiteid, et sõjaseisukorra seadus ei nõudnud väljasaatmisotsuse põhistamist, et väljasaatmine oli preventiivne abinõu riigikorda ja ühiskondlikku julgeolekut ähvardavate ohtude tõrjumisel ning et kindralkuberneril oli selle abinõu rakendamisel piiramatut kaalutusõigus. Maddisoni sõnul eeldas põhistamisnõue, et kahjulik tegevus oli juba alanud ja et selle kohta oli kogunenud tõendeid. Täitevvõim pidi aga reageerima ka olukordades, kus eksisteeris üksnes ohuhinnang või kus ei olnud võimalik isiku ohtlikku käitumist tõendada. Ta märkis, et erakorralise seisukorra ajal haldusvõim ei tegutsenud vene vanasõna „He пойман – не вор“ („pole tabatud, pole varas“) järgi. „See põhimõte on maksev kohtus, aga administratiivvõimule, kui ta tegutses sõjaseisukorra seaduse alusel, on ka see varas, kellest rahva seas kõneldakse kui vargast, [...]“.¹⁶²⁸ Sisuliselt kaitses Maddison täitevvõimu „mõttepolitseilikku“ tegutsemisvabadust.

1925. aasta septembris keelas siseminister Einbund Eduard Tampil ja Jüri Liimannil elada 50 kilomeetri laiusel alal mere ääres või Eesti-Vene piirist, kuna nad on „korduvalt piiriseaduste määruseid rikkunud“.¹⁶²⁹ Tampil olevat olnud tuntud piiritusevedaja

¹⁶²⁴ Siseministeeriumi asjadevalitseja ajutine kohusetäitja Riigikohtule, 25.08.1925, ERA.1356.2.340, 6.

¹⁶²⁵ Maddison, „Kodukoha õigus“, 661.

¹⁶²⁶ Kohtuistungis protokoll, 03.11.1925, ERA.1356.2.340, 19–19p.

¹⁶²⁷ RKA Oo 03.11.1925 nr 1143-II Vilibergide asjas, ERA.1356.2.340, 21–23. Väljavõtted Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 72 ja 73.

¹⁶²⁸ Maddison, „Väljasaatmisest ja elamise keelust sõjaseisukorra maksuvuse ajal“, 3–4.

¹⁶²⁹ Siseministri 30.09.1925 määrus nr 577/1420, ERA.1356.2.335, 4. Siseministri 30.09.1925 määrus nr 581/1420, ERA.1356.2.320, 3.

Randveres, Tapurla mees Jüri Liimann võis olla tuntud piirituselaeva kapteni Theodor Liimanni isa.¹⁶³⁰

Mõlema mehe eest esitas kaebused advokaat Teemant, kaebused vaadati läbi samal Riigikohtu istungil, kaebused ja kohtuotsuste põhjendused olid identsed. Teemant kasutas Vilibergide kaebuse argumente. Ta tuletas esmalt meelde, et põhiseadusega tagatud liikumisvabadust võis kitsendada ainult kohtuotsusega. Tema väitel puudus siseministril volitus Vene üldise kubermanguseaduse § 23 lisa alusel tegutsemiseks, sest Vabariigi Valitsuse 1925. aasta jaanuari otsus, millega pandi siseministrile kindralkubeneri ülesanded, oli põhiseaduse § 60 vastane ja seega tühine. Kindralkuberner tohtis üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 18 alusel tegutseda ainult riigikorra kaitseks, kuid kaevatud määrusest ei nähtunud esindaja sõnul ühtki asjaolu, mis oleks kinnitanud kaebaja ohtlikkust riigikorrale. Advokaat toonitas, et väljasaatmisotsuse üldsõnaline põhjendamine muudab kodanike saatuse ebakindlaks; pealegi olla siseministri otsus tehtud üksnes kohalikule haldusvõimule teadaolevate asjaolude põhjal ja seega pidid just need määrama kodaniku saatuse. Teemant tõdes lõpetuseks, et kriminaalmenetluses oli isikule tagatud kaitseõigus, kuid halduskorras väljasaatmisel puudus kaebajatel igasugune võimalus end kaitsta.¹⁶³¹

Vahepeal riigivanemaks saanud Teemanti asemel esindas kaebajaid kohtuistungil advokaat Johan Aronson. Aronson soovitas ära oodata Tampi kriminaalasja tulemuse ning märkis, et kuna Liimann on piiritusega kauplemise eest juba kriminaalkorras karistatud, ei oleks tohtinud haldusvõim teda teist korda karistada. Tema arvates oli piiriseadust rikutud „tehnilise kuriteoga“, mis ei õigustanud erakorraliste meetmete kasutamist. Siseministri esindaja Maddison väitis esiteks, et administratiivkohtu korra § 6 alusel ei saanud kindralkubeneri otsuste peale üldse kaevata. Maddisoni arvates ei tulnud kriminaalasja tulemust oodata, sest haldusvõim pidi saama kiiresti tegutseda. Ta rõhutas veel, et piiriseaduse rikkumine oli raske kuritegu ning isiku ühiskonnaohtlikkust ei otsustanud antud juhul kohus, vaid haldusvõim.¹⁶³²

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Palvadre ja Välbe, prokurör Luud) märkis esmalt, et põhiseaduse § 26 alusel võis liikumisvabadust kitsendada ka halduskorras. Seejärel selgitas kohus, et kindralkuberner ei pidanud olema eraldi ametnik, vaid kindralkubeneri ülesanded võis panna valitsuse liikmele või lisaülesandena mõnele muule ametnikule. Kuna kõrgemat täitevvõimu teostas Vabariigi Valitsus, siis Vene seaduse alusel keisrile kuulunud kindralkubeneride ametisse nimetamise õigus oli üle läinud Vabariigi Valitsusele. Viimaks tõdes Riigikohus, et siseministri otsuses oli ära toodud, mis liiki süütegude tõttu kaebajad välja saadeti, kaebajad ise ei eitanud piiriseaduste rikkumist ning seesuguste süütegude toimepanemine õigustas väljasaatmist. Riigikohtusse pöördumise võimalust pidas kohus piisavaks õiguskaitsevahendiks.¹⁶³³ Vilibergidest

¹⁶³⁰ Tampi tabamise kohta vt „Tuntud piiritusevedaja tabatud“, Kaja nr 186, 31.07.1925, 7; „Rasked trahvid salapiirituse-vedajatele“, Kaja nr 264, 29.10.1925, 7. Theodor Liimanni kohta vt „Piiritusekuningate salakaubandus“, Maa Hääl nr 124, 21.10.1933, 3. Theodor ja Jüri Liimanni võimaliku seose kohta vt <https://www.geni.com/people/Jüri-Jürg-Liiman/6000000002450936704> (12.10.2025).

¹⁶³¹ Jaan Teemanti kaebus, 12.11.1925, ERA.1356.2.335, 2–2p. Jaan Teemanti kaebus, 21.11.1925, ERA.1356.2.320, 1–1p.

¹⁶³² Tampi kohtuistungi protokoll, 13.03.1926, ERA.1356.2.335, 14–15. Liimanni kohtuistungi protokoll, 13.03.1926, ERA.1356.2.320, 14–14p.

¹⁶³³ RKAoo 13.03/17.04.1926 nr 640-II Eduard Tampi asjas, ERA.1356.2.335, 19–21. Avaldatud „Nr 19“, *Riigikohtu otsused* (1927), 30–32. Väljavõtte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 72 ja 284. RKAoo 13.03/17.04.1926 nr 658-II Jüri Liimanni asjas, ERA.1356.2.320, 18–19p.

erinevat tulemust võib seletada asjaolu, et kuigi siseministeerium keeldus salajasi juurdlusmaterjale kohtule avaldamast, esitati materjale kaebajate süüteomenetluste kohta ja sellest nähtavasti piisas Riigikohtule väljasaatmise põhjendatuses veendumiseks.¹⁶³⁴

3.5.2.6. Ernst Turmanni väljasaatmine (1926)

1926. aasta aprillis otsustas siseminister Einbund saata Tallinnast välja Vormsi saarele ärimähe ja Eesti esimese tennisemeistri Ernst Turmanni¹⁶³⁵ ning anda ta seal politseivalve alla. Minister viitas otsuses talle esitatud materjalidele ja ettekannetele ning „asjaoludele, mis minul isiklikult tema kohta teada on“. Nende põhjal järeldas ta, et Turmann „on avaldanud tegevust, mis ähvardab seltskondlikku rahu ja mis on kahjulik julgeolekule ning riiklistele huvidele“.¹⁶³⁶ Sama aasta juunis muutis siseminister väljasaatmisotsust ja keelas Turmannil elamise sõjaseisukorra piirkonnas, välja arvatud Läänemaal Vormsi saarel ja Harjumaal Alavere vallas. Alavere vallas asus Pikva mõis, mille Turmanni isa Robert ostis 1887. aastal Wolter von Stackelbergilt.¹⁶³⁷

Ajalehtede teatel olevat „saksastunud pooleestlane“ Turmann tahtnud väga pääseda aadlike ringkondadesse, olevat olnud endisi paruneid koondava Aktsia-Klubi aktiivne liige ja maareformi tasuseaduses¹⁶³⁸ pettunud sakslaste mahitusel teinud muu hulgas välismaalaste seas aktiivset kihutustööd Eesti riigi vastu.¹⁶³⁹ Turmann saadeti seega välja poliitilistel põhjustel.

Turmanni advokaat Gerhard Kress leidis, et kuna Riigikogu kinnitas 1. detsembril 1924 kaitseseisukorra, mitte sõjaseisukorra, ei saanud siseministril olla kindralkuberneri volitusi (vastavad volitused olid ainult sõjaseisukorras) ja erikorda ei saanud käsitleda sõjaseisukorrana, pealegi puudus sõjaoht, mis oleks õigustanud kodanikuõiguste piiramist. Siseministri määrus olevat antud õigusliku aluseta, sest VÜKS § 23 lisa § 19 p 17 oli Vene keisri 29. augusti 1912. a ukaasiga tunnistatud kehtetuks.¹⁶⁴⁰ Haldusväljasaatmine sõjaseisukorra ajal olevat lubatud ainult riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku, mitte „riiklike huvide“ kaitseks, nagu kirjas määruses. Pealegi polevat sõjaseisukorra

¹⁶³⁴ Siseministeeriumi asjadevalitseja Riigikohtule, 18.01.1926, ERA.1356.2.335, 6–6p. Siseministeeriumi asjadevalitseja Riigikohtule, 20.01.1926, ERA.1356.2.320, 6–6p.

¹⁶³⁵ Vt Eesti spordi biograafiline leksikon, https://www.esbl.ee/biograafia/Ernst_Turmann (12.10.2025).

¹⁶³⁶ Siseministri 03.04.1926 otsus, ERA.1356.2.338, 5.

¹⁶³⁷ Tallinna-Kose hüpoteegiringkonna kinnistu nr 224 detailandmed. Vt <https://www.ra.ee/apps/kinnistud/index.php/et> (12.10.2025).

¹⁶³⁸ Riigikogu poolt 05.03.1926 vastu võetud riikliku maagavara loomiseks võõrandatud maade eest tasumaksmise seadus, RT 23.03.1926, 26, 23.

¹⁶³⁹ Vt „Parunite salasepitsused paljastatud“, Päevaleht nr 92, 07.04.1926, 3; „Ühe jutumehe väljasaatmine“, Kaja nr 78, 08.04.1926, 1; „Mööd on täis“, Postimees nr 92, 07.04.1926, 1. Turmanni isa Robert oli tõenäoliselt sünnilt eestlane. Vt <https://www.geni.com/people/Robert-Georg-Turmann/6000000034959762832> (12.10.2025). Turmanni enda meenutusi väljasaatmisest vt Ernst Turmann, *Pikva*, Loomingu raamatukogu 37–39 (Perioodika, 1992), 68–69.

¹⁶⁴⁰ Kress pidas tõenäoliselt silmas keiser Nikolai II 29.08.1912 korraldust impeeriumi teatud piirkondades erakorralise seisukorra jätkamise kohta, VSKK I 07.09.1912, 192, 1647. Korraldusega pikendati paljudes piirkondades erakorralist või tugevdatud kaitseseisukorda vastavalt kuueks kuuks või üheks aastaks ning ülejäänud piirkondades lubati rakendada teatud erakorralisi meetmeid ühe aasta jooksul. Kressi viidatud seadusemuudatust korraldus ei sisaldanud.

piirkonnast väljasaatmine võimalik, kuna sõjaseisukord kehtis kogu riigis ja Eesti kodanikke ei tohtinud riigist välja saata. Eestis polevat ka seadust, mis lubaks kodanike elukohta sunniviisiliselt muuta. Põhiseaduse §-d 8 ja 9 pidid kindlustama isikule õiguse ennast (sh enda head nime) süüdistuste vastu kaitsta, kuid kaevatud otsuses ei olnud esitatud etteheidete aluseks olevaid faktilisi asjaolusid.¹⁶⁴¹ Siseminister saatis Riigikohtule kaheksa lehekülge materjale, kuid keeldus salajasusele viidates korralduse aluseks olevaid juurdlusmaterjale saatmast.¹⁶⁴² Istungil viitas Kress Vilibergide asjale ja toonitas vajadust haldusakte põhjendada, et isikutel oleks võimalus ennast kaitsta. Prokurör Luiga arvas, et sisulise läbivaatamise korral tuleks kaebus rahuldada.¹⁶⁴³

Riigikohus (esimees Puusep, liikmed Palvadre ja Klaassen) rahuldab kaebuse ja tunnistab siseministri otsuse kehtetuks. Kohus tõdes, et siseminister ei olnud oma otsuses ega Riigikohtule antud vastuses põhjendanud, milles avaldus kaebaja tegevus, mis siseministri arvates ähvardas ühiskondlikku („seltskondlikku“) rahu ning sellega oli Riigikohtult võetud võimalus hinnata, kas kaebaja väljasaatmisel oli faktiline alus. Kohus sedastas, et vaatab administratiivkohtu korra §-de 21 ja 22 alusel kaebust sisuliselt läbi ning on õigustatud ja isegi kohustatud kaaluma, kas kindralkubernerite võimu tarvitamiseks oli olemas riigikorda ja ühiskondlikku julgeolekut ähvardav faktiline olukord. Kohus viitas Vilibergide asjale, milles juba tunnustati siseministri volitust tegutseda kindralkubernerina. Põhjenduse puudumise alusel otsuse kehtetuks tunnistamise tõttu kohus muid kaebaja esindaja väiteid ei kaalunud.¹⁶⁴⁴ Tõenäoliselt pahandas Riigikohtut Einbundi keeldumine kohtule igasuguste juurdlusmaterjalide esitamisest. Turmanni asi vaadati läbi samal päeval Vene-Balti Laevatehase sekvestri asjaga (seal lükkas kohus otsuse tegemise edasi).¹⁶⁴⁵ Kressi kaebuse mitmele muule etteheitele andis kohus vastuse laevatehase otsuses.

Väljasaatmisotsuste põhjendamise vajaduse vaidlusele pani punkti Riigikohtu üldkogu 1927. aasta seisukoht. Kohtuminister küsis Riigikohtult seletust, kas kindralkubernerite volitusi kasutav siseminister pidi väljasaatmisotsustes (VÜKS § 23 lisa § 19 p-d 16 ja 17) kirjeldama faktilisi asjaolusid, mille põhjal oli otsus tehtud ning kas halduskohtul oli õigus neid asjaolusid sisuliselt hinnata. Kohtuminister ise vastas mõlemale küsimusele eitavalt. Üldkogu keeldus küsimusi sisuliselt arutamast, osutades asjaolule, et seletusepärimise õigus oli kohtuministril juhul, kui kohtute arvamused lahknesid, kuid antud juhul lahendas vaidlusi ainult Riigikohus ning administratiivosakond oli Vilibergide ja Turmanni asjades juba andnud jaatavad vastused ministri küsimustele. Üldkogu lisas, et aastatel 1921–1923 Sametschiku, Kromeli, Agapovi ja Tšumikovi asjades võis kohus küsimust teisiti lahendada, kuid on hiljem asunud uuele seisukohale.¹⁶⁴⁶

Maddison väljendas üldkogu otsust kommenteerides jätkuvalt vastumeelsust nõudele, et halduskohus peab vähemalt mingil määral sisuliselt hindama haldusakti andmise aluseks olnud asjaolusid.¹⁶⁴⁷ Vahepeal Riigikohtu liikmeks saanud advokaat Hasselblatt

¹⁶⁴¹ Gerhard Kressi kaebus, 30.04.1926, ERA.1356.2.338, 2–3.

¹⁶⁴² Siseminister Riigikohtule, 15.06.1926, ERA.1356.2.338, 10.

¹⁶⁴³ Kohtuistung protokoll, 21.09.1926, ERA.1356.2.338, 17–17p.

¹⁶⁴⁴ RKA00 21.09.1926 nr 961-II Ernst Turmanni asjas, ERA.1356.2.338, 19–20. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 73.

¹⁶⁴⁵ Vene-Balti Laevatehase sekvestri asja kohta vt lähemalt eespool 1.5.1.3, 1.5.2.1 ja 1.5.2.3.

¹⁶⁴⁶ RKÜKo 31.01.1927 nr 88 kohtuministri selgitustaotluse asjas (väljasaatmisotsuste põhjendamine), ERA.1356.1.696, 5–6. Avaldatud „Nr 3“, *Riigikohtu otsused* (1928), 4–5.

¹⁶⁴⁷ Maddison, „Asja sisuline arutamine administratiivkohtu korra seisukohalt“.

kutsus Riigikogu üles kiirendama kaitseseisukorra seaduse väljatöötamist, et lõpeksid „arusaamatused, mis tekitanud nagu väikese sõja viimaste aastate kestel Riigikohtu ja siseministri vahel“.¹⁶⁴⁸

Kaitseseisukorra seadus ei muutnud täitevvõimu vastumeelsust haldusakte põhjendada. 1931. aastal viitas Konstantin Trakmann, kritiseerides haldusvõimu ja kohtute püüdu kaotada kaitseseisukorra silmatorkavust igapäevaelus, Riigikohtu üldkogu otsusele kui halva praktika näitele. Trakmann hoiatas, et kui juhuslikult oleks tarvis riigikorda „järsu-malt kaitsta“, näiteks mässu või välise sõjaohu korral, on kaitseseisukorra juht kammit-sais.¹⁶⁴⁹ Viitest üldkogu otsusele võib välja lugeda, et Trakmann pidas üheks kammitsaks kaitseseisukorra meetmete põhjendamise kohustust.

3.5.2.7. Uued Vene monarhistide väljasaatmised (1927)

Oma esimeses väljasaatmise asjas (1922) Riigikohtu istungit oodates avaldas Hermann Kromel ajalehes kinnituse, et ta millegi seadusvastasega ei tegele.¹⁶⁵⁰ Siiski sattus Kromel monarhistlike sidemete tõttu mõned aastad hiljem taas politsei huviorbiiti. 1926. aasta novembris saatis siseminister Laretei Kromeli koos Paul Jahontovi ja Danzigi kodaniku Nikolaus Grotega välja kaitseseisukorra piirkonnast Tallinnast põhjendusega, et Kromel ja Jahontov on „astunud ühendusse väljamaal asuvate monarhistlike organisatsioonide esitajatega ja avaldavad püüdmist organiseerida Eesti Vabariigis, eriti Tallinnas, Vene monarhistlike rühmitusi ning teha kihutustööd selle teostamiseks“. Grote olevat seda tegevust toetanud sidepidamisega välismaal asuvate organisatsioonidega. Otsuses tõdeti, et „eesugune tegevus on kahjulik Eesti Vabariigi huvidele, ähvardab riigi rahu ja julge-olekut ja võib välja kutsuda riigi huvidele kahjulikke välispoliitilisi sekeldusi“.¹⁶⁵¹

Kromel väitis kaebuses Riigikohtule, et siseminister ei olnud volitatud kindralkuberner-i võimu teostama, kuna üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 2 lubas sõjaseisukorra välja kuulutada ainult pärast mobilisatsiooni; muul juhul pidi kaitseseisukord olema igal juhul tähtajaline, aga 1924. aasta detsembri otsuses tähtaeg puudus. Kromel kordas Ernst Turmanni asjas advokaat Kressi kasutatud argumenti, et väljasaatmise (VÜKS § 23 lisa § 19 p 17) rakendamise eeldus oli 1912. aasta augustis tsaari ukaasiga kaotatud ja seega puudus väljasaatmisotsusel õiguslik alus. Halduskorras väljasaatmine olevat lubatud ainult riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku kaitseks, aga mitte riigi huvide ja rahu kaitseks. Haldusaktis ei olnud ära näidatud, milles seisnesid kaebaja rikkumised ja ka juurd-lusmaterjalidest ei nähtunud, et kaebaja oleks püüdnud luua mingit organisatsiooni.¹⁶⁵²

Kromelit kohtuistungil esindanud advokaat Oskar Rütli rõhutas, et väljasaatmine oli nuhtlusseaduses ette nähtud karistus ja kui vene ajal piisas selle kohaldamiseks üksnes kahtlusest, ei tohiks Eesti Vabariigis isikuid nende väidetavate kavatsuste eest karistada. Ta tõdes, et monarhistliku maailmavaate omamine ei olnud keelatud ning ühtki riigi-korda ja ühiskondlikku julgeolekut ohustavat Kromeli tegu ei olnud tõendatud. Pealegi ei olevat väljasaatmine otstarbekohane, sest Tallinnast viieteist versta kaugusel Raasikul

¹⁶⁴⁸ Riigikogu III koosseisu III istungjärgu protokoll nr 43, 04.02.1927, 400–401.

¹⁶⁴⁹ Trakmann, „Kaitseseisukorra äramuutmise tingimustest. 1. osa“, 31.

¹⁶⁵⁰ „Kirjad toimetusele. Kromeli avalik seletus“, Vaba Maa nr 176, 01.08.1922, 7.

¹⁶⁵¹ Siseministri 09.11.1926 määrus, ERA.1356.2.312, 3. Kromeli, Jahontovi ja Grote tegevuse ja tausta käsitlest ajakirjanduses vt „Leuchtenbergiaanlased“, Vaba Maa nr 266, 12.11.1926, 1.

¹⁶⁵² Hermann Kromeli kuupäevata kaebus, ERA.1356.2.312, 2–2p. „H. Kromel riigikohtus kaotanud“, Vaba Maa nr 42, 19.02.1927, 3.

elades Kromel ei oleks rohkem ega vähem ohtlik kui Tallinnas elades. Siseministeeriumi esindaja Maddison märkis istungil muu hulgas, et Kromeli tegevuse ohtlikkuse hindamine oli siseministri kaalutusotsus ega allunud halduskohtu kontrollile: „Juba see, et meil sõjaseisukord maksev on, tunnistab, et meil kardetavad olukorrad ette võivad tulla.“ Maddison juhtis tähelepanu, et Eesti-Vene rahulepingu järgi ei tohtinud lepinguosalised lubada oma territooriumil koonduda teise lepinguosalise vastastel gruppidel.¹⁶⁵³

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Palvadre ja Klaassen, prokurör Luud) luges ministri rakendatud meetmeid seaduslikeks ja jättis kaebuse rahuldamata. Kohtu sõnul oli Vene-Balti Laevatehase sekvestri asjas (1926) juba selgitatud, et siseminister võis teostada kindralkuberneri õigusi ja järelikult võis siseminister isikuid sõjaseisukorra piirkonnast välja saata. Veel tões Riigikohus, et juurdlusel oli kindlaks tehtud väljasaatmisotsuses kirjeldatud teod (välismaal asuvate monarhistlike rühmitustega ühenduse pidamine ja Eestis, eriti Tallinnas, Vene monarhistlike rühmituste organiseerimine) ning resümeeis: „Erakordsetel aegadel, millest [on] tingitud ka sõjaseisukorra väljakuulutamise, võib säärane tegevus ähvardav olla riigikorrale ja seltskondlikule julgeolekule [...]“.¹⁶⁵⁴ Seega aktsepteeris kohus täitevvõimu tegevust julgeolekuriskide hindamisel ja maandamisel. Kohtuotsuses ei käsitletud põhjenduste puudumist ega väidet, et väljasaatmise õiguslik alus kadus juba 1912. aastal. Kumbki väide ei tundugi veenev. Siseminister esitas väljasaatmise põhjendamiseks kohtule juurdlustoimiku.¹⁶⁵⁵ Keisri 1912. aasta ukaasiga ei muudetud üldist kubermanguseadust (vt eespool viide 1640).

Sama aasta mais käskis siseministri kohusetäitja kindral Nikolai Reek saata kahekümne nelja tunni jooksul riigist välja või selle ebaõnnestumisel interneerida Kihnu saarele vene monarhistid, kodakondsuseta Sergei Ivkovi, Georg Talma, Aleksandr Tšernjavski ja Sergei Zarkevitsi ning Leedu kodaniku Aleksandr Kulitski. Ivkov oli korraldanud skandaali endise Vene välisministri ja kadettide partei rajaja Pavel Miljukovi avalikul loengul Estonia kontserdisaalis. Teised käisid arreteeritud Ivkovile politseijaoskonnas toetust avaldamas. Korralduse põhjenduste järgi olid need isikud „oma avalikkude ülesastumistega rikkunud seltskondlikku korda ja rahu, teinud monarhistlikku kihutustööd ja õhutanud vägivalategusid ja korrariikkumisi“. Korralduse alusena viidati nii 1921. aasta välismaalaste määrusele kui ka Vene heakorra ja julgeoleku seaduse §-dele 365–379.¹⁶⁵⁶

Talma, Tšernjavski ja Kulitski advokaadid Aleksander Stackelberg ja Hermann Nottbeck eitasid pea identsetes kaebustes korrarikkumiste toimepanemist – kaebajad olevat käinud politseijaoskonnas ajakirjanikena. Nad toonitasid kaebustes ja kohtuistungil (seal lisandus Stackelbergile ja Nottbeckile advokaat Grau), et õigusriigis on lubamatu kedagi 24 tunni jooksul ilma juurdluseta ja teda eelnevalt isegi üle kuulamata riigist välja saata. Advokaadid väitsid, et välismaalaste määrus ei reguleerinud riigist väljasaatmist, Nanseni passiga kodakondsuseta isikuid (pagulasi) ei saanud võrdsustada välismaalastega, sest nad olid Rahvasteliidu erilise kaitse all ja neil puudus kodakondsusriik, kes neid vastu võtaks. Samuti lubavat Vene heakorra ja julgeoleku seaduse § 373 isiku

¹⁶⁵³ Kohtuistungi protokoll, 18.02.1927, ERA.1356.2.312, 15–16.

¹⁶⁵⁴ RKAOo 18.02.1927 nr 289-II Hermann Kromeli II asjas, ERA.1356.2.312, 18–18p.

¹⁶⁵⁵ Siseminister Riigikohtule, 08.01.1927, ERA.1356.2.312, 5–5p.

¹⁶⁵⁶ Korralduse teksti ja sündmuse kirjeldust vt „Monarhistide salk maalt välja“, Päevaleht nr 137, 21.05.1927, 3; „Monarhist maalt välja“, vt Sakala nr 59, 21.05.1927, 5. Endise Loodearmee ohvitseri Ivkovi kohta vt http://russianestonia.eu/index.php?title=Ивков_Сергей_Николаевич&oldid=80528 (12.10.2025).

interneerida ainult väljasaatmise ebaõnnestumisel.¹⁶⁵⁷ Advokaatide nõudmisel avaldati neile istungil Talma kohta käivad salajased juurdlusmaterjalid (kohus kuulutas selle osa istungist kinniseks).

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Palvadre ja Välbe, prokurör Luiga) jättis kaebused rahuldamata, välja arvatud Kulitski interneerimise osas. Kohtuotsus tugines üksnes Vene seadusele ja välismaalaste määruse asjakohasust ei hinnatud. Riigikohus tõdes, et välismaalaste riigist väljasaatmise õigus toetus „riigi alalhoiu õigusele“. Väljasaatmise eelduseks oli see, kui välismaalane oli muutunud ohtlikuks heakorrale ja julgeolekule kas „sisepoliitiliselt või välispoliitiliselt“ või muul viisil, kusjuures nende eelduste täidetuse üle otsustas siseminister omal äranägemisel. Kohus sedastas, et ministri ohuhinnang oli asjaolusid arvestades põhjendatud. Kulitski kohta leidis kohus, et teda kui Leedu kodanikku tulnuks enne interneerimist proovida Leetu välja saata.¹⁶⁵⁸ Välispoliitilise ohu all võis Riigikohus silmas pidada rahvusvahelise lepingu rikkumise ohtu. Nimelt mainis prokurör istungil, et Eesti peab täitma rahulepinguga võetud kohustusi.¹⁶⁵⁹ Tõenäoliselt viitas prokurör Tartu rahulepingust tulenevale kohustusele mitte lubada oma territooriumil tegutseda organisatsioonidel, mille eesmärk on teise poole valitsuse kukutamine (art VII p 5).¹⁶⁶⁰ Väljasaadetute juurdlustoimikust ei nähtu monarhistliku kihutustöö tegemist ja vägivallategade või korrarikkumiste õhutamist. Tšernjavski ja Kulitski olidki ajakirjanikud ja Talma ajakirjandusele kaastööd tegev kunstnik. Nad eitasid väljakutsuvat käitumist politseijaoskonnas ja nende muude rikkumiste kohta toimikus materjale pole.¹⁶⁶¹ Pole siiski välistatud, et säilinud juurdlustoimik oli vaid osa kohtule esitatud materjalidest.

Riigikohus oli juba 1922. aastal Vene Ülikooli vilistlaste asjas aktsepteerinud Tartu rahulepingu tõttu ühinemisvabaduse piiramist. Rahukogu keeldus registreerimast „Vene Ülikooli krupe Eestis“ nimelist ühingut, kuna ühingu eesmärk – koondada Eestis elavaid Vene ülikoolides hariduse saanud isikuid eesmärgiga luua Venemaa tulevaseks ülesehitamiseks vastavaid riigi- ja kogukonnategelaste kaadreid – oli kohtu hinnangul vastuolus Eesti-Vene rahulepingu artikli VII punktiga 5.¹⁶⁶²

Riigi alalhoiu õigusele välismaalase väljasaatmisel või interneerimisel viitas Riigikohus Talma ja teiste otsusega samal päeval tehtud Vassili Orehovi lahendis (sama koosseis, prokurör Luud).¹⁶⁶³ Venemaalt salaja Eestisse tulnud venna majutamise eest trahvi saanud kodakondsuseta Orehov kaebas, et sama teo eest korduv karistamine (st lisaks trahvile väljasaatmine) oli ebaseaduslik.¹⁶⁶⁴ Kohus märkis selle peale taas, et väljasaatmist ei tule käsitleda karistusena.

¹⁶⁵⁷ Aleksander Stackelbergi kaebus, 16.06.1927, ERA.1356.2.314, 14.2–14.3p. Hermann Nottbecki kaebus, 17.06.1927, ERA.1356.2.314, 2–3. Kohtuistungi protokoll, 27.09.1927, ERA.1356.2.314, 14.26–14.30p.

¹⁶⁵⁸ RKAoo 27.09/14.10.1927 nr 603-II ja 604-II Georg Talma, Aleksandr Tšernjavski ja Aleksandr Kulitski asjas, ERA.1356.2.314, 14.32–14.35. Avaldatud „Nr 35“, *Riigikohtu otsused* (1928), 62–65. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 130 ja 284.

¹⁶⁵⁹ Kohtuistungi protokoll, 27.09.1927, ERA.1356.2.314, 14.30p.

¹⁶⁶⁰ Rahuleping Eesti ja Venemaa vahel, RT 18.02.1920, 24/25, 94.

¹⁶⁶¹ Politsei juurdlustoimik, ERA.1.7.45.

¹⁶⁶² RKAoo 22.09.1922 nr 1146, Vene Ülikooli vilistlaste asjas, ERA.1356.2.2655, 6.

¹⁶⁶³ RKAoo 14.10.1927 nr 731-II Vassili Orehovi asjas, ERA.1356.2.323, 19–19p. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 282.

¹⁶⁶⁴ Vassili Orehovi kaebus, 05.08.1927, ERA.1356.2.323, 2–2p.

Välismaalaste väljasaatmist rakendati peamiselt Eesti riigi suhtes vaenulikult käituvate isikute vastu ja nähtavasti ühteaegu nii üld- kui ka eripreventiivse abinõuna. Näiteks 1926. aastal kirjutas Vaba Maa sõjaväehaigla arsti Sergei Veretennikovi väljasaatmisest. Viimaseks piisaks doktori pattude karikas oli haigla uue röntgeniaparaadi õnnistada laskmine vene papi poolt, kuigi eesti kirikutegelased olid aparadi juba õnnistanud.¹⁶⁶⁵ Mõne vene emigrandi suhtes jagus ajakirjandusel siiski sümpaatiat. 1927. aastal kirjutas Vaba Maa kaastundega kindral Vassilkovski interneerimisest Hiiumaale.¹⁶⁶⁶

3.5.2.8. Sõjainvaliid Paul Satmanni väljasaatmine (1927)

Siseministri kohusetäitja kindral Jaan Soots otsustas 1927. aasta märtsis saata Tallinnast välja reservohvitseri, esimese maailmasõja invaliidi Paul Satmanni põhjendusega, et Satmanni tegevus ja avalikud esinemised „on kahjulikud avalikule korrale ja ähvardavad seltskondlikku julgeolekut“.¹⁶⁶⁷ Kohtule seletas siseminister Hünerson, et Satmann õhutas vigastatud sõjameeste seas Eesti Vabariigi vastast meeleolu, levitas valeteid Eesti kohtute erapoolikuse kohta ja olevat rääkinud kolmandatele isikutele, et täidab ühe välisriigi saatkonna antud luureülesandeid. Veel märkis Hünerson, et Satmanni suhtes oli pooleli poliitilise politsei juurdlus seoses riigiasutusest salajase dokumendi omandamisega.¹⁶⁶⁸ Juurdluse andmetel sattus Satmann sama aasta jaanuari alguses sõnavahe- tusse ühe ohvitseriga, kes teda Eesti Vabariigi sõjaväelaste solvamise eest löi. Satmanni kaebuse peale alanud sõjaministri juurdlus pöördus peagi kaebaja enese vastu. Juurdluse kokkuvõttes kahtlustati Satmanni tegutsemises Nõukogude Venemaa huvides juba pika aja jooksul.¹⁶⁶⁹

Satmann väitis kaebuses Riigikohtule, et siseministri määrus oli põhjendamata ja sellest ei nähtunud tõendiallikad; selles viidati avaliku korra kaitsele, samas kui seadus (VÜKS § 23 lisa § 18) lubas siseministril erakorralisi meetmeid kasutada vaid riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku kaitseks. Kaebaja taotles tunnistajate ülekuulamist, et tõendada enda riigitruudust.¹⁶⁷⁰ Riigikohus kuulutas kohtuistungi kinniseks. Istungil soovitas prokurör Luiga kaebuse rahuldada, sest siseministri otsus ei olevat piisavalt põhjendatud ja Satmanni väljasaatmise põhjused „rohkem romantilised kui kriminaalsed“. Prokurör ei pidanud Satmanni väljaõeldut Eesti Vabariigi kohta nii mõjuvaks, et teda halduskorras välja saata.¹⁶⁷¹

Prokuröri arvamusele vaatamata jättis Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Taevere ja Verhoustinski) kaebuse rahuldamata. Kohtu arvates õigustasid kaebaja kohta kohtule

¹⁶⁶⁵ „Kangekaelne maruvenelane“, Vaba Maa nr 6, 08.01.1926, 4; „Dr Veretennikov ja arhimandrit Johannes“, Vaba Maa nr 7, 09.01.1926, 4. Veretennikovi kohta vt http://russianestonia.eu/index.php?title=Веретенников_Сергей_Иванович&oldid=57488 (12.10.2025).

¹⁶⁶⁶ „Jooni end. Peterburi sõjaringkonna ülema elust“, Vaba Maa nr 149, 29.06.1927, 3. Vassilkovski kohta vt http://russianestonia.eu/index.php?title=Васильковский_Олег_Петрович&oldid=76451 (12.10.2025).

¹⁶⁶⁷ Siseministri kohusetäitja 03.03.1927 määrus nr 191, ERA.1356.2.330, 3.

¹⁶⁶⁸ Siseminister Riigikohtule, 02.05.1927, ERA.1356.2.330, 5–5p.

¹⁶⁶⁹ Jaan Soots siseministrile, 19.02.1927, ERA.852.1.3875, 2–2p; sama ERA.495.7.5193, 37–38 (pagineerimata). Juurdluse tulemused ilmusid pisut moonutatud kujul ka ajakirjanduses, „Tundmata tuttava ületulek Venemaalt“, Vaba Maa nr 62, 15.03.1927, 4.

¹⁶⁷⁰ Paul Satmanni kuupäevata kaebus, ERA.1356.2.330, 2–2p.

¹⁶⁷¹ Kohtuistungi protokoll, 08.06.1927, ERA.1356.2.330, 17–17p.

esitatud andmed siseministri otsust. Kohus nentis, et erakordsetel aegadel, mis olid tinginud kaitseseisukorra väljakuulutamise, võisid kaebaja ilmsiks tulnud tegevus ja käitumine ohustada riigikorda ja ühiskondlikku julgeolekut. Kohus jättis rahuldamata tunnistajate ülekuulamise taotluse, kuna Riigikohus pidi üksnes otsustama, kas juurdlusmaterjalides olevad andmed õigustasid siseministrit kaevatud abinõu tarvitusele võtma. Kohus mainis veel, et kaebaja tegevuses oli tunda kalduvust, mis lasi karta, et ta avalikuks tulnud tegudega ei piirdu ja võib ässitada ka teisi sarnastele tegudele ning seda tuli riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku huvides takistada.¹⁶⁷² Seega hindas Riigikohus väljasaatmisotsuse põhjenduseks toodud asjaolusid ja üsna harukordselt oli prokurörist rangemal seisukohal.

3.5.2.9. Lõbumajapidajate väljasaatmine (1927 ja 1928)

Riigikohus kontrollis väljasaatmisotsuse põhjendatust muu hulgas kolmes omavahel seotud bordellikaasuses. 1927. aasta juulis saatis siseminister kaitseseisukorra piirkonnast välja Tallinnas Uus tänav 18 majas „Karukooa“ nimelist lõbumaja pidanud ja seal salaalkoholi müünud ema ja tütre Marie ja Analie Kuusi. Marie Kuus kaebas Riigikohtule, et ta küll elab tütre üürikorteris, kuid tal pole prostitutsiooniga mingit pistmist ja teda pole kunagi selles süüdistatud. Kaebuse täienduses märkis Kuus, et halduskorras väljasaatmist ei peaks üldse rakendama tavakuritegevuse suhtes, vaid ainult asjades, mis ohustavad riigi julgeolekut.¹⁶⁷³ Kuigi siseministri esindaja väitis kohtule, et lõbumaja tegelik juhataja oli Marie Kuus, nõustus Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Klaassen ja Välbe, prokurör Luiga) prokuröriga, et juurdlusmaterjal seda ei kinnitanud ja rahuldab kaebuse.¹⁶⁷⁴ Seega hindas kohus ministri kaalutusotsuse aluseks olevate asjaolude tõendatust.

Tütre Analie Kuusi suhtes jäi väljasaatmisotsus kehtima ja viimane taotles korduvalt otsuse tühistamist. 1928. aasta veebruaris keeldus siseminister Hünerson oma resolutsiooniga otsust muutmast.¹⁶⁷⁵ Kuus ja teda esindav advokaat Grau seletasid Riigikohtule, et Kuus on kõigis Uuel tänaval lõbumaja pidamist ja seal salaalkoholiga kauplemist puudutavates süüdistustes õigeaks mõistetud ning sellega on väljasaatmise põhjus ära langenud. Kuus märkis, et tema eelmist elukohta Karu tänaval („Karukooa“ nimi oligi pärit lõbumaja eelmisest asukohast) puudutav kohtuasi on küll pooleli, kuid sealne tegevus ei olnud väljasaatmise põhjuseks. Prokurör Luud soovitas kaebuse rahuldamata jätta ja tõdes, et kuigi politseiuurimise materjalid ei tarvitsenud olla piisavad kuriteo eest süüdimõistmiseks, kahtlustati kaebajat kõigil seitsmel juhul samaliigilises kuriteos ja kogutud materjalid võisid olla piisavad väljasaatmisotsuse tegemiseks.¹⁶⁷⁶

¹⁶⁷² RKAoo 03.06.1927 nr 446-II Paul Satmanni asjas, ERA.1356.2.330, 19–20.

¹⁶⁷³ Marie Kuusi kaebus, 03.08.1927, ERA.1356.2.317, 2–2p. Marie Kuusi kuupäevata täiendav seletus, ERA.1356.2.317, 12.

¹⁶⁷⁴ Kohtuistung protokoll, 11.10.1927, ERA.1356.2.317, 14. RKAoo 11.10.1927 nr 734-II Marie Kuusi asjas, ERA.1356.2.317, 16–16p.

¹⁶⁷⁵ Siseministeeriumi teatis siseministri resolutsiooni kohta, 06.02.1928, ERA.1356.2.316, 3. Resolutsiooni ega algset 13.07.1927 väljasaatmisotsust kohtutoimikus ei leidu ja neid pole õnnestunud leida ka politsei arhiivist.

¹⁶⁷⁶ Analie Kuusi kaebus, 11.02.1928, ERA.1356.2.316, 2–2p. Kohtuistung protokoll, 27.04.1928, ERA.1356.2.316, 12–12p. „Karukooa“ lõbumaja sulgemise kohta vt „Läksid omaga kaugele“, Maa nr 148, 14.05.1927, 5.

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Klaassen ja Välbe) rahuldab kaebuse põhjendusega, et kuna „siseministri kaevatud otsus on põhistamata, siis puudub Riigikohtul võimalus selle seadusepärasuse üle otsustada“. Kohtu sõnul ei nähtunud esitatud materjalidest, et minister oleks kaalunud Kuusi taotluses toodud põhjendusi, st kaebaja õigeks-mõistmise mõju väljasaatmisotsusele.¹⁶⁷⁷

Maddison kritiseeris Politseilehes Riigikohut selle eest, et Kuusi otsus paneb haldusorganile kohustuse adressaadi taotlusel juba jõustunud haldusakti revideerida ning hinnata taotleja esitatud tõendeid. Ta pelgas, et haldusorganid peavad hakkama otsuseid muutma, kui otsuste aluseks olnud asjaolud on kohtute hinnangul ära langenud.¹⁶⁷⁸ Maddison pidas põhiõiguste kaitsest olulisemaks õiguskorra stabiilsust (jõustunud haldusaktide muutmatus) ja tõrjus kohtuvõimu mõju halduse tegevusele.

Pärast Riigikohtu otsust asja uuesti läbi vaadanud siseminister jättis väljasaatmisotsuse sellegipoolest muutmata. Riigikohtule esitatud uues kaebuses kordas Analie Kuus eelmise kaebuse väiteid. Kuigi ta oli vahepeal Karu tänaval lõbumaja pidamise eest UNS § 528 alusel süüdi mõistetud, ei olnud tema sõnul tegemist korduva rikkumisega, nagu kirjas väljasaatmisotsuse põhjendustes.¹⁶⁷⁹ Kuusi teise kaebuse jättis Riigikohus rahuldamata. Kohus nentis, et väljasaatmisotsuse aluseks polnud ainult Kuusi tegevus Uuel tänaval, vaid ka varasem tegevus ja pealegi oli Kuus süüdi mõistetud mitme Karu tänaval lõbumaja pidamise episoodi eest. Kohus sedastas: „Nii ei ole ka õige kaebaja seletus, et tema on korda saatnud ainult ühe süüteo, mispärast teda ei oleks võinud veel ühiskonnale kahjulikuks lugeda.“¹⁶⁸⁰ Riigikohus pidas seega aktsepteeritavaks kõlblusvastaseid süütegusid toime pannud „ühiskonnale kahjulike“ isikute väljasaatmist. Maddison esindas viimases Kuusi asjas Riigikohtu istungil siseministrit. Tema ülal viidatud artikkel ilmus Politseilehes umbes samal ajal siseministeriumi kirjaliku seletusega Riigikohtule. On siiski väheusutav, et Maddisoni kriitika Riigikohtu otsust kuidagi mõjutas.

Marie Kuusi otsusega samal päeval tehtud salaviinamüüjat Anna Vaasi puudutavas kohtuotsuses kinnitas Riigikohtu administratiivosakond (eesistuja Puusep, liikmed Taevere ja Klaassen, prokurör Luiga), et „salaviinaga kauplemist tuleb kahtlemata riigikorrale ja ühiskonna julgeolekule kahjulikuks pidada“.¹⁶⁸¹ Mõni nädal hiljem kordas administratiivosakond (koosseis sama, prokurör Luud) sarnast seisukohta Amalie Kiisverki asjas.¹⁶⁸² Siseminister Hünerson keelas Tallinnas Suur-Ameerika 17 majas elanud Vaasil, Kiisverkil ja viimase pojalt sõjaseisukorra piirkonnas elamise. Kiisverki kohtuotsusest nähtub, et temale kuulunud korteris, mida hüüti „Ussikoopaks“, müüdi sala-viina, sinna kogunesid või seal elasid kahtlased isikud ja „politseile tuntud vargapoisid ja avalikud naisterahvad“; Kiisverki ennast oli nende rikkumiste eest korduvalt karistatud. Selleski asjas nentis Riigikohus, et salaviinaga kauplemist ja „kahtlastele isikutele, varastele ning avalikkudele naisterahvastele ulualuse andmist“ tuleb lugeda riigikorda ja ühiskondlikku julgeolekut kahjustavaks ning ministril oli õigus kaebaja Tallinnast välja saata.

¹⁶⁷⁷ RKAOo 27.04.1928 nr 284-II Analie Kuusi I asjas, ERA.1356.2.316, 14–14p.

¹⁶⁷⁸ Maddison, „Seaduse jõusse astunud korraldused ja kohus“, 403.

¹⁶⁷⁹ Analie Kuusi kuupäevata kaebus, ERA.1356.2.315, 2–2p.

¹⁶⁸⁰ RKAOo 02.10.1928 nr 488-II Analie Kuusi II asjas, ERA.1356.2.315, 13–14.

¹⁶⁸¹ RKAOo 11.10.1927 nr 733-II Anna Vaasi asjas, ERA.1356.2.339, 12–12p. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a lahendatud küsimused*, 284.

¹⁶⁸² RKAOo 02.12.1927 nr 729-II Amalie Kiisverki asjas, ERA.1356.2.308, 30–31.

Siin jaotises käsitletud mittepoliitilised väljasaatmiskaasused näitavad, et Riigikohus aktsepteeris kaitseseisukorra meetmete rakendamist tavakuritegevuse ohjeldamiseks.

3.5.2.10. Ärimees Tigran Tsitsikovi interneerimine (1929)

Viimane teadaolev välismaalase poliitilistel põhjustel väljasaatmise kaasuses sai alguse sellest, et 1929. aasta juulis käskis kohtu- ja siseminister Tõnis Kalbus Eestist lahkuda Tbilisist pärit kodakondsuseta ärimehel Tigran Tsitsikovil ning ähvardas ta vastasel juhul interneerida Kihnu saarele. Ajakirjanduse andmetel olevat Tsitsikov pärast Vabadussõda aidanud Nõukogude Venemaa esimesel saadikul Eestis, Issidor Gukovskil vahendada Venemaale vajalikke kaupu. Hiljem süüdistas Tsitsikov tehingutes osalenud Scheeli panka pettuses. Eesti ametivõimudelt oma kaebustele tuge saamata kritiseeris ta teravalt Eesti kohtusüsteemi oma tuttavate ringis, Eestis viibivate välismaalaste seas ja väidetavalt kaebas ka Rahvasteliidule.¹⁶⁸³ Riigikohtule esitatud kaebuses Tsitsikov eitas temalt läbiotsimisel leitud Rahvasteliidule adresseeritud kirjade ärasaatmist ja toonitas, et Rahvasteliidult õigusliku kaitse otsimine ei ähvardanudks kuidagi riigikorda. Ta kurtis veel, et Tallinnast väljasaatmine raskendab tal Scheeli pangaga kohtuvaidluse pidamist.¹⁶⁸⁴

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Palvadre ja Klaassen, prokurör Luud) luges ministri tegevuse igati seaduslikuks ja põhjendatuks. Kohus nentis, et vastavalt Vene heakorra ja julgeoleku seaduse §-le 1 on kohtu- ja siseminister kohustatud riigi heakorra ja julgeoleku järele valvama ning tal on õigus sama seaduse §-de 365–379 ja välismaalaste määruse alusel Eestist välja saata välismaalasi, „kes oma tegevusega ja ülespidamisega riigi heakorrale ja julgeolekule hädaohtlikkudeks osutuvad“. Kohus tõdes ministeeriumi juurdlusmaterjalidele põhjal, et Rahvasteliidu nimele kirjutatud kiri „sisaldab laimu ja valeteid kohtute, kohtutegelaste ja teiste kõrgemate valitsusvõimude kohta“ ja samuti et ülekuulamisel oli Tsitsikov väitnud, nagu tegutseksid kohtunikud tema suhtes „ühe rikka mehe mõju all“ (tõenäoliselt silmas pidades Klaus Scheeli).¹⁶⁸⁵ Seega andis Riigikohus hinnangu väljasaatmise aluseks olevatele materjalidele ja küllap oli pahane kohtuvõimule erapoolikuse etteheitmise pärast. Tsitsikov viibis Kihnus lühikest aega ja hakkas peagi käima Tallinnas asju ajamas, kuni tal lubati taas pealinnas elada. Tsitsikovi kodakondsuse taotlus lükati mõned aastad hiljem poliitilise politsei soovitusel ebalojaalsuse tõttu tagasi.¹⁶⁸⁶

3.5.2.11. Petseri vene marurahvuslaste väljasaatmised (1928, 1930 ja 1931)

Mitu poliitilistel põhjustel väljasaatmise kaasust seondus Petserimaaga, kus rahvuslik koosseis ja kodanike küsitav lojaalsus Eesti riigile esitas väljakutseid avaliku korra tagamisel. Kaasustest esimene oli Gavril Rasgulovi ja Feodor Sitini asi. Siseminister

¹⁶⁸³ Vt „Saladuslik ärimees Tsitsikov“, Uudisleht nr 61, 03.08.1929, 1; „Armeenlane ja pankur“, Kalevlane nr 1, 01.04.1933, 4. Uudisleht ja Kalevlane pidasid Tsitsikovi armeenlaseks, teine ajaleht tatarlaseks. „Tatarlase protsess meie siseministriga“, Maaleht nr 2, 05.11.1929, 5. 1925. aastal kuulutati maksuvõla tõttu välja Tsitsikovi eraisiku pankrot. „22 000 000 marka riigimaksu tasumata“, Vaba Maa nr 235, 10.10.1925, 5.

