

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Jaana Lindmets

**VENE KEISRIRIIGI ÕIGUS KUI EESTI VABARIIGI ALGUSAEGADE
ERIOLUKORRAÕIGUS JA 1930. AASTA KAITSESEISUKORRA SEADUSE EESKUJU**

Magistritöö

Juhendajad:
professor *dr. iur.* Marju Luts-Sootak
dotsent *dr. iur.* Hesi Siimets-Gross
mag. iur. Hannes Vallikivi

Tartu
2020

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Eriolukorra õigus Eesti Vabariigis Vene impeeriumi seaduste alusel.....	12
1.1. Vene impeeriumi eriolukorraõiguse kujunemine ja kehtivus Eesti territooriumil Vene impeeriumi ajal	12
1.2. Eriolukorra õiguslik alus Eesti Vabariigi iseseisvumise järel.....	15
1.3. Eriolukorraõiguse konstitutsiooniline alus Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseaduses	19
1.4. Vene sõjaseisukorraõigus Eesti kaitseseisukorraõigusena.....	22
1.4.1. Kaitseseisukorra normatiivne alus	22
1.4.2. Kaitseseisukorra kehtestamise ja lõpetamise kord	24
1.4.2.1. Sõjaseisukorra kehtestamise kord Vene õiguse järgi	24
1.4.2.2. Kaaseagsed debatil sõjaseisukorra kehtimise kooskõlast Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseadusega.....	24
1.4.2.3. Kaitseseisukorra väljakuulutamise otsuse formaalsed nõuded.....	28
1.4.2.4. Kaitseseisukorra kinnitamise kord Riigikogus	30
1.4.2.5. Kaitseseisukorra lõpetamine enne tähtaega.....	33
1.4.3. Piirangumeetmed.....	34
1.4.3.1. Piirangumeetmed Vene õiguse järgi.....	34
1.4.3.2. Väljasaatmine	36
1.4.3.3. Omandi sekvestreerimine ja arestimine.....	39
1.4.3.4. Trükivabaduse piirangud	41
1.4.4. Erakorralised kohtud Eestis ja nende pädevuses olevad süüteod Vene õiguse järgi ...	44
1.4.5. Kaebeõiguse võimalikkus kindralkuberneris/siseministri tegevuse peale.....	49
2. Eesti kaitseseisukorra seaduse väljatöötamine	53
2.1. 1922. aasta kaitseseisukorra seaduse eelnõu menetlemine	53
2.1.1. Eelnõu seletuskiri ning menetluse käik Riigikogu komisjonis ja täiskogus	53
2.1.2. Eriolukorra kehtestamise alus ja kord	55
2.1.3. Piirangumeetmed.....	58
2.1.4. Omavalitsuste ametnike tagandamine	61
2.1.5. Sõjakohtud.....	63
2.1.6. Kaebeõigus sõjavägede ülemjuhataja ja siseministri tegevuse peale.....	68

2.1.7. Üldise kubermanguseaduse § 23 lisa kaitseseisukorra seaduse eelnõu eeskujuna.....	70
2.2. Kaitseseisukorra seaduse eelnõude menetlemine alates 1928. aastast.....	72
2.2.1. Eelnõude menetlemise käik Riigikogus	72
2.2.2. Kaitseseisukorra kehtestamise alus ja kord.....	74
2.2.3. Piirangumeetmed.....	77
2.2.4. Administratiivse kinnipidamise kestus.....	80
2.2.5. Omavalitsuste ametnike tagandamine	80
2.2.6. Sõjakohtud ja seadusele tagasiulatuva jõu andmine	82
2.2.7. Kaitsevägede ülemjuhataja seadusväliste korralduste tegemise õigus.....	87
2.2.8. Kaebeõigus kaitsevägede ülemjuhataja ja sisekaitse ülema tegevuse peale	89
3. 1930. aasta kaitseseisukorra seaduse sarnasused ja erinevused võrreldes üldise kubermanguseaduse § 23 lisaga	91
3.1. Kaitseseisukorra kehtestamise kord ja alused.....	91
3.2. Piirangumeetmed	93
3.3. Ametnike vallandamine	95
3.4. Sõjakohtud	96
3.5. Kaebeõigus.....	98
Kokkuvõte	100
Влияние законов Российской империи на чрезвычайное положение в начальные годы Эстонской Республики и на Закон о чрезвычайном положении 1930 года. Резюме.....	106
Kasutatud allikad	114

Sissejuhatus

Pingelistes olukordades ja erakorraliste sündmuste puhul võib ohu tase riigis või selle osades olla vahel selline, et kehtivad õigusnormid muutuvad ebaefektiivseteks ja probleemi kõrvaldamine tavaliste vahenditega on võimatu. Sellistel puhkudel rakendatakse eriolukorra abinõusid. Eriolukord on seadustes sätestatud erandlik kord. Eriolukorraga võib kaasnedä terve rida erakorralisi põhiõiguste kitsendusi; võidakse muuta riigioranite pädevust ja funktsioone, anda erivolitusi ja luua erakorralisi riigioraniteid.¹

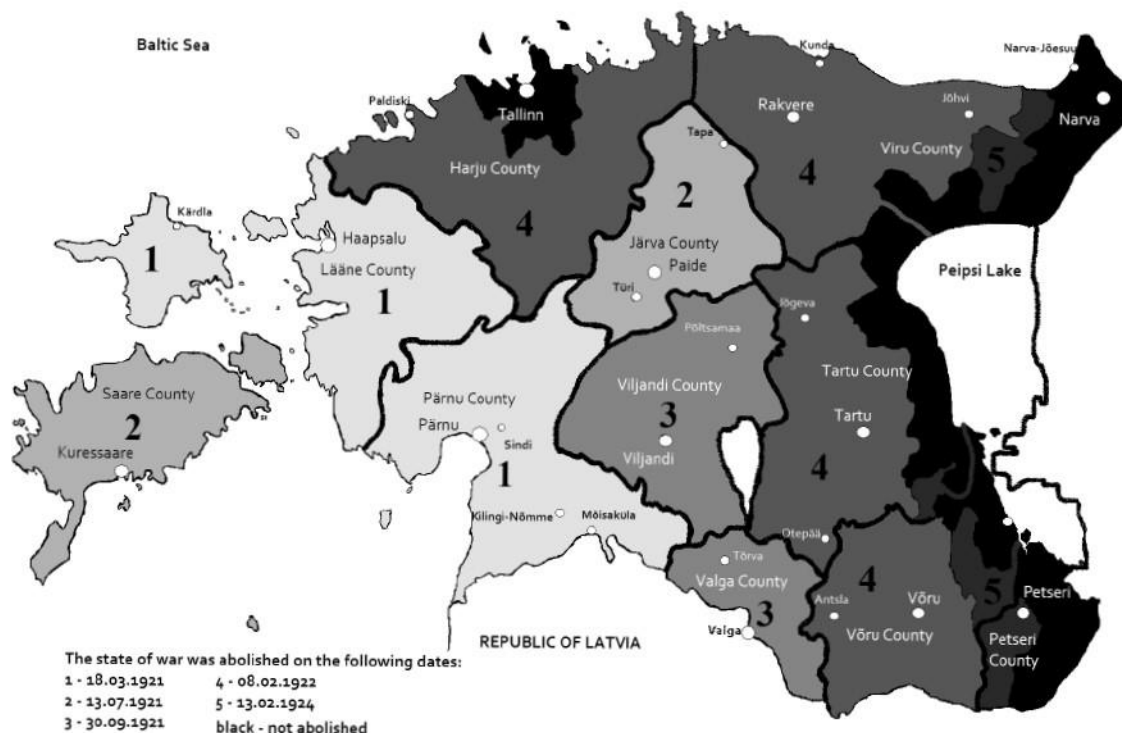
29. novembril 1918. aastal kuulutati Eesti Vabariigis seoses Vabadussõja algusega välja sõjaseisukord ja sundmobilisatsioon.² Vabadussõda lõppes 2. veebruaril 1920. aastal Tartu rahulepinguga ning alates 1921. aasta algusest hakati sõjaseisukorda maakondade kaupa kaotama (vt joonist 1). Pärast 1924. aasta 13. veebruari kehtis kaitseseisukord veel Tallinnas, Nõmmel, Tartumaa Peipsi-äärsetes valdades, Virumaa idaosas ja Narvas, Petseris ning Võru maakonnas Venemaa piiri äärsetes valdades, lisaks kogu Eesti alal laia- ja kitsarööpmelise raudtee territooriumil. 1. detsembri 1924. aasta kommunistide riigipöördekatse tõttu ja järel taaskehtestatud üleriigiline kaitseseisukord kaotati üleriigilisena 1926. aastal, kuid see jäi kehtima raudteel, Tallinnas, Nõmmel, Narvas ja Petseris, Mustvee, Narva-Jõesuu, Kallaste ja Võõpsu alevites ning reas Harjumaa, Virumaa, Tartumaa, Võrumaa ja Petserimaa valdades. Osalise kaitseseisukorra kehtivust pikendas Vabariigi Valitsus edaspidi regulaarselt poole aasta või aasta kaupa 1931. aasta aprillini.³ Ka pärast seda kehtis kaitseseisukord edasi, kuid see jääb käesolevas töös käsitletavast perioodist välja. Niisiis kehtis riigi julgeoleku kaitseks rakendatud kaitseseisukord Eestis kas teatud piirkondades või riigis tervikuna kogu esimese iseseisvusperioodi. Kaitseseisukorras piirati oluliselt inimeste õigusi ja vabadusi, põhjendades seda üldiselt sõjaohuga või ohuga riiklikule julgeolekule.

¹ Truuväli, E.-J. (koost.). Põhiseaduse teel. Tallinn: Iloprint, 2008, lk 125, koostaja kommentaar 24 - dok. nr. 27 – Asutava Kogu poolt 15. juunil 1920. a. vastuvõetud Eesti Vabariigi Põhiseadus.

² Ajutise Valitsuse koosolekute protokollid. 11.11.1918–31.12.1918. Rahvusarhiiv (edaspidi „RA“), ERA.31.1.9, 1 44.

³ Kenkmann, P. „Universaalne valitsemisvahend“: kaitseseisukord Eesti Vabariigis aastatel 1938–1940. – Tuna 2018, nr 1, lk 23; Kaasik, P. Kaitseseisukord ja selle rakendamine okupatsioonivõimu teenistusse. Tarvel, E. (peatoim). Sõja ja rahu vahel. II, Esimene punane aasta. Tallinn: S-Keskus, 2010, lk 187-188.

Joonis 1. Sõjaseisukorra tühistamine kuni 1924. aasta detsembrimässuni.



Allikas: Military Penal Law – not only for Military Personnel: Developments in Estonian Penal Law after the First World War, lk 272. Autor: Marin Sedman.

Eesti Vabariigi esimene põhiseadus (PS) võeti vastu 15. juunil 1920. aastal.⁴ Põhiseaduse § 1 sätestas: „Eesti on iseseisev, rippumatu vabariik, kus riigivõim on rahva käes.“ Niisiis oli üheks Eesti Vabariigi aluspõhimõtteks demokraatia põhimõte.⁵ Põhiseaduse olulisimaks ja ka Lääne-Euroopa mõistes märkimisväärsimaks osaks selle liberaalsuse tõttu oli põhiõiguste kataloog, mis asus põhiseaduse II peatükis ja mis oli välja toodud §-des 6-26.⁶ Õiguste kitsendamiseks kaitseseisukorra ajal andis põhiseadusliku aluse PS § 26, mille lg 1 kohaselt laienesid erakorralised piirangud eranditult kõigile vabadustele ja põhiõigustele, mis olid sätestatud põhiseaduse II peatükis.

Pärast Eesti Vabariigi väljakuulutamist 1918. aastal ei jõutud kohe Eestis õiguskorda ümber kujundama hakata, sest järgnes Saksa okupatsioon. 19. novembril 1918. aastal võttis Ajutine

⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RT, 09.08.1920, 113/114, 243.

⁵ Valge, J. Eesti parlament 1917-1940. Poliitiline ajalugu. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu, 2019, lk 151.

⁶ Luts-Sootak, M; Siimets-Gross, H. Eesti õiguse 100 aastat. Tallinn: Post Factum, 2019, lk 13.

Valitsus vastu seaduse ülemineku aja kohta,⁷ mille eesmärk oli kaose vähendamine seoses uue valitsemiskorra sisseseadmisega. Põhimõtteliselt jäeti kehtima Vene impeeriumi aegsed seadused. Üheks õigusaktide koguks, mille teatud osad jäid kehtima, oli ka Vene impeeriumi seaduste kogu (*Свод законов Российской империи*; siin edaspidi: VSK).

Kuigi juba 1922. aastal oli Riigikogu üldkomisjonis arutusel kaitseseisukorra seaduse eelnõu,⁸ siis kaitseseisukorra õiguslikuks aluseks Eesti Vabariigis jäid kuni 1930. aastani endiselt Vene keisririigi õigusaktid. Vene impeeriumi õigusaktide koostamisel oli küll võetud eeskujuna Kontinentaal-Euroopa õiguskordadest, kuid Vene käsitus eriolukorrast oli nendest süsteemidest erinev oma äärmise mitmekesisuse poolest ning ka seetõttu, et administratiivvõimule olid antud mujal tavapärasest palju laiemad võimupiirid.⁹ Seda põhjendati *raison d'état* doktriiniga, mille sisu seisneb riiklike huvide seadmises isikuvabadustest kõrgemale. Sisuliselt andsid Vene seadused administratiivorganitele laiad võimuvolitused, millega ei piiratud isiku- ja kodanikevabadusi üksnes ajutiselt, vaid mis võimaldasid ignoreerida enamust kodanike õigustest, põhjendades seda rahu säilitamisega riigis.¹⁰ Niisiis oli tegemist küllaltki ebademokraatlike seadustega.

Peeter Kenkmann on märkinud, et ehkki 1930. aastal Riigikogu poolt vastu võetud kaitseseisukorra seadus võimaldas kaitseseisukorra kehtivuse ajal ja kehtivuse piirkonnas kodanike põhiõigusi märkimisväärselt piirata, kasutati seadusest tulenevaid meetmeid resoluutselt üksnes kommunistide vastu võitlemiseks ning nende mõju ülejäänud ühiskonnale oli väike.¹¹ On siiski küsitav, kas kaitseseisukorra kehtimine sisuliselt kogu Eesti Vabariigi esimese iseseisvuse perioodi, täitevvõimule erakorraliste volituste andmine ning kodanike põhiõiguste ja -vabaduste piiramise võimaldamine oli ikka kooskõlas demokraatia ja õigusriikluse põhimõtetega. Viimased olid PS järgi Eesti Vabariigi aluspõhimõtted. Peeter Kaasik on seisukohal, et rahu ajal kehtinud kaitseseisukorra kitsendused ei jätnud mõju avaldamata kogu avalikule elule ning said saatuslikuks okupatsiooni ja anneksiooni teostamise päevadel.¹² Kaasaegne õigusteadlane ja haldusõiguse professor Artur-Tõeleid Kliimann leidis, et ka kaitseseisukorra ajal peavad õigus- ja

⁷ Ajutised administratiivseadused. – RT, nr 1, 27.11.1918, seadus ülemineku aja kohta.

⁸ Vt käesoleva magistr töö ptk. 2.1.1.

⁹ Maddison, E. Erakorralisest seisukorrast. III osa. – Eesti Politseileht. 10.03.1923, nr 10/11, lk 134.

¹⁰ Козинникова, Е. Исключительное положение как чрезвычайный правовой режим (опыт анализа нормативных актов и работ полицейстов Российской империи конца XIX – начала XX века). – Genesis: исторические исследования 2017, nr 11, lk 87-95. - https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=22543 (11.03.2020).

¹¹ Kenkmann, lk 23.

¹² Kaasik, lk 187.

kohturiigi põhimõtted kehtima jääma, sest vaid õigus ja õiglus saavad tagada edu julgeoleku sfääris. Kliimann lisas, et kaitseseisukorra ajal aset leidvad õiguste kitsendused võivad mõjuda ühiskonnale represserivalt ja häälestada riigivõimu vastaseks tegevuseks, mis oleks täiesti vastupidine kaitseseisukorra kehtestamise eesmärgile.¹³ „Ka erakorralises tegevuses jääb mõõtuandvaks ikkagi põhiseadus ja temast deriveeritav õigus,“ oli Kliimanni selge seisukoht.¹⁴ Ka Vene tänapäevases õigusteaduses on avaldatud arvamust, et pikaajaline eriolukorra rakendamine äärmuslike poliitiliste gruppide neutraliseerimiseks ja poliitiliseks profülaktikaks ei ole kuigi efektiivne. Laiad võimuvolitused muudavad pikka aega kestnud eriolukorra hoopis represserivaks vahendiks, mis mõjub negatiivselt ühiskondlik-poliitilisele olukorrale riigis.¹⁵

Kaitseseisukorra puhul, mis kestis Eesti Vabariigis kogu sõdadevahelise iseseisvusaja kas kogu riigis või teatud piirkondades, oli problemaatiline just see, et õiguskord võimaldas sõjaseisukorra rakendamist ka rahu ajal. Selline inimeste õiguste ja vabaduste piiramine võis olla vastuolus demokraatia põhimõttega, mis oli Eesti Vabariigi aluspõhimõtteks. Sellest tulenevalt on käesoleva töö eesmärk välja selgitada, kas Eestis 1920.-1930. aastatel kehtinud kaitseseisukorrale aluseks olevad ebademokraatlikud tsaariaegsed seadused piirasid Eesti põhiseaduses sätestatud demokraatia ja õigusriigi põhimõtete elluviimist ja kas need võisid olla eeskujuks ka Eesti enda 10. juulil 1930. aastal vastuvõetud kaitseseisukorra seaduse¹⁶ väljatöötamisel.

Selle eesmärgi saavutamiseks püütakse magistritöös leida vastused neljale põhilisele uurimisküsimusele: Milliste tsaariaegsetes seadustes sisalduvate normide alusel oli võimalik Eesti Vabariigis rakendada kaitseseisukorda? Kas tsaariaegne kaitseseisukorraõigus piiras Eesti Vabariigi põhiseadusega ette nähtud demokraatlike ja õigusriiklike põhimõtete teostamist? Kuidas põhjendati Eesti Vabariigi kaitseseisukorra seaduse väljatöötamisel normide vajalikkust, mis lubasid kitsendada põhiõigusi, ning kuivõrd arvestati seejuures eelneva praktika ja selle kitsaskohtadega? Kuidas kaitseseisukorra seaduses sätestatud põhiõiguste kitsendused suhestusid põhiseaduse ja demokraatliku riigi aluspõhimõtetega ja kui suurt rolli mängisid nende väljatöötamisel tsaariaegsed kaitseseisukorda reguleerivad seadused eeskujuna?

Seoses 1930. aasta kaitseseisukorra seaduse väljatöötamisega uuritakse seaduse koostamise etappe, mis said alguse 1922. aastal, kui Riigikogu arutas esmakordselt siseministri esitatud

¹³ Kliimann, A-T. Sisekaitse. – Õigus 1935, nr 3, lk 102.

¹⁴ Kliimann, A-T. Administratiivakti teooria. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1932, lk 172.

¹⁵ Козинникова, 87-95.

¹⁶ Kaitseseisukorra seadus. – RT, 1930, nr 61, 423.

eelnõu. Riigikogu stenogrammide ja arhiivimaterjalide pinnalt selgitatakse magistritöös välja, milliseid probleeme loodeti kaitseseisukorra seadusega lahendada ning millised diskussioonid toimusid eelnõu lahenduste ümber. Kuna Vene impeeriumi seadused kehtisid edasi, oli nende alusel võimalik kaitseseisukorra kehtestamine ka ilma Eesti oma seaduseta. Seoses sellega kerkis praktikas üles mitmeid õiguslikke küsimusi, millele üritasid vastuseid leida õigusteadlased ja kohtud. Võttes aluseks 1922. aasta kaitseseisukorra seaduse eelnõu ja sellega kaasnenud arutelud ning õiguskirjanduses ja Riigikohtus arutlust leidnud küsimused, esitas siseminister 1928. aastal Vabariigi Valitsuse kaudu Riigikogule uue kaitseseisukorra seaduse eelnõu, mille menetlemine lõppes 1930. aasta 10. juulil seaduse vastuvõtmisega. 1930. aasta seaduse väljatöötamise protsessi puhul on eelkõige olulised Riigikogus ja selle komisjonides peetud koosolekud, mille protokollidest selgub, millistel kaalutlustel seaduse lõplik redaktsioon kujunes just selliseks, nagu see vastu võeti. Töös on põhitähelepanu suunatud diskussioonidele, mis puudutasid kaitseseisukorra instituudile omaseid norme: kaitseseisukorra kehtestamise alus ja kord, piirangumeetmed, piirangumeetmete kaevatavus, tsiviilisikute süütegude allutamine sõjakohtule.

Magistriöö uurimisallikad on enamasti 1917.-1930. aastate Eesti Ajutise Valitsuse, Asutava Kogu, Vabariigi Valitsuse, Riigikogu komisjonide ja täiskogu ning Vabariigi Valitsuse poolt antud õigusaktid ja nende ettevalmistusmaterjalid: istungite protokollid, stenogrammid, seaduste eelnõud. Rahvusarhiivis säilitatavad Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseaduse väljatöötamist puudutavad ajutise põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid, põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid, Asutava Kogu IV istungjärgu protokollid (RA, ERA fond 15) on digitaalsel kujul kättesaadavad Arhiivi infosüsteemi AIS kaudu digiteeritud arhiiviallikate kogust SAAGA. Eesti Ajutise Valitsuse poolt vastu võetud ajutised administratiivseadused ning Asutava Kogu poolt vastu võetud Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord on ilmunud Riigi Teatajas ning on kättesaadavad e-arhiivis Digar. 1922. ja 1928. aastal Riigikogule siseministri poolt esitatud kaitseseisukorra seaduse eelnõud ning Vabariigi Valitsuse otsused kaitseseisukorra kohta (RA, ERA fond 31) on samuti digitaalsel kujul kättesaadavad Arhiivi infosüsteemi AIS kaudu digiteeritud arhiiviallikate kogust SAAGA. I Riigikogu koosseisu üldkomisjoni koosolekute protokollid, III Riigikogu koosseisu riigikaitse komisjoni koosolekute protokollid, 1922. aastal esitatud kaitseseisukorra seaduse I Riigikogu koosseisu ja 1928. aastal III ja IV Riigikogu koosseisule esitatud kaitseseisukorra seaduse materjalid (RA, ERA fond 80) asukohaga Rahvusarhiivi Tallinna osakonnas ei ole digiteeritud ning säilikutega saab tutvuda kohapeal. Töös kasutatud I, III ja IV Riigikogu koosseisu täiskogu protokollid on kättesaadavad e-arhiivis Digar.

Teine oluline allikate grupp on Riigikohtu lahendid, mis olid seotud kaitseseisukorra ja selle rakendamisega Eesti kaitseseisukorra seaduse eelsel ajal ehk aastatel 1920-1931. Nende uurimise eesmärgiks oli välja selgitada, millised õiguslikud probleemid kerkisid kaitseseisukorda puudutavate veneaegsete seaduste rakendamisel Eestis. Töös on kasutatud Riigikohtu avaldatud otsuseid, mis olid koondatud aastate kaupa kogumikesse. Kogumikud olid ajakirja Õigus lisad. Need avaldatud kogumikud ei peegelda Riigikohtu kogu praktikat, sest sinna koondati vaid tähtsaimad otsused. Seega võib Riigikohtu avaldamata otsuste hulgas olla veelgi kaitseseisukorda puudutanud lahendeid. Käesoleva töö puhul on piirdumine üksnes avaldatud otsustega õigustatud, sest ainult need olid kättesaadavad ka suuremale osale kaasaegsetele poliitika ja seadusandluse kujundajatele. Iga kogumiku alguses on antud nimestikuna ülevaade Riigikohtu üldkogu, tsiviil-, administratiiv- ja kriminaalosakonna vastava aasta otsustes käsitletud seadustest ja otsustes käsitletavatest paragrahvidest. Kaitseseisukorra instituudiga seotud kohtuasjad allusid administratiivosakonnale, seega ongi kõik töös kasutatud kohtuotsused pärit administratiivosakonnast. Töös kasutatud Riigikohtu otsuste kogumikud aastatest 1920, 1925 ja 1926 on saadaval e-arhiivis Digar.

Kolmas oluline liik allikaid selle töö jaoks oli kaasaegne kirjandus, peamiselt aastatel 1923-1931 juriidilises ajakirjas Õigus, sõjandusajakirjas Sõdur ning peamiselt Eesti Politseilehes ilmunud artiklid. Eesti Politseilehest kasutatud artiklid pärinevad eelkõige juristi, Siseministeeriumi administratiivasjade peavalitsuse juhataja (1922-1926) Eugen Maddisoni (Maddisoo) sulest, ajakirjast Õigus kasutatud kaitseseisukorda puudutavate ülevaatlike artiklite autor oli sõjaväe prokurör Konstantin Trakmann (Trakman). Lisaks on kasutatud 1930. aastal välja antud Konstantin Trakmanni sõjakriminaalõiguse õpikut.

Töös on kasutatud ka hilisemat sekundaarkirjandust. Eesti Vabariigi iseseisvumise ja esimeste õigusaktide väljatöötamise ja olemuse kohta on informatiivsed eelkõige Jaak Valge teos „Eesti parlament 1917-1940. Poliitiline ajalugu“ ja Eerik-Juhan Truuvälja selgitustega dokumentide ja materjalide kogumik „Põhiseaduse teel“. Kaitseseisukorra rakendamist Eesti Vabariigis on detailsemalt kajastanud kogumiku „Sõja ja rahu“ teises köites Peeter Kaasik peatükis „Kaitseseisukord ja selle rakendamine okupatsioonivõimu teenistusse“ ning Peeter Kenkmann ajalookultuuri ajakirja Tuna artiklis „„Universaalne valitsemisvahend“: kaitseseisukord Eesti Vabariigis aastatel 1938–1940“. Kuigi nii Kaasiku kui ka Kenkmanni kirjutistes on teemaks kaitseseisukord, on mõlemad autorid seda põhjalikult kirjeldanud ja analüüsinud alates 1930. aastast ehk alates Eesti enda kaitseseisukorra seaduse vastuvõtmisest. Perioodi alates Eesti

Vabariigi iseseisvumisest kuni kaitseseisukorra seaduseni ei ole siiani keegi üksikasjalikumalt käsitlenud. Valge, Kaasiku ja Kenkmanni puhul on tegemist ajaloolastega ning spetsiifiliselt õiguslikke küsimusi kaitseseisukorra mõjust ei ole nad uurinud. Kaasik kirjeldas kaitseseisukorda ja selle alusel valitsemist Eesti Vabariigi kogu esimese iseseisvusperioodi vältel, 1918. aastast kuni 1940. aasta suveni. Vaatamata pikale uurimisperioodile on Kaasik keskendunud siiski vaid 1930. aastal vastuvõetud kaitseseisukorra seaduse ja hilisemate selle seaduse muudatuste rakendamisele. Kenkmann käsitles enda artiklis Eesti Vabariigis aastatel 1938-1940 kehtinud kaitseseisukorda. Tema eesmärgiks oli keskenduda kaitseseisukorrale kui riigijuhtimise keskele instrumendile, mis oli president Konstantin Pätsi juhitud autoritaarse valitsemiskorra aluseks. Artikli alguses antakse küll põgus ülevaade kaitseseisukorrast enne 1934. aasta riigipööret, kuid seejärel keskendutakse kaitseseisukorrale 1938. aasta põhiseaduses ja 1938. aastal vastu võetud kaitseseisukorra seaduse alusel ning edasistele sündmustele. Seega on Kenkmann küll käsitlenud kaitseseisukorra instituuti, kuid pigem selle rakendamist 1938. aastast. Mainimist väärrib ka Tartu Ülikooli õigusteaduskonna doktorandi Marin Sedmani artikkel „Military Penal Law – not only for Military Personnel: Developments in Estonian Penal Law after the First World War“ ja väljaandes *Juridica* ilmunud artikkel „Sõjakohtud ja Riigikohtu roll sõjakohtute süsteemis Eesti Vabariigi esimesel perioodil“. Esimeses artiklis käsitletakse Eesti karistusõiguse arengut Eestis pärast Esimest maailmasõda, täpsemalt sõjakaristusõigust puudutavaid õigusakte. Artiklis keskendutakse kaitseseisukorra ja kaitseseisukorra seaduse mõjule karistusõigusele, mille korral allusid ka tsiviilisikud sõjakaristusõiguse õigusnormide ja sõjakohtu alla. Teises artiklis pööratakse rõhku sõjakohtutele Eestis: käsitletakse nende liike, kohaldatavaid menetlus- ja materiaalnorme ning kaitseseisukorraga seotud erisusi sõjakohtutes asjade arutamisel. Lisaks antakse ülevaade Riigikohtu kriminaalosakonna praktikast, mis suuremal määral puudutab sõjaseisukorra ajal väljakuulutatud otsuseid. Nii mõju karistusõigusele kui ka sõjakohtud olid kaitseseisukorraga otseselt seotud, kuid vaid selle ühe aspektina.

Kaitseseisukorda on Eesti ajaloolased uurinud eelkõige alates Eesti enda kaitseseisukorra seaduse vastuvõtmisest ning on keskendunud seaduse rakendamisele. Seevastu kaitseseisukorra seaduse väljatöötamine ja sellele eelnenud tsaariaegsete seaduste alusel kaitseseisukorra rakendamine ei ole kajastust leidnud. Sedmani uurimused on piirdunud vaid osutusega kaitseseisukorra mõjule karistusõiguses.

Magistritöö on jaotatud kolmeks peatükiks. Esimene peatükk on pühendatud eriolukorra õigusele Vene impeeriumi seaduste alusel Eestis. Selles käsitletakse Vene impeeriumi eriolukorraõiguse

kujunemist ja antakse selle üldiseloostus. Seejärel käsitletakse eriolukorra õiguslikku alust iseseisvunud Eesti Vabariigis ning 1920. aasta põhiseadusest tulenevat konstitutsioonilist alust. Neljandas alapeatükis on käsitletud Vene sõjaseisukorraõiguse rakendamist Eesti kaitseseisukorraõigusena.

Töö teine peatükk keskendub siseministri poolt 1922. ja 1928. aastal Riigikogule esitatud kaitseseisukorra seaduse eelnõudele. Esimene alapeatükk on pühendatud 1922. aastal esitatud seaduseelnõule ning selle jaotamisel alapunktideks on võetud aluseks kaitseseisukorrale iseloomulikud normid, mis Riigikogu komisjonides ja täiskogus arutlust leidsid: kaitseseisukorra kehtestamise alus ja kord, piirangumeetmed ja omavalitsuste ametnike tagandamine, tsiviilisikute süütegude alluvus sõjakohtutele ning kaebeõigus sõjavägede ülemjuhataja ja siseministri tegevuse peale. Kuivõrd esimest seaduseelnõu vastu ei võetud, keskendub teise peatüki teine alapeatükk 1928. aastal Riigikogule esitatud kaitseseisukorra seaduse eelnõule. Selle alapunktid hõlmavad lisaks 1922. aasta eelnõuski arutlusel olnud kaitseseisukorra õiguse iseloomulikele joontele neid, mis tekitasid eelnõu menetlemisel enim diskussioone: administratiivse kinnipidamise kestus, kaitseseisukorra seadusele tagasiulatuva jõu andmine ja kaitsevägede ülemjuhataja õigus teha selliseid korraldusi, mis ei ole seaduses *expressis verbis* sätestatud.

Kolmandas peatükis analüüsitakse 1930. aastal vastu võetud kaitseseisukorra seadust ja selle peatüki alapeatükid jagunevad vastavalt seaduse olulisematele reguleerimisesemetele: kaitseseisukorra kehtestamise kord ja alused, piirangumeetmed, ametnike vallandamist võimaldavad sätted, tsiviilisikute allutamisevõimalus sõjakohtule ning kaebeõigus kaitsevägede ülemjuhataja ja sisekaitse ülemate tegevuse peale.

Tööd kõige enam iseloomustavad märksõnad on järgmised: erakorraline seisukord, sõjaseisukord, kaitseseisukord, põhiõigused, õigusloome.

1. Eriolukorra õigus Eesti Vabariigis Vene impeeriumi seaduste alusel

1.1. Vene impeeriumi eriolukorraõiguse kujunemine ja kehtivus Eesti territooriumil Vene impeeriumi ajal

Põhjasõja järel, alates 1710. aastast kuni 1917. aasta veebruarirevolutsioonini kuulus 1918. aastal rajatud Eesti Vabariigi ala enam kui 200 aasta vältel Vene keisririigi koosseisu. 1881. aastal võimule saanud keiser Aleksander III algas aktiivne venestamine, mis puudutas ka Balti kubermange, kus kehtis Balti erikord.

Julgeolekuga seotud õigusaktide vastuvõtmist ja elluviimist, mis leidis aset Venemaal 19. sajandi lõpus, nimetatakse vastureformiks,¹⁷ mis vastandus mitmele Aleksander II ajal algatatud modernsele reformile ja muudatusele. Ka enne vastureformi ajajärku anti välja hulk normatiivakte, mis reguleerisid erinevaid julgeolekuga seotud küsimusi: politsei tegevust, väljasaatmist, elukoha registreerimise nõuet, teatud kuriteoliikide toimepanemise eest rangemini vastutusele võtmist jpt.¹⁸ Need olid vastureformi ajajärgul vastuvõetud õigusaktidele otsesteks eelkäijateks.

Konkreetselt eriolukorra kohta käiva tervikliku õigusakti kujunemise vajaduse põhjustasid 19. sajandi lõpu - 20. sajandi alguse Venemaal mitmed ühiskondlikud ja poliitilised olukorrad: revolutsiooniline liikumine, massirahutused, poliitiliste äärmuslaste hulga suurenemine ja kriminoogensuse kasv. Murdehetk oli Aleksander II tapmine 1881. aastal, mis oli tugev ajend olukorra kontrolli alla võtmiseks ja 14. augustil 1881. aastal riigikorra ja avaliku rahu kaitse abinõude seaduse¹⁹ sünniks.²⁰ Kuivõrd ülalmainitud julgeolekut reguleerivaid õigusakte hakati

¹⁷ 1880. aastast hakkas keisririigi valitsus teostama aktiivset venestuspoliitikat impeeriumi rahvuslikel äärealadel, eeskätt Poolas, Baltimaades ja Soomes, samuti ergutati läänekubermangudes antisemitismi, mis tõukas juudi soost noori ja teisi ahistatud rahvarühmi valitsusvastasesse tegevusse. Tagamaks alalhoidlusele kindlamat sotsiaalset tuge, piirati mitmes eluvaldkonnas kõikseisuslikkuse ehk iga seisuse osalemisvõimaluse põhimõtet ja tehti taas panus vene põlisaadlile. Neid ja muid tollaseid abinõusid ongi iseloomustatud vastureformina. – Karjahärm, T, Rosenberg, T. Euroopa ja Venemaa Viini kongressist I maailmasõjani. – Andresen, A. jt. Eesti ajalugu V. Pärissorjuse kaotamisest Vabadussõjani. Tartu: Ilmamaa, 2010, lk 36-37.

¹⁸ Lähemalt: Биюшкина, Н. Источники Положения «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. – Право. Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского 2010, nr 5 (1), lk 288–289.

¹⁹ Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия, 14.8.1881. – Полное собрание законов Российской империи. Собрание (1881 - 1913), kd 1, nr 350.

²⁰ Козинникова, lk 87-95; Биюшкина, Н, lk 288–293.

vastu võtma juba 19. sajandi keskelt, siis riigikorra ja avaliku rahu kaitse abinõude seaduse puhul ei olnud tegemist murrangulise aktiga Vene impeeriumi õiguskorras, vaid eriolukorra kehtestamise seaduslik alus oli olemas juba varemgi. Kirjanduses räägitakse orgaanilisusest ja ettevaatlikust järjepidevusest ning objektiivsest vajadusest niinimetatud erakorralise iseloomuga ühiskondlike suhete ja avaliku korraga seotud õigusaktide kujundamiseks.²¹ Samuti peetakse keisririigi valitsuspoliitikas konservatiivse stabilisatsiooni poole pöördumise aluseks just 1881. aastal vastuvõetud riigikorra ja avaliku rahu kaitse abinõude seadust.²²

14. augusti 1881. aasta riigikorra ja avaliku rahu kaitse abinõude seaduses, mis sisaldu VSK XIV kõite heakorra ja julgeoleku seaduse §-des 91-120,²³ oli sätestatud kaks eriolukorra taset – kõvendatud valvekord (*положение усиленной охраны*) ja erakordne valvekord (*положение чрезвычайной охраны*).²⁴ Mõlemat iseloomustas erandlikkus ja ajutisus. Kõvendatud valvekorra võis tarvitusele võtta § 97 p 1 kohaselt, kui kuritegelik tegevus ähvardas riigikorda ja avalikku rahu või eraisikute julgeolekut ja omandit. Paragrahv 97 p 2 järgi kuulutati erakordne valvekord välja siis, kui kuritegeliku tegevuse kaudu viidi elanikud ärevasse meeleollu ning oli tarvilik kasutada edasilükkamatuid abinõusid, et kord jalule seada.²⁵ Seega seisnes kahe valvekorra erinevus ohu tasemest, mille korral neid rakendati. Seaduse §-s 101 oli määratud ka valvekordade kestus – vastavalt üks aasta kõvendatud valvekorra puhul ja kuus kuud erakordse valvekorra puhul. Kui valvekorrad olid juba kehtinud vastavalt üks aasta või kuus kuud, aga tekkis vajadus neid pikendada, pidi siseminister tegema sellekohase ettepaneku ministrite nõukogule (*совет министров*), mis pidi otsustama, pikendada valvekorda või mitte.

Paragrahv 100 kohaselt tuli lõpetada valvekordade kehtivus samas korras, nagu see oli välja kuulutatud. Valvekordade lõppemisega lõpetasid § 102 järgi kehtimise ka kõik muud nende alusel välja antud õigusaktid, näiteks määrused, mis toetasid kehtestatud valvekorda või olid välja antud selle rakendamiseks.

²¹ *Ibid*, lk 288–293; Karjahärm, Rosenberg, lk 36.

²² Karjahärm, Rosenberg, lk 36.

²³ *Устав благочиния и безопасности. – Свод законов Российской империи*, kd 16, 1916. aasta väljaanne, lk 22-31 - <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/17826-t-14-ustav-blagochiniya-i-bezopasnosti-1916#mode/inspect/page/52/zoom/6> (21.03.2020).

²⁴ Kõvendatud valvekorra ja erakordse valvekorra mõisteid on kasutanud veel näiteks 1926. aastal Riigikohus otsuses nr 32 (Riigikohtu administratiiv-osakonna 21. septembri/1. oktoobri 1926. aasta otsus nr 32. – 1926. aasta Riigikohtu otsused. „Õiguse“ väljaanne 1927, lk 52). Niisamuti on need venekeelsed mõisted tõlgitud „Eesti ajaloo“ V köites (Karjahärm, Rosenberg, lk 36), mille tõlkeversiooni ka siin magistritöös edaspidi kasutatakse. K. Trakman on kasutanud kõvendatud valvekorra ja erakorralise valvekorra mõisteid (Trakman, K. Kaitseseisukord – Õigus 1930, nr 1, lk 3), E. Maddison on kasutanud ka kõvendatud kaitseseisukorra ja ülimaldase kaitseseisukorra mõisteid (Maddison. Erakorralisest seisukorrast III, lk 135).

²⁵ Maddison. Erakorralisest seisukorrast III, lk 134-135.

Lisaks eelnevale kahele eriolukorrale, sisaldab VSK II köide üldise kubermanguseaduse (ÜKS) § 23 lisa²⁶ sätteid kolmanda, nn sõjaseisukorra kohta. Sõjaseisukord kuulutati välja selle lisa § 1 kohaselt piirkondades, millel oli suur tähtsus riiklike või sõjaliste huvide aspektist ja kus toimus sõjategevus. Seejuures oli tegemist kumulatiivsete tingimustega. Kui sõjaseisukord kuulutati välja koos mobilisatsiooniga, siis tegi seda keiser kõrgeima käsuna (*Высочайшее повеление*). Kui sõjaseisukord kuulutati välja mobilisatsiooni tagajärjena, siis kuulutas sõjaseisukorra välja sõjaväe ülemjuhataja (*главнокомандующий*) või armeeülem (*командующий армии*), kelle alluvusse piirkond kuulus (§ 2). Juhul, kui sõjaseisukorra väljakuulutamise otsuse tegi sõjaväe ülemjuhataja või armeeülem, pidi ta § 4 kohaselt sellest viivitamatult teada andma siseministrile ja Valitsevale Senatile (*Правительствующий Сенат*). Seaduse §-st 4 tuleneb, et otsuse langetas sõjaväe ülemjuhataja või armeeülem ning ei nähtu praktikast, mille kohaselt Valitsev Senat ei oleks sellise otsusega nõus olnud. Seega ei ole teada, mis juhtuks olukorras, kus sõjavägede ülemjuhataja võtaks otsuse vastu, kuid Valitsev Senat ei oleks sellega nõus. Sõjaseisukorra väljakuulutamise otsuses ei pidanud märkima konkreetset kuupäeva, millal sõjaseisukord lõppeb. Vastavalt §-le 7 lõppes sõjaseisukord samas korras, nagu see oli välja kuulutatud, kas keisri poolt kõrgeima käsuga, sõjaväe ülemjuhataja või armeeülema otsusega. Täpsemalt käsitletakse üldise kubermanguseaduse § 23 lisa sõjaseisukorra sätete olemust magistritöö alapeatükis 1.4.

Venemaal pikendati erineva taseme eriolukordi nii mitmeid kordi, et see omandas ühiskonnas nii-öelda tavapärase korra, mitte erandkorras kehtestatud abinõu staatuse. 1881-1905. aastani kehtis kõvendatud valvekord mitmes Venemaa keisririigi piirkonnas. 1901. aastast, kui hakkasid ilmuma esimesed revolutsioonilised ilmingud, kehtestati kõvendatud valvekord peaaegu kogu Vene impeeriumis, sealhulgas ka Eesti aladel. Ühiskondliku pingeseisundi süvenemise tõttu kehtestati 1905. aastal kõvendatud valvekorra asemel erakordne valvekord, mis lubas kasutada korra jaluleseadmiseks edasilükkumatuid abinõusid.²⁷

14. augustil 1881. aastal vastuvõetud riigikorra ja avaliku rahu kaitse abinõude seadus, mis sisaldas VSK XIV köites heakorra ja julgeoleku seaduse §-des 91-166, tunnistati kehtetuks 16. juulil 1917. aastal Vene Ajutise Valitsuse määrusega. Määrus ise pidi kehtima kuni Vene Asutava

²⁶ *Общее Учреждение Губернское. – Свод законов Российской империи*, kd 2, 1912. aasta väljaanne, lk 170-174. Töös on kasutatud 1912. aastal Peterburis ilmunud mitteametlikku väljaannet. Esiteks on see üks viimaseid väljaandeid ja teiseks on see kättesaadav arvutivõrgus: <http://civil.consultant.ru/reprint/books/172/170.html> (21.03.2020). Magistritöö kirjutamise ajal kehtiva erakorralise seisukorra tõttu on paber kandjal väljaanded suurelt jaolt kättesaamatud.

²⁷ Козинникова, lk 87-95.

Kogu kokkukutsumiseni.²⁸ Pikemalt käsitletakse heakorra ja julgeoleku seaduse normide kehtimist Eesti Vabariigis käesoleva töö peatükis 1.4.1.

1.2. Eriolukorra õiguslik alus Eesti Vabariigi iseseisvumise järel

1917. aasta veebruarirevolutsiooni käigus kukutati Venemaal monarhia ning võimule tuli Venemaa Ajutine Valitsus, kelle järeleandmiste tulemusena moodustati 1917. aastal Eestimaa kubermangust ja Liivimaa kubermangu põhjaosast uus Eestimaa kubermang ja saavutati Eesti rahvuslik autonoomia. Eestimaa kubermangu juhtis Venemaa Ajutise Valitsuse komissarina advokaat Jaan Poska ning kollegiaalseteks omavalitsusorganiteks pidid olema Ajutine Maanõukogu (Maapäev) ja Maavalitsus.²⁹ Seoses Eesti Vabariigi väljakuulutamise sündmuste ja iseseisvusmanifesti ettelugemisega koostas Päästekomitee 24. veebruaril 1918. aastal viis päevakäsku. Viiendaks päevakäsuks oli nimetada ametisse Eesti Ajutine Valitsus.³⁰ Seejärel algas Saksa okupatsioon ning kuivõrd alguses ei olnud okupatsioonivõim korraldatud, tegutses Eesti Ajutine Valitsus veel mõnda aega ja seejärel pidi jätkama enda tegevust põranda all.³¹ 11. novembril 1918 oli Saksa sõdurite täidesaatev komitee valmis oma võimu üle andma Eesti Maapäevale ja ka Eesti Ajutine Valitsus sai taas ametlikult kokku tulla.³² 19. novembril 1918. aastal võttis Ajutine Valitsus vastu seaduse ülemineku aja kohta, mille eesmärgiks oli kaose vähendamine seoses uue valitsemiskorra tekkimisega. Seadus määras ära varasema õigusliku baasi kehtivuse piirid ja tingimused ning tagas selle, et ametiasutused ja ametnikud tegutseksid võimalikult järjepidevalt ja professionaalselt.³³

Üleminekuaja seaduse p 2 sätestas: „Kuni uute seaduste väljaandmseni ehk endiste muutmiseni maksavad need seaduslikud määrused, mis 24. oktobrini 1917. a. praeguse Eesti riigi piirides jõus olid, niivõrd kui need seadused Eesti Maapäeva otsust mööda, mis 15. novembril 1917. a. vastu võetud, Päästekomitee manifesti läbi 25. veebruarist 1918. a. kui ka Ajutise Valitsuse endiste ja käesoleva määruse läbi muudetud ei ole.“³⁴ Seadused, mis jäid p 2 kohaselt kehtima, moodustasid

²⁸ Maddison. Erakorralisest seisukorrast III, lk 135.

²⁹ Luts-Sootak, Siimets-Gross, lk 9-10.

³⁰ Päästekomitee päevakäsk Ajutise Valitsuse loomisest. Päevakäsk nr. 5. – RT, nr 2, 27.11.1918.

³¹ Valge. Eesti parlament, lk 89.

³² *Ibid*, lk 95.

³³ Truuväli (koost.), lk 87, koostaja kommentaar 1 - dok. nr. 19 – Ajutised administratiivseadused. Seadus 1. Ülemineku aja kohta.

³⁴ Ajutised administratiivseadused. – RT, nr 1, 27.11.1918, seadus ülemineku aja kohta.

väga mahuka õigusliku baasi: 16-köiteline Vene impeeriumi seaduste kogu sel määral, kuivõrd see oli varem kehtinud Eesti- ja Liivimaa kubermangudes; 3-köiteline Balti kubermangude kohalikkude seaduste kogu; 24-köiteline Sõjaväeseaduste kogu; 1856. aasta Eestimaa ja 1860. aasta Liivimaa talurahvaseadused ning Saaremaa talurahva maakorralduse seadus; Vene seaduste kogusse kodifitseerimata Vene keisririigi ja Venemaa Ajutise Valitsuse õigusaktid; Eesti Maanõukogu, selle vanematekogu, Päästekomitee ja Eesti Vabariigi Ajutise Valitsuse aktid.³⁵

4. juunil 1919. aastal võttis Asutav Kogu vastu Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra.³⁶ Enne eelnõu Asutava Kogu täiskogusse esitamist kandis Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord isegi ajutise põhiseaduse nime.³⁷ Seaduse II peatükk (§-d 4-8) oli „Kodaniku õigustest ja kohustustest“. Siit sai ühtlasi alguse Eesti põhiseaduste traditsioon paigutada õigused, vabadused ja kohustused II peatükki, riigivõimuorganisatsiooni ette, tunnistades sellega õiguste ning vabaduste prioriteeti riigivõimu ees, mis kokkuvõttes tähendab kodaniku-, mitte riigikeskset võimudoktriini.³⁸ Igatahes oli juba selles õigusaktis ette nähtud võimalus põhiõiguste piiramiseks erakorralises olukorras. Paragrahvis 8 seisis: „Eesti kodanikkude vabadusi ja õigusi kitsendada ning iseäralisi kohustusi määrata võib ainult seaduslikus korras väljakuulutatud sõjaseisukorra põhjal ja sellekohaste seaduste piirides.“

Asutava Kogu ajutise põhiseaduse komisjoni, täpsemalt Asutava Kogu liikme Eesti Maarahva liidu esindaja, poliitiku ja õigusteadlase Jüri Uluotsa algne variant sellele sättele oli aga järgmine: „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.“³⁹ Hannes Vallikivi on põhjalikumalt käsitlenud 1919. aasta ajutise põhiseaduse kodanikuõiguste peatükki ja selle väljatöötamist, sealhulgas ka § 8 kujunemist. Vallikivi märgib, et komisjoni arutelude käigus muudeti Uluotsa väljapakutud sätte sõnastust: normi lõpus olevat piirangueesmärkide loetelu muudeti tingimusega, et piiranguid rakendatakse sõja- ja „harukordse“ seisukorra alusel

³⁵ Truuväli (koost.), lk 87, koostaja kommentaar 2 - dok. nr. 19 – Ajutised administratiivseadused. Seadus 1. Ülemineku aja kohta.

³⁶ Asutava Kogu poolt 4. juunil 1919. a vastuvõetud Eesti vabariigi valitsemise ajutine kord – RT, nr 44, art 91, 09.07.1919.

³⁷ Valge. Eesti parlament, lk 127.

³⁸ Truuväli (koost.), lk 108, koostaja kommentaar 3 - dok. nr. 25 – Asutava Kogu poolt 4. juunil 1919. a. Vastuvõetud Eesti vabariigi valitsemise ajutine kord.

³⁹ Ajutise põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid koos lisadega. 25.04.1919–03.06.1919. RA, ERA.15.2.360, l 24.

seadusega ette nähtud piirides.⁴⁰ Asutava Kogu ajutise põhiseaduse komisjon esitas täiskogule § 8 kohta kaks versiooni, millest esimene lubas kodanike õigusi ja vabadusi kitsendada ning neile erilisi kohustusi panna ainult seoses seaduslikus korras väljakuulutatud sõjaseisukorraga ning sellekohaste seaduste piirides. Teise versiooni järgi oli sõjaseisukorrale lisaks võimalik see ka „harukordse seisukorra“ puhul.⁴¹ Täiskogus toetas ajutise põhiseaduse komisjoni esimees Eesti Rahvaerakonna esindaja Jaan Tõnisson pikemat alternatiivi, Eesti Iseseisva Sotsiaaldemokraatliku Tööliste Partei liige Jaan Vain pooldas lühemat sõnastust ja avaldas lootust, et rahuajal pole vaja sõjaseisukorda reguleerivat seadust rakendada ehk kuulutada välja harukordset seisukorda, mille korral kehtiksid sõjaajale omased piirangud.⁴² Eesti Tööerakonna liige Lui Olesk eelistas samuti lühemat versiooni ja selgitas täiskogule, et Vene ajal kasutati erakorralist seisukorda poliitilise tegevuse piiramiseks, mis Eesti Vabariigis peaks olema lubamatu. Lisaks saanuks Oleski arvates sõjaseisukorda kui erakorralise seisukorra üldmõistet rakendada nii välise kallale tungi kui ka sisemise mässu ja rahutuste korral. Täiskogule hääletas lühema variandi poolt, mis nii teisel kui ka kolmandal lugemisel vastu võeti.⁴³ Niisiis muutis Asutava Kogu ajutise põhiseaduse komisjon võrreldes Uluotsa ettepanekuga paragrahvi eesmärgi. Uluotsa esitatud variandis oli sätestatud üldine piiriklausel, mis kehtestanuks põhiõiguste piiramise seadusliku aluse ja legitiimse eesmärgi põhimõtted. Komisjon muutis paragrahvi aga erakorraliste piirangute sätteks, mille alusel võis välise või sisemise julgeoleku ohu korral piirata kodanikuiõigusi, kuid mida erinevalt Vene ajast ei tohtinud kasutada rahumeelse poliitilise tegevuse takistamiseks.⁴⁴

Kui 1920. aastal vastuvõetud põhiseaduse järgi kuulus § 60 p 5 kohaselt kaitseisukorra väljakuulutamise õigus Vabariigi Valitsusele, siis valitsemise ajutise korra sätete järgi kuulus sõjaseisukorra väljakuulutamise õigus peaaesjalikult Asutavale Kogule ning vaid erandkorras Vabariigi Valitsusele. Selline otsus ja võimupiiride jaotamine sündis Asutava Kogu ajutise põhiseaduse komisjonis ja täiskogus peetud arutelude käigus, kus arutati parlamendi ja valitsuse suhte üle.⁴⁵ „Täitevvõimu iseseisvuse ja tugevuse pelgamine oli kooskõlas toleaege

⁴⁰ Vallikivi, H. Kodanikuõiguste peatükk Eesti 1919. aasta ajutises põhiseaduses. – Ajalooline Ajakiri 2019, nr 3/4, lk 318-319.

⁴¹ *Ibid.*, 319.

⁴² *Ibid.*; Asutava Kogu I istungjärg: [23. aprill-5. juuni 1919.a.]: protokollid nr. 1-27. Tallinn, 1919; protokoll nr. 18. 27.05.1919, lk 750.

⁴³ Vallikivi, H. Kodanikuõiguste peatükk Eesti 1919. aasta ajutises põhiseaduses. – Ajalooline Ajakiri 2019, nr 3/4, lk 319.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Lähemalt: Valge, Eesti parlament, lk 126-130.

domineeriva poliitilise hoiakuga,“ on öelnud ajaloolane Jaak Valge osutades Vene impeeriumi aegsele negatiivsele kogemusele.⁴⁶

Valitsemise ajutise korra järgi oli sõjaseisukorra väljakuulutamise õigus antud § 11 punkti e) kohaselt Asutavale Kogule: „Kuni jäädavas põhiseaduses ettenähtud seadusandline asutus oma tegevust ei ole algatanud, teostab Asutav Kogu riigi seadusandlist ja juhtivat võimu; tema /.../ e) arutab ja kinnitab võõraste riikidega tehtavad lepingud ja liidud; volitab sõda kuulutama ja rahu tegema; kuulutab välja sõjaseisukorra“.

Valitsemise ajutise korra § 15 p a) sätestas: „Eesti Vabariigi ülemat korraldavat ja täidesaatvat võimu teostab vabariigi valitsus. Tema valitseb kõigi vabariigi sise- ja välisasjade üle, kokkukõlas seadustega ja määrustega, mis Eestis maksavad, samuti ka juhtnõõridega ja ülesannetega, mis Asutava Kogu poolt temale antakse: a) hoolitseb vabariigi sisemise ja välise julgeoleku ja kaitse eest. Hädaolukorras võib vabariigi valitsus Asutava Kogu istangute vaheajal kogu riigi ehk tema üksikud osad sõjaseisukorda kuulutada. Niisugusel korral kutsutakse Asutav Kogu viibimata kokku.“ Kas sõjaseisukord kuulutatakse välja Valitsuse otsusega või on vaja ka Asutava Kogu kinnitust selle kohta – sellekohast arutlust seaduse väljatöötamisel ei nähtu.

Niisiis oli juba 4. juunil 1919. aastal Asutava Kogu poolt vastuvõetud Eesti Vabariigi valitsemise ajutises korras sätestatud sõjaseisukorrast tulenev erakorraliste piirangute klausel. Sõjaseisukorra väljakuulutamise õigus pidi aga kuuluma Asutavale Kogule, mitte valitsusele või koguni siseministrile üksi, nagu see oli olnud mõlemat liiki valvekorra kehtestamisega Vene impeeriumis. Ainult hädaolukorras ja Asutava Kogu istungite vaheajal kuulus sõjaseisukorra väljakuulutamise õigus Vabariigi Valitsusele. Vaatamata Asutava Kogu täiskogus tehtud parandustele täitevvõimu ja parlamendi suhte tasakaalustamiseks, leiab ka sõjaseisukorra väljakuulutamise puhul kinnitust eelnevalt tsiteeritud Jaak Valge kommentaar, mille kohaselt domineeris Asutav Kogu ja Vabariigi Valitsuse kätte anti otsustamine vaid erandjuhtudel. Eriolukorraõiguse sisu osas 1919. aasta vabariigi valitsemise ajutine kord midagi ei muutnud – kehtima jäi Vene impeeriumi aegne õigus (vt lähemalt ptk. 1.4).

⁴⁶ *Ibid*, lk 126.

1.3. Eriolukorraõiguse konstitutsiooniline alus Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseaduses

15. juunil 1920. aastal võttis Asutav Kogu vastu Eesti Vabariigi esimese põhiseaduse, mille olulisimaks ja ka Lääne-Euroopa mõistes märkimisväärsimaks osaks oli põhiõiguste kataloog,⁴⁷ mis asus põhiseaduse II peatükis, §-des 6-26. Kaitseseisukorra kehtestamiseks andis põhiseadusliku aluse eelkõige PS § 26, aga ka § 60 p 5 ja § 74.

Sarnaselt vabariigi valitsemise ajutise korraga sisaldas PS § 26 lõige 2 sätet õiguse kohta kaitseseisukorra ajal kitsendada kodanike vabadusi ja põhiõigusi: „Kodanikkude vabaduse ja põhiõiguste erakorralised kitsendused astuvad jõusse seaduslikus korras kindla tähtjani väljakuulutatud kaitseseisukorra puhul vastavate seaduste põhjal ja piirides.“

Põhiseaduse § 26 püsis suhteliselt muutumatuna alates Asutava Kogu põhiseaduse komisjoni lugemistest kuni selle vastuvõtmiseni täiskogus. Enne põhiseaduse esimest lugemist täiskomisjonis oli eelmainitud säte §-s 20 ning sätestas: „Kodanikkude vabadusi ja põhiõigusi, mis ülemal ülesloetletud (§§ 7-19), ei tule lõplikult 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.“⁴⁸

Põhiseaduse komisjoni koosoleku ajal 10. veebruaril 1920. aastal soovitas Uluots „mitte „sõja“ vaid „kaitse“ seisukorda, mis mõtte poolest palju laiem on, sisse võtta“. Eesti Tööerakonna liige Otto Strandman toetas mõlema, nii „sõja-“ kui ka „kaitseseisukorra“ sissejätmist. Samas avaldas ta kindlat seisukohta, et ainult „sõjaseisukord“ sättesse ei sobi, kuid täpsemalt enda arvamust ei põhjendanud. Kokkuvõttes võttis komisjon vastu Uluotsa poolt väljapakutud paranduse.⁴⁹ Põhiseaduse komisjoni koosolekul 20. aprillil 1920. aastal pakkus Eesti Tööerakonna liige Ado Anderkopp välja täiendada paragrahvi sõnadega: „.... seaduslikus korras kindla tähtjani väljakuulutatud kaitseseisukorras....“ ning see parandus võeti komisjoni poolt vastu.⁵⁰ Täiskogus seda sätet enam ei arutatud ja võeti kolmandal lugemisel komisjoni esitatud variandis vastu.⁵¹

⁴⁷ Luts-Sootak, Siimets-Gross, lk 13.

⁴⁸ Põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid koos lisadega. 24.07.1919–21.12.1919. RA, ERA.15.2.373, 1 131.

⁴⁹ Põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid koos lisadega. 22.01.1920–26.03.1920. RA, ERA.15.2.374, 1 56 p.

⁵⁰ Põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid koos lisadega. 13.04.1920–11.05.1920. RA, ERA.15.2.375, 1 15 p.

⁵¹ Asutava Kogu IV istungjärgu protokoll nr. 142. 15.06.1920. RA, ERA.15.2.141, 1 26.

Põhiseaduse § 60 p 5 sätestas: „Vabariigi Valitsus juhib riigi sise- ja välispoliitikat, hoolitseb riigi välise puutumatus, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest. Tema /.../ 5) kuulutab välja kaitseseisukorra nii üksikuis riigiosades, kui ka kogu riigis ja esitab selle Riigikogule kinnitamiseks.“ Niisiis oli kaitseseisukorra väljakuulutamise Vabariigi Valitsuse kompetentsis, kuid selle otsuse pidi kinnitama Riigikogu. Võimalikust olukorrast, kui Riigikogu peaks Valitsuse otsuse kinnitamata jätma, Riigikogus arutelusid ei toimunud. Küll aga käsitleti seda teemat kaitseseisukorra seaduse väljatöötamisel.⁵² Magistratöö autor täheldab, et võrreldes valitsemise ajutise korra § 15 p-ga a) oli seoses PS § 60 p 5 vastuvõtmisega täitevvõimu iseseisvumise ja tegevuse pelgav hoiak hakanud taanduma.

Komisjonile esitatud põhiseaduse eelnõus oli eelmainitud Vabariigi Valitsuse õigus sätestatud § 64 p-s 4: „tema kuulutab välja ja lõpetab sõja ehk kaitseseisukorra ja paneb seda rahvanõukogule kinnitamiseks ette.“⁵³ Enne põhiseaduse esimest lugemist täiskomisjonis sisaldas põhiseaduses veel ka § 54, mis loetles üles Rahvanõukogu⁵⁴ õigused. Selle sätte p 5 kohaselt oli Rahvanõukogu üheks õiguseks kinnitada sõja- ja kaitseseisukorra väljakuulutamine ja lõpetamine.⁵⁵

Alates 13. novembrist 1919, kui jõuti vastavate peatükkide arutamiseni, vaieldi põhiseaduse komisjonis palju selle üle, milline peaks olema presidendiinstituudi ja valitsuse vahetõde.⁵⁶ Komisjonis kõlasid ettepanekud nii tugeva presidendi kui ka valitsuse kasuks. Näiteks pärast Asutava Kogu põhiseaduse komisjoni täiskoosseisu esimest lugemist võeti vastu parandustega põhiseaduse versioon, kus parandati eelmainitud § 64. Selle põhiseaduse versiooni § 51 järgi pidi täidesaatvat võimu teostama Eestis president, kes § 51 p 7 kohaselt „kuulutab välja sõja- ja kaitseseisukorra ja paneb seda Riigivolikogule kinnitamiseks ette, kes sel juhtumisel otsekohe kokku kutsutakse.“⁵⁷

2. märtsil 1920. aastal tegi Eesti Rahvaerakonda kuuluv Jaan Poska põhiseaduse komisjonis ettepaneku anda valitsusele kõik õigused, mis eelnõu järgi pidid kuuluma presidendile. See ettepanek võeti komisjoni poolt vastu.⁵⁸ 27. aprillil esitasid sotsiaaldemokraadid ettepaneku, mille

⁵² Vt käesoleva magistratöö ptk. 2.2.2.

⁵³ Põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid koos lisadega. 24.07.1919–21.12.1919. RA, ERA.15.2.373, l 138.

⁵⁴ Asutava Kogu põhiseaduse komisjonile esitatud põhiseaduse eelnõu §-s 36 nimetati parlamenti Rahvanõukoguks, mis pidi olema rahva esindaja ja teostama riigi võimu. Riigikogu nime sai Eesti parlament alles põhiseaduse kolmandal lugemisel täiskogus. – Põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid koos lisadega. 24.07.1919–21.12.1919. RA, ERA.15.2.373, l 134; vt ka Valge. Eesti parlament, lk 149.

⁵⁵ Põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid koos lisadega. 24.07.1919–21.12.1919. RA, ERA.15.2.373, l 136.

⁵⁶ Valge. Eesti parlament, lk 135-138.

⁵⁷ Põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid koos lisadega. 24.07.1919–21.12.1919. RA, ERA.15.2.373, l 149.

⁵⁸ Valge. Eesti parlament, lk 139.

kohaselt pidi kogu täidesaatev võim kuuluma küll valitsusele, ent valitsus pidi olema parlamendi ees vastutav. Selline ettepanek võeti vastu ning põhiseaduse eelnõu saadeti täiskogule selles uues variandis.⁵⁹ Ka täiskogus arutati valitsuse ja presidendi küsimust, kuid lõpuks võttis täiskogu kolmandal lugemisel vastu eelmainitud sotsiaaldemokraatide ettepaneku, mis rääkis Vabariigi Valitsuse kasuks ning talle kehtestatud õigusega välja kuulutada kaitse seisukord riigi üksikutes osades kui ka terves riigis, esitades selle Riigikogule kinnitamiseks.⁶⁰

Põhiseaduse IV peatükk rääkis kohtust. Selle § 74 sätestas: „Erakorralised kohtud on lubatud sellekohase seaduse piirides ainult sõjaajal, kaitse seisukorras ja sõjalaevadel.“ Kohtute kohta käivad sätted olid sätestatud Asutava Kogu põhiseaduse komisjoni väljatöötatud põhiseaduse versiooni VI peatükis. Nimelt oli §-s 76 sätestatud, et erakorralised kohtud on lubatud sellekohase seaduse piirides ainult kaitse- ja sõjaseisukorras.⁶¹ Eelnõu teise lugemise ajaks põhiseaduse komisjonis oli erakorraliste kohtute normile lisatud, et erakorralised kohtud on lubatud lisaks kaitse- ja sõjaseisukorra ajal ka sõja ajal ja väljalaevadel. Norm oli sätestatud §-s 80: „Erakorralised kohtud on lubatud sellekohase seaduse piirides ainult sõjaajal, kaitse- ja sõjaseisukorras ja väljalaevade peal.“⁶² Hilisemas, komisjoni kolmandal lugemisel vastuvõetud redaktsioonis olid „väljalaevad“ muudetud „sõjalaevadeks“.⁶³ Sarnaselt eelnevate paragrahvidega ei pööratud ka erakorraliste kohtute sättele Riigikogu täiskogus kuigi palju tähelepanu. Riigikogu täiskogu võttis selle põhiseaduse kolmandal lugemisel vastu samas sõnastuses, nagu see oli põhiseaduse komisjoni poolt täiskogule esitatud.⁶⁴

Niisiis olid kaitse seisukorra põhiseaduslik alus sätestatud eelkõige PS §-des 26, 60 ja 74. Paragrahvi 26 eelkäijaks võib pidada valitsemise ajutise korra § 8 ja PS § 60 eelkäijaks oli valitsemise ajutise korra § 15. Võib oletada, et kuivõrd valitsemise ajutise korra väljatöötamisel arutati eelmainitud sätted põhjalikult läbi ning põhiseaduse väljatöötamisel oli selge, et komisjoni enamus soovib põhiseaduse kujundada valitsemise ajutise korra alusel ning põhiseaduse eelnõu versioonides puudus vajadus eelmainitud sätteid sisuliselt muuta, siis ei peetudki vajalikuks neid rohkem arutada. Paragrahv § 74, mis rääkis erakorralistest kohtutest, lisandus põhiseaduse eelnõusse Asutava Kogu põhiseaduse komisjoni tegevuse algusajal ning seda üllatavam on

⁵⁹ *Ibid*, 1140-141.

⁶⁰ Asutava Kogu IV istungjärgu protokoll nr. 142. 15.06.1920. RA, ERA.15.2.141, 1 22.

⁶¹ Põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid koos lisadega. 24.07.1919–21.12.1919. RA, ERA.15.2.373, 1 153.

⁶² Põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid koos lisadega. 22.01.1920–26.03.1920. RA, ERA.15.2.374, 1 204.

⁶³ Põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid koos lisadega. 13.04.1920–11.05.1920. RA, ERA.15.2.375, 1 174.

⁶⁴ Asutava Kogu IV istungjärgu protokoll nr. 142. 15.06.1920. RA, ERA.15.2.141, 1 23 p.

asjaolu, et see seaduse väljatöötamise ajal Riigikogu komisjonis ja täiskogus nii vähe käsitlemist leidis.

1.4. Vene sõjaseisukorraõigus Eesti kaitseseisukorraõigusena

1.4.1. Kaitseseisukorra normatiivne alus

Vene seadused tundisid kolme üldist erakorralist seisukorda: kõvendatud valvekord (*положение усиленной охраны*) ja erakordne valvekord (*положение чрезвычайной охраны*), mis olid sätestatud heakorra ja julgeoleku seaduse §-des 91-120,⁶⁵ ning sõjaseisukord⁶⁶ (*военное положение*), mis oli sätestatud üldise kubermanguseaduse § 23 lisa⁶⁷. Üldise kubermanguseaduse § 23 lisa, mis reguleeris sõjaseisukorda, nimetati 1920.-1930. aastatel Eestis ka sõjaseisukorra seaduseks.⁶⁸ Magistritöö autor leiab, et tegelikult on selline nimetus eksitav, kuivõrd sõjaseisukorra-nimelist seadust Eestis töös uuritava ajajärgul ei kehtinud ega kehtestatud.

Kõvendatud ja erakordset valvekorda reguleerinud heakorra ja julgeoleku seaduse normide kehtivus tekitas Eesti õiguspraktikas küsimusi, kuivõrd oli Vene Ajutise Valitsuse 16. juuli 1917. aasta määrusega kehtetuks tunnistatud. Riigikohus leidis 1920. aasta 16. aprilli otsuses nr 31, et kõvendatud ja erakordset valvekorda reguleerivad heakorra ja julgeoleku seaduse normid on endiselt kehtivad, kuivõrd Vene Ajutise Valitsuse 16. juuli 1917. aasta määrus muutus kehtetuks Asutava Kogu kokkukutsumise päevast.⁶⁹ Jurist Eugen Maddison kirjutas 1923. aastal Politseilehes 16. juuli 1917. aasta määrusest: „Üht küll selles määruses punkt sisaldus, et

⁶⁵ *Устав благочиния и безопасности. – Свод законов Российской империй*, kd 16, 1916. aasta väljaanne, §-d 91-120. Kõvendatud valvekorda reguleerisid §-d 103-111, erakordset valvekorda reguleerisid §-d 112-116.

⁶⁶ *Общее Учреждение Губернское. – Свод законов Российской империй*, kd 2, 1912. aasta väljaanne, lk 170-174.

⁶⁷ Üldise kubermanguseaduse § 23 sätestas, et piirkondades, kus on välja kuulutatud sõjaseisukord, rakendatakse paragrahvi lisa olevaid sätteid. – *Общее Учреждение Губернское. – Свод законов Российской империй*, kd 2, 1912. aasta väljaanne, lk 4.

⁶⁸ Sõjaseisukorra seaduse nimetust kasutati näiteks järgmistes allikates: Riigikohtu administratiiv-osakonna 21. septembri/1. oktoobri 1926. aasta otsus nr 32, lk 50-53; I Riigikogu: I istungjärk: [4. jaan. - 19. märts 1921]: protokollid nr. 1-18. Tallinn: Riigikogu, 1921, protokoll nr 3, 16.01.1921; Riigikogu IV koosseis: täielikud protokollid: IV istungjärk: 56. koosolekust 6. mail – 84. koosolekuni 12. juulil 1930. Tallinn: Riigikogu, 1930, protokoll nr 65, 3.06.1930.

⁶⁹ Riigikohtu administratiiv-osakonna 16. aprilli 1920. aasta otsus nr 31. – 1920. aasta Riigikohtu otsused. „Õiguse“ väljaanne 1921, lk 57.

tähendatud määrus Asutava Kogu kokkutulemise päevast oma jõu kaotab, kuid et viimase poolt selle seaduse maksvust ei pikendatud, siis kaotas ta lõplikult maksva seadusandluse tähenduse.⁷⁰

Riigikohus selgitas ka 1926. aasta otsuses nr 32, et PS § 26 järgi kandis erakordne seisukord üldiselt kaitseseisukorra nimetust ning kõik kolm Vene seaduste kogus sisalduvat erakordset seisukorda – kõvendatud valvekord, erakordne valvekord ja sõjaseisukord – olid Eestis kehtivad. Riigikohus rõhutas, et Vene Ajutise Valitsuse 16. juuli 1917. aasta määrus, millega kõvendatud ja erakordset valvekorda sätestavad seadused kehtetuks tunnistati, pidi kehtima ainult Vene Asutava Kogu avamise päevani.⁷¹ Seega oli Riigikohus seisukohal, et alates Vene Asutava Kogu kokkutsumisest 1918. aasta jaanuaris olid kõvendatud ja erakordset valveseisukorda reguleerivad normid heakorra ja julgeoleku seaduses jälle kehtivad ning kehtisid ka iseseisvunud Eesti Vabariigis. Põhjust, miks Riigikohus nii jäigalt sellisel seisukohal püsis, Riigikohus ei selgitanud. Magistritöö autor oletab, et selline arvamus võis tuleneda soovist toetada eriolukorra kehtivust vaatamata sellele, et sõjaseisukorda oli kehtiva Vene õiguse järgi võimalik kehtestada üksnes sõja ajal. Sõjaväe prokurör Konstantin Trakmann leidis, et vaidlus heakorra ja julgeoleku seaduses olevate §-de 91-166 kehtivuse üle oli teoreetilist laadi. Vastukaaluks Maddisoni seisukohale oli Trakmanni arvates PS § 26 ja § 60 p 5 alusel võimalik Vabariigi Valitsusel koos Riigikogu kinnitusega uuesti kehtivaks muuta ja pikendada ka veneaegseid seadusi.⁷² Magistritöö autor peab vajalikuks märkida, et vaatamata kerkinud diskussioonile heakorra ja julgeoleku seaduse normide kehtivuse üle, oli selle tähendus praktikas olematu, sest Eestis lähtuti vaid ÜKS § 23 lisas sätestatud sõjaseisukorra normidest.

Sõjaseisukorda reguleeriva üldise kubermanguseaduse § 23 lisa kehtivuse üle vaidlusi ei toimunud. Eestis kuulutas Eesti Vabariigi Ajutine Valitsus seoses sõja algusega Nõukogude Venemaaga 29. novembril 1918. aastal välja just sõjaseisukorra, teisi eriolukorra liike – kõvendatud ja erakordset valvekorda magistritöös uuritava ajajärgu jooksul Eestis ei rakendatud.⁷³ Ka 1928. aastal Riigikogule esitatud kaitseseisukorra seaduse eelnõu esimesel lugemisel tõi üldkomisjoni aruandja Asunike Koondise esindaja Otto Tief välja seisukoha, et Eesti enda kaitseseisukorra seaduse puudumisel kohaldati Vene sõjaseisukorda reguleerivat

⁷⁰ Maddison. Erakorralisest seisukorrast III, lk 135.

⁷¹ Riigikohtu administratiiv-osakonna 21. septembri/1. oktoobri 1926. aasta otsus nr 32.

⁷² Trakman. Kaitseseisukord, lk 8.

⁷³ Kaasik, lk 187.

seadust ja kaitseseisukorda identifitseeriti sõjaseisukorraga.⁷⁴ Sellest tulenevalt on kohane anda ülevaade sõjaseisukorra normidest, mis olid sätestatud ÜKS § 23 lisas. Heakorra ja julgeoleku seaduse §-des 91-120 sätestatud kõvendatud ja erakordse valvekorra normid siin edaspidi käsitlusele ei tule.

1.4.2. Kaitseseisukorra kehtestamise ja lõpetamise kord

1.4.2.1. Sõjaseisukorra kehtestamise kord Vene õiguse järgi

Sõjaseisukorra kehtestamise aluseid ja korda sätestasid Vene seaduste kogu ÜKS § 23 lisa §-d 1-7. Paragrahvi 1 järgi võis sõjaseisukorra välja kuulutada piirkondades, millel oli eriline tähtsus riiklike või sõjaliste huvide aspektist ning kus toimus sõjategevus. Paragrahvi 2 kohaselt kuulutati sõjaseisukord välja koos mobilisatsiooniga või selle tagajärjel. Esimesel juhul võis sõjaseisukord olla välja kuulutatud keisri korraldusena (*Высочайшее повеление*), teisel juhul sõjaväe ülemjuhataja (*главнокомандующий*) või armeeülema (*командующий армии*) poolt, kelle alluvusse piirkond kuulus. Kui sõjaseisukorra väljakuulutamise otsuse tegi sõjaväe ülemjuhataja või armeeülem, pidi ta § 4 kohaselt sellest viivitamatult teada andma siseministrile ja Valitsevale Senatile (*Правительствующий Сенат*). Paragrahvi 3 järgi pidi sõjaseisukorra väljakuulutamise korralduses olema kindlasti märgitud selle kehtestamise konkreetne piirkond ning § 6 järgi hakkas sõjaseisukord kehtima linnas, valdades jms, kus asus kohaliku omavalitsuse organ, samaaegselt korra väljakuulutamisega. Teistes piirkondades pidi sõjaseisukord kehtima hakkama järgmisel päeval pärast väljakuulutamist. Kohaliku administratiivvõimu ülesandeks oli § 5 kohaselt elanikele teada anda sõjaseisukorra väljakuulutamisest ning selgitada neile selle olemust. Sõjaseisukorra väljakuulutamise otsuses ei pidanud märkima konkreetset kuupäeva, millal sõjaseisukord lõppeb. Vastavalt §-le 7 lõppes sõjaseisukord samas korras, nagu see oli välja kuulutatud, s.t kas keisri korraldusena, sõjaväe ülemjuhataja või armeeülema otsusega.

1.4.2.2. Kaaseagsed debatid sõjaseisukorra kehtimise kooskõlast Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseadusega

Niisiis kehtis Eestis väljakuulutatud sõjaseisukord ÜKS § 23 lisas sätestatud normide järgi. Kui 21. detsembril 1920. aastal jõustus Eesti Vabariigi põhiseadus täies ulatuses, muutus aktuaalseks küsimus põhiseaduse ja sõjaseisukorda sätestava veneaegse seaduse vahekorra. Maddison

⁷⁴ III Riigikogu: VIII istungjärk: [15. jaan. - 26. märts 1929]: protokollid nr. 200-241. Tallinn: Riigikogu 1929, protokoll nr 228 (29), 14.03.1929, lk 1172.

kirjutas 1923. aastal Politseilehes: „Meie tööme sõjaseisukorda kuulutatud maa-alade kohta maksvate määruste sisu täielikult sellepärast, et nad, nagu varem juba tähendatud, meil maksva erakorralise seadusandluse moodustavad, muidugi niivõrd, kuivõrd nad meie põhiseadusega muudetud ei ole.“⁷⁵ Ning jätkas: „/.../ kuid põhiseadusega on muudetud sõjaseisukorra väljakuulutamise ja ärakaotamise kord.“⁷⁶ Viimases lauses osutas Maddison PS § 60 p-le 5, mille kohaselt kuulutas Vabariigi Valitsus välja kaitseseisukorra nii üksikuis riigi osades, kui ka kogu riigis ja pidi selle esitama Riigikogule kinnitamiseks.⁷⁷ Vene sõjaseisukorra kehtestamisest erines see selle poolest, et kui keiser, sõjaväe ülemjuhataja või armeeülem kuulutasid välja sõjaseisukorra, ei vajanud see enam kinnitamist. Sõjaväe ülemjuhataja ja armeeülem pidid küll teatama enda otsusest siseministrile ja Valitsevale Senatile, kuid ei nähtu, et oleks olnud vajalik ka ministri või senati kinnitus.

Igatahes pidi Vene õiguse sõjaseisukord olema see, mida sai kehtestada sõja ajal ja kui Eesti Ajutine Valitsus selle 1918. aastal kehtestas Eesti Vabariigis, siis oligi sõda käimas. Pärast sõja lõppu jätkuvalt ka rahu ajal kestev sõjaseisukord tekitas ühiskonnas kõneainet. Maddison leidis enda artiklis, et kuigi esmapilgul võis tõepoolest sõjaseisukord rahu ajal tunduda „ebaloomulikuna“,⁷⁸ siis põhiseadus õigustas ka rahu ajal sõjaseisukorra kehtimist, kuivõrd PS §-st 26 ei saavat ka „kõige parema tahtmise juures välja lugeda seda, et erakorralist seisukorda võimalik ainult sõja puhul välja kuuludata ehk et võimalik ei ole neidsamu määrusi tarvitusele võtta nii sõja korral kui ka poliitilistel põhjustel. Just selle vastu, leiame põhiseaduses kaudse kinnituse selle kohta, et sarnane teoviis temaga täiesti kokkukõlas.“⁷⁹ 1920. aasta PS § 26 lg 2 ei sätestanud tõepoolest ühemõtteliselt ja selgesõnaliselt, kas kaitseseisukord peaks kehtima ainult sõja korral või ka poliitilistel põhjustel. Paragrahv 26 kujunemislugu Asutavas Kogus näib Maddisoni seisukohta toetavat. Nimelt oli põhiseaduse komisjoni koosolekul arutelu § 26 sõnastuse üle ning „kaitseseisukorra“ poolt oldi põhjusel, et see on laiem mõiste kui „sõjaseisukord“. Seega pidasid ka põhiseaduse tegijad kaitseseisukorra väljakuulutamist võimalikuks mitte üksnes sõja korral.⁸⁰

⁷⁵ Maddison. Erakorralisest seisukorrast III, lk 136.

⁷⁶ *Ibid*, lk 137.

⁷⁷ *Ibid*, lk 136-137.

⁷⁸ *Ibid*, lk 137.

⁷⁹ *Ibid*, lk 137.

⁸⁰ Vt käesoleva magistratöö ptk. 1.3.

Riigikogu I istungjärgul 18. jaanuaril 1921. aastal esitasid Eesti Iseseisva Sotsialistliku Töölise Partei Riigikogu rühm ja Riigikogu Kommunistilise Töölisterühm ettepaneku lõpetada Eestis sõjaseisukorra kehtivus.⁸¹ Nn ise-sotsid ei olnud rahul valitseva olukorraga, kus sõjategevus oli lõppenud ja Nõukogude Venemaaga oli sõlmitud 2. veebruaril 1920. aastal rahuleping, kuid sõjaseisukord kestis ikka edasi. Nad leidsid, et selline olukord on vastuvõetamatu ning tegid Riigikogule ettepaneku vastu võtta otsus, millega Riigikogu kohustab Vabariigi Valitsust 3 päeva jooksul lõpetama sõjaseisukorra. Tehtud ettepanekus märgiti, et sõjaseisukord oli eelkõige tugevalt suunatud tööliklassi vastu, rakendades sõjaseisukorrast tulenevaid kodanike vabadusi piiravaid meetmeid ning et „sõjaseadus püsib edasi varjamatu ja verise klassivõitluse abinõuna valitseva kodanluse käes igasuguse töölisteliikumise mahasurumiseks.“⁸² Kommunistid leidsid, et pärast sõja lõppemist ei ole mingit põhjust eriolukorra jätkamiseks ning kehtiv sõjaseisukord on teatud ühiskonnakihtide huvide kaitseks ning „ta on kasulik neile, kes töölisi terroriseerivad.“⁸³ Mõlema partei ettepanekud lükati tagasi, kuid hiljem sama istungjärgu ajal esitas Eesti Sotsiaaldemokraatliku Töölise partei Riigikogu rühm arupärimise sõjaseisukorra edasikestmise kohta. Partei Riigikogu rühm pidas sõjaseisukorra edasikestmist seadusvastaseks ja tegi ettepaneku Riigikogule pöörduda Vabariigi Valitsuse poole arupärimisega, et välja selgitada, kas Vabariigi Valitsus on teadlik, et sõjaseisukorra edasikestmine Eesti Vabariigis läheb vastuollu kehtivate seadustega, eriti põhiseadusega, ning milliseid abinõusid kavatseb Vabariigi Valitsus sellises seadusevastases olukorras kasutusele võtta.⁸⁴ Samal arupärimisel, 18. jaanuaril 1921. aastal, kommenteeris olukorda üsna teravalt ka Eesti Iseseisva Sotsialistliku Töölise Partei liige Jaan Piiskar, kes leidis, et sõjaseisukorrast tingitud piirangud on suunatud tööliklassi vastu. „Peaasjalikult on sõjaseaduse surve juhitud olnud just töötava klassi vastu; seda rohkem tõendust saame, kui edasi vaatleme, et teisele poole ei ole mitte tarvitatud seda seadust ka siis, kui selleks küll, võib olla kümme korda rohkem põhjusi oli ja kümme korda rohkem tarvidust“⁸⁵, väitis ta ning jätkas „Nende vastu ja teiste sellelaadiliste isikute vastu, kes riigile kümned ja sajad korrad kahjulikumad on, ei ole ilmiski sõjaseaduse karmi kätt tarvitatud. See näitab seda, et sõjakohtud ja erakorraline kord on tehtud poliitilise klassivõitluse abinõuks ja on pöördud töörahva vastu. See väerind on toodud igale poole, niihästi Tallinna, kui ka Virumaale ja teistesse kohtadesse, kus

⁸¹ I Riigikogu: I istungjärk: protokoll nr 3, 18.01.1921, lk 35, 40.

⁸² *Ibid*, lk 35.

⁸³ *Ibid*, lk 41.

⁸⁴ *Ibid*, lk 51.

⁸⁵ *Ibid*, lk 61.

asub töötav rahvas.⁸⁶ Riigivanem Ants Piip väitis vastu, et sõjaseisukord ei ole suunatud võitluseks töölisklassi vastu, vaid riigi üleüldiseks kaitseks: „Valitsus ei ole mitte tarvitanud sõjaseisukorda võitluseks töölisteklassi vastu, vaid üleüldse riigihuvide kaitseks.“⁸⁷ Piip selgitas, et põhiseaduse kehtima hakkamisega muutusid kehtetuks need õigusaktid, mis olid sätestatud Vabariigi põhiseaduse ning Riigikogu valimiste, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise õiguse seaduse maksmapaneku seaduse⁸⁸ §-s 2. Kuna ÜKS § 23 lisa seal ei sätestatud, jäi see kehtima ja oli seega seaduslik. Sõjaseisukord kehtis Piibu sõnul Asutava Kogu ajast ilma tähtajata edasi. Juhul, kui oleks välja kuulutatud uus kaitseseisukord valitsuse poolt, tuleks määrata sellele ka PS §-st 26 tulenevalt tähtaeg.

Riigikogu liige, Eesti Rahvaerakonna esindaja Karl Einbund leidis, et sõjaseisukorda ei saa tühistada, ja viitas seejuures riigivastasele liikumisele: „meie rahvakihtides on neid ollusi, kes mitte ainult ei mõtle Eesti riikluse vastaselt, vaid ka tegelikult valmis on tema vastu üles astuma. Kui riigivastane töötamine ainult mõttega töötamine oleks, nii kui see harilikul ajal võib olla ja peab olema, siis võiksite juba praegu kindlasti ütelda, et mingisuguste erakorraliste abinõudega riigivalitsus välja tulla ei tohiks. Nii kaua, kui meie tegelikult iga päev näeme, et katsutakse Eesti riikluse vastu üles astuda mitte mõttega, vaid tegeliku jõuga, nii kaua ei või meie puhtsüdamliselt ütelda, et erakorralised abinõud ära kaotada tulevad.“⁸⁹ 1919.-1922. aastaid peetakse Eestis Venemaa organiseeritud spionaaži kõrgeajaks, millest võtsid Eestis osa põrandaalused kommunistid.⁹⁰ 1920. aasta sügisel avastati Tartus ja Tartu maakonnas suurem luurevõrgustik ja kommunistide organisatsioon.⁹¹ 1920. aastate esimesel poolel toimus mitu suurt protsessi kommunistlikus tegevuses süüdistatud isikute üle: 1920. aastal nn 35 kommunisti protsess, 1921. aastal 50 protsess, 1922. aastal 115 protsess jpt.⁹² Magistritöö autor oletab, et just neid riigivastaseid liikumisi Einbund enda sõnavõtus silmas pidaski.