¹⁶⁸⁴ Tigran Tsitsikovi kaebus, 19.08.1929, ERA.1356.2.337, 2–2p.

¹⁶⁸⁵ RKA00 08.11.1929 nr 537-II Tigran Tsitsikovi asjas, ERA.1356.2.337, 12–13.

¹⁶⁸⁶ Tsitsikovi isikutunnistus (nn Nanseni pass), ERA.1.1.6561, 6 (pagineerimata). Teated isikute kohta, kes soovivad Eesti Vabariigi kodakondsust omandada, ERA.14.16.1347, 5 (pagineerimata).

Hünerson otsustas välja saata kaitseseisukorra piirkonnast Petserimaalt Kulje valla nõukogu liikmed Rasgulovi ja Sitini selle eest, et nad rahva seas ja Kulje valla nõukogu koosolekul tegid kihutustööd Eesti riigi iseseisvuse vastu.¹⁶⁸⁷ Ajalehe teatel olid mõlemad „maruvenelased“.¹⁶⁸⁸

Kaebajad seletasid Riigikohtule, et vallavolinikena ei pooldanud nad vabariigi aasta-päeva tähistamiseks raha eraldamist üksnes rahapuuduse tõttu ja see ei saanud olla rikkumine, mille eest välja saadetakse.¹⁶⁸⁹ Nende esindaja advokaat Lui Olesk märkis kohtuistungil, et kaebajate väljasaatmine rikkus põhiseaduse §-ga 13 tagatud sõnavabadust ja pealegi kaebajad avaldasid arvamust vallavolikogus opositsiooni esindajatena. Siseministri esindaja Maddisoni arvates ei keelanud põhiseadus väljasaatmist riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku kaitseks ning ta märkis, et riik peab takistama riigivõimu autoriteedi õonestamist eriti piiriäärsetel aladel.¹⁶⁹⁰

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Palvadre ja Klaassen, prokurör Luiga) jättis kaebuse rahuldamata, leides, et seadus (VÜKS § 23 lisa § 19 p 16) lubas siseministril keelata sõjaseisukorra piirkonnas elamise isikutele, kes oma käitumisega olid riigikorrale ja ühiskondlikule julgeolekule kahjulikud. Kohus märkis, et siseministri määruse aluseks polnud üksnes vallavolikogu istungil toimunu, vaid politseijuurduse materjalides sisalduvatest tunnistajate ütlustest nähtus, et kaebajad olid teinud „igal pool ja igal soodsal juhtumusel kihutustööd Eesti Vabariigi vastu, pidades koosolekutel valitsusvaenulisi kõnesid ja süvendades seega riigivastast meeleolu piiriäärsete elanikkude seas“.¹⁶⁹¹ Kohus hindas seega väljasaatmise asjaolusid.

1930. aasta aprillis saatis kohtu- ja siseminister Anderkopp Petserimaalt kaitseseisukorra piirkonnast välja Ivan Pisarevi, kuna too olevat ühel külapeol ähvardanud kodanikke ja piirivalvureid „meie võimu“ või „uue võimu“ tulekul kättemaksuga. Minister luges seda ja Pisarevi muud käitumist „hädaohtlikuks avalikule korrale ja riigi julgeolekule piiriäärses maakohas“.¹⁶⁹² Kaebaja väitis, et ähvardus seondus eraisikute vahelise arveteklaarimisega ega olnud suunatud valitsuse või piirivalvurite vastu ja taotles selle tõendamiseks tunnistajate ülekuulamist. Pisarev väitis veel, et politsei jättis tema soovitud tunnistajad üle kuulamata ja juurdlus polnud seetõttu objektiivne.¹⁶⁹³

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Verhoustinski ja Välbe, prokurör Luud) Pisarevi kaebust ei rahuldanud. Kohus nõustus, et juurdlusega oli kindlaks tehtud kaebaja poolt piiriäärsetel aladel üldiste korrarikkumiste korraldamine, kodanike terroriseerimine, riigivõimu teostajate ähvardamine ja rahva ässitamine vägivallategudele ning neid tegusid oli loetud ohuks avalikule korrale ja julgeolekule. Kohus tõdes, et kuna isiklik tüli polnud väljasaatmisotsuse ainsaks põhjuseks, polnud põhjust tunnistajaid üle kuulata.¹⁶⁹⁴ Riigikohus hindas seega väljasaatmise asjaolusid ja luges need piisavaks. Samuti aktsepteeris kohus kaitseseisukorra meetmete kasutamist riigi julgeoleku kõrval avaliku korra kaitseks ehk tõlgendas laiendavalt kaitseseisukorra seaduse § 7.

¹⁶⁸⁷ Siseminister Riigikohtule, 21.07.1928, ERA.1356.2.326, 4–4p.

¹⁶⁸⁸ „Vabariiki ei tohi sõimata“, Rahvaleht nr 64, 02.06.1928, 3.

¹⁶⁸⁹ Gavril Rasgulovi ja Feodor Sitini kuupäevata kaebus, ERA.1356.2.326, 2.

¹⁶⁹⁰ Kohtuistungi protokoll, 02.10.1928, ERA.1356.2.326, 14–14p.

¹⁶⁹¹ RKA00 02/16.10.1928 nr 528-II Rasgulovi ja Sitini asjas, ERA.1356.2.326, 16–16p. Väljavõtte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1928. a lahendatud küsimused*, 119.

¹⁶⁹² Kohtu- ja siseminister Riigikohtule, 09.05.1930, ERA.1356.2.325, 1–1p.

¹⁶⁹³ Ivan Pisarevi kaebus, 28.04.1930, ERA.1356.2.325, 2–2p.

¹⁶⁹⁴ RKA00 13.06.1930 nr 647-II Ivan Pisarevi asjas, ERA.1356.2.325, 11–11p.

Eespool (3.3.2) oli juttu Petseri kloostris varade võtmisest EAÕK sinodi kontrolli alla ja kloostrielanike vastuseisust sinodi voliniku Peeter Pätsi tegevusele. Ajalehed kirjutavad, et kloostris varju saanud endised valgekaartlased eesotsas kloostris arhidiakoniks ja väidetavalt piiskop Joanni lähimaks abiliseks tõusnud Benjamin Petuhoviga olid moodustanud salajase kloostris „päästeakomitee“, kes levitas valitsusvastaseid lendlehti.¹⁶⁹⁵ Kohtu- ja siseminister Anderkopp reageeris sellele Petuhovi väljasaatmisega kaitseseisukorra piirkonnast. Otsuse põhjenduse järgi oli Petuhov seletanud kohalikele elanikele ja kloostris külastajatele, et Eesti valitsus tahab väevõimuga omandada kloostris varasid ja et osad varad on juba ära võetud, õhutades sellega vaenu eesti ja vene rahvusest kodanike vahel ning kohalike elanike vaenu Eesti riigi ja valitsuse vastu.¹⁶⁹⁶

Kaebaja esindaja advokaat Aleksander Stackelberg eitas Petuhovi riigivastast tegevust. Ta seletas, et Peeter Pätsi poolt sinodi korraldusel läbiviidav inventuur oli tekitanud kloostris elanike ja kohaliku rahva seas rahutust. Kardetakse, et kloostris varasid tahetakse kloostrist ära viia. Advokaat osutas mitme tunnistaja ütluste asjakohatusele või ebasaldusväärsusele ja soovis asjaolude täielikuks ja objektiivseks väljaselgitamiseks tunnistajate vande all ülekuulamist. Stackelberg märkis veel, et demokraatlikus õigussüsteemis ei peaks sisekaitse ülem end segama kiriku siseküsimustesse; kaebajal oli põhiseaduslik õigus oma arvamust avaldada ja kui see oleks sisaldanud laimu sinodi aadressil, sai sinod ise oma õigusi kaitsta.¹⁶⁹⁷

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Verhoustinski ja Klaassen, prokurör Luiga) jättis kaebuse rahuldamata. Kohtu arvates oli sisekaitse ülemal täielik õigus tunnistajate ütlustega kindlaks tehtud asjaolusid arvesse võttes kaebaja kaitseseisukorra piirkonnast välja saata. Kohus nentis, et sisekaitse ülem oli otsuses kirjeldanud tegevust, mida ta pidas hädaohtlikuks riigi julgeolekule ja ähvardavaks üldisele rahule piiriäärses maakohas. Kohtu hinnangul tõendasid politseijuurdluste materjalides sisalduvad tunnistajate ütlused kaevatud otsuses kirjeldatud asjaolusid piisavalt. Kohtu meelest polnud kaebaja piisavalt põhjendanud tunnistajate täiendava ülekuulamise vajadust.¹⁶⁹⁸ Taas hindas Riigikohus kaebuse aluseks olevaid asjaolusid ja omistas tähtsust sellele, et kaebaja tegutses piiriäärses maakonnas. Kohus ei pidanud vajalikuks täiendavate tõendite hankimist ja tunnistajate ülekuulamist.

Viimase poliitilistel põhjustel Petserimaalt väljasaatmise kaasuse algatas Sergei Filatov. Kohtu- ja siseminister Hünerson saatis 1931. aasta septembris Filatovi kaitseseisukorra piirkonnast välja selle eest, et too „Petseris oma ülespidamise ja avaldustega õhutab vaenu eesti ja vene rahvuste vahel, mis piiriäärses maakohas on hädaohtlik ühiskondlikule julgeolekule“. Otsuses ega Riigikohtule esitatud kirjalikus seletuses mingeid asjaolusid ei esitatud, kuid tavapärast saatis ministeerium kohtule politseijuurdluste materjalid.¹⁶⁹⁹ Poliitilise politsei juurdlustoimiku järgi olevat Singeri õmblusmasinate

¹⁶⁹⁵ Vt „Kuuldused Petseri kloostris ümber“, Postimees nr 326, 30.11.1930, 3; „Narva mushikust kloostris vaimlikeks juhiks“, Põhja Kodu nr 140, 06.12.1930, 5; „Klooster hakkab valitsusele vastu“, Sakala nr 145, 11.12.1930, 1.

¹⁶⁹⁶ Kohtu- ja siseministri 06.12.1930 otsus nr 2046, ERA.1356.2.324, 3.

¹⁶⁹⁷ Aleksander Stackelbergi kaebus, 17.12.1930, ERA.1356.2.324, 2–2p. Aleksander Stackelbergi taotlus, 14.02.1931, ERA.1356.2.324, 5–6.

¹⁶⁹⁸ RKAOo 17/27.02.1931 nr 454-II Benjamin Petuhovi asjas, ERA.1356.2.324, 13–13p. Väljavõtte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1931. a lahendatud küsimusi*, 50.

¹⁶⁹⁹ Kohtu- ja siseministri 01.09.1931 otsus nr 461, ERA.1356.2.302, 3–3p. Kohtu- ja siseminister Riigikohtule, 16.09.1931, ERA.1356.2.302, 1.

Petseri müügiesindaja Filatov nõudnud töötajatelt ja õmbluskursustel osalejatelt vene keeles rääkimist. Politsei ettekannete järgi oli Filatov väidetavalt vene marurahvuslane, monarhist ja Petseri kloostri endise ülema, piiskop Joanni pooldaja.¹⁷⁰⁰

Filatovi esindaja advokaat Teemant kaebas Riigikohtule, et sisekaitse ülema otsus ei ole kontrollitav. Ta märkis, et kaitseseisukorra meetmeid, sh väljasaatmist (KSS § 9 p 9) tohtis rakendada üksnes kaitseseisukorra seaduses toodud eesmärgil ehk riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku kaitseks (KSS § 7 p 2). Selle tõttu pidi haldusaktist nähtuma, milliste tegudega oli isik kaitseseisukorra piirkonnas riigikorda või ühiskondlikku julgeolekut ohustanud. Kaevatud otsuses oli üksnes abstraktselt viidatud politseijuurdلusega tuvastatud Filatovi tegevuse ohtlikkusele. Teemant soovitas tunnistajate vande all ülekuulamist, et Riigikohus saaks sisekaitse ülema määrust sisuliselt kontrollida.¹⁷⁰¹ Kohtuistungil rõhutas Teemant, et kodanike õiguste kaitseks ei tohi Riigikohus piirduda väljasaatmisotsuse vormilise õiguspärasuse kontrollimisega. Ta tõdes, et Filatovi suhtes pole kohtulikku uurimist läbi viidud. Väljasaatmisotsuse aluseks olevad politsei poolt kogutud andmed ei tarvitsenud tema sõnul olla usaldusväärsed.¹⁷⁰² Kohtutoimikust ei nähtu, et ta oleks istungil või enne seda esitanud tunnistajate ülekuulamise taotluse. Vaevast ta eeldas, et kohus uurimispõhimõtet rakendades kutsub ise tunnistajad.

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Taevere ja Klaassen, prokurör Luiga) jättis kaebuse rahuldamata. Kohus sedastas, et isegi kui sisekaitse ülema otsuses ei osutatud konkreetsetele faktidele, millest ilmnes kaebaja riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku vastu sihitud tegevus, ei tähendanud see, et sisekaitse ülemal ei olnud selliseid fakte. Kohus juhtis tähelepanu politseijuurdلuse materjalidele, millest nähtuvalt olevat Filatov Petseri Singeri äris korraldatud käsitöökursustel halvustanud eesti keelt ja eesti rahvast. Kohtu hinnangul jäi sisekaitse ülem neid fakte hinnates temale antud võimu piiridesse.¹⁷⁰³ Seega piirdus kohtulik kontroll otsuse aluseks olevate faktide olemasolu hindamisega ning Riigikohus ei pidanud vajalikuks kontrollida nende usaldusväärsust.

3.5.2.12. Piiritusekuningate väljasaatmine (1931)

1930. aasta septembris kutsus kohtu- ja siseminister Anderkopp vestlusele laevandus- tegelased Jakob Jürissoni, Ernst Dammi, Eduard Krönströmi ja Jüri Silberbergi. Kutsututest ilmusid Jürisson ja Silberberg. Ajakirjandusele polnud täpselt teada ministri juures kõneldu, aga oletati, et Anderkopp käskis laevnikel piiritusekaubandust koomale tõmmata. Salapiiritusevedu kahjustas tugevalt riigi viinamonopoli ja pimedate aja saabudes kardeti salakaubanduse veelgi suuremat hoogustumist.¹⁷⁰⁴

Paar kuud hiljem saatis Anderkopp Krönströmi, Elias Sandbanki ja kaksteist muud „aktiivsemat ja suuremat“ salapiiritusega kauplejat Tallinnast välja. Krönströmi ja Sandbanki väljasaatmist põhjendati sellega, et mõlemad olid tuntud salakaubavedajad, kellest

¹⁷⁰⁰ Poliitilise politsei komissari ettekanne poliitilise politsei inspektorile, 04.04.1931, ERA.947.2.42, 2–2p; poliitilise politsei komissari ettekanne poliitilise politsei inspektorile, 04.03.1935, ERA.947.2.42, 35.

¹⁷⁰¹ Jaan Teemanti kaebus, 15.09.1931, ERA.1356.2.302, 2–2p.

¹⁷⁰² Kohtuistungil protokoll, 27.10.1931, ERA.1356.2.302, 4–4p.

¹⁷⁰³ RKA00 27.10/20.11.1931 nr 1089-II Sergei Filatovi asjas, ERA.1356.2.302, 13–13p. Väljavõtte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1931. a lahendatud küsimusi*, 50.

¹⁷⁰⁴ Vt „Piiritusekuningate võitlus riigi viinamonopoliga“, Päevaleht nr 243, 07.09.1930, 3; „Riigiviina müük kannatab“, Sakala nr 104, 09.09.1930, 2. Krönströmi salapiirituseäri kohta vt lähemalt Pullat ja Pullat, *Viinameri*, 269–77 ja passim.

esimene piirituselaevastiku ja teine piirituselaeva kaudu varustas Eesti randa salapiiritusega. Krönströmi kohta lisati, et ta oli salakaubaveo eest varem korduvalt karistatud.¹⁷⁰⁵ Veel kuu aega hiljem saadeti Tallinnast välja Krönströmi väidetav „parem käsi“, Tallinnas salapiirituse müüki korraldanud Silberberg.¹⁷⁰⁶ Mitmed väljasaadetud kaebased väljasaatmise peale Riigikohtusse ja nende asjad vaadati läbi 1931. aasta kevadtalvel. Kõigi kaebused jäeti rahuldamata.¹⁷⁰⁷

Sandbanki advokaat Teemant väitis Riigikohtule, et kaitseseisukorra seaduse § 1 lubas rakendada erakorralisi meetmeid üksnes riigikorda ja julgeolekut ähvardavate poliitiliste kuritegude, mitte tavakuritegude vastu võitlemisel. Kaitseseisukorra meetmete rakendamine pidi tema arusaama järgi olema hästi põhistatud, kuid sisekaitse ülema otsuses polnud välja toodud ühtki konkreetset fakti. Kaebajat ei olnud salakaubaveo eest kordagi karistatud ja tema suhtes polevat ka algatatud ühtki kriminaalasja.¹⁷⁰⁸ Krönströmi advokaadid Ilmar Tannebaum ja Alfred Maurer osutasid samuti, et väidetavate fiskaalkuritegude (st tollipettuse) vastu võitlemiseks tuli tarvitada korralisi, mitte kaitseseisukorra meetmeid. Veel väitsid nad, et erakorralisi meetmeid sai rakendada vaid kaitseseisukorra piirkonnas, kuid antud juhul ei olnud väljasaatmist kuidagi seostatud Krönströmi tegevusega kaitseseisukorra piirkonnas. Advokaadid eitasid ka Krönströmi varasemat korduvat karistust.¹⁷⁰⁹ Silberbergi esindaja Maureri kaebus sarnanes Krönströmi omaga.¹⁷¹⁰

Minister Anderkopp selgitas sarnastes vastustes, et salapiiritusevedu ei kahjustanud üksnes riigi fiskaalhuve, vaid meelitas suurt hulka inimesi seadust rikkuma ja viis isegi relvastatud vastuhakkudeni õiguskaitseorganitele. Minister osutas sellele, et Riigikohus oli varem aktsepteerinud kaitseseisukorra meetmete rakendamist sarnastes asjades ning rõhutas veel, et kaitseseisukorra meetmete rakendamiseks ei olnud vajalik eelnev isiku süüdimõistmine.¹⁷¹¹ Kohtuistungil kordasid pooled üldjoontes samu argumente. Maurer rõhutas, et põhiseaduse § 26 lg 2 luba õigusi kitsendada „ei saa laiendada lõpmatuseni“ ja pole mõeldav, et kaitseseisukord kuulutatakse välja salakaubitsemise pärast.¹⁷¹²

Riigikohus (eesistuja Puusep, liikmed Palvadre ja Taevere, prokurör Luiga) jättis samasisuliste otsustega Sandbanki, Krönströmi ja Silberbergi kaebused rahuldamata. Kohus sedastas, et erakorraliste meetmete rakendamine ei eeldanud kuriteo toimepanemist riigikorra ja julgeoleku vastu, vaid oli sisekaitse ülema poolt üldise abinõuna

¹⁷⁰⁵ Siseministri 18.11.1930 otsus nr 51, ERA.1356.2.329, 3. „Piiritusekuningad välja!“, Postimees nr 316, 20.11.1930, 3; „Kitsendusi salapiiritusevedajate kohta“, Maaleht, 22.11.1930, 4.

¹⁷⁰⁶ Sisekaitse ülema 17.12.1930 otsus nr 65, ERA.1356.2.333, 4. „Piiritusega hangeldaja jõuluks Tallinnast välja“, Kaja nr 297, 19.12.1930, 5; „Kolga krahvi“ abiline saadetakse välja“, Maaleht nr 146, 20.12.1930, 11.

¹⁷⁰⁷ Vt RKAoo 20.01.1931 nr 417-II Helene Kärneri asjas, ERA.1356.2.319, 11–11p. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1931. a lahendatud küsimusi*, 49–50. RKAoo 20.01.1931 nr 447-II Siegfried Reindorfi asjas, ERA.1356.2.327, 11–11p. RKAoo 03.03.1931 nr 439-II Otto Kondi asjas, ERA.1356.2.310, 18–18p.

¹⁷⁰⁸ Jaan Teemanti kaebus, 27.11.1930, ERA.1356.2.329, 2–2p.

¹⁷⁰⁹ Ilmar Tannebaumi ja Alfred Maureri kuupäevata kaebus, ERA.1356.2.313, 3–4.

¹⁷¹⁰ Alfred Maureri kuupäevata kaebus, ERA.1356.2.333, 2–2p.

¹⁷¹¹ Kohtu- ja siseminister Riigikohtule, 01.12.1930, ERA.1356.2.329, 4–4p. Kohtu- ja siseminister Riigikohtule, 22.01.1931, ERA.1356.2.333, 1–1p. Viidatud lahend, RKAoo 13.11.1928 nr 593-II Liisa Liivaku asjas, ERA.1356.2.321, 14–14p.

¹⁷¹² Sandbanki kohtuistungil protokoll, 03.03.1931, ERA.1356.2.329, 17–18p. Krönströmi kohtuistungil protokoll, 03.03.1931, ERA.1356.2.313, 15–16. Istungil kõlanud seisukohtade kajastust ajakirjanduses vt „Piiritusekuningad ja riigikorra kaitseseadus“, Postimees nr 62, 04.03.1931, 3.

kasutatav isiku vastu, kelle tegevus takistas riigikorra või ühiskondliku julgeoleku kaitset. Kohus enda sõnul ei hinnanud, kas kaitseseisukorra meetmete rakendamine oli hädatarvilik, otstarbekohane ja õiglane (seda tegi sisekaitse ülem), Riigikohus otsustas, kas antud asjaoludel ja tingimustel sisekaitse ülem oli seadusega õigustatud oma erakorralisi volitusi tarvitama.¹⁷¹³

Nendes mittepoliitilistes väljasaatmise ajssades näis Riigikohtu lähenemine muutuvat konservatiivsemaks, võrreldes varasemate otsustega Vilibergide ja Turmanni asjades: tunnustati kaitseseisukorra juhtide avarat kaalutusõigust ega rõhutatud enam haldusaktide kontrollitavuse vajadust. Otsuse aktsentide muutust võis mõjutada salakaubaveo mastaap, kahju Eesti-Soome suhetele ja piiritusevedajate korduvad relvastatud vastuhakud korrakaitsjatele. Raimo ja Risto Pullati hinnangul oli salapiirituseäri rahvusvaheline organiseeritud kuritegevus ning kuritegelikud struktuurid täitsid Eesti rannapiirkondades kvaasiriiklikke ülesandeid (nt pidasid korda ja toetasid materiaalselt kinnipeetud kaaslaste peresid).¹⁷¹⁴ Organiseeritud kuritegevuse ühiskonnaohtlikkus on kindlasti tava-kuritegevusest suurem ja piiritusekaubanduse käsitlemine riigi julgeoleku ohuna võis olla põhjendatud.

3.5.2.13. Baltisaksa natsionaalsotsialistide väljasaatmised (1934)

1933. aasta lõpus, pärast seda kui hitlerimeelsed baltisakslased eesotsas Viktor von zur Mühleniga võtsid ajutiselt üle Saksa-Balti erakonna juhtimise¹⁷¹⁵ ja kohalike sakslaste ebalojaalsus tekitas Riigikogus terava debati,¹⁷¹⁶ otsustas sisekaitse ülem Jonson sulgeda baltisakslaste natsionaalsotsialistliku ühingu Saksa Klubi, peatada selle ajalehe *Der Aufstieg* ilmumine ning lõpetada registreerimata organisatsiooni Balti Vennaskonna (*Baltische Bruderschaft*, tuntud ka Balti vendadena) tegevuse.¹⁷¹⁷ Balti Vennaskonna kaksikümmend seitse liiget eesotsas Otto Halleriga anti kohtu alla ja neist kõik peale ühe mõisteti 1934. aasta oktoobris UNS § 124 alusel süüdi ebaseaduslikku organisatsiooni kuulumise eest.¹⁷¹⁸ Saksa Klubi juhid von zur Mühlen, Heinrich Jucum, Hans Schulmann, Ernst Turmann, Emil Musso ja veel kaksikümmend üks liiget anti samuti kohtu

¹⁷¹³ RKAoo 03./17.03.1931 nr 401-II Elias Sandbanki asjas, ERA.1356.2.329, 20–21. Avaldatud „Nr 11“, *Riigikohtu otsused* (1932), 13–14. Väljavõtte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1931. a lahendatud küsimusi*, 48–49. RKAoo 03./17.03.1931 nr 511-II Eduard Krönströmi asjas, ERA.1356.2.313, 18–19p. 146. RKAoo 03./17.03.1931 nr 502-II Jüri Silberbergi asjas, ERA.1356.2.333, 15–17.

¹⁷¹⁴ Pullat ja Pullat, *Viinameri*, 412–13, 460 ja passim.

¹⁷¹⁵ Vt „Eistvere von Zur Mühlen sai juhiks!“, Sakala nr 137, 30.11.1933, 3. Baltisakslaste natsionaalsotsialistliku liikumise (sks *Bewegung*) ja selle mahasurumise kohta vt lähemalt Graf, *Parteid Eesti Vabariigis 1918–1934*, 252–59; Kaido Laurits, *Saksa Kultuuroomavalitsus Eesti Vabariigis 1925–1940: monograafia ja allikad*, Ad fontes 16 (Rahvusarhiiv, 2008), 81–91.

¹⁷¹⁶ Vt Riigikogu V koosseisu IV istungjärgu koosoleku protokollid nr 92, 01.12.1933, 1075–1076, ja nr 93, 05.12.1933, 1078–1106.

¹⁷¹⁷ Sisekaitse ülema 05.12.1933 otsus nr 381/1782 (Saksa Klubi sulgemine), ERA.852.2.578, 1. Sisekaitse ülema 05.12.1933 otsus nr 1781 (ajalehe *Der Aufstieg* ilmumise peatamine), ERA.1.7.322, 6. Sulgemiste kajastust ajakirjanduses vt „Lõpp hitlerluse laiutamisele Eestis“, Päevaleht nr 334, 07.12.1933, 1.

¹⁷¹⁸ Kohtukoja 14.02.1936 otsus Balti Vennaskonna süüasjas, ERA.32.3.99, 69–77p. RKKOo 20/27.05.1936 nr 238 Balti Vennaskonna süüasjas, ERA.1356.4.122, 31–34. Süüasja arutamist Rakvere-Paide rahukogus kajastas ajakirjandus, „Balti vennad“ kindlusevangi“, Päevaleht nr 287, 18.10.1934, 1.

alla. Neistki enamus mõisteti 1934. aasta lõpus süüdi ebaseaduslikku organisatsiooni kuulumise eest ja karistati väikeste rahatrahvidega.¹⁷¹⁹

Ühingute tegevuse lõpetamisele ja ajalehe sulgemisele lisaks saadeti mitmed natsionaalsotsialistide juhtivad tegelased Tallinnast välja. Detsembris 1933 keelas Jonson Halleril, Mussol, von zur Mühlenil, Turmannil ja Schulmannil kaitseseisukorra piirkonnas viibimise põhjendusega, et nad olevat „kaitseseisukorra piirkonnas Tallinnas organiseerinud ja arendanud Eesti Vabariigi huvide vastu sihitud liikumist, mõjutanud ja õhutanud vähemusrahvuse poliitilisi koondusi tegevusele, mis tekitanud seltskondlikku ärevust“ ning peale selle olevat Haller, Musso ja Schulmann organiseerinud registreerimata Balti Vennaskonna ühingu ja võtnud osa selle konspireeritud tegevusest.¹⁷²⁰

Jaanuaris 1934 keelas Jonson kaitseseisukorra piirkonnas viibimise veel Ernst Maydellil, Georg Lebertil ja Heinrich Jucumil põhjendusega, et nad olid „kaitseseisukorra piirkonnas organiseerinud ja arendanud Eesti Vabariigi huvide vastu sihitud liikumist, mõjutanud ja õhutanud saksa vähemusrahvuse poliitilisi koondusi tegevusele, mis on vastuolus demokraatlikule riiklikule korrale, tunnustades end kõigi avaliku elu aladel solidaarseks natsionaalsotsialistliku juhi printsiibiga“ ja peale selle oli Lebert olnud vastutav toimetaja ning Jucum tegelik poliitiline juht suletud natsionaalsotsialistliku ajalehe Der Ausstieg juures, mille „eesmärgiks oli natsionaal-sotsialistliku liikumise propageerimine ja sellest liikumise üle Saksamaal ülevaate andmine hulkadele“.¹⁷²¹

Väljasaatmiste peale Riigikohtule esitatud kaebustes eitasid Haller ja Musso ning Maydelli, Leberti ja Jucumi advokaat Siegfried Bremen igasugust riigivastast tegevust. Nende endi väitel polnud Haller üldse kunagi poliitikaga tegelenud ja Musso tegevus Saksa-Balti erakonnas polnud seni kelleski mingit ärevust tekitanud. Nad seletasid, et seadus ei nõudnud Balti Vennaskonna registreerimist ühinguna, kuna see ei taotlenud juriidilise isiku staatust. Bremen märkis lisaks, et eitav suhtumine demokraatlikku riigikorda ja jaatav suhtumine „juhprintsipi“ (sks *Führerprinzip*) ei peaks olema põhjuseks kodaniku elukohast väljasaatmiseks.¹⁷²² Kohtuistungil taotles Bremen kaebuse rahuldamise alternatiivina menetluse peatamist kuni kaebajate vastu algatatud kriminaalasja lahendamiseni kriminaalkohtus.¹⁷²³

Riigikohus jättis mõlemad kaebused rahuldamata. Halleri ja Musso asjas nentis kohus (eesistuja Puusep, liikmed Palvadre ja Klaassen, prokurör Luiga), et sisekaitse ülema otsus oli tehtud poliitilise politsei poolt Saksa Klubi, Balti Vennaskonna ja Eestis natsionaalsotsialistlike rühmituste kohta läbi viidud juurdluse põhjal. Kaitseseisukorra piirkonnast väljasaatmiseks (KSS § 7 p 2 ja § 9 p 9) ei olnud „sugugi vajalik, et teatavad isikud oleks korda saatnud mõne süüteo, mille eest nad kuuluvad vastutusele võtmisele kriminaalkohtu korras“, vaid piisas sellest, kui sisekaitse ülema hinnangul isikute tegevus raskendas riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku kaitset. Kohus viitas juurdlus-

¹⁷¹⁹ Tallinna-Haapsalu rahukogu 29/30.11.1934 otsus Saksa Klubi süüasjas, ERA.1357.3.321, 229–235p. Kohtukoja 27.03.1936 otsus Saksa Klubi asjas, ERA.32.3.105, 68–82p. Süüasja arutamist rahukogus kajastas ajakirjandus, „Saksa klubi“ – rahvussotsialistlik kool Tallinnas“, Päevaleht nr 329, 29.11.1934, 2. „Balti natsionaalsotsialistidele rahatrahvi“, Päevaleht nr 331, 01.12.1934, 6.

¹⁷²⁰ Sisekaitse ülema 09.12.1933 otsus nr 358, ERA.1356.2.304, 6. „Sisekaitseülema karistas: Eesti hitlerlaste juhid Tallinnast välja“, Päevaleht nr 337, 10.12.1933, 5.

¹⁷²¹ Sisekaitse ülema 02.01.1934 otsus nr 384, ERA.1356.2.306, 7. „Sisekaitseülema järjekordne karistus „Saksa Klubi“ „Führeritele“, Päevaleht nr 2, 03.01.1934, 3.

¹⁷²² Siegfried Bremeni kaebus, 02.01.1934, ERA.1356.2.306, 3. Otto Halleri ja Emil Musso kaebus, 07.01.1934, ERA.1356.2.304, 3. Juhiprintsiibi kohta vt eespool 3.4.10.

¹⁷²³ Maydelli jt kohtuistungi protokoll, 13.04.1934, ERA.1356.2.306, 14.

materjalidele, mille järgi Haller ja Musso olid tegutsenud natsionaalsotsialistlikes organisatsioonides, mille eesmärk oli olnud süvendada natsionaalsotsialistlikku vaimu saksa vähemusrahvuse hulgas. Kohus ei pidanud vajalikuks üksikasjalikult uurida, milles täpselt kaebajate natsionaalsotsialistlik uuendusliikumine seisnes, millised olid nende suhted välismaaga ja milline oli nende propaganda. Kohus tsiteeris Musso eeluurimisel antud ütlust, et baltisakslased ei saa tunnustada Eesti Vabariiki oma riigina ning nentis, et taoliste seisukohtade avalikustulek kutsus esile üldise ärevuse, mis avaldus ka ajakirjanduses ja Riigikogus.¹⁷²⁴ Kohus ei viidanud konkreetsetele ajakirjanduses ilmunud väidetele ega Riigikogu aruteludele.

Maydelli ja teiste asjas tõdes Riigikohus (sama koosseis, prokurör Luud), et väljasaatmisotsus oli tehtud kehtiva seaduse alusel ja selle piirides ning selle kehtetuks tunnistamiseks ei olnud alust, samuti ei olnud alust asja arutamise edasilükkamiseks kuni kaebajate süü selgitamiseni kriminaalkohtus. Kohus nentis, et demokraatliku riigikorra vastu sihitud ja seda korda eitava liikumise arendamine kaebajate poolt oli tuvastatud poliitilise politsei poolt ja ka kaebajate esindaja ei eitanud tegevust, mis oli vastuolus demokraatliku riigikorraga.¹⁷²⁵ Siingi Riigikohus ei kontrollinud sisekaitse ülema viidatud fakte sisuliselt, vaid nentis nende eksisteerimist. Baltisakslaste väljasaatmise asjad olid viimased Riigikohtusse jõudnud liikumisvabaduse kaasused.

3.5.3. Vahekokkuvõte

Viieteistkümnest poliitilisel põhjusel väljasaatmise asjast kaksteist olid seotud Eesti kodanikega ja kolm välismaalastega (Pilar von Pilchau, Talma jt, Tsitsikov). Kõigi välismaalastega seotud kaasuste ajendiks oli korraline piirang, kõigil kodanikke puudutanud kaasustel aga erakorraline. Rahuldati ainult Ernst Turmanni kaebus, neli osaliselt rahuldatud kaebust (Kromel, Agapov, Tšumikov, Kulitski) jäid väljasaatmise osas jõusse. Väljasaatmise põhjusteks olid riigivastane propaganda, ebalojaalsus, Eesti julgeolekut või välispoliitikat kahjustavad sidemed välismaiste organisatsioonidega või eelnevate kombinatsioon ehk väljasaadetute poliitiline tegevus. Väljasaadetute taust jagunes üldjoontes kolmeks: Vene monarhistid (Kromel, Agapov, Tšumikov, Talma, Tšernjavski ja Kulitski), baltisakslased (Pilar von Pilchau), sh baltisakslastest natsionaalsotsialistid (Turmann, Haller, Musso, Maydell, Leibert ja Jucum), ning Petserimaa venelased (Rasgulov, Sitin, Pisarev, Filatov ja Petuhov). Ühelgi juhul, kui Riigikohtul oli võimalik hinnata väljasaatmise asjaolusid, ei tuvastatud haldusakti kaalutlusvigu. Rahuldati kaebused (Turmannile lisaks mittepoliitilises Vilibergide asjas) põhjusel, et haldusvõim keeldus väljasaatmise põhjendamisest.

¹⁷²⁴ RKAoo 06.03.1934 nr 345-II Otto Halleri ja Emil Musso asjas, ERA.1356.2.304, 15–15p. Väljavõte Valge, *Riigikohtu administratiivosakonnas 1933. ja 1934. a lahendatud küsimusi*, 57.

¹⁷²⁵ RKAoo 13.04.1934 nr 393-II, Ernst Maydelli, Georg Leiberti ja Heinrich Jucumi asjas, ERA.1356.2.306, 16–16p.

3.6. Riigikohtu lahendite kooskõla õigusriigi põhimõtetega

3.6.1. Menetlusse võtmine

Poliitiliste põhivabaduste kaitseks esitati Riigikohtule kaebusi Vabariigi Valitsuse, sise-
ministri, politseiametnike ja kaitseseisukorra juhtide üksikaktide (registreerimisest
keeldumise, sundlõpetamise, trahvi-, väljasaatmis- jm otsuste) peale. Ükski kaebus ei
seondunud halduse toimingute, tegevusetuse või viivitusega. Kuigi mitmel juhul vaid-
lustati halduse üldaktide (sundmääruste) kehtivust, tehti seda seoses konkreetsete hal-
duse üksikaktide vaidlustamisega (vt lähemalt allpool 3.6.3.4). Kuna kõrgemate haldus-
organite üksikaktid allusid enamasti Riigikohtu administratiivosakonna kontrollile, olid
kaebused asjakohased ja esitatud õigele kohtule.

Analüüsitud poliitiliste põhivabaduste asjadest neljateistkümnes (23%) jättis Riigi-
kohus kaebuse läbi vaatamata, neist pooltel pädevuse puudumise tõttu (Võitlus 1934,
Kirjastusühing Võitlus 1934, Rahvuslik Kultuur-Klubi 1934, Mõistuleht 1935, Voldemar
Kaljumäe 1935, Postimees 1935 ja Jaan Tõnisson 1938). Veel kahel juhul jättis Riigi-
kohus pädevuse puudumise tõttu kaebuse rahuldamata (Maaliit 1920 ja Tungal 1939).
Ülejäänud seitsmest kaebusest kolm tagastati esindajal volituse puudumise (Kirjastus-
ühisus Maaliit 1921, Kirjastusühisus Valve 1925 ja Abja Valla Tööliste Ühisus 1925),
kaks aluse äralangemise (Üleriiklik Vabadussõjalaste Ühendus 1933 ja Paide vabadus-
sõjalaste liit 1933), üks kaebetähtaja ületamise (Eesti Raudteetöölise Ühisus II 1928) ja
üks tempelmaksu tasumata jätmise tõttu (Ülemaaline Töölisnoorsoo Ühing 1928).
Tagastamised tunduvad toimikute pinnalt põhjendatud ja kaebajatele anti aega puuduste
kõrvaldamiseks. Kaebeõiguse puudumine ega vale kohtualluvus uuritud poliitiliste põhi-
vabaduste asjades kordagi teemaks ei tõusnud.

Kohtu pädevusega seotud kaasustest esimeses, Maaliidu asjas (1920) rakendas Riigi-
kohus administratiivkohtu korra §-de 2 ja 6 tõlgendamisel enumeratsioonipõhimõtet ja
kaebus jäi Vabariigi Valitsuse halduskohtuliku puutumatuse tõttu rahuldamata. Riigi-
kohus mõnis seejuures õigusliku aluse puudumist nii siseministri kui ka Vabariigi Valit-
suse otsustel, kuid ei teinud katset enumeratsioonipõhimõttest mööda minna. Selleks
pidanuks kohus õiguse üldpõhimõtetele tuginedes tõlgendama laiendavalt administratiiv-
kohtu korra § 2 ja 6 või tunnistama need sätted põhiseadusvastaseks. Maaliidu otsus tehti
enne põhiseaduse jõustumist, kuid põhiseadus oli selleks ajaks vastu võetud ja põhikorra
aluspõhimõtted (sh seaduslikkuse ja kohturiigi põhimõtted) vermitud. Kodanike ühe-
taolist kohtulikku kaitset kuulutati juba iseseisvusmanifestis ning valitsemise ajutise
korra § 9 lg 3 kohustas Riigikohut kaitsma kodanike õigusi ja vabadusi. Tõenäoliselt jäid
manifesti, ajutise põhiseaduse ja tulevase põhiseaduse poliitilised lubadused riigikohtu-
nike jaoks liiga ebamäärasteks. Tol ajal põhiõiguste vahetu kohaldamise ega normi-
kontrolli näiteid veel polnud. Pigem oli olemas vastupidine pretsedent – paar kuud varem
oli Riigikohtu üldkogu jätnud Ernst Stackelbergi asjas läbi vaatamata kaebuse valitsuse
otsusele, millega määrati maareformi rahakurss. Eespool (2.2.3.2) nägime, et enumerat-
sioonipõhimõtet rakendas Riigikohus üsna järjekindlalt, seda tunnustasid Riigikogu
1929. aasta administratiivkohtu korra muudatusi menetledes ning mitmed prominentsed
õigusteadlased (Peeter Puusep, Eugen Maddison ja Anton Palvadre); ainsana vastustas
enumeratsioonipõhimõtet Artur-Tõeleid Kliimann. Vabariigi Valitsuse halduskohtulikku
puutumatust peeti seadusandja tahteks sellest hoolimata, et seadusandjaks oli olnud
Ajutine Valitsus ehk täitevvõim ise. Seega kui poliitilisi põhivabadusi riivas Vabariigi

Valitsus (ükskõik, kas ise haldusakti kehtestades või madalama organi peale esitatud vaiet rahuldamata jättes), ei olnud need vabadused kohtulikult kaitstavad.

Ülejäänud kaheksa pädevusekaasust pärinevad 1934. aasta märtsipöörde järgsest ajast ning seonduvad erikaebekorraga. Laidoneri eksitavale allkirjale vaatamata (Laidoner kirjutas haldusaktidele alla sisekaitse ülemana, kuid kinnitas kohtule, et tegi seda kaitsevägede ülemjuhatajana) aktsepteeris Riigikohus Võitluse, kirjastusühingu Võitlus ja Rahvusliku Kultuur-Klubi asjades kaebamise erikorda ja välistas kohtu pädevuse. Eespool (2.2.3.3) tõdeti, et erikorra kohtukaebeõigust välistavat toimet oli Riigikohus varasemas praktikas korduvalt tunnistanud. Ka õigusteadlased (k.a Kliimann) üldiselt nõustusid vaidlustamise erikorrast tulenevate halduskohtu pädevuse piirangutega.

Laidoneri otsuste puhul tulenes erikaebekord Riigikogu 1930. aasta kaitseseisukorra seadusest ehk oli demokraatliku seadusandluse tulemus. Seevastu Mõistulehe, Voldemar Kaljumäe, Postimehe, Jaan Tõnissoni ja Tungla asjades jäid kaebused läbi vaatamata või rahuldamata kohtu pädevuse piiramise tõttu riigivanem Pätsi dekreetidega. Riigikohtunikke ei veennud Kaljumäe advokaadi August Lepsi ja Tõnissoni viidatud Kliimanni tõlgendus, et sisekaitse ülemana tegutseva siseministri haldusaktid olid jätkuvalt kaevatavad (nii nagu Vene-Balti Laevatehase sekvestri asjas loeti kaevatavaks kindralkubernarina tegutseva siseministri haldusakt). Kohus nentis, et „seadusandja tahe“ oli allutada sisekaitse ülema haldusaktid üksnes vaidekorrale. Kohus lähtus seaduse formaalsest tähendusest ja kohtu järeldust ei mõjutanud asjaolud, et tahet polnud väljendanud mitte rahvaesindus, vaid täitevvõim ise, või – Tungla asjas – et uus kaitseseisukorra seadus anti dekreedina kõigest kümme päeva enne Riigikogu VI koosseisu kokkutulekut. Siiski olid need kohtuotsused, millega jäeti poliitilised põhivabadused kaitseta, kooskõlas senise kohtupraktikaga.

Riigikohus leppis mitmes kaasuses ka sellega, et kohtu pädevuse ja kaebeõiguse üle otsustas kaevatud haldusorgan. Nimelt kontrollis alates administratiivkohtu korra 1929. aasta muudatusest kaebuse puudusi kaevatav haldusorgan. Kliimann nõudis, et kohtu pädevust peab hindama kohus ise, mitte haldusorgan. 1934. aastal edastas Laidoner kaebused Riigikohtule, kuid 1935. aastal siseminister Eenpalu Mõistulehe, Kaljumäe ja Postimehe asjades seda ei teinud. Kaljumäe asjas jäeti selle peale esitatud erakaebus rahuldamata põhjendusega, et kohtukaebeõigus niikuinii puudub ja Postimehe asjas tõdes Riigikohus, et siseminister ei otsustanud pädevusküsimust, vaid lihtsalt osutas õigele kaebekorrale. Mäletatavasti vaadati erakaebused läbi kirjalikus menetluses ja kaebajatel oli vähem võimalust kohtule omi seisukohti esitada. Ainult Tungla asjas (1939) kaalus Riigikohus sisuliselt kohtu pädevuse piirangut – ja administratiivosakonna kogu koosseis nõustus, et asi ei kuulu kohtu pädevusse. Viimati nimetatud otsuses väljendus kõige autoriteetsemal kujul Riigikohtu administratiivosakonna veendumus, et täitevvõimu tegevus poliitiliste põhivabaduste erakorralisel piiramisel ei allu kohtulikule kontrollile.

Halduskohtu pädevuse piirangute põhiseadusvastaseks tunnistamine oli teoreetiliselt võimalik: võinuks väita, et piirangud rikuvad kas petitsooniõigust (PS § 15) või kohturiigi põhimõtet (PS §-d 68 ja 86, 1937. aasta põhiseaduses § 3 lg 2 ja § 112). Dekreediga kohtukaebeõiguse piiramise kohta võinuks lisaks väita, et see rikub üldhuvi ülimalikkuse (*salus rei publicae*) ja võimude lahususe põhimõtteid. Analüüsitud kaasustes kaebajad pädevuspiirangute põhiseadusvastasusele ei tuginenud või pole vastavad väited dokumenteeritud. Uurimispehõimõtetest tulenevalt võinuks Riigikohus seda ise teha, kuid see tähendaks vastasseisu valitsusega, kohtu rolli ümberhindamist (kohtuliku aktivismi lubatuks pidamist) ja senise kohtupraktika diametraalset muutmist.

Riigikohtunikel kõigeks selleks soovi ei olnud. 1934. aasta kevadel aktsepteeris Riigikohus valitsuse juriidiliselt vaieldavaid samme – Laidoneri ametisse nimetamist ja valimiste edasilükkamist – küllap uskudes, et need on astutud demokraatia kaitseks. Administratiivosakond EVL asjas (1934) ja üldkogu Maks Kurre distsiplinaarasjas (1934) väljendasid veendumust, et vabadussõjalased ohustasid Eesti demokraatlikku riigikorda ja ühiskondlikku julgeolekut. Nende otsuste fooniks oli Riigikohtu varasem järjekindel praktika, mis lubas rakendada erakorralisi meetmeid kommunistide ning muude Eesti iseseisvust ja demokraatlikku riigikorda vastustavate liikumiste (vene monarhistide, baltisaksa natsionaalsotsialistide jt) mahasurumiseks.

Riigikohtunikke ei kallutanud aktivismile ka Pätsi, Laidoneri ja Eenpalu valitsuse eemaletriiv demokraatiast ja õigusriiklusest, mis sai ilmseks alates 1934. aasta sügisest: kaitseseisukorra pikendamise Riigikogule esitamata jätmine, Riigikogu istungjärgu lõpetamine ja deklareerimine, et Riigikoguga rohkem koostööd ei otsita, massiivne dekreedandlus edasilükkamatu riikliku vajaduse põhjendusega, poliitiliste põhiõiguste piiramine sundmääruste ebamääraste normidega, kohtukaebeõiguse välistamine põhiõiguste erakorraliste piirangute peale jm. Ükskõik, millised olid Riigikohtu motiivid, kõrgem kohtuvõim aktsepteeris õigusriigis keskse kohturiigi põhimõtte hülgamist ja poliitiliste põhivabaduste kohtuliku kaitseta jätmist alates 1934. aasta novembrist.

3.6.2. Menetlusnormidest kinnipidamine

Ühekuuline kaebetähtaeg jättis kaebajatele piisavalt aega esindaja leidmiseks ja kaebuse koostamiseks. Riigivastaste ühingute sundlõpetamise kaebuste tähtaja lühendamine kolmele päevale 1934. aasta märtsis riivas intensiivselt kohtukaebeõigust, eriti kuna puudutatud isikutest paljud olid äsja arreteeritud. Sellegipoolest esitati kaebusi ka lühikese vaidlustamistähtaja jooksul (EVL 1934 ja Vabadussõjalaste Rahvaliidumise 1934).

Kaebuse esitamisega kaasnenud kulud olid 1932. aastani väga madalad, tasuda tuli üksnes tempelmaks ja kantseleikulu. 1932. aastast kehtestatud 10-kroonine lõiv Riigikohtule esitatud kaebustelt oli vaesemate inimeste jaoks märkimisväärne summa. Vaestel oli siiski võimalus taotleda lõivust vabastamist.

Sageli nõustasid kaebajaid advokaadid. Analüüsitud poliitiliste põhivabaduste asjadest ligi 60% juhtudest esitas kaebuse advokaat või esindas advokaat kaebajat Riigikohtu istungil. Ametiühingutel oli advokaatidest esindajaid harvem, aga näiteks Tartu ametiühingute eest kõneles korduvalt Johan Jans, Töölistmajade osatähtsuse eest Lui Olesk ja raudteelaste eest August Rei. Advokaate menetlusest kordagi ei tõrjutud ja neil lubati istungil esineda. Eelneva põhjal võib väita, et poliitiliste põhivabaduste kaitseks halduskohtusse pöördumise võimalus oli kõigile tagatud.