⁸⁶ *Ibid*, lk 62.

⁸⁷ *Ibid*, lk 64.

⁸⁸ Vabariigi põhiseaduse ning Riigikogu valimiste, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise õiguse seaduse maksmapaneku seadlus. – RT, nr 113-114, 9.08.1920.

⁸⁹ I Riigikogu: I istungjärg: protokoll nr 3, 18.01.1921, lk 65.

⁹⁰ Valge, J. Punased I. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda, 2014, lk 138-139.

⁹¹ Tammela, M-L. Moonakast kodanlaseks, kodanlasest terroristiks: Hans Heidemann ja tema tegevus 1920. aastate alguse Eesti pahempoolses poliitikas. – Ajalooline Ajakiri 2017, nr 4, lk 418.

⁹² Tammela, M-L. Kommunistide kohtuprotsessid Eesti Vabariigis 1920. aastate esimesel poolel. Historiograafilisi ja allikaõpetuslikke ääremärkusi. – Tannberg, T (koost.). Eesti ajaloost 19.-20. sajandil. Uurimusi historiograafiast, allikaõpetusest ja institutsioonidest. Eesti Ajalooarhiivi toimetised, köide 19 (26). Tartu: Eesti Ajalooarhiiv, 2012, lk 267.

Siseminister Lui Olesk selgitas parteirühmade arupärimise peale, et erinevalt teistest määrustest ja korraldustest ei kaotanud sõjaseisukord põhiseaduse kehtimahakkamisel oma kehtivust. Sõjaseisukord olevat seaduslik, sest oli algselt välja kuulutatud seaduslikus korras. Vana sõjaseisukorda reguleeriv seadus, milleks oli ÜKS § 23 lisa sätestatu ja sellega kaasnev kord pidi kaotama kehtivuse uue seaduse tulekuga. Kuivõrd puudus seadusevastane tegevus, siis ei olevat tarvis ka mingeid abinõusid ette võtta. Samas nõustus Olesk, et kehtiv Vene sõjaseisukorda reguleeriv seadus tõepoolest ei vasta Eesti oludele, sealhulgas ka põhiseadusele, kuid Eesti oma seaduse jätkuval puudumisel ei jäävat midagi muud üle, kui et Riigikogu esimene töö peaks olema kaitseseisukorra seaduse väljatöötamine. Parteirühmade arupärimise põhiküsimusele, miks sõjaseisukord rahu ajal kehtib, siseminister ei vastanud.⁹³

Seega vaatamata vasakpoolsete erakondade arupärimistele ja rahulolematusele endiselt kestva sõjaseisukorra suhtes, lükati nende argumendid tagasi. Leiti, et sõjaseisukorra kehtimine oli kooskõlas põhiseaduses ette nähtud kaitseseisukorraga, mille võis kehtima panna ka rahu ajal, ning rahuajale vaatamata endiselt vajalik.

1.4.2.3. Kaitseseisukorra väljakuulutamise otsuse formaalsed nõuded

Üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 3 sätestas küll kohustuse sõjaseisukorra väljakuulutamise otsuses märkida selgesti piirkonna, kus sõjaseisukord kehtima hakkab, kuid sõjaseisukorra kehtimise tähtaja märkimist seadus ei nõudnud. Seevastu PS § 26 lg 2 kohaselt oli kaitseseisukorra väljakuulutamise otsuses kohustuslik märkida ka kindel tähtaeg.

1926. aastal leidis Maddison Politseilehes avaldatud artiklis⁹⁴ seoses Riigikogu I istungjärgul 1921. aastal sõjaseisukorra lõpetamise arupärimiste sõnavõttudega, et Riigikogu ei pööranud arutlusel piisavalt tähelepanu vajadusele kooskõlastada sõjaseisukorra lõpetamise tähtaega, kuigi oleks võinud seda teha või vähemalt esitada sellekohase ettepaneku. Kuigi Johannes-August Allikso kommunistliku rühma esindajana põgusalt mainis seda, ei võetud seda arvesse, sest oldi nõus Piibu sõnavõetuga, milles kõlas mõte, et sõjaseisukord kestab automaatselt ja tähtajatult edasi, sest vana tsaariaegne sõjaseisukorda reguleeriv seadus ei ole põhiseadusega kehtetuks tunnistatud.⁹⁵ Maddison rõhutas, et tegelikult oli 1920. aasta põhiseadus toonud ka ÜKS § 23 lissasse muudatuse. Kuna PS § 26 lg 2 sätestas, et kaitseseisukord peab olema välja kuulutatud

⁹³ I Riigikogu: I istungjärk: [4. jaan. - 19. märts 1921]: protokollid nr. 1-18. Tallinn: Riigikogu, 1921, protokoll nr 4, 25.01.1921.

⁹⁴ Maddison, E. Sõjaseisukorra küsimus I-ses riigikogus. – Eesti Politseileht 11.12.1926, nr 50, lk 745-747.

⁹⁵ I Riigikogu: I istungjärk: protokoll nr 3, 18.01.1921.

kindla tähtajani, tuli veneaegset seadust rakendades sellega arvestada. Kuna Riigikogu ja Valitsus olid olnud selles küsimuses küllaltki passiivsed, ei olnudki selget seisukohta kujundatud.⁹⁶

Kaitseseisukorra tähtaja märkimise nõue leidis kajastust ka Riigikohtus. Riigikohus selgitas 1926. aasta otsuses nr 32, et kaitseseisukorra kestuse tähtaja märkimata jätmist tuleb lugeda kaitseseisukorra väljakuulutamise akti oluliseks puuduseks. Samas pidades silmas konkreetset olukorda, mis 1. detsembril 1924. aastal valitses, ei saanud Riigikohtu meelest tähtaja puudumist siiski lugeda selliseks puuduseks, mille tagajärjel kaitseseisukorra väljakuulutamist oleks pidanud tühiseks lugema.⁹⁷

Kuigi Riigikohus ei pidanud eelmainitud otsuses 1. detsembril 1924. aastal kaitseseisukorra väljakuulutamist tühiseks, saatis ta Riigivanemale 29. oktoobril 1926. aastal soovitusel, et väljakuulutamise akt tuleks viia kooskõlla PS §-ga 26 ja märkida kaitseseisukorra kestuse tähtaeg, nagu Riigikohus enda otsuses seletas.⁹⁸ Vabariigi Valitsus määras 17. novembri 1926. aasta otsusega kaitseseisukorra tähtajaks 1928. aasta 1. jaanuari, mille Riigikogu ka kinnitas.⁹⁹ „Minu arvates ei tohiks see tähtaeg olla lühem kui 1. jaanuar 1928. a; (kuna aga teiselt poolt pikema tähtaja määramine poliitiliselt soovitav ei ole)“,¹⁰⁰ kirjutas siseminister enda alguses ettepanekus Vabariigi Valitsusele, mis küll sellisel kujul käiku ei läinud. Niisiis sai vähemalt tagantjärele täidetud PS § 26 lg-st 2 tulenev kohustus selgesti määratleda kaitseseisukorra kehtimise tähtaeg, kuid sisulised põhjendused just sellise määratud tähtaja seadmiseks faktiliselt puudusid.

Teine formaalne nõue, mida Riigikohus pidas kaitseseisukorra väljakuulutamise otsuses kohustuslikuks, oli kaitseseisukorra aluseks oleva seaduse märkimine. Riigikohus selgitas 1926. aasta otsuses nr 32, et PS § 26 ja § 60 p 5 järgi pidi kaitseseisukorra väljakuulutamise määramises märkima, milliste seaduste alusel ja piirides kaitseseisukord välja kuulutatakse või kinnitatakse, see tähendab, milline erakordne seisukord maksma pannakse. 1. detsembri 1924. aasta otsuse puhul oli Vabariigi Valitsus välja kuulutanud „sõjaseaduse“¹⁰¹, Riigikogu oli aga kinnitanud „kaitseseisukorra“¹⁰². Mõlemas otsuses oli määramata eriseadus, mille põhjal ja piirides

⁹⁶ Maddison, E. Sõjaseisukorra küsimus I-ses riigikogus. – Eesti Politseileht 11.12.1926, nr 50, lk 747.

⁹⁷ Riigikohtu administratiiv-osakonna 21. septembri/1. oktoobri 1926. aasta otsus nr 32, lk 52-53.

⁹⁸ Vabariigi Valitsuse otsus sõjaseisukorra maksvuse tähtaja pikendamise kohta. 29.10.1926–26.11.1926. RA, ERA.31.3.3847, 11.

⁹⁹ *Ibid*, 17, 10.

¹⁰⁰ *Ibid*, 16-6 p.

¹⁰¹ Vabariigi Valitsuse otsus 1. detsembrist 1924 a. – RT, nr 145, 9.12.1924.

¹⁰² Riigikogu juhatuse teadaanne. – RT, nr 145, 9.12.1924.

kaitseseisukord pidi kehtima hakkama, see tähendab, milline erakorraline seisukord välja kuulutati. Riigikohus asus seisukohale, et kaitseseisukorda ei saa kuidagi võrdusustada erakordse valveseisukorraga, sest kaitseseisukord oli erakorraliste seisukordade üldmõiste. Vabariigi Valitsuse otsuse sõnastusest ja järgnevast tegevusest nähtus, et Vabariigi Valitsus ise mõistis väljakuulutatud kaitseseisukorda sõjaseisukorrana. Samamoodi oli otsust mõistnud ka Riigikogu, kuivõrd ei võtnud Vabariigi Valitsuse tegevust arutlusele.¹⁰³

Niisiis oli kaitseseisukorra väljakuulutamise otsuses kohustuslik märkida kaitseseisukorra kestuse tähtaeg ning kaitseseisukorra kehtestamise alus ja piirid. Teine nõue oli seotud asjaoluga, et Riigikohtu meelest kehtis Eestis lisaks sõjaseisukorda sätestavale üldisele kubermanguseadusele ka kõvendatud ja erakordset valvekorda ette näinud heakorra ja julgeoleku seadus. Kuivõrd kaitseseisukord oli Riigikohtu seisukoha järgi eriolukordade üldmõiste, tuli alati kindlasti täpsustada, milline eriolukord parasjagu välja kuulutatakse. Kui 1918. aastal, vabadussõja alguses välja kuulutatud sõjaseisukorra puhul oli selge, millega oli tegemist, siis 1924. aasta detsembrimässu järel Vabariigi Valitsuse välja kuulutatud „sõjaseadus“ nõudis Riigikohtu arvates selgesti määratletud seaduslikku alust. Kuigi Riigikohus saatis Riigivanemale 29. oktoobril 1926. aastal soovitusel, et väljakuulutamise akt tuleks viia kooskõlla PS §-ga 26 ja märkida kaitseseisukorra kestuse tähtaeg, nagu Riigikohus Vene-Balti Laevaehituse otsuses seletas, siis kaitseseisukorra aluse nõuet soovitusel eraldi ei rõhutatud.¹⁰⁴ Vabariigi Valitsus määras 17. novembri 1926. aasta otsusega kaitseseisukorra tähtaja, kuid kaitseseisukorra aluseks olevat seadust ei märkinud. Otsusest ja selle seletuskirjast ilmnes, et Valitsuse otsus käis sõjaseisukorra kohta, mille Riigikogu sellisel kujul ka kinnitas, ometigi eirati Riigikohtu otsuses väljendatud seisukohta.¹⁰⁵

1.4.2.4. Kaitseseisukorra kinnitamise kord Riigikogus

Üldise kubermangu seaduse § 23 lisa §-s 2 olid sätestatud isikud, kes võisid sõjaseisukorra välja kuulutada (keiser korraldusega, sõjaväe ülemjuhataja või armeeülem). Sama seaduse § 4 kohaselt, kui sõjaseisukorra otsuse tegi sõjaväe ülemjuhataja või armeeülem, pidi ta sellest viivitamatult teada andma siseministrile ja Valitsevale Senatile. Eesti Vabariigi PS § 60 p 5 järgi kuulutas Vabariigi Valitsus välja kaitseseisukorra nii üksikuis riigi osades kui ka kogu riigis ja

¹⁰³ Riigikohtu administratiiv-osakonna 21. septembri/1. oktoobri 1926. aasta otsus nr 32, lk 52.

¹⁰⁴ Vabariigi Valitsuse otsus sõjaseisukorra maksvuse tähtaja pikendamise kohta. 29.10.1926–26.11.1926. RA, ERA.31.3.3847, 11.

¹⁰⁵ *Ibid*, 17, 10.

pidi esitama selle Riigikogule kinnitamiseks. Seega muutus põhiseaduse vastuvõtmisega kaitseseisukorra väljakuulutamise otsuse tegijate ring. Eestis kuulus kaitseseisukorra väljakuulutamise õigus ainult Vabariigi Valitsusele, keegi seda ainuisikuliselt teha ei saanud. Lisaks oli Eesti kontekstis tähtis kaitseseisukorra väljakuulutamise otsuse kinnitamine, erinevalt Vene seadusest, mille kohaselt pidi otsuse tegija üksnes teavitama siseministrit ja Valitsevat Senatit. Samas ei saanud ei minister ega Senat kuidagi enam mõjutada sõjaseisukorra kehtivust.

Juba 1922. aastal, kui I Riigikogu üldkomisjon arutas kaitseseisukorra seaduse eelnõu üle, leidis Eesti Tööerakonna esindaja Tõnis Kalbus, et tuleb selgeks teha, kuidas õigupoolest toimub kaitseseisukorra kinnitamine Riigikogus – kas ühel või kolmel lugemisel.¹⁰⁶ Esitiste ja seaduseelnõude esitamise, arutamise ja lugemise korra sätestas 28. aprillil 1921. aastal vastuvõetud Riigikogu kodukorra VI peatükk¹⁰⁷. Selle § 44 järgi pidi seaduseelnõu olema Riigikogu lugemisel kolmel korral ning esitised otsustati ühekordsel arutamisel. Riigikogu kodukorras ei olnud välja toodud, mis liiki asjad kuuluvad esitise korras arutamisele.

1927. aasta 4. veebruaril oli Riigikogu koosolekul arutamisel sama küsimus. Selle tõstatas Eesti Sotsialistliku Tööliste Partei liige Aleksander Jõeäär: kuidas tuleks Riigikogul teha kaitseseisukorra kinnitamise otsus, kas esitise korras või harilikus seaduseelnõude menetlemise korras kolmel lugemisel.¹⁰⁸ Saksa-Balti Erakonna esindaja Werner Hasselblatt ja sotsiaaldemokraat Karl Virma olid selles küsimuses ebaleval seisukohal.¹⁰⁹ Sõjaminister Jaan Soots oli resoluutsem ning viitas Riigikogu enda otsusele, millega 1. detsembril 1924. aastal kuulutas Riigikogu välja kaitseseisukorra mitte kolmel lugemisel seadusega, vaid esitise korras otsusega. 1. detsembri 1924. aasta kaitseseisukorra väljakuulutamise otsus oli arutlusel ka Riigikohtus, kus leiti, et otsuse puudusteks oli tähtaja ning seadusliku aluse puudumine. Riigikogu otsuse menetlemist esitise korras ei olnud Riigikohus oma otsuses puudutanud.¹¹⁰ Ometi arutles Maddison, et on vaieldav, kas sellega oli Riigikohus päri sõjaseisukorra kinnitamisega Riigikogus lihtotsusena või oli Riigikohus jätnud selle küsimuse lihtsalt tähelepanuta. Maddison märkis kriitiliselt, et kohus peaks alguses kontrollima otsuse vormilist

¹⁰⁶ Üldkomisjoni koosolekute protokollid. 13.03.1922-05.03.1923. RA, ERA.80.1.478. Protokoll nr 6, koosolek nr 6, 3.05.1922; kaitseseisukorra seadus II lugemisel, l 4.

¹⁰⁷ Riigikogu kodukord. – RT, nr 33, 4.05.1921.

¹⁰⁸ III Riigikogu: III istungjärk: protokollid nr. 35-90: [18. jaan. - 20. mai 1927]. Tallinn: Riigikogu, 1927, protokoll nr 43 (9), 4.02.1927, lk 400.

¹⁰⁹ III Riigikogu: III istungjärk: protokoll nr 43 (9), 4.02.1927, lk 400-401.

¹¹⁰ *Ibid*, lk 401-402; Riigikohtu administratiiv-osakonna 21. septembri/1. oktoobri 1926. aasta otsus nr 32, lk 50-53.

külge ning alles siis asuma otsuse sisulisele kaalumisele.¹¹¹ Magistritöö autor nõustub sellise Maddisoni seisukohaga. Kuna Riigikohus ei pidanud vajalikuks osutada õigusloomemenetluse puudujääkidele, siis oli ta ilmselt seisukohal, et kaitseseisukorra kinnitamine Riigikogus pidi toimuma esitise korras otsusena ning ei vajanud kolme lugemist.

Ka Anderkopp ja Põllumeestekogu liige Johan Holberg väitsid Riigikogu arutelul 4. veebruaril 1927. aastal, et tegemist oli esitise ja kolme lugemist ei ole siinkohal tarvis. Kolme lugemist rakendatavat seaduseelnõude puhul, mis oma olemuselt on ettepanekud, kus Riigikogul on võimalus esitatud eelnõu kuidagi muuta. Kaitseseisukorra väljakuulutamise otsuse saavat aga Riigikogu kas kinnitada või mitte, siin puuduvat igasugune tarvidus kolme lugemist ette võtta.¹¹² Uluots märkis ka seda, et Riigikogu võis ainult selliste küsimustega tegeleda, mis on talle põhiseaduse järgi antud. Kaitseseisukorra küsimus kuuluvat Vabariigi Valitsuse kompetentsi, nii selle väljakuulutamine kui lõpetamine, Riigikogul olevat vaid kinnitamise õigus.¹¹³

Maddison selgitas, et PS § 60 p 5 sätestas Riigikogu õiguse teostada põhiseaduses ettenähtud korras kontrolli tema poolt ametisse määratud Vabariigi Valitsuse ühe liigi korralduste üle. Kuulutades välja kaitseseisukorra, tegutseb Vabariigi Valitsus põhiseadusega talle antud õiguse alusel, kuigi tingimusega, et Riigikogu teostab tema üle kontrolli. Riigikogu avaldab juba väljakuulutatud kaitseseisukorra (s.t mitte vastava seaduseelnõu, vaid Vabariigi Valitsuse teatava sammu) suhtes oma seisukoha: kas kiidab selle heaks ja kinnitab otsuse või ei kinnita ehk mõistab hukka. Seda tehakse Maddisoni sõnul lihtotsusena. Seadust ja sellest tulenevat kolme lugemist oleks Maddisoni arvates vaja olnud vaid sellisel juhul, kui Riigikogu tahtnuks seoses väljakuulutatud kaitseseisukorraga kitsendada administratiivvõimudele vastava erakorralise seadusega antud mõningaid õigusi.¹¹⁴ Ka Anderkopp ja Holberg asusid Riigikogu täiskogus samale seisukohale, et kaitseseisukorra väljakuulutamise kinnitamise Riigikogus sai olla vaid lihtotsus.

Sarnaselt 1. detsembri 1924. aasta kaitseseisukorra väljakuulutamise ja mille Riigikogu kinnitas otsusega, jätkas Riigikogu kinnitamispraktikat ka edaspidi. Nii kinnitas Riigikogu ka Vabariigi Valitsuse 17. novembri 1926. aasta ja 19. detsembri 1928. aasta kaitseseisukorra pikendamise

¹¹¹ Maddison, E. Kaitseseisukorra kinnitamise korras. – Eesti Politseileht 5.03.1927, nr 9, lk 129-130.

¹¹² III Riigikogu: III istungjärk: protokoll nr 43 (9), 4.02.1927, lk 404-405.

¹¹³ Maddison. Kaitseseisukorra kinnitamise korras, lk 130-131.

¹¹⁴ *Ibid*, lk 132.

otsused esitiste korras otsustena.¹¹⁵ 1928. aastal valminud 1920. aasta põhiseaduse kommentaaride kohaselt pidi Riigikogu kaitseseisukorra otsuse kinnitama lihtotsusena ühe lugemisega.¹¹⁶ Seda kinnitas ka selgitus PS § 52 juures, et ettepanekud võetakse Riigikogus vastu ühel lugemisel.¹¹⁷ Niisiis valitses seisukoht, et kaitseseisukorra otsuse kinnitamine toimus esitise korras.

1.4.2.5. Kaitseseisukorra lõpetamine enne tähtaega

Üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 7 sätestas, et sõjaseisukord lõppeb samas korras, nagu see oli välja kuulutatud: kas keisri poolt kõrgeima käsuga, sõjaväe ülemjuhataja või armeeülemaga otsusega. Kuna Vene seaduses ei olnud nõuet sõjaseisukorra tähtaja märkimise osas, siis ei saanud sõjaseisukorda ka enne tähtaega lõpetada.

Eesti praktikas kerkis küsimus, kas nii üldise kui osalise kaitseseisukorra lõpetamine enne tähtaega vajab Vabariigi Valitsuse otsuse kinnitamist Riigikogu poolt või mitte. Väljakuulutamise osas ei olnud kaheti mõistetavust, see nõue oli sätestatud PS § 60 p-s 5. Sõjaseisukorra osalise kehtivuse tähtaja pikendamise arutamisel 16. detsembril 1927. aastal Riigikogu täiskogus kujunes üldine seisukoht, et kui Vabariigi Valitsus muudab, st vähendab sõjaseisukorra piirkonda, siis ei ole vaja selle otsuse kinnitavat nõusolekut Riigikogult.¹¹⁸ Olukorrast, kus Vabariigi Valitsus laiendab sõjaseisukorra piirkonda, juttu ei olnud. Ometi arvab magistr töö autor, et piirkonna laiendamine on võrdsustatav sõjaseisukorra uue otsuse väljakuulutamisega, mille korral oleks pidanud sõjaseisukorra otsuses olema ÜKS § 23 lisa § 3 kohaselt märgitud piirkond, kus eriolukord kehtestatakse, ning PS § 26 lg-st 2 tulenevalt ka eriolukorra kestmise tähtaeg.

Küsimuse juures, kuidas peaks sündima kaitseseisukorra lõpetamise kinnitamine enne tähtaja lõppu, pidi Riigikogu lähtuma kaitseseisukorra kehtestamise kinnitamise korras. Niisiis pidi Riigikogu kinnitama Vabariigi Valitsuse otsuse ühel lugemisel esitise.¹¹⁹ Siseministeeriumi ametniku Oskar Angeluse arvates pidi Riigikogu sellises olukorras otsustama kaitseseisukorra lõpetamise küsimuse analoogselt kaitseseisukorra väljakuulutamisega, see tähendab Riigikogu

¹¹⁵ Vabariigi Valitsuse otsus sõjaseisukorra maksvuse tähtaja pikendamise kohta. 29.10.1926–26.11.1926. RA, ERA.31.3.3847, l 10; 8. Riigikogu poolt 21. detsembril 1928. a. vastuvõetud 651. otsus. - RT, nr 105, 29.12.1928.

¹¹⁶ Maddison, E; Angelus, O. Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920. Übersetzt und mit Erläuterungen und Sachregister. Berlin: Carl Heymanns Verlag, 1928, lk 65.

¹¹⁷ *Ibid*, lk 57.

¹¹⁸ Angelus, O. Kas kuulub kaitseseisukorra lõpetamine enne tähtaega riigikogu kinnitamisele. – Eesti Politseileht 07.04.1928, nr 14/15, lk 220.

¹¹⁹ *Ibid*, lk 220.

võis ainult kinnitada või kinnitamata jätta valitsuse otsuse PS § 60 p 5 kohaselt; muudatusi Riigikogu Vabariigi Valitsuse otsuses ette võtta ei saavat. Angelus asus seisukohale, et Riigikogu teostab Vabariigi Valitsuse üle teatavat kontrolli ning väljendab rahvasaadikutena rahva tahet.¹²⁰ Niisiis analoogselt ÜKS § 23 lisa §-s 7 sätestatuga pidi Eestis toimuma kaitseseisukorra lõpetamine enne tähtaega samas korras nagu selle väljakuulutaminegi. Riigikogu pidi kaitseseisukorra lõpetamise otsuse kinnitama või võis jätta kinnitamata, teostades niimoodi Vabariigi Valitsuse tegevuse üle järelevalvet. Olukordi, kus Riigikogu jättis kaitseseisukorra lõpetamise otsuse kinnitamata, magistritöö autor ei tuvastanud.

1.4.3. Piirangumeetmed

1.4.3.1. Piirangumeetmed Vene õiguse järgi

Üldise kubermanguseaduse § 23 lisa §-d 8-12 reguleerisid sõjaväevõimude õigusi ja kohustusi sõjaseisukorda kuulutatud piirkonnas. Paragrahvi 8 kohaselt läksid riikliku korra ja ühiskondliku julgeoleku tagamiseks seaduses sätestatud ülesanded sõjaväe ülemjuhatajale ja armeeülemale. Piirkondade puhul, mis allusid otseselt sõjaväe ülemjuhatajale, võis ülemjuhataja §-st 9 tulenevalt delegerida oma järgmistes punktides sätestatud õigused armeeülemale. Nii oli armeeülemal õigus § 10 kohaselt sõjaseisukorra piirkondades: 1) keelata lahkuda enda elamiskohast sellistel isikutel, kes enda teadmiste, ameti või tegevuse poolest võiksid töötada sõja eesmärgi kasuks; 2) määrata üldist ja üksikut rekvisitsiooni; 3) keelata selliste tööriistade ja materjalide, samuti toiduainete, veoabinõude, loomasöödu, puude väljavedu, mis võiksid olla sõjaväele vajalikud.

Paragrahv 12 sätestas, et kui sõjaseisukorra piirkonnas tekib vältimatu vajadus riiklikku korra kaitseks või sõja eduks, võib kasutusele võtta abinõusid, mida ei ole ÜKS § 23 lisa märgitud. Sõjaväe ülemjuhataja või armeeülem pidi sellisel juhul tegema ettepaneku teatud meetme rakendamiseks, teatades sellest keisrile.

ÜKS § 23 lisa §-d 13-16 reguleerisid tsiviilvõimu õigusi ja kohustusi sõjaseisukorrapiirkonnas. Seejuures sätestas § 13, et sõjaväe tegevuse piirkonnas allub armeeülemale selle piirkonna kindralkuberner või isik, kellele volitatakse tema õigused. Armeeülemal oli õigus tühistada

¹²⁰ *Ibid*, lk 221.

kindralkubeneri korraldusi seoses riikliku korra või ühiskondliku julgeolekuga ning teha talle ettekirjutisi.

Kuivõrd Eestis kindralkubeneri ei olnud, olid tema õigused antud Eestis siseministrile.¹²¹ Riigikohtus oli arutlusel küsimus, kas Vabariigi Valitsusel oli õigus välja anda määrus, mille järgi ühendati siseministri ja kindralkubeneri võim. Kohus leidis, et PS § 60 p 2 kohaselt tuli kindralkubeneride ametisse määramist lugeda Vabariigi Valitsuse võimupiiridesse kuuluvaks, kusjuures Vabariigi Valitsus ei olnud millegagi kohustatud kindralkubeneri ülesannete täitmiseks erilist isikut määrama, vaid ta võis ka tähendatud ülesannete täitmist kas oma liikmete või mõne ametniku peale panna. Riigikohtus arutatavas asjas oli Vabariigi Valitsus nende ülesannete täitmise siseministri peale pannud, mis oli kohtu meelest täiesti kooskõlas põhiseadusega. Kuivõrd Eestis ei olnud enam kubermange, kubernere ega kindralkubernere ja olid hoopis Eesti Vabariigi territoorium ja Vabariigi Valitsus, kelle kätte olid koondatud kõik täidesaatva võimu õigused, siis järelikult võis Vabariigi Valitsus neid õigusi teostada kas ise või volitada selleks oma liikmeid, mis leidis kinnitust ka PS §-s 58, milles oli ette nähtud töö jaotus Vabariigi Valitsuse liikmete vahel.¹²² Niisiis sai Eestis kindralkubeneri õigusi täita siseminister.

Üldise kubermanguseaduse § 23 lisa §-d 18-25 sätestasid administratiivorganite õigused ja kohustused sõjaseisukorras. Kõige tähtsam oli § 19, mis sätestas kindralkubenerile kuuluvad õigused. Selle paragrahvi p 1 kohaselt oli kindralkubeneril õigus välja anda sundmäärusi ühiskonna julgeoleku ja riikliku rahu kaitseks, mis hõlmasid omanike vastutust seoses enda omandiga ning nende kohustuste rikkumist. Lisaks eelmainitule oli kindralkubeneril veel kasutada hulk õiguste piiramise meetmeid: õigus keelata avalikke ja erakoosolekuid; õigus teha korraldusi kaubandus- ja tööstushoonete kinnipanemise kohta konkreetseks ajaks või kuni sõjaseisukorra lõpuni; õigus peatada perioodiliste väljaannete trükk sõjaseisukorra ajaks; õigus sulgeda õppeasutusi kuni üheks kuuks, sõjaväejuhi loaga võis sulgeda ka terveks sõjaseisukorraks; õigus keelata üksikutel isikutel sõjaseisukorra teatud piirkondades viibimine; õigus saata iskuid asumisele, kuid mitte kauemaks kui sõjaseisukorra ajaks, ning välismaalasi saata riigist välja; õigus sekvestreerida kinnisvara ja arestida vallasvara sõjaseisukorra kestuse ajaks, kui on kahtlus, et need omavad kuritegelikku eesmärki või kui need toovad kaasa ohu ühiskondlikule korrale; õigus tagandada ametist sõjaseisukorra kestuse ajaks ametnikke, kes ei

¹²¹ Maddison. Erakorralisest seisukorrast III, lk 134-137.

¹²² Riigikohtu administratiiv-osakonna 13. märtsi/17. aprilli 1926. aasta otsus nr 19. – 1926. aasta Riigikohtu otsused. „Õiguse“ väljaanne 1927, lk 30-32.

kuulu ametite esimese kolme klassi sekka ning isikud, kes on teenistusse määratud seisuslikku, linna- või maa-asutusse (*лица служащие по выборам в сословных, городских и земских учреждениях*).

Üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 23 sätestas kohalike politseijuhtide, sandarmeeria juhtide ja nende abilistele õiguse kinni pidada kaheks nädalaks neid isikuid, kes äratavad kahtlust seoses riikliku korra või sõjaväeliste huvide vastu suunatud võimaliku süüteo toimepanemisega (p 1) ja korraldada igal ajal kõikides ruumides läbiotsimisi ning arestida vara, kui see viitab kuritegelikule teole või selle toimepanemise kavatsusele (p 2).

Kuigi erinevaid piirangumeetmete võimalusi oli ÜKS § 23 lisas palju, rakendati praktikas peaaesjalikult väljasaatmist, aga ka sekvestreerimist ning näiteks trükivabaduse piiranguid, mida on käsitlenud ka Riigikohtu praktika.¹²³ Arutelud piirangumeetmete vajalikkuse või mõistlikkuse üle kaasaegses kirjanduses kajastust ei leidnud.

1.4.3.2. Väljasaatmine

Liikumisvabaduse sätestas 1920. aasta PS § 17: „Liikumine ja elukoha muutmine on Eestis vaba. Selles vabaduses ei või kitsendada ega takistada kedagi muidu kui kohtuvõimude poolt. Tervishoidlikel põhjustel võivad seda vabadust kitsendada või takistada ka teised võimud vastavais seadustes ettenähtud juhtumistel ja korras.“ Põhiseaduse § 26 kohaselt oli seoses kaitseseisukorraga võimalik kitsendada põhiseaduse §-des 6-24 sätestatud õigusi ja vabadusi. Kuivõrd liikumisvabadus oli sätestatud §-s 17 ning kaitseseisukorrast tulenev õigus piirata kodanike õigusi ja vabadusi järgnes sellele paragrahvile, oli liikumisvabaduse piiramine õiguslikult lubatud.

Üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 19 p 16 andis kindralkubernerile õiguse keelata isikutel viibida piirkondades, kus oli välja kuulutatud sõjaseisukord. ÜKS § 23 lisa § 19 p 17 andis kindralkubernerile õiguse isikute väljasaatmiseks Vene impeeriumi teistesse kubermangudesse ning õiguse välismaalaste väljasaatmiseks riigist välja. Riigikohus võttis 3. novembril 1925.

¹²³ Trakman, K. Kaitseseisukorra äramuutmise tingimustest. – Õigus 1931, nr 1, lk 33.

aastal vastu otsuse,¹²⁴ mis tühistas 9. juulil 1925. aastal välja antud siseministri määruse, millega kaks Naissaare elanikku saadeti nende alalisest elukohast välja. Riigikohus selgitas, et siseminister ei olnud määruses põhjendanud, milles avaldus elanike hädaohtlik olek Naissaarel kehtivale riigikorrale ja julgeolekule, mis andis põhjuse neid ÜKS § 23 lisa § 19 p-de 16 ja 17 põhjal Naissaarelt sisemaale välja saata.¹²⁵

Riigikohtu arvates võis väljasaatmine aset leida ainult siis, kui on olemas mingisugused „sündmused“, milles avaldus väljasaadetavate „hädaohtlik olek“ teatavas kohas „maksvale riigikorrale ja julgeolekule“. Niisiis pidi väljasaadetav juba väljasaatmise eel tegutsema viisil, mis iseenesest ähvardas riigikorda ja julgeolekut. Väljasaatmise otsuses tuli neid sündmusi või tegevust kirjeldada, sest muidu ei saanud kohus teostada temale kuuluvat õigust kontrollida väljasaatmise otsuse faktilist külge. Selline kontrolliõigus ulatus Riigikohtu arvates isegi nii kaugele, et kohus oli õigustatud kaaluma ka seda küsimust, kas kindralkuberneril võimu tarvitamiseks oli olemas ka riigikorda ja julgeolekut ähvardav faktiline olukord: mitte ainult seda, kas üldse oli olemas faktiline alus, vaid ka seda, kas see faktiline alus või olukord oli ähvardav riigikorrale ja julgeolekule.¹²⁶

Eelmainitud otsust kommenteeris Politseilehes Maddison, kes arvestades kehtivaid seadusi kohtu sellise seisukohaga nõus ei olnud. Maddison leidis, et olukorra ähvardava iseloomu hindamine peaks olema kindralkuberneril kaalutusotsus ning sõjaseisukorra ajal olevat tal õigus talitada enda äranägemise järgi. Seadust tõlgendades piisaks sellest, et kindralkuberneril oleks väljasaadetavate vastu teatud umbusaldus – põhjused võiksid olla ainult temale teada ja kontrolli alla ei käiks (välja arvatud Riigikogu). Maddison leidis, et kui lähtuda Riigikohtu seisukohast, oleks kindralkuberneril võim takistatud, sest ta võiks tegutsema hakata ainult siis, kui teatav fakt või sündmus on juba aset leidnud ning et see ähvardaks riigikorda või julgeolekut realselt, mitte ainult hüpoteetiliselt. See oleks aga Maddisoni arvates olnud vastuolus tsaariaegse sõjaseisukorda reguleeriva seadusega, mille ülesandeks oli peajasjalikult võimaldada administratiiv-võimule tarvitada erakorralisi abinõusid riigikorrale ja julgeolekule hädaohtliku tegevuse ärahoidmiseks.

¹²⁴ Riigikohtu 3. novembri 1925. aasta otsust ei ole avaldatud 1925. aasta Riigikohtu otsuste kogumikus, sellepärast viitab magistr töö autor Maddisoni artiklile “Väljasaatmisest ja elamise keelust sõjaseisukorra maksvuse ajal” (Eesti Politseileht, 5.01.1926, nr 1), milles oli Riigikohtu otsust tsiteeritud ja refereeritud.

¹²⁵ Maddison, E. Väljasaatmisest ja elamise keelust sõjaseisukorra maksvuse ajal. – Eesti Politseileht 5.01.1926. nr 1, lk 2.

¹²⁶ *Ibid*, lk 2-3.

Maddison järeldas, et kui kindralkuberner ei olnud kohustatud otsust põhjendama, ei võinud kohus seda ka kontrollida. Kohtu kontroll oleks olnud administratiiv-ülesannete ülevõtmine.¹²⁷

Üheks murdepunktiks Eesti esimese omariikluse ajajärgu esimesel perioodil peetakse 1. detsembril 1924. aastal toimunud kommunistide putšikatset. Selle tagajärjel hakati suhtuma idast tulevasse ohtu tõsisemalt ning oldi valmis rakendama mitte kuigi demokraatlikke abinõusid, et ohjeldada riigivastaseid jõude.¹²⁸ Riigikohtu 3. novembri 1925. aasta otsuse juures on märkimisväärseks asjaolu, et vaatamata ühiskonnas valitsevale pingeseisundile ning riigivõimu rangemale hoiakule oli Riigikohus siiski valmis nõudma siseministrilt määruse korralikku põhjendamist.

Veel üheks näiteks väljasaatmise kohta on 1926. aasta Riigikohtu administratiiv-osakonna otsus nr 19.¹²⁹ Siseminister leidis, et kuna E. G. T. on korduvalt rikkunud piiriseaduse määrusi¹³⁰ ning seetõttu tuleb tal ÜKS § 23 lisa § 19 p-de 16 ja 17 alusel ja piirikorra vastu sihitud kuritegevuse ärahoidmiseks keelata elamine 50-kilomeetrilises piiritsoonis, mere ääres ja Vene piiri ääres. Kaebaja leidis, et määrus ei ole põhjendatud ja ei ole näha, missugustes konkreetsetes sündmustes oleks avaldunud tema hädaohtlik olek riigikorra vastu. Riigikohus selgitas, et PS §-s 17 sätestatud liikumisvabadust võib peale kohtuotsuse piirata ka PS § 26 alusel ehk siis kaitseseisukorras. Mis puutus määruse põhjendamist, siis selles oli märgitud, missuguse väärteo E. G. T. oli toime pannud, nimelt korduvalt rikkunud piiriseaduse määrusi. Seega oligi siseministri määruses ära tähendatud, missugustes sündmustes avaldub kaebaja hädaohtlik olek piiritsoonis kehtivale riigikorrale ja julgeolekule. Täpsemalt hädaohtlikku olekut Riigikohtu arvates sisustama ei pidanud, seega õigustas ainuüksi sellise süüteo toimepanemine kindralkubernerite võimu teostaja õigust süüteo toimepanija välja saata.¹³¹ Niisiis oli Riigikohtu seisukoht muutunud administratiivvõimu suhtes leebemaks võrreldes ülalmainitud 1925. aasta otsusega – kõrvaltvaatajana võib pidada määruse põhjendust, mis sisaldab vaid kuriteo toimepanemise fakti, üsna pinnapealseks. Vastust küsimusele, milles avaldus kaebaja hädaohtlik olek riigikorra vastu selles kaasuses ei selgunud. Magistritöö autor peab siinkohal vajalikuks

¹²⁷ *Ibid*, lk 2-4.

¹²⁸ Pajur, A. Kolm murdepunkti Eesti sisepoliitikas 1918-1934. – Tuna 2008, nr 1, lk 10.

¹²⁹ Riigikohtu administratiiv-osakonna 13. märtsi/17. aprilli 1926. aasta otsus nr 19, lk 30-32.

¹³⁰ Tõenäoliselt pidas Riigikohus silmas piirivalveteenistuse määrustikku, mis jõustus 23.12.1924, mis avaldati "Piirivalve käsiraamratu" nime all (Piirivalve käsiraamat / Piirivalve Valitsus. Tallinn: Piirivalve Valitsus, 1924). Piirivalve seadus hakkas Eestis kehtima 5. juunil 1936 (RT, nr 47, 5.06.1936, 375.). Lähemalt vt Võime, L. Eesti piirivalvest 1918-1940. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2007.

¹³¹ Riigikohtu administratiiv-osakonna 13. märtsi/17. aprilli 1926. aasta otsus nr 19, lk 30-32.

märkida, et kuigi siseministri keelu põhjus ei tundu veenev, võib siseministri otsuses täheldada seletusi, mis põhjendavad sellist otsust. Seevastu töös eelnevalt analüüsitud Naissaarelt väljasaatmise määruse korral puudusid tõsiseltvõetavad põhjendused sootuks.

Niisiis muutus Riigikohtu seisukoht aastaga administratiivvõimu suhtes leebemaks. 1925. aasta otsuses leidis Riigikohus, et väljasaatmiseks peab esinema konkreetne faktiline alus ning et alus peab olema ähvardava iseloomuga julgeolekule ja riigikorrale. 1926. aasta otsuses asus Riigikohus seisukohale, et tähtis on vaid faktiline alus, see tähendab kindel sündmus. Seejuures ei pidanud Riigikohus enam vajalikuks kontrollida täitevvõimu otuste sisulist õigustatust.

1.4.3.3. Omandi sekvestreerimine ja arestimine

Sõjaseisukorra kehtimisel muutus oluliselt ka majanduselu õiguslik korraldus, kuivõrd avalikul võimul oli õigus kitsendada eraomandit ja ettevõtlusvabadust, mis oli sätestatud vastavalt PS §-s 24 ja §-s 19. Põhiseaduse § 24 sätestas: „Eraomandus on Eestis igale kodanikule kindlustatud. Ilma omaniku nõusolekuta võib seda võõrandada ainult ülddistes huvides seaduste põhjal ja seadustes ettenähtud korras.“ Põhiseaduse § 19 sätestas: „Eestis on kindlustatud vabadus elukutset valida ja ettevõtteid avada ning kasutada põllutöös, kaubanduses, tööstuses, samuti muil majandusaladel. Selles vabaduses ei või kedagi kitsendada või takistada muidu kui seaduste põhjal ja piirides.“ Ka eraomandit ja ettevõtlusvabadust sai kaitseseisukorra ajal piirata tulenevalt PS §-st 26. Sekvestreerimine ja arestimine erakorraliste abinõudena sõjaseisukorras olid sätestatud ÜKS § 23 lisa § 19 p-s 18.

Sekvestreerimise osas märgilise tähtsusega on Riigikohtu 1926. aasta administratiiv-osakonna otsus nr 32.¹³² Nimelt määras siseminister Vene-Balti Laevaehituse ja Mehaanika aktsiaseltsile kuuluvad elektrijaama ja veevärgi sekvestreerimisele ning nende üksuste juurde kuuluva vallasvara, raha ja tulu arestimisele. Määruse põhjenduseks seletas siseminister, et Vene-Balti Laevaehituse ja Mehaanika aktsiaseltsile kuuluv maa-ala Tallinnas Kopli poolsaarel, kus asus mitu tuhat elanikku, oli jäänud elektrivalgustuseta ja veeta, sest „tehaste valitsuse mitte-lubatava tegevuseta oleku tagajärjel on elektrijaam ja muud jõumasinaid jäänud kütteta ja töölised palkadeta.“¹³³ Selle tagajärjeks olid streigid ja koolitöö peatumise risk. Seega oli tekkinud

¹³² Riigikohtu administratiiv-osakonna 21. septembri/1. oktoobri 1926. aasta otsus nr 32, lk 50-53.