Poliitiliste põhivabaduste asju vaadati sisuliselt läbi avalikel kohtuistungitel. Kohtutoimikutes sisalduvad kutsed menetlusosalistele või nende esindajatele. Ainult ajalehe Meie Kiir vastutavale toimetajale Heinrich Aalile ei õnnestunud kutset kätte toimetada ja kutse jäeti vastavalt seadusele kohaliku politseikonstaabli kätte. Menetlusosalised ega nende esindajad alati Riigikohtu istungile kohale ei ilmunud. Sellised olid kõik revisjoni-kaebused ühingute registreerimata jätmise peale, sõnavabaduse asjadest näiteks Mõsli (1921) ja Valve (1925) kaasused, Tallinna Isamaalise Ühingu sulgemise asi (1933) jt. Paul Satmanni väljasaatmist (1927) arutati siseministeeriumi esindaja osavõtul, kuid ilma Satmannita.

Kaebeõiguse ja kohtu pädevuse küsimustes erakaebuste lahendamine korraldavatel istungitel poolte juuresolekuta tõenäoliselt nõrgendas kaebajate õiguste kaitset, sest

võttis neilt võimaluse kohut veenda kaebust menetlema. Sellised olid Mõistulehe, Volde-
mar Kaljumäe ja Postimehe (kõik 1935) ning Jaan Tõnissoni (1938) asjad. Erandlikult
vaadati avalikul istungil läbi Tungla asi (1939) ja istungil osalesid Jaan Tõnissoni
advokaadid.

Poliitiliste põhivabaduste asjades saatis siseminister enamasti koos seletusega Riigi-
kohtule ka haldusakti aluseks oleva politsei- või ametkondliku juurdluse materjalid. Kae-
baja või tema esindaja sai nende materjalidega tutvuda samamoodi nagu ülejäänud toimi-
kuga. Ernst Turmanni asjas (1926) keeldus ministeerium riiklikele huvidele viidates
salajasi materjale kohtule esitamast ja pole teada, kas kaebaja või tema esindaja olid
materjalidega tuttavad. Ka Võitluse asjas (1934) keeldus ministeerium salajasi materjale
kaebajatele avaldamast. Selles ja varem Georg Talma jt asjas (1927) andis kohus kaebajate
advokaatidele võimaluse istungi vaheajal salajaste dokumentidega tutvuda. Juurdlus-
materjale kohtutoimikusse ei lisatud, vaid tagastati ministeeriumile pärast menetluse
lõppu. Seega olid kohus ja ka kaebaja üldjuhul kursis kaevatud haldusakti aluseks olnud
asjaoludega.

Ühe erandiga võttis Riigikohus kirjalikud tõendid poliitiliste põhivabaduste asjades
alati vastu. Paul Laamanni asjas (1933) keelduti vastu võtmast ajalehe Võitlus numbroid,
kuna kohtu hinnangul need ei tõendanud kaebaja väiteid. Samas tunnistajaid kordagi üle
ei kuulatud ja kõik vastavad taotlused jäeti rahuldamata. Kaebajad või nende esindajad
soovisid tunnistajate ütlustega tõendada näiteks ühingu teadmatust oma esindaja kom-
munistlikest vaadetest (Tartu Vabatöölise Ühisus II 1927), väljasaadetu lojaalsust Eesti
Vabariigile (Paul Satmann 1927), kõnekoosolekul tehtud avalduste tegelikku mõtet
(EVL 1934) või politsei tunnistajate ütluste ebausaldusväärsust (Ivan Pisarev 1930 ja
Benjamin Petuhov 1931). Kohus põhjendas keeldumist sellega, et muude tõenditega on
asjaolud piisavalt tõendatud (Pisarev ja EVL), et tunnistaja abil tõendada kavatses
asjaolud ei oma tähtsust (Tartu Vabatöölise Ühisus), et kohus ei hinda väljasaatmise
põhjendatust (Satmann) või et tunnistajate ülekuulamise vajadust pole piisavalt põhjen-
datud (Petuhov). Tunnistajate kutsumisest keeldumist ei saa lugeda õiglase menetluse
põhimõtte rikkumiseks, kui kohus uuris põhjalikult muid (st kirjalikke) tõendeid ja luges
neid piisavaks.

Kohtu algatusel politsei- või ametkondliku juurdluse materjalide („algtoimetuse“) väljanõudmine ja nendega tutvumine tähendab, et kohus rakendas uurimispõhimõtet.
Üksikutel kordadel (Ernst Turmann 1926 ja neli Tartu ametiühingut 1926) pidas Riigi-
kohus vajalikuks otsuses rõhutada uurimispõhimõtte järgimist. Põhimõte võis töötada nii
kaebajate kasuks kui ka kahjuks. Kohus jättis mitu ühinemisvabaduse kaebust rahulda-
mata asjaolude tõttu, mida vastustaja polnud tõstatanud (näiteks põhikirja või selle vastu-
võtmise protseduuri seadusega vastuolu tõttu Eesti Raudteetöölise Ühisuse I 1926 ja
III 1929 asjas). Paljudel juhtudel osutas kohus juurdluse käigus tuvastatud asjaoludele,
mis kohtu hinnangul õigustasid põhivabaduse piiramist (nt Vaba Maa 1922, Meie Kiir
1927, Tartu Vabatöölise Ühisus II 1927, Viljandi Lapua 1930, Petseri klooster 1932,
Paul Laamann 1933, Tallinna Isamaaline Ühing 1933 ja EVL 1934).

Nii avalikel kui ka korraldavatel istungitel kuulati ära prokuröri arvamus. Kuna korral-
davaid istungeid ei protokollitud ja kõigi avalike istungite protokollid pole säilinud, on
prokuröri arvamus teada ainult osade kaasuste puhul – see oli enamasti kaebaja vastu,
v.a Mõsli (1921), Ernst Turmanni (1926) ja Paul Satmanni (1927) asjades (analüüsitud
61 kaasusest 5%). Kahel esimesel juhul kohus nõustus prokuröriga ja rahuldaski kaebuse,
kolmandal aga mitte. Seega vaatamata prokuröri kalduvusele riigi tegevust õigustada, oli

juhtumeid, mil prokurör osutas kaevatud akti seadusvastasusele ja aitas kaasa õigusriigi põhimõtete rakendamisele.

Motiveeritud kohtuotsused olid suhteliselt lühikesed (hinnanguliselt keskmiselt 2–3 masinkirja lehekülge). Neis analüüsiti üldjuhul kõiki kaebuse argumente ning viidati kohaldatud seadustele (v.a kui kaebus rahuldati – siis võidi piirduda rahuldamise aluseks oleva argumendi analüüsiga). Asju arutasid vähemalt kolmeliikmelised koosseisud ja otsuste originaalidel (üksikud ei ole säilinud) on kohtunike allkirjad. Peaaegu kõigis uuritud poliitiliste põhivabaduste kaasustes oli eesistujaks administratiivosakonna esimees Peeter Puusep. Eriarvamusi ega märkeid eriarvamusele jäämise kohta üheski analüüsitud kohtuotsuses ei leidu. Sellest võib järeldada, et administratiivosakonna liikmete vaated poliitiliste põhivabaduste kaitsealale ja lubatud riivetele langesid valdavalt kokku.

Kuigi 1920. aastatel kurtis Riigikohus pidevalt ülekoormust, oli menetlusaeg tegelikult väga lühike. Uuritud poliitiliste põhivabaduste asjade keskmine menetlusaeg kaebuse Riigikohtule laekumisest otsuseni oli 3,6 kuud. Sellest ja järgnevast statistikast on välja jäetud anomaalse kestusega ajakirja Valve asi (1925), mille lahendamine võttis peaaegu kolm aastat. Menetlusse võtmise otsustas administratiivosakond keskmiselt 2,4 kuuga, sisuline lahendamine võttis keskmiselt neli kuud (koosolekuvabaduse asjades 2,2 kuud, liikumisvabaduse asjades 3,6 kuud, ühinemisvabaduse asjades 3,7 kuud ja sõnavabaduse asjades 6,3 kuud).

Eelneva põhjal võib väita, et poliitiliste põhivabaduste kaitseks kohtule esitatud kaebuste menetlemisel üldiselt järgiti õigusriigi põhimõtteid – Riigikohtu administratiivosakond pidas kinni kõigist kehtinud menetluspõhimõtetest ja -normidest ning rakendas neid ühetaoliselt: kohtusse pöördumise võimalus, poolte osavõtt asja arutamisest ning asja arutamise suulisus ja vahenditus olid üldiselt tagatud. Kohtuotsused olid põhjendatud. Kohtupidamise avalikkuse põhimõttest erandi moodustasid kohtu pädevust puudutavad menetlusotsused 1930. aastatel – neid langetati kohtu korraldaval istungitel poolte osavõtuta (v.a Tungla asi 1939).

3.6.3. Materiaalõiguse kohaldamine

3.6.3.1. Pädevusvigade kontroll

Haldusakti andjal pädevuse puudumist kaevati poliitiliste põhivabaduste asjades korduvalt. Sel alusel Riigikohus siiski ühtki kaebust ei rahuldanud. Ühel juhul tuvastas kohus siseministril kindralkubeneri volituste puudumise, kuid see kaebus jäi kohtul enda pädevuse puudumise tõttu rahuldamata (Maaliit 1920).

Järgmises asjas lükkas Riigikohus tagasi väite, et 1921. aasta aprillis polnud sõjaministril pädevust sundmääruse rikkumise eest karistada, põhjuseks see, et kindralkubeneri volitused olid selleks ajaks pandud siseministrile (Vaba Maa 1922). Kohtu poolt Vene üldise kubermanguseaduse ja Vabariigi Valitsuse volitusnormidele antud tõlgendus oli vaieldav, aga mitte tingimata vale. Kohtu järeldust võisid mõjutada riigi julgeoleku kaalutlused (sõjasaladuse kaitse).

Samuti ei nõustunud Riigikohus väidetega, et parlamendireservatsiooni põhimõtte (PS §-d 3 ja 60) rikkumise tõttu ministri volitused ei kehtinud. Kaebajate arvates tulnuks kindralkubeneri volituste siseministrile panek otsustada seaduse, mitte valitsuse määrusega (Hermann Kromel I 1922, Boris Agapov ja Vladimir Tšumikov 1923, mittepoliitilistest asjadest Vilibergid 1925, Eduard Tamp ja Jüri Liimann 1926). Sarnase väite sõjaministri volituste kohta oli Riigikohtu kriminaalosakond juba varem tagasi lükanud

(Artur Schmidti süüasi 1920). Riigikohtu seisukoht oli põhjendatud, sest valitsus ei laiendanud seadusest tulenevat kindralkuberneri pädevust, vaid täitevvõimu kõrgeima organina pani kindralkuberneri ülesanded konkreetsele isikule – alguses sõjaministrile, seejärel siseministrile.

Veel leiti kaebustes, et kaitseseisukorra juhil polnud volitusi kaitseseisukorra lõppemise tõttu. Kuna 1924. aasta 1. detsembri kaitseseisukorra otsuses puudus tähtaeg, oli kaebajate arvates tegu tähtajalise erakorralise kaitseseisukorraga ja see oli kaevatud akti andmise ajaks lõppenud (Ernst Turmann 1926, Hermann Kromel II 1927). Vene-Balti Laeva-tehase sekvestri asjas (1926) Riigikohus kinnitas, et tähtaja puudumisele vaatamata – detsembrimässi erakorraliste asjaolude ja Riigikogu ühehäälsel toetusel – kehtis Eestis tähtajatu sõjaseisukord ja siseministril olid kindralkuberneri volitused. Kuigi Kliimann kritiseeris Riigikohtu vigase kaitseseisukorra otsuse aktsepteerimise eest, oli Riigikohtul vaevalt riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku kaitse kaalutlustel muud valikut kui tunnustada erakorralist seisukorda sõjaseisukorrana.

Ühes kaebuses arvati, et kaitseseisukord on kehtetu, kuna Riigikogu polnud seda kinnitanud, ja järelikult kaitseseisukorra juhil puudusid volitused (Paul Laamann 1933). Riigikohus sellega ei nõustunud. Mittenõustumine oli kooskõlas nii kaitseseisukorra seaduse väljatöötamise käigus väljendatud seadusandja tahte kui ka õigusteadlaste arvamusega, mille järgi kaitseseisukorra kehtivus ei sõltunud Riigikogu kinnitamisest.

1939. aastal väitis Jaan Tõnissoni esindaja, et sisekaitse ülemale sundmäärusega antud otsustuspädevust ei saa delegeerida politsei abidirektorile (Tungal 1939). Riigikohus nõustus siseministriga, et volitus tulenes siseministri avaldamata käskkirjast ja valitsemise korralduse seadusega sätestatud asenduskorrast. Käskkirja aluseks oli riigivanema dekreediga kaitseseisukorra seadusesse tehtud muudatus ja käskkiri ise seega formaalselt seaduslik. Ministri käskkirja avaldamist toona kehtiv seadus ei nõudnud.

Kaitseväge ülemjuhataja seadusvastast ametisse nimetamist 1934. aasta märtsis ja sellest johtuvat volituste puudumist Riigikohtu administratiivosakonda laekunud kaebustes ei tõstatatud (seda saanuks teha näiteks Võitluse 1934 ja Rahvusliku Kultuur-Klubi 1934 asjades). Riigikohus seda küsimust omal algatusel ei vaaginud, vaid vastupidi, tunnustas Laidoneri pädevust. Nagu eespool (3.6.1) tõdetud, Laidoneri volituste mittetunnustamine tähendanuks väga põhimõttelist vastandumist täitevvõimule, mida Riigikohus nähtavasti ei soovinud.

3.6.3.2. Menetlusvigade kontroll

Haldusmenetluse ebaobjektiivsust ja asjaoludega mittearvestamist heideti ette paljudes kaebustes, kuid menetlusvigade tõttu kohus ühtki kaebust ei rahuldanud. Ilma juurdlustoimikuteta pole võimalik hinnata kaebustes esitatud väidete paikapidavust. Riigikohus kirjeldas otsustes sageli haldusakti põhistavaid asjaolusid või vähemalt kinnitas, et asjaolud eksisteerivad. Seega pole alust arvata, et Riigikohus jättis oluliste asjaoludega arvestamata.

Ühel juhul kaevati, et väljasaatmisotsus tehti enne kaebajate ülekuulamist (Georg Talma jt 1927). Riigikohtu näis rahuldavat siseministeeriumi väide, et väljasaadetute ohtlikkuse kohta oli varasemast kirjalikke tõendeid ja nende ülekuulamine polnud vajalik. Pole selge, kas selle väite kinnituseks kohtule mingeid tõendeid esitati. Mõnel teisel korral heideti haldusvõimudele ette kaebaja soovitud tunnistajate üle kuulamata jätmist (Ivan Pisarev 1930) või tunnistajate ütluste ebausaldusväärsust (Benjamin Petuhov 1931 ja

Sergei Filatov 1931). Ka nendes asjades luges kohus kirjalike materjalidega tutvumise järel muid tõendeid akti andmiseks piisavaks.

3.6.3.3. Vormivigade kontroll

Vormivigade tõttu tunnistas Riigikohus kehtetuks ühe poliitilise (Turmann 1926) ja mõned mittepoliitilised väljasaatmisotsused (Vilibergid 1925, Marie Kuus 1927 ja Analie Kuus I 1928). Vilibergide ja Turmanni asjades puudusid haldusaktis põhjendused ja siseminister keeldus neid ka kohtule esitamast.

Kuni 1936. aastani seadus haldusaktide põhjendamist ei nõudnud ja eriti kaitseseisukorra kaalutlusaktide puhul valitses esialgu arvamus, et seda ei peagi tegema. Hiljem Riigikohus aktsepteeris, et põhjendused ei pea sisalduma kaevatud haldusaktis eneses, vaid need võis esitada alles kohtule (Tamp ja Liimann 1926). 1929. aastal administratiivkohtu korra muudatusega (uus § 11¹ lg 1 ls 3) seadustas Riigikogu vastava praktika. Sama muudatusega pidi haldusorgan koos kaebusega edastama kohtule „asjasse puutuva materjali“. Tegelikult nõudis Riigikohus juba varem vastustajalt „asja algotimetuse“ (tavaliselt olid selleks ministeeriumi või politsei juurdlusmaterjalid) esitamist, et tutvuda haldusakti andmise asjaoludega. Seega oli Vilibergide ja Turmanni asjades ministeeriumi poolt selgituste andmisest keeldumine ebaharilik ja see võiski põhjustada nimetatud kaebuste rahuldamise.

Kui riivet õigustavad asjaolud olid vastustaja seletuses piisavalt põhjendatud või kui kohus leidis need ise asja materjalidest, siis Riigikohus ei lugenud motiveerimata või väga napilt motiveeritud haldusakte vigasteks (nt Meie Kiir 1927, Paul Satmann 1927, Filatov 1931, mittepoliitilistest väljasaatmistest Elias Sandbank, Eduard Krönström ja Jüri Silberberg 1931).

Mitmes 1930. aastate teise poole kaasuses tunnistas Riigikohus ebaoluliseks vormiveaks siseministri haldusaktis märke puudumise selle kohta, et akt on antud sisekaitse ülemana – kohus tuletas akti sisust (mh õigusliku aluse viitest), et tegu on kaitseseisukorra meetmega, mis ei allu kohtulikule kontrollile (Voldemar Kaljumäe 1935, Mõistuleht 1935, Postimees 1935, Tungal 1939). Väiksemate vigade aktsepteerimine oli iseenesest lubatud. Kuna Riigikohus jättis need kaebused sisuliselt läbi vaatamata, ei analüüsinud ta muude vorminõuete rikkumisi.

1939. aastal Tungla asjas kinnitas Riigikohus ministeeriumi õigust esitada põhjendused alles kohtule olgugi, et 1936. aastast (*lex posterior*) oli põhjendamine kohustuslik. Probleemne oli ka kohtu tõdemus, et motiivid on selles asjas kohtule esitatud, kuigi tegelikult ministeerium sisulisi põhjendusi ei esitanud. Võib oletada, et Riigikohus ei kontrollinud motiive põhjalikumalt selle tõttu, et tal niikuinii puudus pädevus asja sisuliselt lahendada.

3.6.3.4. Haldusakti õigusliku aluse kontroll

Haldusakti õigusliku aluse täieliku puudumise tõttu tühistati üks mittepoliitiline väljasaatmisotsus (Simon Meier Goldmann 1921). Samuti rahuldati mõned kaebused tervikuna või osaliselt põhjusel, et kodanike korralise väljasaatmise (mittepoliitiline Emma Kuuse asi 1920) ja väljasaadetute politseijärelevalve alla andmise (Kromel I 1922, Agapov ja Tšumikov 1923) alussätted olid 1917. aastast saadik kehtetud.

Rohkem kaebusi õigusliku aluse puudumise tõttu ei rahuldatud. Kaitseseisukorra meetmena perioodilise trükiväljaande registrist kustutamisel ei olnud samuti õiguslikku

alust, aga kohtul pädevuse puudumise tõttu jäi selles küsimuses seisukoht võtmata (Võitlus 1934 ja Kaljumäe 1935).

Riigikohus jättis põhjendatult tähelepanuta väited, et halduskorras väljasaatmise võimalus oli Venemaal kaotatud juba 1912. aastal (Turmann 1926 ja Kromel II 1927). Tegelikult kehtisid vastavad üldise kubermanguseaduse normid Eesti Vabariigi loomiseni ja kandusid üle Eesti õiguskorda.

Riigikohus lükkas korduvalt tagasi kaebajate väited, et haldusakti aluseks olev sundmäärus on kehtetu – kas selle tõttu, et määrus oli Riigi Teatajas avaldamata (Vaba Maa 1922), määruse andnud kaitseväge ülemjuhataja volitused olid lõppenud (samas) või sundmääruse aluseks olev seadus oli asendatud uuega (Viljandi Lapua 1930 ja Tungal 1939).

Avaldamata sundmääruse võinuks valitsemise ajutise korra §-le 23 ja õiguskindluse põhimõttele tuginedes põhiseadusvastaseks tunnistada, kuid Riigikohus nähtavasti ei soovinud Vaba Maa asjas seda teha riigi julgeoleku kaalutlustel. Varem oli Riigikohtu kriminaalosakond lugenud kehtivaks Riigi Teatajas avaldamata salakaubaveo vastase sundmääruse (Schmidt 1920).

Õige oli kohtu seisukoht, et määruse kehtivus ei sõltunud selle andnud haldusorgani volituste lõppemisest, kui säilis sundmääruse volitusnorm (st VÜKS § 23 lisa § 19 p 1, hiljem KSS § 9 p 1 ja UKSS § 13 p 1) ja sundmäärus polnud vastuolus uue seadusega. Kaitseseisukorra seaduse jõustumisel 1930. aastal kinnitas sisekaitse ülem üldise kubermanguseaduse alusel antud sundmääruste kehtimajäämist. 1938. aastal seda ei tehtud, kuid ka siis ei tarvitsenud volitusnormi asendamine vähemalt sama laia uue normiga mõjutada varasemate sundmääruste kehtivust. Tungla asjas (1939) kinnitas Riigikohus, et vaidlustatud sundmäärus nr 17 (1934) oli kooskõlas uue põhiseaduse ja uue kaitseseisukorra seadusega ning oli selle tõttu kehtiv.

Mitmelt korral kaevati, et mittetulundusühingute sulgemist võimaldav sundmäärus nr 9 (1933) oli alusseadusest laiem (nn *praeter legem* määrus) ja sellisena põhiseadusvastane. Esimesi kaebusi sisuliselt ei arutatud – 1933. aastal võtsid Artur Sirk ja teised vabadussõjalased menetlushuvi kadumise tõttu sellekohased kaebused tagasi ning 1934. aastal Rahvusliku Kultuur-Klubi kaebus jäi läbi vaatamata kohtul pädevuse puudumise tõttu. Alles ehitustööliste ametiühingu asjas (1934) luges Riigikohus põhiseaduse §-le 26 toetudes *praeter legem* sundmääruse kehtivaks. See seisukoht ühtis õigusteadlaste seas valitseva arvamusega, kuigi § 26 lg 2 grammatiliselt tõlgendades („põhiõiguste erakorralised kitsendused astuvad jõusse seaduslikus korras kindla tähtajani välja kuulutatud kaitseseisukorra puhul vastavate seaduste põhjal ja piirides“ [minu rõhutus – H.V.]) võinuks Riigikohus tunnistada *praeter legem* sundmääruse ka põhiseadusvastaseks.

Samuti kordus kaebustes arvamus, et haldusakt on kehtetu vastuolu tõttu põhiseadusega – viidati näiteks sõnavabaduse (PS § 13 või 1937. aasta PS § 15) (Valve 1925, Meie Kiir 1927, Gavril Rasgulin ja Fjodor Sitin 1928, Kaljumäe 1935, Jaan Tõnisson 1938), ühinemisvabaduse (PS § 18 lg 2) (Harjumaa tekstiilitöölise ametiühing 1922, pitkalased 1926, raudteelaste ametiühing I 1926), isikupuutumatus (PS § 8) (Kromel I 1922, Agapov ja Tšumikov 1923) ning liikumis- ja elukohavabaduse (PS § 17) põhiõigusnormidele (Kromel I 1922 ja Vilbergid 1925). Kuna kaebajad ei väitnud, et alusnorm on tühine või mittekohaldatav, polnud need rangelt võttes normikontrolli taotlused, vaid põhiseadusviidet kasutati pigem alusnormi tõlgendusargumendina. Mõnes neist otsustest Riigikohus märkis, et vabadused polnud absoluutsed ja neid võis piirata kas vastava põhiõigusnormi piiriklauslite või põhiseaduse § 26 alusel.

Välismaalaste väljasaatmise asjades väitsid mõned kaebajad, et kodakondsuseta isikute väljasaatmine või interneerimine rikub rahvusvahelist õigust, sest neil puudub kodakondsusriik (Adolf Pilar von Pilchau 1923 ning Talma jt 1927). Riigikohus sellega ei nõustunud ja tõenäoliselt õigustatult võrdsustas kodakondsuseta isikud välisriikide kodanikega, keda tohtis välja saata.

Kuigi enamusel juhtudest oli kaebuste rahuldamata jätmine põhjendatud, olnuks Riigikohtul võimalus poliitiliste põhivabaduste kaitseks õiguskindluse põhimõttele tuginedes takistada *praeter legem* määrusandlust või siis senist praktikat muutes tunnistada põhi-seadusvastaseks avaldamata sundmäärus.

3.6.3.5. Õiguse õige tõlgendamise kontroll

Ühinemisvabaduse asjades vaieldi sageli selle üle, kas põhikirjas sätestatud ühingu eesmärgid, juhtorganite moodustamise kord ja üldkoosoleku kvooruminõuded vastavad seadusele. Selleks tõlgendasid kohtud nii põhikirja kui ka seadust. Riigikohus muutis korduvalt rahukogu, hiljem siseministri keelduvaid otsuseid, kuna leidis, et põhikiri on seadusega kooskõlas (Haaslava sotsiaaldemokraadid 1920, Tallinna metallitöölise ametiühing 1925, pitkalased 1926, Pärnu tööliste ametiühing 1926; mittepoliitilistest kaasustest nudistide ühing 1932). Kui Eestis sotsialistliku revolutsiooni rahumeelne ettevalmistamine ja Lääne ametiühingutega koostöö olid kohtu arvates lubatud eesmärgid, siis „proletariaadi klassivõitluse lõppsihi teostamine“ (Harjumaa tekstiilitöölise ametiühing 1922) ja raudteelaste streikide korraldamine mitte (raudteelaste ametiühing I 1926). Viimane oli tõesti seadusega selgelt keelatud. Nõukogude Venemaa toetatud kommunistliku maailmarevolutsiooni taustal võis „klassivõitluse lõppsihti“ lugeda Eesti oma-riikluse vastaseks eesmärgiks ja põhikirja registreerimisest keeldumist igati põhjendatuks.

Riigikohus kaitses ühinemisvabadust veel otsustega, milles leiti, et üksikute liikmete võimalikud rikkumised ei saa olla takistuseks ühingu registreerimisele (Pärnu tööliste ametiühing ja nudistide ühing) või milles jäeti mittetulundusühingutele analoogia korras rakendamata üldkoosoleku enamuse kvooruminõue (Tallinna metallitöölise ametiühing, pitkalased ja mittepoliitiline Tallinna Ühistegelaste Klubi 1926).

1925. aastal leidis Riigikohus, et siseminister pidanuks ajalehe tiraaži arestima kriminaalmenetluse (st korralise), mitte kaitseseisukorra (st erakorralise) meetmena (Valve 1925). Kuigi kaebaja sai tänu sellele õiguse, on kohtu tõlgendus vaieldav, sest ka sõja-seadus lubas arestida kuritegelikel eesmärkidel kasutatud vallasvara (VÜKS § 23 lisa § 19 p 18). Igatahes paar aastat hiljem ei näinud Riigikohus probleemi kommunistliku ajalehe tiraaži erakorralisel arestimisel (Meie Kiir 1927).

Erinevalt siseministeeriumist mõistis Riigikohus Vene heakorra ja julgeoleku seaduse § 373 jj selliselt, et välisriigi kodanikku tohib interneerida alles pärast ebaõnnestunud väljasaatmist kodakondsusriiki, ning rahuldas osaliselt vastava kaebuse (Talma jt 1927).

Eespool (3.6.3.3) mainiti, et Riigikohus ei nõustunud kaitseseisukorra seaduse tõlgendustega, mille järgi kaitseseisukord oli tähtajaline (Turmann 1926 ja Kromel II 1927) või ei kehtinud Riigikogu kinnitusega (Laamann 1933). Samuti põhjendatult ei nõustunud Riigikohus väitega, et stabiilse olukorra tõttu puudus alus kaitseseisukorra kehtestamiseks ja erakorraliste meetmete rakendamiseks (Tööliste Maja 1930). Kaitseseisukorra formaalset kehtivust kuulutamisest lõpetamiseni ja seda sõltumata Riigikogu kinnitamisest tunnustasid nii Riigikogu, Riigikohus kui ka õigusteadlased.

Töös uuritud koosolekuvabaduse kaasustes tõlgendas Riigikohus sundmääruses nr 7 (1925) sisalduvat koosoleku mõistet. Kohus leidis põhjendatult, et ka päevakorra, juhataja ja protokollijata kogunemine võis olla koosolek, millest tuli eelnevalt politseid teavitada (Viljandi Lapua 1930). Vaieldavam on kohtu seisukoht, et ühingu organi koosolekul viibivad kutsutud mitteliikmed muutsid koosoleku avatud koosolekuks (Petseri klooster 1932). Siin võis Riigikohtu lähenemist mõjutada Petseri munkade ebalojaalsus Eesti Vabariigile ja sellega kaasnev võimalik julgeolekuoht.

Riigikohus lükkas tagasi väite, et Vene sekvestriseaduste järgi sai sundvalitsemisele võtta ainult tootmisettevõtteid sõjaolukorras riigikaitsealisel vajadusel (Tööliste Maja). Kohtu keeldumine oli korrektne, sest sekvesteerimine toimus muul õiguslikul alusel (VÜKS § 23 lisa § 19 p 18). Pädevuse puudumise tõttu ei hinnanud Riigikohus sisult sarnast väidet kaitseseisukorra seaduse kehtivusajal Postimehe sekvesteerimise asjas (1935).

Pädevuse puudumise tõttu jäid kohtu hinnanguta ka haldusakti alusnormi tõlgendust puudutanud väited, et näiteks trükiväljaande ilmumisluba ei sätestanud tingimusi väljaande sisule (Mõistuleht 1935), et kaitseseisukorra piirangud – antud juhul trükiväljaande sulgemine ja registrist kustutamine – pidanuks olema tähtajalised (kaitseseisukorra kestuseks) (samas) ning et üksikud varasemad halduskaristused ei kujutanud endast arestitava vara „kuritegelikul eesmärgil“ kasutamist (Postimees 1935).

Riigikohtult said enim kaitset ühingud, muude poliitiliste põhivabaduste kaitseks kaebusi ei rahuldatud õiguse vale kohaldamise alusel.

3.6.3.6. Haldusakti eesmärgile vastavuse kontroll

Enamus poliitilisi põhivabadusi piiravaid õigusnorme jätsid haldusorganitele avara kaalumisruumi. Kaalutusõiguse kõiki aspekte pole võimalik hinnata, sest kohtule esitatud ministeeriumi või politseijuurdluse materjalid ei sisaldu kohtutoimikus ja tänane uurija pole kohtunikega samas infoväljas. Küll saab uurida, kuidas kohus hindas kaalutusõiguse eesmärgipärasust ehk seda, kas haldusakt vastas alusnormi eesmärgile (sihile). Uuritud asjades on eristatavad kaks kaasusgruppi, mille liikmed osalt kattuvad (kuna kaebustes kasutati erinevaid argumente).

Esimeses grupis kaevati, et haldusakti põhjendus on laiem seadusega lubatud riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku kaitse eesmärgist (VÜKS § 23 lisa §-d 8, 18 jm; KSS §-d 1, 7 jm) – näiteks, et riivet õigustati avaliku julgeoleku (Valve 1925 ja Tallinna Isamaaline Ühing 1933), riigi huvide (Turmann 1926, Kromel II 1927, Otto Haller ja Emil Musso 1934, Ernst Maydell jt 1934), rahu (Kromel II ja Petuhov 1931) või avaliku korra kaitsega (Sattmann 1927 ja Pisarev 1930). Mõnes kaebuses heideti ette erakorraliste meetmete kasutamist tavakuritegevuse ohjeldamiseks (mittepoliitilised Marie Kuus 1927 ning Sandbank, Krönström ja Silberberg 1931), kirikutüli lahendamiseks (Petuhov) või majanduslikel kaalutlustel (Postimees 1935).

Riigikohus ei näinud põhiõigusriivete laiendavas õigustamises kordagi probleemi. Enamikul juhtudel oli see õige, sest mõnikord sisaldas haldusakt mitut põhjendust, millest üks oli ühiskondliku julgeoleku kaitse – seega vähemalt üks riive eesmärkidest vastas seadusele – või oli riive sisuline eesmärk ühiskondliku julgeoleku kaitse (nt Petuhovi ning Sandbanki, Krönströmi ja Silberbergi asjades tuletas kohus selle haldusakti põhjendustest). Salapiirituseveoga kaasnesid relvastatud vastuhakud võimudele ja salaviina müük (mh lõbumajades) oli seotud organiseeritud kuritegevusega ehk need võisid kohtu hinnangul ületada n-ö tavakuritegevuse. Ainult Postimehe sekvesteerimise

tegelik eesmärk oli pigem opositsiooni tasalülitamine kui ühiskondliku julgeoleku kaitse. Kohtul pädevuse puudumise tõttu seda ei hinnatud.

Teise grupi kaebajad väitsid, et nad kas polnud toime pannud ega kavatsenud toime panna mingeid õigusrikkumisi või et nende tegevus ei ohustanud kuidagi riigikorda ja ühiskondlikku julgeolekut. Selle tõestuseks rõhutati sageli, et kaebaja suhtes pole käimas ühtki süüteomenetlust.

Peaaegu kõik kaebajad eitasid mis tahes rikkumist või enda tegevuse ohtlikkust riigikorrale või ühiskondlikule julgeolekule. Kohtusse pöördujad õigustasid endid näiteks sellega, et sõnavabadust kasutati vallavolikogu opositsiooni liikmena (Rasgulov ja Sitin 1928) või ajakirjanikuna (Talma jt 1927) või et ühiskonna väärnähetest kirjutamine ongi ajakirjanduse ülesanne (Vaba Maa 1922 ja Valve). Viidati põhiseaduslikule õigusele arvamust avaldada ja märgiti, et kui sõnavõtt peaks sisaldama laimu, saab laimatu end ise kohtus kaitsta (Petuhov). Samuti väideti, et tõeste faktiväidete esitamine ja õigustatud kriitika valitsuse aadressil ei ole sihilik lugupidamatus valitsuse tegevuse vastu ega külva ärevust (Laamann 1933). Toetuti ka muudele õigustele ja mainiti näiteks, et Rahvasteliidult õigusliku kaitse otsimine (Tsitsikov 1929) või monarhistlik maailmavaade (Kromel II) või juhiprintsiibi toetamine (Maydell jt 1934) ei ole keelatud. Riigikohus jättis kõik need väited tähelepanuta või koguni nentis asja materjalide põhjal, et artikkel või sõnavõtt kahjustasid riigi julgeolekut (Vaba Maa, Kromel II, Rasgulov ja Sitin ning Petuhov) või tekitasid ühiskondlikku ärevust (Laamann ning Haller ja Musso).

Kohtul pädevuse puudumise tõttu jäid hinnanguta eelnevatega sarnased väited, et valimisvõitlus (Võitlus 1934) või ajakirjandusväljaannete vaheline vaidlus (Postimees) on osa normaalsest ühiskondlikust debatist või et varasemad halduskaristused ei anna tunnistust ajalehe kuritegelikest eesmärkidest (Postimees) või et kuritegelikke eesmärke ei saa eeldada veel pidamata ettekandelt (Tõnisson 1938) või ilmutata ajakirjandusväljaandelt (Tungal 1939). Sisulisel menetlemisel oluks need tugevad argumendid, eriti viimane – seda toetas ka Riigikohtu varasem praktika, mille järgi teavitus- ja registreerimismenetluses olid keeldumise alused vormilised ning ebaseadusliku tegevusega pidanuks haldusvõim tegelema alles rikkumiste ilmnemisel (Mösl 1921 ja nudistide ühing 1932).

Riigikohus lükkas tagasi kõik väited, et poliitilise põhivabaduse erakorralise riive eelduseks on isiku süüdimõistmine kuriteos või tema suhtes süüasja algatamine või vähemalt kuriteokahtlus (Agapov ja Tšumikov 1923, Haller ja Musso ning EVL 1934). Paaris lahendis Riigikohus märkis küll ära, et ühingu ei ole mingite rikkumiste eest vastutusele võetud (neli Tartu ametiühingut 1926) ehk näis omistavat sellele mingit tähendust, kuid nendes kaasustes polnud see kaebuste rahuldamise põhjus. Kui erakorraline riive seostati isiku minetusega, ei pidanud kohtu arvates see olema süüline, sest seadus arvestas ainult minetuse objektiivsete tagajärgedega (Vene-Balti Laevatehase sekvester 1926, Tööliste Maja 1930).

Siseministeerium luges erakorralisi meetmeid (väljasaatmist) julgeolekuabinõuks, mitte karistuseks – seda toonitasid näiteks ministeeriumi esindaja advokaat Teemant Agapovi ja Tšumikovi asjas ning ministeeriumi ametnik Maddison erialakirjanduses. Riigikohus nõustus sellega (mh mittepoliitilises Vassili Orekhovi asjas 1927). Hiljem Teemanti seisukoht muutus ja ta hakkas nõudma väljasaadetutele suuremat kaitset, märkides, et kriminaalmenetluses on isikule tagatud kaitseõigus, kuid halduskorras väljasaatmisel puudub isikutel võimalus end kaitsta (Tamp ja Liimann 1926, Sandbank 1931 ja Filatov 1931. Riigikohtu see ei veennud ja kohus luges kohtukaebeõigust piisavaks õiguskaitsevahendiks (Tamp ja Liimann).

Riigikohus kontrollis teatud piirini kaalutusotsuste sisulist põhjendatust. Riigikogus ja siseministeeriumi esindajatelt (Maddison) pälvits kriitikat Riigikohtu seisukoht, et kohus on õigustatud ja kohustatud kaaluma, kas esines erakorralisi meetmeid õigustav riigikorda ja ühiskondlikku julgeolekut ähvardav faktiline olukord (Vilibergid 1925, Turmann). Hilisemates lahendites Riigikohus tõdes, et ta ei hinda, kas rakendatud erakorralised meetmed on hädatarvilikud, otstarbekohased ja õiglased (Sandbank, Krönström ja Silberberg) ega hinda asjaolude pinnalt, kas trahvi määramise korral trahvi suurus vastab süüle (Herold 1933). Eespool (3.6.3.2 jm) tõdeti, et kohtuotsustest nähtub haldusakti andmise asjaoludega tutvumine ja nendega arvestamine. Seega Riigikohus üldjuhul kontrollis kaalutusotsuse aluseks olevaid asjaolusid ja tuvastas vähemalt mingite etteheidete esinemise kaebajate suhtes. Uuritud lahenditest ei nähtu ilmseid Riigikohtu tähelepanuta jäänud kaalutusõiguse rikkumisi.

3.6.3.7. Õiguse üldpõhimõtetega kooskõla kontroll

Poliitilisi põhivabadusi riivavate haldusaktide kehtivus sõltus teoreetiliselt veel kooskõlast õiguse üldpõhimõtetega. Kaalutusaktide puhul tähendas see ühtlasi püsivast kaalutusõiguse välistes ja sisemistes piirides. Kuigi ei kaebajad ega Riigikohus üldiselt ei osutanud konkreetsetele põhimõtetele, ilmneb printsiipidele apelleerimine või nende rakendamine kaebuste või kohtuotsuste sisust.

Õiguskindluse, täpsemalt õigusselguse põhimõtte rakendamiseks võib pidada Riigikohtu otsust, millega tunnistati kehtetuks ajalehe registreerimisest keeldumine väljaandjate tausta tõttu (Mõsl 1921). Seadus sellist keeldumise alust ette ei näinud ja kohus, kuigi ta kohaldatud normile või põhimõttele ei viidanud, luges siseministri segast resolutsiooni registreerimisavaldusel väljaandjate õigusi rikkuvaks.

Seaduse tagasiulatuvat rakendamist heitsid siseministeeriumile ette Tööraha Ühissesse Väerinda kuulunud neli Tartu ametiühingut. Esialgu muul alusel kaebused rahuldanud Riigikohus seda küsimust ei käsitlenud (1926). Kohus ei teinud seda ka korduva sundlõpetamise peale esitatud kaebusi rahuldamata jättes (Tartu vabatöölise ja puhtustöölise ametiühingud 1927). Siseministeeriumi väide, et riigikorra kaitse seadus muutis vaid sundlõpetamise protseduuri (kriminaalkohtu asemel otsustas lõpetamise siseminister), vajanuks siiski kontrollimist. Isegi kui sundlõpetamise alus oli sarnane, siis sundlõpetamise karistus- ja haldusõiguslik käsitlus erinesid ühingu kahjuks. Samas tuleb arvestada, et nende vaidluste ajaks jõustunud ühingute ja nende liitude seaduse § 11 lg 1 lubas rikkujaid sundlõpetada kohtu asemel siseministril ehk et menetlus oligi muutunud.

Individaalse süü põhimõttele toetuti kaht tüüpi kaasustes. Esimeses kaasusgrupis Riigikohus nõustus kaebajatega, et ühing ei kanna vastutust samasse liitu kuuluvate teiste ühingute rikkumiste eest (neli Tartu ametiühingut 1926). Kohus uskus kaebajate kinnitust, et need selgelt distantseerusid rikkujatest. Kuid kui Vabadussõjalaste Rahvaliikumine (1934) üritas distantseeruda EVL-st väitega, et on eraldiseisev ühing, siis Riigikohus õigustatult seda ei arvestanud (1934. aasta jaanuaris kohalikel valimistel osalesid EVL kandidaadid Vabadussõjalaste Rahvaliikumise nimekirjades). Kohtul pädevuse puudumise tõttu jäi hinnanguta Rahvusliku Kultuur-Klubi seotus EVL-ga (1934).

Teises kaasusgrupis väideti individaalse süü põhimõttele viidates, et ühingut ei saa teha vastutavaks üksikute liikmete rikkumiste eest (Tartu ametiühingud 1926 ja 1927 ning Tartu vabadussõjalased 1933). Riigikohus soostus väitega, kui rikkumised piirdusid üksikute liikmetega ja ühingul endal (sh juhtorganitel) õnnestus veenvalt rikkujatest distantseeruda (Tartu metallitöölise ametiühing 1927 ja Tartu vabadussõjalased). 1934.

aasta kevadel Riigikohus seevastu nõustus kohtu- ja siseministriga, et juhtivate vabadussõjalaste poolt üle riigi eri paigus ähvardava retoorika kasutamist saab omistada ühingule kui tervikule (EVL 1934). Samuti õigustatult jättis Riigikohus arvestamata kaebajate väite, et ühing ei vastuta tema väljaantava ajalehe peatoimetaja tegevuse eest (Tallinna Isamaaline Ühing 1933).

Sisuliselt individuaalse süü põhimõttele toetudes soovisid vastutusest vabaneda veel näiteks kinnistusomanik üürnike ebaseadusliku tegevuse puhul (Töölise Maja 1930) ja ajalehe väljaandja trükikoja süül lehenumbri tsensorile saatmata jätmise puhul (Herold 1933). Riigikohus kumbagi soovi ei aktsepteerinud. Esimeses kaasuses olid kinnistusomanik ja üürnikud tihedalt seotud ning teises oli tegelikult kaks väidetavat minetust, millest teist kaebaja isegi ei vaidlustanud.

Vaidluse äralangemise tõttu ei hinnanud kohus vabadussõjalaste kaebusi, et neid koheldi sotsiaaldemokraatidega võrreldes ebavõrdselt, kui 1933. aasta augustis suleti sotsiaaldemokraatidel üksnes võimlemisrühmad ja erakond võis edasi tegutseda, samas kui vabadussõjalastel suleti kõik organisatsioonid (vabadussõjalaste liidud 1933).

Proportsionaalsuse põhimõte (sihi ja vahendi vastavuse nõue) oli uuritava perioodil alles kujunemisejärgus. Erandlikult rakendas Riigikohus seda põhimõtet Valve asjas (1925), kui leidis, et eesmärgi saavutamiseks tuleks korralise piirangu olemasolul seda eelistada erakorralisele piirangule. Proportsionaalsuse põhimõttele tuginesid sisuliselt ka liiga karmi õigusliku tagajärje peale kaebajad. Kohus sellega ei arvestanud, vaid otsis riive põhjendusi asja materjalidest ja selgitas seda ka kohtuotsuses (Rasgulov ja Sitin ning Tsitsikov) või piirdus tõdemusega, et karistus on määratud sanktsioonivahemikus (Viljandi Lapua).

KOKKUVÕTE

Põhiseaduse ülimuslikkus, haldustegevuse seaduslikkus, sõltumatute halduskohtute pakutav õiguskaitse, võrdõiguslikkus ja muud õigusriigi põhimõtted olid Eesti Vabariigis selle loomisest saadik hästi tuntud ja Eestit peeti õigusriigiks. Ainult proportsionaalsuse põhimõte ei olnud kahe maailmasõja vahel veel välja kujunenud. Töös uuriti, kuidas Eesti Vabariigis aastatel 1918–1940 neid põhimõtteid õiguslikult tagati ja praktikas rakendati, antud juhul poliitiliste põhivabaduste õiguslikul kaitsmisel.

Sõna-, koosoleku- ja ühinemisvabadus (töös kasutati nende üldnimetusena „poliitilised põhivabadused“) olid Eesti põhiseadustes sätestatud n-ö vabaduse garantiidena: vastavates põhiõigusnormides sisaldus kaitseala kirjeldus, millele järgnesid lubatud piirangute kirjeldused (nn piiriklauslid). Poliitiliste põhivabaduste piiriklauslite kujunemisel rääkisid mõjukalt kaasa 1920. aastal põhiseaduse eelnõu kommenteerinud riigi-kohtunikud.

Mõtete väljendamine trükis, suuliselt, kunstiliselt või mis tahes muus vormis pidi kogu uuritaval perioodil olema vaba. Väljendusvabadust võis seadustega kitsendada ainult kõlbluse või riigi kaitseks, alates 1938. aastast lisaks avaliku korra ja teiste isikute hea nime kaitseks. Trükitsensuur (kuni 1938. aastani igasugune tsensuur) oli keelatud.

1920. aasta põhiseadus tagas vabaduse pidada ilma relvadeta rahumeelseid koosolekuid ning koonduda ühingutesse. Koosoleku- ja ühinemisvabadust tohtis piirata ainult avaliku julgeoleku huvides. 1938. aastast võis koosolekuvabadust piirata avaliku rahu ja julgeoleku kaitseks ning ühinemisvabadust riigi julgeoleku, avaliku korra ja kõlbluse huvides. Seadus võis nende vabaduste kasutamisele ette kirjutada formaalsusi (nt nõuda koosolekust teavitamist või ühingu registreerimist). 1937. aasta põhiseaduse autorite algele kavatsusele vaatamata ei toimunud poliitiliste põhivabaduste alusnormides kardinaalseid muutusi.

1920. aasta põhiseadus kindlustas poliitilised põhivabadused kodanike kõrval ka välismaalastele ulatuses, milles seadusandja ei otsustanud teisiti. 1937. aasta põhiseadus tagas ainult kodanike õigusi, kuid seadustega võidi neid õigusi laiendada ka välismaalastele.

Õigusteadlaste seas valitseva arvamuse järgi andsid poliitiliste põhivabaduste normid isikutele subjektiivsed õigused – nende õiguste kaitseks võis pöörduda kohtusse ja kohtud võisid põhiõigusnorme vahetult kohaldada ilma, et seadusandja pidanuks neid täiendavalt reguleerima.

Seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt tohtis põhiõigusi piirata seaduse tasemel õigusaktidega või seadustega kooskõlas olevate määrustega. 1934. aastast olid seadustega võrdse õigusjõuga riigivanema (hiljem Vabariigi Presidendi) dekreedid. Dekreete võis anda hädaolukordades, kuid andmise vajaduse üle otsustas riigipea omal äranägemisel. Seadusandja – nii Riigikogu kui ka riigipea – oli seotud põhiõigusnormi piiriklauslis sisaldunud piirangueesmärkidega.

Poliitilisi põhivabadusi piirasid esialgu veneaegsed seadused ja Eesti valitsuse ajutised määrused, mille asemele tulid 1922. aastal koosolekute seadus, 1923. aastal trüki-seadus, 1925. aastal riigikorra kaitse seadus ning 1926. aastal ühingute ja nende liitude seadus. Nende seaduste järgi piisas perioodilise trükitoote asutamiseks või avaliku koosoleku pidamiseks ametivõimude eelnevast formaalsest teavitamisest. Poliitilised ühingud tuli registreerida alguses kohtu, 1926. aastast siseministeeriumi juures, muid

ühinguid võis asutada registreerimiseta. Ametivõimude luba oli ühingu registreerimiseks vaja ainult teatud piiratud juhtudel.

Keelatud poliitilised tegevused tulenesid valdavalt kriminaalseadusest, poliitiliste põhivabaduste haldusõiguslikke piiranguid oli mõni üksik. Näiteks ei tohtinud trükkis avaldada riigisaladusi ja teatud muud ametkondlikku infot, koosolekut ei tohtinud pidada raudteel ega vabas õhus öisel ajal. Politsei võis vägivaldseks muutunud koosoleku laiali saata. Politsei võis trükiväljaande tiraaži arestida, kuid konfiskeerimiseks oli tarvis kohtu luba. Siseminister võis ebaseadusliku ühingu tegevuse peatada ja alates 1926. aastast sellise ühingu sundlõpetada. 1924. aasta detsembrimässu järel vastu võetud riigikorra kaitse seadus lubas põhiseaduslikku riigikorda või olemasolevat ühiskondlikku korda vägivaldselt muuta soovivad ühingu siseministri otsusega sundlõpetada.

1938. aasta aprillis, vahetult enne Riigikogu VI koosseisu kokkutulekut kehtestas riigihoidja Konstantin Päts dekreetidega uued trüki-, koosoleku- ja ühinguseadused. Edaspidi tuli perioodilised trükitooted registreerida siseministriumis ja teatud juhtudel oli väljaandmiseks vaja siseministri luba. Seadus tegi ettekirjutusi väljaannete stiilile, pealkirjadele ja sisule ning lubas siseministril „riiklikel kaalutlustel“ ettekirjutustega suunata väljaannete sisu. Siseminister võis ettekirjutusi rikkuva väljaande ilmumise peatada või keelata selles reklaami avaldamise. Keelati riigivastased ja „ühiskonda lõhestavad“ koosolekud ning sarnase mõjuga ühingute tegevus. Valitsus võis ajutiselt keelata poliitiliste koosolekute pidamise (keelu tähtaega seadus ei sätestanud). Laiendati ühingute sundlõpetamise aluseid ja lisaks võis siseminister eemaldada ühingute juhtorganite liikmeid.

Kuna kõik piirangud ei mahtunud vastavate põhiõigusnormide piiriklauslite alla, õigustati neid 1937. aasta põhiseadusesse lisandunud üldise lojaalsuskohustusega (§ 8). Uued seadused sisaldasid silmatorkavalt ebaselgeid norme, mis jättis võimudele poliitiliste põhivabaduste piiramisel väga avara tegevusruumi. Kui poliitiliste põhivabaduste korralised piirangud olid 1938. aastani kooskõlas õigusriigi põhimõtetega, siis uued piirangud oma ebamäärasusega riivasid tugevalt õiguskindluse põhimõtet.

1938. aasta dekreetidel polnud siiski olulist praktilist tähtsust, sest alates 1933. aastast piirati poliitilisi põhivabadusi valdavalt erakorraliste meetmetega. Viimaseid rakendati kaitseseisukorra raames. Põhiseaduse § 26 lg-ga 2 lubatud kaitseseisukorra erandi alusel erakorralisi meetmeid põhiõigusnormide piiriklauslid ei mõjutanud.

Kaitseseisukorra kuulutas välja valitsus, alates 1934. aastast riigipea. Kaitseseisukorra otsuse pidi kinnitama Riigikogu, kuid kaitseseisukorra kehtivus ei sõltunud Riigikogu otsusest. Kaitseseisukorra võis välja kuulutada sõja, sõjaohu või riigikorda või ühiskondlikku julgeolekut ohustavate sisemiste rahutuste korral. Ohuhinnang ja kaitseseisukorra kuulutamine oli täitevvõimu kaalutusotsus. Vabadussõja järel jäi kaitseseisukord kehtima peamiselt kommunismiohu tõttu, aga kaitseseisukorra meetmeid tarvitati ka Eesti omariiklust vastustavate Vene monarhistide, hiljem baltisaksa natsionaalsotsialistide kui ebademokraatliku liikumise vastu, samuti agressiivse retoorika ja käitumisega avalikku korda rikkunud sotsialistlike võimlemisrühmade ja vabadussõjalaste vastu. Riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku kaitse kõrval rakendati erakorralisi meetmeid ka näiteks alkoholi salakaubanduse ohjeldamiseks. Kaitseseisukorra eesmärkide laiendamist aktsepteerisid nii Riigikogu enamus kui ka Riigikohus.

Üleriigiline kaitseseisukord kehtis Vabadussõja algusest 1921. aasta kevadeni, 1924. aasta detsembrimässust 1926. aasta suveni, mõned kuud 1933. aasta sügisel ning 1934. aasta märtsipöördest Eesti annekteerimiseni 1940. aastal. Vahepealsetel aegadel toimus nn väike kaitseseisukord, mis hõlmas Tallinna ja Nõmme ja nende lähiümbruse

valdu, Venemaa piiri äärseid valdu, Narvat, Petserit ning raudteid, 1933. aastast ka territoriaalmerd ja piirivesi. Kaitseseisukord oli põhiseaduse järgi tähtajaline ja esimest korda pidanuks tähtaeg määratama 1924. aasta detsembris üleriigilise kaitseseisukorra kuulutamisel. Tegelikult määrati tähtaeg esmakordselt alles 1926. aasta sügisel. Riigikohus luges tähtaja ununemise erakordsete asjaolude tõttu vabandatavaks (Vene-Balti Laevatehase sekvestri asi 1926). Edaspidi pikendati kaitseseisukorda mõne kuu kuni ühe aasta kaupa. Kuigi vasakerakonnad nõudsid Riigikogus järjekindlalt kaitseseisukorra kaotamist, pikendasid erakorralist seisukorda kõik valitsuskoalitsioonid, k.a. vasakpoolsed.

Kuni 1930. aastani reguleeris kaitseseisukorra teostamist Vene seadus, sealt edasi ideoloogiliselt sarnane kaitseseisukorra seadus. Kaitseseisukorra juht (kindralkuberner, hiljem sisekaitse ülem, või kaitseväge ülemjuhataja) võis keelata koosolekuid ja streike, seada sisse trükitoodete eeltsensuuri, peatada trükiväljaannete ilmumise, isikuid kaitseseisukorra piirkonnast välja saata, ajutiselt sulgeda äriühinguid jne. Seadus volitas kaitseseisukorra juhte kehtestama üldakte (sundmäärusi) ja nende rikkujaid halduskorras karistama. Praktikas kehtestati sundmäärustega kohati seadusest laiemaid piiranguid, näiteks lubati kaitseseisukorra juhil sulgeda poliitilisi mittetulundusühinguid. Õigusteadlased ja Riigikohus pidasid selliseid *praeter legem* määrusi lubatavaks.

1934. aasta märtsipöörde järel keelati sundmäärustega poliitilised koosolekud ning erakondade ja muude poliitiliste ühingute tegevus, viidi sisse ajakirjandusväljaannete faktiline järeeltsensuur. Sama aasta sügisest alates täiendati dekreetidega korduvalt kaitseseisukorra seadust: laiendati kaitseseisukorra aluseid, piirati rahvaalgatuse teostamist ja anti kaitseseisukorra juhile õigus piirata poliitilisi põhivabadusi, sh sulgeda mittetulundusühinguid. Poliitiliste põhivabaduste erakorralised piirangud alates 1934. aasta lõpust vaevast vastasid õigusriigi põhimõttele – eelkõige olid sundmäärustes sisalduvad keelud ebamäärased ja riivasid tugevalt õiguskindluse põhimõtet.

Poliitiliste põhivabaduste kaitseks kohtusse pöördumise õigus (kohtukaebõigus) ei olnud põhiseadusega otsesõnu tagatud. Ühes varases otsuses (Rudolf Kraus 1923) tunnustas Riigikohus põhiseaduslikku petitiooniõigust kohtukaebõiguse alusena, kuid hiljem taganes sellest tõlgendusest. 1937. aasta põhiseaduses sätte sõnastus muutus ja seda ei saanud enam pidada kohtukaebõiguse aluseks. Mõned õigusteadlased (Kliimann ja Mägi) tuletasid kohtukaebõiguse põhiseaduslikust kohturiigi põhimõttest ja väitsid, et kõik haldusaktid peavad olema kohtulikult kontrollitavad. See seisukoht polnud siiski valdav. Kuigi kohtud pidasid kohtukaebõigust enesestmõistetavaks, peeti enesestmõistetavaks ka kohtusse pöördumise õiguse piiramist menetlusseadustega.

Kodanike põhiõiguste kaitsmisel olid kesksel kohal halduskohtud. Halduskohtud seati Eesti Vabariigis sisse 1919. aastal ja nad tegutsesid Venemaa Ajutise Valitsuse seaduse eeskujul koostatud menetlusseaduse (administratiivkohtu korra) alusel. Poliitiliste põhivabaduste riivete peale esitatud kaebusi vaatas esimese ja ainsa kohtuastmena läbi 1920. aastal tegevust alustanud Riigikohtu administratiivosakond. Põhiseadus tagas kohtuvõimu sõltumatuse, sh kohtunike tagandamatuse. Riigikohtunikke nimetati ametisse Riigikohtu üldkogu ettepanekul ehk polnud põhjust kahelda administratiivosakonna liikmete välises sõltumatuses.

Halduskohtus sai vaidlustada ainult halduse üksikakte. Halduse üldaktide (dekreetide, määruste, sundmääruste jt), samuti seaduste kehtivuse vaidlustamine oli teoreetiliselt võimalik kõigis kohtutes konkreetse kohtuvaidluse käigus. Kohtud kontrollisid Eesti õiguskorda üle võetud veneaegsete ja Saksa okupatsiooni aegsete õigusaktide kooskõla Eesti Vabariigi õigusaktidega ja võisid viimatinimetatutega vastuolus olevad normid kehtetuks tunnistada. Eesti oma õigusaktide normikontrolli aluseks oli USA konstitutsiooniga

sarnanev põhiseaduse § 86. Eesti õigusaktide normikontrolli võimalust kinnitasid Riigikohus (Kaarel Baars jt 1926) ja õigusteadlaste seas valitsev arvamus. Võimude lahususe tõttu ei saanud kohtud põhiseadusvastaseid seadusi tühistada, kuid võisid jätta need nii aktuaalses kaasuses kui ka edaspidi kohaldamata. Praktikast tunnistas Riigikohus põhiseadusvastaseks määrusi, veneaegseid seadusi (valdavalt vastuolu tõttu võrdse kohtlemise põhimõttega) ja põhiseaduse-eelseid Eesti õigusakte, kuid mitte kordagi Riigikogu seadusi ega riigipea dekreete.

Uuritaval perioodil tegi Riigikohus poliitiliste põhivabaduste asjades ja poliitilistel põhjustel väljasaatmise asjades kokku 61 otsust (15 sõna-, 2 koosoleku-, 29 ühinemise- ja 15 elukohavabaduse kaasuses), neist 28 seoses korraliste ja 33 erakorraliste piirangutega. Neliteist kaebust jäeti läbi vaatamata, ülejäänutest rahuldati 13 kaebust (21% kõigist analüüsitud kaasustest).

Kaebuste läbi vaatamata jätmise peamine põhjus oli kohtul pädevuse puudumine. Halduskohtu (sh Riigikohtu administratiivosakonna) pädevus võis tuleneda kas üld- või erikorrast. Üldkorras kaevatavad olid menetlusseaduses ammendavalt loetletud haldusorganite aktid (nn enumeratsioonipõhimõte). Riigikohus menetles sel alusel ministrite, ministeeriumite ja peavalitsuste (sh politseivalitsuse) peale esitatud kaebusi. Üldkorra loetelust puudusid riigivanem, Vabariigi Valitsus ja kaitseväge ülemjuhataja. Selle erandi tõttu jäi rahuldamata üks poliitilise põhivabaduse kaebus (Maaliit 1920). Kuna kindralkuberner ülesandeid täitis sõja- või siseminister, olid kuni 1930. aastani nii poliitiliste põhivabaduste korralised kui ka erakorralised riivid valdavalt vaidlustatavad halduskohtus üldkorras.

Kaebamise erikord tulenes eriseadustest, millega võidi halduskohtu pädevus sätestada üldkorraga samas, laiemas või kitsamas mahus või see hoopis välistada või asendada haldusakti kohtulik kontroll haldusesisese vaidemenetlusega. Viimane ei taganud halduskohtumenetlusega võrreldavat kaitset, kuna vaidlust lahendav haldusorgan polnud sõltumatu. Vaatamata mõne õigusteadlase (Kliimann) arvamusele, et enumeratsioonipõhimõttest tulenev või eriseadusega kohtukaebeõiguse piiramine rikub kohturiigi põhimõtet, aktsepteeris Riigikohus enda pädevuse piiramist. Eriseadusega kohtukaebeõiguse välistamine täielikult või vaidemenetlusega asendamine hälbis tugevalt õigusriigi põhimõttest ja jättis kodanikud ilma võimalusest oma poliitilisi põhivabadusi tõhusalt kaitsta.

1930. aasta kaitseseisukorra seadusega muutusid kaitseseisukorra juhtide haldusaktid kaevatavaks erikorras – kaitseväge ülemjuhataja akte sai kaevata halduse siseselt ja sisekaitse ülemal halduskohtusse. 1934. aasta novembris muutis riigivanem Päts dekreediga ka sisekaitse ülemal otsused vaidlustatavaks ainult halduskorras. Pärast seda ei olnud poliitiliste põhivabaduste erakorralised riivid enam kohtulikult kontrollitavad ning Riigikohus jättis kõik kaebused poliitiliste põhivabaduste asjades läbi vaatamata (Mõistuleht 1935, Postimees 1935, Jaan Tõnisson 1938 jm). Seega kujunes 1934. aasta sügisel olukord, kus täitevvõim kehtestas dekreetide ja sundmäärustega poliitiliste põhivabaduste piirangud, ise rakendas neid ja ise lahendas kaebused. See kahtlemata ei olnud kooskõlas kohtu- ja õigusriigi põhimõtetega.

Asjades, mida kohtul oli pädevus menetleda, vastasid kohtusse pöördumise võimalus ja menetlus Riigikohtus üldiselt õigusriigi põhimõtetele. Kaebajad said kasutada advokaadi abi ja uuritud kaasustes tehti seda ligi 60% juhtudest. Kaebused olid 1932. aastani lõivuvabad, edaspidi sai lõivu tasumiseks vajadusel taotleda riiklikku menetlusabi. Kaebetähtaeg oli tavapäraselt üks kuu, kuid riigikorda õõnestavate ühingute sundlõpetamise puhul vähendati see 1934. aastast kolmele päevale. Nii lühike tähtaeg ei tarvitsenud vastata õiguskindluse ja kohturiigi põhimõtetele.

Kaebuse menetlusse võtmise otsustas kohus kirjalikus menetluses, aga kaebused vaadati sisuliselt läbi avalikul kohtuistungil. Istungile kutsuti ka kaebaja või tema esindaja, kuid poolte puudumine ei takistanud asja läbivaatamist. Kohus rakendas uurimis- põhimõtet, mis analüüsitud asjades seisnes juurdlustoimikute ja muude kirjalike tõendite uurimises. Tunnistajate kutsumist kordagi vajalikuks ei peetud. Kaebused lahendati kiiresti (analüüsitud asjades keskmiselt alla nelja kuu jooksul). Kohtuotsused olid motiiveeritud ja motiivides käsitleti üldjuhul kõiki kaebajate argumente.

Poliitiliste põhivabaduste asjades ja poliitilistes väljasaatmisasjades tühistas Riigikohus kaevatud haldusakte nii vormiliste kui ka sisuliste puuduste tõttu. Kuni 1936. aastani ei nõudnud seadus haldusakti enese põhjendamist, kuid menetlusseaduse järgi pidi haldusorgan motiivid esitama hiljemalt halduskohtule. 1920. aastate alguses ei põhjendatud erakorralisi meetmeid (nt kaitseseisukorra piirkonnast väljasaatmist) alati isegi kohtule. 1925. aastast hakkas administratiivosakond nõudma väljasaatmisotsuste põhjendamist (Vilibergid 1925, Ernst Turmann 1926 jne). Siseministeeriumi ja osade poliitikute vastuseisule vaatamata muutis Riigikohus sellega kaitseseisukorra halduspraktikat.

Kuigi korduvalt kaevati kaitseseisukorra juhtide pädevuse puudumise üle, nõustus Riigikohus sellega ainult ühes kaasuses (Maaliit 1920). Halduse menetlusvigu kohus üheski uuritud kaasuses ei tuvastanud.

Paaril juhul tunnistas Riigikohus tervikuna või osaliselt kehtetuks õigusliku aluseta või valel alusel antud haldusakti. Esimesed sellised kaasused puudutasid Eesti kodanike elukohast väljasaatmist mittepoliitilistel põhjustel (nt Emma Kuusk 1920 ja Simon Meier Goldmann 1921). Mitmes poliitilises asjas ei lubanud Riigikohus rakendada väljasaadetutele politseivalvet, sest vastav alus oli 1917. aastast saadik kehtetu (Hermann Kromel I 1922, Boris Agapov ja Vladimir Tšumikov 1922). Rohkem õigusliku aluse puudumist Riigikohus ei tuvastanud – ei seda, et sundmäärused olid alusseaduse uuega asendamise tõttu kehtetud ega seda, et õiguslik alus oli vastuolus rahvusvahelise õiguse (kodakondsuseta isikute väljasaatmise osas) või põhiseadusega (väljasaatmise ja sõnavabaduse asjades).

Peaaegu kõik töös uuritud poliitiliste põhivabaduste riived olid halduse kaalutlusotsuste tulemus. Sellistel juhtudel oli kohtu sisuline kontrollimispädevus piiratud. Seda enam, et uuritaval perioodil loeti halduse kaalutlustegevuseks ka määratlemata õigusemõistete sisustamist. Selliseid mõisteid (nt avalik julgeolek, ühiskondlik rahu, ärev meeleolu, olemasolev ühiskondlik kord jt) esines poliitilisi põhiõigusi piiravates õigusaktides sageli, eriti palju alates 1933. aastast erakorralisi meetmeid võimaldavates sundmäärustes ja dekreetides.

1920. aastate kesksaajal Riigikohus enam ei nõustunud haldusvõimuga, et erakorraliste meetmete kaalutlusotsused pole sisuliselt üldse kontrollitavad, vaid sedastas, et rakendab uurimis- põhimõtet ja kontrollib lisaks haldusorgani pädevusele ka seda, kas esines haldusakti andmise eelduseks olev riigikorda ja ühiskondlikku julgeolekut ähvardav faktiline olukord (Vilibergid 1925, Turmann 1926). Peaaegu kõigis uuritud kaasustes tutvus kohus juurdlustoimikutega ja veendus, et kaebaja suhtes oli vähemalt mingi kahtlus, mõnikord viitas nendele ka kohtuotsuse motiivides. Seega halduskohus tuvastas ja hindas kaalutlusotsuse ajendiks olnud asjaolusid vähemalt mingil määral. Siiski tões kohus, et ta ei kontrolli meetmete rakendamise tungivat vajadust, meetmete otstarbekust ega õiglust (Sandbank, Krönström ja Silberberg 1931), samuti mitte haldusmeetme koormavust kaebajale (Viljandi Lapua 1930, Herold 1933).

Kaalutusotsuste kontrolli piiratusele vaatamata – eriti erakorraliste piirangute osas – tuvastas Riigikohus kaevatud haldusaktide sisulisi puudusi. Paaril juhul sedastas Riigikohus, et keelatud riigivastasest ideoloogiast selgelt distantseerunud ühing ei vastuta teiste ühingute tegevuse eest (Tartu metallitöölise ametiühing 1926 ja 1927), samuti ei vastuta ühing oma üksikute liikmete ebaseadusliku tegevuse eest (Tartu metallitöölise ametiühing 1927 ja Tartu vabadussõjalased 1933). Need otsused toetusid individuaalse süü õigusriiklikule põhimõttele.

Üksikutele kõrvalekalletele vaatamata kaitsti 1934. aasta sügiseni poliitilisi põhivabadusi kooskõlas õigusriigi põhimõtetega. Riigikohus tunnistas kehtetuks poliitilisi põhivabadusi õigusliku aluseta riivavaid haldusakte ja nõudis halduse kaalutusotsuste põhjendamist. Samas jättis kohus haldusvõimule sisejulgeoleku kaitse meetmete valimisel ulatusliku diskretsiooni. Sellel võis olla mitu põhjust. Esiteks olid kohtunikud teiste võimuharude, eriti Riigikogu tegevuse hindamisel talitsetud, sest peljati sekkuda poliitikasse. Kuigi tunnustati üldist normikontrolli võimalust, rakendati seda valdavalt veneaegsete seaduste või seadusest madalamal seisvate aktide puhul. Teiseks võib kohtuotsuste motiivide põhjal oletada, et riigikohtunikud nõustusid jõustruktuuride ohuhinnanguga kommunistide, Vene monarhistide, baltisaksa natsionaalsotsialistide ja vabadussõjalaste liikumistele. Kaitseesisukord oli juristide enamuse jaoks normaalsus ja kuni 1933. aastani oli täitevvõim erakorraliste meetmete rakendamisel ka üsna vaoshoitud.

Riigikohtu 1934. aasta kevadised kohtuotsused (EVL sundlõpetamine ja Maks Kurre distsiplinaarasi) annavad tunnistust, et kohus toetas täitevvõimu põhiseadusliku korra kaitsmisel. Seda korda varistav kohtuvõimu pädevuse kärbe sama aasta novembris ei ajendanud ometi Riigikohut suuremale kohtulikule aktiivsusele.

Tuleb arvestada, et Riigikohus oli seotud enda kujundatud praktikaga. Õigust tõlgendati eelkõige grammatiliselt, välditi objektiivteleoloogilist tõlgendamist ja kohus oli ettevaatlik õiguse üldpõhimõtete rakendamisel. Selle tulemusel aktsepteeriti dekreete formaalsete seadustena ega tehtud katset neid põhiseadusvastaseks tunnistada selleks, et kaitseesisukorra piirangute asemel kohaldada vahetult põhiõigusnorme või õigusriigi põhimõtteid. Sisuliselt lülitas täitevvõim kohtuvõimu poliitiliste põhivabaduste kaitsest välja ja vaatamata mõningatele positiivsetele arengutele see Eesti annekteerimise ajaks ei taastunud. Poliitiliste ja muude põhivabaduste tõhusa õiguskaitse puudumise tõttu ei saa perioodil 1934 novembrist kuni anneksioonini rääkida Eesti Vabariigist kui õigusriigist.

SUMMARY

The rule of law and legal protection of political freedoms in Estonia 1918–1940

The aim of this dissertation is to study whether and how the freedom of expression, assembly and association (collectively referred to as political freedoms) were protected in the Republic of Estonia throughout the first period of its independence from 1918 to 1940. To this end, the answer to the questions of whether political freedoms and their protection were considered an inevitable part of democracy and the rule of law in the legal doctrine of the time is sought. This first requires an answer to the question of whether and on what basis the Republic of Estonia was considered a democracy ruled by law at the time. In relation to political freedoms, it is important to establish whether the corresponding fundamental legal norms existed, what their scope of protection and normativity were. The study examines what the normative restrictions on political freedoms were and whether these restrictions were in line with the then understanding of the rule of law. Finally, it is examined whether the fundamental legal provisions in question were also implemented in practice in accordance with the principles of the rule of law: whether individuals had access to effective and fair justice, whether the court applied the relevant fundamental legal provisions consistently, in accordance with the content and purpose of the provisions and other provisions and principles of the Constitution.

The first of the three chapters of the dissertation focuses on substantive law, the second on procedural law and the third on Supreme Court's case law involving political freedoms. The dissertation is based mainly on legal acts of both the Republic of Estonia and its predecessor, Russian empire, archival materials (court files, etc.), official documents published in print (parliament transcripts, legal reports, etc.) and the writings of legal scholars.

The supremacy of the Constitution, the legality of administrative action, the legal protection provided by independent administrative courts, equality before law and other principles of the rule of law were well known in the Republic of Estonia since its establishment in 1918. Only the principle of proportionality had not yet developed between the two world wars. The dissertation examines how these principles of the rule of law were legally guaranteed and implemented in practice in the Republic of Estonia in the years 1918–1940.

Political freedoms were provided for in the Estonian constitutions as so-called guarantees of freedom: the corresponding provisions contained a description of the scope of constitutionally protected freedom, followed by a description of the permitted restrictions (the so-called statutory reservation clause). The formation of the statutory reservations of political freedoms was influenced by the Supreme Court judges who commented on the draft Constitution in 1920.

The expression of thoughts in the press, in speech, in pictures or in any other form was to be free throughout the period under study. Freedom of expression could be restricted by law only for the protection of morals or the state (§ 13 of the 1920 Constitution), and from 1938 also for the protection of public order and the reputation of others (§ 15 of the 1937 Constitution). Censorship of the press (until 1938, all censorship) was prohibited (*ibid*).

The 1920 Constitution guaranteed the freedom of peaceful assembly and freedom of association. Freedom of assembly and association could be restricted only in the interests

of public security (§ 18). From 1938, freedom of assembly could be restricted for the protection of public peace and security, and freedom of association in the interests of state security, public order and morals (§§ 17 and 18). The law could prescribe formalities for the exercise of these freedoms (e.g., requiring notification of the meeting or registration of the association). Despite the original intention of the authors of the 1937 Constitution, there were no fundamental changes in the provisions of political freedoms.

The 1920 Constitution guaranteed political freedoms to citizens and, to the extent that the legislator did not decide otherwise, to foreigners. The 1937 Constitution guaranteed only the rights of citizens and these rights could be extended to foreigners by law.

According to the prevailing legal opinion in Estonia, the norms of political freedoms granted individuals subjective rights. Accordingly, one could seek protection of these rights in courts and the courts could directly apply the fundamental rights without the legislator having to regulate the rights additionally.

Due to the principle of legality (captured in § 3 of both the 1920 and 1937 Constitutions), fundamental rights could be restricted with acts of parliament or regulations adopted in accordance with the acts of parliament. Since 1934, the Head of State (from 1938, the President of the Republic) could enact decrees having equal legal force with acts of parliament (§ 60 para. 12 of the 1920 Constitution, as amended in 1933, and § 99 of the 1937 Constitution). Decrees could be issued in emergency situations, but the need for a decree was decided by the Head of State at its discretion. The legislator – either Estonian parliament (Riigikogu) or Head of State – was bound by the legitimate aims of restrictions contained in the statutory reservation clauses in the Constitution.

Political freedoms were initially restricted by laws inherited from Russian Empire and by temporary regulations of the Estonian government, which were replaced by the Assembly Act in 1922, the Press Act in 1923, and the Associations and Their Unions Act in 1926. According to these laws, prior formal notification of the authorities was sufficient to establish a periodical, hold a public meeting or establish a political association. Political associations had to have bylaws. However, only associations seeking the status of a legal entity had to be registered (initially, with the court and from 1926, with the Ministry of the Interior). In certain limited cases a permission from the authorities was required to register an association (e.g. when the association used weapons or carried out military exercises).

Prohibited political activities resulted mainly from criminal law, and there were very few administrative restrictions on political freedoms. For example, state secrets and certain other official information could not be published in print, and meetings could not be held on railways or in the open air at night. The police could disperse a meeting that had become violent. The police could seize periodicals, but a court's permission was required for confiscation. The Minister of the Interior could suspend the activities of an illegal association and from 1926, dissolve such association. The power to dissolve associations that aimed at violently undermining the constitutional or existing social order was given to the Minister of the Interior already under the Protection of State Order Act adopted soon after the Communist coup attempt in December 1924. The minister's decisions could be challenged at administrative courts.

In April 1938, immediately before the convening of the VI Riigikogu, the Head of State Konstantin Päts enacted new press, assembly and association laws by decree. From then on, periodicals had to be registered with the Ministry of the Interior and in certain cases, permission from the Minister of the Interior was required for publication. The law prescribed the style of titles and content of periodicals and allowed the Minister of the

Interior to direct the content of publications with directives based on “national considerations”. The Minister of the Interior could suspend a periodical that violated such directives or prohibit the publication of advertisements in it. Meetings and associations that were deemed anti-state or socially divisive by the authorities were banned. The government could temporarily ban political meetings (the law did not specify the duration of the ban). The grounds for the dissolution of associations were expanded, and in addition, the Minister of the Interior could remove members of the governing bodies of associations.

Since not all those restrictions fit under the statutory reservations of the relevant political freedoms, the restrictions were further justified by the general duty of loyalty of citizens added to the 1937 Constitution (§ 8). The new laws contained strikingly unclear rules, which left the authorities a wide discretionary power in restricting political freedoms. While the restrictions on political freedoms were generally in accordance with the principles of the rule of law until 1938, the new restrictions, with their vagueness, strongly violated the principle of legal certainty.

However, the 1938 decrees introducing new Press Act, Assembly Act and Associations and Their Unions Act had no practical significance, because from 1933 onwards, political freedoms were restricted predominantly by extraordinary measures. The latter were implemented within the framework of a state of emergency. As the Constitution permitted exceptions to fundamental freedoms in the case of the state of emergency under special provision (§ 26(2) of the 1920 Constitution and § 144 of the 1937 Constitution), the emergency measures were not limited by the statutory reservation clauses of the provisions of political freedoms.

The state of emergency was declared by the Government, and since 1934 by the Head of State. The decision to declare a state of emergency had to be approved by the Riigikogu, but the validity of the state of emergency did not depend on the Riigikogu's approval. A state of emergency could be declared in the event of war, a threat of war, or internal unrest that threatened state order or public security. The assessment of the threat and the declaration of a state of emergency were discretionary decisions of the executive branch. After the War of Independence (1918–1920), the state of emergency remained in force mainly due to the threat of Communist movement supported by neighbouring Soviet Russia, but the measures of the state of emergency were also used against Russian monarchists and later Baltic German national socialists who opposed Estonian statehood, as well as against socialist sports organisations and Veterans of the War of Independence (hereafter also the Veterans) who had disturbed public order with aggressive rhetoric and behaviour. In addition to protecting state order and public security, emergency measures were also implemented, for example, to curb the smuggling of alcohol. The expansion of the objectives of the state of emergency was accepted by both the Riigikogu majority and the Supreme Court.

The nationwide state of emergency was in force from the beginning of the War of Independence until the spring of 1921, from the December 1924 Communist coup attempt until the summer of 1926, for a few months in the autumn of 1933, and from the March 1934 Päts-Laidoner coup until the Soviet annexation of Estonia in 1940. In the interim, a so-called small state of emergency was in force, which included Tallinn and Nõmme towns and their surrounding municipalities, municipalities along the Russian border, Narva and Petseri towns, railways, and from 1933 also the territorial waters. According to the Constitution, the state of emergency was temporary. However, no term was set in December 1924 when the nationwide state of emergency was declared due to

the Communist coup attempt. In fact, the term was set for the first time only in the autumn of 1926. The Supreme Court considered the failure to comply with the deadline excusable due to exceptional circumstances (the Russian-Baltic Shipyard Sequestration Case 1926). The state of emergency was subsequently extended for periods of a few months to a year. Although left-wing parties in the Riigikogu consistently demanded the abolition of the state of emergency, all coalition governments, including the left-wing ones, extended the state of emergency. Until 1930, the implementation of the state of emergency was regulated by Russian law, and from then on by the ideologically similar State of Emergency Act. The head of the state of emergency (either the Commander-in-Chief of the Defence Forces or the Governor-General, from 1930 the Chief of Internal Security) could prohibit assemblies and strikes, establish prior censorship of printed products, suspend periodicals, expel persons from the area subject to state of emergency, temporarily close companies, etc. The law authorized the head of the state of emergency to adopt general legal acts (emergency regulations) and to impose administrative punishments on violators of such acts. The emergency regulations sometimes established restrictions broader than the law, for example, allowing the head of the state of emergency to close political non-profit associations. Legal scholars and the Supreme Court considered such *praeter legem* regulations to be permissible.

Emergency regulations adopted after the March 1934 coup banned political meetings and the activities of political parties and other political associations and introduced *de facto* censorship of periodicals. From the autumn of the same year, the State of Emergency Act was repeatedly amended and supplemented by decrees: the grounds for the state of emergency were expanded, the popular initiative was restricted, and the head of the state of emergency was granted additional rights to restrict political freedoms, including the closure of non-profit associations. The extraordinary restrictions on political freedoms from the end of 1934 onwards hardly corresponded to the principle of the rule of law – in particular, the prohibitions in the emergency regulations were vague and violated the principle of legal certainty.

The access to the courts for the protection of political freedoms was not explicitly guaranteed by the Constitution. In an early decision (the Kraus Case 1923), the Supreme Court recognized the constitutional right of petition (§ 15) as the basis for the right of access to a court but later withdrew from this interpretation. In the 1937 Constitution, the wording of the provision (§ 30) changed and it could no longer be considered the basis for the right of access to a court. Some legal scholars (A.-T. Kliimann and A. Mägi) derived the right of access to a court from the constitutional principle of the rule of law and argued that all administrative acts are subject to judicial review. However, this position was not dominant. Although the courts considered the right of access to a court to be self-evident, the regulation and restriction of such right in procedural laws was also taken for granted.

The fundamental rights of citizens were protected by administrative courts. Administrative courts were established in the Republic of Estonia in 1919 and operated on the basis of a procedural law (the Administrative Court Procedure) modelled on Russian law. Complaints filed against infringements of political freedoms were examined as the first and only court instance by the Administrative Division of the Supreme Court, which began its activities in 1920. The Constitution guaranteed the independence of the judiciary, including the irremovability of judges. Supreme Court justices were appointed to office on the proposal of the plenary session of the Supreme Court, so there was no

reason to doubt the external independence of the members of the Administrative Division.

Only individual administrative acts could be challenged in the administrative court. The validity of general administrative acts (i.e. decrees, regulations, emergency regulations, etc.) as well as acts of parliament could theoretically be challenged before any courts in the course of a specific legal dispute. The courts *ex officio* reviewed the compliance of the legislation inherited by the Estonian legal system from the Russian era (as of October 1917) and from the German occupation (during 1918) with the legislation of the Republic of Estonia and could declare conflicting norms invalid. The basis for the judicial review of Estonia's own legislation was a constitutional provision resembling Article VI, Paragraph 2 of the U.S. Constitution (§ 86 of the 1920 Constitution and § 3 of the 1937 Constitution). The possibility of judicial review of Estonian legislation was confirmed by the Supreme Court (the Baars et al. Case 1926) and the prevailing legal opinion. Due to the separation of powers, the courts could not annul unconstitutional laws, but they could disapply them. In practice, the Supreme Court declared several regulations, Russian-era laws (mostly due to their inconsistency with the principle of equal treatment) and pre-constitutional Estonian legal acts to be unconstitutional but never acts adopted by the Riigikogu or decrees issued by the Head of State.

During the period under review, the Supreme Court made a total of 61 decisions in cases of political freedoms and political expulsions (15 in cases of freedom of expression, two in cases of freedom of assembly, 29 in cases of freedom of association and 15 in cases of freedom of movement and residence); 28 of them related to ordinary and 33 to extraordinary restrictions. Fourteen complaints were dismissed and of the rest, 13 complaints were upheld (21% of all cases reviewed). The statistics do not include non-political cases some of which are analysed in the dissertation if they affected the application of law in the political cases.

The main reason for not hearing complaints was the court's lack of jurisdiction. The jurisdiction of an administrative court (including the Administrative Division of the Supreme Court) could be either general or special jurisdiction. Under the general jurisdiction, acts of administrative bodies exhaustively listed in the Administrative Court Procedure of 1919 were subject to complaint (the so-called enumeration principle). The Supreme Court processed complaints filed against ministers, ministries and central government institutions (including the police authority) on this basis. The list of institutions in the Administrative Court Procedure did not include the Head of State, the Government of the Republic and the Commander-in-Chief of the Defence Forces. Due to the enumeration principle, one complaint regarding political freedoms was dismissed (the Maaliit Case 1920). Since the functions of the Governor-General were performed by the Minister of Defence or the Minister of the Interior, until 1930, both ordinary and extraordinary infringements of political freedoms were contestable under the general jurisdiction of administrative courts.

The special jurisdiction for administrative complaints arose from special laws. Such laws could provide for the competence of the administrative court to be the same, broader or narrower than the general jurisdiction, or instead exclude or replace the judicial review with an internal complaint procedure within the administration. The latter did not guarantee protection comparable to administrative court proceedings, since the administrative body resolving the dispute was not independent. Despite the opinion of some legal scholars (A.-T. Kliimann) that the limitation to the right of access to a court arising from the enumeration principle or from special jurisdiction violates the principle of the rule of

law, the Supreme Court accepted the limitations of its own jurisdiction. The complete exclusion of the right of access to a court by a special law or replacement of such right by an internal complaint procedure deviated strongly from the principle of the rule of law.

With the State of Emergency Act of 1930, the decisions of the heads of the state of emergency became subject to a special jurisdiction – the decisions of the Chief of Internal Security could be contested in the Administrative Division of the Supreme Court while the decisions of the Commander-in-Chief of the Defence Forces were only subject to an internal complaint procedure. In November 1934, the Head of State Konstantin Päts issued a decree amending the State of Emergency Act and subjecting also the decisions of the Chief of Internal Security to an internal complaint procedure. After that, extraordinary infringements of political freedoms were no longer subject to judicial review, and the Supreme Court dismissed all respective complaints (the Mõistuleht Case 1935, the Postimees Case 1935, the Jaan Tõnisson Case 1938, etc.). Thus, a situation had developed by the autumn of 1934 in which the executive branch imposed restrictions on political freedoms through decrees and emergency regulations, implemented them itself, and resolved complaints itself. This was undoubtedly not in accordance with the principles of the rule of law.

In matters that the court had jurisdiction, the access to the court and the procedure in the Supreme Court generally complied with the principles of the rule of law. Appellants could use the assistance of a lawyer, and in the cases examined, this was done in nearly 60% of cases. Court proceedings were free of charge until 1932, and thereafter, exemption from the state fee could be requested. The deadline for contestation was usually one month, but from 1934 it was reduced to three days in the case of the dissolution of associations undermining the state order. Such a short deadline did not necessarily comply with the principles of legal certainty and the rule of law.

The court decided on the acceptance of complaints in written proceedings, but the complaints were examined in substance in a public court session. The complainant or its representative was also invited to the session, but the absence of the parties did not prevent the examination. The court applied the principle of investigation, which in the cases examined consisted of examining the police or ministry investigation files and other written evidence. In the examined cases, the Supreme Court did not consider it necessary to call witnesses. Complaints were resolved quickly (in the cases examined, on average, in less than four months). Court decisions were reasoned and the reasons generally addressed all the arguments of the complainants.

In cases of political freedoms and political expulsions, the Supreme Court annulled the contested administrative acts due to both formal and substantive deficiencies. Until 1936, the law did not require the reasoning of an administrative act, but the administrative body had to submit the reasons to the administrative court at the latest. In the early 1920s, extraordinary measures (e.g. expulsion from a state of emergency area) were not always justified even to the court. From 1925, the Administrative Department of the Supreme Court began to demand the justification of expulsion decisions (the Vilibergs Case 1925, the Turmann Case 1926, etc.). Despite the opposition of the Ministry of the Interior and some politicians, the Supreme Court thereby changed the administrative practice of the state of emergency.

Although the lack of competence of the heads of the state of emergency was repeatedly complained about, the Supreme Court concurred only once (the Maaliit Case 1920). The court did not identify any procedural errors of the administration in any of the cases examined.

In a few cases, the Supreme Court declared that an administrative act lacked legal basis or was issued on an incorrect basis to be invalid in whole or in part. The first such cases concerned the expulsion of Estonian citizens from their place of residence for non-political reasons (e.g. the Kuusk Case 1920 and the Goldmann Case 1921). In several political cases, the Supreme Court declared illegal the subjecting to police supervision of the expellees, because the corresponding legal basis had been invalid since 1917 (the Kromel's First Case 1922 and the Agapov and Chumikov Case 1922). The Supreme Court did not establish lack of legal basis in cases with complainants claiming that the emergency regulations were invalid due to the replacement of the underlying emergency law, or that the legal basis was in conflict with international law (regarding the expulsion of stateless persons) or the Constitution (in some matters of expulsion and freedom of expression).

Almost all the infringements of political freedoms examined were the result of discretionary decisions of the administration. In such cases, the court's substantive review was limited. All the more so since in the period under review, the administrative discretionary activity also included the interpretation of undefined legal terms. Such terms (e.g. "public security", "social peace", "anxious mood", "existing social order", etc.) frequently appeared in legislation restricting political rights, especially since 1933 in emergency regulations and decrees allowing for emergency measures.

In the mid-1920s, the Supreme Court no longer agreed with the administrative authorities that discretionary decisions on emergency measures were not subject to review at all, but stated that it would apply the principle of investigation and, in addition to the competence of the administrative body, also check whether there was a factual situation threatening the state order and public security that was a prerequisite for issuing an administrative act (the Vilibergs Case 1925 and the Turmann Case 1926). In almost all the reviewed cases, the court examined the ministry's or police investigation files and was satisfied that there was at least some suspicion regarding the complainant, sometimes even referring to the suspicions in the judgment. Thus, at least to some extent, the administrative court identified and assessed the circumstances that were the grounds for the discretionary decision. However, the court stated that it did not check the urgent need for the implementation of the measures, the expediency or fairness of the measures (the Sandbank, Krönström and Silberberg Cases 1931), nor the burdensomeness of the administrative measure for the complainant (the Viljandi "Lapua" Case 1930 and the Herold Case 1933).

Despite the limitations of the review of discretionary decisions – especially with regard to extraordinary restrictions – the Supreme Court identified substantive deficiencies in the contested administrative acts. In a couple of cases, the Supreme Court stated that an association that clearly distanced itself from the prohibited anti-state ideology is not liable for the activities of other associations (the Tartu Metal Workers' Union Cases 1926 and 1927), nor is an association liable for the illegal activities of its individual members (the Tartu Metal Workers' Union Case 1927 and the Tartu Veterans' Case 1933). These decisions were based on the rule of law principle of personal guilt.

Despite individual deviations, until the autumn of 1934, political freedoms were protected in accordance with the principles of the rule of law. The Supreme Court declared administrative acts that violated political freedoms lacking legal basis invalid and required the administration to provide reasons for its discretionary decisions. At the same time, the court accepted the administrative authorities' extensive discretion in protecting internal security. There may have been several reasons for this. First, judges were

restrained from interfering in the activities of other branches of government, especially the Riigikogu, and were hesitant to interfere in politics. Although the possibility of judicial review was recognized, it was mainly applied to laws from the Russian era or legal acts that were below the acts of parliament. Second, based on the reasoning of the judgments, it can be assumed that the Supreme Court judges agreed with the government's threat assessment of the movements of communists, Russian monarchists, Baltic German national socialists, and Veterans. The state of emergency was a normality for most lawyers, and until 1933, the executive branch was also quite restrained in implementing extraordinary measures.

The Supreme Court's spring 1934 judgments (the dissolution of the Veterans' movement and the Justice Maks Kurre disciplinary case) testify that the court supported the executive branch in protecting the constitutional order. Apparently, the ending of the administrative courts' jurisdiction to review extraordinary measures in November of the same year did not encourage the Supreme Court to be more activist and challenge the evasion from the principles of the rule of law.

The Supreme Court was bound by the practice it had developed over years. Law was interpreted primarily in a literal sense, the use of the general meaning of law in interpretation was avoided, and the court was cautious in applying the general principles of law. As a result, decrees were accepted as formal laws and no attempt was made to declare them unconstitutional and pass the restrictions of the state of emergency by directly applying the fundamental rights norms or the principles of the rule of law. In essence, the judiciary was excluded from the protection of political freedoms and, despite some positive developments, this was not restored by the time of the Soviet annexation of the Republic of Estonia. Due to the lack of effective legal protection of political and other fundamental freedoms, it is not possible to speak of Estonia as a state governed by the rule of law in the period from November 1934 until the Soviet annexation.

LÜHENDID

AKK	Administratiivkohtu kord (1919)
AMS	Administratiivmenetluse seadus (1936)
Anepaio 2017	Kohtunikud, kohtu-uurijad ja prokurörid 1918–1940 ¹⁷²⁶
BES	Balti eraseadus (v <i>Свод гражданских узаконений губерний прибалтийских, s Baltische Privatrecht</i>) (1864)
EAT	Eesti avalikud tegelased. Eluloolisi andmeid (1932)
EAVm	Eesti Ajutise Valitsuse määrus
EAÕK	Eesti Apostliku Õigeusu Kirik
EBL	Eesti biograafiline leksikon (1926–1929)
EBLT	Eesti biograafilise leksikoni täiendusköide (1940)
EKP	Eestimaa Kommunistlik Partei
ERAKT	Eesti riigi-, avaliku- ja kultuurielu tegelased 1918–1938 (1939)
ERK	Eesti Rahvuslaste Klubi
ESTP	Eestimaa Sotsialistlik Tööliste Partei
EVL	Eesti Vabadussõjalaste Liit
EÜS	Eesti Üliõpilaste Selts
KoS	Koosolekute seadus (1922)
KrKpS	Kriminaalkohtupidamise seadustik (1934)
KrS	Kriminaalseadustik (1929)
KS	Kohtute seadustik (1938)
KSS	Kaitseseisukorra seadus (1930)
KVÜJ	Kaitseväge ülemjuhataja
Postimees 1909	Postimees 1857–1907 ¹⁷²⁷
PS	Eesti Vabariigi põhiseadus (1920 või 1937)
RKAOo	Riigikohtu administratiivosakonna otsus
RKhS	Riigikohtu seadus (1919)
RKKS	Riigikorra kaitse seadus (1925)
RKKOo	Riigikohtu kriminaalosakonna otsus
RKTOo	Riigikohtu tsiviilosakonna otsus
RKÜKo	Riigikohtu üldkogu otsus
Rotalia 1981	Korporatsioon Rotalia 1913–1944 ¹⁷²⁸
RT	Riigi Teataja
RTL	Riigi Teataja Lisa

¹⁷²⁶ Toomas Anepaio, *Kohtunikud, kohtu-uurijad ja prokurörid 1918–1940: biograafiline leksikon* (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2017).

¹⁷²⁷ Karl August Hindrey et al., toim, *Postimees 1857–1907: 50-aastase kestuse mälestuseks* (s.n., 1909).

¹⁷²⁸ Viktor Kõressaar, toim, *Korporatsioon Rotalia 1913–1944: ülevaade ajaloost* (Rotalia Kirjastus-toimkond, 1981).

SKEVS	Kaitseseisukorra alusel sundvalitsemisele võetud kinnisvarade ja ettevõtete valitsemise seadus (1935)
SKÜ	Sisekaitse ülem
SM	Siseminister
SRegK	Seltside, ühisuste ja nende liitude registreerimise kord (1919)
TrS	Trükiseadus (1923)
TrSKS	Karistustmäärused trükiseaduse, avalikkude ettekannete seaduse ja raamatukaupluste ning avalikkude lugemistubade avamise seaduse rikkumise asjus (1923)
UKoS	Koosolekute seadus (1938) (U = uus)
UKSS	Kaitseseisukorra seadus (1938) (U = uus)
UNS	Vene uus nuhtlusseadus (<i>Уголовное уложение</i>) (1903)
UTrS	Trükiseadus (1938) (U = uus)
UÜLS	Ühingute ja nende liitude seadus (1938) (U = uus)
TÜ	Tartu ülikool
VAK	Valitsemise ajutine kord (1919)
VAVm	Venemaa Ajutise Valitsuse määrus
VHJS	Vene heakorra ja julgeoleku seadus (<i>Устав благочиния и безопасности</i>)
VKrKpS	Vene kriminaalkohtupidamise seadus (<i>Устав уголовного судопроизводства</i>) (1864)
VKS	Vene kohtute seadus (<i>Учреждение судебных установлений</i>) (1864)
VSKK	Vene seaduste ja korralduste kogu (<i>Собрание узаконений и распоряжений правительства</i>)
VTSK	Vene impeeriumi täielik seaduste kogu (<i>Полное собрание законов Российской Империи</i>), 3. väljaanne (1885–1916)
VTsKpS	Vene tsiviilkohtupidamise seadus (<i>Устав гражданского судопроизводства</i>) (1864)
VVSS	Vene valitseva senati seadus (<i>Учреждение Правительствующего Сената</i>)
VÜKS	Vene üldine kubermanguseadus (<i>Общее учреждение губернского</i>)
ÜLS	Ühingute ja nende liitude seadus (1926)
ÜRegS	Ühingute, seltside ja nende liitude registreerimise seadus (1926)

ALLIKAD JA KIRJANDUS

Arhiivimaterjalid

Rahvusarhiivi fondid

EAA.402 – Tartu Keiserlik Ülikool
EAA.2100 – Eesti Vabariigi Tartu Ülikool
ERA.1 – Politseitalitus
ERA.14 – Siseministeerium
ERA.15 – Asutav Kogu
ERA.31 – Riigikantselei
ERA.32 – Kohtupalat (Kohtukoda)
ERA.76 – Kohtuministeerium
ERA.77 – Rahvuskogu
ERA.80 – Riigikogu I–V koosseis
ERA.84 – Riigikogu VI koosseis
ERA.495 – Sõjavägede Staap
ERA.852 – Sisekaitse ülem
ERA.927 – Sõjaringkonnakohus
ERA.947 – Poliitilise Politsei komissar Petseris
ERA.978 – Piirivalve Talitus
ERA.1000 – Balti-Saksa Erakond
ERA.1356 – Riigikohus
ERA.1357 – Tallinna Ringkonnakohus
ERA.1627 – Tõnisson, Jaan – õigusteadlane, poliitik
ERA.1947 – Tartu Ringkonnakohus
ERA.2124 – Vabadussõja Ajaloo Komitee töökomisjon
ERA.4408 – Uluots, Jüri – õigusteadlane ja poliitik
ERAF.129SM – ENSV Riikliku Julgeoleku Komitee lõpetamata uurimistoimikute kollektsioon
ERAF.130SM – ENSV Riikliku Julgeoleku Komitee lõpetatud uurimistoimikute kollektsioon
TLA.186 – Tallinna ja Nõmme isikutunnistuste kollektsioon

Tartu ülikooli raamatukogu käsikirjakogu

F.89 – Artur-Tõeleid Kliimanni isikuarhiiv

Käsikirjad

Hoole, Oliver. *Nansen pass ja Vene pagulased. Bakalaureusetöö*, Tartu Ülikool, 2017. Tartu Ülikooli raamatukogu.
Kenkmann, Peeter. *Autoritaarreežiimi areng Eestis aastatel 1934–1940: põhiseaduse ja kaitseseisukorra roll*. Dissertationes historiae Universitatis Tartuensis 59. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2024.
Kenkmann, Peeter. „Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, ülevaade Eesti Vabariigi Põhiseaduse kujunemise ajaloost (tööpealkiri): 5. peatükk: 1934. aasta riigipööre ja ‘vaikiv ajastu’“. s.a. käsikirja mustand autori valduses.