¹³³ *Ibid*, lk 50.

olukord, mis oli hädaohtlik Kopli poolsaare elanikele ja omandile, mis omakorda valmistas elanikele pahameelt. See aga võis olla hädaohtlik ühiskonnale ning julgeolekule.¹³⁴

Riigikohtule esitatud kaebuses leidis kaebaja, et tekkinud olukorda ei saanud kuidagi pidada erakorraliseks, mille korral oleks olnud lubatav eraomandi sekvestreerimine ja arestimine. Niisiis seisnes kaebuse põhiküsimus selles, kas siseminister toimis edasikehtiva Vene sõjaseisukorda reguleeriva seaduse alustel ja piires.¹³⁵ Üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 18 ja § 19 p 18 põhjal võis siseminister riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku kaitseks kinnisvara sekvestri ja vallasvara aresti alla võtta kahel juhul. Riigikohus selgitas, et esiteks juhul, „kui nende varade valitsemisega saavutatakse kuriteolisi sihte ning teiseks, kui nimetuste tagajärjel varade valitsemises tekib hädaoht ühiskondlikule korrale. ÜKS § 23 lisa § 19 p 18 ei nõua kinnisvara sekvestreerimise eeltingimusena, et kinnisvara valitsejate minetus vara valitsemises oleks kuritahtlik või kuriteoline, vaid arvestab ainult minetuste objektiivsete tagajärgedega, hoopis kõrvale jättes küsimuse, millest minetused vara valitsemises on tingitud, kas kuriteolistest sihtidest, majanduslikest raskustest või mõnest muust põhjusest.“¹³⁶

Käesoleval juhul olid siseministrile esitatud kindlad andmed Vene-Balti Laevaehituse ja Mehaanika aktsiaseltsi majanduslike raskuste¹³⁷ kohta, mille tagajärjel ei suutnud ettevõtte tööliste ees oma kohustusi täita ning töölised hakkasid streikima. Lisaks esitati siseministrile andmed selle kohta, et aktsiaselts ei suutnud varustada jõumasinaid küttega ja et kõige selle tagajärjel ähvardas algkoolis õppetöö peatumine, sest elekter saadi aktsiaseltsi elektrijaamast. Ka elanikud jäid vee ja elektrita. Riigikohus leidis, et ainuüksi sõjaseisukord, mis Tallinnas kehtis, eeldas, et linnas on riigikorda ja ühiskondlikku julgeolekut ähvardav olukord. Eelpool kirjeldatud asjaolud, mis olid tingitud Vene-Balti Laevaehituse ja Mehaanika aktsiaseltsi tegevusest, kuulusid samuti selliste asjaolude hulka, mis riigikorda ja ühiskondlikku julgeolekut ähvardavat olukorda veelgi suurendasid ning seetõttu oli siseminister kohustatud võtma aluseks ÜKS § 23

¹³⁴ *Ibid*, lk 50.

¹³⁵ *Ibid*, lk 50-51.

¹³⁶ *Ibid*, lk 53.

¹³⁷ Vene-Balti laevatehas oli suurte võlgade tõttu sekvestri all ka varem, näiteks perioodil 21.12.1922–3.08.1923. Pärast seda majanduslik seis märkimisväärselt ei paranenud ning hiljem, 1927. aastal, seoses panga laenupoliitika muutumisega läks ettevõtte pankrotti. – Pihlamägi, M. Eesti industrialiseerimine 1870-1940. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus, 1999, lk 87; Köstner, N (toim). Teated ettevõtete tegevusest. – Eesti Majandus: Tööstuse, kaubanduse ja rahanduse ajakiri 15.07.1924, nr. 27, lk 508.

lisa. Kokkuvõttes leidis kohus, et siseminister oli tegutsenud ÜKS § 23 lisa § 18 ja § 19 p 18 alustel ning piirides.¹³⁸

Trakmann kirjutas 1931. aastal ajakirjas *Õigus*, et vallasasjade aresti alla panemise praktika Eestis praktiliselt puudus, kui välja arvata esimestel Eesti Vabariigi aastatel perioodiliste väljaannete üksikute numbrite kui isesuguse vallasvara aresti alla panemine. Enne 1930. aasta kaitseseisukorra seadust oli perioodika konfiskeerimise või selle aresti alla panemise alus küsitav (vt selle kohta järmises alapunktis). Kinnisvara sekvestreerimine kaitseseisukorras oli aga tavapärane ning Riigikohus oli selle seadusepäraseks tunnistanud.¹³⁹ Ometi tuleb tähelepanu pöörata sellele, et sekvestreerimine nõudis rakendamiseks Riigikohtu otsuse kohaselt konkreetselt väljatoodud asjaolusid, mis ähvardasid riigikorda ja ühiskondlikku julgeolekut. Kuigi Trakmann leidis, et vallasasjade aresti alla panemise praktika Eestis puudus, siis võib oletada, et Trakmann mõtles siinjuures eraldiseisvaid vallasasju. Selline magistritöö autori oletus põhineb Vene-Balti Laevatehase kohtuotsuses kirjeldatud asjaoludel, kus lisaks kinnisvara sekvestreerimisele arestiti ka aktsiaseltsile kuuluv vallasvara. See tähendab, et on võimalik, et sekvestreerimise käigus võis esineda olukordi, kus tekkis lisaks kinnisvara sekvestreerimisele vajadus arestida ka vallasvara, nagu selgus eelpool analüüsitud Vene-Balti Laevatehase kohtuotsusest.

1.4.3.4. Trükivabaduse piirangud

1920. aasta PS § 13 sätestas demokraatlikule riigile ühe olulisima alusväärtuse, sõna- ehk väljendusvabaduse. On ju tegelik ja tõhus demokraatia mõeldamatu ilma väljendusvabaduseta.¹⁴⁰ Ilma kohase väljendusvabaduseta on avaliku võimu ja selle kandjate hoidmine moraali ning seaduste raames raske kui mitte võimatu. Väljendusvabadus ei ole oluline ja möödapääsmatu mitte ainult võimu ohjamisel, vaid ka ühiskonnas aset leidva mõistmiseks, ühiskondlike kokkulepete ja ühiskonnale kõige enam sobivate lahenduste leidmiseks ning seeläbi igäihe ja kõigi üldiseks vabaks arenguks ja probleemide lahendamiseks.¹⁴¹ 1920. aasta põhiseaduse § 13 sätestas: „Eestis on vabadus omi mõtteid avaldada sõnas, trükis, kirjas, pildis või kujutuses. Seda vabadust võib kitsendada ainult kõlbuse ja riigi kaitseks. Tsensuuri Eestis ei ole.“ Põhiseaduse § 26 kohaselt võis ka seda põhiseaduses sätestatud õigust piirata.

¹³⁸ *Ibid*, lk 50-53.

¹³⁹ Trakman. Kaitseseisukorra äramuutmise tingimustest, lk 36-37.

¹⁴⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, § 45 p 2 ja 5.

¹⁴¹ *Ibid*, § 45 p 6.

Kuivõrd 1922. aastal Riigikogus arutlusel olnud kaitse seisukorra seaduse eelnõu vastu ei võetud, kehtisid vanad seadused ning (perioodiliste) trükitoodete konfiskeerimise või aresti alla panemise aluse temaatika oli küsimärgi all.¹⁴² Nimelt ei olnud veneaegses seaduses konkreetset sätet, mis reguleeriuks trükitoodete konfiskeerimist või aresti alla panekut. Potentsiaalseteks alusteks, mida selleks kasutada, olid ÜKS § 23 lisa § 19 p 14, mis lubas kindralkuberneril peatada perioodiliste trükitoodete ilmumise sõjaseisukorra kestuseks ja p 18, milles oli sätestatud vallasvara arestimise õigus. Esimestel vabariigi aastatel kasutati teist, ÜKS § 23 lisa § 19 p-s 18 sätestatud võimalust ning arestiti perioodiliste trükitoodete üksikuid numbreid kui „isesugust vallasvara“.¹⁴³

Näiteks pani siseminister 30. detsembril 1922. aastal üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 19 p-de 14 ja 18 põhjal ajakirja Valve 39. numbri oma määrusega aresti alla põhjendusega, et ajakirjas leiduvad pildid seavad halba valgusesse ametiasutusi ning süvendavad rahva keskel ametiasutuse (kohtuotsusest ei nähtu, millist ametiasutust täpsemalt silmas peeti) vastu põhjendmata umbusaldust. Samuti märgiti, et ajakirjas on avaldatud artikkel, mis annab ülevaadet sõjaväe korralduse ja kaitseabinõude seisukorra üle, mida peab hoidma saladuses.¹⁴⁴

Seda küsimust analüüsis Riigikohus 1925. aasta otsuses nr 53. Riigikohus selgitas, et üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 19 p 14 räägib perioodilise trükitoote ilmumise seismapanekust sõjaseisukorra kestuse ajaks, kuid käesoleval juhul ei olnud siseminister ajakirja ilmumist seisma pannud, vaid pani väljaande numbri aresti alla, ja sellepärast ei olnud ka alust sellele sättele tugineda. Üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 19 p 18 ei saavat mõista nii, et sellega on antud kindralkubernerile ka erioigused perioodilise trükitoote aresti alla panemise asjus, sest perioodika arestimise kohta olid eraldi seadused ning vastasel juhul oleks p-s 18 trükitooted eraldi välja toodud. Perioodiliste trükitoodete üksikute numbrite aresti alla panemise õigus oli Siseministeeriumil olemas tavaolukorras, st mitte sõjaseisukorra ajal, ja seda õigust võis Siseministeerium rakendada kriminaalkohtupidamise seadustiku¹⁴⁵ §-des 1213¹⁰-1213¹⁵ ette

¹⁴² Trakman. Kaitse seisukorra äramuutmise tingimustest, lk 36.

¹⁴³ *Ibid*, lk 36-37.

¹⁴⁴ Riigikohtu administratiiv-osakonna 3./27. novembri 1925. aasta otsus nr 53. – 1925. aasta Riigikohtu otsused. „Õiguse“ väljaanne 1925, lk 95-97.

¹⁴⁵ Устав уголовного судопроизводства: (Свод законов т. XVI, ч. 1, изд. 1914. года): со всеми дополнениями и изменениями в России до 28 ноября 1917 года и в Эстонии с 11 ноября 1918 года по 1 июня 1923 года включительно. Tartu, 1923.

nähtud alustel ja korras.¹⁴⁶ Niisiis jõudis Riigikohus 1925. aastal seisukohale, et perioodika üksikute numbrite arestimiseks ei saa kasutada ÜKS § 23 lisa § 19 p 18.

Maddison ei nõustunud Riigikohtu otsuses nr 53 esitatud seisukohaga, nagu oleks Siseministeeriumil õigus arestida trükitooteid ning nagu ei oleks kindralkuberneril ÜKS § 23 lisa § 19 p 14 alusel õigust seisma panna perioodiliste trükitoodete ilmumist. Maddison selgitas, et Siseministeeriumil puudus trükitoodete arestimise õigus juba Vene Ajutise Valitsemise ajast ning trükitooteid võis arestida ainult kohus. Lisaks võis seda tulenevalt trükiseaduse¹⁴⁷ §-st 15 teha mõnel juhul ka politsei: juhul, kui trükitootes sisaldus info kaitseväge jõudude ja nende liikumise, samuti ka riigikaitse abinõude ja mobilisatsiooni kohta; juhul, kui trükitooted olid kõlblusvastased või olid suunatud riigikorra kukutamisele.¹⁴⁸

Maddison arutles ÜKS § 23 lisa § 19 p-s 14 oleva sõna „seismapanemine“ üle ning jõudis järeldusele, et esiteks oli ÜKS § 23 lisa selle all mõeldud seda, et kindralkuberner saab seisma panna tulevikus ilmutavaid trükitooteid. Teiseks oli § 19 p-s 14 sätestatud perioodika ilmumise peatamine rakendatav ka juhul, kui väljaande number oli juba ilmunud – kindralkuberneril õigusi täitev isik sai keelata juba ilmunud numbrite käibesse laskmist. Olukorras, kus väljaanne oli juba käibesse lastud, sai selle ära korjata politsei.¹⁴⁹ Niisiis jõudis Maddison järeldusele, et kindralkuberneril õigusi täitva isiku perioodiliste trükitoodete arestimise õigus seisnes perioodiliste trükitoodete seismapanemise õiguses. Kuigi Maddisoni mõttekäik tundub lähtuvat praktilistest kaalutlustest, nõustub magistr töö autor siinkohal pigem Riigikohtu otsuse nr-s 53 esitatud arvamusega. Nimelt viitab ÜKS § 23 lisa § 19 p-s 14 olev venekeelne sõna „*приостанавливать*“ trükitoodete peatamisele, st et väljaande numbreid üldse ei ilmukski, arestimine kujutab endast meetet, mille korral trükitoode võetakse ära, et piirata sellega numbri käibesse minemist. Ka Vene õigus eristas peatamist ja arestimist kui kahte erisugust meetet, seejuures arestimisega võis kaasneda ka trükitoodete ilmumise peatamine, kuid ilmumise peatamist ei saanud võrdsustada arestiga.¹⁵⁰

Konstantin Trakmann leidis 1931. aastal, et perioodiliste trükitoodete ilmumise peatamine kindralkuberneril või Eesti kontekstis sisekaitseülema käsul oli leidnud aset vaid juhuslikult ja

¹⁴⁶ Riigikohtu administratiiv-osakonna 3./27. novembri 1925. aasta otsus nr 53, lk 95-97.

¹⁴⁷ Trükiseadus. – RT, nr 43, 24.03.1923.

¹⁴⁸ Maddison, E. Kindral-kuberneril võimu piiridest perioodiliste trükitoodete suhtes sõjaseisukorra maksvuse ajal. – Eesti Politseileht, 16.01.1926, nr 3, lk 34.

¹⁴⁹ *Ibid*, lk 34-35.

¹⁵⁰ Указ о временных правилах о повременных изданиях. – Полное собрание законов Российской империи, kd 25, nr 26962, 24.11.1905.

peamiselt trükiseaduse puudulikkuse tõttu, mis ei võimaldanud ranget ja kindlat sanktsiooni. Kuivõrd PS § 13 andis avaraid võimalusi trükivabadust kitsendada nii kõlbluse kui ka riigi kaitseks ja hariliku seaduseandluse korras, oleks Trakmanni arvates pidanud juba trükiseadus ise sisaldama küllalt mõjuvaid abinõusid, ilma et oleks olnud vaja pöörduda kaitseseisukorra poole PS § 26 korras.¹⁵¹ Kaitseseisukorraga kaasnevad volitused olid Trakmanni arvates vajalikud vaid siis, kui oleks olnud vaja kehtestada tsensuuri, mida nähti ette vaid äärmistel erandjuhtudel ning mida PS § 13 hariliku seadusega ei võimaldanud. Riigikorra kaitseseaduse¹⁵² järgi, mis oli harilik seadus, oli siseministril lubatud oma otsusega tühistada omavalitsuste esinduskogude riigivastaseid poliitilisi rühmitusi. Samadel alustel ja samade edasikaebamise võimalustega pidi Trakmanni arvates olema siseministril õigus oma määrusega seisma panna ja konfiskeerida trükitooteid, ilma et selleks oleks vaja kaitseseisukorrast tulenevaid volitusi.¹⁵³

Niisiis ilmneb, et kuigi perioodiliste trükitoodete arestimise vajadus oli olemas, siis ÜKS § 23 lisas sätestatud ükski norm seda ei võimaldanud, sest ei vastanud enda sisu poolest arestimisele. Riigikohus pakkus ajakirja Valve arestimise kaasuses võimaliku variandina kriminaalkohtupidamise seadustikus ettenähtud normide kohaldamist, mis sätestasid perioodiliste trükitoodete üksikute numbrite aresti alla panemise ja mis kehtisid tavaolukorras, st mitte sõjaseisukorra ajal. Probleem seisnes seega selles, et sõjaseisukorra ajal puudus trükitooteid arestida lubav norm, mida oleks saanud riigi julgeoleku huvides viivitamatult kasutada.

1.4.4. Erakorralised kohtud Eestis ja nende pädevuses olevad süüteod Vene õiguse järgi

Eesti Vabariigi PS § 74 järgi olid erakorralised kohtud lubatud vastava seaduse piirides ainult sõjaajal, kaitseseisukorras ja sõjalaevadel. Kooskõlas PS § 26 lg-ga 2 ja § 8 lg-ga 3 võis erakorraliste kohtute alla anda isikuid, kes harilikult selle alla ei kuulunud. Erakorraliste kohtute põhiideeks oli kiirendatud summaarne protsess ja kohtu koosseis, mis kindlustaks efektiivse karistuse.¹⁵⁴

Erakorraliste kohtute mõiste tähendust arutasid mitmed õiguspraktikud. Sõjaväe prokurör Trakmann ja sõjaväelane Villem Saarsen leidsid enda sõnavõttudes, et erakorraliste kohtute alla

¹⁵¹ Trakman. Kaitseseisukorra äramuutmise tingimustest, lk 35.

¹⁵² Riigikorra kaitse seadus. – RT, nr 29-30, 19.12.1925.

¹⁵³ Trakman. Kaitseseisukorra äramuutmise tingimustest, lk 35.

¹⁵⁴ Trakman. Kaitseseisukord, lk 12.

kuulusid vaid (sõja)väljakohtud. Sõjakohtud olid aga korralised erikohtud – sarnaselt alaealiste kohtule või kaubanduskohtule, sest olid loodud küll eriliigiliste süütegude jaoks, kuid funktsioneerisid ja tegutsesid PS §-de 68–73 ja § 79 põhimõtetel, vastavalt kaitseväe vajadustele.¹⁵⁵ Advokaat Karl Ferdinand Karlson leidis aga, et nii sõjakohtud kui ka (sõja)väljakohtud on eranditult alati erakorralised, sest just sõjakohtute puhul ei arvestata ega täideta põhiseaduslikke nõudeid.¹⁵⁶ Kokkuvõttes jaotas Trakman sõjakohtud kaheks liigiks. Esiteks korralised sõjakohtud, mis tegutsesid alaliselt erikohtutena, milleks olid rügemendikohtud ja sõjaringkonnakohtud. Teiseks olid erakorralised sõjakohtud, mis moodustati teatud süüteoasjade arutamiseks – sõjaväljakohtud.¹⁵⁷ Erandina tunnistas Trakman sõjaringkonnakohtuid kui erakorralisi kohtuid juhul, kui seal tuleb arutada sõjakohtupidamise seaduse¹⁵⁸ (S. Kp. S) IV jao korras kaitseisukorra põhjal neile üle antud süütegusid.¹⁵⁹

Üldiselt olenes see, kas asi allus sõjakohtule, kohtualusest (subjektiivne alluvus), asja iseloomust (objektiivne alluvus) ja osavõtmisest kuriteost sõjaväelaste ja eraisikute poolt (segaalluvus).¹⁶⁰

Põhiliseks aspektiks sõjakohtu alla andmiseks oli kohtualuse olemus ehk subjektiivne alluvus. Üldistades allusid sõjakohtu alla kaitseväe teenistuses olevad isikud, reservväelased jms. Käesoleva magistritöö teema juures on oluline, et eraisikud üldiselt rahuajal sõjakohtutele ei allunud, välja arvatud juhtudel, kui nad võtsid osa kaitseväelaste kuriteodest, mis olid seotud kaitseväe distsipliini või teenistuskohustuste rikkumisega (S. Kp. S § 1262) või kui eraisikud panid kaitseisukorra kehtivuse ajal toime kuritegusid, mis kaitseisukorra tõttu allusid sõjakohtule või mille siseminister sõjakohtule üle andis.¹⁶¹ Objektiivse alluvuse kohaselt arutasid sõjakohtud igasuguseid kriminaalasju, välja arvatud trükiseaduse asjad ning riigiasutuste määruste rikkumised, mille korral oli asutusel endal õigus otsus välja kuulutada.¹⁶² Segaaluvuse korral olid olulised isik ja toimepandud süütegu. Kui teo panid toime kaitseväelased ja eraisikud koos, aga tegu ise polnud sõjaväelise tähendusega, allusid kõik süüdlased üldkohtule. Kui eraisikud panid koos kaitseväelastega toime teo, mis oli sihitud kaitseväe distsipliini või teenistuskohustuste vastu, allusid kõik süüdlased sõjakohtu alla. Oluliseks vaheks oli karistamise

¹⁵⁵ *Ibid*, lk 12; Saarsen, V. Sõjakohtu korraldus. – Sõdur 1930, nr 27/28, lk 818.

¹⁵⁶ Karlson, F. Sõjakohtu korraldus. Ettekanne III Õigusteadlaste päevadel. – Õigus 1924, nr 3, 60.

¹⁵⁷ Trakman, K. Sõjakriminaalõigus. Kaitseväe Ühendatud Õppeasutiste kursus. Tallinn: Kaitseväe Ühendatud Õppeasutiste staap, 1930, lk 63-64.

¹⁵⁸ Устав военно-судебный. – Свод Военных Постановлений. Книга XXIV, изд. 4. С.-Петербург. 1914.

¹⁵⁹ Trakman. Kaitseisukord, lk 12.

¹⁶⁰ Trakman. Sõjakriminaalõigus, lk 65.

¹⁶¹ *Ibid*, lk 65-66.

¹⁶² *Ibid*, lk 65-66.

määramise alus – eraisikutele määrati karistus üldkriminaalseaduste järgi ning kaitseväelastele sõjanuhtlusseaduse järgi (S. N. S). Kui kaitsevälane oli pannud toime sellise teo, mis allus üldkohtule ning lisaks ka kaitseväe distsipliini rikkumise, siis allus asi kas üld- või sõjakohtule. Alluvuse määramisel oli otsustavaks karistuse määra suurus – kui üldkuriteo eest oli ette nähtud suurem karistus, allus asi tervenisti üldkohtule; kui aga kaitseväe distsipliini vastase süüteo karistus oli suurem, allus distsipliinirikumine sõjakohtule ning üldkuritegu üldkohtule.¹⁶³

Eesti sõjakohtu praktikas võeti jätkuvalt arvesse ka Venemaa Keisririigi Valitseva Senati ja Peasõjakohtu seletusi. Sellest tulenevalt järgiti seisukohta, et igas asjas, mis sõjakohtule üle anti, tuli kohaldada sõjamenetlusnorme, mis olid sätestatud sõjakohtupidamise seaduses ning lisaks ka sõjanuhtlusseaduses sätestatud materiaalnorme.¹⁶⁴

Sõjanuhtlusseadus oli kohaldatav mõndadel juhtudel ka isikutele, kes ei kuulunud kaitseväe teenistusse. Esimeseks võimaluseks, mille korral võis tsiviililik sõjakohtu alla sattuda, oli otseselt tuletatud seadusest ja ei vajanud eraldi sise- või välisministri otsust. Sellisteks süütegudes, mis allusid sõjakohtule, olid näiteks 1920. aastast (vanas) nuhtlusseaduses (N. S) sätestatud kuriteod, mis olid seotud sidevahendite (ka raudteed, telegraafid jm) kahjustamise ja hävitamisega ning riigivastased süüteod.¹⁶⁵ Teiseks võimaluseks, mille korral võis tsiviililik sõjakohtu alla sattuda, oli olukord, kui sõjaminister (alates 1920. aastast ning alates 1925. aastast siseminister¹⁶⁶) otsustas, et ühte või teist süütegu peaks arutama sõjakohus. Varem sõltus see lihtsalt süüteo toimepanemise kohast. Eelduseks oli siiski asjaolu, et sõjakohtu alluvusse sattus inimene vaid siis, kui pani süüteo toime maa-alal, kus kehtis kaitseseisukord.¹⁶⁷

Üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 17 loetles üles need süüteod, mille toimepanemises kahtlustatavad tsiviililikud allusid sõjaseisukorra ajal sõjakohtu ja sõjaaegsete seaduste alla. Nendeks süütegudeks olid: 1) mäss kõrgeima võimu vastu ja riigireetmine; 2) tahtlik süütamine või millegi muu tahtlik hävitamine või sõjaväelise varustuse ja moonna, loomasööda ja tarbekaupade rikkumine; 3) veevõrkide, sildade, tammide, lüüside, kaevude, teede vms

¹⁶³ *Ibid*, lk 66.

¹⁶⁴ Trakman. Kaitseseisukord, lk 14; Trakman. Sõjakriminaalõigus, lk 5.

¹⁶⁵ Sedman, M. Military Penal Law – not only for Military Personnel: Developments in Estonian Penal Law after the First World War. – Luts-Sootak, M; Osipova, S; Schäfer, F (eds). Einheit und Vielfalt in der Rechtsgeschichte im Ostseeraum - Unity and Plurality in the Legal History of the Baltic Sea Area. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag, 2012, lk 263-264.

¹⁶⁶ Muudatuse tingis 1. detsembril 1924. aastal toimunud kommunistide putsikatse. (Sedman. Military Penal, lk 262, viide 38.) Vabariigi Valitsuse 7.01.1925 otsusega tunnistati lõppenuks kaitseväge ülemjuhataja instituut. (Äratõmbed Vabariigi Valitsuse protokollidest 7. jaan. 1925. a. – RT, nr 9-10; 23.01.1925.)

¹⁶⁷ *Ibid*, lk 262.

liikumiseks määratud vahendite ja üleujutamist takistavate vahendid või veesaamiseks vajalike vahendite tahtlik hävitamine või oluline rikkumine; 4) telegraafide vms sidevahendite, raudteede või liiklusmärkide, mis on seatud turvaliseks raudtee- või laevaliikluseks, tahtlik hävitamine või oluline rikkumine; 5) sõjaväe tunnimehele või sõjaväe vahtkonnale kallale tungimine, relvastatud vastuhakk vahtkonnale, sõjaväe ja politseivõimudele ning tunnimehe, vahtkonna või politseiametniku tapmine.

Üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 19 p 6 kohaselt oli kindralkuberneril õigus anda sõjakohtu alluvusse üle ka muid süütegusid ning p 7 kohaselt oli tal õigus sellest avalikult teatades eraldada üldisest kohtualluvusest ja anda sõjakohtu alluvusse ka neid süütegude liike, mida ei olnud p-s 17 loetletud. Paragrahv 20 sätestas, et §-s 17 ning § 19 p-des 6 ja 7 kirjeldatud süütegude korral kohaldatakse S. Kp. S. IV jaos sätestatud. Sama paragrahvi p 1 sätestas, et võimudele relvastatud vastuhaku, sõjaväelaste, politsei ja teiste ametnike vastu suunatud süütegude eest, mille tagajärjeks on tapmine, haavade ja kehavigastuste tekitamine, raske peksmine või süütamine, määratakse karistus S. N. S. § 279 järgi. See nägi kõige raskema karistusena ette surmanuhtluse, mida üldkaristusõiguse allikad nägid ette vaid äärmiselt erandlikel juhtudel.

Niisiis esmalt sõltus sõjakohtule allutamine sellest, kas süütegu pandi toime maa-alal, kus oli välja kuulutatud kaitseseisukord; teiseks olenes sõjakohtu alla allutamise otsus täidesaatva võimu otsusest.¹⁶⁸

Selline erikord kestis mõnes Eesti paigas või piirkonnas 1918. aastast 1940. aastani, s.t kogu Eesti Vabariigi aja. Üheks selleks kohaks oli näiteks Tallinn. See aga tähendab, et tsiviilisikud võisid kogu selle aja vältel teatud süütegude toimepanemisel alluda sõjakohtule. Kuivõrd sõjakohtule ja sõjanuhtluseadusele allumine võis lõppeda S. N. S. § 279 alusel määratud surmanuhtlusega, oli oluline, et elanikud teaksid, kus kaitseseisukord kehtib ja kus mitte. Ka see oli probleemiks, sest kaitseseisukorra väljakuulutamise otsused avaldati Riigi Teatajas, mida tavakodanikud igapäevaselt ei lugenud. Seega võis otsuse ja reaalse teadasaamiseni jääda mitu päeva, mil inimestel ei olnud kaitseseisukorra kehtimahakkamisest või selle territooriumi laienemisest aimugi.¹⁶⁹ Tuleb märkida, et kaitseseisukorra seaduse väljatöötamisel kritiseeris Eesti Tööerakonna liige August Tamman kaitseseisukorra väljakuulutamist Riigi Teataja kaudu, põhjendades seda asjaoluga, et see protseduur ei täida alati talle pandud ülesannet ega ole

¹⁶⁸ *Ibid*, lk 264.

¹⁶⁹ *Ibid*, lk 270.

tegelikult efektiivne.¹⁷⁰ Nii võib täheldada õigusliku selguse puudumist, mis muuhulgas tulenes elanikkonna informeerimise puudulikkusest. Teadmata, kas ja kus kaitseseisukord kehtib, võis isik enda teadmata sattuda sõjakohtu alla, kui pani teo toime kaitseseisukorda kuulutatud piirkonnas.

Kuivõrd sõjakohtupidamise seaduse sätted erinesid kriminaalkohtupidamise seaduse regulatsioonidest, siis võis selline olukord pöörduda isikute ebavõrdse kohtlemisega. Kõige suurem erinevus oli seotud edasikaebamise võimaluste ja korraga. Välikohtu otsuse kinnitas väeüksuse ülem ning kui tema ei olnud otsusega nõus, edastas ta selle diviisiülemale. Kui ka diviisiülem polnud otsusega nõus, kaebas ta selle sõjaringkonnakohtusse. Kohtualusel endal puudus õigus välikohtu otsuse peale kaevata. Sõjaringkonnakohtute probleemiks oli asjaolu, et istungile ei kutsutud kaugemal elavaid tunnistajaid. Nende tunnistajate ütlused, kes olid küll kutsutud, kuid ei ilmunud kohale, jäid avaldamata. Samuti ei pidanud sõjaringkonnakohtus erakorralise kohtuna kaitseseisukorra ajal tunnistajate ütlusi protokollima.¹⁷¹

Marin Sedman on *Juridicas* avaldatud artiklis käsitletud Riigikohtu rolli sõjakohtute süsteemis Eesti Vabariigi esimese perioodi ajal. Artiklist selgub, et Riigikohtu kriminaalosalakonnas¹⁷² aastatel 1920–1938 lahendatud kõikide asjade hulgast olid umbes 4,5% sõjakohtutest tulnud asjad, mis viitab asjaolule, et Riigikohtu roll kõrgema sõjakohtuna ei olnud kuigi suur. Samas selgub, et just Riigikohtu kahel esimesel tegutsemisaastal (1920-1922) oli suur osa lahendatud kaebustest tulnud sõjakohtutest.¹⁷³ Artiklis uuriti vaid tapmisasjade praktikat Riigikohtus ning ilmnes, et kriminaalosalakonnas lahendatigi kõige rohkem just tapmistega seotud kohtuasju. Artikli autor põhjendas seda Eestis kehtinud sõjaseisukorraga, mille korral allusid nii sõjaväelaste kui ka eraisikute tapmise süüteod sõjakohtule.¹⁷⁴

Riigikohtu kriminaalosalakonna 4. novembri 1921. aasta otsusest asjas 1921/1610 ilmnes, et S. N. S. § 279 alusel võis surmanuhtluse mõista ka tapmiskatse eest ning sõjakohtud ei pidanud erinevalt üldkaristusõigusest katse tõttu karistust kergendada. Samuti leidis Riigikohtus, et ka kergendavaid asjaolusid nagu näiteks kergemeelsus ja ärritus ei pea kergendava asjaoluna karistuse määramisel arvestama. Niisiis ilmneb kohtu seisukohast, et sõjaringkonnakohtus ei

¹⁷⁰ Kaitseseisukorra seadus. 18.10.1928–16.07.1930. RA, ERA.80.4.448. Protokoll nr 2, koosolek 30.01.1929. Kaitseseisukorra seadus (VV ettepanek) I ja II lugemisel, l 5.

¹⁷¹ Sedman, M. Sõjakohtud ja Riigikohtu roll sõjakohtute süsteemis Eesti Vabariigi esimesel perioodil. – *Juridica* 2019, nr 9, lk 647-648.

¹⁷² Riigikohtu kriminaalosalakonnaks nimetati tänapäevast kriminaalkolleeegiumi.

¹⁷³ Sedman. Sõjakohtud ja Riigikohtu roll, lk 650.

¹⁷⁴ *Ibid*, lk 652.

pidanud asja arutamisel arvestama karistust kergendavaid asjaolusid ega kergendama karistust üldkaristusõiguses ettenähtud juhtudel, kui tegu oli toime pannud sõjaseisukorra piirkonnas. Sellest tulenevalt jäi Riigikohtu roll kõrgeima sõjakohtuna sõjaseisukorra piirkonnas toimepandud süütegude arutamisel väga piiratuks, kuivõrd otsus oli täielikult sõltuv ringkonnakohtu siseveendumusest.¹⁷⁵

Praktikas tekitasid probleeme ka menetlusnormid. Nimelt oli ka menetluse tõttu Riigikohtu roll kõrgeima sõjakohtuna küllaltki piiratud. Esiteks põhjustas seda edasikaebekord, teiseks, kuivõrd sõjaringkonnakohtus ei pidanud protokollima tunnistajate ütlusi, kohtus esitatud tõendeid või asjaolusid ning sõjaringkonnakohtus ei pidanud motiveerima enda otsust, siis ei saanud Riigikohtus kassatsioonkaebuses esitatut kuidagi kontrollida.¹⁷⁶

Kokkuvõttes ilmneb, et ÜKS § 23 lisa sätetatud normide kohaselt võisid isikud sõjaseisukorra ajal seaduses sätetatud süütegude toimepanemisel alluda sõjakohtule. Kuivõrd sõjakohtule allutamise otsus sõltus ka täidesaatva võimu otsusest ning sõjakohtutes olid harilikku korraga võrreldes piiratumad menetlusõigused ja ka karistus süüteo eest võis olla suurem, võis selline olukord tipneda isikute ebavõrdse kohtlemise ja õiguspärase ootuse põhimõtte eiramisega. Isik ei saanud kindel olla, millisele kohtule ta allub ning millist menetluslikku korda seejuures rakendatakse.

1.4.5. Kaebeõiguse võimalikkus kindralkuberneris/siseministri tegevuse peale

Üldise kubermanguseaduse § 23 lisa §-d 13-16 reguleerisid tsiviilvõimu õigusi ja kohustusi sõjaseisukorraga piirkonnas. Seejuures sätestas § 13, et sõjaväe tegevuse piirkonnas allub armeeülemale selle piirkonna kindralkuberner või isik, kellele volitatakse tema õigused. Armeeülemal oli õigus tühistada kindralkuberneris korraldusi seoses riikliku korra või ühiskondliku julgeolekuga ning teha talle ettekirjutisi. Seega oli armeeülema ja kindralkuberneris vahel alluvussuhe. Administratiivorganite õigused ja kohustused olid sätetatud ÜKS § 23 lisa §-des 18-25. Peamine tähtsus oli siinkohal §-l 19, mis sätestas rea kindralkuberneris kuuluvaid õigusi, millest oli juttu eelmistes alapeatükkides. Üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 24 kohaselt oli võimalik kindralkuberneris allutatud asutuste tegevuste peale esitada kaebusi kahe

¹⁷⁵ Riigikohtu lahend 04.11.1921, 1921/1610. – RA, ERA.1356.4.276 – Sedman. Sõjakohtud ja Riigikohtu roll, lk 653.

¹⁷⁶ Sedman. Sõjakohtud ja Riigikohtu roll, lk 653.

nädala jooksul. Kindralkubeneri enda ja armeeülema tegevuse peale ei olnud kaebeõigus ÜKS § 23 lisas sätestatud.

Kuivõrd üldise kubermanguseaduse § 23 lisas ei olnud sätestatud kaebeõigust kindralkubeneri tegevuse peale, kaalus Maddison erinevaid valikuvõimalusi, kuidas selline probleemkoht lahendada Eesti õiguse kohaselt. Üheks selliseks Maddisoni pakutud variandiks oli administratiivkohtu korra¹⁷⁷ (Adm. K. K.) alusel kaebuse esitamine. Täpsemalt oleksid potentsiaalseteks alusteks saanud olla Adm. K. K. §-d 2 ja 6. Paragrahvist 2 selgus, et seadusandja oli vajalikuks pidanud üles lugeda kõik asutused ja isikud, kelle määruste, otsuste, korralduste jne vastu võis kaevata administratiivkohtu korras. Lisaks rõhutas seadusandja, et kaevata võis mitte kõikide asutuste ja isikute, vaid ainult nende asutuste ja isikute määruste, otsuste, korralduste jne peale, kes tähendatud seaduses olid üles loetud, või kelle suhtes oli vastavates seadustes eraldi ette nähtud kaebamise võimalus. Kindralkubeneri selles loetelus ei olnud, kuivõrd Eestis ei olnud enam kindralkubeneri positsiooni. Paragrahvi 6 järgi allusid Riigikohtule kaebused üksikute ministeeriumide, nende osakondade ja teiste kõrgemate administratiivasutuste otsuste, korralduste ja määruste vastu; samuti revisjoniprotestid ja revisjonikaebused rahukohtunike ja rahukogude otsuste peale administratiivasjus. Sellest loetelust järeldas Maddison, et kuivõrd kindralkubener sellesse loetellu ei kuulunud, ei saanud tema peale administratiivkohtu korras Riigikohtule kaebust esitada. Lisaks märkis Maddison, et § 6 kõneles asutustest, kuid kindralkubener oli füüsiline isik.¹⁷⁸

Kuivõrd Maddisoni arvates puudus võimalus kaevata kindralkubeneri tegevuse peale administratiivkohtu korras, pakkus ta välja ka teisi võimalusi. Maddison leidis, et kindralkubener võiks vastutada kriminaalkohtupidamise korras, kui tema tegevuses oli süüteo tunnuseid. Muudel juhtudel oli Maddisoni meelest võimalik samastada kindralkubeneri otsust Vabariigi Valitsuse otsuste ja määrustega, millest tulenevalt oleks ikkagi saanud kaevata kindralkubeneri korralduse, otsuse jms, samuti neid täidesaatva asutuse või isiku peale. Kohus oleks saanud sellist kaebust arutades läbi vaadata ka kindralkubeneri otsuse seaduslikkuse küsimuse. Kui kohus leidnuks, et otsus ei ole seaduspärane, oleks ta saanud küll rahuldada kaebuse, kuid kindralkubeneri otsus jäänuks seejuures ikkagi muutmata.¹⁷⁹ Kokkuvõttes asus Maddison seisukohale, et kuigi

¹⁷⁷ Administratiivkohtu kord. – RT, nr 10, 19.02.1919, 23.

¹⁷⁸ Maddison, E. Kas võib kaevata administratiivkohtu korras kindralkubeneri otsuste, korralduste jne. peale. – Eesti Politseileht 20.02.1926, nr 8, lk 113-114.

¹⁷⁹ *Ibid*, lk 114-115. Sama teema kohta veel: Maddison, E. Administratiivkohtu kontroll ja kindral-kuberner. – Eesti Politseileht 29.09.1926, nr 39, lk 570-572.

tegelikult oleks Riigikohtu kontroll kindralkubeneri tegevuse üle soovitatav, siis kehtiva ÜKS § 23 lisa sätted seda ei võimaldanud ning tuli otsida muid võimalusi.¹⁸⁰

Kindralkubeneri õigused, nagu need olid sätestatud üldise kubermanguseaduse § 23 lisas, kuulusid Eestis siseministrile.¹⁸¹ Riigikohus selgitas 1926. aasta otsuses nr 32 siseministri kui kindralkubeneri täitva isiku otsuste peale kaebuste esitamise korda. Riigikohus oli seisukohal, et kui siseminister teostab kindralkubenerile ettenähtud õigusi, ei ole tema positsioon võrdsustatud Vabariigi Valitsuse poolt nimetatud ametniku rolliga PS § 60 p 2 kohaselt,¹⁸² vaid siseminister teosta talle antud võimu kui Vabariigi Valitsuse liige PS § 58 alusel¹⁸³. Vabariigi Valitsuse liikme staatusega kaasnevad endiselt ka kõik liikmeks olemise õigused ja kohustused, sealhulgas siseministri vahekord Vabariigi Valitsuse ja Riigikoguga. Seega leidis Riigikohus, et Adm. K. K. § 2 alusel võis siseministri määruste peale esitada kaebusi administratiivkohtu korras ning Adm. K. K. § 6 kohaselt allusid kaebused siseministri määruste peale Riigikohtule.¹⁸⁴

Vaatamata Riigikohtu põhjendustele leidis Maddison, et need ei lahendanud lõplikult küsimust kindralkubeneri ülesandeid täitva isiku tegevuse peale kaebeõiguse kohta. Maddisoni arvates jaatas Riigikohus kaebeõigust kindralkubeneri tegevuse peale vaid seetõttu, et kindralkubeneri ülesandeid täitis siseminister. Probleem seisnes selles, et kui need kohustused panna kellegi teise peale, kes ei ole Vabariigi Valitsuse liige, siis oleks sellega välistatud võimalus kohtulikuks kontrolliks. Näiteks riigivanema kui kindralkubeneri ülesandeid täitva isiku tegevuse peale ei saavat sellisel juhul üldse kaevata, teiste kohta oleks aga kehtinud administratiivkaebamise kord, mis tulenes ÜKS § 23 lisa §-st 13. Maddison leidis, et tuginedes sarnaselt Riigikohtuga PS §-le 58 ja § 60 p-le 2, võib järeldada, et siseministri tegevuse peale sõjaseisukorra kehtimise alal ei ole võimalik kaevata ei alluvuse korras, mille sätestas ÜKS § 23 lisa § 24, sest siseministril Eestis ei olnud „ülemust“, ega ka administratiivkorras sama seaduse § 13 järgi. Sellest ei saanud aga Maddisoni sõnul järeldada, et oleks olnud võimalik pöörduda kohtu poole. Kaebamisvõimaluse pidi tema meelest andma PS §-s 15 sätestatud kaebeõigus ametiasutuste tegevuse peale.¹⁸⁵ See võimaldanuks, olgugi et minister ei olnud sarnases „alluvuse“ vahekorras Vabariigi Valitsusega,

¹⁸⁰ Maddison, E. Riigikohtu kontroll ja sõjaseisukorra seadus. – Eesti Politseileht 15.10.1926, nr 43, lk 633-634.

¹⁸¹ Vt käesolev töö ptk. 1.4.3.1.

¹⁸² PS § 60 p 2: Vabariigi Valitsus juhib riigi sise- ja välispoliitikat, hoolitseb riigi välise puutumatus, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest. Tema nimetab ametisse ja vabastab sellest kaitsevaelisi ja kodanlisi ametnikke, kuivõrd see ülesanne ei ole usaldatud seaduste järele teiste ametiasutuste kätte.

¹⁸³ PS § 58: Valitsus seisab koos Riigivanemast ja ministritest.

¹⁸⁴ Riigikohtu administratiiv-osakonna 21. septembri/1. oktoobri 1926. aasta otsus nr 32, lk 50-53.

¹⁸⁵ PS § 15: Eestis on kindlustatud õigus pöörata kaebustega ja palvetega vastavate avalikkude asutuste poole. Pöördumiste kaasas ei tohi käia mingi surveabinõu. Vastavad asutused on kohustatud asjale andma seadusliku käigu.

nagu tsaariaegne kindralkuberner oli Vene impeeriumi kõrgema võimu ehk keisriga, pöörduda Vabariigi Valitsuse kui valitsemise või täidesaatva võimu poole kaebusega tema üksiku liikme kui teatava ametkonna juhi tegevuse peale. Seda kinnitas Maddisoni meelest kaudselt ka PS § 61¹⁸⁶, mis kõneles riigivanema ülesannetest.¹⁸⁷

Magistritöö kirjutamiseks läbitöötatud praktika kohaselt pöördui siseministri määruste peale kaebamiseks Riigikohtu administratiivosakonda. Seega lähtuti Riigikohtu praktikast ning Maddisoni arutluskäigud jäid üsna teoreetiliseks. Kuivõrd kaebeõiguse alus kindralkubernerite või tema ülesandeid täitva isiku ja armee ülema tegevuse peale ei olnud ÜKS § 23 lisas sätestatud ning tekitas praktikas probleeme, pöörati sellele tähelepanu ka Eesti kaitseõiguse seaduse väljatöötamisel.¹⁸⁸

¹⁸⁶ PS § 61: Riigivanem esitab Eesti Vabariiki, juhib ja ühtlustab Vabariigi Valitsuse tegevust, juhatab Valitsuse istungeid ja võib aru pärida üksikuilt ministritelt nende tegevuse kohta.