- Kliimann, Artur-Tõeleid. „AKK [administratiivkohtukorra] saamisluhu: lõpetamata mustand-käskiri“. pärast 1935. F. 89, s. 30. Tartu Ülikooli raamatukogu.
- Käis, Juhani. *Kodanikuvabaduste õiguslikud tagatised Eesti õiguskorras ja nende areng. Auhinnatöö*. Tartu, 1939. Tartu Ülikooli raamatukogu.
- Lindmets, Jaana. *Vene keisririigi õigus kui Eesti Vabariigi algusaegade eriolukorraõigus ja 1930. aasta kaitseseisukorra seaduse eesküju*. Magistritöö, Tartu Ülikool, 2020. Tartu Ülikooli raamatukogu.
- Maddison, Eugen. „Kohtulik järelevalve seaduste vormilise külje üle“. s.a. ERA.4408.1.284. Rahvusarhiiv.
- Nadolski, Franz. *Die Unterscheidung und Einteilung der Grundrechte in der neuesten deutschen staatsrechtlichen Literatur: Inaugural-Dissertation*. S.n, 1931.
- Peep, Viljar. *Eesti Vabariigi 6. Riigikogu (1938–1940) ning tema poliitiline ja õiguslik taust*. Magistritöö, Tartu Ülikool, 1995. Tartu Ülikooli raamatukogu.
<http://hdl.handle.net/10062/71670>.
- Rebane, Kaisa. *Vähemusrahvuste õiguste kohtulik kaitse Riigikohtu administratiivosakonna praktikas 1920–1940*. Magistritöö, Tartu Ülikool, 2019. Tartu Ülikooli raamatukogu.
- Tammela, Mari-Leen. Isikulooline perspektiiv Eestimaa Kommunistliku Partei ajaloos 1920–1940. *Dissertationes historiae Universitatis Tartuenssis* 45. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2018.
- Tarkpea, Eugen. *Kodanikuvabaduste õiguslikud tagatised Eesti õiguskorras ja nende areng. Auhinnatöö*. Tartu, 1939. Tartu Ülikooli raamatukogu.
- Vaan, Laura. *Propagandatalitus Eesti Vabariigis autoritaarsel ajajärgul*. Magistritöö, Tartu Ülikool, 2005. Tartu Ülikooli raamatukogu.

Publitseeritud allikad

1920. aasta Riigikohtu otsused. *Õigus*, 1921.
1921. aasta Riigikohtu otsused. *Õigus*, 1922.
1922. aasta Riigikohtu otsused. *Õigus*, 1923.
- „1923. a kohtute tegevuse arvustik“. *Õigus*, 1924, 15–19.
1923. aasta Riigikohtu otsused. *Õigus*, 1924.
- „1924. a kohtute tegevuse arvustik“. *Õigus*, nr 2 (1925): 37–41.
1924. aasta Riigikohtu otsused. *Õigus*, 1925.
1925. aasta Riigikohtu otsused. *Õigus*, 1926.
1926. aasta Riigikohtu otsused. *Õigus*, 1927.
1927. aasta Riigikohtu otsused. *Õigus*, 1928.
1928. aasta Riigikohtu otsused. *Õigus*, 1929.
- Anepaio, Toomas, toim. *Riigikohus: otsuste valikkogumik 1920–1940*. Elmatar, 1999.
- Ant, Jüri, Eeri Kessel, ja Ago Pajur, toim. *Eesti Vabariigi sisepoliitika 1921–1929: dokumentide kogumik*. Ad fontes 12. Eesti Rahvusarhiiv, 2002.
- Ant, Jüri, Eeri Kessel, Ago Pajur, ja Ülle Ainola, toim. *Eesti Vabariigi sisepoliitika 1918–1920: dokumentide kogumik*. Ad fontes 5. Umara, 1999.
- „Aruanne Riigikohtu tegevuse kohta 1921. aastal“. *Õigus*, nr 1 (1922): 12–17.
- Asutava Kogu protokollid ja nende lisad (Tallinn 1919–1920)
- Dodd, Walter Fairleigh, toim. *Modern Constitutions: A Collection of the Fundamental Laws of Twenty-Two of the Most Important Countries of the World*. Kd 2. The University of Chicago Press, 1909.
- Erne, Jaanika, toim. *Eesti õigusteadlaste päevad 1922–1940: protokollid*. Juura, 2008.
- Grünthal, Timotheus, toim. *Riigikohtu tsiviilosakonna otsuseid 1938*. Noor-Eesti, 1939.

Hoetzl, Jiri, ja Vaclav Joachim, toim. *The Constitution of the Czechoslovak Republic*. Société l'Effort de la Tchecoslovaquie, 1920. <https://archive.org/embed/cu31924014118222>.

Jung, Artur, toim. *Seadused seltside ja ühenduste, kutseühisuste, koosolekute ja kongresside, avalikkude raamatukogude ja lugemisetubade kohta ühes täiendavate seletustega ja palvekirjade ning teadaannete eeskujudega*. Postimees, 1910.

Jõgi, Valter, toim. *Riigi Teataja süstemaatiline sisujuht: Riigi- ja omavalitsusasutistelt antud ja 1. jaan. 1940. a kehtivate normide alal*. Riigi Trükikoda, 1940.

„Kohtud 1935. aastal“. Õigus, nr 6 (1936): 280–306.

„Kohtud 1936. aastal“. Õigus, nr 6 (1937): 259–83.

„Kohtud 1937. aastal“. Õigus, nr 6 (1938): 259–83.

„Kohtud 1938. aastal“. Õigus, nr 6 (1939): 254–80.

Kohtukorralduse seadus: eelkava. Kohtuministeeriumi Kodifikatsiooni osakond, 1928.

„Kohtute 1933. a koosseisu ja tegevuse ülevaade“. Õigus, nr 6 (1934): 252–77.

„Kohtute 1934. a koosseisu ja tegevuse ülevaade“. Õigus, nr 7 (1935): 309–36.

„Kohtute arvustik [1920]“. Õigus, nr 5/6 (1921): 108–12.

„Kohtute koosseis ja tegevus 1929. a“. Õigus, nr 6 (1930): 261–86.

Rahvuskogu esimene koda: stenograafilised aruanded 19. veebruarist – 13. augustini 1937. Tallinn, 1938.

Rahvuskogu põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühised koosolekud: stenograafilised aruanded 2. ja 3. märtsil 1937. Tallinn, 1938.

Rahvuskogu stenograafiliste aruannete lisad: 1937. Tallinn, 1938.

Rahvuskogu teine koda: stenograafilised aruanded: 19. veebruarist - 13. augustini 1937. Tallinn, 1938.

Riigi Teataja

Riigi Teataja Lisa

Riigikogu I–V koosseisu protokollid ja nende lisad

Riigikogu üldkoosoleku stenograafilised aruanded ja nende lisad: I koosseis: I ja II istungjärk: 1.–5. koosolek: 1938. Tallinn, 1938.

Riigikogu üldkoosoleku stenograafilised aruanded ja nende lisad: I koosseis: V istungjärk: 6. ja 7. koosolek: 1939. Tallinn, 1939.

Riigikohtu 1929. aasta otsused. Õigus, 1930.

Riigikohtu 1930. aasta otsused. Õigus, 1931.

Riigikohtu 1931. aasta otsused. Õigus, 1932.

Riigikohtu 1932. aasta otsused. Õigus, 1934.

Riigikohtu 1933. aasta otsused. Õigus, 1935.

Riigikohtu 1935. aasta otsused. Õigus, 1937.

„Riigikohtu administratiiv-osakonna aruanne 1925. aasta tegevuse kohta“. Õigus, nr 3 (1926): 80–81.

„Riigikohtu administratiiv-osakonna aruanne 1926. aasta tegevuse kohta“. Õigus, nr 2 (1927): 56–57.

„Riigikohtu administratiiv-osakonna aruanne 1927. aasta tegevuse kohta“. Õigus, nr 1 (1928): 24–25.

„Riigikohtu administratiiv-osakonna aruanne 1928. aasta tegevuse kohta“. Õigus, nr 3 (1929): 90–91.

„Riigikohtu administratiiv-osakonna tegevuse aruanne 1922 aasta kohta“. Õigus, nr 1 (1923): 26–27.

Riigivolikogu stenograafilised aruanded: I koosseis: I ja II istungjärk: 1.–45. koosolek: 1938. S.n., 1939.

Riigivolikogu stenograafilised aruanded: I koosseis: III ja IV istungjärk: 46.–102. koosolek: 1939. S.n., 1939.

Tief, Otto, toim. *Sundnormide (seaduste ja määruste) süsteemiline nimestik. Riigi Teataja üldine sisujuht*. Kohtuministeeriumi kodifikatsiooniosakond, 1925.

Uue kohtukorralduse alused: eelkava. Kohtuministeeriumi kodifikatsiooni osakond, 1924.

Valge, Jüri, toim. Riigikohtu administratiivosakonnas 1920–1939 lahendatud küsimusi. Siseministeeriumi administratiivala kirjastus, 1929–1940.

Valitsusasutiste tegevus 1935/36. a. Riigikantselei, 1936.

Valitsusasutiste tegevus 1937/38. a. Riigikantselei, 1938.

Vene impeeriumi seaduste kogu (*Свод Законов Российской Империи*).

Vene impeeriumi täielik seaduste kogu (*Полное собрание законов Российской Империи*), 3. väljaanne (1885–1916)

Vene seaduste ja korralduste kogu (*Собрание узаконений и распоряжений правительства*)

„Ülevaade kohtute koosseisu ja tegevuse kohta 1930. aastal“. Õigus, nr 6 (1931): 265–92.

„Ülevaade kohtute koosseisu ja tegevuse kohta 1931. aastal“. Õigus, nr 6 (1932): 260–86.

„Ülevaade kohtute koosseisu ja tegevuse kohta 1932. a“. Õigus, nr 6 (1933): 257–84.

Ülevaade õiguskantsleri tegevusest 1938. ja 1939. kalendriaasta kohta. S.n., 1940.

„XIII Õigusteadlastepäeva päevakord ja referaatide teesid“. Õigus, nr 2 (1934): 94–96.

Буковский, Владимир, toim. *Свод гражданских узаконений губерний Прибалтийских: с продолжением 1912–1914 г.г. и с разъяснениями*: В 2 томах. Издание неофициальное. I. S. n., 1914.

Василевский, Алексей П., toim. *Сборник узаконений и распоряжений о крестьянах Прибалтийских губерний: Положение о волостном общественном управлении в Прибалтийских губерниях 19 февраля 1866 г.* Т. 4. S.n., 1894.

Мордухай-Болтовский, Иван Д., toim. *Свод Законов Российской Империи: полный текст всех 16 томов, согласованный с последними продолжениями, постановлениями, изданными в порядке ст. 87 Зак. Осн., и позднейшими узаконениями. В пяти книгах.* Деятель, 1912.

Свод военных постановлений: издание 1869 года. [Часть 1]. [Книга 1-4], Военные управления. Санкт-Петербург, 1869.

Ajalehed

Ajutise Valitsuse Teataja (*Вестник Временного правительства*) 1917

Eesti Post 1949

Järva Teataja 1930

Herold 1933

Kaja 1922, 1925, 1926, 1932, 1934, 1935

Kalevlane 1933

Maa 1927

Maa Hääl 1933, 1934

Maaleht 1929, 1930

Maaliit 1919

Mõistuleht 1935

Oma Maa 1925, 1933

Postimees 1920, 1923, 1925–1927, 1930–1938

Põhja Kodu 1930, 1933

Päevaleht 1920, 1923–1927, 1929, 1930, 1932–1935, 1938, 1939

Rahva Sõna 1930

Rahvaleht 1928, 1933

Revaler Bote 1925, 1926
Revalsche Zeitung 1934
Sakala 1925–1928, 1930, 1933, 1934
Sotsialdemokraat 1919–1921
Stockholms-Tidningen Eestlastele 1949
Tallinna Teataja 1914, 1922
Teataja 1933
Uudisleht 1929, 1931
Uus Eesti 1937–1939
Vaba Maa 1919–1928, 1930, 1932–1934, 1938
Valve 1921
Viru Maaleht 1934
Võitlus 1933

Mälestused ja päevikud

Laaman, Eduard. „Meie vastus: Eduard Laamani päevik 1922–1940. I–XII“. Akadeemia 2003–2004.
Mäe, Hjalmar. *Kuidas kõik teostus: minu mälestusi* (1993). 2. tr. Matrix Kirjastus, 2005.
Ots, August. *Mehed sündmuste kurvidel: läbielamusi ja mälestusi*. Andromeda, 1976.
Ots, August. *Miks kaotasime iseseisvuse: Eestluse probleeme eksiilis*. Välis-Eesti & EMP, 1981.
Raag, Arno. *Kõuepilvede saatel: mälestusi* (1971). *Saatuslikus kolmnurgas: mälestusi 1939–1944* (1974). *Läbi varemete: mälestusi 1944–1949* (1978). Eesti mälu 41. Eesti Päevaleht, 2010.
Raamot, Ilmar. *Mälestused* (1975 ja 1991). Varrak, 2013.
Roolah, Andrus. *Nii see oli: kroonika ühest unustuseliiva maetud ajastust*. Perioodika, 1990.
Tomingas, William. *Vaikiv ajastu Eestis* (1961). Grenader, 2013.
Turmann, Ernst. *Pikva*. Loomingu raamatukogu 37–39. Perioodika, 1992.

Uurimused ja käsitlused

Aedmaa, Anno, Evelin Lopman, Nele Parrest, Ivo Pilving, ja Einar Vene. *Haldusmenetluse käsiraamat*. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
Alenius, Kari. „Dealing with the Russian population in Estonia, 1919–1921“. *Ajalooline Ajakiri*, nr 1/2 (2012): 167–82.
Anderkopp, Ado. *Põhiseaduse muutmise eelnõud*. S.n., 1933.
Anepaio, Toomas. „1889. aasta justiitsseadused – Eesti peaaegu et esimene põhiseadus“. *Vene aeg Eestis: uurimusi 16. sajandi keskpaigast kuni 20. sajandi alguseni*, toimetanud Tõnu Tannberg. Eesti Ajalooarhiivi toimetised, 14(21). Eesti Ajalooarhiiv, 2006.
Anepaio, Toomas. *Anton Palvadre: Õigusehoidja*. Ilmamaa, 2022.
Anepaio, Toomas. „Eesti Vabariigi Riigikohus“. *Riigikohus: otsuste valikkogumik 1920–1940*. Elmatar, 1999.
Anepaio, Toomas. *Kaarel Parts: Oberbauer, pangahärra, riigikohtunik*. Riigikohus, 2024.
Anepaio, Toomas. *Kohtunikud, kohtu-uurijad ja prokurörid 1918–1940: biograafiline leksikon*. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2017.
Angelus, Oskar. „Kas kuulub kaitseseisukorra lõpetamine enne tähtaega riigikogu kinnitamisele?“ *Eesti Politseileht*, nr 14/15 (aprill 1928): 219–21.

- Anschütz, Gerhard. *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919: ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*. 12. Aufl. Verlag von Georg Stilke, 1930.
- Anso, Hans, ja Aleksander Pettai, toim. *Riigiõigus. Koostatud N. Maimu loengute ja teiste õppevahendite järgi vastavalt eksami kavale*. S.n., 1932.
- Ant, Jüri. „EKP tegevus legaalse revolutsioonilise töölisajakirjanduse väljaandmisel aastail 1928–1930“. *Tartu Riikliku Ülikooli toimetised, Töid NLKP ajaloo alalt VI*, kd 233 (1969): 38–53.
- Ant, Jüri. „Kodanlik trükivabadus tegelikkuses (1920. aastate II poole eesti revolutsioonilise töölisajakirjanduse materjalide põhjal)“. *Tartu Riikliku Ülikooli toimetised, Töid NLKP ajaloo alalt VII*, kd 238 (1969): 35–45.
- Arjakas, Külli. *Riigivanem Juhan Kukk*. Riigivanemad. Rahvusrhiiv, 2024.
- Aru, Krista. *Jaan Tõnisson – rahvajuht ja riigivanem*. 2. osa. Riigivanemad. Rahvusrhiiv, 2019.
- Arumäe, Heino. „1934. aasta 12. märtsi kaasaegsete hinnanguis“. *Alasi ja haamri vahel: artikleid ja mälestusi Konstantin Pätsist*. Konstantin Pätsi Muuseum, 2007.
- Arumäe, Heino. „Eduard Laamani päevik lähiajaloo allikana. 1. osa“. *Tuna*, nr 1 (2000): 19–31.
- Arumäe, Heino. *Eesti ja Soome: sõjast sõjani*. Argo, 2018.
- Berendts, Eduard. „Die Verfassungsentwicklung Estlands“. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart XII* (1924): 191–206.
- Berendts, Eduard. „Eesti Vabariigi Riigikohus ja 1920. a. põhiseaduse printsiibid. 1. osa“. *Õigus*, nr 2 (1920): 42–44.
- Berendts, Eduard. „Eesti Vabariigi Riigikohus ja 1920. a. põhiseaduse printsiibid. 2. osa“. *Õigus*, nr 3 (1920): 56–61.
- Berendts, Eduard. „Kõrgem föderaal kohus Põhja-Ameerika Ühisriikides“. *Õigus*, nr 2 (1924): 29–33.
- Brüggemeier, Gert. „Protection of Personality Interests in Continental Europe: The Examples of France, Germany and Italy, and a European Perspective“. *Rights of Personality in Scots Law: A Comparative Perspective*, toimetanud Niall R. Whitty ja Reinhard Zimmermann. Dundee University Press, 2009.
- Cohen-Eliya, Moshe, ja Iddo Porat. „American balancing and German proportionality: The historical origins“. *International Journal of Constitutional Law* 8, nr 2 (2010): 263–86. <https://doi.org/10.1093/icon/moq004>.
- Csekey, István. „Die Quellen des Estnischen Verwaltungsrechts. [I. Teil]“. *Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli toimetused B IX*. 2 (1926): 1–102.
- Csekey, István. „Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts. II. Teil“. *Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli toimetused B XIV*. 2 (1929): 103–34.
- Csekey, István. „Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918–1928“. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 16 (1928): 168–269.
- Csekey, István. „Die Verfassungsänderung in Estland“. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 4, nr 3 (1934): 582–96.
- Csekey, István. „Eesti põhiseaduse ajalooline tekkimine ning põhimõtted“. *Eesti Politseileht*, nr 42 (oktoober 1928): 617–21.
- Csekey, István. *Haldusõiguse lühike kursus*. Toimetanud Bruno Pärli. B. Pärli, 1931.
- Csekey, István. „Määruste andmise õigus Eesti põhiseaduse järele“. *Õigus*, nr 8 (1927): 240–51.
- Csekey, István. „Põhikorra areng Eestis 1918–1928 (1928)“. *Riigiõiguse aastaraamat 2023*, tõlkinud Olavi Jaggo. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2024.
- Csekey, István. „Põhikorra muutmine Eestis“. *Õigus*, nr 8 (1934): 354–67.
- Csekey, István. „Seaduste väljakuulutamine Eestis. 1. osa“. *Õigus*, nr 7 (1926): 177–82.

- Deener, David. „Judicial Review in Modern Constitutional Systems“. *The American Political Science Review* 46, nr 4 (1952): 1079–99.
- Doctorow, Gilbert S. „The Fundamental State Laws of 23 April 1906“. *The Russian Review* 35, nr 1 (1976): 33–52. <https://doi.org/10.2307/127655>.
- Dreier, Horst. „Grundrechtsrepublik Weimar“. *Das Wagnis der Demokratie: Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung*. C.H.Beck, 2018.
- Einbund, Karl. *Õiguslik riik*. Rahva poliitiline kirjastik 1. Postimees, 1918.
- Elango, Õie, Ants Ruusmann, ja Karl Siilivask. *Eesti maast ja rahvast: maailmasõjast maailmasõjani*. Olion, 1998.
- Erdmann, Ernst. „‘Kohtukorralduse seaduse’ eelnõu puhul“. *Õigus*, nr 8 (1928): 233–41.
- E[rdmann], [Ernst]. „Põhiseadus ja kohtu rippumatus“. *Õigus*, nr 4 (1922): 104–7.
- E[rdmann], [Ernst]. „Põhiseadus ja kohtu rippumatus“. *Õigus*, nr 7 (1924): 161–67.
- Ernits, Madis. „§ 1 kommentaarid 1–43 ja 49–51“. *Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus: kommenteeritud väljaanne*, toimetanud Saale Laos, Raina Loom, Nele Parrest, ja Jüri Põld. Juura, 2021.
- Ernits, Madis. „§ 3. Kommentaarid 1–208 ja 230–275“. *Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid*. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2023. <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-3-pohiseaduse-ulimuslikkus-ja-reservatsioon>.
- Ernits, Madis. „Põhiõiguste mõiste ja tähtsus õigussüsteemis“. *Põhiõigused, demokraatia, õigusriik*, toimetanud Madis Ernits. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011.
- Ernits, Madis. „Tõlgendamisest Riigikohtu praktikas“. *Põhiõigused, demokraatia, õigusriik*, toimetanud Madis Ernits. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011.
- Fimmen, Edo. *The International Federation of Trade Unions: Development and Aims*. International Federation of Trade Unions, 1922. <https://library.fes.de/pdf-files/netzquelle/01299.pdf>.
- Graf, Mati. *Parteid Eesti Vabariigis 1918–1934: koos eellooga 1905–1917 ja järelooga 1934–1940*. Tallinna Pedagoogikaülikooli kirjastus, 2000.
- Grimm, David. „Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu. 1. osa“. *Õigus*, nr 7 (1933): 311–26.
- Grimm, David. „Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu. 2. osa“. *Õigus*, nr 8 (1933): 337–47.
- Grimm, David. „Riigikohtu asukoha küsimusest“. *Õigus*, nr 6 (1929): 181–84.
- Grimm, Dieter. „Proportionality in Canadian and German Constitutional Jurisprudence“. *The University of Toronto Law Journal* 57, nr 2 (2007): 383–97.
- Grünthal, Timotheus. „Õiguskaitse tõhustusi TKS eelnõus“. *Õigus*, nr 2 (1940): 71–86.
- Güthenke, Constanze. „Philology and Responsibility: The Weisse Rose Pamphlets and Classical Quotations“. *Oxford German Studies* 52, nr 1 (2023): 80–94. <https://doi.org/10.1080/00787191.2023.2171027>.
- Gyldenstubbé, Karl. „Kohtunikud seadumatus PS-e ja KS-e seisukohast“. *Õigus*, nr 5 (1934): 225–32.
- Gyldenstubbé, Karl. *TKS-e (tsiviil kohtupidamise seaduse) eelnõu: ajalooline ja kriitiline ülevaade tema allikate ja sisu kohta*. S.n., 1932.
- G[yldenstubbé], [Karl]. „Tsiviil- ja administratiivkohtute kompetentsi piiritlemine“. *Õigus*, nr 6 (1929): 195–98.
- Harro, Halliki. *Ajakirjanduse õiguslik regulatsioon Eestis aastail 1918–1940 ja 1990–1993*. Tartu Ülikooli Kirjastus, 1994.
- Harro, Halliki. „Jaani Tõnissoni ajakirjandusliku tegevuse piiramisest 1930. aastate teisel poolel“. *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 1988–1993*. Õpetatud Eesti Selts, 1995.
- Harro, Halliki. „Kirjastusühisuse ja päevalehe ‘Postimees’ sekvestri alla panek 1935. a suvel (uute andmete valguses)“. *Fakt, sõna, pilt*, XII. Tartu Ülikool, 1989.

- Hattenhauer, Hans. *Euroopa õigusajalugu*. Juura, 2007.
- Hiidna, Eerik. „Kehtivast koosolekute korraldusest“. *ERK: üld-, majandus- ja kultuuri-poliitiline ajakiri*, nr 4 (1939): 173–78.
- Hindrey, Karl August, Anton Jürgenstein, ja August Kitzberg, toim. *Postimees 1857–1907: 50-aastase kestuse mälestuseks*. S.n., 1909.
- Jansen, Ea. „Tsaristlik tsensuur ja eesti ajakirjandus venestamisajal: 1880.–1890. aastad“. *Tuna*, nr 2 (2000): 42–60.
- Janson, Elmar, toim. *Riigiõigus I: Üldine riigiõigus [N. Maimi ülikoolis peetud loengute jm allikate põhjal]*. Notitia, 1934.
- Janson, Elmar, toim. *Riigiõigus II: Positiivne riigiõigus [Prof N. Maimi loengute jm allikate põhjal]*. Notitia, 1935.
- Jelistratov, Arkadi. *Walitsemise-õigus: Riigivalitsemise sisemine korraldus*. Toimetanud Ants Piip. Tallinna Eesti Kirjastuse-Ühisus, 1912.
- Jellinek, Georg. *Allgemeine Staatslehre*. 2. Aufl. Recht des modernen Staates. O. Häring, 1905.
- J.S. „Poliitilisest kuritegevusest. 3. osa“. *Eesti Politseileht*, nr 43 (oktoober 1925): 662–64.
- J.S. „Poliitilisest kuritegevusest. 4. osa“. *Eesti Politseileht*, nr 44 (oktoober 1925): 677–78.
- J.S. „Poliitilisest kuritegevusest. 5. osa“. *Eesti Politseileht*, nr 4 (jaanuar 1926): 51–53.
- J.S. „Poliitilisest kuritegevusest. 6. osa“. *Eesti Politseileht*, nr 6 (veebruar 1926): 83–85.
- Jürjo, Merike. „Sõjalaevade müügist riigipöördeni: Miiniristlejate Lennuk ja Vambola müük 1933. aastal“. *Akadeemia*, nr 7 (2012): 1251–79.
- Kaasik, Peeter. „Kaitseseisukord ja selle rakendamine okupatsioonivõimu teenistusse“. *Sõja ja rahu vahel: okupeeritud Eesti julgeolekupoliitiline olukord sõja alguseni*. II köide: Esimene punane aasta, toimetanud Enn Tarvel ja Meelis Maripuu. S-Keskus, 2010.
- Kaiv, Johannes. „Administratiiv-aktide muutmise ja maksvususest. 1. osa“. *Eesti Politsei*, nr 1 (jaanuar 1931): 16–23.
- Kaiv, Johannes. „Administratiiv-aktide muutmise ja maksvususest. 2. osa“. *Eesti Politsei*, nr 2 (märts 1931): 87–99.
- Kaiv, Johannes. „Administratiivaktide õigusjõust. 1. osa“. *Maaomavalitsus*, nr 1 (jaanuar 1935): 9–12.
- Kaiv, Johannes. „Administratiivaktide õigusjõust. 3. osa“. *Maaomavalitsus*, nr 3 (märts 1935): 35–37.
- Kaiv, Johannes. „Administratiivaktide õigusjõust. 4. osa“. *Maaomavalitsus*, nr 4 (aprill 1935): 61–62.
- Kaiv, Johannes. „Administratiivaktide õigusjõust. 5. osa“. *Maaomavalitsus*, nr 5 (mai 1935): 70–74.
- Kaiv, Johannes. „Administratiivmenetluse normeerimisest“. *Eesti Politsei*, nr 6 (1933): 355–60.
- Kaiv, Johannes. „Kõlblusetuist avalikkudest ettekannetest“. *Eesti Politseileht*, nr 22/23 (1923): 298–300.
- Kaiv, Johannes. „Politsei ülesannetest maksvate trükimääruste järele“. *Eesti Politseileht*, nr 37 (august 1922): 621–23.
- Kaiv, Johannes. „Seadusandlise võimu delegatsioon. 2. osa“. *Eesti Politseileht*, nr 40 (oktoober 1926): 585–87.
- Kaiv, Johannes. „Trükiseadus. 1. osa“. *Eesti Politseileht*, nr 13 (märts 1923): 172–74.
- Kaiv, Johannes. „Trükiseadus. 2. osa“. *Eesti Politseileht*, nr 14/15 (aprill 1923): 194–97.
- Kaiv, Johannes. „Trükiseadus. 3. osa“. *Eesti Politseileht*, nr 16/17 (aprill 1923): 215–17.
- Kaiv, Johannes, ja Johannes Klesment. *Eesti Vabariigi põhiseadus*. J. Kaiv & J. Klesment, 1934.
- Kalmo, Hent. „Julgeoleku imperatiiv: 1918 – 1924 – 1934“. *Vikerkaar*, nr 6 (2025): 91–120.
- Kalmo, Hent, ja Oliver Kask. „Põhiseaduse II peatüki kommentaarid: sissejuhatus“. *Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne*, 5., parand. ja täiend. vlj, toimetanud Ülle Madise. Sihtasutus Iuridicum, 2020. <https://pohiseadus.ee/sisu/3478>.

- Kanger, Liina, ja Marelle Leppik. „Halduskohtu pädevus: Riigikohtu administratiivosakonna ja halduskolleeegiumi praktika aastatel 1919–1940 ja 1992–2009“. *Juridica*, nr 8 (2009): 508–26.
- Karjahärm, Toomas. „Eesti duumamonarhia ajajärgul“. *Eesti ajalugu: pärisorjuse kaotamisest Vabadussõjani*, V. Ilmamaa, 2010.
- Karjahärm, Toomas. *Vene impeeriumi parlament ja Baltikum 1906–1917*. Argo, 2021.
- Karlson, Karl Ferdinand. „Arvustavaid märkusi D. Grimm artiklile“. *Õigus*, nr 8 (1933): 359–63.
- Karlson, Karl Ferdinand. „Sõjakohtu korraldus“. *Õigus*, nr 3 (1924): 58–67.
- Kasekamp, Andres. „Fascism by Popular Initiative: The Rise and Fall of the Vaps Movement in Estonia“. *Fascism* 4, nr 2 (2015): 155–68.
<https://doi.org/10.1163/22116257-00402006>.
- Kenkmann, Peeter. „1937. aasta põhiseadus – autoritaarse režiimi ‘reformimise’ katse“. *Tuna*, nr 1 (2013): 70–89.
- Kenkmann, Peeter. „Kas 1933. aasta põhiseadus lubas autoritaarset valimist?“. *Tuna*, nr 3 (2009): 42–49.
- Kenkmann, Peeter. „“No Sensational Disclosures”: Foreign States and the Establishment of an Authoritarian Regime in Estonia in 1934“. *Humanities and Social Sciences: Latvia* 29, nr 1 (2021): 5–28. <https://doi.org/10.22364/hssl.29.1.01>.
- Kenkmann, Peeter. „‘Universaalne valitsemisvahend’: kaitseisukord Eesti Vabariigis aastatel 1938–1940“. *Tuna*, nr 1 (2018): 20–38.
- Kiik, Lembit. *Eesti Vabariigi ametiühingud: ajalooline ülevaade (1918–1940)*. Eesti Ametiühingute Keskliit, 1995.
- Kikkas, Toivo. „Kontrollimehhanismid Eesti Vabariigis aastatel 1918–1920“. *Vabadussõjast iseseisvuse taastamiseni: uurimusi 20. sajandi Eesti ajaloost*, toimetanud Aigi Rahi-Tamm ja Tõnu Tannberg. Rahvusarhiivi toimetised 5 (36). Rahvusarhiiv, 2023.
- Kivistik, Olja, ja Marju Luts-Sootak. „Limitation of Freedom of Speech and of the Press by Penal Law in the Final Decades of the Russian Empire“. *Juridica International* 27 (2018): 41–52.
- Kleis, Richard, ja Richard Räägo. *Majandusteadus ja kodanikuõpetus: gümnaasiumile*. 2., Parand. tr. Loodus, 1934.
- Kleis, Richard, ja Richard Räägo. *Majandusteadus ja kodanikuõpetus: gümnaasiumile*. 4., Parand. tr. Loodus, 1939.
- Klesment, Johannes. „Dekreet uue Põhiseaduse järgi“. *Eesti Politsei*, nr 1 (1934): 1–6.
- Klesment, Johannes. „Riigikogu ja Riigivanem uue Põhiseaduse järgi“. *Eesti Politsei*, nr 2 (1934): 69–76.
- Klesment, Johannes. „Sisepoliitiline kriis ja põhiseadus“. *Põhiseadus ja Rahvuskogu*. Rahvuskogu, 1937.
- Klesment, Johannes. „Uue põhiseaduse algeelnõu“. *Põhiseadus ja Rahvuskogu*. Rahvuskogu, 1937.
- Kliimann, Artur-Tõeleid. „A. Palvadre. Vice-Président de la Cour d’Etat, Court aperçu sur les possibilités réservées en Estonie aux personnes privées pour protéger leurs intérêts contre les actes des pouvoirs administratifs“. *Õigus*, nr 8 (1934): 378–80.
- Kliimann, Artur-Tõeleid. *Administratiivakti teooria*. Akadeemiline Kooperatiiv, 1932.
- Kliimann, Artur-Tõeleid. „Arvustavaid märkmeid ühe põhiõigusliku artikli avaldamise puhul“. *Õigus*, nr 4 (1929): 128–31.
- Kliimann, Artur-Tõeleid. „Demokratism“. *Rahvapälikool*, nr 2 (1927): 49–56.
- Kliimann, Artur-Tõeleid. „Eesti haldusprotsessiõigus (1937)“. *Õiguse nõidus*, toimetanud Ivo Pilving. Eesti mõttelugu 171. Ilmamaa, 2023.
- Kliimann, Artur-Tõeleid. „Eesti iseseisvuse areng“. *Õigus*, nr 2 (1935): 49–75.
- Kliimann, Artur-Tõeleid. *Haldusprotsess*. Akadeemiline Kooperatiiv, 1937.

- Kliimann, Artur-Tõeleid. *Haldusõiguse üldosa: autoriseeritud konspekt*. Toimetanud Rein Eliaser. S.n., 1939.
- Kliimann, Artur-Tõeleid. „Hääleõigus ja hääletamissund: interpretatsiooniküsimusi maksvast riigiõigusest“. *Õigus*, nr 7 (1931): 297–309.
- Kliimann, Artur-Tõeleid. *Kehtiv haldusõigus: konspekt*. Toimetanud Väino Lang ja Elmar Kruus. S.n., 1939.
- Kliimann, Artur-Tõeleid. „Normitehnikast administratiivprotsessiõiguses: kriitika- ja interpretatsiooniküsimusi maksvast õigusest. 3. osa“. *Õigus*, nr 3 (1930): 97–110.
- Kliimann, Artur-Tõeleid. „Sisekaitse“. *Õigus*, nr 3 (1935): 97–117.
- Kliimann, Artur-Tõeleid. „Tsiiviilkohtu halduskohtulik eelmõist“. *Õigus*, nr 7 (1933): 289–311.
- Kliimann, Artur-Tõeleid. „‘Vaba kaalutus’ ja selle kohtulik kontrollimine“. *Õigus*, nr 3 (1928): 84–89.
- Kliimann, Artur-Tõeleid. „Vetoõigus“. *Õigus*, nr 1 (1934): 1–21.
- Kliimann, Artur-Tõeleid. *Õiguse nõidus*. Toimetanud Ivo Pilving. Eesti mõttelugu 171. Ilmamaa, 2023.
- Kliimann, Artur-Tõeleid. „Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte“. *Õigus*, nr 9 (1933): 385–416.
- Kopõtin, Igor. *Rahvuse kool: Eesti rahvusarmee ja vähemusrahvused aastatel 1918–1940*. Uurimusi ja allikmaterjale Eesti sõjaajaloost 9. Rahvusarhiiv, 2020.
- Korsakoff, Théodore. „La Constitution de la Republique d’Esthonie“. *Revista de drept public*, nr 3/4 (1928): 501–42.
- Kruus, Hans, toim. *Eesti poliitiliste erakondade programmid*. Poliitiline kirjastik, nr 2. Eesti Üliõpilaste Poliitilist Kihutustööd Korraldav Toimekond, 1917.
- Kruus, Oskar. „„Kiir“ kodanluse kohtulaua ees“. *Looming*, nr 7 (1967): 1101–8.
- Kukk, Kalev. *Otto Strandman: elulugu ja elu lugu*. Riigivanemad. Rahvusarhiiv, 2024.
- Kures, Voldemar. *Seitsme lukuga suletud raamat: Voldemar Kurese päevaraamat ja kirjad aastatest 1918–1950*. I köide. Ilmamaa, 2006.
- Kuuli, Olaf. *Vapsidest Isamaaliiduni: fašismi ja fašismivastase võitluse ajaloost kodanlikus Eestis*. Eesti Raamat, 1976.
- Kuuli, Olaf. *Ühise võitluslipu alla: Eestimaa Kommunistliku Partei võitlus sidemete tugevdamise eest tööraha hulkadega aastail 1929–1934*. Eesti Riiklik Kirjastus, 1961.
- Kuuli, Olaf, Abe Liebman, ja Harald Saarniit. *Tööraha riigi eest: Eesti ametiühingute võitlustest aastatel 1918–1940*. Eesti Raamat, 1967.
- Kõressaar, Viktor, toim. *Korporatsioon Rotalia 1913–1944: ülevaade ajaloost*. Rotalia Kirjastustoimkond, 1981.
- Laaman, Eduard. *Eesti iseseisvuse sünn (1936)*. 2. tr. Vaba Eesti, 1964.
- Laaman, Eduard. *Erakonnad Eestis: sissejuhatus poliitikasse IV*. Elav Teadus 26. Eesti Kirjanduse Selts, 1934.
- Laaman, Eduard. „Isik ja riik Eesti põhiseadustes“. *Õigus*, nr 3 (1937): 97–120.
- Laaman, Eduard. „Saksa rahvussotsialismi areng (1938)“, *Jutustusi endisest Euroopast*. Ilmamaa, 2011.
- Laaman, Eduard. „Kodaniku põhiõigused ja kohustused“. *Põhiseadus ja Rahvuskogu*. Rahvuskogu, 1937.
- Laaman, Eduard. „Solidarism ja selle rakendamine meie põhiseadustes“. *Õigus*, nr 9 (1938): 406–25.
- Laaman, Eduard. „Uue põhiseaduse konservatiivne demokraatia“. *ERK: üld-, majandus- ja kultuuripoliitiline ajakiri*, nr 1 (1938): 1–4.
- Laaman, Eduard. *Vapside vandeselts: kohtuliku juurdluse andmetel*. Argo, 2021.
- Laband, Paul. *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Bd. 1. 5., Neubearb. Aufl. Mohr, 1911.
- Lagi, Sara. „Georg Jellinek, a Liberal Political Thinker against Despotic Rule (1885–1898)“. *The Hungarian Historical Review* 5, nr 1 (2016): 105–22.

- Lauk, Epp. „Demokraatia kriis ja ajakirjandusvabaduse piiramine Eesti Vabariigis 1930-ndail aastail“. *Keel ja Kirjandus*, nr 9 (1998): 585–96.
- Lauk, Epp. „Eesti ajakirjanduse arengujooni XX sajandi algusest 1930. aastate lõpuni“. *Peatükke Eesti ajakirjanduse ajaloost 1900–1940*, toimetanud Epp Lauk. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2000.
- Laurits, Kaido. *Saksa Kultuuriromavalitsus Eesti Vabariigis 1925-1940: monograafia ja allikad*. Ad fontes 16. Rahvusarhiiv, 2008.
- Lebbin, Herbert-Armin. *Eestimaa Kommunistlik Partei võitluses töörahva ühisrindede eest (1921–1924)*. Eesti Riiklik Kirjastus, 1961.
- Leppik, Marelle. „Esimesi märke põhiseaduslikkuse kohtulikust järelevalvest: Riigikohtu praktika 1920. aasta põhiseaduse kehtimisajal“. *Juridica*, nr 3 (2012): 185–92.
- Leppik, Marelle. „Soolise võrdõiguslikkuse küsimus Eesti Vabariigi põhiseadustes ja riigikohtu praktikas 1920–1940“. *Ajalooline Ajakiri*, nr 2/3 (2017): 341–61. <https://doi.org/10.12697/AA.2017.2-3.06>.
- Abe Liebman, *Eestimaa Kommunistlik Partei sõjajärgse revolutsioonilise kriisi aastail: veebruar 1920–detsember 1924*. Eesti Riiklik Kirjastus, 1961.
- Liessem, Peter. *Verwaltungsgerichtsbarkeit im späten Zarenreich: Der dirigierende Senat und seine Entscheidungen zur russischen Selbstverwaltung*. Klostermann, 1996.
- Lindmets, Jaana, Marju Luts-Sootak, ja Hesi Siimets-Gross. „Imperial Russian Rules on the State of Emergency in the Estonian Republic“. *New Legal Reality: Challenges and Perspectives: Collection of research papers in conjunction with the 8th International Scientific Conference of the Faculty of Law of the University of Latvia*. University of Latvia Press, 2022.
- Lipping, Imre. „The Emergence of Estonian Authoritarianism“. *Baltic History*, toimetanud Arvids Ziedonis, William L. Winter, ja Mardi Valgemäe. Association for the Advancement of Baltic Studies, 1974.
- Loit, Aleksander. „Amsterdam or Moscow? The trade union movement in the Baltic Countries caught between the reformist and the revolutionary internationals in the 1920s“. *The Baltic in International Relations between the Two World Wars*. Studia Baltica Stockholmiensia 3. Centre for Baltic Studies, 1988.
- Lovin, Clifford R. „Blut Und Boden: The Ideological Basis of the Nazi Agricultural Program“. *Journal of the History of Ideas* 28, nr 2 (1967): 279–88. <https://doi.org/10.2307/2708423>.
- Luts-Sootak, Marju. „Limits of Rights and Warranties in Criminal Procedures Caused by the State of Emergency – Estonian Experience from the War of Independence“. *Revisiting the Limits of Freedom While Living Under Threat. Collection of Research Papers I* (2024): 165–76. <https://doi.org/10.22364/iscflul.9.1.14>.
- Luts-Sootak, Marju, ja Marelle Leppik. „Die Verfassungsgerichtsbarkeit nach Estlands Grundgesetz 1920 und in der höchstrichterlichen Rechtsprechung“. *Juridiska zinatne*, nr 7 (2014): 21–31.
- Luts-Sootak, Marju, ja Hesi Siimets-Gross. *Eesti õiguse 100 aastat*. Eesti ... 100 aastat 35. Post Factum, 2019.
- Luts-Sootak, Marju, ja Hesi Siimets-Gross. „Eine rechtmäßige Diktatur? Estlands Verfassungsentwicklungen in der Zwischenkriegszeit des 20. Jahrhunderts“. *Parliaments, Estates and Representation* 41, nr 2 (2021): 201–25. <https://doi.org/10.1080/02606755.2021.1928863>.
- Luts-Sootak, Marju, ja Hesi Siimets-Gross. „Inimväärilise ülespidamise kindlustamine“ Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseaduse järgi“. *Juridica*, nr 6 (2020): 439–50.
- Luts-Sootak, Marju, Hesi Siimets-Gross, ja Katrin Kiirend-Pruuli. „The Private Law Codification as an Instrument for the Consolidation of a Nation from Inside: Estonia and Latvia between Two World Wars“. *Modernisation, national identity, and legal instru-*

- mentalism: studies in comparative legal history*, toimetanud Michal Galedek ja Anna Klimaszweska, kd 1. Brill Nijhoff, 2020. https://doi.org/10.1163/9789004417274_013.
- Lõhmus, Uno. „Põhiseaduslikkuse järelvalve küsimus 1937. aasta põhiseaduse koostamisel: võitlus põhiseaduskohtu loomise eest“. *Riigiõiguse aastaraamat 2021*. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2021.
- Lõhmus, Uno. „Põhiseaduslikkuse kohtuliku kontrolli sünniloost“. *Riigiõiguse aastaraamat 2020*. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2020.
- Lõhmus, Uno, ja Hannes Vallikivi. „Lisandusi põhiseaduslikkuse järelvalve sünniloole Eestis“. *Juridica*, nr 6 (2020): 451–64.
- Lõuna, Kalle. *Petserimaa: Petserimaa integreerimine Eesti Vabariiki 1920–1940. Loodus, aeg, inimene*. Eesti Entsüklopeediakirjastus, 2003.
- Lübbe-Wolff, Gertrude. „Proportsionaalsuse põhimõte Saksa Liidukonstitutsioonikohtu praktikas“. *Riigiõiguse aastaraamat 2021*, tõlkinud Piret Luiga. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2021.
- Maddison, Eugen. „Administratiivkohtu kontroll ja kindralkuberner“. *Eesti Politseileht*, nr 39 (september 1926): 570–72.
- Maddison, Eugen. „Administratiivkohtu korrast“. *Eesti Politseileht*, nr 37 (september 1928): 538–39.
- Maddison, Eugen. „Administratiivkohtukord ja kaebamine administratiiv- või alluvas korras“. *Eesti Politseileht*, nr 32 (august 1928): 457–59.
- Maddison, Eugen. „Asja sisuline arutamine administratiiv-kohtu korra seisukohalt“. *Eesti Politseileht*, nr 20 (mai 1927): 297–99.
- Maddison, Eugen. „Eesti kodanikud ja nende põhiõigused“. *Eesti: Maa. Rahvas. Kultuur*. Eesti Kirjanduse Selts, 1926.
- Maddison, Eugen. „Erakorralisest seisukorrast. 1. osa“. *Eesti Politseileht*, nr 7 (veebruar 1923): 93–95.
- Maddison, Eugen. „Erakorralisest seisukorrast. 2. osa“. *Eesti Politseileht*, nr 8/9 (veebruar 1923): 105–7.
- Maddison, Eugen. „Erakorralisest seisukorrast. 3. osa“. *Eesti Politseileht*, nr 10/11 (märts 1923): 133–37.
- Maddison, Eugen. „Kaebustest administratiivkohtu korras“. *Eesti Politseileht*, nr 50 (detsember 1925): 771–72.
- Maddison, Eugen. „Kaitseseisukorra kinnitamise korrast“. *Eesti Politseileht*, nr 9 (mai 1927): 129–32.
- Maddison, Eugen. „Kas võib kaevata administratiivkohtu korras kindralkubeneri otsuste, korralduste jne peale?“. *Eesti Politseileht*, nr 8 (veebruar 1926): 113–15.
- Maddison, Eugen. „Kindralkubeneri võimu piiridest perioodiliste trükitoodete suhtes sõjaseisukorra maksvuse ajal“. *Eesti Politseileht*, nr 3 (jaanuar 1926): 33–35.
- Maddison, Eugen. „Kodukoha õigus“. *Eesti Politseileht*, nr 43 (oktoober 1925): 659–61.
- Maddison, Eugen. „‘Kolmas punkt’ ja riigiteenistuse seaduse § 42“. *Eesti Politseileht*, nr 38 (september 1926): 553–55.
- Maddison, Eugen. „Koosolekute seadus. 1. osa“. *Eesti Politseileht*, nr 38 (september 1922): 637–39.
- Maddison, Eugen. „Koosolekute seadus. 2. osa“. *Eesti Politseileht*, nr 39 (september 1922): 653–56.
- Maddison, Eugen. „Mis on poliitiline ühing?“. *Eesti Politseileht*, nr 24 (juuni 1926): 345–47.
- Maddison, Eugen. „Petitsiooni õigus. 1. osa“. *Eesti Politseileht*, nr 13 (märts 1923): 169–72.
- Maddison, Eugen. „Petitsiooni õigus. 2. osa“. *Eesti Politseileht*, nr 14/15 (aprill 1923): 187–89.
- Maddison, Eugen. „Poliitiliste ühingute ja liitude kohused, ühingute ja nende liitude seaduse seisukohalt“. *Eesti Politseileht*, nr 36/37 (september 1926): 531–32.

- Maddison, Eugen. „Riigikohtu kontroll ja sõjaseisukorra seadus“. *Eesti Politseileht*, nr 43 (oktoober 1926): 633–34.
- Maddison, Eugen. „Riigikohus ja adm. k. k. § 3“. *Eesti Politseileht*, nr 4/5 (veebuar 1929): 49–51.
- Maddison, Eugen. „Riigikohus ja üldhuvide kaitse“. *Maaomavalitsus*, nr 11 (juuli 1926): 171–72.
- Maddison, Eugen. „Riigikohus kui kohtu instants administratiivjasjus“. *Eesti Politseileht*, nr 33 (august 1928): 473–76.
- Maddison, Eugen. „Seaduse jõusse astunud korraldused ja kohus“. *Eesti Politseileht*, nr 28 (juuli 1928): 401–3.
- Maddison, Eugen. „Sõjaseisukorra küsimus I-ses riigikogus“. *Eesti Politseileht*, nr 50 (detsember 1926): 745–47.
- Maddison, Eugen. „Trükiseaduse § 16“. *Eesti Politseileht*, nr 42 (oktoober 1927): 625–27.
- Maddison, Eugen. „Trükitoodete aresti alla panemisest“. *Eesti Politseileht*, nr 20/21 (mai 1928): 289–92.
- Maddison, Eugen. „Täidesaatva võimu õigustest määrusandlisel alal“. *Eesti Politseileht*, nr 49 (detsember 1925): 755–58.
- Maddison, Eugen. „Uue ühingute ja nende liitude seaduse eelnõu puhul. 2. osa“. *Eesti Politseileht*, nr 12 (märts 1924): 187–89.
- Maddison, Eugen. „Vabariigi valitsuse õigused määrusandlisel alal“. *Eesti Politseileht*, nr 22/23 (juuni 1927): 330–32.
- Maddison, Eugen. „Veel kaitseseisukorrast“. *Eesti Politseileht*, nr 44 (oktoober 1926): 649–51.
- Maddison, Eugen. „Väljamaalaste liikumise ja elukoha muutmise vabaduse kitsendustest“. *Eesti Politseileht*, nr 45 (november 1925): 691–94.
- Maddison, Eugen. „Väljasaatmisest ja elamise keelust sõjaseisukorra maksvuse ajal“. *Eesti Politseileht*, nr 1 (jaanuar 1926): 2–4.
- Maddison, Eugen. „Ühingu ja liidu“. *Eesti Politseileht*, nr 43 (oktoober 1922): 709–11.
- Maddison, Eugen. „Üldmäärused ja adm.-kohtu kord“. *Eesti Politseileht*, nr 49 (detsember 1928): 729–31.
- Maddison, Eugen, ja Oskar Angelus. *Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920*. Carl Heymanns Verlag, 1928.
- Maddison, Eugen, ja Oskar Angelus. „Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne (1928)“. *Riigiõiguse aastaraamat 2021*, tõlkinud Juta Schnur. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2021.
- Maim, Nikolai. *Riigiõigus: eriosa: Eesti ja välismaade kehtiv riigiõigus: konspekt*. Iustitia, 1939.
- Maim, Nikolai. *Riigiõigus: üldosa: konspekt*. Iustitia, 1939.
- Marandi, Rein. *Must-valge lipu all: Vabadussõjalaste liikumine Eestis 1929–1937. 1: Legaalne periood (1929–1934)*. Studia Baltica Stockholmiensia 6. Centre for Baltic Studies at the University of Stockholm, 1991.
- Marandi, Rein. *Must-valge lipu all: vabadussõjalaste liikumine Eestis 1929–1937. 2: Illegaalne vabadussõjalus (1934–1937)*. Studia Baltica Stockholmiensia 18. Department of Baltic Studies at the Stockholm University, 1997.
- Marandi, Rein. „Riigivõimude tasakaalu otsingul: põhiseaduse parandamise püüdlused Eestis 1929–1933 (1987)“. *Valitud artikleid: Eesti riigist ja poliitikast*. Eesti Keele Sihtasutus, 2007.
- Marandi, Rein. „Trükiseadus (1952)“. *Valitud artikleid: Eesti riigist ja poliitikast*. Eesti Keele Sihtasutus, 2007.
- Maruste, Rait. *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse*. Juura, 2004.
- Maruste, Rait. „Mis oli, on ja võiks olla põhiseaduslikkuse kohtulikus järelevalves“. *Juridica*, nr 6 (2020): 465–73.