¹⁸⁷ Maddison. Riigikohtu kontroll ja sõjaseisukorra seadus, lk 633-634.

¹⁸⁸ Vt käesolev töö ptk. 2.1.6.; 2.2.8.

2. Eesti kaitseseisukorra seaduse väljatöötamine

2.1. 1922. aasta kaitseseisukorra seaduse eelnõu menetlemine

2.1.1. Eelnõu seletuskiri ning menetluse käik Riigikogu komisjonis ja täiskogus

8. veebruaril 1922. aastal esitati Vabariigi Valitsuse otsuse ja siseministri ettepaneku põhjal Riigikogule kaitseseisukorra seaduse eelnõu.¹⁸⁹ Seaduse väljatöötamise juures tuli seletuskirja järgi silmas pidada, millisel määral põhiseaduses ette nähtud kodanike põhiõiguste ja -vabaduste kitsendamine vastab nii vabariigi kui ka ühiskonna huvidele. Kuigi eelnõu seletuskirja alguses kirjeldati ka Inglismaa, Prantsusmaa ja Saksamaa eriolukorra instituutide¹⁹⁰ olemust, siis tegelikult jõuti seisukohale, et ei Inglismaa, Prantsusmaa ega ka Saksa süsteemi ei olevat võimalik üle võtta. Inglismaa kohta toodi seaduseelnõu seletuskirjas välja, et „Inglismaa eeskujuga on puhtal näol Eestile vähe vastav, iseäranis veel praegusel ajal.“¹⁹¹ „Praeguse aja“ all mõeldi olukorda, kus riiklikku korda ähvardas oht, mis tuli siseriigist, mitte väljastpoolt riiki. Sellise ohu olemasolu tuli seletuskirja järgi silmas pidada, eriti Eestis, „kes asub ligidases naabruses sõjaka ja mitte millegi eest eemale põrkava nõukogude valitsuse imperialismiga“.¹⁹² Seletuskirjas leiti, et Eesti riigikorra iseärasused ei võimalda ka Prantsuse ega Saksa süsteemi üle võtta. Eelkõige osutati kommunistlikele põrandaalustele liikumistele, mis õhutasid vaenu valitseva riigivõimu vastu, kujutades niimoodi endast suurt hädaohtu julgeolekule ja riigikorrale.¹⁹³ See tähendab, et oht riigikorrale ja julgeolekule tuli riigi seest, mitte väljast.

Seletuskirjas leiti, et sellises olukorras ei ole Lääne-Euroopas sõja ja rahu aegadeks ettenähtud surveabinõud piisavad, sest kommunistide tegutsemine Eestis ja Eesti vastu Nõukogude Venemaal nõuab erakorralisi abinõusid selle vastu võitlemiseks.¹⁹⁴ Sel põhjusel oli Eesti eelnõus ette nähtud kaks erinevat eriolukorda. Esimene – sõjaseisukord¹⁹⁵ – oleks välja kuulutatav seoses sõjaga, et sõjapidamisele ei tekiks takistusi ja vägede tagalas oleks kord kindlustatud. Teine –

¹⁸⁹ Kaitseseisukorra seaduse eelnõu. 01.02.1922–08.02.1922. RA, ERA.31.3.2537.

¹⁹⁰ Vt lähemalt: Maddison, E. Erakorralisest seisukorrast. I osa. – Eesti Politseileht 19.02.1923, nr 7, lk 93-95; Maddison, E. Erakorralisest seisukorrast. II osa. – Eesti Politseileht 28.02.1923, nr 8/9, lk 106-107; Maddison. Erakorralisest seisukorrast III, lk 133-137.

¹⁹¹ Kaitseseisukorra seaduse eelnõu. 01.02.1922–08.02.1922. RA, ERA.31.3.2537, l 10.

¹⁹² *Ibid*, l 10.

¹⁹³ *Ibid*, l 10.

¹⁹⁴ *Ibid*, l 8-10.

¹⁹⁵ *Ibid*, l 3.

valveseisukord¹⁹⁶ – kuulutatakse välja juhul, kui „riigikorra ja seltskondliku julgeoleku vastu sihitud kuritegevus ähvardava iseloomu omab“. Seega pidi valveseisukord olema peamiselt ennetava, ärahoidva ja hoiatava iseloomuga meede.¹⁹⁷ Üks eriolukord ei pidanud välistama teist: kui sõjaseisukord kehtis riigi ühes osas, võis samaaegselt olla teistes riigi osades välja kuulutatud valveseisukord, kui selleks oli tarvidus.¹⁹⁸

Kaitseseisukorra seaduse eelnõu lähtus kaitseseisukorra puhul, st nii sõja- kui ka valveseisukord, järgmistest põhimõtetest: 1) põhiseaduses ette nähtud kodanike kodu ja vara puutumatus, isikuvabaduse, trüki- ja koosolekute vabaduste kohta käivate õiguste piiramise võimalus; 2) isikute vastutuse suurendamine nendele määratud kohustuste mittetäitmise eest; 3) valitsuse ametnike ja politsei vastutuse suurendamine ametikohustuste mittetäitmise eest; 4) harilikust kohtualluvusest üksikute kuritegude liikide üleandmine sõjakohtu alluvusse.¹⁹⁹

Eelnõu arutati Riigikogu üldkomisjonis ning pärast seda saadeti eelnõu Riigikogu täiskogusse, kus see läbis esimese lugemise. Pärast teist lugemist Riigikogu täiskogus saadeti eelnõu tagasi sisuliste paranduste tegemiseks üldkomisjoni.²⁰⁰ Lisaks sisulistele puudustele võis veel üheks tagasisaatmise põhjuseks olla Eesti Sotsiaaldemokraatliku Tööliste Partei esindaja Anton Palvadre esitatud argument, mille kohaselt eelnõu oli väga sarnane veneaegsete kaitseseisukorda reguleerivate seadustega, mida ei peetud isegi Vene keisririigi ajal õigusriigile kohasteks seadusteks. „Meil Eestis, demokraatlikes riigis, hakatakse looma õiguslist korda sellega, et tõlgitakse need halvad seadused Eesti keelde ja tahetakse neid maksma panna,“ kommenteeris Palvadre.²⁰¹ Üldkomisjoni arutelusid kaitseseisukorra seaduse kohta protokollidest enam ei nähtu, kuna Vabariigi Valitsuse 1923. aasta 8. augusti otsuse põhjal paluti Riigikogule esitatud kaitseseisukorra seaduse eelnõu tagasi saata ilma rohkemate põhjendusteta.²⁰² Pole välistatud, et eelnõu tagasivõtmine võis olla seotud 1923. aastal toimunud valimistega, mille tulemusena sai peaministriks Konstantin Päts.²⁰³ Päts oli oma tegevuskavas seadnud üles seni kehtiva Vene seadustekogu asendamise Eesti enda seadustega, sest leidis, et seni Eestis kehtinud Vene keisririigi seadused olid lünklikud ega olnud kooskõlas Eesti riigikorraldusega. Uued seadused

¹⁹⁶ *Ibid*, 15 p.

¹⁹⁷ *Ibid*, 110 p.

¹⁹⁸ *Ibid*, 15 p.

¹⁹⁹ *Ibid*, 110 p.

²⁰⁰ I Riigikogu: VI istungjärk: [25. aprill - 1. juuni 1922]: protokollid nr. 117-130. Tallinn: Riigikogu, 1922, protokoll nr 148, 22.09.1922, lk 256.

²⁰¹ *Ibid*, lk 260.

²⁰² Kaitseseisukorra seadus. 17.05.1922–21.08.1923. RA, ERA.80.1.1014, 140.

²⁰³ Valge. Eesti parlament, lk 580.

pidid Pätsi arvates olema sellised, mis vastaksid Eesti uutele „elunõuetele“ ning millest peegelduks demokraatia põhimõtet.²⁰⁴ Päts ei üritanud käsitleda kõiki eluvaldkondi, kuid leidis, et tähtsamad õigusaktid tuleks vastu võtta II Riigikogu ajal.²⁰⁵ Kuigi Päts ei maininud uue kaitseseisukorra seaduse eelnõu väljatöötamist, siis arvestades 1922. aasta kaitseseisukorra seaduse eelnõu väga suurt sarnasust veneaegsele ebademokraatlikule üldise kubermanguseaduse § 23 lisale, võib oletada, et see võis olla üheks põhjuseks, miks Vabariigi Valitsus palus Riigikogul eelnõu tagasi saata.

Vaatamata sellele, et Riigikogu arutelud seoses kaitseseisukorra seadusega jäid küllaltki üürikeseks ning lõplikult ei võetud vastu ühtegi sätet, jõudsid nii Riigikogu komisjonist kui ka täiskogust läbi käia mitmed teemad. Põhilised valdkonnad, mis Riigikogus arutlusele tulid, olid seotud sõjaseisukorra kehtestamise aluse ja korraga, tsiviilisikute poolt toime pandud süütegude allutamise ja sõjakohtule, kaitsevägede ülemjuhataja ja siseministri tegevuse peale kaebuste esitamisega, omavalitsuste ametnike tagandamisega ning liiga laialt sõnastatud piirangumeetmetega.

2.1.2. Eriolukorra kehtestamise alus ja kord

Sõjaseisukorra väljakuulutamise oli eelnõu § 3 kohaselt seotud sõja puhkemise või sõjapidamise huvidega, valveseisukord kuulutati välja eelnõu § 24 kohaselt olukorras, kui riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku vastu sihitud kuritegevus omandas ähvardava iseloomu. Eelnõu § 37 kohaselt võis sõjaseisukorra välja kuulutada ka siis, kui riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku vastu sihitud kuritegevus kutsus esile suuremad siseriiklikud rahutused ning valveseisukorra abinõud ei olnud piisavad endise olukorra taastamiseks. Magistritöö autor peab siinkohal õigeks pöörata tähelepanu asjaolule, et § 37 võimaldas sõjaseisukorra kehtestamist rahuajal. Kuigi normis sisalduva sõjaseisukorra kehtestamise eelduse – „suuremad siseriiklikud rahutused“ – lävend oli küllaltki kõrge, siis rahutuste suuruse puhul oli tegu ikkagi hinnangulise mõistega, mis jättis sõjaseisukorra kehtestamiseks suure otsustamisvabaduse.

Nii sõja- kui ka valveseisukorra väljakuulutamise kompetents pidi vastavalt eelnõu §-dele 4 ja 25 kuuluma Vabariigi Valitsusele. Eelnõu § 5 sätestas: „Sõjaseisukorra väljakuulutamise otsuse

²⁰⁴ II Riigikogu: I istungjärk: [7. juuni - 4. aug. 1923]: protokollid nr. 1-20. Tallinn: Riigikogu, 1923, protokoll nr 20, 4.08.1923, lk 676-677, 679.

²⁰⁵ Pajur, A. Konstantin Päts. Poliitiline biograafia. II osa: riigimees (1917-1956). Tartu: Rahvusarhiiv, 2018, lk 255.

esitab vabariigi valitsus kolme päeva jooksul Riigikogule kinnitamiseks.“ Analoogne norm oli §-s 26 sätestatud ka valveseisukorra kohta. Üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 2 järgi võis sõjaseisukorra välja kuulutada nii keiser enda korraldusega kui ka sõjaväe ülemjuhataja või armeeülem, kelle alluvusse piirkond kuulus. Eelnõu sätestas sellise õiguse Vabariigi Valitsusele, kelle otsuse pidi Riigikogu ka kinnitama. Samas pidi ka sõjaväe ülemjuhataja või armeeülem Vene seaduse § 4 kohaselt enda otsusest teada andma siseministrile ja Valitsevale Senatile. Niisiis eelnõu järgi ei olnud Vabariigi Valitsusel ainuotsustuspädevust, sest kaitseseisukorra otsuse pidi kinnitama või kinnitamata jätma Riigikogu. Vene seaduse kohaselt pidi otsuse tegija üksnes teavitama siseministrit või Valitsevat Senatit, sõjaseisukorra kehtivust nad mõjutada ei saanud. Eelnõu §-d 5 ja 26 tulenesid põhiseaduse § 60 p-s 5 sätestatud nõudest, mille kohaselt pidi Vabariigi Valitsus esitama kaitseseisukorra väljakuulutamise otsuse Riigikogule kinnitamiseks. Küll aga oli uudne komisjoni enda välja töötatud kolmepäevase tähtaja nõue.

Nii sõja- kui ka valveseisukord pidi eelnõu §-de 6 ja 27 kohaselt kehtima kuni Vabariigi Valitsuse otsuses märgitud tähtajani või kuni otsuse muutmiseni enne määratud tähtaega. Mõlemat seisukorda võis eelnõu § 8 ja 29 kohaselt pikendada väljakuulutamise samas korras. Eriolukorra väljakuulutamise otsuse osas olid Vene seaduse ja eelnõu vahel suurimaks erinevuseks otsuse komponendid – Venemaal piisas sõjaseisukorra piirkonna märkimisest, 1922. aasta eelnõu nõudis nii sõja- kui ka kaitseseisukorra otsuses lisaks piirkonna märkimisele ka eriolukorra kehtimise tähtaega. Tähtaja nõue oli sätestatud PS §-s 26, seega ei saanud eelnõus seda eirata. Kuivõrd Vene seaduses ei olnud tähtaja märkimise nõuet, ei olnud seal erinevalt Eesti eelnõust räägitud ka otsuse pikendamisest, mis pidi toimuma samas korras, nagu eriolukorra väljakuulutaminegi.

Peamiseks küsimuseks Riigikogu üldkomisjonis kaitseseisukorra seaduse 1922. aasta eelnõu arutamise juures kujunes ülalmainitud § 5, mis sätestas Vabariigi Valitsuse kohustuse esitada sõjaseisukorra väljakuulutamise otsus kolme päeva jooksul Riigikogule kinnitamiseks.²⁰⁶

Palvadre leidis, et kui sõjaseisukorra väljakuulutamine Riigikogu poolt kinnitatakse, „mis iseenesest seadusandlise akti annab, siis ei tohiks Vabariigi Valitsus, kel ei ole seadusandlist võimu, teda ära kaotada, - s.o õigusteaduse teoreetiline külg, mille juures teatava süsteemi aluseks peame võtma ja läbi viima.“²⁰⁷ Aruandja Kalbus arvas, et ei ole kahtlust selles, et

²⁰⁶ Kaitseseisukorra seaduse eelnõu. 01.02.1922–08.02.1922. RA, ERA.31.3.2537, 13.

²⁰⁷ Üldkomisjoni koosolekute protokollid. 13.03.1922–05.03.1923. RA, ERA.80.1.478. Protokoll nr 6, koosolek nr 6, 3.05.1922. Kaitseseisukorra seadus II lugemisel, 12.

Vabariigi Valitsus sõjaseisukorda enne demobilisatsiooni lõppu pahatahtlikult ära kaotada tahaks ning lisas, et selgust vajab, mis on kinnitamine Riigikogu poolt: kas kinnitamine on seadusandlik akt ja missugusel kujul Riigikogu seda teeb, kas kolmel lugemisel nagu seadusandliku akti korral või esitise korras ühe lugemisega. Anderkopp asus seisukohale, et kaitseseisukorra kinnitamine Riigikogu poolt on Riigikogu aktiivne samm ja seega peab seadus ette nägema, mis aja jooksul Riigikogu selle kinnitama või tagasi lükkama peab, samuti selle tähtaja, millal kaotab Vabariigi Valitsuse poolt välja kuulutatud sõjaseisukord kehtivuse, kui Riigikogu otsust ei kinnita. Tehti ettepanek, et kui Riigikogu ei ole kahe nädala jooksul kaitseseisukorra otsust kinnitanud, kaotab otsus oma kehtivuse alates 15. päevast. Kui Riigikogu peaks otsustama otsuse tagasi lükata, muutub eriolukord kehtetuks alates järgmisest päevast pärast Riigikogu sellekohast otsust. Siseminister Karl Einbund arvas, et erakorralistel aegadel võib kahenädalane tähtaeg lühikeseks jääda ja võib juhtuda, et Riigikogu ei soovi vastutust endale võtta ning väljakuulutatud kaitseseisukord kaotab kehtivuse. Anderkopp leidis, et kui põhiseaduse komisjoni sõjaeriteadlased kahtluseta tõdesid, et Riigikogu suudab kolme päeva jooksul pärast sõjaseisukorra väljakuulutamist kindlasti kokku tulla, siis kahenädalane tähtaeg on täiesti piisav. Kui selle aja jooksul Riigikogu kokku ei tule ja sõjaseisukorda ei kinnita, siis võib Vabariigi Valitsus sõjaseisukorra uuesti välja kuulutada.²⁰⁸ Niisiis leiti komisjonis, et kaitseseisukorra otsuse kinnitamine Riigikogu poolt on seadusandlik akt ning eelnõus peaks olema sätestatud ka kindel tähtaeg, mille jooksul peab Riigikogu tegema enda otsuse.

Palvadre tõstatas põgusalt ka küsimuse eriolukordade paljususe üle – nimelt kas on vastuvõetav, et eelnõus on sätestatud sõja- ja valveseisukord, põhiseaduses on aga ette nähtud üks kaitseseisukord.²⁰⁹ Einbund tõi välja kaks argumenti. Esiteks olevat kaitseseisukorra seadusest tulenevad erakorralised volitused seotud Eestis kehtivate veneaegsete seadustega. Kuni neid ei ole veel muudetud, pidid kaitseseisukorra seaduses märgitud abinõud olema kooskõlas muude seadustega.²¹⁰ Teiseks olevat otsustus, kas valida rohkearvuline vene erakorraliste seisukordade süsteem või valida Lääne-Euroopa eeskujul kaks tüüpi, milles üks vastab sõja-ja mobilisatsiooni ajale ning teine sisemistele rahutustele.²¹¹ Kalbus selgitas aruandjana Riigikogu täiskogus, et

²⁰⁸ *Ibid*, lk 2-4.

²⁰⁹ I Riigikogu: VI istungjärk: protokoll nr 148, 22.09.1922, lk 250.

²¹⁰ *Ibid*, lk 262.

²¹¹ I Riigikogu: VI istungjärk: [25. aprill - 1. juuni 1922]: protokollid nr. 117-130. Tallinn: Riigikogu, 1922, protokoll nr 124, 23.05.1922, lk 279.

üldkomisjoni arvates ei olnud kaitseseisukorra jaotus sõja- ja valveseiskorraks põhiseadusega vastuolus.²¹² Pikemalt Kalbus seda ei põhjendanud.

Kokkuvõttes võib asuda seisukohale, et kaitseseisukorra seaduse eelnõu sõja- ja valveseisukorra kehtestamise korra ja aluste normide puhul olid küll võetud eeskujuks ÜKS § 23 lisas välja toodud sätted, kuid PS § 26 ja 60 p 5 tõid sisse olulised muudatused. Kuigi erinevalt tsaariaegsetest seadustest ei olnud eelnõus kõvendatud ega erakordse valveseisukorra liike, koondati need üheks valveseisukorraks, lisaks oli sätestatud ka sõjaseisukord. Seega oli eelnõus ikkagi mitu eriolukorra liiki. Eelnõus erines kaitseseisukorra väljakuulutamise otsuse sisu, mis erinevalt Vene seadusest pidi sisaldama ka eriolukorra kehtimise tähtaega. Kuivõrd vene seaduses puudus tähtaja nõue, ei saanud sõjaseisukorda ka pikendada erinevalt eelnõus sätestatust. Suureks erinevuseks oli ka eriolukorra väljakuulutamine. Venemaal sai seda teha keiser, sõjaväe ülemjuhataja või armeeülem. Kui otsuse kuulutas välja sõjaväe ülemjuhataja või armeeülem, pidi ta sellest teatama siseministrile ja Valitsevale Senatile. Eesti kaitseseisukorra eelnõu kohaselt pidi aga kaitseseisukorra otsuse kuulutama välja Vabariigi Valitsus. Kui Eesti eelnõu järgi võis Riigikogu eriolukorra otsuse kinnitada või kinnitamata jätta, siis Venemaal oli vajalik üksnes otsusest teatamine.

2.1.3. Piirangumeetmed

Kaitseseisukorra seaduse eelnõu § 12 järgi juhtis sõjaseisukorda kuulutatud maa-alal „riikliku korra ja seltskondliku julgeoleku alalhoidmise poole sihitud tegevust“ sõjavägede ülemjuhataja ning eelnõu § 30 järgi juhtis valveseisukorra ajal tegevust siseminister. Eelnõu § 37 alusel kehtestatud sõjaseisukorra puhul oli juhtisikuks Vabariigi Valitsuse poolt nimetatud sõjaminister või erakorraliselt selleks ajaks volitatud kõrgem sõjaväe ülem, kellele kuulusid kõik sõjavägede ülemjuhataja õigused ja volitused.

Eelnõu § 13 andis sõjavägede ülemjuhatajale õiguse sõjaseisukorda kuulutatud piirkonnas määrata üldisi ja üksikuid rekvisitsioone, keelata tööriistade, töömaterjali, toiduainete, veoabinõude, loomatoidu, puude ja teiste sõjaväele vajalike asjade väljavedu ning volitada ülemjuhatajale alluvaid sõjaväelisi tegema §-s 13 sätestatud korraldusi. Üldise kubermanguseaduse § 23 lisas oli sarnane säte (§ 10). Lisaks ka Eesti eelnõus sätestatule oli Vene

²¹² I Riigikogu: VI istungjärk: protokoll nr 148, 22.09.1922, lk 265.

seaduses punkt, mis lubas armeeülemal sõjaseisukorra piirkonnas keelata lahkuda enda elamiskohast sellistel isikutel, kes enda teadmiste, ameti või tegevuse poolest võiksid töötada sõjajeesmärgi kasuks.

Sõjaseisukorra puhul oli sõjavägede ülemjuhatajal õigus eelnõu § 14 p-de 1 ja 2 järgi anda välja sunduslikke määrusi ning nende mittetäitmist sanktsioneerida kas aresti, kuni kolmekuulise vangistuse või rahatrahviga kuni 300 000 margani. Samasugune õigus oli ka siseministril eelnõu § 31 p 1 ja 2 järgi. Selline sunduslike määruste väljaandmise ja sanktsioneerimise õigus oli olemas ka ÜKS § 23 lisa §-s 19 p-des 1 ja 2, seega võeti eelnõu loomisel sealt otsest eeskujut.

Eriolukorra õigusele iseloomulikud piirangud olid eelnõus sätestatud sõjaseisukorra puhul eelnõu § 14 p-des 7-13 ja valveseisukorra puhul § 31 p-des 6-11. Niisiis oli vastavalt sõjavägede ülemjuhatajal või siseministril õigus: keelata nii avalikke kui ka kinniseid koosolekuid; peatada sõjaseisukorra või valveseisukorra kestuseni perioodiliste väljaannete ilmumine; keelata üksikutel isikutel sõjaseisukorda või valveseisukorda kuulutatud piirkonnas viibimine ning saata neid asumisele; sulgeda teatava ajani õppeasutusi; sõja- või valveseisukorra kestuse lõpuni sekvestreerida kinnisvara ning arestida vallasvara; kontrollida kahtlustähtsate isikute posti, telegraafi, telefoni jms infovahetust. Lisaks oli sõjaseisukorra ajal sõjavägede ülemjuhatajal lubatud sulgeda kaubandus- ja tööstusettevõtteid. Eraldi rõhutatati seaduse seletuskirjas eelnõu § 31 tähtsust, mis sätestas siseministri jaoks piirid, kui kaugele ta võib valveseisukorra ajal põhiseaduses ette nähtud vabaduste kitsendamises minna. Sealjuures olid loetletud alad, mille kohta võis siseminister välja anda sundmäärusi²¹³. Nimelt oli siseministril eelnõu § 31 p 1 järgi valveseisukorra puhul õigus „väljaanda sunduslikke määrusi riikliku korra alalhoidmiseks ja seltskondliku julgeoleku kaitseks, nagu: elanikkude arvelpidamise, liikumise, koosolekute ja trükiasjade kohta; sõjariistade ja lõhkeainete pidamise, kangete jookide müügi ja joomise kohta j.n.e“. Peaaegu identne säte, eelnõu § 14 p 1, oli ka sõjavägede ülemjuhataja õiguste kohta sõjaseisukorra ajal. Erinevuseks oli see, et sõjavägede ülemjuhatajal pidi lisaks olema „õigus välja anda sunduslikke määrusi /...../ ka neis asjus, mis puudutavad sõjaaja tarviduste täitmist elanikkude poolt“. Üldise kubermanguseaduse § 23 lisas olid kindralkuberneri õigused piirangumeetmetele loetletud § 19 p-des 12-19. Eesti eelnõus sätestatud piirangud olid nendega kattuvad, v.a see, et kaitseseisukorra seaduse eelnõus oli sätestatud ka õigus kontrollida

²¹³ Sundmäärusteks või ka määrusteks nimetati kaitseseisukorraõiguse alusel antavaid erakorralisi dekreete. Sõna „sundmäärus“ oli pärit tsaariajast ning kuivõrd vene keeles ei tuntud määruse mõistet, võeti kasutusele nõ kohustusliku määruse väljend „обязательное постановление“, mis tõlgiti eesti keelde „sundmääruseks“. – Kliimann. Sisekaitse, lk 107.

kahtlustäratavate isikute posti, telegraafi, telefoni jms infovahetust. ÜKS § 23 lisas ei olnud sõnumisaladuse kaitse piiravat normi tõenäoliselt seetõttu, et Vene 1906. aasta põhiseadus²¹⁴ sellist põhiõigust ei sätestanudki. Vene põhiseaduse § 37 sätestas küll, et seadustes sätestatud piirides võis väljendada ja levitada suuliselt ja kirjalikult enda mõtteid, kuid sõnumisaladuse kaitse norm puudus. Erinevalt Vene põhiseadusest oli Eesti 1920. aasta põhiseaduse § 14²¹⁵ järgi sõnumisaladuse kaitse tagatud. Sellest tulenevalt pidi selle piiramine eraldi olema sätestatud ka kaitseseisukorra seaduses.

Eelnõu § 21 p 1 sätestas sõjaseisukorra ajal kohaliku politsei, kaitsepolitsei ja teadetekogumiste punktide ülemal õiguse pidada kaheks nädalaks kinni isikuid, kes äratavad kahtlust seoses võimaliku riikliku korra või sõjaväeliste huvide vastu suunatud süüteo toimepanemises. Eelnõu § 21 p 2 andis kohalikule politseile, kaitsepolitseile ja teadetekogumiste punktide ülemale õiguse korraldada igal ajal kõikides ruumides läbiotsimisi ning arestida vara, kui see viitab kuritegelikule teole või selle toimepanemise kavatsusele. Identsed sätted kehtisid ka valveseisukorra ajal ja olid sätestatud eelnõu § 35 p-des 1 ja 2. Täpselt samasugused sätted olid olemas ka ÜKS § 23 lisa §-s 23.

Eelnõu § 23 sätestas: „Kui sõjaseisukorda kuulutatud maa-alal tekkib sõjapidamise, või riigikorra huvides paratamata vajadus niisugust korraldust teha, mis selles seaduses ettenähtud ei ole, siis võib sõjavägede ülemjuhataja tarvilist korraldust omal võimul maksma panna, sellest viibimata vabariigi valitsusele teatades.“ Siseministrile eelnõu sellist õigust valveseisukorra ajaks ei andnud. Eelnõu § 23 puhul oli võetud otsesest eeskujult ÜKS § 23 lisa §-st 12, mis lubas sõjaseisukorra piirkondades vältimatu vajaduse tekkimisel kasutada abinõusid, mida ei olnud seaduses otsesõnu märgitud. Kinnipidamise ja läbiotsimise õigus piiras PS §-des 8²¹⁶ ja 10²¹⁷ sätestatud isikupuutumatus ja kodupuutumatus põhimõtteid.

²¹⁴ Высочайше утвержденные Основные Государственные Законы. – Полное собрание законов Российской империи, kd 26, nr 27805, 23.04.1906.

²¹⁵ PS § 14: Eestis on kindlustatud sõnumite ja kirjade saladus, mis edasi antakse posti, telegraafi ja telefoni või mõnel muul üldtarvitataval teel. Erandeid teha on õigus kohtuvõimudel seadustes ettenähtud juhtumistel.

²¹⁶ PS § 8 lg 1: Isikupuutumatus on Eestis kindlustatud; lg 2: Kedagi ei või jälgida muidu kui seadustes ettenähtud juhtumistel ja korras; lg 3: Välja arvatud kuriteolt tabamisel, ei või kedagi vangistada või kitsendada isikulises vabaduses muidu kui kohtuvõimude otsusel, kus juures see otsus põhjendatuna peab olema kuulutatud vangistatule mitte hiljemalt kui 3 päeva peale vangistamise. Otsuse kuulutamist vangistatule on õigus nõuda igal kodanikul, kui kuulutamine mitte sündinud ei ole eelnimetatud tähtajal.

²¹⁷ PS § 10: Kodu on puutumatu. Ei või olla tungimist eluasemesse või selle läbiotsimist muidu kui juhtumistel ja nõuete täitmisel, mis on seaduses tähendatud.

Eelnõu arutamisel Riigikogu täiskoosseisus heitis Palvadre erinevate põhiõiguste ja vabaduste kitsendamise normidele ette, et need olid küllaltki laiad ja sõnastatud ebamääraselt, kuid võisid mõjutada paljusid.²¹⁸ Palvadre tõi eraldi näidetena välja eelnõu normid, mis lubasid sulgeda õppeasutusi ning kaubandus- ja tööstusettevõtteid. Heites ette, et vaatamata sellist õigust lubavale normile puudus eelnõus norm, mis oleks määranud, missugustel juhtudel neid õigusi võib tarvitada ja kes teostab järelevalvet selle üle, et „nende õiguste tarvitamises kaugemale ei minda, kui seadus seda ette näeb“.²¹⁹ Kokkuvõtlikult leidis Palvadre, et eelnõu on küllaltki laiade volitustega ning erakorraliste volituste kandjad ei tunneks vastutust. „Kui Riigikogu tahab välja anda seaduse, mis erakordselt kitsendab kodanikkude õigusi, siis peab temal kindel teadmine olema, kes ja missugusel kujul erakordsete volituste tarvitamise korral vastutav on ja see vastutus peab tingimata olema reaalne,“²²⁰ leidis Palvadre ning rõhutas, et olevat mõeldamatu võrdsustada sõjaseisukorra volitusi välise sõjaohu korral seemise poliitilise meeoleolu ärevusest tingitud volitustega.²²¹ Riigikogu täiskoosseisus toimunud teise kaitseseisukorra seaduse lugemisel tõstatas Palvadre ka väljasaatmise meetme mõistlikkuse. Nimelt leidis ta, et Venemaal oli see tõepoolest võimalik ja mõistlik. Eesti väikest pindala arvestades ei oleks see aga otstarbekohane.²²² Palvadre märkused piirangumeetmete osas jäid tähelepanuta ning seda teemat Riigikogus enam ei puudutatud.

Üldiselt olid eelnõus ja tsariaegses seaduses sätestatud piirangumeetmete loetelud peaaegu identsed nii sisu kui ka sõnastuse poolest. Ainukeseks suureks erinevuseks oli eelnõus sätestatud sõnumisaladuse kaitse piiramine, mida Vene õigus ette ei näinud, kuivõrd seal ei olnudki sellist põhiõigust sätestatud.

2.1.4. Omavalitsuste ametnike tagandamine

Eelnõu § 16 sätestas sõjavägede ülemjuhataja õiguse tagandada omavalitsuse ametnikke: „Sõjavägede Ülemjuhataja võib riigi ja omavalitsuse ametnikke ametist tagandada väljaarvatud Vabariigi Valitsuse poolt ametisse määratud ametnikud ja kohtunikud, kohtuuriigid ja prokuratuuri esitajad, sellest tema ülemusele või asutusele teatades, kellest oleneb ametisse

²¹⁸ I Riigikogu: VI istungjärk: protokoll nr 124, 23.05.1922, lk 266.

²¹⁹ I Riigikogu: VI istungjärk: protokoll nr 124, 23.05.1922, lk 267.

²²⁰ *Ibid*, lk 267.

²²¹ *Ibid*, lk 267-268.

²²² I Riigikogu: VI istungjärk: protokoll nr 148, 22.09.1922, lk 259.

määramine ehk valimine“. Siseministri õigus seisis eelnõu §-s 34: “Siseministril on õigus kuni valveseisukorra kestuseni ametist ajutiselt tagandada kohalikkude omavalitsuse asutuste ametnikke.“ Üldise kubermanguseaduse § 23 lisas oli selline kindralkubernerite õigus sätestatud § 19 p-s 19, mille kohaselt võis kindralkuberner samuti vaid sõjaseisukorra kestuse ajaks tagandada teatud ametnikke. Niisiis oli eelnõu §-s 16 sõjavägede ülemjuhataja õiguse juures üle võetud Vene seadusest see, et vaid teatud ametnikke saab tagandada ning eelnõu §-s 34 oli sarnaselt ÜKS § 23 lisa § 19 p-s 19 sätestatud klausliga piirang, et ametnikke saab tagandada vaid eriolukorra kestuseks.

Komisjonis puudutati konkreetselt eelnõu § 34, mis puudutas siseministri õigust valveseisukorra kestuse ajal ametist ajutiselt tagandada kohalike omavalitsuste asutuste ametnikke. Saksa-Balti Erakonna esindaja Max Bock leidis, et siseministri sellekohane otsus peab tingimata olema sisuliselt motiveeritud ja saadetud ka tagandatud ametnikule. See kaitseks ametnikku omavoli eest ning ametnikul oleks võimalik selle otsuse põhjal administratiivkorras siseministri peale kaevata. Bock ei täpsustanud, kas pidas silmas seda, et otsus oleks saadetud tagandatavale ametnikule, st enne tagandamisotsuse jõustumist või juba tagandatud ametnikule.²²³ Magistritöö autor oletab, et kuivõrd tegemist oli valveseisukorra ajal tehtud toiminguga, mille eesmärk oli operatiivne ametniku tagandamine, siis ka otsuse pidi ametnik saama juba pärast tagandamist, et soovi korral selle peale kohtus kaebus esitada. Palvadre asus seisukohale, et risk omavoli suhtes on suur ning ei ole põhjendatud, miks siseministritele jäetakse õigus omavalitsuse ametnikke tagandada, sest vastutöötamised võivad ilmsiks tulla ka riigiametnike seas. Einbund leidis kokkuvõttes, et siseministrile peab tagandamise õigus jääma, et kõrvaldada riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku vastu töötavaid ametnikke. Palvadre sõnavõttu võimalikust riigiametnike pahatahtlikkusest Einbund ei kommenteerinud.²²⁴ Peab märkima, et eelnõu § 16 sätestas ka sõjavägede ülemjuhatajale õiguse sõjaseisukorra ajal tagandada nii riigi- kui ka omavalitsuse ametnikke – see paragrahv üldkomisjoni tähelepanu aga ei pälvinud.

Kokkuvõttes võib asuda seisukohale, et eelnõu §-d 16 ja 34, mis andsid õiguse tagandada ametnikke, olid üle võetud ÜKS § 23 lisa § 19 p-s 19 sätestatust. Sarnasuseks tsaariaegse seadusega oli nii see, et § 16 kohaselt võis tagandada vaid teatud ametnikke ning § 34 puhul, et tagandamine võis toimuda ainult valveseisukorra kestuseni. Erisuseks veneaegsest seadusest oli

²²³ Üldkomisjoni koosolekute protokollid. 13.03.1922–05.03.1923. RA, ERA.80.1.478. Protokoll nr 7, koosolek nr 7, 4.05.1922. Kaitseseisukorra seadus II lugemisel, 14.

²²⁴ Üldkomisjoni koosolekute protokollid. 13.03.1922–05.03.1923. RA, ERA.80.1.478. Protokoll nr 7, koosolek nr 7, 4.05.1922. Kaitseseisukorra seadus II lugemisel, 14-5.

eelnõu §-s 16 sätestatud sõjavägede ülemjuhataja õigus tagandada ametnikke määramata ajaks, mis andis kaitsevägede ülemjuhatajale märkimisväärselt suurema võimu, kui see oli kindralkuberneril Vene impeeriumis.

2.1.5. Sõjakohtud

Eelnõu §-des 9-11 olid sätestatud sõjakohtutele alluvad kuriteod. Nimelt kuulusid eelnõu § 9 kohaselt sõjaseisukorda kuulutatud maa-alal sõjakohtu alluvusse isikud, keda süüdistati paragrahvi p-des 1-7 loetletud süütegudes. Niisugused süüteod olid vaenlase ülesandel ja kasuks töötamine, mässule õhutamine, sõjaväelise tegevuse, liikumise, varustuse ja moonatagavara ja sidedepidamise takistamine ning sõjaväe varustuse, abinõude ning toidu- ja moonatagavara hävitamine, veesaamiskohtade ja liikumiseks määratud paikade ning vahendite hävitamine; sidevahendite hävitamine ning rongi- ja laevaliikluse hoiatusmärkide hävitamine; sõjaväe tunnimehele ja politseivõimudele kallaletungimine ja vastuhakkamine (juhul, kui süüteo tagajärjeks oli tapmine või selle katse, kehavigastuste tekitamine, oli karistuseks surmanuhtlus S. N. S. § 279 järgi); väeteenistusse kutsumise käsu eiramine ja sõjaväest ärajooksmine.²²⁵ Eelnõu § 11 sätestas: „Selle seaduse § 9. ülesloetud samuti ka §§ 14 p. 6 ja 31 p. 5 põhjal üldisest kohtualluvusest eraldatud süüteoasjade harutamine ja otsustamine sünnib sõjakohtupidamise seaduse IV. jao määruste põhjal, kus juures isikutele, keda süüdistatakse selle seaduse § 9. p. 6. järele, määratakse sõja Nuhtluse Seaduse § 279. ettenähtud karistus, kui süüteo tagajärjel oli tapmine, tapmise katse, haavade ja kehavigastuste sünnitamine, raske peksmine ehk tulesütitamine.“ Siin viidatud § 14 p 6 ja § 31 p 5 sätestasid sõjavägede ülemjuhataja ja siseministri õiguse eraldada üldisest kohtualluvusest kokkuleppel kohtuministriga ja anda sõjakohtu alluvusse teatud kuriteo liike, mis ei olnud loetletud eelnõu §-s 9 ning „anda sõjakohtu kätte harutamiseks ja otsustamiseks sõjaseaduste järele üksikuid süüteo asju, mis ettenähtud üldistes nuhtluse seadustes“.

Sõjakohtule alluvust reguleerivad kaitseisukorra seaduse eelnõu sätted olid peaaegu identsed üldise kubermanguseaduse § 23 lisas sätestatuga. Eelnõu §-le 9 vastas Vene seaduses § 17, erinevuseks oli see, et eelnõus oli sätestatud ka väeteenistusse kutsumise käsu eiramine ja sõjaväest ärajooksmine. Seega oli Eesti eelnõus välja toodud isegi rohkem süütegusid kui

²²⁵ Kaitseisukorra seaduse eelnõu. 01.02.1922–08.02.1922. RA, ERA.31.3.2537, 14 p.

veneaeelses seaduses. Eelnõu § 11 võib võrdsustada Vene seaduse §-ga 20. Eelnõu §-s 11 viidatud sätted § 14 p 6 ja § 31 p 5 olid identsed Vene seaduse § 19 p-dega 6 ja 7.

Eelnõu § 33 kohaselt võis siseminister nõuda riigivastaste kuritegude menetlemist kohtus kinnise istungina ning § 32 andis siseministrile õiguse lõplikult kinnitada sõjakohtute poolt tehtud otsuseid eelnõu § 31 p-s 5 sätestatud süüteoasjade kohta. See tähendab, et § 31 p-s 5 sätestatud süüteoasjades oli sõjakohtu otsuse jõustumiseks alati vajalik siseministri kinnitus. Sõjavägede ülemjuhatajale sellist õigust ei olnud antud. Samasugused õigused olid kindralkubernerile sätestatud ka ÜKS § 23 lisa § 19 p-des 9 ja 10. Ainsa erinevusena võib välja tuua, et Vene seaduse § 19 p 8 andis kindralkubernerile õiguse kuulutada istung kinniseks ka selliste tsiviilasjade korral, mis võisid tekitada korrarikumisi, Eesti eelnõus sellist sätet ei olnud.

Eelnõu § 9 juures, mis loetles süüteod, mille toimepanijad langevad sõjakohtu alla, tegi riigikaitse komisjon paranduse, mille järgi loetletud süüteod pidid olema korda saadetud tahtlikult, see tähendab, et ka rikkumise subjektiivne külg pidi olema oluline.²²⁶ Põhjalikumalt komisjonis sõjakohtute küsimust ei arutatud, kuid see-eest kujunes sõjakohtu allumise temaatika väga tuliseks seaduseelnõu arutamisel Riigikogu täiskogus, kus võttis aktiivselt sõna Palvadre.²²⁷ Sõjakohtute tegevuse laiendamist võimaldasid eelkõige eelnõu § 9, samuti § 14 p 6 ja § 31 p 5, mille kohaselt allusid teatud süütegude toimepanemise korral sõjakohtu alla lisaks sõjaväelastele ka tavakodanikud. Palvadre ei hoidnud ennast tagasi ja leidis, et „sõjakohtute tegevuse laiendamises näengi mina kõige suuremat pahet, mis selles seaduses peitub“²²⁸ ning lisaks pani suure küsimärgi alla sõjaringkonnakohtu kohtunike pädevuse, millest tulenevalt ei pruukivat sõjakohtute tegevuse vastu olla nii suurt usaldust kui hariliku kohtu vastu. Seega ei olekski mingisugust mõtet ilma tungiva tarviduseta laiendada sõjakohtute tegevust erakorralise seisukorra juures, mida võimaldasid § 9, § 14 p 6 ja § 31 p 5.²²⁹

Magistritöö autor peab siinkohal põhjendatuks anda ülevaade sõjaringkonnakohtu koosseisust, millele Palvadre viitas. Sõjaringkonnakohtu koosseisu kuulusid alalised kõrgema auastmega sõjaväelased, kellel oli juriidiline haridus ning ajutised liikmed, kelleks olid reeglina riviohviterid. Sõjaringkonnakohtus arutati asju kolmeliikmelises koosseisus. Koosseisu

²²⁶ Üldkomisjoni koosolekute protokollid. 13.03.1922–05.03.1923. RA, ERA.80.1.478. Protokoll nr 5, koosolek nr 5, 26.04.1922. Kaitseseisukorra seadus II lugemisel, l 5.

²²⁷ I Riigikogu: VI istungjärg: protokoll nr 124, 23.05.1922, lk 260-262.

²²⁸ *Ibid*, lk 262.

²²⁹ *Ibid*, lk 264.

eesistujaks oli juriidilise haridusega alaline liige ning liikmeteks olid ajutised liikmed.²³⁰ Niisiis seisnes probleem selles, mida arvatavasti ka Palvadre silmas pidas, et sõjaringkonnakohtutes puudusid sõjaväesüsteemi mittekuuluvad liikmed ning vaatamata juriidilise haridusega eesistujale domineerisid sõjaväelased, kellel ei pidanud olema ja tõenäoliselt sageli ei olnudki juriidilist haridust.

Sõjakohtu koosseisu küsimust täpsustas Riigikogus sõjaminister Soots ja tõigi välja, et kuigi seaduse järgi peavad sõjaringkonnakohtu esimees ja üks kaasistuja kindlasti olema juristid, siis juriidilise haridusega ohvitseri on vähe ning tuleb leppida nendega, kes kasvõi enam-vähem kohtu asjaajamisega tuttavad on.²³¹ Ka A. Leht mainis sõjaringkonnakohtu 10. aastapäevale pühendatud artiklis, et kohe Eesti Vabariigi loomisel sõjaringkonnakohtu organiseerimise takistuseks oli asjaolu, et puudusid juristid-sõjaväelased ning need üksikud juristid, kes alguses olid ametisse määratud, pidid sellest loobuma seoses minekuga sõjaliinile. Alles 29. detsembril 1918. aastal moodustati sõjaringkonnakohtu koosseis, kuhu kuulusid eraisikutest juristid – vandeadvokaadid ja nende abid. Nii oli sõjaringkonnakohtu eesistujaks algul alampolkovnik Hendrik Vahtramäe, seejärel tema kohusetäitjana lipnik Karl Ferdinand Karlson, kes hiljem nimetati kohtuesimeheks ning pärast 1920. aasta demobiliseerimist määrati kohtuesimeheks jälle Vahtramäe. 1922. aastal määrati uueks esimeheks kindral-major Gustav Kunnos ja 1926. aastal kolonel-leitnant Gustav Karl Kromel.²³² Kui rääkida esimeeste hariduslikust taustast, siis Vahtramäe oli õppinud Tartu ülikooli õigusteaduskonnas, mis jäi küll lõpetamata, ning seejärel Moskva ülikooli õigusteaduskonnas.²³³ Karlson oli Tartu ülikooli õigusteaduskonna lõpetanu.²³⁴ Kunnos õppis algul Moskva Jalaväe Sõjakoolis ning seejärel Peterburi Aleksandri Sõjaväe Juriidilises Akadeemias.²³⁵ Kromeli õppeteekond pärast gümnaasiumi lõpetamist jätkus Peterburi ülikooli õigusteaduskonnas, kus ta läbis täieliku kursuse, seejärel suundus Peterburi ülikooli ajaloo-keeleteaduskonda, mis jäi lõpetamata, ning Konstantini Surtükiväekooli. Riigieksamid tegi Kromel Tartu ülikooli õigusteaduskonnas.²³⁶ Niisiis vaatamata Palvadre kommentaaridele ja Sootsi tõdemusele, et juriidilise hariduse ja sõjaväelise taustaga isikuid on kohtukoosseisu raske

²³⁰ Sedman. Sõjakohtud ja Riigikohtu roll, lk 646.

²³¹ I Riigikogu: VI istungjärk: protokoll nr 124, 23.05.1922, lk 283-285.

²³² Leht, A. Sõjaringkonnakohus 10-aastane. – Sõdur 12.12.1928, nr 50, lk 1388.

²³³ Anepaio, T. Kohtunikud, kohtu-uurijad ja prokurörid 1918-1940: biograafiline leksikon. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2017, lk 318.

²³⁴ *Ibid*, lk 123.

²³⁵ *Ibid*, lk 143.

²³⁶ *Ibid*, lk 140.

leida, mis võiski nii olla, suudeti vähemalt sõjaringkonnakohtu eesistujate osas täita seaduses sätestatud nõuet eesistuja juriidilise hariduse osas.

Palvadre tõi Riigikogus välja ka teisi sõjakohtu vastu suunatud argumente. Nimelt ei olnud ka sõjakohtutes menetlemise kiiruse aspekt tema jaoks veenvaks põhjenduseks, kuivõrd tegelik praktika ei näitavat, et sõjakohtud toimetaksid kiiremini. Liigse kiirustamise korral võis aga jääda kohtumõistmisest kaheldav mulje. Palvadre nõustus, et sõja ajal on erakorralised volitused tingimata vajalikud, kuid tema meelest tuli esmajoonel lähtuda põhimõttest, et eriolukorras tuleb tarvitada ennekõike ärahoidvaid abinõusid, repressiiv-abinõusid aga vähem. Palvadre tõi ka näite: „Harilikus kaelakohtu seaduses on maksev põhimõte, et hädaseisukorras võib enesekaitseks vägivalda tarvitada ainult siis, kui hädaohu otsekohe varitseb. On kallaletungija kahjutaks tehtud, siis tema vastu enam vägivalda tarvitada ei või, ja kui siiski seda veel tehakse, siis on see harilik süütegu. Niisama tuleks hinnata sõjakohtute tegevust. Kui vastased on kahjutaks tehtud, kui nad on vangimajadesse paigutatud – kinnihoidmise võimalus on antud, – siis ei ole enam mingit tarvidust vaenlast rutulises sõjakohtu korras surmata või üldse karistada.“²³⁷

Veel üheks murekohaks oli Palvadre arvates eelnõu § 31 p 5, millele ta ette heitis, et kuigi siseministril oli selle normi kohaselt õigus eraldada kokkuleppel kohtuministriga üldisest kohtualluvusest kuritegude liike ja anda neid sõjakohtu alluvusse ning samuti anda sõjakohtu alluvusse sõjakohtu pidamise seaduste järgi üksikuid süüteoasju, mida ei ole üldistes nuhtlusseadustes sätestatud, siis mingeid juhtnõore ministrile selles osas ei ole antud.²³⁸ Einbund selgitas Palvadre väite peale, nagu eelnõus puudusid juhtnõõrid, milliseid süüteoasju võib siseminister valveseisukorra ajal sõjakohtutele anda ja milliseid mitte, et süütegude üleslugemine, mis võiksid sõjakohtu alla minna, on keeruline ning lisas, et „iseenesest on aga käesolevas seaduses selge, missugused need süüteoasjad võivad olla ja missugused kindlasti mitte, sest eelnõu siht on kindlasti ära määratud ja mõistetav.“²³⁹ Lisaks tõi Einbund välja, täpsustamata, milliseid riike silmas peab, et ühegi maa praktika järgi ei ole süütegude eraldamises sõjakohtu alluvusse üle piiri mindud.²⁴⁰ Magistritöö autor leiab, et Palvadre märkus oli siinkohal õigustatud ning tõepoolest ei ole selgelt võimalik aru saada, milliseid süütegusid võiks § 31 p 5 kohaselt eraldada üldisest kohtualluvusest ja anda neid sõjakohtu alluvusse. Kuigi Einbundi sõnavõtu

²³⁷ I Riigikogu: VI istungjärk: protokoll nr 124, 23.05.1922, lk 264.

²³⁸ I Riigikogu: VI istungjärk: protokoll nr 124, 23.05.1922, lk 266.

²³⁹ *Ibid*, lk 282.

²⁴⁰ *Ibid*, lk 282.

kohaselt oli süütegude eraldamise korral oluline järgida eelnõus määratud sihti, siis õiguskindlalt selline lähenemine ei too ning jätab siseministrile küllaltki suure otsustamisvabaduse.

Palvadre pööras enda sõnavõtu taunivalt tähelepanu ka sellele, et kaitseisukorra seaduse eelnõu järgi ei olnud ei sõja- ega ka valveseisukorras lubatud tavapärase kassatsioonkaebuste kord, kuivõrd sõjakohtu otsuse peale edasikaebamise võimaldamine oli pandud sõltuma sise- või sõjaministri otsusest. Ometi pidi Palvadre sõnul nii sõja- kui ka valveseisukorra ajal süüdlastele võimaldama kassatsiooni võimaluse hariliku korra järgi, välja arvatud siis, kui kassatsiooniinstants ei ole tõesti kättesaadav või kui erakorraliste tingimuste tõttu on hariliku kohtu tegevus takistatud.²⁴¹

Vastuseks Palvadre argumentidele selgitas Einbund sõjakohtute küsimust: „Sõjaseisukorra ajal lähevad teatud kuriteo liigid *ipso jure* sõjaväljakohtute alla. Sel ajal töötavad ka väljakohtud. /.../ Valveseisukorra ajal /.../ ei lähe teatavad süüteoasjad otsekohe *ipso jure* sõjakohtu alla, vaid siseministri ja kohtuministri vastavate määrustega nähakse ette, missugusena mingisugune liik kuritegusid sõjakohtu alla anda.“²⁴² Sõjakohtute alla pidid valveseisukorra ajal minema sellised kuriteod, mida tuleb piirata kiiremas korras. Einbund selgitas, et ilma sõjakohtuteta ei oleks suurte sisemiste rahutuste ajal kodanike julgeoleku ja riiklike huvide suhtes võimalik tegutseda. Kui valveseisukorras võetaks tarvitusele leebemad meetmed, siis suuremate sisemiste rahutuste korral peaks liiga varakult välja kuulutama sõjaseisukorra. Einbund leidis, et valveseisukorra paremus seisneb selles, et suure hulga süütegude eest karistamine kuulub suurelt osalt siseministri kompetentsi – siseminister on tsiviilvõim ja tarvitaks enda õigusi tagasihoidlikumalt kui sõjaväeline ülemus sõjaseisukorras. Kokkuvõttes leidis Einbund: „Nii oleks siis kasulikum valveseisukord eelnõus alal hoida, et ainult erakorralistel juhtumistel sõjaseisukord välja kuulutada. Siseministri võimu tarvitamine käib administratiiv kohtu kontrolli alla, sõjaväeline võim aga mitte. Kõiki neid asjaolusid arvesse võttes näib minule isiklikult, ja ka valitsus oli selles arvamises, et just seda käesoleva eelnõu paremuseks pidada tuleb, aga mitte vastuoksa.“²⁴³ Niisiis oli Palvadre sõjakohtute suhtes väga kriitiline ning isikute allumist sõja- ja valveseisukorra ajal sõjakohtutele ei pooldanud. Kui Palvadre rõhutas menetlusõiguslikke kaitsevõimalusi, mis olid sõjakohtute puhul üsna piiratud²⁴⁴, siis Einbund pööras tähelepanu pigem sõjakohtute olulisusele ja kiirusele, mis eriolukorras kasuks tuleb. Palvadre argumentidega olid nõus ka Eesti

²⁴¹ I Riigikogu: VI istungjärk: protokoll nr 124, 23.05.1922, lk 264-265.

²⁴² *Ibid*, lk 281.

²⁴³ *Ibid*, lk 281.

²⁴⁴ Vt piiratud menetlusõiguste kohta käesoleva magistriröö ptk. 1.4.4.

Sotsiaaldemokraatliku Tööliste Partei liige Mihkel Martna ja Eesti Tööerakonna liige Juhan Kukk. Einbund pälvis Kalbuse ja Sootsi toetuse.

Üldiselt võib asuda seisukohale, et sõjakohtule allumise sätete puhul oli selgelt võetud eeskju üldise kubermanguseaduse § 23 lisas sätestatud normidest ning olulisi sisulisi muudatusi eelnõus ei olnud. Kirglik arutelu sõjakohtute teemal ei olnud Riigikogus üllatuslik, kuivõrd leidis aset juristide vahel ka väljaspool Riigikogu ning pälvis nii poolt- kui ka vastuargumente.²⁴⁵

2.1.6. Kaebeõigus sõjavägede ülemjuhataja ja siseministri tegevuse peale

Eelnõu § 12 järgi juhtis maa-alal, millel oli välja kuulutatud sõjaseisukord, „riikliku korra ja seltskondliku julgeoleku alalhoidmise poole sihitud tegevust“ sõjavägede ülemjuhataja ning eelnõu § 30 järgi juhtis valveseisukorra ajal tegevust siseminister. Mõlemas sättes seisis, et nii sõjavägede ülemjuhataja kui ka siseminister pidid kandma nende juhitud tegevuste eest vastutust. Kaebamise korda sõjavägede ülemjuhataja ega ka siseministri tegevuse peale ei olnud eelnõus sätestatud. Üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 13 sätestas, et sõjaväe tegevuse piirkonnas allub armeeülemale selle piirkonna kindralkuberner või isik, kellele volitatakse tema õigused. Armeeülemal oli õigus tühistada kindralkubernerite korraldusi seoses riikliku korra või ühiskondliku julgeolekuga ning teha talle ettekirjutusi. Paragrahvi 24 kohaselt oli võimalik kindralkubernerile allutatud asutuste tegevuste peale esitada kaebusi kahe nädala jooksul. Niisiis sarnanes eelnõu ÜKS § 23 lisas sätestatuga, sest kummaski seaduses ei olnud sätestatud kaebeõigust eriolukorra juhi tegevuse peale. Vene seaduse alusel oli võimalik kaevata kindralkubernerile alluvate asutuste tegevuse peale, eelnõus polnud isegi sellist võimalust sätestatud. Seepärast arutati Riigikogu üldkomisjonis päris põhjalikult kaitsevägede ülemjuhataja vastutusele võtmist ning tema tegevuse peale kaebuse esitamise võimalikkust.

Täpsemalt tõstatas selle küsimuse Palvadre, kes küsis, kas selline norm peaks olema kaitseseisukorra seaduses või mõnes muus seaduses. Palvadre ise eelistas vastavad sätted kirjutada kaitseseisukorra seadusesse. Ka sõjaväe prokurör Trakmann oli sama meelt, et selles küsimuses tuleks selgusele jõuda. Polkovnik Hendrik Vahtramäe arvas, et kaitsevägede ülemjuhataja vastutuse ja vastutusele võtmise korda ei ole kohane selles seaduses ette näha, vaid

²⁴⁵ Vt käevaoleva magistriröö ptk. 1.4.4.

see võiks olla sätestatud vägede ülemjuhataja ja juhtide õiguste ja kohustuste seaduses. Ka Kalbus jagas Vahtramäe seisukohta.²⁴⁶

Eelnõu arutamisel Riigikogu täiskogus tõstatas Palvadre edasikaebamise korra ehk vastutuse küsimuse uuesti, öeldes, et kaebeõiguse sätte puudumine on seaduse suur puudus. Nimelt oli Palvadre jaoks oluline seaduses ära märkida, millises korras ja kellele võib erakorraliste volituste tarvitamisel vajaduse korral kaebuse esitada – kas ka vägede ülemjuhataja ja siseministri peale saab esitada kaebust. Palvadre toonitas, et kuna eelnõus on sätestatud kaks erinevat erakorralist seisukorda, mis olid ka oma loomu poolest erinevad, siis „/.../ ei ole otstarbekohane nende kohta ka järelvalve sihis ühesuguseid määrusi maksma panna. Iseasi on siseministri korraldus ja iseasi on vägede ülemjuhataja korraldus sõjaajal.“²⁴⁷ Niisiis oli Palvadre seisukohal, et kaitseseisukorra seaduses endas oleks tulnud määrata, millises korras ja millistel alustel saab erakordse võimu kandjate korralduste peale kaevata. Võimalikke lahendusi Palvadre välja ei pakkunud. Tema sõnul oli see küsimus lahtiseks jäänud ka Venemaal ning ebaselge, seega ei saanud sealt praktikat üle võtta.²⁴⁸ Einbund vastas kriitikanootidele, et Palvadre seisukoht, nagu ei oleks seaduses fikseeritud edasikaebe korda ja alust, ei ole õige, sest vägede ülemjuhataja ja siseminister vastutavad valitsuse ja parlamendi ees ning kõige suurem vastutus ongi poliitiline. „See on juba niisugune moment riiklises elus, et vägede ülemjuhataja otsused administratiiv kohtu kontrolli alla ei käi. /.../ Iseasi on aga valveseisukorra ajal. Siis alluvad sarnased asjad siseministri võimupiirkonda, ja siseministri otsused käivad administratiiv kohtu kontrolli alla,“²⁴⁹ selgitas Einbund ja jäi seisukohale, et see küsimus ei ole eelnõus lahtiseks jäänud. Palvadre jäi enda seisukohale kindlaks ja leidis, et poliitiline kontroll ei ole piisav ning peaks olema kindel juriidiline kontroll, mis lubab kaitset leida väljaspool Riigikogu nende korralduste vastu, mis ei näi olevat seaduslikud.²⁵⁰

Asjaolu, et eelnõus oli sätestamata kaebeõigus kaitsevägede ülemjuhataja ja siseministri tegevuse peale, viitab tõsiasjale, et eelnõu oli ka selles osas üle võetud ÜKS § 23 lisast, kus samuti puudus kaebeõigus eriolukorra juhi tegevuse peale. Magistritöö autor nõustub Palvadre sõnavõtuga, et kaitseseisukorra seaduses võiks olla sätestatud konkreetne kaebekord kaitsevägede ülemjuhataja tegevuse peale, et tagada õiguskindlus ning vähendada võimalikku ülemjuhataja omavoli.

²⁴⁶ Üldkomisjoni koosolekute protokollid. 13.03.1922–05.03.1923. RA, ERA.80.1.478. Protokoll nr 6, koosolek nr 6, 3.05.1922. Kaitseseisukorra seadus II lugemisel, l 10.

²⁴⁷ I Riigikogu: VI istungjärk: protokoll nr 124, 23.05.1922, lk 265.

²⁴⁸ *Ibid*, lk 265-266.

²⁴⁹ *Ibid*, lk 282.

²⁵⁰ I Riigikogu: VI istungjärk: protokoll nr 148, 22.09.1922, lk 263-264.

Einbundi vastuväited toetusid tõenäoliselt Riigikohtu praktikale, mis oma tegevuse algusaastatel tõlgendas Adm. K. K. pädevusnorme laiendavalt, kuigi tegelikult ei olnud Adm. K. K. §-s 2 sätestatud pädevusloendis Vabariigi Valitsust, peaministrit, riigivanemat ega ka sõjavägede ülemjuhatajat ning siseministrit kui valveseisukorra juhti. Seega oleks pidanud eelnõu sätestama kaebeõiguse ka siseministri kui valveseisukorra juhi tegevuse peale.²⁵¹

2.1.7. Üldise kubermanguseaduse § 23 lisa kaitseseisukorra seaduse eelnõu eeskujuna

Analüüsid Vabariigi Valitsuse esitatud 1922. aasta kaitseseisukorra seaduse eelnõu üksikuid sätteid, nähtub, et selle puhul on suurel määral võetud eeskujuks veneaegseid seadusi. Erinevalt tsaariaegsetest seadustest ei olnud küll eelnõus kõvendatud ega erakordse valveseisukorra liike, need on koondatud üheks valveseisukorraks. Lisaks oli eelnõus sätestatud sõjaseisukord. Vaatamata veneaegsele eeskujule seati eelnõu arutamisel Riigikogus selline kahesugune liigitamine küsimärgi alla, kuivõrd põhiseadus rääkis ainult ühest kaitseseisukorrast. Kaitseseisukorra seaduse eelnõu sätted sõja- ja valveseisukorra kohta olid omavahel sarnased: mõlema eriolukorra kohta kehtis sama kehtestamise kord, enamik sõjavägede ülemjuhataja ja siseministri õigustest kattusid. Kui võrrelda eelnõu tsaariaegse ÜKS § 23 lisa sätestatud normidega, ilmneb, et eelnõu konstruktsioon on samasugune ning ka sisu poolest on peaaesjalikult tegu §-s 23 sätestatud normide tõlkega.

Põhiliseks erinevuseks võib tsaariaegse seaduse ja eelnõu vahel pidada eriolukorra väljakuulutamist. Vene seaduse järgi võis sõjaseisukorra välja kuulutada nii täidesaatva võimu juht kui ka sõjaväe ülemjuhataja või armeeülem, kelle alluvusse piirkond kuulus. Seejuures § 4 kohaselt pidi sõjaväe ülemjuhataja või armeeülem otsuse väljakuulutamisel sellest teatama siseministrile ja Valitsevale Senatile. Eesti kaitseseisukorra seaduse eelnõu kohaselt pidi aga kaitseseisukorra otsuse kuulutama välja Vabariigi Valitsus, seega ei olnud seda õigust kõrgematel sõjaväelistel juhtidel. Kui Eesti eelnõu järgi võis Riigikogu eriolukorra otsuse kinnitada või kinnitamata jätta, siis Venemaal oli vajalik üksnes otsusest teatamine. Seejuures otsuse põhjendatuse kohta vaikus nii eelnõu kui ka veneaegne seadus.

Erines ka väljakuulutamise otsuse sisu: Venemaal piisas sõjaseisukorra piirkonna märkimisest, Eesti eelnõu nõudis nii sõja- kui ka valveseisukorra otsuses lisaks piirkonna märkimisele ka

²⁵¹ Pilving, I. Eesti halduskohtumenetluse loomine ja areng enne II maailmasõda. – Juridica 2019, nr 9, lk 660.

eriolukorra kehtimise tähtaega. Tähtaja nõue oli sätestatud PS §-s 26, seega ei saanud eelnõus seda eirata. Kuivõrd Vene seaduses ei olnud tähtaja märkimise nõuet, ei ole seal räägitud ka otsuse pikendamisest, Eesti eelnõu sätestas eriolukorra otsuse pikendamise §-des 8 ja 29, mis pidi toimuma samas korras, nagu eriolukorra väljakuulutaminegi.

Piirangumeetmete ja sõjakohtule alluvates süütegude loeteludes suuri erinevusi ei olnud. Sõjavägede ülemjuhataja ja siseministri õigused olid pea identsed Vene seaduses kindralkubernerite õigustega. Küll aga ei olnud erinevalt üldise kuberanguseaduse § 23 lisa §-st 24 eelnõus sätestatud, et kindralkubernerile allutatud asutuste tegevuse peale võis esitada kaebusi. Kuivõrd Vene seaduse kohaselt oli kindralkuberner armeeülemale alluv, oli viimasel õigus tühistada kindralkubernerite korraldusi seoses riikliku korra või ühiskondliku julgeolekuga ning teha talle ettekirjutusi. Eesti eelnõus sellist hierarhiat polnud ette nähtud ning nii sõja- kui ka valveseisukorra korral oli vastutavaks kas sõjavägede ülemjuhataja või siseminister. Kaebuseõigust nende tegevuse peale kaitseseisukorra seaduse eelnõus sätestatud ei olnud. Küll aga oli praktikas võimalus siseministri otsuste peale kaevata üldkorras administratiivkohtu korra alusel, nagu Einbund Riigikogu täiskogus välja tõi ning nagu magistratitöö autor töös kasutatud Riigikohtu otsustest märkas.

Kuivõrd pärast eelnõu teist lugemist Riigikogu täiskogus saadeti eelnõu tagasi paranduste tegemiseks üldkomisjoni ning seejärel paluti Vabariigi Valitsuse 8. augusti 1923. aasta otsuse põhjal Riigikogule esitatud kaitseseisukorra seaduse eelnõu tagasi saata, ei ole võimalik hinnata, milline kaitseseisukorra seadus oleks sellest eelnõust sündinud ning kas see oleks ka lõppredaktsioonis olnud endiselt nii olulisel määral Vene ÜKS § 23 lisa nägu. Sellegipoolest võib kokkuvõtlikult tõdeda, et üksikutest erinevustest hoolimata oli 1922. aastal Riigikogule esitatud kaitseseisukorra seaduse eelnõu oma põhiolemuselt üldise kuberanguseaduse § 23 lisa kohandus.

2.2. Kaitseseisukorra seaduse eelnõude menetlemine alates 1928. aastast

2.2.1. Eelnõude menetlemise käik Riigikogus

30. novembril 1928. aastal esitati Vabariigi Valitsuse otsuse ja siseministri ettepaneku põhjal Riigikogule kaitseseisukorra seaduse eelnõu.²⁵² „Vaatomata sellele, et Eesti Vabariik on juba üle 10 aasta vana, ei ole meie olud niisugused, mis kindlasti laseksid oletada, et edaspidi kaitseseisukorda tarvitada ei tule,“ seisis seletuskirjas.²⁵³ Üldkomisjoni aruandja Tief väitis eelnõu esimesel lugemisel Riigikogus samuti, et poliitilist olukorda arvestades oleks naiivne arvata, nagu ei oleks kaitseseisukorra vajadust enam olemas.²⁵⁴ Tiefi väidet kinnitas asjaolu, et kaitseseisukord oligi pidevalt välja kuulutatud terves Eestis või riigi mingis piirkonnas ka pärast 1928. aasta eelnõu esitamist Riigikogule.

Kui kaitseseisukorra seaduse eelnõu teisel lugemisel Riigikogus 1922. aastal leidis siseminister Einbund, et kaitseseisukorra seadusega ei ole kuigi kiire, sest põhiseaduse ja teiste seadustega on kaitseseisukord olemas, mida häda- ja tarbekorral tarvitada võib,²⁵⁵ siis 1929. aastal teatas Tief, et seaduse vastuvõtmisega ei tasuks enam viivitada, vastasel juhul oleks tegemist põhiseaduse ignoreerimisega.²⁵⁶ Seletuskirjaski osutati sellele, et oma seadust on juba hädasti vaja: „Ei ole kahtlust, et tähendatud Vene seadus peab andma aset uuele seadusele, mis oleks kokkukõlas põhiseadusega.“²⁵⁷ Seletuskirjas viidati PS §-le 26.

Uut kaitseseisukorra seaduse eelnõu arutati nii III kui ka IV Riigikogu koosseisus. Kolmanda Riigikogu koosseisu esimesel eelnõu lugemisel avaldasid Põllumeeste Kogude liikmed Jaan Soots ja Johan Laidoner ja Eesti Sotsiaaldemokraatliku Tööliste partei liige Karl Ast arvamust, et uus kaitseseisukorra seadus on küll vajalik, kuid mõistlik oleks see saata arutlusele ka riigikaitse komisjoni.²⁵⁸ Hääletamisel võeti see ettepanek vastu ning eelnõu saadeti riigikaitse komisjonile. Riigikaitse komisjon leidis, et kaitseseisukorra seaduse eelnõu vajab põhjalikku ja mitmekülget kaalumist, eriti selles osas, mis puudutas Vabariigi Valitsuse võimupiire harilikul ja erakorralisel

²⁵² Kaitseseisukorra seaduse eelnõu. 30.10.1928–04.12.1928. RA, ERA.31.3.2705.

²⁵³ *Ibid*, l 25.

²⁵⁴ III Riigikogu: VIII istungjärk: protokoll nr 228 (29), 14.03.1929, lk 1172.

²⁵⁵ I Riigikogu: VI istungjärk: protokoll nr 148, 22.09.1922, lk 261.

²⁵⁶ III Riigikogu: VIII istungjärk: protokoll nr 228 (29), 14.03.1929, lk 1172.

²⁵⁷ Kaitseseisukorra seaduse eelnõu. 30.10.1928–04.12.1928. RA, ERA.31.3.2705, l 24p-25.

²⁵⁸ III Riigikogu: VIII istungjärk: protokoll nr 228 (29), 14.03.1929, J. Soots – lk 1176-1177; J. Laidoner – lk 1180-1182; K. Ast – lk 1182.

ajal ning ülemjuhataja õigusi, mida oli eelnõus puudutatud. Komisjon soovitas kaitseseisukorra seaduse Riigikogu päevakorrast maha võtta.²⁵⁹

1929. aasta mai alguses toimusid uued Riigikogu valimised ning 15. juunist 1929. aastast asus tööle IV Riigikogu koosseis.²⁶⁰ 9. juulil 1929. aastal esitati Vabariigi Valitsuse otsuse ja siseministri ettepaneku põhjal Riigikogule arutamiseks kaitseseisukorra seaduse eelnõu redaktsioonis, mille eelmise Riigikogu koosseisu üldkomisjon oli välja töötanud.²⁶¹ 10. juulil 1930. aastal võttis IV Riigikogu koosseis vastu kaitseseisukorra seaduse,²⁶² mille § 18 kohaselt kaotasid selle seaduse jõustumisel kehtivuse tsaariaegsed sõjaseisukorda reguleerivad seadused – üldise kubermanguseaduse § 23 lisadega ning heakorra ja julgeoleku seaduse §-d 91-120.

Kokkuvõtlikult tulid mõlemas Riigikogu koosseisus arutlusele samad teemad ning eelnõu tauniti seoses kodanike vabaduste ja põhiõiguste kitsendustega, vaatamata sellele, et 1928. aastal esitatud eelnõu seletuskirjas kinnitati, et põhiseaduses sätestatud kaitseseisukord toob kaasa kodanike vabaduste ja põhiõiguste kitsendused, kuid ei erine sellega sugugi teiste riikide seadustest, näiteks Saksamaa ja Prantsusmaa omadest.²⁶³

Seletuskirjas osutati Saksa Vabariigi, nn Weimari põhiseaduse²⁶⁴ artiklile 48, mis andis presidendile õiguse avalikku julgeolekut ja korda ähvardava hädaohu kõraldamiseks võtta kasutusele vastavaid meetmeid, seejuures vajadusel kasutada sõjaväe abi. Norm lubas endise olukorra taastamiseks piirata põhiseaduses sätestatud põhiõigusi²⁶⁵. Prantsusmaa piiramisseisukorda reguleeris 1878. aasta seadus²⁶⁶ (*Loi du 3. avril 1878 relative à l'état de siege*), mis andis piiramisseisukorra kuulutamise õiguse parlamendile, kes võis piiramisseisukorra välja kuulutada ainult otsekoheise hädaohu korral, mis väljendus sõjas või relvastatud mässus. Prantsusmaa piiramisseisukorra väljakuulutamisel läks tsiviilvõimu juhtimine üle sõjaväe võimule, teatud kuriteod riigikorra ja julgeoleku vastu allusid sõjakohtutele ja sõjaväe võimudel

²⁵⁹ Riigikaitse komisjoni koosolekute protokollid (salajased). 23.06.1926–18.03.1929. RA, ERA.80.3.406. Protokoll nr 29, riigikaitse komisjoni koosolek 15.03.1929, l 35.

²⁶⁰ Valge. Eesti parlament, lk 290.

²⁶¹ Kaitseseisukorra seadus. 18.10.1928–16.07.1930. RA, ERA.80.4.448, l 36.

²⁶² Kaitseseisukorra seadus. – RT, 1930, nr 61, 423.

²⁶³ Kaitseseisukorra seaduse eelnõu. 30.10.1928–04.12.1928. RA, ERA.31.3.2705, l 25.

²⁶⁴ Deutsches Reich: "Die Verfassung des Deutschen Reichs" ["Weimarer Reichsverfassung"], 11.08.1919. - <https://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que843.pdf> (19.04.2020).

²⁶⁵ Artikli 48 kohaselt võis piirata põhiseaduse artiklites 114 (isikupuutumatus), 115 (kodupuutumatus), 117 (sõnumisaladuse kaitse), 118 (sõnavabadus), 123 (koosolekuvabadus), 124 (ühinguvabadus) ja 154 (pärandamisõigus) sätestatud õigusi.

²⁶⁶ Loi du 3. avril 1878 relative à l'état de siege. -

https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=9C92FAB2BC770D1C26E704F287C3DDDE.tplgfr34s_1?cidTexte=JORFTEXT00000877113&dateTexte=18780403 (19.04.2020).

oli õigus teostada läbiotsimisi, väljasaatmist, piirata koosolekute pidamist ja teadete avaldamist, kui need võisid tekitada ohtu julgeolekule.²⁶⁷ Niisiis võib Saksamaa põhiseaduse ja Prantsusmaa eriolukorda käsitletavate seaduste pinnalt täheldada, et Eesti 1928. aasta kaitseseisukorra seaduse eelnõul oli tõepoolest sarnasusi välismaiste õigusaktidega.

Kõige enam tekitas Riigikogus poleemikat eelnõu § 8 p 5, mis lubas teatud süütegusid anda sõjakohtu alla, kui need olid toime pandud kaks päeva enne kaitseseisukorra väljakuulutamist ning § 17, mis andis õiguse ülemjuhatajale teha korraldusi ja kitsendada kodanike põhiõigusi, mida kaitseseisukorra seadus ette ei näe. Kõrvalmärkusena võib lisada, et selliseid võimalusi ei andnud ei ülalmainitud Saksamaa põhiseadus ega ka Prantsusmaa seadused. Põgusalt arutleti sarnaselt 1922. aasta kaitseseisukorra seaduse eelnõule ka ülemjuhataja õiguse üle tagandada omavalitsuse ametnikke, mille sätestas eelnõu § 9 ning ka kaitseseisukorra otsuse kinnitamise üle Riigikogu poolt, mis oli välja toodud eelnõu §-s 2. Kriitikute jaoks oli oluline, et sõjaseisukord ei kujuneks pikaajaliseks nähtuseks. Nende arvates tulnuks kaitseseisukorra seadusega luua olukord, mis võimaldaks vajadusel kõige otstarbekohasemalt kõrvaldada riigikorra ja julgeoleku vastu sihitud kuritegevust. Seejuures peeti tähtsaks, et igasuguse korratuse mahasurumine sünniks kiiremas korras. Olukorra rahunedes pidanuks sõjaseisukorra kohe kaotama.

2.2.2. Kaitseseisukorra kehtestamise alus ja kord

Riigikogule esitatud kaitseseisukorra seaduse eelnõu § 1 kohaselt võis Vabariigi Valitsus kaitseseisukorra välja kuulutada kogu riigis või selle mõnes osas sõja ja sõjahädaohu korral ning ka nendel juhtudel, kui kehtiva riigikorra ja julgeoleku vastu sihitud kuritegevus omandab ähvardava iseloomu. Magistritöö autor pöörab tähelepanu, et erinevalt 1922. aasta kaitseseisukorra seaduse eelnõust, kus oli ette nähtud kaks eriolukorda, sõja- ja valveseisukord, oli analüüsitava eelnõus sätestatud vaid üks eriolukorra liik.

Eelnõu § 2 sätestas, et kaitseseisukorra väljakuulutamise otsuse esitab Vabariigi Valitsus kolme päeva jooksul Riigikogule kinnitamiseks. Paragrahv 4 järgi kestis kaitseseisukord kuni selle väljakuulutamise otsuses määratud tähtajani või muutmiseni Vabariigi Valitsuse poolt enne seda tähtaega. Sõja korral välja kuulutatud kaitseseisukord lõppes iseenesest sajal päeval pärast

²⁶⁷ Loi du 9 août 1849 sur l'état de siège. - <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006070693> (19.04.2020).

rahulepingu ratifitseerimist. Nii Riigikogu üldkomisjonis kui ka täiskogus tõstatati küsimus kaitseseisukorra kehtimahakkamise ajast: kas kaitseseisukord hakkab kehtima sellest ajast, kui Vabariigi Valitsus kaitseseisukorra välja kuulutab või pärast Vabariigi Valitsuse otsuse kinnitamist Riigikogus ning mis saab siis, kui Riigikogu otsust ei kinnita. Riigikogu üldkomisjonis jagunesid arvamused kaheks. Esimese järgi, kui Riigikogul on õigus kaitseseisukord kinnitada ja see muutub kehtivaks, siis kinnitamata jätmisega peaks kaitseseisukord kaduma. Tugevalt avaldas arvamust Eesti Sotsiaaldemokraatliku Tööliste partei liige Jõeäär, kes pakkus välja, et neil juhtudel, kus kaitseseisukord enne Riigikogu eitavat otsust on kehtima hakanud, peab Riigikogu ühtlasi oma otsuses ära märkima tähtaja, millal kaitseseisukord lõpetatakse ja Riigikogu poolt määratud tähtajaks peaks Vabariigi Valitsus tegema kõik tarvilikud tehnilised korraldused.²⁶⁸

Teise seisukoha järgi leiti, et kaitseseisukorra kehtestamise otsus hakkab kehtima otsuse tegemise ajast Vabariigi Valitsuse poolt, olenemata sellest, kas Riigikogu selle kinnitas või mitte. Sise- ja kohtuminister Tõnis Kalbus tõi välja, et ka kaitseseisukorra kestuse või territooriumi muutmise otsus on Vabariigi Valitsuse pädevuses, sest riigi julgeoleku kindlustamise funktsioon ei ole Riigikogul, vaid just Vabariigi Valitsusel. Riigikogu saab otsust ainult kinnitada või kinnitamata jätta.²⁶⁹ Trakmann selgitas, et kuigi PS §-st 26 ei ilmne, mis akt kaitseseisukorra väljakuulutamise on, tuleb PS § 60 p-st 5 järeldada, et tegu on administratiivaktiga, mis tähendab, et selle andmine ja kaotamine kuulub Vabariigi Valitsuse pädevusse.²⁷⁰ Üldkomisjonis jäigi peale see teine arvamus, et nii põhimõtteliselt kui ka otstarbekohasuse seisukohalt on parem, kui kaitseseisukorra kaotaks sama võim, kes selle maksuma paneb.²⁷¹ Põllumeeste Kogude liige Jaan Teemant võttis Riigikogu täiskomisjoni arutelu lõppedes teema kokku ja leidis, et Riigikogu teostab järelevalvet Vabariigi Valitsuse tegevuse üle, ja sellega seoses esitataksegi kaitseseisukorra väljakuulutamise seadusandlikule kogule, sisulist otsust Riigikogu teha ei või.²⁷²

Poleemikat tekitas ka kaitseseisukorra §-s 2 sätestatud kolmepäevane tähtaeg, mille jooksul pidi Vabariigi Valitsus esitama otsuse Riigikogule kinnitamiseks. Millised on aga tagajärjed, kui Vabariigi Valitsus ei esita kolme päeva jooksul otsust Riigikogule ning kas nii selgesõnaline tähtaeg on üldse mõistlik? Ühest küljest leiti, et niivõrd piiratud tähtaeg võib erakorralistel

²⁶⁸ Riigikogu IV koosseis: täielikud protokollid: IV istungjärk: protokoll nr 65, 3.06.1930, lk 1179.

²⁶⁹ Kaitseseisukorra seadus. 18.10.1928–16.07.1930. RA, ERA.80.4.448. Protokoll nr 2, koosolek 30.01.1929. Kaitseseisukorra seadus (VV ettepanek) I ja II lugemisel, l 5.

²⁷⁰ *Ibid.* Väljavõte Riigikogu üldkomisjoni 19.02.1929 koosoleku protokollist nr 172, l 14 p.

²⁷¹ *Ibid.* Väljavõte Riigikogu üldkomisjoni 5.02.1929 koosoleku protokollist nr 176, l 21.

²⁷² Riigikogu IV koosseis: täielikud protokollid: IV istungjärk: protokoll nr 65, 3.06.1930, lk 1179.

aegadel osutada liiga lühikeseks, teisest küljest rõhutas Eesti Tööerakonna liige ajakirjanik ja kirjanik August Tamman, et tähtaja määramine on oluline juriidilisest aspektist, et välja selgitada, kas tehtud otsused on seaduslikud, kas on õigus näiteks kahjutasu nõudmisele jms. Vastasel juhul jäävat vaid poliitiline vastutus. Tief pakkus välja, et Vabariigi Valitsus peaks esitama otsuse Riigikogule viivitamatult ning mitte seadma konkreetset ajalist piirangut. Sellise ettepaneku osas jagunesid arvamused jälle pooleks.²⁷³ Jurist ja Siseministeeriumi ametnik Eugen Maddison leidis, et viivitamatuse kahjuks räägib asjaolu, et sellisel juhul ei ole Vabariigi Valitsusele määratud kindlat tähtaega ning otsuse edastamine võib sootuks venida ja muutuda teisejärguliseks, kuigi põhiidee otsuse Riigikogule esitamises seisneb selles, et Riigikogul oleks kontroll Vabariigi Valitsuse tegevuse üle. Jõeäär ja Iseseisva Sotsialistliku Tööliste Partei liige Oskar Gustavson leidsid, et „viivitamatu“ on kategoorilisem ja seega paneb Vabariigi Valitsuse kiiremini tegutsema.²⁷⁴

Lõpuks jõuti ühtsele seisukohale ning täiskogule esitatud üldkomisjoni ettepaneku järgi pidi Vabariigi Valitsus esitama otsuse Riigikogule kinnitamiseks viivitamatult.²⁷⁵ Ka Riigikogu üldkogu oli ettepanekus esitatud variandi poolt ning 1930. aastal vastu võetud kaitseseisukorra seduse §-s 2 seisis: „Kaitseseisukorra väljakuulutamise otsuse esitab Vabariigi Valitsus viivitamata Riigikogule kinnitamiseks.“

Üldise kubermanguseaduse § 23 lisaga võrreldes tingis erinevused eelnõus PS §-d 26 ja 60 p 5. Nimelt oli eelnõu kohaselt vajalik märkida kaitseseisukorra väljakuulutamise otsusesse kaitseseisukorra kehtimise tähtaeg, nagu sätestas PS § 26. Erinevalt tsaariaegsest seadusest muutus põhiseadusest tulenevalt ka kaitseseisukorra väljakuulutamise otsuse tegijate ring – Eestis oli see võimalik vaid Vabariigi Valitsusel, kelle otsuse pidi hiljem kinnitama Riigikogu, niisiis puudus erinevalt veneaegsest seadusest ainuotsustusõigus. Lisaks oli Eestis võimalik kaitseseisukorda pikendada tulenevalt tähtaja märkimise nõudest väljakuulutamise otsuses. Venemaal kestis sõjaseisukord kuni selle lõppemiseni. Võib tõdeda, et kuigi nähtavasti oli eelnõu puhul võetud eeskujul tsaariaegsest seadusest, siis põhiseaduses sätestatud konkreetsed nõuded määrasid seaduse sisu.

²⁷³ Kaitseseisukorra seadus. 18.10.1928–16.07.1930. RA, ERA.80.4.448. Protokoll nr 3, Riigikogu üldkomisjoni kaitseseisukorra seaduse koosolek, 4.02.1929. Kaitseseisukorra seadus III lugemine, l 8-8 p.

²⁷⁴ *Ibid.* Väljavõte Riigikogu üldkomisjoni koosoleku 13.02.1929 protokollist nr 171, l 11. Kaitseseisukorra I lugemisel vastuvõtmine ja §§ 1 ja 2 lugemine l 11 p-12.

²⁷⁵ *Ibid.* Üldkomisjoni ettepanek Riigikogule 10.04.1930, l 61.

2.2.3. Piirangumeetmed

Riigikogule esitatud kaitseseiukorra seaduse eelnõu § 7 p 1 sätestas, et riikliku korra ja ühiskondliku julgeoleku alalhoidmisele sihitud tegevust juhib kaitseseisukorda kuulutatud maa-alal sõjahädaohu ja sõja korral kaitseväge ülemjuhataja ning p 2 kohaselt teistel juhtudel Vabariigi Valitsuse poolt nimetatud isik. Hiljem, Riigikogu üldkomisjoni ettepaneku variandis Riigikogule, oli p-s 7 sõna „isik“ muudetud „sisekaitse ülemaks“.²⁷⁶

Eelnõu § 8 kohaselt olid kaitseväge ülemjuhatajal kaitseseisukorda kuulutatud piirkonnas järgmised õigused: p 1) anda sundmäärusi riikliku korra ja ühiskondliku julgeoleku kaitseks, nagu elanikkude arvelpidamise, liikumise, sõjariistade ja lõhkeainete pidamise ja kangete jookide müügi kohta, samuti ka nendes asjades, mis puudutavad sõjaaja vajaduste täitmist elanike poolt; p 2) eelmises punktis nimetatud määruste rikkumise eest määrata karistusena aresti või vangistuse kuni kolme kuuni või rahatrahvi 3000 kroonini; p 4) pöörata otsustamisele administratiivkorras, sellest enne avalikult teada andes, selliseid üldises korras kohtule alluvaid süüteoasju, mille ees seadustes ettenähtud karistused ei ületanud p-s 2 sätestatud määra; p 7) keelata nii avalikke kui ka kinniseid koosolekuid; p 8) seada sisse trükitoodete eeltsensuuri ja panna seisma kaitseseisukorra kestuseni perioodiliste trükitoodete ilmumine, samuti konfiskeerida trükitooteid; p 9) keelata a) viibimine üksikutele isikutele kaitseseisukorda kuulutatud kohtades, kui kaitseseisukord on välja kuulutatud ainult vabariigi mõnes osas, b) viibimine ja asumine teatud kohtades, kui kaitseseisukord on väljakuulutatud terves riigis; p 10) sulgeda kaubandus- ja tööstusettevõtteid teatud tähtajani; p 11) sulgeda õppeasutusi teatud tähtajani; p 12) panna kinnisvara sekvestri ning vallasvara aresti alla kuni kaitseseiukorra kestuseni, kui on põhjendatud kahtlus, et tähendatud varade või nende sissetulekute kasutamisega püütakse saavutada kuritegelikke sihte; p 13) lasta kontrollida kahtlustäratavat kirjavahetust ja muud infovahetust posti, telegraafi, telefoni või muu sidevahendi teel; p 14) nõuda riiklike kuritegude asjade arutamist kinniste uste taga; p 15) määrata nii üldisi kui ka üksikuid rekvisitsioone; p 16) keelata tööriistade, töömaterjali, toiduainete, veo- ja liikumisvahendite, loomatoidu, puude ja teiste sarnaste kaitseväge vajalike asjade väljavedu; p 17) volitada temale alluvaid kaitsevägeülemaid tegema p-des 15 ja 16 ettenähtud korraldusi.