- Maruste, Rait. „Põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve süsteem Eestis“. *Konstitutsiooni-kohtute organisatsioon ja tegevus*. Atlex, 1995.
- Meder, Walter. „Das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland“. *Rigasche Zeitschrift für Rechtswissenschaft* 8, nr 2 (1934): 97–102.
- Meder, Walter. *Das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland*. Kd 4. Abhandlungen des Instituts für wissenschaftliche Heimatforschung an der Livländischen Gemeinnützigen und Ökonomischen Sozietät. J.G. Krüger, 1936.
- Meder, Walter. „Die Verfassung Estlands vom 17. August 1937“. *Zeitschrift für osteuropäisches Recht* 4, nr 4 (1937): 205–19.
- Meder, Walter. „Gesetz vom 11. April 1938 über den Ausnahmezustand“. *Zeitschrift für osteuropäisches Recht* 5, nr 9/10 (1938): 630–37.
- Mets, Eduard. „Koosolekud. 1. osa“. *Politseileht*, nr 18 (oktoober 1939): 422–25.
- Mets, Eduard. „Koosolekud. 2. osa“. *Politseileht*, nr 19 (oktoober 1939): 441–43.
- Meyer, Georg, ja Gerhard Anschütz. *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*. 7. Aufl. Duncker und Humblot, 1919.
- Michalsen, Dag. „Constitutional Tradition: Between Law and History. The Case of Nineteenth-Century Norway“. *Nordic Historical Review* 10, nr 1 (2010): 147–62.
- Mikfeld, Konstantin. *Eesti tsiviil protsess ühes administratiiv protsessiga*. S.n., 1924.
- Mägi, Artur. „Arupärimise õigus“. *ERK : üld-, majandus- ja kultuuripoliitiline ajakiri*, nr 3 (1938): 97–106.
- Mägi, Artur. *Eesti riiklik korraldus: loengud Eesti riigiõiguses Eesti Teadusliku Instituudi Õigusteaduskonnas 1952/53 ja 1953/54 õppeaastal*. Eesti Teaduslik Instituut, 1954.
- Mägi, Artur. „Inim- ja kodanikuõigused Eesti põhiseadustes (1954)“. *Akadeemia*, nr 1 (1995): 72–85.
- Mägi, Artur. *Kuidas valitseti Eestis*. Iseseisvuslaste kirjavara 4. Tõrvik, 1951.
- Mägi, Artur, toim. *Põhiseadus ja Rahvuskogu*. Rahvuskogu, 1937.
- Mägi, Artur. „Põhiseaduse koostamise kõik Rahvuskogus“. *Põhiseadus ja Rahvuskogu*. Rahvuskogu, 1937.
- Mägi, Artur. „Rahvas riigiorganina ja tema esindajad Eesti Põhiseaduse määritlusel“. *Õigus*, nr 4 (1936): 178–88.
- Nõges, Valter. *Ettepanekuid Eesti Vabariigi 1920. a põhiseaduse muutmiseks*. Eesti Rahvuslaste Klubi toimetised 1. Ed. Roosi Kirjastus, 1932.
- Nõges, Valter. „Poliitiline ühing ja poliitiline koosolek eesti kehtiva õiguse järgi“. *ERK: üld-, majandus- ja kultuuripoliitiline ajakiri*, nr 3/4 (1934): 54–58.
- Nyman, Elmar. „Omfattningen av medborgerliga fri- och rättigheter i Estland, 1920–1940“. *Eesti Teadusliku Seltsi Rootsis aastaraamat IV*. Eesti Teaduslik Selts, 1966.
- Ohmann, Valdur. „EKP hädas provokaatoritega ja õpib tundma oma vaenlast“. *Tuna*, nr 1 (2019): 86–94.
- Pajur, Ago. „Autoritaarne Eesti“. *Eesti ajalugu: Vabadussõjast taasiseseisvumiseni*, VI. Ilmaa, 2005.
- Pajur, Ago. „Die ‘Legitimierung’ der Diktatur des Präsidenten Päts und die öffentliche Meinung in Estland“. *Autoritäre Regime in Ostmittel- und Südosteuropa 1919–1944*, 2. Auflage, toimetanud Erwin Oberländer. Ferdinand Schöningh, 2017.
https://doi.org/10.30965/9783657785858_006.
- Pajur, Ago. *Eesti riigikaitsepoliitika aastail 1918–1934. Uurimusi ja allikmaterjale Eesti sõjaajaloost 2*. Eesti Ajalooarhiiv, 1999.
- Pajur, Ago. *Konstantin Päts: poliitiline biograafia. II osa: Riigimees (1917–1956)*. Riigivanemad. Rahvusarhiiv, 2018.
- Pajur, Ago. „Vabadussõjalaste retseptioon Pätsi ajast kaasajani“. *Tuna*, nr 3 (2009): 34–41.

- Palvadre, Anton. „Arvustus. Prof. dr. Stephan v. [István] Csekey. Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918–1928“. *Riigiõiguse aastaraamat 2023*. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2023.
- Palvadre, Anton. „Autoritaarne rahvariik ja Eesti uus põhiseadus“. *Õigus*, nr 10 (1933): 451–55.
- Palvadre, Anton. „Court aperçu sur les possibilités réservées en Estonie aux personnes privées pour protéger leurs intérêts contre les actes des pouvoirs administratifs“. *Revue Internationale des Sciences Administratives* 6, nr 3 (1933): 324–31.
- Palvadre, Anton. „Kohtud uue põhiseaduse alusel“. *Põhiseadus ja Rahvuskogu*. Rahvuskogu, 1937.
- Palvadre, Anton. „Stephan Csekey. Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918–1928“. *Õigus*, nr 1 (1929): 24–27.
- Palvadre, Anton. „Tsiiviil- ja administratiivkohtu vahekorra korraldamine TKS eelnõus“. *Õigus*, nr 1 (1933): 18–26.
- Parts, Kaarel. „Kohtu korraldus“. *Eesti: Maa. Rahvas. Kultuur*, toimetanud Hans Kruus. Haridusministeerium, 1926.
- Peep, Viljar. *Eesti sotsiaalpoliitilise õigusloome arengujooned I. omariiklusajal*. Argo, 2005.
- Piip, Ants. *Estlands Weg Zur Neuen Verfassung: Vortrag, gehalten in Berlin am 25. Juni 1935 vor der „Deutschen Gesellschaft zum Studium Osteuropas“*. Akadeemiline Kooperatiiv, 1936.
- Piip, Ants. „The Constitution of the Republic of Esthonia“. *The Constitutional Review* IX, nr 1 (1925): 3–12.
- Piip, Ants. *Õiguse jõud*. Toimetanud Priidu Pärna. Eesti mõttelugu 77. Ilmamaa, 2007.
- Pikamäe, Kaire. „Kaalutusvigadest“. *Juridica*, nr 2 (2006): 75–83.
- Pilving, Ivo. „Eesti halduskohtumenetluse loomine ja areng enne II maailmasõda“. *Juridica*, nr 9 (2019): 657–70.
- Pilving, Ivo. „Põhiseaduse § 152 kommentaar“. *Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne*, 5., parand. ja täiend. vlj, toimetanud Ülle Madise. Sihtasutus Iuridicum, 2020. <https://pohiseadus.ee/sisu/3481>.
- Pipes, Richard. *Russia under the Bolshevik regime*. Vintage Books, 1995.
- Pipes, Richard. *The Russian revolution, 1899–1919*. The Harvill Press, 1990.
- Poom, Paul. „Kohtuniku suvast tsiviilprotsessis“. *Õigus*, nr 3 (1940): 97–118.
- Pullat, Raimo, ja Risto Pullat. *Vinameri: salapiiritusevedu Läänemerel kahe maailmasõja vahel*. Täiend. vlj. Estopol, 2021.
- Puusep, Peeter. „Administratiivkohtu korraldus“. *Õigus*, nr 8 (1922): 235–41.
- Pöld, Jüri. „Koosolekuseadused läbi aegade“. *Kleio*, nr 2 (1989): 5–8.
- Pöld, Jüri. *Loenguid Eesti riigiõigusest*. Iuridicum, 2001.
- Pölde, Mikk. „‘Postimehe’ areng ja sekvestri alla võtmine“. *Jaan Tõnisson: koguteos tema üheksakümnenda sünnipäeva tähistamiseks*. Vaba Eesti, 1960.
- Päts, Konstantin. *Eesti riik: valimik artikleid. II*. Eesti mõttelugu 38. Ilmamaa, 2001.
- Päts, Konstantin. *Minu elu: mälestusi ja kilde eluloost*. Toimetanud Hando Runnel. Ilmamaa, 1999.
- R. „Uus koosolekute seadus“. *Eesti Politseileht*, nr 30 (juuli 1922): 509–10.
- Raadik, Algu. *Fašismi tekkimise ja tugevnemise protsess kodanlikus Eestis*. Eesti Riiklik Kirjastus, 1959.
- Radin, Max. „Martial Law and the State of Siege“. *California Law Review* 30, nr 6 (1942): 634–47. <https://doi.org/10.2307/3477166>.
- Randalu, Adam. „Eesti sisepoliitiline elu 1938. a“. *Eesti kroonika 1938*. Elav Teadus 87. Eesti Kirjanduse Selts, 1939.
- Raun, Toivo Ülo. *Estonia and the Estonians*. Upd. 2nd ed. Studies of nationalities. Hoover Institution Press, 2001.

- Rebane, Ilmar. „Presidendi dekreedioiguse ulatus“. *Õigus*, nr 8 (1938): 360–67.
- Rebane, Kaisa. „Rahvuse vaba määramine – kas põhiseadusega tagatud kodanikuõigus II maailmasõja eelses Eesti Vabariigis?“ *Juridica*, nr 10 (2019): 723–30.
- Riesenkampff, Alexander. *Meie põhiseadus ja kohtu rippumatus*. S.n., 1927.
- Riigiõigus: prof. Maimi loengud 1921 II ja 1922 I ettekande järele. S.n., 1923.
- Riigiõigus: Tartu Ülikooli prof. Maim'i loengute programmi järele toimetanud õigusteaduse üliõpilased. Asveto, 1926.
- Ristikivi, Merike, Marju Luts-Sootak, ja Heli-Triin Räis. „‘Kohtuniku amet on liiga raske neile’: Eesti naisjuristide pürgimisest kohtunikuks kahe maailmasõja vahelisel perioodil“. *Ajalooline Ajakiri*, nr 2/3 (2017): 309–40. <https://doi.org/10.12697/AA.2017.2-3.05>.
- Rohtmets, Helen. „Kättemaks põlisele vaenlasele? Baltisakslaste kodakondsusküsimus vastloodud Eesti Vabariigis“. *Ajalooline Ajakiri*, nr 1 (2010): 37–57.
- Rohtmets, Helen. „Suletud uksed: Eesti Vabariigi sisserändepoliitika 1920. aastatel“. *Ajalooline Ajakiri*, nr 1 (2013): 55–78. <https://doi.org/10.12697/AA.2013.1.03>.
- Rolnik, Hirsch. *Die baltischen Staaten Litauen, Lettland und Estland und ihr Verfassungsrecht*. Abhandlungen des Instituts für politische Auslandskunde ander Universität Leipzig, H. 2. R. Noske, 1927.
- Rosenthal, Reigo. *Kord ja kohus: Eesti sõjaväejuhtkond Vabadussõja-aegses sisepoliitikas*. Argo, 2019.
- Rosenthal, Reigo, ja Marko Tamming. *Sõda pärast rahu: Eesti eriteenistuste vastasseis Nõukogude luure ja põrandaaluste kommunistidega 1920–1924*. SE & JS, 2010.
- Rossiter, Clinton. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. Princeton University Press, 1948.
- Ruusmann, Ants. *Eesti Vabariik 1920–1940: sisepoliitiline areng*. Tallinna Pedagoogika-ülikooli Kirjastus, 1997.
- Rägo, Richard. „Kes valvab Eestis põhiseaduse puutumatuse järele?“ *Õigus*, nr 1 (1922): 1–4.
- Rägo, Richard. *Kodanikuõpetus: algkoolile*. 3., Parand. ja Täiend. tr. Rahvaülikool, 1923.
- Rägo, Richard. *Kodanikuõpetus: algkoolile*. 9. tr. Loodus, 1934.
- Rägo, Richard. *Kodanikuõpetus: keskkoolile*. 1. osa. Rahvaülikool, 1922.
- Ränk, Richard. „Eesti riiklik struktuur ja kodaniku õiguslik seisund“. *Eesti riik ja rahvas Teises maailmasõjas. Koguteos*. I. EMP, 1954.
- Rägo, Richard. *Kriminaalprotsessi õpperaamat*. Akadeemiline Kooperatiiv, 1937.
- Saar, J. (pseud). *Enamlaste riigipöörde katse Tallinnas 1. detsembril 1924: osavõtjate tunnistuste ja uurimise andmete järel*. Valvur, 1925.
- Schmitt, Carl. *Dictatorship: From the Origin of the Modern Concept of Sovereignty to Proletarian Class Struggle (1921)*. Tõlkinud Michael Hoelzl ja Graham Ward. Polity Press, 2013.
- Sedman, Marin. „Military Penal Law – not only for military personell: developments in Estonian Penal Law after the First World War“. *Einheit und Vielfalt in der Rechtsgeschichte im Ostseeraum Sechster Rechtshistorikertag im Ostseeraum, 3.–5. Juni 2010 Tartu (Estland)/Riga (Lettland)*, kd 428. Rechtshistorische Reihe. Peter Lang, 2012.
- Sedman, Marin. „Sõjakohtud ja Riigikohtu roll sõjakohtute süsteemis Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil“. *Juridica*, nr 9 (2019): 642–54.
- Siimer, Hans. „Veel kord pärandusemaks“. *Õigus*, nr 8 (1925): 207–12.
- Siimets-Gross, Hesi. „‘Common Good’ and ‘Loyalty to the State’ Section: Discussions about Border Clause to Fundamental Rights and Freedoms in Estonian Constitution of 1937“. *Revisiting the Limits of Freedom While Living Under Threat. Collection of Research Papers II* (2024): 109–24. <https://doi.org/10.22364/iscflul.9.2.10>.
- Siimets-Gross, Hesi. „Duty of Loyalty to the State or the ‘Polish Section’ in the 1937 Estonian Constitution“. *Miscellanea Historico-Iuridica* 20, nr 2 (2021): 2.

- Siimets-Gross, Hesi. „Põhiõiguste ja põhikohustuste vahekord Eesti ja Poola põhiseadustes – paralleelne või vastandlik areng?“ *Riigiõiguse aastaraamat 2021*. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2021.
- Siimets-Gross, Hesi. „Social and economic fundamental rights in Estonian Constitutions between World Wars I and II: a vanguard or rearguard of Europe?“ *Juridica International* 10 (2005): 135–43.
- Siimets-Gross, Hesi. „Sotsiaalsed ja majanduslikud põhiõigused Eesti põhiseadustes kahe maailmasõja vahel – kaunid sõnad või toimivad normid?“ *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2007*. Õpetatud Eesti Selts, 2008.
- Szeftel, Marc. „Personal Inviolability in the Legislation of the Russian Absolute Monarchy“. *American Slavic and East European Review* 17, nr 1 (1958): 1–24.
<https://doi.org/10.2307/3004299>.
- Stolleis, Michael. *Avalik õigus Saksamaal: ajalooline ülevaade (16.–21. sajand)*. Juura, 2016.
- Strandman, Otto. *Raha rusikas*. Eesti mõttelugu 136. Ilmamaa, 2017.
- Stryk-Helmet, Erik von. *Die Verfassungen von Finnland, Estland, Lettland und Litauen in rechtsvergleichender Darstellung*. S.n., 1928.
- Sunila, August. *1. detsember 1924: arutlusi 50. aastapäeva puhul*. Eesti Raamat, 1974.
- Sunila, August. *Eesti proletariaadi relvastatud ülestõus 1. detsembril 1924*. Eesti Riiklik Kirjastus, 1961.
- Sunila, August. *Kodanliku „demokraatia“ ja „vabaduse“ sildi all: eesti proletariaadi võitlustest töölismaja eest*. Eesti Riiklik Kirjastus, 1961.
- Susi, Arnold. *Rahvas ja riik*. Eesti mõttelugu 150. Ilmamaa, 2019.
- Suur, Aleksander. „Kinnisvarade kinnistamine ja ‘kloostrisõda’ Petserimaal“. *Loodushoid ja Turism*, nr 2 (1940): 82–84.
- Taevere, M[artin]. „Riigiametnike teenistusest lahtilaskmisest administratiivkorras“. *Õigus*, nr 1 (1924): 5–7.
- Talvik, Edgar. *Legalsuse põhimõte Eesti Vabariigi põhiseaduse tekkimises, muutmises ja muutmiskavaades*. Tartu Ülikool, 1991.
- Tamm, Villem. „Ülevaade Eesti riigivõimude võitlusest riigivastaste elementidega Vabariigi iseseisvuse kestel [4. osa]“. *Politseileht*, nr 8 (1938): 205–7.
- Tamm, Villem. „Ülevaade Eesti riigivõimude võitlusest riigivastaste elementidega Vabariigi iseseisvuse kestel [7. osa]“. *Politseileht*, nr 11/12 (juuni 1938): 309–11.
- Tammela, Mari-Leen. *Jaan Teemant: biograafia*. Riigivanemad. Rahvusarhiiv, 2022.
- Tammela, Mari-Leen. „Kommunistide kohtuprotsessid Eesti Vabariigis 1920. aastate esimesel poolel: historiograafilisi ja allikaõpetuslikke ääremärkusi“. *Eesti ajaloo 19.–20. sajandil: uurimusi historiograafiast, allikaõpetusest ja institutsioonidest*. Eesti Ajalooseltsi toimetised 19 (26). Eesti Ajalooselts, 2012.
- Tammer, Harald. „Eesti sisepoliitiline elu 1939. a“. *Eesti kroonika 1939*. Elav Teadus 98. Eesti Kirjanduse Selts, 1940.
- Tark, Triin. „Rahvuse määramisest Eesti Vabariigis: 1928. aasta rahvuse muutmise seaduse eelnõu“. *Akadeemia*, nr 9 (2025): 1588–622.
- Trakmann, Konstantin. „Kaitseseisukord“. *Õigus*, nr 1 (1930): 3–16.
- Trakmann, Konstantin. „Kaitseseisukorra äramuutmise tingimustest. 1. osa“. *Õigus*, nr 1 (1931): 29–37.
- Trakmann, Konstantin. „Kaitseseisukorra äramuutmise tingimustest. 2. osa“. *Õigus*, nr 2 (1931): 77–83.
- Truuväli, Eerik-Juhan, toim. *Põhiseaduse teel: dokumente ja materjale kogunud ja selgitanud Eerik-Juhan Truuväli*. Ilo, 2008.
- Truuväli, Eerik-Juhan. *Valimisõigus ja valimised Eestis 1917–1980. 1. osa: Valimisõigus ja kohalike esindusorganite valimised 1917–1939*. Eesti Raamat, 1986.

- Tumanova, Anastasija S. „The Liberal Doctrine of Civil Rights in Late Imperial Russia. A History of the Struggle for the Rule of Law“. *Cahiers Du Monde Russe* 57, nr 4 (2016): 791–818.
- Tõnisson, Jaan. *Riigivanem*. Eesti mõttelugu 100. Ilmamaa, 2011.
- Uibopuu, Henn-Jüri. „The constitutional development of the Estonian Republic“. *Journal of Baltic Studies* 4, nr 1 (1973): 11–35.
- Uibopuu, Henn-Jüri. „Üldised inimõigused Eesti 1920., 1937. ja 1992. aasta põhiseadustes“. Tõlkinud Merit Kopli. *Juridica*, nr 5 (1997): 235–41.
- Uluots, Jüri. „Eesti uue Põhiseaduse ideestikust“. *Õigus*, nr 7 (1937): 289–94.
- Uluots, Jüri. „Eesti Vabariigi konstitutsioonilised aktid (ajalooline ülevaade)“. *Põhiseadus ja Rahvuskogu*. Rahvuskogu, 1937.
- Uluots, Jüri. „Kohtuvõim meie Põhiseaduse järele. 2. osa“. *Õigus*, nr 5 (1922): 129–37.
- Uluots, Jüri. „Kohtuvõimu korraldus põhiseaduses“. *Õigus*, nr 5–7 (1928): 211–22.
- Uluots, Jüri. „Valitsemisvõimu korraldamisest Eestis“. *Õigus*, nr 1 (1929): 1–12.
- Uluots, Jüri. *Õiguse üldõpetus*. S.n., 1923.
- Uluots, Jüri. *Õiguse üldõpetus*. Notitia, 1933.
- Uluots, Jüri. *Õiguse üldõpetus*. 2. parand. ja Täiend. tr. Toimetanud Voldemar Muhel. V. E. Muhel, 1939.
- Uluots, Jüri. *Õiguse-üldõpetus*. 3., Parand. ja Täiend. tr. Toimetanud Elmar Janson. Notitia, 1934.
- Uuet, Liivi. „Esimesed Eesti töölisdelegatsioonid ja Stalini tervitused“. *Tuna*, nr 1 (2010): 101–3.
- „Uus koosolekute seadus“. *Politseileht*, nr 9 (mai 1938): 244–45.
- „Uus trükiseadus“. *Politseileht*, nr 9 (mai 1938): 242–43.
- „Uus ühingute ja nende liitude seadus“. *Politseileht*, nr 9 (mai 1938): 243–44.
- Vaabel, Juhan. *Eesti riigi-maksundusõiguse põhiprobleeme: riigi-maksundusõiguse normistiku ehitus ja rakendus*. Akadeemiline Kooperatiiv, 1934.
- Vaan, Laura. „Propagandatalitus Eesti Vabariigis 1934–1940“. *Tuna*, nr 3 (2005): 43–54.
- Valge, Jaak. „1934. aasta riigipöörde tõlgendamine autoritaarvõimu, vabadussõjalaste ja demokraatlike jõudude poolt“. *Eesti Vabariik 90: Pärnu, 27.–28. august 2008: konverentsi kogumik*. Haridus- ja Teadusministeerium, 2008.
- Valge, Jaak. *Eesti parlament 1917–1940: poliitiline ajalugu*. Eesti Rahvusraamatukogu, 2019.
- Valge, Jaak. „Eesti vabadussõjalased ja Saksa natsionaalsotsialistid: ideoloogia, poliitiline taktika ja kontaktid“. *Tuna*, nr 3 (2009): 50–62.
- Valge, Jaak. „Foreign Involvement and Loss of Democracy, Estonia 1934“. *Journal of Contemporary History* 46, nr 4 (2011): 788–808.
- Vallikivi, Hannes. „Administrative Expulsion Cases Before the Supreme Court of Estonia 1920–1934“. *Revisiting the Limits of Freedom While Living Under Threat. Collection of Research Papers II* (2024): 135–53. <https://doi.org/10.22364/iscflul.9.2.12>.
- Vallikivi, Hannes. „Eesti 1920. aasta põhiseaduse loojad ja nende päritolu“. *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2020*. Õpetatud Eesti Selts, 2020.
- Vallikivi, Hannes. „Juristide liikumine advokatuuri, prokuratuuri ja kohtunikukonna vahel 1930. aastate teise poole Eesti Vabariigis“. *Juridica*, nr 3 (2014): 244–59.
- Vallikivi, Hannes. „Kodanikuõiguste peatükk Eesti 1919. aasta ajutises põhiseaduses“. *Ajalooline Ajakiri*, nr 3/4 (2019): 293–330. <https://doi.org/10.12697/AA.2019.3-4.01>.
- Vallikivi, Hannes. „Põhiõiguste peatükk Eesti 1920. aasta põhiseaduses“. *Riigiõiguse aastaraamat 2020*. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2020.
- Vallikivi, Hannes. „Riigikohtunike ametisse nimetamise reeglid ja praktika 1919–1940“. *Riigiõiguse aastaraamat 2022*. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2022.

- Vallikivi, Hannes. „Õigusteaduslik arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve küsimuses 1920–1940“. *Riigiõiguse aastaraamat 2021*. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2021.
- Varrak, Toomas. „Estonia: Crisis and ‘Pre-Emptive’ Authoritarianism“. *Conditions of Democracy in Europe, 1919–39: Systematic Case Studies*, toimetanud Dirk Berg-Schlosser ja Jeremy Mitchell. Palgrave Macmillan UK, 2000.
https://doi.org/10.1057/9780333993774_5.
- Vasar, Meinhard. „Eesti Vabariigi Põhiseadus ja KAS § 380“. *Õigus*, nr 6 (1932): 309–16.
- Veski, Liisi. „Towards stronger national unity: statist ideas in Estonian nationalism during the “Era of Silence” (1934–1940)“. *Journal of Baltic Studies* 55, nr 1 (2024): 173–95.
<https://doi.org/10.1080/01629778.2023.2190991>.
- Vihalem, Paul. *Valimised kodanlikus Eestis*. Eesti Riiklik Kirjastus, 1963.
- Апольский, Евгений А. „Учения о правовом государстве в трудах отечественных дореволюционных государствоведов начала XX вв“. *Правовое государство: теория и практика*, nr 1 (2018): 27–33.
- Гессен, Владимир М. *Административное право*. Паровая скоропеч. Г. Пожарова, 1903.
- Гессен, Владимир М. *Исключительное положение*. Право, 1908.
<http://elib.shpl.ru/ru/nodes/60688-gessen-v-m-isklyuchitelnoe-polozhenie-spb-1908>.
- Гольмстен, Адольф Х. *Учебник русского гражданского судопроизводства*. 5.-е изд., испр. и доп tr. Б. и., 1913.
- Еллинек, Георг. *Право современного государства*. Т. 1: Общее учение о государстве. Tõlkinud Владимир М. Гессен ja Лев А. Шалланд. Издание товарищества „Общественная польза“, 1903.
- Конституционное государство: сборник статей*. Гессен и Каминка, при участии редакции газеты „Право“, 1905.
- Томсинов, Владимир А. *Российские правоведы XVIII—XX веков: Очерки жизни и творчества*. Издание 2-Е, Дополненное. Том 3. Зерцало, 2015.
- Туманова, Анастасия С., ja Роман В. Киселев. *Права человека в правовой мысли и законодательстве Российской империи второй половины XIX-начала XX века*. Изд. дом Высшей школы экономики, 2011.
- Тютрюмов, Игорь М. *Гражданский процесс*. Я. Раудсепп, 1925.
- Тютрюмов, Игорь М. *Устав гражданского судопроизводства: (свод законов Т. XVI Ч. I, изд. 1914 года): с законодательными мотивами, разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов, извлеченными из научных и практических трудов по гражданскому праву и судопроизводству (по 20 сентября 1922 года): в 2-х томах*. 5.-е изд., испр. и доп., неофициальное tr. Гликсман, 1923.
- Шалланд, Лев А. *Русское государственное право*. Студенты-юристы, 1908.

Kasutatud õigusaktid

Eesti Vabariigi õigusaktid

Välislepingud

Rahuleping Eesti ja Venemaa vahel, RT 18.02.1920, 24/25, 94.

Seadused

Eesti Ajutise Valitsuse poolt 18.11.1918 vastu võetud trükiasjade ajutised määrused, RT 27.11.1918, 1, 6.

Eesti Ajutise Valitsuse poolt 19.11.1918 vastu võetud ajutised administratiivseadused, RT 27.11.1918, 1, 7–8.

Eesti Ajutise Maanõukogu poolt 24.11.1918 vastu võetud seadus Ajutise Valitsuse võimupiiridest, RT 30.11.1918, 3, 9.

Eesti Ajutise Maanõukogu 27.11.1918 otsus Ajutise Valitsuse võimupiiridest, RT 04.12.1918, 4, 4.

Eesti Ajutise Valitsuse poolt 30.12.1918 vastu võetud ajutine seaduste ja administratiivsete korralduste väljaandmise ja väljakuulutamise kord, RT 10.01.1919, 1, 1.

Eesti Ajutise Valitsuse poolt 08.01.1919 vastu võetud seadus kohtumaksude ja kulude kohta, RT 13.01.1919, 2, 3.

Eesti Ajutise Valitsuse poolt 12.02.1919 vastu võetud administratiivkohtu kord, RT 19.02.1919, 10, 23.

Eesti Ajutise Valitsuse poolt 18.03.1919 vastu võetud seadus Eesti Vabariigi ajutiste sõja-kohtute ja nende alluvate süütegude kohta, RT 05.04.1919, 21, 51.

Eesti Ajutise Valitsuse poolt 21.03.1919 vastu võetud seltside, ühisuste ja nende liitude registreerimise kord, RT 27.03.1919, 18, 44.

Asutava Kogu poolt 04.06.1919 vastu võetud Eesti vabariigi valitsemise ajutine kord, RT 09.07.1919, 44, 91.

Asutava Kogu seadusandliku delegatsiooni poolt 11.10.1919 vastu võetud omavalitsuse ajutine järelevalve seadus, RT 22.10.1919, 78, 149.

Asutava Kogu poolt 21.10.1919 vastu võetud Riigikohtu seadus, RT 01.11.1919, 82/83, 164.

Asutava Kogu poolt 17.12.1919 vastu võetud politsei korraldus[e seadus], RT 14.01.1920, 4/5, 20.

Asutava Kogu seadusandliku delegatsiooni poolt 17.12.1919 vastu võetud vandevormelid, RT 05.01.1920, 1, 5.

Vabariigi Valitsuse poolt VAK § 12a alusel 12.04.1920 vastu võetud seadus 27.04.1917 trükiseaduse II jao §-de 8 ja 9 ning V jao muutmise kohta, RT 30.04.1920, 63/64, 187.

Asutava Kogu poolt 09.06.1920 vastu võetud seisuste kaotamise seadus, RT 27.08.1920, 129/130, 254.

Asutava Kogu poolt 15.06.1920 vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseadus, RT 09.08.1920, 113/114, 243.

Asutava Kogu poolt 02.07.1920 vastu võetud Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise õiguse seadus, RT 30.07.1920, 105/106, 242.

Vabariigi Valitsuse poolt VAK § 12a alusel 20.08.1920 vastu võetud seadus seisuste kaotamise seaduse osalise maksmapanemise kohta, RT 27.08.1920, 129/130, 255.

Vabariigi Valitsuse poolt VAK § 12a alusel 06.09.1920 vastu võetud maakonnanõukogude valimise seadus, RT 17.09.1920, 147/148, 313.

Vabariigi Valitsuse poolt VAK § 12a alusel 04.04.1921 vastu võetud vallanõukogude valimise seadus, RT 15.04.1921, 26, 18.

Vabariigi Valitsuse poolt VAK § 12a alusel 30.09.1921 vastu võetud seadus 27.04.1917 trüki-seaduse II jao §-de 8 ja 9 ning V jao muutmise seaduse äramuutmise kohta, RT 13.10.1921, 88/89, 169.

Vabariigi Valitsuse poolt VAK § 12a alusel 01.10.1921 vastu võetud ajutine seadus koos-olekute kohta maa-alal, kus sõjaseadus kaotatud, RT 13.10.1921, 88/89, 170.

Riigikogu poolt 01.06.1922 vastu võetud koosolekute seadus, RT 22.06.1922, 79, 44.

Riigikogu poolt 27.10.1922 vastu võetud kodakondsuse seadus, RT 06.11.1922, 136, 87.

Riigikogu poolt 07.03.1923 vastu võetud avalikkude ettekannete seadus, RT 24.03.1923, 43, 43.

Riigikogu poolt 08.03.1923 vastu võetud trükiseadus, RT 24.03.1923, 43, 44.

Riigikogu poolt 08.03.1923 vastu võetud karistumäärused trükiseaduse, avalikkude ette-kannete seaduse ja raamatukaupluste ning avalikkude lugemistubade avamise seaduse rikkumise asjus, RT 24.03.1923, 43, 45.

Riigikogu poolt 18.12.1924 vastu võetud riigiteenistuse seadus, RT 23.12.1924, 149, 97.

Riigikogu poolt 22.01.1925 vastu võetud riigiteenistuse seaduse osalise maksmapanemise seadus, RT 31.01.1925, 15/16, 2.

Riigikogu poolt 12.02.1925 vastu võetud riigikorra kaitse seadus, RT 19.02.1925, 29/30, 7.

Riigikogu poolt 12.02.1925 vastu võetud vähemusrahvuste kultuuroomavalitsuse seadus, RT 21.02.1925, 31/32, 9.

Riigikogu poolt 19.06.1925 vastu võetud hoolekande seadus, RT 17.07.1925, 120/121, 80.

Riigikogu poolt 12.11.1925 vastu võetud usuühingute ja nende liitude seadus, RT 27.11.1925, 183/184, 96.

Riigikogu poolt 12.11.1925 vastu võetud perekonnaseisu seadus, RT 11.12.1925, 191/192, 110.

Riigikogu poolt 24.11.1925 vastu võetud riigi eelarve seadus, RT 01.12.1925, 185/186, 101.

Riigikogu poolt 11.02.1926 vastu võetud kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seadus, RT 26.02.1926, 16, 16.

Riigikogu poolt 18.02.1926 vastu võetud Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahva-algatamise seadus, RT 26.02.1926, 16, 17.

Riigikogu poolt 05.03.1926 vastu võetud riikliku maatagavara loomiseks võõrandatud maade eest tasumaksamise seadus, RT 23.03.1926, 26, 23.

Riigikogu poolt 26.03.1926 vastu võetud ühingute ja nende liitude seadus, RT 24.04.1926, 37, 72.

Riigikogu poolt 26.03.1926 vastu võetud ühingute, seltside ja nende liitude registreerimise seadus, RT 24.04.1926, 37, 73.

Riigikogu poolt 17.05.1927 vastu võetud välismaalastele teenistusloa andmise seadus, RT 28.05.1927, 52, 48.

Riigikogu poolt 08.03.1928 vastu võetud veejuhtmete korrashoiu seadus, RT 20.03.1928, 23, 122.

Riigikogu poolt 25.05.1928 vastu võetud kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seaduse muutmise seadus, RT 09.06.1928, 46, 276.

Riigikogu poolt 08.02.1929 vastu võetud administratiivkohtu korra muutmise seadus, RT 26.02.1929, 16, 110.

Riigikogu poolt 28.02.1929 vastu võetud sõjakohtute seaduse muutmise seadus, RT 12.03.1929, 20, 130.

Riigikogu poolt 23.03.1929 vastu võetud ühingute ja nende liitude seaduse täiendamise seadus, RT 09.04.1929, 30, 203.

Riigikogu poolt 26.03.1929 vastu võetud kriminaalseadustik, RT 20.06.1929, 56, 396.

Riigikogu poolt 12.06.1930 vastu võetud isikutõestamise ja liikumise seadus, RT 25.06.1930, 48, 308.

Riigikogu poolt 10.07.1930 vastu võetud kaitseseisukorra seadus, RT 05.08.1930, 61, 423.

Riigikogu poolt 18.12.1931 vastu võetud maksustamiskorralduse seadus, RT 05.01.1932, 1, 1.

Riigikogu poolt 19.12.1931 vastu võetud administratiiv-sissenõudmise seadus, RT 08.01.1932, 2, 15.

Riigikogu poolt 12.02.1932 vastu võetud kohtumaksude ja -kulude asjas administratiivkohtukorra muutmise seadus, RT 23.02.1932, 17, 127.

Riigikogu poolt 18.11.1932 vastu võetud kohtumaksude ja -kulude seaduse muutmise seadus, RT 02.12.1932, 91, 695.

Riigikogu poolt 25.11.1932 vastu võetud riigi eelarve tasakaalustamise, eramajanduse korraldamise ning tööpuuduse vastu võitlemise seadus, RT 06.12.1932, 92, 716.

Rahvahääletusel 14.–16.10.1933 vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus, RT 28.10.1933, 86, 628.

Riigikogu poolt 01.12.1933 vastu võetud rekvisitsiooni ja sundkorras kasutamise seadus, RT 22.12.1933, 106, 754.

Riigikogu poolt 19.01.1934 vastu võetud Riigikogu kodukord, RT 23.01.1934, 5, 37.

Riigikogu poolt 19.01.1934 vastu võetud riigivanema valimise seadus, RT 23.01.1934, 5, 38.

Riigikogu poolt 19.01.1934 vastu võetud valitsemise korraldamise seadus, RT 23.01.1934, 5, 36.

Riigikogu poolt 22.01.1934 vastu võetud Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvalgatamise seadus, RT 23.01.1934, 5, 39.

Riigivanema poolt 14.03.1934 antud kaitseväelaste palgaseadluse muutmise seadlus, RT 20.03.1934, 25, 183.

Riigikogu poolt 16.03.1934 vastu võetud kaitseisukorra seaduse täiendamise seadus, RT 22.03.1934, 26, 194.

Riigivanema 19.03.1934 dekreet Riigivanema ja Riigikogu valimiste edasilükkamise kohta, RT 20.03.1934, 25, 184.

Riigivanema 19.03.1934 dekreet riigikorra kaitse seaduse muutmise kohta, RT 20.03.1934, 25, 185.

Riigivanema 06.04.1934 dekreediga kehtestatud administratiivkohtu korra täiendused, RT 10.04.1934, 29, 257.

Riigivanema 25.04.1934 dekreet aleviseaduse muutmise ja täiendamise kohta, RT 30.04.1934, 36, 319.

Riigivanema 02.05.1934 dekreet Balti eraseaduse muutmise kohta, RT 08.05.1934, 38, 346.

Riigivanema 08.06.1934 dekreediga kehtestatud Riigikohtu asukoha muutmise seadus, RT 15.06.1934, 51, 425.

Riigivanema 13.06.1934 dekreediga kehtestatud riigikohtunikud, kohtunikud ja kohtu-uurijate vanuse ülemmäära seadus, RT 29.06.1934, 55, 473.

Riigivanema 05.09.1934 dekreediga kehtestatud kaitseisukorra seaduse täiendamise seadus, RT 07.09.1934, 73, 614.

Riigivanema 19.09.1934 dekreediga kehtestatud kriminaalseadustiku maksmapanemise seadus, RT 10.10.1934, 85, 704.

Riigivanema 21.09.1934 dekreediga kehtestatud kriminaalkohtupidamise seadustik, RT 22.10.1934, 89, 720.

Riigivanema 20.11.1934 dekreediga kehtestatud kaitseisukorra seaduse muutmise seadus, RT 21.11.1934, 99, 784.

Riigivanema 13.12.1934 dekreediga kehtestatud kirikute ja usuühingute seadus, RT 21.12.1934, 107, 840.

Riigivanema 30.01.1935 dekreediga kehtestatud riigi eelarve seaduse muutmise seadus, RT 31.01.1935, 9, 83.

Riigivanema 01.02.1935 dekreediga kehtestatud Eesti Vabariigi 1934/35. aasta tulude ja kulude lisaeelarve nr 1, RT 08.02.1935, 12, 115.

Riigivanema 01.03.1935 dekreediga kehtestatud kaitseisukorra seaduse muutmise seadus, RT 05.03.1935, 20, 187.

Riigivanema 15.03.1935 dekreediga kehtestatud Eesti Vabariigi tulude ja kulude eelarve 1935/36. aastaks, RT 22.03.1935, 27, 239.

Riigivanema 03.05.1935 dekreediga kehtestatud Agronoomide Koja seadus, RT 14.05.1935, 43, 436.

Riigivanema 23.08.1935 dekreediga kehtestatud kaitseseisukorra seaduse muutmise seadus, RT 27.08.1935, 73, 632; 78, 664; 79, 675.

Riigivanema 23.08.1935 dekreediga kehtestatud kaitseseisukorra alusel sundvalitsemisele võetud kinnisvarade ja ettevõtete valitsemise seadus, RT 30.08.1935, 74, 639.

Riigivanema 25.09.1935 dekreediga kehtestatud kaitseseisukorra seaduse muutmise seadus, RT 26.09.1935, 81, 691.

Riigivanema 13.11.1935 dekreediga kehtestatud vaesusõiguse osas tsiviilkohtupidamise seaduse muutmise ja täiendamise seadus, RT 22.11.1935, 99, 814.

Riigivanema 30.12.1935 dekreediga kehtestatud administratiivmenetluse seadus, RT 14.01.1936, 4, 25.

Riigivanema 27.03.1936 dekreediga kehtestatud kaitseseisukorra seaduse muutmise seadus, RT 03.04.1936, 29, 190.

Riigivanema 27.05.1936 dekreediga kehtestatud piirivalve seadus, RT 05.06.1936, 47, 375.

Riigivanema 02.10.1936 dekreediga kehtestatud Rahvuskogu moodustamise seadus, RT 07.10.1936, 81, 654.

Riigivanema 11.11.1936 dekreediga kehtestatud ühingute ja nende liitude seaduse muutmise seadus, RT 17.11.1936, 93, 737.

Riigivanema 03.02.1937 dekreediga kehtestatud Rahvuskogu kodukord, RT 05.02.1937, 10, 82.

Rahvuskogu üldkoosolekul 28.07.1937 vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseadus, RT 03.09.1937, 71, 590.

Riigivanema 17.08.1937 dekreediga kehtestatud Riigikogu ajutine kodukord, RT 03.09.1937, 71, 594.

Riigihoidja 24.09.1937 dekreediga kehtestatud patendiseadus, RT 05.10.1937, 79, 645.

Riigihoidja 16.03.1938 dekreediga kehtestatud riigikaitse rahuaegse korralduse seadus, RT 24.03.1938, 29, 234.

Riigihoidja 06.04.1938 dekreediga kehtestatud kohtute seadustik, RT 12.04.1938, 36, 321.

Riigihoidja 06.04.1938 dekreediga kehtestatud välislepingute ratifitseerimise korra seadus, RT 12.04.1938, 36, 325.

Riigihoidja 07.04.1938 dekreediga kehtestatud õiguskantsleri tegevuse korraldamise seadus, RT 12.04.1938, 36, 315.

Riigihoidja 08.04.1938 dekreediga kehtestatud valitsemise korraldamise seadus, RT 14.04.1938, 37, 332.

Riigihoidja 11.04.1938 dekreediga kehtestatud kaitseseisukorra seadus, RT 22.04.1938, 40, 365.

Riigihoidja 19.04.1938 dekreediga kehtestatud koosolekute seadus, RT 26.04.1938, 42, 395.

Riigihoidja 19.04.1938 dekreediga kehtestatud linnaseadus, RT 27.04.1938, 43, 404.

Riigihoidja 19.04.1938 dekreediga kehtestatud maakonnaseadus, RT 27.04.1938, 43, 405.

Riigihoidja 19.04.1938 dekreediga kehtestatud trükiseadus, RT 26.04.1938, 42, 394.

Riigihoidja 19.04.1938 dekreediga kehtestatud töövõtjate kutseühingute ja nende liitude seadus, RT 26.04.1938, 42, 398.

Riigihoidja 19.04.1938 dekreediga kehtestatud ühingute ja nende liitude seadus, RT 26.04.1938, 42, 396.

Vabariigi Presidendi 07.07.1938 dekreediga kehtestatud tööpõlgurite töölaagrite seadus, RT 12.07.1938, 62, 614.

Vabariigi Presidendi 05.08.1938 dekreediga kehtestatud trükiseaduse muutmise seadus, RT 12.08.1938, 70, 656.

Riigikogu poolt 06.02.1939 vastu võetud tööpõlgurite töölaagrite seaduse muutmise seadus, RT 17.02.1939, 14, 94.

Määrused

- Vägede ülemjuhataja 05.01.1919 sundmäärus, RT 13.01.1919, 2, 13.
- Sõjavägede ülemjuhataja 16.01.1919 sundmäärus nr 1, RT 23.01.1919, 4, 29.
- Sõjavägede ülemjuhataja 16.01.1919 sundmäärus nr 2, RT 23.01.1919, 4, 29.
- Eesti Ajutise Valitsuse 22.01.1919 määrus vabrikute ja tehaste tööliste organisatsiooni ja vanemate nõukogu põhjuskirja üle, RT 30.01.1919, 6, 41–43.
- Siseministri 17.02.1920 määrus väljamaalaste Eesti vabariigist väljasaatmise kohta, RT 21.02.1920, 26/27, 209–210.
- Eesti Ajutise Valitsuse 25.02.1919 määrus avalikkude koosolekute ärapidamise üle Asutava Kogu, linna, valla ja maakonnannõukogude liikmete valimise asjus, RT 03.03.1919, 13, 97–98.
- Vabariigi Valitsuse 31.03.1920 määrus 1920. a suurmaapidamiste likvidatsiooni juures aluseks võetava Eesti marga kursi kohta, RT 10.04.1920, 51/52, 402.
- Sõjaministri 10.04.1920 sundmäärus nr 1, ERA.1356.2.346, 20–20p.
- Sõjaministeeriumi 16.04.1920 sundmäärus nr 2 paatide liikumise kohta merel ja Peipsi ja Pihkva järvedel, RT 28.07.1920, 103/104, 818–819.
- Sõjaministri 06.08.1920 sundmäärus nr 5, RT 06.08.1920, 123/124, 979.
- Siseministri 24.08.1920 määrus väljamaalaste interneerimise kohta, RT 01.09.1920, 133/134, 1057–1058.
- Vabariigi Valitsuse 18.01.1921 määrus vabariigi piirides viibivate väljamaa alamate elamis- lubade kohta, RT 28.01.1921, 7, 50.
- Siseministri 11.02.1921 määrus avalikkude koosolekute pidamise kohta, RT 18.02.1921, 12, 77.
- Siseministri 12.04.1921 sundmäärus nr 1522, RT 18.04.1921, 27, 172.
- Vabariigi Valitsuse 02.12.1921 määrus Vabariigi piirides viibivate väljamaalaste kohta, RT 17.12.1921, 114, 657–658.
- Vabariigi Valitsuse 12.04.1922 määrus teede korraspidamise määruse muutmise ja täiendamise kohta, RT 25.04.1922, 52, 231–232.
- Siseministri 18.02.1925 sundmäärus nr 7, RT 10.03.1925, 39/40, 188–189.
- Siseministri 07.04.1925 käskkiri nr 14, RT 09.04.1925, 59/60, 319–320.
- Vabariigi Valitsuse poolt 22.06.1925 kinnitatud riigiteenistusseaduse § 42 käsitamise juhtnõõrid, RT 11.07.1925, 117/118, 806.
- Siseministri 05.03.1926 sundmäärus nr 17, RT 11.03.1926, 21, 195.
- Vabariigi Valitsuse 11.06.1926 otsus riigiteenistusseaduse § 42 käsitamise juhtnõõride täiendamise kohta, RT 18.06.1926, 53, 677.
- Vabariigi Valitsuse 17.09.1926 määrus kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seaduse elluviimise kohta, RT 24.09.1926, 70, 865–866;
- Vabariigi Valitsuse 19.10.1927 määrus Vabariigi piirides viibivate välismaalaste kohta, RT 28.10.1927, 95, 1061–1062.
- Vabariigi Valitsuse poolt 26.11.1928 kinnitatud seaduste kokkuseadmise juhtnõõrid ja seaduse sisu üldine jaotus, RT 11.12.1928, 101, 612.
- Vabariigi Valitsuse 13.03.1929 määrus kogukonna-, asutuste- ja erarendimaade korraldamise seaduse elluviimise määruse muutmise ja täiendamise kohta, RT 22.03.1929, 25, 160.
- Vabariigi Valitsuse 11.07.1930 määrus üle vabariigi piiri liikumise ja välismaalaste Eestis peatumise kohta, RT 15.07.1930, 54, 362.
- Sisekaitse ülema 15.08.1930 sundmäärus nr 1, RT 15.08.1930, 65, 458.
- Sisekaitse ülema 10.01.1933 sundmäärus nr 4, RT 10.01.1933, 3, 26.
- Sisekaitse ülema 10.01.1933 sundmäärus nr 5, RT 10.01.1933, 3, 27.
- Sisekaitse ülema 27.04.1933 sundmäärus nr 6, RT 02.05.1933, 38, 296.
- Sisekaitse ülema 11.08.1933 sundmäärus nr 7, RT 15.08.1933, 68, 525.
- Sisekaitse ülema 11.08.1933 sundmäärus nr 8, RT 15.08.1933, 68, 526.

Sisekaitse ülema 11.08.1933 sundmäärus nr 9, RT 15.08.1933, 68, 527.
 Sisekaitse ülema 26.08.1933 sundmäärus nr 10, RT 28.08.1933, 71, 541.
 Sisekaitse ülema 22.09.1933 sundmäärus nr 11, RT 26.09.1933, 76, 562.
 Sisekaitse ülema 20.10.1933 sundmäärus nr 13, RT 24.10.1933, 84, 614.
 Vabariigi Valitsuse 02.03.1934 määrus riigi eelarve tasakaalustamiseks, tööpuuduse vastu võitlemiseks ja töövõimaluste soetamiseks füüsilistelt isikutelt võetava erimaksu määrase täiendamise ja muutmise kohta, RT 19.03.1934, 24, 177.
 Sisekaitse ülema 12.03.1934 sundmäärus nr 14, RT 16.03.1934, 22, 157.
 Kaitseväge ülemjuhataja 15.03.1934 sundmäärus nr 15, RT 17.03.1934, 23, 171.
 Kaitseväge ülemjuhataja 12.06.1934 sundmäärus nr 16, RT 15.06.1934, 51, 430.
 Vabariigi Valitsuse 12.09.1934 otsus Riigikohtu ületoomise kohta Tartust Tallinna, RT 17.09.1934, 76, 638.
 Kaitseväge ülemjuhataja 14.09.1934 sundmäärus nr 17, RT 14.09.1934, 75, 634.
 Kaitseväge ülemjuhataja 22.09.1934 sundmäärus nr 18, RT 25.09.1934, 79, 657.
 Haapsalu linnavolikogu poolt 30.11.1934, 22.02.1935 ja 26.04.1935 vastu võetud ning siseministri poolt 05.07.1935 kinnitatud sundmäärus turul kauplemise kohta Haapsalu linnas, RT 26.07.1935, 64, 585.
 Siseministri 18.12.1934 sundmäärus nr 19, RT 21.12.1934, 107, 845.
 Siseministri 19.01.1935 sundmäärus nr 20, RT 25.01.1935, 7, 62.
 Siseministri 05.03.1935 sundmäärus nr 21, RT 08.03.1935, 21, 200.
 Siseministri 19.05.1937 määrus sundmääruse nr 19 täiendamise kohta, RT 25.05.1937, 42, 378.
 Siseministri 22.01.1938 sundmäärus nr 24, RT 24.01.1938, 8, 55.

Üksikaktid

Ajutise Valitsuse 29.11.1918 otsus sõjaseaduse ja mobilisatsiooni väljakuulutamise kohta, ERA.31.1.18, 43; RT 30.11.1918, 3, 13.
 „Korra ja julgeoleku kaitseks“, RT 19.12.1918, 8, 4.
 Ajutise Valitsuse 23.12.1918 otsus Johan Laidoneri sõjavägede ülemjuhatajaks nimetamise kohta, ERA.31.1.11, 38; RT 31.12.1918, 10, 5.
 Vabariigi Valitsuse 21.03.1920 otsus, RT 31.03.1920, 47/48, 370.
 Vabariigi Valitsuse 01.12.1920 otsus, RT 09.12.1920, 211/212, 1686.
 Vabariigi Valitsuse 16.03.1921 otsus, RT 05.04.1921, 22, 137.
 Vabariigi Valitsuse 18.03.1921 määrus, RT 23.03.1921, 20, 121.
 Vabariigi Valitsuse 13.07.1921 määrus, RT 22.07.1921, 61, 364.
 Vabariigi Valitsuse 30.09.1921 määrus, RT 08.10.1921, 86, 514.
 Vabariigi Valitsuse 08.02.1922 määrus, RT 14.02.1922, 19, 101–102.
 Vabariigi Valitsuse 08.09.1922 määrus, RT 12.09.1922, 115/116, 581.
 Vabariigi Valitsuse 07.11.1924 otsus, RT 14.11.1924, 137, 709.
 Vabariigi Valitsuse 01.12.1924 otsus [sõjaseisukorra väljakuulutamise kohta], RT 09.12.1924, 145, 786.
 Vabariigi Valitsuse 01.12.1924 otsus [kaitseväge ülemjuhataja nimetamise kohta], RT 09.12.1924, 145, 786.
 Riigikogu 01.12.1924 otsus, RT 09.12.1924, 145, 786.
 Vabariigi Valitsuse 07.01.1925 otsus, RT 23.01.1925, 9/10, 57.
 Vabariigi Valitsuse 12.03.1926 otsus, RT 14.09.1926, 68, 858.
 Vabariigi Valitsuse 15.12.1926 otsus, RT 10.12.1926, 100, 1048.
 Vabariigi Valitsuse 18.06.1926 määrus, RT 22.06.1926, 54, 690.
 Vabariigi Valitsuse 17.11.1926 otsus, RT 02.12.1926, 89, 966.

Riigikogu 04.02.1927 otsus, RT 14.02.1927, 14, 141.
 Vabariigi Valitsuse 12.10.1927 otsus, RT 21.10.1927, 93, 1054.
 Vabariigi Valitsuse 07.12.1927 otsus, RT 30.12.1927, 115, 1266.
 Riigikogu 21.12.1928 otsus, RT 29.12.1928, 105, 651.
 Vabariigi Valitsuse 19.12.1928 otsus, RT 29.12.1928, 105, 651
 Riigikohtu üldkogu 27.04.1929 otsus, RTL 03.05.1929, 34, 857.
 Vabariigi Valitsuse 25.06.1929 otsus, RT 29.06.1929, 60, 421.
 Riigikogu 26.07.1929 otsus, RT 02.08.1929, 68, 480.
 Vabariigi Valitsuse 20.11.1929 otsus, RT 26.11.1929, 92, 623.
 Riigikogu 04.12.1929 otsus, RT 13.12.1929, 98, 650.
 Vabariigi Valitsuse 28.12.1929 otsus, RT 10.01.1930, 3, 19.
 Vabariigi Valitsuse 19.03.1930 otsus, RT 28.03.1930, 24, 129.
 Riigikogu 01.04.1930 otsus, RT 08.04.1930, 28, 166.
 Vabariigi Valitsuse 14/15.08.1930 otsus, RT 15.08.1930, 65, 457.
 Riigikogu 21.10.1930 otsus, RT 28.10.1930, 84, 550.
 Vabariigi Valitsuse 25.03.1931 otsus, RT 27.03.1931, 26, 153.
 Riigikogu 12.05.1931 otsus, RT 22.05.1931, 42, 298.
 Vabariigi Valitsuse 28.10.1931 otsus, RT 30.10.1931, 87, 649.
 Riigikogu 20.11.1931 otsus, RT 21.11.1931, 98, 703.
 Vabariigi Valitsuse 19.10.1932 otsus, RT 31.10.1932, 84, 642.
 Riigikogu 11.11.1932 otsus, RT 22.11.1932, 88, 675.
 Vabariigi Valitsuse 17.12.1932 otsus, RT 05.01.1933, 1, 1.
 Vabariigi Valitsuse 07.01.1933 otsus, RT 09.01.1933, 2, 18.
 Riigikogu 07.02.1933 otsus, RT 14.02.1933, 16, 110.
 Vabariigi Valitsuse 21.02.1933 otsus, RT 28.02.1933, 20, 138.
 Riigikogu 28.03.1933 otsus, RT 31.03.1933, 30, 209.
 Vabariigi Valitsuse 02.06.1933 otsus, RT 07.06.1933, 47, 381.
 Vabariigi Valitsuse 11.08.1933 otsus, RT 18.08.1933, 69, 531.
 Vabariigi Valitsuse 11.08.1933 otsus, RT 18.08.1933, 69, 532.
 Vabariigi Valitsuse 12.08.1933 otsus, RT 25.08.1933, 70, 536.
 Vabariigi Valitsuse 16.08.1933 otsus, RT 25.08.1933, 70, 537.
 Vabariigi Valitsuse 19.10.1933 otsus, RT 20.10.1933, 83, 610.
 Riigikogu 03.11.1933 otsus, RT 10.11.1933, 90, 656.
 Vabariigi Valitsuse 29.12.1933 otsus, RT 30.12.1933, 107, 767.
 Riigikogu 12.01.1934 otsus, RT 19.01.1934, 4, 27.
 Riigivanema 24.01.1934 käskkiri nr 1, RT 02.02.1934, 8, 63.
 Riigivanema 12.03.1934 otsus nr 173, RT 16.03.1934, 22, 156.
 Riigivanema 14.03.1934 otsus nr 174, RT 20.03.1934, 25, 182.
 Riigikogu 16.03.1934 otsus, RT 17.03.1934, 23, 169.
 Riigivanema 24.04.1934 otsus nr 326, RT 27.04.1934, 35, 311.
 Riigivanema 05.09.1934 otsus nr 677, RT 07.09.1934, 73, 621.
 Kaitseväge ülemjuhataja 06.09.1934 käskkiri nr 194, RT 07.09.1934, 73, 622.
 Riigivanema 07.09.1934 otsus nr 685, RT 11.09.1934, 74, 631.
 Siseministri 18.09.1934 käskkiri nr 44, ERA.1356.2.345, 5.
 Riigivanema 02.10.1934 otsus nr 798, ERA.80.5.1619, 4.
 Riigivanema 21.11.1934 otsus nr 949, RT 30.11.1934, 101, 796.
 Riigivanema 05.09.1934 otsus nr 677, RT 07.09.1934, 73, 621.
 Siseministri 18.09.1934 käskkiri nr 18, ERA.1356.2.345, 5.
 Riigivanema 11.09.1935 otsus nr 724, RT 12.09.1935, 77, 660.
 Riigivanema 09.10.1935 otsus nr 9, ERA.31.5.336 (pagineerimata).
 Vabariigi Valitsuse 18.12.1935 otsus, RT 31.12.1935, 109, 902.

Riigivanema 09.09.1936 otsus nr 630, RT 11.09.1936, 73, 596.
 Riigivanema 09.12.1936 käskkiri nr 25, ERA.31.3.13653, 1.
 Riigihoidja 09.09.1937 otsus nr 2, RT 10.09.1937, 73, 615.
 Riigihoidja 19.01.1938 otsus nr 11, RT 19.01.1938, 6, 37.
 Vabariigi Presidendi 25.05.1938 käskkiri nr 21, RT 14.02.1939, 13, 93.
 Vabariigi Presidendi 28.05.1938 käskkiri nr 24, RT 08.06.1938, 54, 518.
 Vabariigi Presidendi 10.09.1938 otsus nr 71, RT 10.09.1938, 77, 701.
 Vabariigi Valitsuse 30.12.1938 otsus, RT 10.01.1939, 4, 13.
 Vabariigi Presidendi 08.09.1939 otsus nr 188, RT 08.09.1939, 74, 586.
 Vabariigi Presidendi 12.10.1939 käskkiri nr 94, RT 13.10.1939, 90, 699.

Vene impeeriumi õigusaktid

Seadused ja määrused

1811. aasta ministeeriumide seadus, Иван Д. Мордухай-Болтовский, toim, „Учреждение министерств“, Свод Законов Российской Империи, Т. 1 (С.-Петербург: Деятель, 1912), 162–307.
1832. aasta kuritegude ennetamise ja tõkestamise seadus, Иван Д. Мордухай-Болтовский, toim, „Свод уставов о предупреждении и пресечении преступлений“, Свод Законов Российской Империи, Т. 14 (С.-Петербург: Деятель, s.a.), 97–147.
1845. aasta nuhtlusseadus, Иван Д. Мордухай-Болтовский, toim, „Уложение о наказаниях уголовных и исправительных“, Свод Законов Российской Империи, Т. 15 (С.-Петербург: Деятель, s.a.), 1–202.
1864. aasta kohtute seadus, Иван Д. Мордухай-Болтовский, toim, „Учреждение судебных установлений“, Свод Законов Российской Империи, Т. 16 (С.-Петербург: Деятель, s.a.), 1–112.
1864. aasta kriminaalkohtupidamise seadus, Иван Д. Мордухай-Болтовский, toim, „Устав уголовного судопроизводства“, Свод Законов Российской Империи, Т. 16 (С.-Петербург: Деятель, s.a.), 367–524.
1864. aasta tsiviilkohtupidamise seadus, Иван Д. Мордухай-Болтовский, toim, „Устав гражданского судопроизводства“, Свод Законов Российской Империи, Т. 16 (С.-Петербург: Деятель, s.a.), 113–324.
1866. aasta Balti kubermangude vallaseadus, Алексей П. Василевский, toim, Сборник узаконений и распоряжений о крестьянах Прибалтийских губерний: Положение о волостном общественном управлении в Прибалтийских губерниях 19 февраля 1866 г, Т. 4 (s.n., 1894).
1892. aasta linnaseadus, Иван Д. Мордухай-Болтовский, toim, „Городовое положение“, Свод Законов Российской Империи, Т. 2 (С.-Петербург: Деятель, 1912), 273–332.
1903. aasta nuhtlusseadus, Иван Д. Мордухай-Болтовский, toim, „Уголовное уложение“, Свод Законов Российской Империи, Т. 15 (Деятель, s.a.), 235–62 (kehtivad paragrahvid).
- Ajutise Valitsuse 11.04.1917 määrus ametnike kriminaal- ja tsiviilvastutuse kohta ametialal kordasaadatud süütegude pärast (*Постановление об уголовной и гражданской ответственности служащих*), VSKK I 1917, 86, 492.
- Ajutise Valitsuse 12.04.1917 määrus koosolekute ja ühingute kohta (*Постановление о собраниях и союзах*), VSKK I 03.05.1917, 98, 540.
- Ajutise Valitsuse 26.04.1917 määrus asumisele saatmise kaotamise kohta (*Постановление об отмене ссылки*), VSKK I 05.05.1917, 100, 556.
- Ajutise Valitsuse 27.04.1917 trükiasjade määrus (*Постановление о печати*), VSKK I 15.05.1917, 109, 597.

- Ajutise Valitsuse 30.05.1917 halduskohtuseadus (*Положение о судах по административным делам*), VSKK I 06.06.1917, 127, 692.
- Ajutise Valitsuse 12.07.1917 määrus trükiasjade määruse muutmise kohta, VSKK I 11.08.1917, 192, 1148.
- Ajutise Valitsuse 16.07.1917 määrus kohtuväliselt kinnipeetute asjade läbivaatamise kohta (*Постановление о порядке рассмотрения дел о лицах, арестованных во внесудебном порядке*), VSKK I 08.08.1917, 186, 1077.
- Ajutise Valitsuse 02.08.1917 määrus riigikaitset, sisejulgeolekut ja revolutsiooniga võidetud vabadust ohustavate isikute vastaste meetmete kohta (*Постановление о принятии мер против лиц, угрожающих обороне Государства, его внутренней безопасности и завоеванной революцией свободой*), VSKK I 10.08.1917, 190, 1131.
- Heakorra ja julgeoleku seadus, „Устав благочиния и безопасности“, Свод Законов Российской Империи, Т. 14 (Петроград: s.n., 1916).
- Keiser Aleksander II poolt 17.04.1868 kehtestatud sõjavägede sõjaaegse juhtimise seadus (*Положение о полевом управлении войск в военное время*), Свод военных постановлений (Санктпетербург, 1869), 203–89.
- Keiser Nikolai II poolt 24.11.1905 kehtestatud perioodiliste trükiste ajutised eeskirjad (*О временных правилах о поременных изданиях*), VTSK XXV (1905), 26962.
- Keiser Nikolai II poolt 04.03.1906 kehtestatud avalike koosolekute ajutised eeskirjad (*О временных правилах о публичных собраниях*), VTSK XXVI (1906), 27480.
- Keiser Nikolai II poolt 04.03.1906 kehtestatud ühingute ja nende liitude ajutised eeskirjad (*О временных правилах об обществах и союзах*), VTSK XXVI (1906), 27479.
- Keiser Nikolai II poolt 18.03.1906 kehtestatud perioodiliste trükitoodete ajutiste eeskirjade muudatus (*Об изменении и дополнении временных правил о периодической печати*), VTSK XXVI (1906), 27574.
- Keiser Nikolai II poolt 23.04.1906 kehtestatud Venemaa Keisririigi põhiseadus (*Основные государственные законы*), VTSK XXVI (1906), 27805.
- Keiser Nikolai II poolt 26.04.1906 kehtestatud mitteperioodiliste trükitoodete ajutised eeskirjad (*О временных правилах для неповременной печати*), VTSK XXVI (1906), 27815.
- Keiser Nikolai II poolt 03.06.1907 kehtestatud Riigiduuma valimisseadus (*Положение о выборах в Государственную Думу*), VTSK XXVII (1907), 29242.
- Keiser Nikolai II poolt 12.01.1916 kehtestatud sekvestri alla võetud varanduste ja ettevõtete valitsemise kord (*Положение о порядке заведования и управления секвестрованными предприятиями и имуществами*), VSKK I 26.01.1916, 21, 118.
- Ministrite Komitee 14.08.1881 määrus riigikorra ja ühiskondliku rahu kaitse abinõude kohta (*Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия*), VTSK I (1881), 550.
- Ministrite Nõukogu 22.10.1916 määrus sekvestri alla võetud varanduste ja ettevõtete valitsemise korra muutmise ja täiendamise kohta (*Положение об изменении действующих правил о порядке заведывания и управления секвестрованными предприятиями и имуществами*), VSKK I 29.10.1916, 301, 2372.
- Riiginõukogu 18.06.1892 määrus sõjaseadusele allutatud piirkondade kohta (*Правила о местностях, объявляемых состоящими на военном положении*), VTSK XII (1892), 8757.
- Riigiteenistuse seadus, Иван Д. Мордухай-Болтовский, toim, „Устав о службе по определению от правительства“, Свод Законов Российской Империи, Т. 3 (С.-Петербург: Деятель, 1912), 1–175.
- Obrokiseadus, Иван Д. Мордухай-Болтовский, toim, „Устав о казенных оброчных статьях“, Свод Законов Российской Империи, Т. 8, ч. I (С.-Петербург: Деятель, s.a.), 122–48.

- Talurahvaseadus, Иван Д. Мордухай-Болтовский, toim, „Общее положение о крестьянах“, Свод Законов Российской Империи, Т. 9 прил. (С.-Петербург: Деятель, s.a.), 1–83.
- Tsensuuri- ja trükiseadus, Иван Д. Мордухай-Болтовский, toim, „Устав о цензуре и печати“, Свод Законов Российской Империи, Т. 14 (С.-Петербург: Деятель, s.a.), 65–96.
- Tööstusseadus, Иван Д. Мордухай-Болтовский, toim, „Устав о промышленности“, Свод Законов Российской Империи, Т. 11, ч. II (С.-Петербург: Деятель, s.a.), 1191–1321.
- Valitseva senati seadus, „Учреждение Правительствующего Сената“, Свод законов Российской империи, Т. 2 (Петроград: s.n., 1915).
- Valitseva senati seaduse 1917. aasta muudatus (*Закон о некоторых изменениях в устройстве и в порядке производства дел департаментов Правительствующего Сената*, 26.12.1916), VSKK I 11.01.1917, 11, 68.
- Üldine kubermanguseadus, Иван Д. Мордухай-Болтовский, toim, „Общее учреждение губернское“, Свод Законов Российской Империи, Т. 2 (С.-Петербург: Деятель, 1912), 1–209.

Üksikaktid

- Keiser Nikolai II 29.08.1912 korraldus impeeriumi teatud piirkondades erakorralise seiskorra jätkamise kohta (*О дальнейшем оставлении в исключительном положении некоторых местностей Империи и о сохранении за некоторым губернскими начальствами временно предоставленных им особых полномочий по охранению общественного порядка и безопасности*), VSKK I 07.09.1912, 192, 1647.
- Keiser Nikolai II 29.08.1916 korraldus riigikorra ja ühiskondliku rahu kaitse abinõude tähtsaja pikendamise kohta (*О продлении срока действия положений о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия*), VSKK I 31.08.1916, 231, 1860.

Muude riikide õigusaktid

- Austria 1867. aasta kodanikuõiguste põhiseadus (*Das Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder*), Reichsgesetzblatt, 1867, Nr. 142, S. 394–396, <https://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=18670004&seite=00000394>.
- Austria 1919. aasta konstitutsioonikohtu seadus (*Gesetz vom 25. Jänner 1919 über die Errichtung eines deutschösterreichischen Verfassungsgerichtshofes*), Staatsgesetzblatt 1919, Nr. 48, S. 78–79, <https://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=sgb&datum=1919&page=154&size=45>.
- Austria 1919. aasta rahvaesinduse seadus (*Gesetz vom 14. März 1919 über die Volksvertretung*), Staatsgesetzblatt 1919, Nr. 179, S. 405–407, <https://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?apm=0&aid=sgb&datum=19190004&seite=00000405&size=45>.
- Berni kantoni 1893. aasta põhiseadus (*Staatsverfassung des Kantons Bern*, 04.06.1893), <https://www.verfassungen.ch/bern/verf93-i.htm>.
- Inglise 1908. aasta avalike koosolekute seadus (*Public Meeting Act*, 21.12.1908), https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Edw7/8/66/pdfs/ukpga_19080066_en.pdf.
- Jaapani 1889. aasta konstitutsioon, Walter Fairleigh Dodd, toim, *Modern Constitutions: A Collection of the Fundamental Laws of Twenty-Two of the Most Important Countries of the World* (The University of Chicago Press, 1909), 2:24–33.

- Poola 1935. aasta konstitutsioon (*Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku*), Dziennik Ustaw 1935, nr 30, poz. 227, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19350300227>.
- Prantsusmaa 1881. aasta koosolekuseadus (*Loi sur la liberté de réunion*, 30.06.1881), Journal Officiel No 178 du 1 Juillet 1881, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000025148185>.
- Prantsusmaa 1881. aasta trükiseadus (*Loi sur la liberté de la presse*, 29.07.1881), Journal Officiel No 206 du 30 Juillet 1881, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006070722>.
- Preisimaa 1850. aasta põhiseadus (*Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat*, 31.01.1850), <https://www.verfassungen.de/preussen/preussen50.htm>.
- Saksamaa 1908. aasta ühinguseadus (*Vereinsgesetz*, 19.04.1908), Deutsches Reichsgesetzblatt Band 1908, Nr. 18, S. 151–157, <https://de.wikisource.org/wiki/Vereinsgesetz>.
- Soome 1919. aasta põhiseadus (*Suomen Hallitusmuoto*, 94/1919, 17.07.1919), <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1919/19190094001> (12.05.2025).
- Šveitsi 1874. aasta liidupõhiseadus (*Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 29.05.1874), <https://www.verfassungen.ch/verf74-i.htm>.
- Taani 1849. aasta põhiseadus 1915. aasta redaktsioonis (*Danmarks Riges Grundlov*, 05.06.1915), <https://danmarkshistorien.dk/vis/materiale/danmarks-riges-grundlov-af-5-juni-1915>.
- Tšehhoslovakkia 1920. aasta konstitutsioon (*The Constitution of the Czechoslovak Republic*, Prague: Société l'Effort de la Tchecoslovaquie, 1920), 21–46, <https://archive.org/embed/cu31924014118222>.
- USA 1787. aasta konstitutsioon (*Constitution of the United States of America*, 17.09.1787), <https://uscode.house.gov/static/constitution.pdf>.
- Weimari 1919. aasta konstitutsioon (*Die Verfassung des Deutschen Reichs*, 11.08.1919), <https://www.verfassungen.de/de19-33/verf19-i.htm>.

Kasutatud kohtulahendid

Riigikohtu üldkogu lahendid

- RKÜKo 11.06.1920 Ernst Stackelbergi asjas, ERA.1356.1.117 (pagineerimata).
- RKÜKo 07.06.1921, 1921. aasta Riigikohtu otsused (nr 3), 1922, 7–9.
- RKÜKo 25.09.1922 kaubandus- ja tööstusministeeriumi selgitustaotluse asjas, 1922. aasta Riigikohtu otsused (nr 6), 1923, 14–15.
- RKÜKo 04.12.1922 nr 28 töölisvanemate keskkomitee asjas, ERA.1356.1.181, 6–7p.
- RKÜKo 15.01.1923 August Villmanni asjas, ERA.1356.1.328, 6–8p.
- RKÜKo 01.09.1924 nr 44 Auguste Susi-Tannebaumi asjas, ERA.1356.1.356, 8–9p.
- RKÜKo 19/24.11.1924 nr 91 kohtuministri selgitustaotluse asjas (ühingute sundlõpetamine), ERA.1356.1.689, 8–11.
- RKÜKo 26.01.1925 nr 26 Voldemar Mägi asjas, ERA.1356.1.427, 4–5.
- RKÜKo 19.04.1926 võlakohustuste vääringu konverteerimise asjas, 1926. aasta Riigikohtu otsused (nr 5), 1927, 7–8.
- RKÜKo 31.01.1927 nr 88 kohtuministri selgitustaotluse asjas (väljasaatmisotsuste põhjendamine), ERA.1356.1.696, 5–6.
- RKÜKo 09.05.1927 Liivimaa talurahvaseaduse kehtivuse asjas, 1927. aasta Riigikohtu otsused (nr 6), 1928, 8–11.
- RKÜKo 19.12.1927 nr 3 kohtuministri selgitustaotluse asjas (ministrite õigus esitada selgitustaotlusi), ERA.1356.1.695, 4–5p.

RKÜKo 21.05.1928 nr 38 konstaabel Tressi süüasjas, ERA.1356.1.320, 9–11p.
 RKÜKo 16.03.1929 nr 18 Mari Baumann'i asjas, ERA.1356.1.585, 8–10p.
 RKÜKo 25.05.1929 nr 17 Olli Oleski asjas, ERA.1356.1.363, 15–16p.
 RKÜKo 14.12.1929 nr 70, Olli Oleski asjas, ERA.1356.1.366, 6–6p.
 RKÜKo 06.06.1931 nr 45, Riigikohtu administratiivosakonnas 1931. a lahendatud küsimusi, 117–18 (väljavõte).
 RKÜKo 01.10.1932 Soome lahes Eesti tollijurisdiktsiooni asjas, Riigikohtu 1932. aasta otsused (nr 3), 1934, 8–15.
 RKÜKo 12.05.1934 nr 34 Maks Kurre distsiplinaarasjas, ERA.1356.1.175, 51–53p.
 RKÜKo 09.12.1934/23.01.1935 nr 84 August Keremi ja Juhan Tõrvandi süüasjas, ERA.1356.1.308, 119–131.
 RKÜKo 12/14/16/19.01.1935 nr 9 kohtupraktika ühtlustamise asjas, Riigikohtu 1935. aasta otsused (nr 1), 1937, 1–9.

Riigikohtu administratiivosakonna lahendid

RKAOo 16.01.1920 nr 2 Mihkel Juhkami asjas, ERA.1356.2.1018, 7–7p.
 RKAoo 22.01.1920 omavalitsusasjade peavalitsuse selgitustaotluse asjas, 1920. aasta Riigikohtu otsused (nr 23), 1921, 45–47.
 RKAoo 16.04.1920 nr 141 Emma Kuuse asjas, ERA.1356.2.318, 23–23p.
 RKAoo 27.10.1920 nr 63 Maaliidu asjas, ERA.1356.2.341, 19–19p.
 RKAoo 29.10.1920 nr 165 Aron Rogovski asjas, ERA.1356.2.328, 35–35p.
 RKAoo 30.10.1920 nr 589 ESTP Haaslava Ühingu asjas, ERA.1356.2.2521, 15.
 RKAoo 30.10.1920 Johannes Saharovi asjas, 1920. aasta Riigikohtu otsused (nr 58), 1921, 96–97.
 RKAoo 17.12.1920 Leo Mühleni ja Ernst Roseni asjas, 1920. aasta Riigikohtu otsused (nr 64), 1921, 103–4.
 RKAoo 27.01.1921 nr 199 Haim Sametschiku asjas, ERA.1356.2.569, 17.
 RKAoo 16.03.1921 nr 15 Maaliidu kirjastusühisuse asjas, ERA.1356.2.342, 25.
 RKAoo 16.03.1921 nr 81 Klompuste asjas, ERA.1356.2.549, 39.
 RKAoo 16.03.1921 nr 101 Mõsli asjas, ERA.1356.2.344, 14–14p.
 RKAoo 18.03.1921 nr 79 Simon Meier Goldmanni asjas, ERA.1356.2.303, 36.
 RKAoo 12.04.1921 nr 23 August Buschi asjas, 1921. aasta Riigikohtu otsused (nr 27), 1922, 43–44.
 RKAoo 1921 nr 579, Valge, Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a. lahendatud küsimused, 140 (väljavõte).
 RKAoo 17.03.1922 nr 247 August Rosentali asjas, ärakiri ERA.1356.2.80 (pagineerimata).
 RKAoo 25.04.1922 nr 318/427 Claus Ungern-Sternbergi asjas, ERA.1356.2.8053, 65–69p.
 RKAoo 25.04.1922 Hans Saaremetse asjas. 1922. aasta Riigikohtu otsused (nr 34), 1923, 67–68.
 RKAoo 05/19.05.1922 nr 202 Vaba Maa asjas, ERA.1356.2.346, 38–39.
 RKAoo 23.05.1922 nr 489 August-Friedrich Palgi asjas, ERA.1356.2.1044, 10.
 RKAoo 16.06.1922 nr 910 Harjumaa Kiutööliste Ühisuse asjas, ERA.1356.2.2542, 9–10.
 RKAoo 25.08.1922 nr 931 August Mölleri asjas, ERA.1356.2.1755, 24–25p.
 RKAoo 22.09.1922 nr 1146, Vene Ülikooli vilistlaste asjas, ERA.1356.2.2655, 6.
 RKAoo 17.10.1922 nr 850 Kaubamaja „Merkator“ asjas, ERA.1356.2.2765, 18–18p.
 RKAoo 31.10.1922 nr 146 Hermann Kromeli I asjas, ERA.1356.2.311 (pagineerimata).
 RKAoo 20.03.1923 nr 512 Mikitamäe vallavanema asjas, ERA.1356.2.893, 10–10p.
 RKAoo 30.04.1923 nr 597 Vladimir Tšumikovi kodakondsuse I asjas, ERA.1356.2.575, 39.
 RKAoo 30.04.1923 nr 598 Boris Agapovi kodakondsuse I asjas, ERA.1356.2.544, 35.

RKAoo 30.04.1923 nr 603 Boris Agapovi väljasaatmise asjas, ERA.1356.2.296, 19.
 RKAoo 30.04.1923 nr 604 Vladimir Tšumikovi väljasaatmise asjas, ERA.1356.2.336, 19.
 RKAoo 19.06.1923 nr 719-I Tallinna Filatelistide Seltsi asjas, ERA.1356.2.2618, 5–5p.
 RKAoo 23.11.1923 nr 553-II Sergei Pauli asjas, ERA.1356.2.1789, 23–25.
 RKAoo 23.11/12.12.1923 nr 954-II Adolf Pilar von Pilchau asjas, ERA.1356.2.566, 32–34.
 RKAoo 21.12.1923 nr 971-II Rudolf Krausi asjas, ERA.1356.2.1681, 26–28p.
 RKAoo 07.03.1924 nr 793-I Paavel Loomiku jt asjas, ära kiri ERA.1356.2.86 (pagineerimata).
 RKAoo 10.10.1924 nr 1138-I Kastre-Võnnu vallanõukogu asjas, ERA.1356.2.945, 18–19.
 RKAoo 09/20.12.1924 nr 247-I Piirsalu valla teekoormise asjas, ERA.1356.2.16706, 7–8.
 RKAoo 20.12.1924 nr 770-II Moskva saatkonna maksutrahvi asjas, ära kiri ERA.1356.2.87 (pagineerimata).
 RKAoo 08.01.1925 nr 953-I Abja Valla Tööliste Ühisuse asjas, ERA.1356.2.2507, 9.
 RKAoo 20.01.1925 nr 943-I Tartu Puutööliste Ühingu asjas, ERA.1356.2.2639, 7–8.
 RKAoo 30.01.1925 nr 636-I Aleksander Leppiku asjas, ERA.1356.2.990, 10–10p.
 RKAoo 06.02.1925 nr 259-I Rapla valla külavanema asjas, ära kiri ERA.1356.2.88 (pagineerimata).
 RKAoo 31.03.1925 nr 607-I Abramovite asjas, ERA.1356.2.5652, 19–20.
 RKAoo 26.05.1925 nr 11-II sõjaministeeriumi ja raudteevalitsuse vahelise vaidluse asjas, ERA.1356.2.10530, 18–19.
 RKAoo 26.05.1925 nr 211-II Posti-telegraafi-telefoni teenijate kutseühisuse asjas, ERA.1356.2.2047.
 RKAoo 16.06.1925 nr 948-II Anna Tõrvand-Tellmanni III asjas, ERA.1356.2.1902, 31–32p.
 RKAoo 18.09.1925 nr 1060-II Harry Eichenbaumi asjas, ERA.1356.2.1594, 19–20.
 RKAoo 25.09.1925 nr 986-I Vassili Šnjavini asjas, 1925. aasta Riigikohtu otsused (nr 35), 1926, 67–68.
 RKAoo 15.10.1925 nr 648-II siseministri selgitustaotluse asjas, ära kiri ERA.1356.1.695 (pagineerimata).
 RKAoo 15.10.1925 nr 730-II haridusministeeriumi selgitustaotluse asjas, ära kiri ERA.1356.2.90 (pagineerimata).
 RKAoo 15.10.1925 nr 761-II riigikontrolöri selgitustaotluse asjas, ära kiri ERA.1356.2.90 (pagineerimata).
 RKAoo 03.11.1925 nr 1143-II Vilibergide asjas, ERA.1356.2.340, 21–23.
 RKAoo 03.11.1925 nr 92-II Vladimir Tšumikovi kodakondsuse II asjas, ERA.1356.2.576, 27–28p.
 RKAoo 03.11.1925 nr 94-II Boris Agapovi kodakondsuse II asjas, ERA.1356.2.545, 16–17.
 RKAoo 13.11.1925 nr 1439-I Tallinna Metallitööliste Ametiühisuse asjas, ERA.1356.2.2623, 8–10.
 RKAoo 17.11.1925 nr 596-I Vana-Kariste valla asjas, ära kiri ERA.1356.2.89 (pagineerimata).
 RKAoo 17.11.1925 nr 952-II August Karsna asjas, ERA.1356.2.1658, 29–30.
 RKAoo 13/24.11.1925 nr 832-I Miron Sinderi asjas, ERA.1356.2.572, 7–8.
 RKAoo 27.11.1925 nr 867-II Tõnis Mihkelsoni asjas, ERA.1356.2.2339, 28–29.
 RKAoo 03/27.11.1925 nr 42-II Valve asjas, ERA.1356.2.348, 36–37p.
 RKAoo 08.12.1925 nr 494-II Laiksaare vallavalitsuse asjas, ERA.1356.2.1088, 33–35p.
 RKAoo 1926 nr 364-I, Valge, Riigikohtu administratiivosakonnas 1920.–1927. a. lahendatud küsimused, 92 (väljavõte).
 RKAoo 26.02.1926 nr 569-II Marta Thieli asjas, ERA.1356.2.644, 14–15.
 RKAoo 16.03.1926 nr 801-I Tallinna Ühistegelaste Klubi asjas, ERA.1356.2.2668, 7–8p.
 RKAoo 26.03.1926 nr 820-I Rahvuslik-Vabameelse Partei asjas, ERA.1356.2.2597, 7–7p.
 RKAoo 13.03/17.04.1926 nr 658-II Jüri Liimanni asjas, ERA.1356.2.320, 18–19p.

RKAoo 13.03/17.04.1926 nr 640-II Eduard Tampi asjas, ERA.1356.2.335, 19–21.
 RKAoo 11.05.1926 nr 857-I Kaarel Baarsi jt asjas, ERA.1356.2.1004, 23–24p.
 RKAoo 14.06.1926 nr 1045-I Eesti Üürnikkude Liidu valimiskaebuse asjas, ERA.1356.2.138, 16–18p.
 RKAoo 14.06.1926 nr 1048-II Töörahva Liidu valimiskaebuse asjas, ERA.1356.2.146, 15–15p.
 RKAoo 14.06.1926 nr 1049-II Rahvuslik-Vabameelse Partei valimiskaebuse asjas, ERA.1356.2.145, 23–24.
 RKAoo 14.06.1926 nr 1050-II Maarahva Liidu valimiskaebuse asjas, ERA.1356.2.143, 11.
 RKAoo 02.09.1926 nr 1142-II Eesti Raudteetöölise Ühisuse I asjas, ERA.1356.2.2518, 9–10p.
 RKAoo 21.09.1926 nr 961-II Ernst Turmanni asjas, ERA.1356.2.338, 19–20.
 RKAoo 28.09.1926 nr 1180-II Pärnu Töölise Ühingu asjas, ERA.1356.2.2592, 7–8.
 RKAoo 21.09/01.10.1926 nr 812-II Vene-Balti Laevatehase sekvestri asjas, ERA.1356.2.10623, 21–24.
 RKAoo 21.09/01.10.1926 nr 617-II Tartu Vabatöölise Ühisuse I asjas, ERA.1356.2.2640, 32–33.
 RKAoo 21.09/01.10.1926 nr 618-II Tartu Kivitöölise Ühisuse asjas, ERA.1356.2.2630, 25–26.
 RKAoo 21.09/01.10.1926 nr 621-II Tartu Metallitöölise Ametiühisuse I asjas, ERA.1356.2.2637, 30–31.
 RKAoo 21.09/01.10.1926 nr 627-II Tartu Maja- ja Puhtustöölise Ühisuse I asjas, ERA.1356.2.2635, 29–30.
 RKAoo 26.10/05.11.1926 nr 1125-II Eesti Raudteelaste Keskühingu asjas, ERA.1356.2.2517, 20–20p.
 RKAoo 09.11.1926 nr 1182-II Joosep Tälli jt asjas, ERA.1356.2.562, 16–17p.
 RKAoo 01./08.02.1927 nr 343-I Kaarel Baarsi jt asjas, ERA.1356.2.1005, 15–18.
 RKAoo 18.02.1927 nr 289-II Hermann Kromeli II asjas, ERA.1356.2.312, 18–18p.
 RKAoo 03.05.1927 nr 334-II Tartu Vabatöölise Ühisuse II asjas, ERA.1356.2.2641, 14–16p.
 RKAoo 03.05.1927 nr 335-II Tartu Maja- ja Puhtustöölise Ühisuse II asjas, ERA.1356.2.2636, 15–17p.
 RKAoo 03.05.1927 nr 340-II Tartu Metallitöölise Ühisuse II asjas, ERA.1356.2.2638, 13–14.
 RKAoo 03.06.1927 nr 446-II Paul Satmanni asjas, ERA.1356.2.330, 19–20.
 RKAoo 27.09.1927 nr 554-II Johannes Jago asjas, ERA.1356.2.1626, 20–20p.
 RKAoo 30.09.1927 nr 610-II Meie Kiire asjas, ERA.1356.2.343, 19.
 RKAoo 11.10.1927 nr 733-II Anna Vaasi asjas, ERA.1356.2.339, 12–12p.
 RKAoo 11.10.1927 nr 734-II Marie Kuusi asjas, ERA.1356.2.317, 16–16p.
 RKAoo 27.09/14.10.1927 nr 603-II ja 604-II Georg Talma, Aleksandr Tšernjavski ja Aleksandr Kulitski asjas, ERA.1356.2.314, 14.32–14.35.
 RKAoo 14.10.1927 nr 731-II Vassili Orehovi asjas, ERA.1356.2.323, 19–19p.
 RKAoo 02.12.1927 nr 729-II Amalie Kiisverki asjas, ERA.1356.2.308, 30–31.
 RKAoo 15.02.1928 nr 229-II Eesti Raudteetöölise Ühisuse II asjas, ERA.1356.2.2519, 5.
 RKAoo 27.03.1928 nr 249-II Augustin Maaski asjas, ERA.1356.2.2759, 12–12p.
 RKAoo 20.04.1928 nr 355-II Eestimaa Liht- ja Maatöölise Keskühingu asjas, ERA.1356.2.2530, 8–8p.
 RKAoo 27.04.1928 nr 284-II Analie Kuusi I asjas, ERA.1356.2.316, 14–14p.
 RKAoo 23.05.1928 nr 416-II Ülemaalise Töölisnoorsoo Ühingu asjas, ERA.1356.2.2669, 5.
 RKAoo 22.05/08.06.1928 nr 248-II Erni Labi II asjas, ERA.1356.2.16584, 18–18p.
 RKAoo 02.10.1928 nr 488-II Analie Kuusi II asjas, ERA.1356.2.315, 13–14.
 RKAoo 21.09/05.10.1928 A/s Royal-Filmi asjas, 1928. aasta Riigikohtu otsused (nr 43), 1929, 63–66.

RKAoo 02/16.10.1928 nr 528-II Rasgulovi ja Sitini asjas, ERA.1356.2.326, 16–16p.
 RKAoo 02.11.1928 nr 671-II Jakob Kreutzeri asjas, ERA.1356.2.16788, 25–26.
 RKAoo 06.11.1928 nr 379-I August Pilli asjas, ERA.1356.2.9029, 20–21p.
 RKAoo 13.11.1928 nr 593-II Liisa Liivaku asjas, ERA.1356.2.321, 14–14p.
 RKAoo 11.12.1928 nr 538-II Hugo Traumanni asjas, ära kiri ERA.1356.2.98 (pagineerimata).
 RKAoo 11.12.1928 nr 539-II Alma Pajo asjas, ära kiri ERA.1356.2.98 (pagineerimata).
 RKAoo 11.12.1928 nr 544-II Bernhard Jürgensi asjas, ära kiri ERA.1356.2.98 (pagineerimata).
 RKAoo 11.12.1928 nr 546-II Balduin Eskensoni asjas, ära kiri ERA.1356.2.98 (pagineerimata).
 RKAoo 11.12.1928 nr 549-II Eduard Eicheni asjas, ära kiri ERA.1356.2.98 (pagineerimata).
 RKAoo 11.12.1928 nr 550-II Ida Eicheni asjas, ära kiri ERA.1356.2.98 (pagineerimata).
 RKAoo 11.12.1928 nr 672-II Senta Treffneri asjas, ära kiri ERA.1356.2.98 (pagineerimata).
 RKAoo 22.01.1929 nr 203-II Eesti Raudteetöölise Ühisuse III asjas, ERA.1356.2.2520, 19–20p.
 RKAoo 12.02.1929 nr 217-I Jaan Kerge asjas, ERA.1356.2.9992, 13–14.
 RKAoo 22.02/22.03.1929 nr 197-II Rudolf Tikmanni asjas, ERA.1356.2.2189, 19–21p.
 RKAoo 16.04.1929 nr 537-I Francesco Noreiko asjas, ERA.1357.1.114, 22–22p.
 RKAoo 01.10.1929 nr 378-I Pühtitsa kloostri kalapüügikohtade asi, ERA.1356.2.5646, 33–33p.
 RKAoo 04.10.1929 nr 583-I Tõnis Jaaksoni asjas, ära kiri ERA.1356.2.100 (pagineerimata).
 RKAoo 04.10.1929 nr 311-I Arved Kurbergi asjas, ära kiri ERA.1356.2.100 (pagineerimata).
 RKAoo 08.11.1929 nr 537-II Tigran Tsitsikovi asjas, ERA.1356.2.337, 12–13.
 RKAoo 05/26.11.1929 nr 638-I Johannes Ratasepa ja Jaan Virkepuu asjas, ERA.1356.2.851, 8–8p.
 RKAoo 01.11/03.12.1929 nr 938-I Kaarma-Suure külavanemate asjas, ERA.1356.2.931, 4–5p.
 RKAoo 03.12.1929 nr 1071-I Hellamaa vallasekretäri asjas, ERA.1356.2.926, 5–6p.
 RKAoo 17.12.1929 nr 647-II Eduard Pfaffi asjas, ära kiri ERA.1356.2.101 (pagineerimata).
 RKAoo 28.02.1930 nr 346-II Johannes Valkenklau asjas, ära kiri ERA.1356.2.103 (pagineerimata).
 RKAoo 26.05.1930 nr 645-I Jaan Sõrra asjas, ära kiri ERA.1356.2.102 (pagineerimata).
 RKAoo 13.06.1930 nr 647-II Ivan Pisarevi asjas, ERA.1356.2.325, 11–11p.
 RKAoo 29.09.1930 nr 939-II Viljandi Lapua asjas, ERA.1356.2.16373, II.17–19.
 RKAoo 07.10.1930 nr 724-I Hans Tinni ja Jaan Ilvese asjas, ERA.1356.2.997, 12–12p.
 RKAoo 21.10/07.11.1930 nr 669-II Karl Kingissepa jt valimiskaebuse asjas, ERA.1356.2.196, 25–29.
 RKAoo 21.10/07.11.1930 nr 692-II Johannes Undi jt valimiskaebuse asjas, ERA.1356.2.193, 13–15p.
 RKAoo 21.10/07.11.1930 nr 681-II Töölise Maja sekvestri asjas, ERA.1356.2.10617, 13–14p.
 RKAoo 16.12.1930 nr 495-II Jakob Raamatu jt asjas, ära kiri ERA.1356.2.103 (pagineerimata).
 RKAoo 20.01.1931 nr 447-II Siegfried Reindorfi asjas, ERA.1356.2.327, 11–11p.
 RKAoo 20.01.1931 nr 417-II Helene Kärneri asjas, ERA.1356.2.319, 11–11p.
 RKAoo 17/27.02.1931 nr 454-II Benjamin Petuhovi asjas, ERA.1356.2.324, 13–13p.
 RKAoo 27.02.1931 nr 372-I Manfred Glehni päranditombu asjas, ERA.1356.2.5888, 5–5p.
 RKAoo 03.03.1931 nr 439-II Otto Kondi asjas, ERA.1356.2.310, 18–18p.
 RKAoo 03./17.03.1931 nr 401-II Elias Sandbanki asjas, ERA.1356.2.329, 20–21.
 RKAoo 03./17.03.1931 nr 511-II Eduard Krönströmi asjas, ERA.1356.2.313, 18–19p.
 RKAoo 03./17.03.1931 nr 502-II Jüri Silberbergi asjas, ERA.1356.2.333, 15–17.

RKAOo 02.06.1931 Viljandi linnahaigla asjas, Riigikohtu 1931. aasta otsused (nr 26), 1932, 33–34.

RKAOo 27.10/20.11.1931 nr 1089-II Sergei Filatovi asjas, ERA.1356.2.302, 13–13p.

RKAOo 09.02.1932 nr 319-II Balti Päästeseltsi asjas, ärakiri ERA.1356.2.105 (pagineerimata).

RKAOo 13.05.1932 nr 121-I Eesti Loomakaitse Liidu asjas, ERA.1356.2.16787, 25–25p.

RKAOo 25.10/01.11.1932 nr 1002-II Eesti Vabakehakultuuri Ühingu (nudistide) asjas, ERA.1356.2.2529, 38–38p.

RKAOo 14.02.1933 nr 416-II Tallinna Isamaalise Ühingu asjas, ERA.1356.2.2619, 7–7p.

RKAOo 30.05.1933 nr 547-II Petseri kloostri asjas, ERA.1356.2.16401, 22–23.

RKAOo 03.10.1933 nr 719-I Pärnumaa ehitusmääruse asjas, ERA.1356.2.1061, 8–9p.

RKAOo 06.10.1933 nr 710-II Tartu vabadussõjalaste liidu asjas, ERA.1356.2.2629, 25–26.

RKAOo 05.12.1933 nr 851-II Paul Laamanni asjas, ERA.1356.2.16326, 12–12p.

RKAOo 05.12.1933 nr 859-II Heroldi asjas, ERA.1356.2.16409, 11–11p.

RKAOo 05.12.1933 nr 816-II Tallinna vabadussõjalaste liidu asjas, ERA.1356.2.2617, 11.

RKAOo 05.12.1933 nr 817-II Üleriikliku Vabadussõjalaste Ühenduse asjas, ERA.1356.2.2671, 13.

RKAOo 05.12.1933 nr 837-II Paide vabadussõjalaste liidu asjas, ERA.1356.2.2582, 12.

RKAOo 06.03.1934 nr 345-II Otto Halleri ja Emil Musso asjas, ERA.1356.2.304, 15–15p.

RKAOo 06.04.1934 nr 461-II vabadussõjalaste valimiskaebuse asjas, ERA.1356.2.152, 17–18.

RKAOo 06.04.1934 nr 462-II Andres Larka valimiskaebuse asjas, ERA.1356.2.174, 16–17.

RKAOo 13.04.1934 nr 393-II, Ernst Maydelli, Georg Lehberti ja Heinrich Jucumi asjas, ERA.1356.2.306, 16–16p.

RKAOo 14.04.1934 nr 457-II Ado Ilvese asjas, ERA.1356.2.192, 13–13p.

RKAOo 14.04.1934 nr 458-II Hugo Vihalema jt asjas, ERA.1356.2.194, 16–16p.

RKAOo 14.04.1934 nr 459-II Vabadussõjalaste Rahvaliidumise asjas, ERA.1356.2.2648, 16–19.

RKAOo 14.04.1934 nr 460-II EVL asjas, ERA.1356.2.2528, 30–34.

RKAOo 25.04.1934 nr 493-II Võitluse asjas, ERA.1356.2.347, 6–6p.

RKAOo 25.04.1934 nr 494-II kirjastusühingu Võitlus asjas, ERA.1356.2.2504, 6–6p.

RKAOo 25.04.1934 nr 495-II Rahvusliku Kultuur-Klubi asjas, ERA.1356.2.2596, 7–7p.

RKAOo 01.06.1934 nr 442-II ESTP võimlemisrühmade vara asjas, ärakiri ERA.852.1.2245, 6–6p.

RKAOo 01.06.1934 nr 443-II Eesti Noorsotsialistliku Liidu vara asjas, ärakiri ERA.1356.2.110 (pagineerimata).

RKAOo 09.08.1934 nr 593-II Eesti Ehitustööliste Ametiühingu asjas, ERA.1356.2.2512, 14–14p.

RKAOo 18.09.1934 nr 601-I Kokora vallavanema asjas, ERA.1356.2.954, 7–7p.

RKAOo 02.10.1934 nr 595-II Jõhvi alevivanema asjas, ERA.1356.2.1009, 15.

RKAOo 30.11.1934 nr 711-II Hermann Tolli asjas, ärakiri ERA.1356.2.110 (pagineerimata).

RKAOo 12.03.1935 nr 28-I Võisiku vallavalitsuse asjas, ärakiri ERA.1356.2.111 (pagineerimata).

RKAOo 15.05.1935 nr 376-II Mõistulehe asjas, ERA.1356.2.343a, 4–4p.

RKAOo 20.06.1935 nr 420-II Voldemar Kaljumäe asjas, ärakiri ERA.852.1.2502, 42–43.

RKAOo 29.09.1935 nr 568-II Postimehe sekvestri asjas, ärakiri ERA.852.1.2250, 29–30.

RKAOo 11.10.1935 nr 539-II Martin Petersoni asjas, ERA.1356.2.16791, 19–19p.

RKAOo 18.12.1936 nr 346-I Eestimaa Ühiskasulise Seltsi asjas, ärakiri ERA.1356.2.113 (pagineerimata).

RKAOo 1937 nr 226-I, Õigus nr 6 (1937), 285 (väljavõte).

RKAOo 17.02.1938 nr 192-II Jaan Tõnissoni esinemise asjas, ärakiri ERA.852.2.32, 9–10.