Eelnõu § 7 p-s 2 Vabariigi Valitsuse poolt nimetatud sisekaitse ülemale, kes juhtis kaitseseisukorda kuulutatud piirkonnas tegevust muul ajal kui sõjahädaohu ja sõja korral, oli

²⁷⁶ *Ibid*, 167.

sama punkti kohaselt antud kaitseväe ülemjuhatajale seaduse § 8 p-des 1-14 ja §-s 16 sätestatud õigused.

Riigikogu komisjonides ega täiskogudes §-s 8 sätestatud punktid kuigi suurt poleemikat ei tekitanud. Võrreldes algse eelnõuga, mis Riigikogule 1928. aastal esitati, ei olnud vastuvõetud seaduses suuri muutusi. Küll aga tegi üldkomisjon enda ettepanekus Riigikogule mõningaid täiendusi, millest enim pävivad tähelepanu järgmised. Nimelt lisandus § 8 p 2 juurde „ühes keeluvastaselt hoitud sõjariistade, lõhkeainete ja kangete jookide konfiskeerimisega“; algse eelnõu variandi § 8 p-st 4 jäeti välja põhjusel, „et mitte koormata kaitseesiskorra ajal administratiiv-võimu väikese tähtsusega asjadega“²⁷⁷. Lisati uus punkt, § 8 p 5: „anda sõjakohtutele arutamiseks sõja ajal maksva korra järgi käesolea seaduse § 6. ettenähtud üksikuid süüteoasju, kui süütegu toime pandud mitte üle kahe päeva enne kaitseesiskorra väljakuulutamise päeva ning kui süüteoasi veel ei ole kohtule edasi antud.“²⁷⁸ Paragrahvi 8 p-le 6 lisati: „/.../, mis kaitseesiskorra ajal korda saadetud kaitseväe tegeliku teenistusse mittekuuluvate isikute poolt, kui need süüteoasjad veel kohtutele pole edasi antud“. Paragrahvi 8 p-le 7 lisati ka streikide keeld ning § 8 p-le 12 lisati, et sekvestri alla võib panna ka äriettevõtteid. Üldkomisjoni ettepaneku seletuskirjas seisis mõlema viimase muudatuse juures põhjuseks, et sellised täiendused on eluliselt otstarbekohased.²⁷⁹

Kaitseesiskorra seaduse eelnõu §-s 8 sätestatud piirangumeetmed kattusid suures osas ÜKS § 23 lisa §-s 19 sätestatuga. Erinevusena Vene õigusest andis kaitseesiskorra eelnõu § 8 p 7 kaitseväge ülemjuhatajale ja sisekaitse ülemale õiguse keelata streike ning § 8 p 8 andis õiguse seada sisse trükitoodete eeltsensuur ja konfiskeerida trükitooteid. Trükitoodete konfiskeerimise tingis praktiline vajadus. Seni kehtinud ÜKS § 23 lisa § 19 p 14 või 18, kuid Riigikohtu selgituste kohaselt ei olnud see korrektne. Lisaks ei olnud tsaariaegsetes seadustes ette nähtud õigust kontrollida kahtlustäratavat kirjavahetust või muud infovahetust sidevahendite teel, mis oli sätestatud eelnõu § 8 p-s 13. Tsaariaegses seaduses polnud sellist piirangumeedet tulenevalt 1906. aasta Venemaa põhiseadusest, kus sõnumisaladuse kaitset ei olnudki sätestatud. Eeltsensuuri sätestamise põhjus seisnes tõenäoliselt samuti 1906. aasta Venemaa põhiseadusest, milles oli sätestatud õigus ennast väljendada nii suuliselt kui kirjalikult, kuid ainult teatud

²⁷⁷ *Ibid*, 167.

²⁷⁸ *Ibid*, 163.

²⁷⁹ *Ibid*, 167.

seaduste piires. Seega tulenevalt sellisest piiriklauslist, mis lubas niigi sõnavabadust piirata, ei olnud ÜKS § 23 lisas sätestatud eeltsensuuri. Eestis oli sõnavabadus sätestatud PS §-s 13, seega oli vaja selle piirangut eraldi kaitseseisukorra seaduses välja tuua.

Veel üheks oluliseks piiranguid võimaldavaks sätteks oli eelnõu § 14 p 2, mis andis prefektidele, poliitilise ja kriminaalpolitsei komissaridele või nende asetäitjatele ja sõjategevuse piirkonnas teadetekogumise punktide ülematele õiguse läbi viia igal ajal kõigis ruumides läbiotsimisi ja arestida vara, mis viitab isiku kuritegevusele või selle kavatsusele. Selle sättega piirati niisiis PS §-s 10 sätestatud kodupuutumatus põhimõtet. Täpselt identne säte oli ÜKS § 23 lisa § 23 p-s 2. Niisiis oli eelnõu norm muutmata üle võetud tsaariaegsest õigusaktist. Paragrahv 14 p 1, mis puudutas kinnipidamist, käsitletakse magistriröö järgmises alapeatükis.

Vaatamata sellele, et §-s 9 sätestatud piirangumeetmed kitsendasid põhiseaduses sätestatud põhiõigusi, Riigikogus neid ei arutatud. Ainuke punkt, mida neljanda Riigikogu täiskogu koosseisus arutati, oli streikide keelamine. Eelkõige võttis sellel teemal sõna Jõeäär ja leidis, et streikide keelamine eraettevõtetes on ostarbetu: „Seadusega on streigid keelatud neil aladel, kus on tegemist riiklikult tähtsate ettevõtetega, raudteel, posti peal j. n. e., ka rahuajal. Aga majanduslikkudes eraettevõtetes ei ole mingisugust põhjust käsitada ülemjuhatajal oma erakorralisi võimupiire selleks, et sundida tööd tegema eraettevõtetes. Tegelikult on säärast keeldu peaaegu võimata teostada, sest vägisi ei saa kedagi tööle panna.“²⁸⁰ Seevastu Teemant oli seisukohal, et sõjahädaohu ja sõja korral peaks olema streigikeeld ka eraettevõtetes, sest streigid põhjustavad ühiskonnas segadust ning sõja ajal peab riik enda ressursi suunama sõjategevusse, mitte streikide peale aega raiskama.²⁸¹ Igatahes otsustas Riigikogu siiski streikide keelu poolt ning ka kõik ülejäänud üldkomisjoni täiendused sobisid Riigikogu täiskogule. Nii võibki kõik need piirangumeetmed leida vastuvõetud kaitseseisukorra seaduse §-s 8.

Piirangumeetmeid lubavate normide sarnasus seaduseelnõus tsaariaegse seadusega võrreldes on märkimisväärne. Eelnõust jäid välja küll üldise kubermanguseaduse § 23 lisa §-s 19 sätestatud mõned üksikud piiramismeetmed, näiteks õigus väljasaatmisele, kuid suuremal määral kordas eelnõu tsaariaegset seadust.

²⁸⁰ Riigikogu IV koosseis: täielikud protokollid: IV istungjärk: 56. koosolekust 6. mail – 84. koosolekuni 12. juulil 1930. Tallinn: Riigikogu, 1930, protokoll nr 64, 30.05.1930, lk 1148.

²⁸¹ Riigikogu IV koosseis: täielikud protokollid: IV istungjärk: protokoll nr 65, 3.06.1930, lk 1185.

2.2.4. Administratiivse kinnipidamise kestus

Kaitseseisukorra seaduse eelnõu § 14 punkt 1 sätestas, et prefektidel, poliitilise ja kriminaalpolitsei komissaridel või nende asetäitjatel ja sõjategevuse piirkonnas teadete kogumise punktide ülematel on õigus esialgselt kinni pidada kuni ühe kuuni kõiki isikuid, kes äratavad põhjendatud kahtlust riiklikus või kaitseväe huvide vastu sihitud kuriteos. Riigikogu üldkomisjonis leidis Tief, et kuivõrd tegu on administratiivse kinnipidamisega, siis ei tohi see tähtaeg olla nii pikk, sest riiwab liialt isiku õigusi. Pikema perioodi pooltargumendina tõi aga Trakmann välja asjaolu, et lühikese tähtaja korral võidakse hakata kinnipidamise aega pikendama või liialt kiirustama, mis võib päädida sõjakohtu alla andmisega. Sellegipoolest lühendati tähtaega ning lõpptulemusena peeti optimaalseimaks kahe nädala pikkust tähtaega.²⁸² Nii sai see kirja ka vastuvõetud kaitseseisukorra sedusesse.

Üldise kubermanguseaduse § 23 lisas oli kinnipidamise õigus sätestatud § 23 p-s 1, mis sätestas kohaliku politseijuhi, sandarmeeria juhtide ja nende abiliste õiguse kinni pidada kuni kahe nädala jooksul isikuid, kes äratavad kahtlust riikliku korra või sõjaväeliste huvide vastase süüteo toimepanemises. Niisiis oli eelnõu § 14 p 1 puhul võetud otsesest eeskujutsaariaegsest seadusest. Märkimisväärseks võib pidada algselt eelnõus olnud ühe kuu pikkust kinnipidamise tähtaega, mida lõpuks lühendati sarnaselt tsariaegse seadusega kahe nädalani.

2.2.5. Omavalitsuste ametnike tagandamine

Eelnõu § 9 lubas kaitseväge ülemjuhatajal riigi ja omavalitsuse valitud ja nimetatud ametnikke tagandada ametist, välja arvatud Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse poolt ametisse määratud ametnikke, kohtunikke, kohtu-uurijad, prokuröre ja nende abid. Sellest tuli vastavale ülemusele või asutusele teatada, kellest olenes ametisse määramine või valimine. Kaitseseisukorra puhul rahuajal oli Vabariigi Valitsuse poolt määratud isikul õigus oma volituste lõpptähtajani tagandada kohalike omavalitsuse asutuste teenistuses olevaid isikuid.

Riigikogu üldkomisjoni täiskogule esitatud eelnõu variandi seletuskirjas märgiti, et alguses oli üldkomisjoni poolt §-le 9 lisatud, et ametnike tagandamine sünnib ainult kaitseseisukorra kestuse

²⁸² Kaitseseisukorra seadus. 18.10.1928–16.07.1930. RA, ERA.80.4.448. Riigikogu üldkomisjoni 26.02.1929 koosoleku protokoll nr 174, l 19.

ajaks.²⁸³ Riigikaitse komisjon leidis, et kui ametnik tuleb tagandada sõjaajal, siis ei või tema kohta pikemaks ajaks vakantseks jätta, vaid selle koha peale tuleb seaduslikus korras valida uus ametnik, ootamata sõja lõppu. Seoses eelnõu §-ga 9 ja üldkomisjoni täiendusega tegi Soots riigikaitse komisjoni nimel ettepaneku jätta § 9 esimeses reas välja sõnad „kaitseesisukorra kestvuse ajaks“. Soots põhjendas sellist ettepanekut asjaoluga, et kui sõja ajal toimub ametniku tagandamine, siis ei tohiks tema koht pikemaks ajaks vabaks jääma, vaid tema asemele tuleks ootamata sõja lõppu valida uus ametnik.²⁸⁴ Soots rõhutas: „/.../siin on jutt sõja ajast ja seepärast peab tegutsema resoluutselt. Kui keegi on tagandatud sõja ajal, siis peab tema asemele astuma täieõimuline inimene, ja endine ei pea jääma nii ilma ametita tolgendama, nagu see vabadusesõja ajal oli.“²⁸⁵ Niisiis seisnes riigikaitse komisjoni muudatusettepaneku eesmärk selles, et sõja ajal ei jääks tagandatud ametniku koht tühjaks ning keegi jätkaks ametiülesannete täitmist. Teiseks eesmärgiks oli anda võimalus endisele ametnikule otsida uut töö- või ametikohta, ootamata seejuures sõja lõppu, mille kestvust ei ole võimalik ette näha.

Kuivõrd Sootsi esitatud riigikaitse komisjoni ettepanek jätta §-st 9 välja sõnad „kaitseesisukorra kestvuse ajaks“ oli seotud suurel määral vakantseks jäänud ametikohaga täitmisega, võttis sellel teemal sõna ka Jõeäär. Jõeäär selgitas, et kehtivates seadustes on ette nähtud kord, kuidas talitada juhtudel, kui koht vakantseks jääb. Jõeäär refereeris üldkomisjoni valitsevat seisukohta, mille kohaselt ei olevat selles valdkonnas seadusandjal põhjust kaugemale minna, kui seda nägi ette veneaegne üldise kubermanguseaduse § 23 lisa sätestatu. Veneaegses seaduses oli ette nähtud, et kindralkuberner võis ametnikke ametist tagandada ainult kaitseesisukorra või erilise seisukorra kestuse ajaks, kuid mitte kauemaks. Soots nõustus üldkomisjoni arvamusega ja pidas loomulikuks, et ülemjuhataja võimupiirid ei ulatugi eriolukorra kestusest kauemale. Soots lisis, et kui kaitseesisukord kaotatakse, siis kaovad ka ülemjuhataja võimupiirid ning see ei tundunud Sootsile otstarbekas anda ülemjuhatajale nii suurt õigust, mis lubaks tal ametnikke jäädavalt tagandada.²⁸⁶ Kokkuvõttes võttis Riigikogu täiskogu vastu § 9 variandi, milles puudus täiendus „kaitseesisukorra kestvuse ajaks“ ning vastuvõetud kaitseesisukorra seaduses oli selline õigus sätetatud §-s 10.

Magistritöö autor on seisukohal, et sellise sätte vastuvõtmisel võis olla oluliseks ametiasutuse töö sujuv jätkumine. Olukorras, kus ametnik tagandatakse, tema asemele tuleb uus ning

²⁸³ *Ibid.* Üldkomisjoni ettepanek Riigikogule 10.04.1930, l 67.

²⁸⁴ Riigikogu IV koosseis: täielikud protokollid: IV istungjärk: protokoll nr 65, 3.06.1930, lk 1186.

²⁸⁵ Riigikogu IV koosseis: täielikud protokollid: IV istungjärk: protokoll nr 65, 3.06.1930, lk 1187.

²⁸⁶ *Ibid.*, lk 1186-1187.

kaitseseisukorra lõppedes asub endine ametnik tagasi ametisse, võib ametiasutuse tööprotsess aeglustuda. Aeglustumine võib seotud olla ametiülesannete üleandmise, poolleioleva selgitamisega jms. Lisaks oleks olnud vaja sellises olukorras vaadata üle seadused, mis sätestasid ametnike ametisse nimetamise, et kahe ametniku vahetumine ametipostil oleks kõigis seadustes omavahel kooskõlas. Üldiselt võib selle sätte vajaduse seada küsimärgi alla – kas kaitseväge ülemjuhatajale oleks kohane anda selline õigus. Kas ei võiks ülemjuhataja sellist õigust kuritarvitada ning tagandada ametist talle näiteks poliitilistelt vaadetelt ebasobivaid ametnikke, eriti arvestades asjaolu, et sätte sõnastus ei ole konkreetne – ei ole välja toodud aluseid, millises olukorras ametnikke võiks tagandada. Võimalikuks pooltargumendiks saab lugeda kaitseseisukorra ajal vajalikku operatiivset otsustamist. Kokkuvõtteks võib öelda, et eelnõu § 9 oli tõepoolest üle võetud suurel määral üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 19 p-st 19, erinevuseks vaid loetelu ametnikest, kelle tagandamine oli välistatud.

2.2.6. Sõjakohtud ja seadusele tagasiulatuva jõu andmine

Kaitseseisukorra seaduse eelnõu § 6 kohaselt allusid kaitseseisukorda kuulutatud maa-alal sõjakohtule ning kuulusid karistamisele sõjaväe seaduste järgi kaitsevärke mittekuuluvate isikute poolt kaitseseisukorra ajal kordasaadetud järgmised süüteod: 1) süüteod kõrgema riigivõimu vastu ja riigi ääraandmine; 2) kaitsevälisele tegevuse, liikumise, varustuse- ja moonamuretsemise ning sidepidamise tahtlik takistamine, samuti kaitseväge varustuse, pealetungimise- ja kaitseabinõude ning üldtarvilike toidu- ja moonatagavarade tahtlik kõlbmatuks tegemine või hävitamine; 3) sildade, tammide, veevärkide, kaevude ja muude veesaamise kohtade, teede ja muude liikumiseks määratud vahendite tahtlik hävitamine või tähtis rikkumine; 4) telegraafi, telefoni ja teadete edasiandmiseks tarvitavate muude vahendite, raudtee liikuvate abinõude, samuti ka laevade ning rongide hädaohutuks liikumiseks ülesseatud hoiatusemärkide tahtlik hävitamine või tähtis rikkumine; 5) kaitseväge tunnimehe või kaitseväge vahtkonnale kallale tungimine, samuti ka kaitseväge vahtkonnale või kaitseväge ja politsei võimudele vastuhakkamine. Samuti sätestas kaitseseisukorra seaduse § 6 lg 2, et, kui p-s 5 nimetatud süüteo tagajärgedeks oli tapmine, tapmise katse, haavade või kehavigastuste tekitamine, raske peksmine või tulesüütamine, siis määrati selle eest S. N. S. §-s 279 ettenähtud karistus ehk surmanuhtlus. Samasugune säte oli ka tsaariaegses seaduses, üldise kubermanguseaduse § 23 lisa §-s 17 oli

loetletud peaaegu identne süüteo koosseisude kataloog nagu eelnõu §-s 6. Eelnõu § 6 lg-s 2 sätestatu oli otsejoones üle võetud ÜKS § 23 §-st 20.

Riigikogu üldkomisjonis juhtis Tief seoses eelnõu §-ga 6 tähelepanu, et süütegude loetelu suureks puuduseks on see, et nende koosseisude terminoloogia ei vasta kehtivatele seadustele. Samuti küsis Tief, mida mõeldakse sättes sõjakohtute all, kas korralisi või erakorralisi kohtuid. Kalbus vastas, et sõjakohtute all mõeldakse kaitseseisukorra seaduse raames nii sõjaringkonnakohtu kui ka väljakohut. Mis puutub Tiefi kommentaari seoses süütekoosseisude sõnastusega, siis Kalbus selgitas, et kriminaalseadustikust²⁸⁷ erinevat terminoloogiat on kasutatud taotluslikult.²⁸⁸ Ta põhjendades seda asjaoluga, et kui kasutada kriminaalseadustikus olevat sõnastust, veniks nimekiri liiga pikaks.²⁸⁹ Magistritöö autor nõustub sellise Kalbuse põhjendusega. Nimelt oli kriminaalseadustiku eriosa üsna mahukas. Juba kõrgema riigivõimu vastaste kuritegude (§-d 74-79) ja riigi reetmisega seotud kuritegude (§-d 80-97) kataloogi võib pidada küllaltki pikaks ja detailseks. Kehavigastuste tekitamise (§-d 431-438), kahevõitluse (§-d 443-450) ja varanduste rikkumise ja hädaohtlike süütegude (§-d 514-536) koosseisud olid üsna detailsed – üldsõnalisi koosseise, mis sobiksid kaitseseisukorra seadusse, oli vähe. Niisiis ei oleks olnud mõistlik tsiteerida kaitseseisukorra seaduses kriminaalseadustiku norme, samuti ei oleks otstarbekas olnud kaitseseisukorra seaduses viidata normi täpsusega kriminaalseadustikule seoses seadustiku võimalike tulevaste muudatustega. Küll aga oleks eelnõu §-s 6 võinud õigusselguse mõttes olla viide kriminaalseadustikule üldiselt, et §-s 6 sätestatud koosseise ei sisustataks omavoliliselt, vaid lähtutaks kriminaalseadustikus sätestatust.

Kaitseseisukorra seaduse eelnõu § 8 p 6 sätestas, et kaitsevägegede ülemjuhatajal on kaitseseisukorda kuulutatud maa-alal õigus anda sõjakohtutele arutamiseks ning süüdlaste karistamiseks sõja ajal kehtivate seaduste järgi üldistes kriminaalseadustest ettenähtuid üksikuid süüteoasju. Selle normiga seoses selgitas üldkomisiooni aruandja Hasselblatt Riigikogu täiskogus,

²⁸⁷ Kriminaalseadustik. – RT, nr 56, 20.06.1929.

²⁸⁸ Tulenevalt 19.11.1918 vastu võetud seadusest „Ülemineku aja kohta“ kehtisid iseseisvunud Eestis kriminaalseadused, mis kehtisid Eestimaa ja Põhja-Liivimaa kubermangu piirides kuni 24.10.1917. Nendeks seadusteks oli 1845. aasta nuhtlusseadus, 1864. aasta Rahukohtu nuhtlusseadus ja 1903. aasta uus nuhtlusseadustik. Eesti enda karistusseadustiku eelnõuga hakati tegelema 1922. aasta kevadest, kui 12.03.1922. kogunes üldkomisiooni esimene koosolek. Järgens karistusseadustiku üld- ja eriosa eelnõude koostamise ja arutamise periood, mis lõppes 17.12.1924. Vabariigi Valitsus esitas karistusseadustiku eelnõu Riigikogule 31.01.1925. Riigikogu võttis seaduse lõplikult vastu 26.03.1929 ning selle jõustumine pidi toimuma eriseadustega. Eriseaduste vastuvõtmisele kulus ligi neli aastat ning Eesti karistusseadustik hakkas kehtima alles 1.02.1935. – Ambach, G. Eesti kriminaalõiguse arenguteed. Kolmveerand sajandit esimese kriminaalseadustiku vastuvõtmisest. – Juridica 2004, nr 3, lk 151-160.

²⁸⁹ Kaitseseisukorra seadus. 18.10.1928–16.07.1930. RA, ERA.80.4.448. Protokoll nr 2, koosolek 30.01.1929. Kaitseseisukorra seadus (VV ettepanek) I ja II lugemisel, l 6.

et üldkomisjonis arutati, kas erakorraliste volitustega võimukandja võib kasutada kaitseseisukorra ajal oma võimu selleks, et teatud raskemaid süütegusid eraldada üldisest kohtualluvusest ja anda läbivaatamiseks sõjakohtutele. Üldkomisjon leidis kokkuvõttes, et see vastab ka kehtivatele seadustele. Kuivõrd see õiguslik olukord ei olnud praktikas kuritarvitusi kaasa toonud, siis pidi vastav norm olema omal kohal ka kaitseseisukorra seaduses.²⁹⁰ Üldkomisjon täiendas § 8 p 6 sõnadega: „/.../ süüteoasju, mis kaitseseisukorra ajal korda saadetud kaitseväge tegelikku teenistusse mittekuuluvate isikute poolt, kui need süüteoasjad veel kohtutele pole edasi antud“, ning esitas sellise ettepaneku Riigikogu täiskogule.²⁹¹ Kaitseseisukorra seaduse § 8 p 6 võetigi täiendustega vastu. Eelnõu § 8 p 6 eeskujuks oli üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 19 p 7, mis andis samuti kindralkubernerile õiguse eraldada teatud süüteoasju üldisest kohtualluvusest ja anda need arutamisele sõjakohtule.

Üldkomisjonis tuli arutusele uus punkt, mis lubas kaitseväge ülejuhataval või sisekaitse ülemal anda sõjakohtutele arutamiseks sõja ajal kehtiva korra järgi seaduse §-s 6 ettenähtud üksikuid süüteoasju, kui süütegu oli toime pandud mitte üle kahe päeva enne kaitseseisukorra väljakuulutamise päeva ning kui süüteoasi ei olnud veel kohtule edasi antud. Sarnane norm oli ka üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 19 p-s 6, kuid tsariaegses seaduses ei olnud sätestatud kahepäevast piirangut, § 19 p 6 võis rakendada vaid sõjaseisukorra ajal toime pandud süütegude puhul. Kindral Juhan Tõrvand seletas sellise sätte eesmärki: nimelt oli see vajalik selleks, et allutada neid teo toimepanijaid sõjakohtu alla, kelle tõttu kaitseseisukord välja kuulutati, vastasel juhul oleks tekkinud olukord, kus suurimad süüdlased jääksid raskemast karistusest ilma.²⁹²

Kõige suuremat küsimust üldkomisjonis tekitas uue normi puhul seadusele tagasiulatuva jõu andmine. Jõeäär leidis, et see on põhiseaduses §-s 8²⁹³ sätestatud põhimõtte rikkumine ning seadusele tagasiulatuva jõu andmine on hädaohtlik. Enne kaitseseisukorda toime pandud süüteoasju ei saa viia sõjakohtute alla, sest kodanikul peab süüteo toimepanemise hetkel teada olema, millisele kohtule ta allub. On võimatu ette teada, et kahe päeva jooksul pärast tema poolt süüteo korda saatmist kuulutatakse välja kaitseseisukord.²⁹⁴

²⁹⁰ III Riigikogu: VIII istungjärk: protokoll nr 228 (29), 14.03.1929, lk 1175.

²⁹¹ Kaitseseisukorra seadus. 18.10.1928–16.07.1930. RA, ERA.80.4.448. Üldkomisjoni ettepanek Riigikogule 10.04.1930, l 63.

²⁹² *Ibid.* Kaitseseisukorra seadus III lugemine, l 9.

²⁹³ PS § 8 lg: Ühtki kodanikku ei või vastu tema tahtmist temale seaduse poolt määratud kohtu alt üle viia teise alla.

²⁹⁴ Kaitseseisukorra seadus. 18.10.1928–16.07.1930. RA, ERA.80.4.448. Väljavõte Riigikogu üldkomisjoni 9.04.1930 koosoleku protokollist nr 66, l 49.

Trakmann rõhutas, et materiaalnormidel puudub tagasiulatuv mõju, see pidi olema vaid menetlusnormidel. Paragrahv 8 p 6 järgi võis anda kriminaalseadustes ettenähtud üksikuid süüteoasja sõjakohtutele „arutamiseks ja karistamiseks“. Arutamine olevat aga protsessuaaltoiming ja seda pidi tegema protsessuaalnormide järgi. Karistamine oli seotud materiaalnormidega ja seda teostati Trakmanni arvates nii või teisiti nende normide järgi, mis kehtisid juba süüteo toimepanemise ajal.²⁹⁵ Samuti ei tohtivat Trakmanni arvates karta, et kõikide süütegude arutamine sõjakohtule üle antakse, sest ülemjuhataja läheneb igale juhtumile eraldi.²⁹⁶ Vastuargumendiks Jõeäärilt oli asjaolu, et kuigi tõepoolest materiaalnormid ei muutu, siis sõjakohtu protsessuaalnormid on tavakorrast rangemad ning kitsendavad rohkem õigusi.²⁹⁷ Näiteks tõi Jõeäär Riigikogu täiskogus sama teema raames välja, et sõjakohtu protsessuaalnormide rikkumise peale puudub edasikaebeõigus, tähtajad on lühemad ning tõendamise protsess on keerukam, samuti on sõjaministril õigus võtta kaebealuselt võimalus paluda asja arutamist Riigikohtus sellega, et ta võib keelduda kassatsioonkaebusele käiku andmast.²⁹⁸ Seesuguse kiire ja lihtsustatud protsessi korral võib kannatada rohkem inimesi. Kui kaitseseisukord kehtiks ainult sõja korral, siis võiks Jõeääre meelest tagasiulatava jõuga kuidagi leppida. Kuid kuivõrd kaitseseisukorda sai rakendada ka sisemiste rahutuste ajal, siis ei ole see vastuvõetav.²⁹⁹ Kuigi eelnõu § 6 tekitas vastakaid arvamusi, nõustuti üldkomisjonis praktilistel kaalutlustel sellise normi vajalikkusega ning võeti vastu.³⁰⁰

Riigikogu IV koosseisule esitatud eelnõu redaktsiooni § 8 p 5 puhul üldkomisjonis konsensust ei leitud, seega esitati Riigikogu täiskogule eelnõu § 8 p 5 kohta kaks varianti.³⁰¹ Vahe seisnes selles, et ühe variandi järgi, siis kui kaitseseisukord on välja kuulutatud, võis sõjakohtu alla anda ka neid isikuid, kes olid süüteo korda saatnud enne kaitseseisukorra kehtima hakkamist. Teise variandi järgi seda teha ei võinud ja selline punkt oleks tulnud seadusest välja jätta. Jõeäär leidis, et § 8 p 5, mis on esitatud üldkomisjoni poolt selle variandina, mis lubab anda isikuid sõjakohtu alla, on sisuliselt vastolus PS §-ga 9³⁰², sest protsessuaalnormidel tavakohtus ja sõjakohtus oli

²⁹⁵ *Ibid.* Protokoll nr 3, Riigikogu üldkomisjoni kaitseseisukorra seaduse koosolek, 4.02.1929. Kaitseseisukorra seadus III lugemine, l 9.

²⁹⁶ *Ibid.* Protokoll nr 3; Riigikogu üldkomisjoni kaitseseisukorra seaduse alamkomisjoni koosolek 20.03.1930, l 44.

²⁹⁷ *Ibid.* Väljavõte Riigikogu üldkomisjoni 22.02.1929 koosoleku protokollist nr 173, l 17.

²⁹⁸ III Riigikogu: VIII istungjärk: protokoll nr 228 (29), 14.03.1929, lk 1179-1180.

²⁹⁹ Kaitseseisukorra seadus. 18.10.1928–16.07.1930. RA, ERA.80.4.448. Väljavõte Riigikogu üldkomisjoni 26.02.1929 koosoleku protokollist nr 174, l 19.

³⁰⁰ *Ibid.* Väljavõte Riigikogu üldkomisjoni 26.02.1929 koosoleku protokollist nr 174, l 19.

³⁰¹ *Ibid.* Üldkomisjoni ettepanek Riigikogule 10.04.1930, l 63.

³⁰² PS § 9: Eestis ei või karistada kedagi tema teo pärast ilma, et see tegu karistusvääriliseks oleks tunnistatud seaduses, mis enne selle teo kordasaatmist maksma hakanud.

märgatav vahe.³⁰³ Jõeäär oli selgesõnaliselt teise variandi poolt ja selgitas, et PS § 74,³⁰⁴ § 8 ja § 26 koosmõjul peaks menetlema isiku süütegusid, mis on toime pandud enne kaitseseisukorra kehtimist, tavakorras ning mitte sõjakohtutes.³⁰⁵ „/.../ kui sellele teele asuksime, siis asuksime mitte ainult nende põhiõiguste eitamisele, mis põhiseadusega kodanikkudele kindlustatud, vaid ka nende, mis tunnustatud on kõikide kultuuririikide poolt kui õigusliku korra alused,“ leidis Jõeäär.³⁰⁶ Gustavsoni arvates pidi kodanikule jääma õigus, et ta vastutab nende seaduste põhjal, mis olid kehtivad, kui ta teatud süüteo toime pani.³⁰⁷

Põhiline pooldaja esimesele variandile ehk seadusele tagasiulatava jõu andmisele oli Soots, kes esindas riigikaitse komisjoni seisukohta: „/.../ kui neid, kes enne kaitseseisukorra maksmahakkamist oma süüteo teinud, ei saa sõjakohtute alla anda, siis võiks asi nõnda välja kujuneda, et just need kõige aktiivsemad, niinimetatud ninamehed, satuksid harilikkude kohtute alla, aga need, kelle süüteod hiljem avalikuks tulevad, satuksid suurema karistuse alla, satuksid sõjakohtu alla. See oleks ebanormaalne, ja selletõttu riigikaitse komisjon ühines esimese variandiga, nimelt, mille juures võib anda sõjakohtu alla ka neid isikuid, kes oma süüteod on teinud kahe päeva jooksul enne kaitseseisukorra maksmahakkamist.“³⁰⁸

Anderkopp toetas samuti § 8 p 5 esimese variandi vastuvõtmist ja selgitas: „Kui meie riik on sattunud ajalooliste sündmuste keerisesse, kus sõda rahva saatuse otsustama peab, siis on ülemjuhataja see, kelle kätte on antud kõigesuurem võim ja kes ka vastutama peab. Seepärast peavad tal ka olema abinõud, millega ta selle suure vastutuse enda peale saab võtta. Kui tal aga neid ei ole, siis ei saa ühe inimese käest ka nõuda, et tema selle vastutuse, mis aastasadade pärast hindamist leiab, enese peale võtta tohiks ja võtta saaks.“³⁰⁹ Samuti andis Anderkopp teada, et valitsuse ning kohtu- ja siseministeeriumi hinnangul ei ole selline säte põhiseadusega vastuolus, viidates PS §-le 26.³¹⁰ Vaatamata vastuargumentidele hääletas Riigikogu siiski § 8 p 5 selle variandi poolt, mis lubas seadusele tagasiulatava jõu andmise. Selline säte leidis koha uues kaitseseisukorra seaduses.

³⁰³ Riigikogu IV koosseis: täielikud protokollid: IV istungjärk: protokoll nr 64, 30.05.1930, lk 1148.

³⁰⁴ PS § 74: Erakorralised kohtud on lubatud sellekohase seaduse piirides ainult sõjaajal, kaitseseisukorras ja sõjalaevadel.

³⁰⁵ Riigikogu IV koosseis: täielikud protokollid: IV istungjärk: protokoll nr 65, 3.06.1930, lk 1181.

³⁰⁶ Riigikogu IV koosseis: täielikud protokollid: IV istungjärk: protokoll nr 64, 30.05.1930, lk 1148.

³⁰⁷ Riigikogu IV koosseis: täielikud protokollid: IV istungjärk: 56. koosolekust 6. mail – 84. koosolekuni 12. juulil 1930. Tallinn: Riigikogu, 1930, protokoll nr 76, 3.07.1930, lk 1424-1435.

³⁰⁸ Riigikogu IV koosseis: täielikud protokollid: IV istungjärk: protokoll nr 65, 3.06.1930, lk 1181.

³⁰⁹ *Ibid*, lk 1183.

³¹⁰ *Ibid*, lk 1183.

Niisiis suurimaks eelnõu § 8 p 5 puudujäägiks oli kahepäevane piirang, mille korral kehtisid materiaaloiguse normid tagasiulatuvalt. Magistritöö autori arvates oli seadusandja selline otsus arusaadav praktilistel kaalutlustel ja tõenäoliselt tugines 1. detsembril 1924. aastal toimunud kommunistide putšikatse sündmustele. Ometi oli selline säte siiski vastuolus põhiseaduse aluspõhimõttega – õiguskindlusega. Oli ju sõjanuhtlusseaduses sätestatud karistuskoosseisude puhul tegemist koormavate õigusnormidega ning tagasiulatavat jõudu sellistele normidele peaks seadusandja üldjuhul vältima. Erandiks võiksid olla erakorralised asjaolud ja tugevalt põhjendatud vajadus. Et see välja selgitada, tuleb lähtuda konkreetsest juhtumist ning õnneks oli kaitsekorruseaduse § 8 p 5 kohaselt jäetud siiski ülemjuhatajale kaalutusõigus, kas anda süüteo menetlemine sõjakohtule või mitte, st kas selline õiguskindluse põhimõtte riive on antud olukorras proportsionaalne ja vajalik või mitte.

Eelnõu §-s 6 välja toodud süütegude kataloog oli sarnane üldise kubermanguseaduse § 23 lisa §-ga 17. Eelnõu § 6 lg-s 2 sätestatu oli otsejoones üle võetud ÜKS § 23 §-st 20. Eelnõu § 8 p 6 eeskujuks oli ÜKS § 23 lisa § 19 p 7, mis andis samuti kindralkubernerile õiguse eraldada teatud süüteoasju üldisest kohtualluvusest ja anda need arutamisele sõjakohtule. Suuri diskussioone tekitanud eelnõu § 8 p 5 puhul, mis lubas anda sõjakohtutele arutamiseks sõja ajal süüteoasju mis olid toime pandud mitte üle kahe päeva enne kaitse seisukorra väljakuulutamise päeva, oli küll algeid ÜKS § 23 lisa § 19 p-s 6 sätestatud õigusest, kuid tsariaegsel seadusel puudus kahepäevane piirang. Seega olid eelnõu normid, mis lubasid allutada süütegeid sõjakohtule, suuremal määral üle võetud tsariaegsest seadusest.

2.2.7. Kaitsevägede ülemjuhataja seadusväliste korralduste tegemise õigus

Kaitse seisukorra seaduse eelnõu § 17 sätestas: „Kui kaitse seisukorda kuulutatud maa-alal tekib sõjapidamise või riigikorra kaitse huvides paratamatu vajadus teha niisugust erakorralist korraldust, mis selles seaduses ette ei ole nähtud, siis kaitsevägede ülemjuhataja võib panna maksma tarvilise korralduse omal võimul, teatades sellest ühtlasi Vabariigi Valitsusele.“

Eelnõu § 17 tekitas poleemikat nii Riigikogu üldkomisjonis kui ka täiskogus. Jõeäär leidis, et § 17 on põhiseadusevastane ja vastolus PS §-ga 26: „See paragrahv annab õiguse ülemjuhatajale teha kõiksuguseid korraldusi ja kitsendada kodanikkude põhiõigusi, mida käesolev seadus ette ei näe. Selles osas, minu arvates, ei ole kahtlust, et sarnasel kujul see paragrahv on vastolus

põhiseaduse § 26-ga, mis nõuab, et riigikorra kaitseseaduses mitte ainult alus ei tule ära määrata, vaid ka piirid, aga siin neid piire ei ole.“³¹¹ Äärmiselt tugevat kriitikat sätte suhtes avaldas Gustavson, olles väga skeptiline ning tõi näiteks äärmuslikke variante, mida see säte võis endaga kaasa tuua. Näiteks oli tema sõnul § 17 alusel võimalik laiali saata parlament ning ka Vabariigi Valitsus, kui viimane osutub kaitsevägede ülemjuhatajale takistuseks.³¹² Selle vastu väitis riigikaitse komisjoni kaasaruandja Soots, et ükski Vabariigi Valitsus ei peaks sellist ülemjuhatajat ametis ning ta vallandataks silmapilkselt.³¹³ Teemant oli lootustandev ning leidis, et ülemjuhatajal on tõenäoliselt nii palju pädevust ja kainet mõistust, et tarvitada enda volitusi mõistlikult. Jõeäär jäi siiski skeptiliseks ning arvas, et see võib minna ka risti vastupidi.³¹⁴

Eesti Tööerakonna liige Mihkel Juhkam leidis, et kaitseseisukorra ajal on paratamatu, et tehakse korraldusi, mis ei ole seadustes ette nähtud ja kui paragrahvi 17 ei oleks, siis ülemjuhataja teeks neid otsuseid palju kaalutletumalt ja suurema vastutustundega. Normi olemasolu annab aga ülemjuhatajale vabamad käed ning võib panna tegutsema mõtlematult.³¹⁵

Trakmann pööras tähelepanu asjaolule, et §-s 17 oli sätestatud ka ülemjuhatajal kohustus enda korraldusest ette kanda Vabariigi Valitsusele. Sellega olevat Trakmanni meelest ülemjuhataja justkui Vabariigi Valitsuse valve all ning kui Vabariigi Valitsusele tema käitumine ei sobi, võib ta ülemjuhataja vallandada ja uue määrata. Pealegi olevat ülemjuhataja võimupiirid piiratud põhiseadusega ning tuleb loota ülemjuhataja mõistlikkusele ja riigimehelikkusele.³¹⁶ Ka Teemant nõustus Trakmanniga.³¹⁷

Vaatamata Riigikogus kõlanud vastuargumentidele § 17 suhtes võeti see säte vastu. Paragrahvi 17 eeskujuks võib pidada üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 12. Erinevuseks vaid see, et erinevalt Vene õigusest, mille kohaselt pidi teatama seaduses sätestamata meetmete rakendamise keisrile, oli Eestis kaitsevägede ülemjuhatajal kohustus enda tegevusest teatada Vabariigi Valitsusele. Niisiis vaatamata riigikorraldusest tingitud muudatusele pärines säte tsaarigaegsest seadusest.

³¹¹ Riigikogu IV koosseis: täielikud protokollid: IV istungjärk: protokoll nr 64, 30.05.1930, lk 119.

³¹² Riigikogu IV koosseis: täielikud protokollid: IV istungjärk: protokoll nr 76, 3.07.1930, lk 1432-1433.

³¹³ *Ibid*, lk 1435.

³¹⁴ Riigikogu IV koosseis: täielikud protokollid: IV istungjärk: protokoll nr 64, 30.05.1930, lk 1149.

³¹⁵ Kaitseseisukorra seadus. 18.10.1928–16.07.1930. RA, ERA.80.4.448. Väljavõte Riigikogu üldkomisjoni 9.04.1930 koosoleku protokollist nr 67, l 52-52 p.

³¹⁶ *Ibid*. Väljavõte Riigikogu üldkomisjoni 5.03.1929 koosoleku protokollist nr 176, l 20 p.

³¹⁷ *Ibid*. Protokoll nr 5, Riigikogu üldkomisjoni kaitseseisukorra seaduse alamkomisjoni koosolek 8.04.1930.

2.2.8. Kaebeõigus kaitsevägede ülemjuhataja ja sisekaitse ülema tegevuse peale

Kaitseseisukorra seaduse eelnõu lugemisel IV Riigikogu täiskogul tegi Soots riigikaitse komisjoni nimel ettepaneku võtta vastu § 7¹, mis sätestas: „Kaitsevägede ülemjuhataja ja sisekaitse ülem annavad aru oma korralduste ja tegevuse kohta ainult Vabariigi Valitsusele. Kaevata ülemjuhataja korralduste ja otsuste peale võib Vabariigi Valitsusele. Sisekaitse ülema korralduste ja otsuste peale võib kaevata Riigikohtusse.“³¹⁸ Ajend sellise paragrahvi lisamiseks kaitseseisukorra seadusesse olevat tulnud eelkõige sellest, et kehtivad Vene seadused ei olnud piisavalt selged. Kuna Eestis loodi sisekaitse ülema instituut, mida Vene seadused ette ei näinud, oli vajalik selguse mõttes määrata kaebe- ja aruandmiskord Eesti seadustes.³¹⁹

Soots tegi enda poolt ettepaneku täiendada õiguselguse huvides paragrahvi viimast lauset sõnadega: „kuid ainult sellelt seisukohalt, kas küsimuse otsustamine allus sisekaitse ülemale ja kas sisekaitse ülem talitas oma võimupiirides.“ Ta selgitas, et administratiiv-kohtukorra muutmise seaduse³²⁰ §-s 2 on loetletud asutused ja ametiisikud, kelle otsuste peale võib administratiiv-kohtukorras kaevata, ja §-des 4-6 oli kindlaks määratud asjade alluvus ning enam-vähem üksikasjalikult korraldatud kaebuste esitamise kord. Soots leidis, et probleem seisnes selles, et seaduses ei olnud sätestatud, kui kaugele võib kohus minna siseministri otsuse hindamisel. Kuigi kohtupraktika oli üritanud selles küsimuses kindralkuberneril näitel selgusele jõuda, ei olevat kohtu seisukoht olnud läbivalt ühtne. Alguses, 1921.-1923. aastatel oli Riigikohus leidnud, et kindralkuberneril otsuse aluseks on olnud faktilise olukorra hindamine ei kuulu kohtulikule järelkontrollile. Seejärel, alates 1925. aastast, oli Riigikohus asunud seisukohale, et kindralkuberner on kohustatud oma otsustes väljendama neid faktilisi andmeid, mis õigustasid võimu tarvitamist. Lõpuks jõudis aga Riigikohus järeldusele, et Riigikohus võib hinnata ka seda, kas selline faktiline olukord ka ähvardas riigikorda ja ühiskonna julgeolekut.³²¹ Vaatamata Sootsi selgitustele lükati tema ettepanek tagasi ning võeti vastu riigikaitse komisjoni versioon.³²²

³¹⁸ Riigikogu IV koosseis: täielikud protokollid: IV istungjärk: protokoll nr 65, 3.06.1930, lk 1179-1180.