RKAOo 30.11.1939 nr 177-I Artur Vaski asjas, ERA.1356.2.16480, 16–17.

RKAOo 21.03.1939 nr 165-II Tungla asjas, ERA.1356.2.345, 20–21p.

Riigikohtu kriminaalosakonna lahendid

- RKKOo 02/09.10.1920 Artur Schmidt süüasjas, 1920. aasta Riigikohtu otsused (nr 78), 1921, 129–31.
- RKKOo 05.05.1923 Jüri Voldrati süüasjas, 1923. aasta Riigikohtu otsused (nr 84), 1924, 159–60.
- RKKOo 24.01.1925 Johan Rebase süüasjas, 1925. aasta Riigikohtu otsused (nr 86), 1926, 154.
- RKKOo 09.12.1925 nr 86 Robert Cheri jt süüasjas, ERA.1356.4.127, 8–9.
- RKKOo 20.03.1926 Vidrik Vähi süüasjas, 1926. aasta Riigikohtu otsused (nr 70), 1927, 126–31.
- RKKOo 19/26.05.1926 nr 243 Mihkel Martna süüasjas, 1926. aasta Riigikohtu otsused (nr 74), 1927, 135–36.
- RKKOo 11.12.1926 Anton Jürgensteini süüasjas, 1926. aasta Riigikohtu otsused (nr 80), 1927, 144–46.
- RKKOo 10.12.1927 August Raudsepa süüasjas, 1927. aasta Riigikohtu otsused (nr 81), 1928, 122–23.
- RKKOo 03.05.1934 nr 359 Villem Tiku süüasjas, ERA.1356.4.221, 7–7p.
- RKKOo 22.12.1934 nr 19 Arend Johanson jt süüasjas, ERA.1356.4.148, 20–22p.
- RKKOo 20/27.05.1936 nr 238 Balti Vennaskonna süüasjas, ERA.1356.4.122, 31–34.
- RKKOo 19.06.1936 nr 15 vabadussõjalaste II süüasjas, ERA.1356.4.141, 213–213p.

Riigikohtu tsiviilosakonna lahendid

- RKTOo 31.05.1928 nr 3 Juhan Simsivarti pärimisasjas, ERA.1356.3.76 (pagineerimata).
- RKTOo 30.10.1934 nr 1047, Aleksander Võigemast vs. Wylhuizen & Co, ERA.1356.3.100 (pagineerimata).
- RKTOo 28.10/11.11.1938 nr 172-K Marie Proosaseltsi asjas, ERA.1356.3.109 (pagineerimata).

Kohtupalati (Kohtukoja) lahendid

- Kohtupalati 16.02.1934 otsus Villem Tiku süüasjas, ERA.32.3.144, 37–38p.
- Kohtukoja 14.02.1936 otsus Balti Vennaskonna süüasjas, ERA.32.3.99, 69–77p.
- Kohtukoja 27.03.1936 otsus Saksa Klubi asjas, ERA.32.3.105, 68–82p.

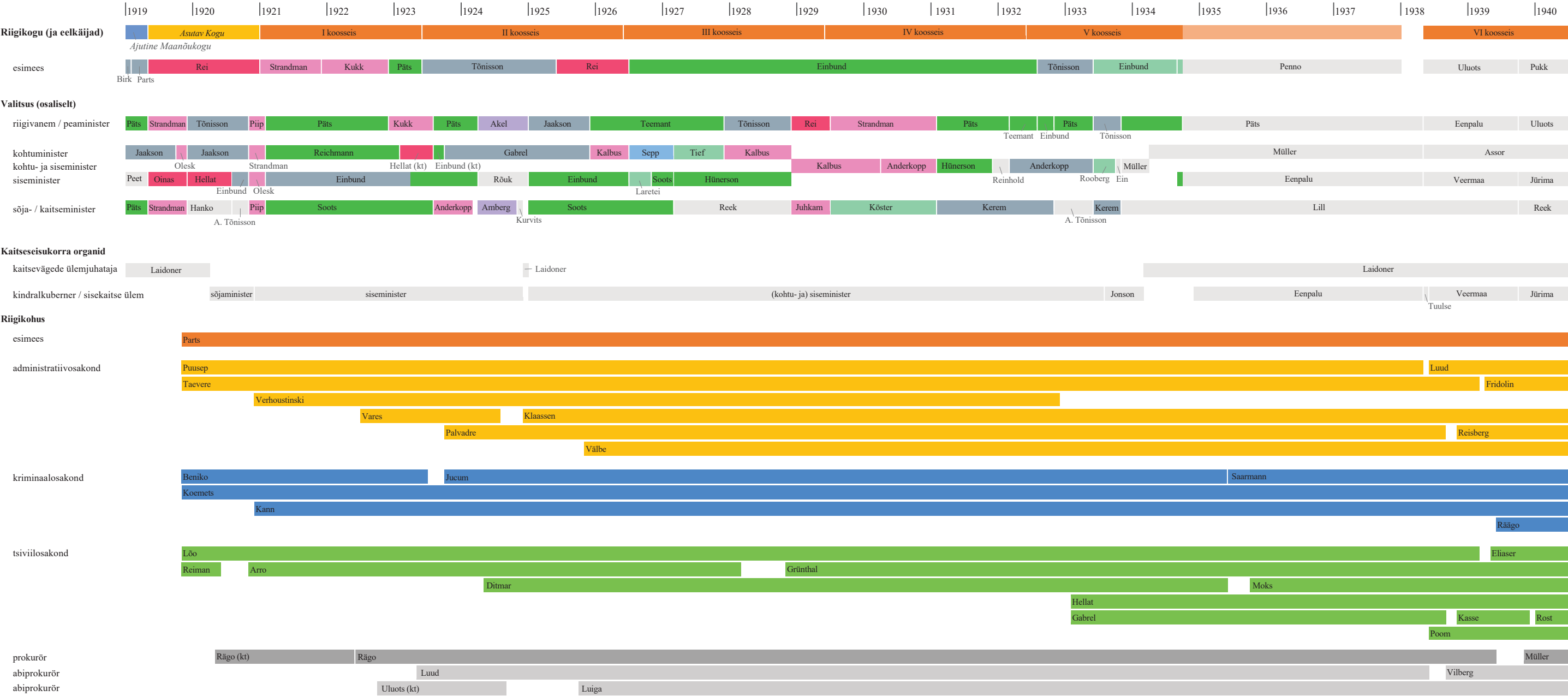
Rahukogude (ringkonnakohtute) lahendid

- Tallinna-Haapsalu rahukogu 01.12.1932 määrus Villem Tiku süüasjas, ERA.1357.3.656, II.18.
- Tallinna-Haapsalu rahukogu 01.04.1933 otsus Villem Tiku süüasjas, ERA.1357.3.656, I.44–45.
- Tallinna-Haapsalu rahukogu 29/30.11.1934 otsus Saksa Klubi süüasjas, ERA.1357.3.321, 229–235p.

LISA 1. ÕIGUSAKTIDE AJAJOON 1919–1940

	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940				
Põhikord		VAK	PS20													PS33				PS37						
Trükiasjandus	VAVm 27.04.1917 + EAVm 18.11.1918					TrS															UTrS					
Koosolekud	VHJS + VAVm 12.04.1917				KoS																UKoS					
Ühingud	VHJS + VAVm 12.04.1917						ÜLS														UÜLS					
	SRegK							ÜRegS																		
								RKKS																		
Halduskohtumenetlus	AKK																									
Kaitseseisukord	VÜKS										KSS										UKSS					
Poliitilisi põhivabadusi piiranud sundmäärused:																										
perioodiliste trükitoodete asutamise loaõue															SKÜ #9		KVÜJ #17									
perioodiliste trükitoodete eeltsensuur															SKÜ ##8/10											
perioodiliste trükitoodete vormi ja sisu ettekirjutused																	KVÜJ #16		SM #19							
mitteperioodiliste trükitoodete eeltsensuur															SKÜ ##8/10		SM #19				SM #20					
riigijuhtide teotamise keeld																			SKÜ #11							
riigivõimu ähvardamise keeld															SKÜ #7				KVÜJ #15							
koosolekust eelneva teavitamise nõue					SM #1522				SM #7																	
poliitiliste koosolekute ja meeleavalduste keeld															SKÜ #14				KVÜJ #18		SM #21					
ühingute asutamise loaõue															SKÜ #9		KVÜJ #17									
poliitiliste ühingute tegevuse seiskamine																	KVÜJ #18		SM #21							
Kaitseseisukorra ulatus																										
üleriigiline kaitseseisukord																										
„väike kaitseseisukord“																										

LISA 2. AMETIKANDJATE AJAJOON 1919–1940



LISA 3. RIIGIKOHTU ADMINISTRATIIVOSAKONNA LIIKMETE JA RIIGIKOHTU ABIPROKURÖRIDE LÜHIELULOOD

Mihkel Klaassen (24.02.1880 Taali vald, Pärnumaa – 07.03.1952 Tallinn). Talupidaja poeg. Õppis Sindi vallakoolis (1888–1892), Tori kihelkonnakoolis (1892–1896) ja Tartu Õpetajate Seminaris (1897–1901). Kooliõpetaja Vötikvere-Lilastvere vallakoolis (1901–1902), Sindi vabriku ministeeriumikoolis (1902–1903) ja Pärnu linnakoolis (1903–1908). Lõpetas 1909 eksternina Pärnu gümnaasiumi, õppis Moskva ülikooli õigusteaduskonnas (1909–1913). Eesti Üliõpilaste Seltsi liige. Vandeadvokaat Jaan Teemanti abi Tallinnas (1913), advokaat Paides (1913–1914). Mobiliseeriti 1914 esimesse maailmasõtta, teenis polgukohtu kirjutajana. Vabanes teenistusest 1917 lõpus. Kooliõpetaja Taali vallakoolis (1918), Rakvere-Paide ringkonna rahukohtunik (1919), Rakvere-Paide rahukogu esimees (1919–1922), Tartu-Võru rahukogu esimees (1922–1924), Riigikohtu liige (1924–1938), Riigikohtu administratiivosakonna esimees (1938–1940). Autasustatud Valgetähe II klassi teenetemärgiga (1939). Abikaasa (1912) Adele Vilhelmine Pessler (sündinud 1888), lapsed Virve (Reinvald; 1915–2003), Ago (1916–1979) ja Olaf-Mihkel (1929–2012). Allikad: Anepaio 2017; EAT; ERAKT; kohtuministeeriumi teenistuskiri, ERA.80.2.1602, 5–7.

Adalbert Luiga (03.08.1886 Karlova vald, Tartumaa – 19.08.1945 Tartu). Talupidaja poeg. Õppis Ropka Külitse vallakoolis ja Tartu Lange Kuusuli algkoolis, Tartu Aleksandri gümnaasiumis (lõpetas 1906), Tartu ülikooli õigusteaduskonnas (1906–1914). Eesti Üliõpilaste Seltsi liige. Mobiliseeriti 1914 esimesse maailmasõtta, õppis 1915 Pavlovi sõjakoolis, võitles 1914–1917 Galiitsia rindel. Siirdus 1917 Tartusse Eesti polku. Haapsalus kohtu-uurija kohusetäitja (1918). Osales Vabadussõjas, sai jaanuaris 1919 raskelt haavata. Tartus kohtu-uurija (1919–1920), Tartu-Võru rahukogu abiprokurör (1920–1923), Riigikohtu abiprokurör (1925–1940). Saksa okupatsiooni ajal Rakvere ringkonnakohtu prokurör. Oli gümnaasiumi ajal üks Noor-Eesti liikumise algatajaid, hiljem Noor-Eesti kirjastuse nõukogu esimees. Autasustatud Vabadusristi II liigi 3. järguga (1920) ja Valgetähe III klassi teenetemärgiga (1938). Arreteeriti aprillis 1945 NKVD poolt, suri Tartu vanglas. Abikaasa (1918) Käthe-Erika Kuusik (1889–1954), lapsed Silvester-Michael (1919–1995), Anna-Felicitas (Haage; 1921–1976); Käthe-Marlene (1922–1944) ja Virve-Ursula (Peedo; 1925–1993). Allikad: Anepaio 2017; geni.com; memoriaal.ee; TÜ toimik, EAA.402.1.15966; Riigikohtu teenistustoimik, ERA.1356.1.850; „Adalbert Luiga 50-aastane“, Postimees nr 205, 02.08.1936, 3.

Karl Luud (25.03.1882 Ulila vald, Tartumaa – 24.02.1963 Tallinn). Talupidaja poeg. Õppis Tartu gümnaasiumis (1891–1903) ja Tartu ülikooli õigusteaduskonnas (1903–1911). Eesti Üliõpilaste Seltsi liige. Postimehe toimetuses (1905–1908), vandeadvokaat Kaarel Partsi abi Tartus (1911–1914). Mobiliseeriti 1914 esimesse maailmasõtta, Saksa maal sõjavangis (1914–1918). Tartu-Võru rahukogu abiprokurör (1919–1922), Riigikohtu abiprokurör (1922–1938), Riigikohtu administratiivosakonna liige (1938–1940), Kuressaare kriminaalkohtu vanemkohtunik (1942), Kohtukoja kriminaalosakonna liige (1942–1943), EELK ülemkirikukohtu liige (1943–1944), raamatukogumetnik Tallinnas (1944). Autasustatud Valgetähe III klassi teenetemärgiga (1938). Arreteeriti oktoobris

1944, jaanuaris 1945 mõistis NKVD tribunal Saksa okupatsiooni ajal kohtunikuna töötamise eest karistuseks 10 aastat vangistust ja 5 aastat asumist. Naasis 1955 Eestisse. Abikaasa (1912) Alvine Unt (1875–1959), lapsed Kaja (Russow; 1913–1992) ja Kaljo Peeter (1914–1957). Allikad: Anepaio 2017; geni.com; memoriaal.ee; [Eesti biograafiline andmebaas ISIK](#); TÜ toimikud, EAA.402.1.15951 ja EAA.402.1.15952; kohtuministeeriumi teenistustoimik, ERA.76.5.201; NKVD juurdlustoimik, ERAF.129SM.1.6874; „Karl Luud 50-aastane“, Postimees nr 73, 26.03.1932, 5; Postimees 1909.

Anton Palvadre (25.03.1886 Sangaste vald, Valgamaa – 16.01.1942 Sosva laager, Sverdlovski oblast, Venemaa). Talupidaja poeg. Õppis Karula kihelkonnakoolis (1893–1896), Riia Vaimulikus Koolis ja Riia Vaimulikus Seminaris (1896–1906) ning Tartu ülikooli õigusteaduskonnas (1906–1911). Üliõpilasseltsi Ühendus asutajaliige. Viibis 1908 kaheksa kuud vangis 1905. aastal peetud kõne eest. Vandeadvokaat Karl (Kaarel) Baarsi abi Valgas (1911–1912), vandeadvokaat Otto Strandmani abi Tallinnas (1912–1913). Sõjaväeteenistus Tallinnas ja Kozlovis (Mitsurinsk), Tambovi kubermangus (1913–1914). Mobiliseeriti 1914 esimesse maailmasõtta, võitles Galiitsia rindel, Saksamaal sõjavangis (1915–1918). Riigikontrolli juriskonsult (1919), Otto Strandmani ja Jaan Tõnissoni valitsustes töö- ja hoolekandeminister (1919–1920). Tallinna linnavolikogu liige (1919–1923), Riigikogu esimese ja teise koosseisu liige (1920–1923), mh sotsiaaldemokraatide fraktsiooni juht, ajalehe Sotsiaaldemokraat peatoimetaja (1920–1921), ajalehe Tulevik toimetaja (1921–1923), Eesti-Läti piirikomisjoni Eesti delegatsiooni juht (1921–1923). Vandeadvokaadi abi (1920–1923) ja vandeadvokaat Tallinnas (1923), Riigikohtu administratiivosakonna liige (1923–1938), Riigikohtu abiesimees (1926–1938), Riigikohtu administratiivosakonna esimees (1938). Uue põhiseaduse eelnõu välja töötanud erikomisjoni liige (1936–1937), Rahvuskogu teise koja liige ja abiesimees (1937). Õiguskantsler (1938–1940), laki- ja värvitööstuse artelli Rubol juriskonsult (1940–1941). Autasustatud Georgi Risti IV järgu ordeni (1915), Püha Anna ordeni IV järgu teenetmärgi (1915), Püha Stanislavi III järgu ordeni (1916), Läti Kolme Tähe II klassi ordeni (1927), Kotkaristi II klassi teenetmärgi (1936) ja Valgetähe I klassi teenetmärgiga (1940). Abikaasa (1913) Gerta Ertel (1891–1976), lapsed Aime (Multanovskaja; 1925–1995) ja Lea (1929–2007). Arreteeriti juunis 1941, küüditati Venemaale. Veebruaris 1942 mõistis NKVD eritribunal surma Eesti Vabariigi Riigikogu liikme, ministri ja õiguskantslerina tegutsemise eest. Suri vangilaagris enne otsuse tegemist. Allikad: Anepaio 2017; EAT; EBL, EBLT; memoriaal.ee; [Eesti biograafiline andmebaas ISIK](#); TÜ toimikud, EAA.402.1.19971 ja EAA.2100.2.793; Riigikohtu teenistustoimik, ERA.1356.1.877; Toomas Anepaio, Anton Palvadre: Õigusehoidja (Tartu 2022).

Peeter Puusep (ka Puusepp; 21.02.1868 Õisu vald, Viljandimaa – 19.05.1949 Geislingen, Saksamaa). Talupidaja poeg. Õppis Õisu vallakoolis, Paistu kihelkonnakoolis, Pärnu Gümnaasiumis ja Moskva ülikooli õigusteaduskonnas (lõpetas 1894). Korporatsiooni Rotalia liige (1925). Riia ringkonnakohtu juures kohtuameti noorem kandidaat (1894), kohtuameti vanema kandidaadina kohtu-uuriija kohusetäitja Tartus, Põltsamaal, Kuressaares ja Pärnus (1895–1898), Bakuu ringkonnakohtu juures kohtu-uuriija kohusetäitja (1898–1899) ja rahukohtuniku kohusetäitja (1899–1900), Jerevani ringkonnakohtu juures rahukohtuniku, kohtu-uuriija ja notari kohusetäitja (1900–1902), Jekaterinodari (Krasnodari) kohturingkonnas kohtu-uuriija (1902–1903), Hersoni kohturingkonnas kohtu-uuriija (1903–1911) ja Simferoopoli ringkonnakohtu liige kriminaalosakonnas

(1911–1917). Enamliku riigipöörde järel elas oma talus Päidre külas, Viljandimaal (1917–1918). Viljandi maakonnavalitsuse esimees (1918–1919), Riigikohtu administratiivosakonna esimees (1919–1938), Valimiste Peakomitee esimees (1938–1940). Riigikogu esimese koosseisu liige Põllumeeste Kogude fraktsioonis (1920–1921), Riiginõukogu esimese koosseisu liige (1938–1940). Põgenes 1944 Saksamaale. Autasustatud Valgetähe II klassi teenetemärgiga (1938). Vallaline. Allikad: Anepaio 2017; geni.com; Riigikohtu teenistustoimik, ERA.1356.1.886; Rotalia 1981; „Peeter Puusepp“, Eesti Post nr 19, 20.05.1949, 5; Grünthal, „Peeter Puusepa mälestuseks“, Stockholms-Tidningen Eestlastele nr 123, 29.05.1949, 1.

Edgar Reisberg (01.05.1892 Keila – 21.03.1942 Irkutsk, Venemaa). Köstri poeg. Õppis Tallinnas Aleksandri Gümnaasiumis (lõpetas 1912). Sõjaväeteenistus Vene armees (1912–1913). Õppis Peterburi ülikooli õigusteaduskonnas (1913–1917). Üliõpilasseltsi Põhjala liige. Vabariigi prokuröri abi kohusetäitja (1918 ja 1919–1920), Tallinna-Haapsalu rahukogu kohtu-uurija kohusetäitja (1918–1919), Tallinna-Haapsalu rahukogu abi-prokurör (1920–1922) ja prokurör (1922–1925), Tallinna-Haapsalu rahukogu alaline liige (1925–1926), Kohtupalati liige (1926–1938), Riigikohtu administratiivosakonna liige (1938–1940), advokaat Tallinnas (1941). Autasustatud Valgetähe III klassi teenetemärgiga (1938). Arreteeriti juulis 1941, süüdistati spionaažis. Suri vanglas. Esimene abikaasa Katharine Kokk (neiuna Rumjantseva, 1893–1929), teine abikaasa (1929) Ilse Helene Raja (sündinud 1907). Allikad: Anepaio 2017; memoriaal.ee; Riigikohtu teenistustoimik, ERA.1356.1.895.

Martin Taevere (ka Mart; 31.10.1879 Olustvere vald, Viljandimaa – 15.02.1939 Tallinn). Talupidaja poeg. Õppis Olustvere kihelkonnakoolis (1888–1893), Riia Vaimulikus Koolis (1893–1897) ja Riia Vaimulikus Seminaris (1897–1903). Õigeusu köster-kooliõpetaja Viljandis (1903–1908). Õppis Tartu ülikooli õigusteaduskonnas (1906–1911). Üliõpilasseltsi Raimla liige. Võru 2. ülemtalurahvakohtu esimees (1911–1917), Tartu-Võru rahukogu rahukohtunik (1917–1918), talusulane (1918), Tartu-Võru rahukogu rahukohtunik (1918–1919), Tartu-Võru rahukogu abiesimehe kohusetäitja ja esimees (1919), Riigikohtu liige (1919–1939). Oli aktiivselt tegev maalikunstnik. Autasustatud Valgetähe II klassi teenetemärgiga (1938). Suri südameinfarkti tagajärjel. Abikaasa (1912) Alma Aliide Eber (1890–1951), poeg Martin (1917–1990), peres kasvas lapsendatud õetütar Liidia (Kalbus; 1916–1998). Allikad: Anepaio 2017; EAT; geni.com; kalmistud.ee; TÜ toimik, EAA.402.1.25699; Riigikohtu teenistustoimik, ERA.1356.1.906; „Riigikohtunik M. Taevere“, Päevaleht nr 49, 17.02.1939, 5; „Riigikohtunik M. Taevere suri“, Uus Eesti nr 47, 17.02.1939, 6.

Tõnis Vares (23.07.1859 Võisiku vald, Viljandimaa – 27.06.1925 Tallinn). Õppis Riia Vaimulikus Koolis ja Riia Vaimulikus Seminaris (1872–1882). Lõpetas 1882 eksternina Aleksandri gümnaasiumi, õppis Peterburi ülikooli õigusteaduskonnas (1882–1887). Suurtükiväes vabatahtlik (1887–1888), Tallinna prokuröri juures kohtuameti kandidaat (1888–1889), Haapsalu talurahvaasjade komissar (1889–1903), Vilniuse kindralkuberner ametnik (1903–1906), Riias talurahva põllupanga osakonnajuhataja (1906–1908), Peterburis talurahva põllupanga nõukogu liige (1908–1914), Vene Rahandusministeeriumi nõukogu liige ja Vene kaudsete maksude peavalitsuse ülema abi (1914–1917). Eesti Vabariigi rahandusministri abi (1919–1920), Jaan Tõnissoni valitsuse rahandusminister (1920), Eesti Vabariigi suursaadik Venemaal (1921–1922), Riigikohtu liige

(1922–1924), Eesti Panga direktor (1924–1925). Suri vähki. Abikaasa (1891) Eugenie (Jevgenia) Sommer (1868–1931), lapsed Maria (sündinud 1892), Tatjana (Rode; sündinud 1895) ja Georgi (sündinud 1897). Allikad: Anepaio 2017; geni.com; Riigikogu kirjavahetus seoses Tõnis Varesse Riigikohtu liikmeks valimisega, ERA.80.1.1263; Riigikohtu teenistustoimik, ERA.1356.1.921; „Eesti Panga direktor T. Vares“, Oma Maa 30.06.1925, 3.

Dmitri Verhoustinski (15.09.1863 Saadjärve vald, Tartumaa – 04.12.1932 Tartu). Õigeusu preestri poeg. Õppis G. Blumbergi progümnaasiumis Tartus, Tartu Aleksandri gümnaasiumis (1875–1883) ja Tartu ülikooli õigusteaduskonnas (1883–1889). Rakvere ülemtalurahvakohtu esimees (1889–1893), Rakvere-Paide rahukogu lisarahukohtunik (1893–1895), Viljandi-Pärnu rahukogu rahukohtunik (1895–1901), Riia ringkonnakohtu liige (1901–1918), vandeadvokaat Tartu-Võru rahukogu juures (1918–1920), Tartu linna lepituskoja esimees (1919–1920), Riigikohtu liige (1920–1932). Suri südameinfarkti tagajärjel. Abikaasa (1895) Ludmilla Lissinova (1870–1927), lapsed Dmitri (sündinud 1896), Natalie (sündinud 1897), Andrei (1900–1979) ja Konstantin (sündinud 1901). Allikad: Anepaio 2017; EAT; geni.com; TÜ toimikud, EAA.402.2.26957 ja EAA.402.2.26958; Riigikohtu teenistustoimik, ERA.1356.1.925.

Paul Välbe (28.10.1882 Olustvere v., Viljandimaa – 03.01.1942 Vjatlag, Kirovi oblast, Venemaa). Õigeusu preestri poeg. Õppis Olustvere kihelkonnakoolis, Pärnu poeglaste gümnaasiumis (1892–1896) ja Riia Nikolai gümnaasiumis (1896–1900), Varssavi ülikoolis arstiteadust (1901–1902) ja õigusteadust (1902–1905), kuid ei lõpetanud. Isa surma tõttu pooleli jäänud õpinguid jätkas Tartu ülikooli õigusteaduskonnas (1906–1907). Varssavi Kohtupalati juures noorem kohtuameti kandidaat (1907–1908) ja kriminaalosakonna sekretär (1909–1911), kohtu-uurija kohusetäitja Sedletsi, Petrokovi ja Tveri ringkonnakohtute juures (1911–1918). Tveri kubermangus Bežetski tarbijate keskühistu juriskonsult (1918–1921) ja Bežetski maakonna kriminaaljälituse juhataja (1920). Abiprokurör Tallinna-Haapsalu rahukogu ringkonnas (1921), Tallinna-Haapsalu rahukogu abiesimees (1921–1922), Kohtupalati prokurör (1922–1925), Riigikohtu liige (1925–1940). Autasustatud Valgetähe II klassi teenetemärgiga (1940). Arreteeriti detsembris 1940. Märtsis 1941 mõistis NKVD eritribunal 10 aastaks sunnitööle Eesti Vabariigis kommunistide süüasjades prokurörina tegutsemise eest. Suri vangilaagris. Esimene abikaasa (1910) Eugenie Kupke (sündinud 1889), poeg Eugen (sündinud 1914). Teine abikaasa (1920) Elisabeth (Liisa) Reimann (1889–1972). Allikad: Anepaio 2017; geni.com; memoriaal.ee; TÜ toimikud, EAA.402.1.5537 ja EAA.402.1.5538; Riigikohtu teenistustoimik, ERA.1356.1.932; NKVD juurdlustoimik, ERAF.129SM.1.5275.

LISA 4. POLIITILISTE PÕHIVABADUSTE KAASUSTE TEOREETILINE KONTROLLISKEEM

1. Kaebuse lubatavus ja menetletavus:
 - a. Kas halduskohus on pädev üldkorras (AKK § 2) või eriseaduses sätestatud alusel (erikorras) asja lahendama? Ega eriseadusega ei ole kohtu pädevus otse või kaudselt (kohustusliku vaidemenetlusega) välistatud?
 - b. Kas kaebaja subjektiivseid õigusi või huve on kaevatud haldusaktiga rikutud või kas eriseadus omistab kaebajale kaebeõiguse?
 - c. Kas tegemist on haldusasjaga (mitte tsiviil- või süüteasjaga) ehk kas on õige kohtualluvus?
 - d. Ega samas küsimuses pole käimas vaidemenetlust?
 - e. Ega kaevatud haldusakti pole kehtetuks tunnistatud või kaebusest loobutud?
 - f. Kas kaebus on esitatud tähtaegselt?
 - g. Kas kaebus on allkirjastatud, selles sisaldub selge palvepunkt, sellele on lisatud nõutavad lisad ja ära kirjad?
 - h. Kas kaebajal on protsessiteovõime ja kas kaebaja esindajal on volitus?
 - i. Kas nõutud kohtumaksud on tasutud?
2. Kaevatud haldusakti vormiline õiguspärasus:
 - a. Pädevus – kas akti andnud organ on moodustatud/ametnik volitatud õiguspäraselt? Kas organi/ametniku volitused akti andmise ajal kehtisid? Kas akt on antud haldusorgani pädevuse piires?
 - b. Menetlus – kas otsuse vastuvõtmisel on järgitud protseduuri ja tähtaegu? Kas haldusakti aluseks olevad asjaolud on piisavalt väljaselgitatud? Kas ametnik oli erapooletu? Ega akti andmisel ei viivitatud põhjendamatult?
 - c. Vorm – kas akt on vormistatud kirjalikult ja allkirjastatud? Kas akti on põhjendatud? Kas akt on adressaadile teatavaks tehtud?
3. Kaevatud haldusakti sisuline õiguspärasus:
 - a. Õigusliku aluse olemasolu
 - i. Kas kaevatud haldusakt on antud õiguslikul alusel – kas alusnorm (volitusnorm) eksisteerib?
 - ii. Kas haldusakti alusnorm akti andmise ajal formaalselt kehtis (polnud asendatud ega kehtetuks tunnistatud)?
 - iii. Kas haldusakti alusnorm akti andmise ajal materiaalselt kehtis (polnud vastuolus kõrgemalseisva normiga, sh põhiseaduse sätte ja mõttega, k.a õiguskindluse, võrdse kohtlemise jm õigusriigi põhimõtetega)?
 - b. Õiguse õige kohaldamine (sh kaalutusreeglite järgimine):
 - i. Kas alusnorm (mh selle ajaline, ruumiline ja isikuline kehtivus ning reguleerimise) on asjakohane ja rakendatav ning kas haldusorgan on alusnormi õigesti tõlgendanud (sh õigesti sisustanud määratlemata õigusmõisted)?
 - ii. Kas haldusakt on kooskõlas alusnormi eesmärgiga (sihiga)?
 - iii. Kas haldusakt on kooskõlas õigusriigi (sh õiguskindluse, võrdse kohtlemise ning sihi ja vahendi vastavuse ehk proportsionaalsuse) ja rahvavõimu (üldhuvi ülimuslikkuse ehk *salus rei publicae*) põhimõtetega?
4. Õige subsumeerimine – kas kaasuse asjaolud vastavad alusnormi koosseisule?

ELULOOKIRJELDUS

Nimi: Hannes Vallikivi
Sünniaeg: 19.02.1974
E-post: hannes.vallikivi@gmail.com

Haridus

2019–... õigusteaduse doktoriõpe, Tartu ülikool
1996–2001 õigusteaduse magistriõpe, Tartu ülikool
1992–1996 õigusteaduse bakalaureuseõpe, Tartu ülikool

Teenistuskäik

2016 –... vandeadvokaat advokaadibüroos WALLESS
2001–2016 vandeadvokaat advokaadibüroos Tark Grunte Sutkiene (varasem Tark & Co)
1996–2001 advokaat advokaadibüroos Tark & Co
1993–1996 referent Eesti Vabariigi Välisministeeriumis

Peamised uurimisvaldkonnad

Õiguse ajalugu, riigi- ja haldusõigus, inimõigused

Kuuluvus erialaorganisatsioonidesse

1996–... Eesti Advokatuur

CURRICULUM VITAE

Name: Hannes Vallikivi
Date of birth: 19.02.1974
E-mail: hannes.vallikivi@gmail.com

Education

2019–... PhD candidate, University of Tartu
1996–2001 Master of Laws, University of Tartu
1992–1996 Bachelor of Laws, University of Tartu

Career

2016 –... Attorney-at-law at WALLESS Law Firms
2001–2016 Attorney-at-law at Tark Grunte Sutkiene Law Firms (formerly Tark & Co Law Firms)
1996–2001 Assistant attorney-at-law at Tark & Co Law Firms
1993–1996 Expert at the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Estonia

Main fields of research

Legal history, constitutional and administrative law, human rights law

Professional membership

1996–... Estonian Bar Association

TEADUSTÖÖDE LOETELU

Monograafiad või nende osad

Vallikivi, Hannes. Välislepingud Eesti õigussüsteemis: 1992. a põhiseaduse alusel jõustatud välislepingute siseriiklik kehtivus ja kohaldatavus. Tallinn: Õiguskirjastus, 2001.

Teaduslikud artiklid rahvusvahelise levikuga väljaannetes

Vallikivi, Hannes. „Kodanikuõiguste peatükk Eesti 1919. aasta ajutises põhiseaduses“. *Ajalooline Ajakiri*, nr 3/4 (2019): 293–330.

Vallikivi, Hannes. „Kohtunike valiku kriteeriumid Eesti Vabariigis 1934–1940“. *Ajalooline Ajakiri*, nr 2/3 (2017), 362–398.

Muud teaduslikud artiklid

Vallikivi, Hannes. „Administrative Expulsion Cases Before the Supreme Court of Estonia 1920–1934“. *Revisiting the Limits of Freedom While Living Under Threat. Collection of Research Papers*. Vadim Mantrov (toim.), II: 135–153. Riga: University of Latvia Press, 2024.

Vallikivi, Hannes. „§ 20. [Õigus vabadusele ja isikupuutumatusel]. Kommentaarid 131–140“. *Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid*. Uno Lõhmus (peatoim.). Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2023.

Vallikivi, Hannes. „Eesti 1920. aasta põhiseaduse loojad ja nende päritolu“. *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2020*: 138–154. Tartu: Õpetatud Eesti Selts, 2022.

Vallikivi, Hannes. „Riigikohtunike ametisse nimetamise reeglid ja praktika 1919–1940“. *Riigiõiguse aastaraamat 2022*, 3:92–131. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2022.

Vallikivi, Hannes. „Õigusteaduslik arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve küsimuses 1920–1940“. *Riigiõiguse aastaraamat 2021*, 2:89–104. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2021.

Vallikivi, Hannes. „Põhiõiguste peatükk Eesti 1920. aasta põhiseaduses“. *Riigiõiguse aastaraamat 2020*. 2. trükk, 1:62–117. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2023.

Lõhmus, Uno, ja Hannes Vallikivi. „Lisandusi põhiseaduslikkuse järelevalve sünniloole Eestis“. *Juridica*, nr 6 (2020): 451–464.

Vallikivi, Hannes. „Põhiseaduse § 19 kommentaarid“. *Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne*. Ülle Madise jt (toim.). 5., parand. ja täiend. vlj.: 270–279. Tartu: Sihtasutus Iuridicum, 2020.

Vallikivi, Hannes. „Ex archivo. Vaimu ja võimu kokkupuude Tartu ülikooli õigusteaduskonnas 1936. aasta kevadel. Professor Artur-Tõeleid Kliimanni peale esitatud kaebuse menetlemine“. *Juridica*, nr 6 (2019): 435–440.

Vallikivi, Hannes. „Juristide liikumine advokatuuri, prokuratuuri ja kohtunikukonna vahel 1930. aastate teise poole Eesti Vabariigis“. *Juridica*, nr 3 (2014): 244–259.

Vallikivi, Hannes. „Põhiõiguste ja -vabaduste piiramise alused“. *Inimõigused ja nende kaitse Euroopas*. Uno Lõhmus (toim.): 181–207. Tartu: Sihtasutus Iuridicum, 2003.

- Vallikivi, Hannes. „Domestic Applicability of Customary International Law in Estonia“. *Juridica International* VII (2002): 28–38.
- Vallikivi, Hannes. „Status of International Law in the Estonian Legal System under the 1992 Constitution“. *Juridica International* VI (2001): 222–232.
- Vallikivi, Hannes. „Euroopa inimõiguste konventsiooni kasutamine Riigikohtu praktikas“. *Juridica*, nr 6 (2001): 399–406.
- Kerikmäe, Tanel ja Hannes Vallikivi. „State Continuity in the Light of Estonian Treaties Concluded before World War II“. *Juridica International* V (2000): 30–39.
- Vallikivi, Hannes. „Põhiõiguste ja -vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest“. *Juridica*, nr 5 (1997): 241–253.
- Vallikivi, Hannes. „Millal jõustus Eestis kehtiv põhiseadus?“. *Juridica*, nr 7 (1997): 348–351.

DISSERTATIONES IURIDICAE UNIVERSITATIS TARTUENSIS

1. **Херберт Линдмяз.** Управление проведением судебных экспертиз и его эффективность в уголовном судопроизводстве. Тарту, 1991.
2. **Peep Pruks.** Strafprozesse: Wissenschaftliche „Lügendetektion“. (Instrumental-diagnostik der emotionalen Spannung und ihre Anwendungsmöglichkeiten in Strafprozess). Tartu, 1991.
3. **Marju Luts.** Juhuslik ja isamaaline: F. G. v. Bunge provintsiaalõigusteadus. Tartu, 2000.
4. **Gaabriel Tavits.** Tööõiguse rakendusala määratlemine töötaja, tööandja ja töölepingu mõistete abil. Tartu, 2001.
5. **Merle Muda.** Töötajate õiguste kaitse tööandja tegevuse ümberkorraldamisel. Tartu, 2001.
6. **Margus Kingisepp.** Kahjuhüvitis postmodernses deliktiõiguses. Tartu, 2002.
7. **Vallo Olle.** Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus. Tartu, 2002.
8. **Irene Kull.** Hea usu põhimõtte kaasaegses lepinguõiguses. Tartu, 2002.
9. **Jüri Saar.** Õigusvastane käitumine alaealisena ja kriminaalsed karjäärid (Eesti 1985–1999 longituuduurimuse andmetel). Tartu, 2003.
10. **Julia Laffranque.** Kohtuniku eriarvamus. Selle võimalikkus ja vajalikkus Eesti Vabariigi Riigikohtus ja Euroopa Kohtus. Tartu, 2003.
11. **Hannes Veinla.** Ettevaatusprintsii keskonnaõiguses. Tartu, 2004.
12. **Kalev Saare.** Eraõigusliku juriidilise isiku õigussubjektsuse piiritlemine. Tartu, 2004.
13. **Meris Sillaots.** Kokkuleppemenetlus kriminaalmenetluses. Tartu, 2004.
14. **Mario Rosentau.** Õiguse olemus: sotsiaalse käitumise funktsionaalne programm. Tartu, 2004.
15. **Ants Nõmper.** Open consent – a new form of informed consent for population genetic databases. Tartu, 2005.
16. **Janno Lahe.** Süü deliktiõiguses. Tartu, 2005.
17. **Priit Pikamäe.** Tahtluse struktuur. Tahtlus kui koosseisupäraste asjaolude teadmine. Tartu, 2006.
18. **Ivo Pilving.** Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu, 2006.
19. **Karin Sein.** Ettenähtavus ja rikutud kohustuse eesmärk kui lepingulise kahjuhüvitise piiramise alused. Tartu, 2007.
20. **Mart Susi.** Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks – Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Kaitse Konventsiooni artikkel 13 Euroopa Inimõiguste Kohtu dunaamilises käsitluses. Tartu, 2008.
21. **Carri Ginter.** Application of principles of European Law in the supreme court of Estonia. Tartu, 2008.
22. **Villu Kõve.** Varaliste tehingute süsteem Eestis. Tartu, 2009.
23. **Katri Paas.** Implications of Smallness of an Economy on Merger Control. Tartu, 2009.
24. **Anneli Alekand.** Proportsionaalsuse printsiip põhiõiguste riive mõõdupuuna täitemenetluses. Tartu, 2009.

25. **Aleksei Kelli.** Developments of the Estonian Intellectual Property System to Meet the Challenges of the Knowledge-based Economy. Tartu, 2009.
26. **Merike Ristikivi.** Latin terms in the Estonian legal language: form, meaning and influences. Tartu, 2009.
27. **Mari Ann Simovart.** Lepinguvabaduse piirid riigihankes: Euroopa Liidu hankeõiguse mõju Eesti eraõigusele. Tartu, 2010.
28. **Priidu Pärna.** Korteriomanike ühisus: piiritlemine, õigusvõime, vastutus. Tartu, 2010.
29. **René Värk.** Riikide enesekaitse ja kollektiivse julgeolekusüsteemi võimalikkusest mitteriiklike terroristlike rühmituste kontekstis. Tartu, 2011.
30. **Paavo Randma.** Organisatsiooniline teovalitsemine – *täideviija täideviija taga* kontseptsioon teoorias ja selle rakendamine praktikas. Tartu, 2011.
31. **Urmas Volens.** Usaldusvastutus kui iseseisev vastutussüsteem ja selle avaldumisvormid. Tartu, 2011.
32. **Margit Vutt.** Aktsionäri derivatiivnõue kui õiguskaitsevahend ja ühingujuhtimise abinõu. Tartu, 2011.
33. **Hesi Siimets-Gross.** Das „Liv-, Est- und Curlaendische Privatrecht“ (1864/65) und das römische Recht im Baltikum. Tartu, 2011.
34. **Andres Vutt.** Legal capital rules as a measure for creditor and shareholder protection. Tartu, 2011.
35. **Eneken Tikk.** Comprehensive legal approach to cyber security. Tartu, 2011.
36. **Silvia Kaugia.** Õigusteadvuse olemus ja arengudeterminandid. Tartu, 2011.
37. **Kadri Siibak.** Pangandussüsteemi usaldusväarsuse tagamine ja teabekohustuste määratlemine finantsteenuste lepingutes. Tartu, 2011.
38. **Signe Viimsalu.** The meaning and functioning of secondary insolvency proceedings. Tartu, 2011.
39. **Ingrid Ulst.** Balancing the rights of consumers and service providers in electronic retail lending in Estonia. Tartu, 2011.
40. **Priit Manavald.** Maksejõuetusõigusliku regulatsiooni valikuvõimaluste majanduslik põhjendamine. Tartu, 2011, 193 lk.
41. **Anneli Soo.** Remedies against ineffectiveness of defense counsel. Judicial supervision over the performance of defense counsel in Estonian criminal proceedings. Tartu, 2011, 282 p.
42. **Arnold Sinisalu.** Mõjutustegevuse piirid rahvusvahelises õiguses. Tartu, 2012, 277 lk.
43. **Kaspar Lind.** Käibemaksupettused ja nende tõkestamine. Tartu, 2012, 155 lk.
44. **Berit Aaviksoo.** Riigi otsustusruumi ahenemine: kodakondsus nüüdisaegses Euroopas. Tartu, 2013, 368 lk.
45. **Kai Kullerkupp.** Vallasomandi üleandmine. Õigusdogmaatiline raamistik ja kujundusvõimalused. Tartu, 2013, 398 lk.
46. **Iko Nõmm.** Käibekohustuse rikkumisel põhinev deliktiõiguslik vastutus. Tartu, 2013, 212 lk.
47. **Piia Kalamees.** Hinna alandamine õiguskaitsevahendite süsteemis. Tartu, 2013, 232 lk.
48. **Irina Nossova.** Russia's international legal claims in its adjacent seas: the realm of sea as extension of Sovereignty. Tartu, 2013, 205 p.
49. **Age Värv.** Kulutuste kondiktioon: teise isiku esemele tehtud kulutuste hüvitamine alusetu rikastumise õiguses. Tartu, 2013, 273 lk.

50. **Elise Vasamäe.** Autoriõiguste ja autoriõigusega kaasnevate õiguste jätkusuutlik kollektiivne teostamine. Tartu, 2014, 308 lk.
51. **Marko Kairjak.** Keerukuse redutseerimine Eesti õiguses karistusseadustiku § 217² objektiivse koosseisu relatiivsete õigusmõistete sisustamise näitel. Tartu, 2015, 179 lk.
52. **Kadi Pärnits.** Kollektiivlepingu roll ja regulatsioon nüüdisaegsetes töösuhetes. Tartu, 2015, 179 lk.
53. **Leonid Tolstov.** Tort liability of the director to company's creditors. Tartu, 2015, 169 p.
54. **Janar Jäätma.** Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhi-seadusega. Tartu, 2015, 242 lk.
55. **Katre Luhamaa.** Universal Human Rights in National Contexts: Application of International Rights of the Child in Estonia, Finland and Russia. Tartu, 2015, 217 p.
56. **Mait Laaring.** Eesti korrakaitseõigus ohuennetusõigusena. Tartu, 2015, 267 lk.
57. **Priit Kama.** Valduse ja kohtuliku registri kande publitsiteet Eesti eraõiguses. Tartu, 2016, 194 lk.
58. **Kristel Degener.** Abikaasade vara juurdekasvu tasaarvestuse varasuhe. Tartu, 2016, 242 lk.
59. **Olavi-Jüri Luik.** The application of principles of European insurance contract law to policyholders of the Baltic states: A measure for the protection of policy-holders. Tartu, 2016, 228 p.
60. **Kaido Künnapas.** Maksukohustuse täitmise preventiivne tagamine enne maksu-kohustuse tuvastamist: ettevaatuspõhimõtte maksumenetluses. Tartu, 2016, 388 lk.
61. **Eve Fink.** Õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte eeldused ja piirid Euroopa liidu õiguses. Tartu, 2016, 245 lk.
62. **Arsi Pavelts.** Kahju hüvitamise nõue täitmise asemel ostja õiguste näitel. Tartu, 2017, 414 lk.
63. **Anna-Maria Osula.** Remote search and seizure of extraterritorial data. Tartu, 2017, 219 p.
64. **Alexander Lott.** The Estonian straits. Exceptions to the strait regime of innocent or transit passage. Tartu, 2017, 259 p.
65. **Dina Sõritsa.** The Health-care Provider's Civil Liability in Cases of Prenatal Damages. Tartu, 2017, 365 p.
66. **Einar Vene.** Ajaline faktor halduskohtumenetluses tühistamis- ja kohustamiskaebuse lahendamist ning rahuldamist mõjutava tegurina. Tartu, 2017, 294 lk.
67. **Laura Feldmanis.** Süüteo katkestest loobumise instituudi põhjendus ja kohaldatavuse piirid kuritegelikule eeltegevusele. Tartu, 2017, 292 lk.
68. **Margit Piirman.** Inimese pluripotentsete tüvirakkudega seotud leiutiste patentimise piirangud vastuolu tõttu avaliku korra ja moraalsega (Eesti patendiõiguse näitel). Tartu, 2018, 246 lk.
69. **Kerttu Mäger.** The Taming of the Shrew: Understanding the Impact of the Council of Europe's Human Rights Standards on the State Practice of Russia. Tartu, 2018, 305 p.
70. **Tambet Grauberg.** Õiguse kuritarvitamise keelamise põhimõtte: Euroopa Kohtu seisukohtade mõju liikmesriigi maksuõigusele. Tartu, 2018, 277 lk.
71. **Maarja Torga.** The Conflict of Conflict Rules – the Relationship between European Regulations on Private International Law and Estonian Legal Assistance Treaties Concluded with Third States. Tartu, 2019, 252 p.

72. **Liina Reisberg.** Semiotic model for the interpretation of undefined legal concepts and filling legal gaps. Tartu, 2019, 232 p.
73. **Mari Schihalejev.** Debtor-Related Creditors' Claims in Insolvency Proceedings. Tartu, 2019, 137 p.
74. **Ragne Piir.** Mandatory Norms in the Context of Estonian and European International Contract Law: The Examples of Consumers and Posted Workers. Tartu, 2019, 117 p.
75. **Madis Ernits.** Constitution as a system. Tartu, 2019, 201 p.
76. **Kärt Pormeister.** Transparency in relation to the data subject in genetic research – an analysis on the example of Estonia. Tartu, 2019, 184 p.
77. **Annika Talmar.** Ensuring respect for International Humanitarian Law 70 years after the adoption of the Geneva Conventions of 1949. Tartu, 2020, 286 p.
78. **Liliia Oprysk.** Reconciling the Material and Immaterial Dissemination Rights in the Light of the Developments under the EU Copyright *Acquis*. Tartu, 2020, 397 p.
79. **Katrin Sepp.** Legal Arrangements in Estonian Law Similar to Family Trusts. Tartu, 2020, 163 p.
80. **Taivo Liivak.** Tort Liability for Damage Caused by Self-driving Vehicles under Estonian Law. Tartu, 2020, 206 p.
81. **Anne Veerpalu.** Regulatory challenges to the use of distributed ledger technology: Analysis of the compliance of existing regulation with the principles of technology neutrality and functional equivalence. Tartu, 2021, 365 p.
82. **Maren Krimmer.** Protecting Property Rights through International Treaties but With Constitutional Brakes: The Case of Contemporary Russia. Tartu, 2021, 153 p.
83. **Seili Suder.** Protection of employee privacy in the digital workplace. Tartu, 2021, 247 p.
84. **Tiina Mikk.** Päritavuse kriteeriumid ja päritavuse välistamise võimalused digitaalse pärandi kontekstis e-konto näitel. Tartu, 2021, 387 lk.
85. **Märt Maarand.** Credit institution's limited rights for appealing the recovery and resolution measures in the European Union laws. Tartu, 2022, 159 p.
86. **Pierre Thévenin.** Soviet and Russian Approach to the Law of the Sea: Liberalism and Local Resistance. Tartu, 2022, 296 p.
87. **Annemari Õunpuu.** Kommerts pant ettevõtja vallasvarale. Tartu, 2023, 495 lk.
88. **Kadri Härginen.** Due Diligence Obligations of a Contracting Authority Under the EU Public Procurement Law. Tartu, 2023, 180 p.
89. **Artur Simonyan.** Regional International Law in Eurasia. Tartu, 2024, 307 p.
90. **Sevanna Poghosyan.** Soviet and Russian approaches to democracy in international law. Tartu, 2024, 221 p.
91. **Maris Vutt.** Legal Opportunities for Using Digital Solutions in Decision-Making for a Limited Liability Company. Tartu, 2024, 180 p.
92. **Liva Rudzite-Celmina.** Creations Involving Artificial Intelligence Under the European Patent Convention: Legal Implications and Potential Solutions. Tartu, 2025, 254 p.