³¹⁹ *Ibid*, lk 1180.

³²⁰ Administratiiv-kohtukorra muutmise seadus. – RT, nr 16, 26.02.1929, 110.

³²¹ Võimalik, et Soots tegi sellised järeldused 1925. aastast alanud Riigikohtu seisukoha puhul käesoleva magistratöö ptk-s 1.4.3.2. analüüsitud kohtulahendite põhjal. Kuivõrd Soots ei täpsustanud enda sõnavõtet Riigikohtu lahendeid, millele tema seisukoht tugines, ei ole seda võimalik kontrollida.

³²² Riigikogu IV koosseis: täielikud protokollid: IV istungjärk: protokoll nr 65, 3.06.1930, lk 1180-1181.

Võrreldes tsaariajal kehtinud üldise kubermanguseaduse § 23 lisa §-ga 24, mis sätestas kaebeõiguse kindralkubernerile allutatud asutuste tegevuse peale, kuid mitte kindralkubeneri enda peale, oli eelnõu § 7¹ suur edasimineik. Küsitavaks jääb aga asjaolu, et erinevalt sisekaitse ülema tehtud otsustest, kaitsevägede ülemjuhataja otsuste peale eelnõu kaebeõigust siiski ei sätestanud ning ülemjuhatajale jäi vaid kohustus informeerida enda tegevusest Vabariigi Valitsust. Kokkuvõttes oli eelnõu § 7¹ Riigikogu väljatöötatud säte ning tsaariaegset seadust siin eeskujuks ei võetud.

3. 1930. aasta kaitseseisukorra seaduse sarnasused ja erinevused võrreldes üldise kubermanguseaduse § 23 lisaga

3.1. Kaitseseisukorra kehtestamise kord ja alused

5. augustil 1930. aastal vastu võetud kaitseseisukorra seaduse § 1 järgi võis kaitseseisukorra välja kuulutada kogu Eesti Vabariigis või selle mõnes osas sõja või sõjahädaohu korral või ka juhtudel, kui riigikorra ja julgeoleku vastu sihitud kuritegevus omandas ähvardava iseloomu. See oli ka peamiseks erinevuseks võrreldes tsaariaegsete seadustega – seaduses oli sätestatud vaid üks eriolukorra liik. Venemaal oli kehtinud eriolukordade kohta mitu seadust, mis andsid aluse ka kõvendatud ja erakordse valveseisukorra kehtestamiseks, mille väljakuulutamise ei sõltunud sõjategevusest, vaid mis võeti kasutusele siis, kui kuritegelik tegevus ähvardas riigikorda ja avalikku rahu või kui kuritegeliku tegevuse kaudu viidi elanikud ärevasse meeleollu ning oli vajalik kasutada edasilükkamatuid abinõusid, et kord jalule seada. Kuivõrd Eesti kaitseseisukorra seaduses oli sätestatud vaid üks eriolukorra liik, oli ka selle kehtestamise alus laiem – nii sõda ja sõjaohu kui ka rahu ajal riigikorra ja julgeoleku vastu sihitud kuritegelikust tegevusest tingitud ähvardav iseloom.

Eriolukordade mitmeliigilisuse vastu suunatud seisukohti kõlas juba Asutavas Kogus valitsemise ajutise korra § 8 väljatöötamisest alates. 1920. aastal vastu võetud PS §-s 26 olev sõna „kaitseseisukord“ võeti kasutusele just põhjusel, et eriolukorra väljakuulutamise oleks võimalik mitte ainult seoses sõjaga. Seega lähtuti kaitseseisukorra seaduse § 1 sätestamisel juba vabariigi valitsemise ajutise korra §-st 8 ja PS §-st 26 väljatöötamisel väljakujunenud seisukohast, et kaitseseisukord ei ole rakendatav pelgalt seoses sõjaga, vaid ka rahu ajal seoses siseriikliku hädaohuga. Ehkki kaitseseisukorra seadus ei näinud ette erinevaid eriolukorra liike, nagu oli sätestatud tsaariaegses seaduses, võis ka Eesti seaduse puhul kaitseseisukorra välja kuulutada nii sõja- kui ka rahuajal. Täpsemalt sõja ja sõjahädaohu korral ning siis, kui riigikorra ja julgeoleku vastu sihitud kuritegevus omandas ähvardava iseloomu. Kuivõrd sõjaaegse kaitseseisukorra meetmed olid rahuaegsetest meetmetest mõnevõrra rangemad, siis võib asuda seisukohale, et tegelikult nägi ka 1930. aasta kaitseseisukorra seadus ette ikkagi kaks erinevat eriolukorda.

Kaitseseisukorra seaduse § 2 sätestas, et kaitseseisukorra väljakuulutamise otsuse pidi Vabariigi Valitsus esitama viivitamatult Riigikogule kinnitamiseks. Selline säte oli tuletatud PS § 60 p-st 5

ning selles osas oli Eesti õigus muutnud juba varasemalt kehtivat Vene õigust. Kaitseseisukorra seadus üksnes fikseeris olemasoleva olukorra. Suurimaks erinevuseks kaitseseisukorra väljakuulutamisel Eesti kaitseseisukorra seaduse ja ÜKS § 23 lisas sätestatu vahel oli väljakuulutamise otsuse sisu. Vene seaduse järgi pidi otsuses sisalduma üksnes konkreetne piirkond, kus sõjaseisukord kehtib. Eestis tuli aga kaitseseisukorra seaduse § 3 kohaselt märkida ka kaitseseisukorra kestmise tähtaeg. See nõue tuli otsejoones PS §-st 26. Tähtaja märkimise olulisust kaitseseisukorra väljakuulutamise otsuses oli juba enne kaitseseisukorra seaduse vastuvõtmist rõhutanud ka Riigikohus 1926. aasta otsuses nr 32 – vastasel juhul oleks Riigikohtu seisukoha järgi olnud kaitseseisukorra kehtestamise otsus tühine. Niisiis erines kaitseseisukorra väljakuulutamise otsuse sisu Eestis ÜKS § 23 lisas sätestatud nõudest.

Kuivõrd Vene seaduses ei olnud sõjaseisukorra kestmise tähtaja märkimise nõuet, ei saanud selle järgi sõjaseisukorda ka pikendada. Eesti seaduse lahendus oli erinev ja täpsem: kaitseseisukord lõppes § 4 kohaselt tähtaja saabudes, kuid seda oli võimalik pikendada tulenevalt §-st 5, mis pidi toimuma väljakuulutamisega samas korras. Tsaariajal kehtinud sõjaseisukord lõppes siis, kui sellekohane otsus vastu võeti, seega oli võimalus, et otsusega viivitatakse ning sõjaseisukord kestab ka pärast sõja lõppu. Eestis sätestatud tähtaja märkimise nõue järgis õiguskindluse- ja selguse põhimõtteid ning tegi kaitseseisukorra pideva kestmise võimalikuks. Alati, kui kerkis üles kaitseseisukorra pikendamise küsimus, pidi Vabariigi Valitsus esitama sellekohase otsuse Riigikogule ning Riigikogu pidi selle kinnitama.

Kaitseseisukorra seaduse § 3 lg 2 kohaselt tuli kaitseseisukorra väljakuulutamise otsus avaldada Riigi Teatajas ning otsus hakkas kehtima sellest järgmisel päeval. Riigi Teatajas avaldamise eesmärgiks oli avalikkuse informeerimine. Vene ÜKS § 23 lisa § 5 kohaselt oli kohaliku administratiivvõimu ülesandeks elanikele teada anda sõjaseisukorra väljakuulutamisest ning selgitada nendele selle olemust. Kuigi Eestis oli Riigi Teatajas teavitamine tavapärane ning ka elanike kirjaoskus toetas seda,³²³ võis sellest hoolimata jääda elanikele ebaselgeks, kus täpselt ja mis ajast kaitseseisukord kehtib. Seega otsuse avaldamine ja teatavakstegemine oli Tsaari-Venemaal ja Eesti Vabariigis erinev.

Eriolukorda reguleerivate tsaariaegsete seaduste kehtimine Eesti Vabariigis tekitas riigi algusaastatel diskussioone. Riigikohus asus kindlale seisukohale, et Eestis kehtisid nii ÜKS § 23 lisas kui ka heakorra ja julgeoleku seaduse §-des 91-120 sätestatud normid. Kaitseseisukorra

³²³ Valge. Punased, lk 77.

seaduse § 18 kohaselt muutusid ülalmainitud tsaariaegsed eriolukordi reguleerivad seadused kaitseseisukorra seaduse vastuvõtmisega kehtetuks.

Kokkuvõttes võib asuda seisukohale, et kuigi kaitseseisukorra kehtestamise korra ja aluse puhul esines mõningal määral sarnasusi üldise kubermanguseaduse § 23 lisaga, oli kaitseseisukorra seadus selles osas siiski veneaegsest seadusest erinev. Sellised erinevused olid suuresti tingitud põhiseaduses sätestatud nõuetest.

3.2. Piirangumeetmed

Riikliku korra ja ühiskondliku julgeoleku kaitset kaitseseisukorra all oleval maa-alal juhtis kaitseseisukorra seaduse § 7 kohaselt sõjahädaohu ja sõja korral kaitseväge ülemjuhataja. Rahu ajal, kuid olukorras, kus riigikorda ja julgeolekut ähvardas oht, juhtis kaitseseisukorra all olevat maa-ala Vabariigi Valitsuse poolt nimetatud sisekaitse ülem.

Kaitseväge ülemjuhatajale kuulusid kaitseseisukorda kuulutatud maa-alal õigused, mis olid sätestatud kaitseseisukorra § 9 p-des 1-17. Sisekaitse ülemale oli rahu ajal antud üksnes kaitseseisukorra seaduse § 9 p-des 1-14 nimetatud kaitseväge ülemjuhataja õigused. Niisiis ei saanud sisekaitse ülem erinevalt kaitseväge ülemjuhatajast määrata rekvisitsioone, keelata strateegiliselt tähtsa tooraine, toiduainete, loomatoidu, kütuse ja muu sellise riigist väljavedu jms, mis oli sätestatud kaitseseisukorra seaduse § 9 p-des 15-17.

Kaitseseisukorra §-s 9 sätestatud piirangumeetmed kattusid suures osas üldise kubermanguseaduse § 23 lisa §-s 19 sätestatuga. Erinevalt Vene õigusest andis kaitseseisukorra seaduse § 9 p 7 kaitseväge ülemjuhatajale ja sisekaitse ülemale õiguse keelata streike ning § 9 p 8 andis õiguse seada sisse trükitoodete eeltsensuuri ja konfiskeerida trükitooteid. Streigikeeld seati sisse vähendamaks kaitseseisukorra ajal niigi pingestatud ühiskondlikku seisundit ning seetõttu, et Eesti põhiseaduse §-s 18 oli selgelt sätestatud õigus streikida. Eeltsensuuri kehtestamise õigus tulenes asjaolust, et Venemaa 1906. aasta põhiseadus lubas piirata sõnavabadust, seega ei pidanud ÜKS § 23 lisa tsensuuri kehtestamise õigust välja tooma. Seevastu Eesti Vabariigi põhiseadus garanteeris sõnavabaduse, seega pidi selle piiramine olema kaitseseisukorra seaduses eraldi välja toodud. Trükitoodete konfiskeerimise sätte vajadus oli tingitud praktilistest kaalutlustest. ÜKS § 23 lisa ei sätestanud selget alust, mille korral võis

trükitooteid konfiskeerida või aresti alla panna. Seetõttu kasutati praktikas küll üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 19 p 14 või 18, kuid Riigikohtu selgituste kohaselt ei olnud see korrektne.³²⁴ Niisiis kaitseseisukorra seaduse § 9 p 8 täiendusega lahendati praktikas üles kerkinud probleem. Kaitseseisukorra seaduse § 9 p-s 13 oli erinevalt tsaariaegsest seadusest ette nähtud õigus kontrollida kahtlustäratavat kirjavahetust või muud infovahetust sidevahendite teel – selline muudatus oli juba 1922. aasta seaduseelnõus. Muudatus võrreldes Vene õigusega oli tingitud asjaolust, et Venemaa 1906. aasta põhiseaduses ei olnud sõnumisaladuse kaitse põhiõigust sätestatudki, seega eriolukorra-aegne sõnumisaladuse kaitse piirang ei pidanudki olema seaduses sätestatud.

Kaitseseisukorra seadusest jäid välja ÜKS § 23 lisa §-s 19 sätestatud järgmised kindralkuberneri õigused: õigus nõuda tsiviilasjade menetlemist kinniste uste taga, kui need võiksid tekitada rahutusi (p 8), õigus lõplikult kinnitada sõjakohtute kohtuotsuseid nendes süütegudes, mis olid ÜKS § 23 lisa §-des 6 ja 7 välja toodud (p 10) ning väljasaatmise õigus (p 17). Üldiselt piirangumeetmeid seaduse väljatöötamisel ei arutatud. Võib oletada, et kaitseseisukorra seadusest välja jäänud väljasaatmise õiguse puhul lähtuti samasugustest kaalutlustest, nagu Palvadre juba 1922. aasta seaduseelnõu arutamisel välja tõi, et arvestades Eesti väikest pindala, ei olevat väljasaatmine lihtsalt mõistlik.

Kuigi kaitseseisukorra seaduse §-s 9 sätestatud piirangumeetmed kitsendasid kõige rohkem põhiseaduses sätestatud põhiõigusi, ei arutatud nende üle kuigi aktiivselt ei Riigikogu komisjonides ega ka täiskogus. Tõenäoliselt lähtuti PS §-st 26, mis lubas kaitseseisukorra kehtestamisel piirata põhiseaduses sätestatud põhiõigusi. Ometi olid §-s 9 loetletud õigused sõnastatud küllaltki laialt ja ebamääraselt. Oli küll antud õigus rakendada erinevaid piirangumeetmeid, kuid nende kasutamise eeldusi ei olnud seaduses välja toodud. See võis aga viia meetmete kontrollimatu rakendamiseni, mis võis päädida kas ebaefektiivse riikliku olukorra lahendamise või õiguste kuritarvitamisega. Sarnase sõnastusega piirangumeetmed olid sätestatud ka ÜKS § 23 lisas, seega jätkati Eesti seaduse korral tsaariaegse sõnastusega.

Olenemata pikast arutelust Riigikogus võeti vastu kaitseseisukorra seaduse § 17, mis andis kaitsevägede ülemjuhatajale võimaluse sõjapidamise või riigikorra kaitsmise huvides vajaduse korral teha erakorralisi korraldusi, mida kaitseseisukorra seadus ei sätestanud, kandes sellest ette Vabariigi Valitsusele. Ka selline säte oli sisuliselt otse üle võetud veneaegsest seadusest. ÜKS §

³²⁴ Riigikohtu administratiiv-osakonna 3./27. novembri 1925. aasta otsus nr 53, lk 95-97.

23 lisa § 12 lubas sõjaväe ülemjuhatajal sõjaseisukorra piirkondades vältimatu vajaduse tekkimisel kasutada abinõusid, mida ei olnud seaduses märgitud. Paragrahv 17 vastuvõtmisel olid kaalukausil ühel pool demokraatia ja õiguskindluse põhimõte ning teisel riigikord ja julgeolek. Kokkuvõttes kalduti riigikorra ja julgeoleku poole, nagu oli sarnase reguleerimisprobleemi puhul teinud juba Vene impeeriumi seadusandja. Tõepoolest võib jaatada asjaolu, et kaitseseisukorra ajal võib tekkida vajadusi meetmete järgi, mida ei ole seaduses sätestatud. Küll aga võiks seadusandja teha kõik endast oleneva, et seaduses *expressis verbis* kaitseväge ülemjuhataja õigused siiski ära määrata, et vältida omavoli.

Sarnaselt üldise kubermanguseaduse § 23 lisale oli ka kaitseseisukorra seaduse § 15 p-des 1 ja 2 sätestatud prefektidele, poliitilise- ja kriminaalpolitsei komissaridele, nende asetäitjatele ja teadetekogumise punktide ülemale kuni kahenädalane isikute kinnipidamise õigus ning ruumide läbiotsimise ja vara arestimise õigus. Eesti seaduses olevad sätted ei erinenud kuidagi tsaariaegsest seadusest.

Tuleb ära märkida, et rahuaegse kaitseseisukorra puhul seisnesid leebemad meetmed selles, et sisekaitse ülem ei saanud rakendada kõiki kaitseväge ülemale §-s 9 sätestatud piirangumeetmeid (§ 9 p-d 15-17) ning ei saanud teha erinevalt kaitseväge ülemjuhatajast seaduses sätestamata korraldusi (§ 17).

Kokkuvõttes võib asuda seisukohale, et kaitseseisukorra seaduses sätestatud piirangumeetmete loetelu oli nii sisuliselt kui ka vormiliselt väga olulisel määral üle võetud ÜKS § 23 lisast. Selline piirangumeetmete valik võimaldas kaitseväge ülemjuhatajal või sisekaitse ülemal kasutada võrreldes hariliku rahuajaga väga laiu võimupiire. Tsaariaegsete seaduste puhul peeti seda üheks ebademokraatia tunnusjooneks.³²⁵ Sama etteheite võib niisiis teha ka Eesti 1930. aasta kaitseseisukorra seadusele – kaitseväge ülemjuhatajale antud piiramatu volitus suvalisteks otsustusteks ei olnud kooskõlas demokraatliku õigusriigi põhimõttega.

3.3. Ametnike vallandamine

Kaitseseisukorra seaduse § 10 kohaselt oli kaitseväge ülemjuhatajal sõja või sõjaohu korral õigus vallandada riigi ja omavalitsuse ametnikke (välja arvatud neid ametnikke, kes olid määratud ametisse Riigikogu või Vabariigi Valitsuse poolt, samuti kohtunikud, kohtu-uurijad,

³²⁵ Козинникова, lk 87-95; vt käesoleva magistritöö sissejuhatus.

prokurörid ja nende abid). Rahu ajal oli sisekaitse ülemal õigus enda volituste lõputähtjani vabastada ametist ainult kohalike omavalitsuste ametnikke. Sellise sätte eeskujuks oli ÜKS § 23 lisa § 19 p 19, mille lahenduse oli üle võtnud juba 1922. aastal Riigikogule esitatud kaitseseisukorra seaduse eelnõu. Bock leidis 1922. aastal Riigikogule esitatud eelnõu arutamisel üldkomisjonis, et siseministri otsus ametniku tagandamise kohta peab tingimata olema sisuliselt motiveeritud ja saadetud ka tagandatud ametnikule.³²⁶ Kuigi nii detailselt seda kaitseseisukorra seaduses siiski ei sätestatud, on magistritöö autor arvamusel, et selline täpsus kirjeldamaks otsuse sisu ei olnudki kaitseseisukorra seaduse eesmärgiks.

Kokkuvõtteks võib öelda, et kaitseseisukorra seaduse § 10 oli tõepoolest enda olemuselt suurel määral üle võetud üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 19 p-st 19. Erinevuseks Eesti seaduses oli normis sätestatud loetelu konkreetsetest ametnikest, kelle tagandamine oli välistatud. Veel üheks väga oluliseks erinevuseks oli Eesti seaduses sätestatud kaitseväge ülemjuhataja õigus tagandada ametnikke jäädavalt. Selline meede oli rangem kui veneaegses seaduses ning andis kaitseväge ülemjuhatajale märkimisväärselt suurema võimu, kui oli see kindralkuberneril Vene impeeriumis. Sisekaitse ülemal oli Eestis rahu ajal väljakuulutatud kaitseseisukorra ajal õigus ametnikke tagandada vaid enda volituste lõpptähtjani, seega sisekaitse ülema õigus kattus täielikult kindralkuberneril õigusega.

3.4. Sõjakohtud

Kaitseseisukorra seaduse kohaselt allusid kaitseseisukorda kuulutatud maa-alal sõjakohtule ning kuulusid karistamisele sõjaväe seaduste järgi kaitseväge tegelikku teenistusse mittekuuluvate isikute poolt kaitseseisukorra ajal toimepandud süüteo, mis olid sätestatud § 6 p-des 1-5. Peaaegu identne säte sisaldus ka üldise kubermanguseaduse § 23 lisa §-s 17. Kaitseseisukorra seaduse erinevuseks võrreldes Vene õigusega oli p 3 lisatud gaasi- ja elektriseadmete hävitamine või rikkumine, mida tsaariaegses seaduses ei olnud, sest gaasi- ja elektriseadeldisi ei kasutatud veel. Sellise punkti lisamise põhjuseks oli tööstuse areng võrreldes tsaariaegse ajaga.³²⁷ Teiseks erinevuseks oli kaitseseisukorra seaduse p 5 lisatud täpsustus, et sõjakohtule alluvad enda

³²⁶ Üldkomisjoni koosolekute protokollid. 13.03.1922–05.03.1923. RA, ERA.80.1.478. Protokoll nr 7, koosolek nr 7, 4.05.1922. Kaitseseisukorra seadus II lugemisel, 14-5.

³²⁷ Baltimaade esimene elektrijaam avati Pärnus 1907. aastal ning Pärnu oli Vene keisririigis ühtlasi ka esimene linn, mida valgustati elektriga. Seoses I maailmasõjaga elektrijaam hävis ning vool taastati alles 1918. aasta teises pooles. – Laine, M. 100 aastat tagasi: üle Pärnu jõe sai vaid Nahksilda pidi. – Pärnu Postimees 23.02.2018, nr 38, lk 4.

kohustuste täitmise ajal kaitseväge või kaitseliidu tunnimehele, vahtkonnale jms kallaletunginud isik, Vene õiguses oli sätestatud kallaletung sõjaväelastele ning polnud välja toodud asjaolu, et kallaletung peaks toimuma just ametiülesannete täitmise ajal. Vormilised erinevused olid tingitud konkreetse riigi eripäradest, mille puhul Venemaal oli sõjavägi ning iseseisvunud Eesti Vabariigis kaitsevägi ja kaitseliit. Eesti seduses olev täiendus ametiülesannete täitmise ajal toimepandud kallaletungi osas oli aga oluline muutus võrreldes tsaariaegse seadusega. Veel üheks kaitseisukorra seaduse p-s 5 muudatuseks võrreldes tsaariaegse seadusega oli relvastatud vastuhakk, Vene õiguses oli selle asemel tapmine.

Kaitseisukorra seaduse § 6 lg-s 2 sätestatud S. N. S. § 279 rakendamine, mis nägi ette karistusena surmanuhtluse teatud süütegude toimepanemise eest, oli Eesti õigusesse üle võetud ÜKS § 23 lisa §-st 20. Kuigi Riigikogul oli seadusandjana valik, kas sätestada surmanuhtlust võimaldav norm kaitseisukorra seadusesse või mitte, valis Riigikogu esimese variandi ning vaatamata liberaalsele põhiseadusele jäi tsaariaegse seaduse eeskuju juurde.

Üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 19 p 6 kohaselt oli kindralkuberneril õigus anda üle sõjakohtu alluvusse ka muid süütegusid, kui oli sätestatud sama seaduse §-s 20. Punkti 7 järgi oli kindralkuberneril õigus sellest avalikult teatades eraldada üldisest kohtualluvusest ja anda sõjakohtu alluvusse ka need süüteod, mida ei olnud §-s 17 loetletud. Eestis oli § 19 p-le 6 sarnane kaitseisukorra seaduse § 9 p 5, milles oli ette nähtud ülemjuhataja õigus anda sõjakohtule üle arutamiseks sõja ajal kehtivate normide järgi üksikuid §-s 6 märgitud süüteoasju, mis olid toime pandud mitte üle kahe päeva enne kaitseisukorra kehtestamist. Seega seisnes kaitseisukorra seaduse § 9 p 5 erinevus kahepäevase tähtaja kehtestamises. Sellise sätte eesmärgiks oli võimalus allutada vahetult enne kaitseisukorra väljakuulutamist toime pandud süüteod sõjakohtu alla. Üldise kubermanguseaduse § 19 p-le 7 vastas kaitseisukorra seaduse § 9 p 6 (eelnoös § 8 p 6), mis sätestas ülemjuhataja õiguse anda sõjakohtule arutamiseks ning süüdlaste karistamiseks sõjaväe seaduste järgi üldistes kriminaalseadustes ettenähtud üksikuid süüteoasju, mille tsiviilisikud olid kaitseisukorra ajal toime pannud. Erinevalt tsaariaegsest seadusest ei olnud Eestis avaliku teavitamise nõuet süüteo eraldamise korral.

Kaitseisukorra seaduse normid, mis puudutasid tsiviilisikute sõjakohtutele allumist olid mõnede üksikute muudatustega üle võetud ÜKS § 23 lisa sätestatust. Vaatamata sõjakohtute vajalikkuse üle peetud vaidlustele ning sõjakohtute vastu esitatud argumentidele³²⁸ olid nii 1922.

³²⁸ Vt käesoleva magistriröö ptk. 2.1.5.

kui ka 1928. aastal Riigikogule esitatud kaitseseisukorra seaduse eelnõudes normid, mis sätestasid, et teatud süütegude toimepanemise korral allusid ka tsiviilisikud sõjakohtule. Kuigi eelnõude arutamisel Riigikogu komisjonides ja täiskogudes käsitleti sõjakohtute temaatikat, siis kokkuvõttes jätkati kaitseseisukorra seaduse loomisel ÜKS § 23 lisa §-s 17, 20 ja § 19 p-des 6 ja 7 sätestatud suunaga, mille kohaselt oli teatud hulk tsiviilisikute poolt toime pandud süütegusid sõjakohtu alluvuses. Kaitseseisukorra seaduse § 9 p 5 puhul oli isegi tsaariaegsete seadustega võrreldes astunud sammu võrra kaugemale, mis ei olnud sugugi Eestis kehtiva demokraatia aluspõhimõttega kooskõlas. Seega võib asuda seisukohale, et sõjakohtutele alluvuse korda Eesti kaitseseisukorra seadus ei leevendanud ning jätkas tsaariaegsete seadustega võetud suunaga, minnes koguni kaugemale.

3.5. Kaebeõigus

Kaebeõiguse sätestab kaitseseisukorra seaduses § 8. Selle kohaselt pidid kaitsevägede ülemjuhataja ja sisekaitse ülem andma aru oma korralduste ja tegevuste kohta ainult Vabariigi Valitsusele. Seejuures sai sisekaitse ülema korralduste ja otsuste peale kaevata Riigikohtusse, kaitsevägede ülemjuhataja tegevuse suhtes kaebeõigust ehk kohtulikku kontrolli kaitseseisukorra seaduses ei sätestatud ning seda ei arutatud ka Riigikogus.

Võrreldes tsaariajal kehtinud üldise kubermanguseaduse § 23 lisa §-s 24 sätestatud õigusega, mille korral võis kindralkubernerile allutatud asutuste tegevuse peale esitada kaebusi kahe nädala jooksul, oli kaitseseisukorra seaduse § 8 vastuvõtmisega toimunud suur edasimineku. Arvestades reaalselt vajadust ning juba 1922. aasta kaitseseisukorra seaduse eelnõu arutamisel Riigikogus toimunud diskussioone kaebeõiguse üle, tuli Riigikogu riigikaitse komisjon välja just eelmainitud sätte ettepanekuga. Ettepanek võeti küll kiiresti vastu, kuid ei pööratud tähelepanu kaitsevägede ülemjuhatajale, kes pidi enda korralduste ja tegevuse osas vaid Vabariigi Valitsusele aru andma. Põhjuseks võib olla asjaolu, et nagu polkovnik Vahtramäe ja Kalbus 1922. aastal Riigikogule esitatud kaitseseisukorra seaduse eelnõu arutamisel arvasid, võiks kaitsevägede ülemjuhataja vastutuse ja vastutusele võtmise kord olla sätestatud vägede ülemjuhataja ja juhtide õiguste ja kohustuste seaduses, mitte kaitseseisukorra seaduses.³²⁹ Magistritöö autor sellenimelist seadust ei

³²⁹ Üldkomisjoni koosolekute protokollid. 13.03.1922–05.03.1923. RA, ERA.80.1.478. Protokoll nr 6, koosolek nr 6, 3.05.1922. Kaitseseisukorra seadus II lugemisel, I 10.

tuvastanud. Sõjavägede ülemjuhataja õigused sätestas alles 1938. aastal vastu võetud riigikaitse sõjajaegse korralduse seadus,³³⁰ mille § 12 kohaselt pidi sõjavägede ülemjuhataja aru andma ainult presidendile ning vastutama samuti vaid presidendi ees. Kaebekorda sõjavägede ülemjuhataja tegevuse peale ette ei nähtud. Arvestades kaitseseisukorra seadusest tulenevaid kaitsevägede ülemjuhataja ja sisekaitse ülema erakordseid õigusi, oleks magistritöö autori arvates õigusselguse mõttes võinud kaebeõiguse kaitsevägede ülemjuhataja tegevuse peale sätestada ikkagi kaitseseisukorra seaduses. Võib tõdeda, et kaitseseisukorra seaduses selgelt sätestatud kaebeõigus sisekaitse ülema korralduste peale oli suur edasimineku võrreldes veneaegse seadusega, kust selline võimalus sootuks puudus. Samas lähtuti § 8 puhul kehtivast praktikast, mis nüüd lõpuks seadusesse kirja pandi.

³³⁰ Riigikaitse sõjajaegse korralduse seadus. – RT, nr 29, 24.03.1938, 235.

Kokkuvõte

1920. aastal vastuvõetud Eesti Vabariigi põhiseaduse järgi oli Eesti põhikorra aluspõhimõtteks demokraatia põhimõte. Nagu õigusteadlane Kliimann leidis, pidid ka kaitseseisukorra ajal jääma kehtima põhiseadusest tulenevad põhimõtted.

Kaitseseisukorra õigusliku alusena kehtis Eesti Vabariigis 1918. aastast kuni 1930. aastani Vene impeeriumi üldise kubermanguseaduse (ÜKS) § 23 lisa. Vene seadustekogus sisaldus lisaks ÜKS § 23 lisale teisigi eriolukorda reguleerivaid sätteid, nimelt heakorra ja julgeoleku seaduse §-d 91-120. Eesti Vabariigi algusaastatel vaieldi heakorra ja julgeoleku seaduses sätestatud normide kehtivuse üle Eesti õiguskorras. Riigikohus asus kindlale seisukohale, et Eestis kehtivad ka heakorra ja julgeoleku seaduses olevad valvekordi reguleerivad normid. Riigikohtu arvamusel, et Eestis kehtivad nii sõjaseisukorda kui ka valvekordi reguleerivad normid, ei olnud siiski praktilist tähtsust, sest Eestis rakendati vaid ÜKS § 23 lisas sätestatud sõjaseisukorra norme.

Veneaegsed seadused andsid administratiivorganitele väga laiad võimuvolitused, millega ei piiratud isiku- ja kodanikevabadusi mitte ainult ajutiselt ja sõjaolukorras, vaid mis võimaldasid ignoreerida enamikku kodanikeõigustest, põhjendades seda riigi sisemise rahu säilitamisega. Ka võrreldes nn Weimari põhiseaduse ja Prantsusmaa piiramiseisukorda reguleerivate õigusaktidega olid veneaegsed seadused rangemad ning isikuõigusi piiravamad. Niisiis oli tegemist küllaltki ebademokraatlike seadustega.

Vene impeeriumi 14. augusti 1881. aasta riigikorra ja avaliku rahu kaitse abinõude seaduses, mis sisaldas VSK kogu XIV köite heakorra ja julgeoleku seaduse §-des 91-120, oli sätestatud kaks eriolukorra taset – kõvendatud ja erakordne valvekord. Mõlemad valvekorrad oli võimalik välja kuulutada seoses kuritegeliku tegevusega riigis, kui see ähvardas riigikorda ja avalikku rahu või eraisikute julgeolekut ja omandit. VSK II köide sisaldas üldise kubermanguseaduse § 23 lisa sätteid sõjaseisukorra kohta. Sõjaseisukord kuulutati välja piirkondades, kus toimus sõjategevus ja millel oli suur tähtsus riiklike või sõjaliste huvide aspektist. Eestis väljakuulutatud kaitseseisukord kuulutati välja ÜKS § 23 lisa alusel ning valvekorra liike ei rakendatud.

Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra § 8 väljatöötamisel jõuti selgusele, et Eesti ei vaja mitut eriolukorra liiki ning §-s 8 mainitud „sõjaseisukorda“ võib mõista erakorralise seisukorra üldmõistena ja rakendada seda nii välise kallaletungi kui ka sisemise mässu ja rahutuste puhul. Lisaks oli valitsemise ajutise korra § 11 punktis e) sätestatud, et Asutav Kogu kuulutab välja

sõjaseisukorra ning § 15 punkti a) kohaselt anti sõjaseisukorra väljakuulutamise õigus Vabariigi Valitsusele ainult hädaolukorras ja Asutava Kogu istungite vaheajal. Niisiis loobuti juba valitsemise ajutises korras erikordade mitmeliigilisusest, nagu seda tundis Vene õigus, kus eristati sõjaseisukorda ja valvekorra liike. Lisaks piirati Eesti õiguse järgi eriolukorra väljakuulutamise otsuse tegijate ringi. Erinevalt üldise kubermanguseaduse § 23 lisast, kus eriolukorra võis välja kuulutada keiser, sõjaväe ülemjuhataja või armeeülem, pidi Eestis olema sõjaseisukorra väljakuulutamine seadusandliku kogu ning erandjuhtudel Vabariigi Valitsuse pädevuses.

1920. aastal vastuvõetud põhiseaduses sätestas kaitseseisukorra kehtestamise aluse § 26, millest tulenevalt võis kaitseseisukord olla välja kuulutatud nii sõja kui ka sisemiste rahutuste korral. Uuenduseks oli asjaolu, et kaitseseisukord pidi olema välja kuulutatud kindla tähtajani ning otsuse tegijaks oli Vabariigi Valitsus. Riigikogule kuulus selle otsuse kinnitamise õigus. Selliste uuendustega tuli arvestada ka ÜKS § 23 lisa alusel kehtestatud sõjaseisukorra rakendamisel Eesti mõttes kaitseseisukorrana. Erinevalt ÜKS § 23 lisast muutusid kaitseseisukorra väljakuulutamise otsusele esitatavad formaalsed nõuded – nüüd pidi see lisaks kaitseseisukorra piirkonnale sisaldama ka tähtaega. Otsuse tegijaks oli Vabariigi Valitsus, kelle otsuse pidi kinnitama ka Riigikogu. Seega muutus ÜKS § 23 lisaga võrreldes otsuse tegijate ring ning Vabariigi Valitsusel puudus ainuotsustusõigus erinevalt Vene õiguses sätestatud otsuse tegijatest.

Seoses sellega, et Eesti PS § 26 sätestas kaitseseisukorrale ja selle väljakuulutamisele uued nõuded, kerkisid praktikas üles mitmed küsimused. Vasakpoolsete erakondade saadikud esitasid Riigikogus arupärimisi, avaldades rahulolematust rahu ajal endiselt kestva sõjaseisukorra suhtes. Nende kriitikale vaatamata leiti 1920. aastate alguse poliitilises olukorras, mida iseloomustas põrandaaluste kommunistide luure- ja õõnestustegevus, et sõjaseisukorra kehtimine vaatamata rahuajale oli vajalik ning kooskõlas põhiseadusega. Seoses PS §-ga 26 rõhutas Riigikohus, et kaitseseisukorra väljakuulutamise otsuses peab olema märgitud tähtaeg ning ka eriolukorra liik, kuivõrd kaitseseisukord oli vaid üldnimetus ning Eestis kehtisid veneaegsed seadused, mis lubasid rakendada lisaks sõjaseisukorrale ka erakordset ja kõvendatud valvekorda. Poleemikat tekitas ka küsimus, kuidas peaks toimuma Vabariigi Valitsuse väljakuulutatud kaitseseisukorra kinnitamine Riigikogus. Riigikogu kinnitas otsuseid esitise korras ühel lugemisel, mitte kolmel lugemisel, nagu seaduseelnõusid. Kaitseseisukorra ennetähtaegse lõpetamise otsuse kinnitamine pidi Riigikogus toimuma väljakuulutamise samas korras. Riigikogu kinnitamise kohustuse suhtes kõlas põhjendus, et Riigikogu teostab nii Vabariigi Valitsuse üle teatavat kontrolli.

Üldise kubermanguseaduse § 23 lisas oli sätestatud hulk piirangumeetmeid, mille võis kehtestada kindralkuberner, kellele volitati armeeülema õigused. Sellega seoses kerkis kaks probleemi. Esiteks puudus Eestis kindralkubeneri positsioon, teiseks ei olnud seaduses sätestatud armeeülema ega ka kindralkubeneri tegevuse peale kaebamise võimalust. Kuivõrd kindralkuberner allus armeeülemale, oli ÜKS § 23 lisa § 13 kohaselt armeeülemal õigus tühistada kindralkubeneri korraldusi ning teha talle ettekirjutusi. Paragrahv § 24 andis võimaluse esitada kaebusi kindralkubenerile allutatud asutuste tegevuste peale. Seega ei olnud kindralkubeneri enda ega ka armeeülema tegevuse peale seaduse kohaselt võimalik kaebust esitada. Kindralkubeneri õigused anti Eestis Vabariigi Valitsuse otsusega siseministrile, kuid kaebeõiguse aluseks olev norm oli ikkagi küsitav. Riigikohus jõudis järeldusele, et siseministri tegevuse peale saab kaevata administratiivkohtukorra §-de 2 ja 6 alusel. Sellest praktikast ka lähtuti ning kaebused siseministri määrustele esitati Riigikohtu administratiivosakonda.

1922. aastal esitati Riigikogule esimene kaitseseisukorra seaduse eelnõu, mille eeskujuks olid väga suurel määral veneaegsed seadused. Nii struktuuri kui ka sisu mõttes kordas eelnõu ÜKS § 23 lisa. Põhilised muudatused eelnõus tulenesid PS §-st 26, mis puudutasid kaitseseisukorra väljakuulutamist ja selle otsuse formaalseid nõudeid. 1922. aasta eelnõu menetlemine Riigikohus ei jõudnud lõpuni, sest valitsus võttis eelnõu tagasi.

1930. aastal vastuvõetud kaitseseisukorra seadus põhines samuti suurel määral ÜKS § 23 lisal. Peamisteks erinevusteks olid kaitseseisukorra kehtestamise kord ja alus, mis tulenes otsejoones PS §-st 26: Eesti seaduse järgi oli võimalik rakendada kaitseseisukorda nii sõja kui ka sisemiste rahutuste puhul, kaitseseisukord pidi olema kuulutatud Vabariigi Valitsuse poolt kindlaks tähtajaks ning Riigikogu pidi selle kinnitama. Vaatamata sellele, et kaitseseisukorra seadus ei näinud ette erinevaid eriolukorra liike, võis selle alusel välja kuulutada kaitseseisukorra nii sõja- kui ka rahuajal. Kuivõrd sõjaaegse kaitseseisukorra meetmed olid rahuaegsetest meetmetest rangemad, siis võib asuda seisukohale, et tegelikult nägi ka 1930. aasta kaitseseisukorra seadus ette kaks erinevat eriolukorda.

Veel üheks oluliseks erinevuseks võrreldes ÜKS § 23 lisaga oli kaitseseisukorra seaduse § 8, mis sätestas kaitseväge ülemjuhataja ja sisekaitse ülema kohustuse anda oma tegevusest aru Vabariigi Valitsusele ning andis õiguse kaevata sisekaitse ülema otsuste peale Riigikohtusse. Selline säte oli kodanike õiguste kaitsel suur edasimineku võrreldes veneaegse seadusega. Pealegi oli sisekaitse ülema otsuste peale kaebamise alus tekitanud praktikas küsimusi, mis nüüd

seadusega selgelt ja ühemõtteliselt lahendati. Samas ei andnud kaitseseisukorra seadus õigust kaevata kaitsevägede ülemjuhataja otsuse peale vaatamata sellele, et seadus võimaldas lisaks seaduses sätestatud volitustele kaitsevägede ülemjuhatajal teha ka seaduses sätestamata erakorralisi korraldusi. Seda, et kaitsevägede ülemjuhataja otsuse peale ei nähtud ette kaebeõigust, võib pidada tema suuri volitusi arvestades seaduse puudujäägiks või ka Vene impeeriumi õigusest kantud mõtteviisi jätkuks Eesti eriolukorraõiguses.

Märkimisväärne erinevus varem kehtinud Vene seadusest oli kaitseseisukorra seaduse § 9 p 5, mille alusel võis tsiviilisikuid kaitsevägede ülemjuhataja või sisekaitse ülema otsusega sõjakohtule allutada ka juhul, kui nad olid teatud süüteo toime pannud kaks päeva enne kaitseseisukorra väljakuulutamist. Kuigi § 9 p 5 oli kaitsevägede ülemjuhatajale ja sisekaitse ülemale antud õigus, mitte kohustus, ja kõik süüteod ei kuulunud automaatselt sõjakohtu kompetentsi, siis pelgalt sellise sätte olemasolu andis võimaluse tugevaks isikute põhiõiguste riiveks ning ei olnud kooskõlas demokraatliku õigusriigi põhimõttega. Kahepäevase tähtaja eesmärgiks oli võimalus anda sõjakohtu alla isikuid, kes panid süüteo toime vahetult enne kaitseseisukorra väljakuulutamist. Nii Riigikogus kui ka õiguskirjanduses toodi näitena mässu korraldamine, mille korral mässu organisaator peaks alluma kohtule üldkorras ning vaid mässus osalejad alluksid sõjakohtule. Tõenäoliselt oli sellise sätte ajendiks 1. detsembril 1924. aastal toimunud kommunistide putšikatse. Üldise kubermanguseaduse lisa § 23 andis küll võimaluse anda teatud süütegusid sõjakohtu alla, kuid seda vaid sõjaseisukorra ajal toime pandud süütegude puhul. Enne sõjaseisukorra kuulutamist allusid isikud üldkohtutele tavakorras ja nende süütegusid menetleti tavalise kriminaalprotsessi korras.

Esines ka mõningaid väiksemaid erinevusi võrreldes ÜKS § 23 lisaga. Need tulenesid kas praktilistest vajadustest või olid seotud Eesti riigi korraldusega. Näiteks allusid sõjakohtule isikud, kes hävitasid või rikkusid gaasi- ja elektriseadeldisi – Vene seadustes sellist koosseisu sätestatud ei olnud, sest nende kehtestamise ajal ei kasutatud veel gaasi- ega elektriseadeldisi. Eesti seaduse puhul toodi välja kaitseväge või kaitseliidu tunnimehele vastuhakkamine, tsariaegses seaduses mainiti ainult sõjaväelasi. Kaitseliit oli moodustatud alles iseseisvunud Eesti Vabariigis.

Võrreldes ÜKS § 23 lisa §-ga 19 lisati kaitseseisukorra seadusesse streigikeeld, trükitoodete eeltsensuur ja trükitoodete konfiskeerimine, õigus kontrollida kahtlustäratavat kirjavahetust või muud infovahetust sidevahendite teel. Streigikeeld võeti vastu vähendamaks kaitseseisukorra ajal

niigi pingestatud ühiskondlikku seisundit ja sellepärast, et Eesti põhiseaduses oli sõnaselgelt sätestatud õigus streikida (PS § 18). Trükitoodete konfiskeerimise õigus võeti vastu praktilistel kaalutlustel, kuivõrd Eestis esines olukordi, kus rakendati perioodiliste väljaannete konfiskeerimist, kuid korrektset õiguslikku alust selleks ei olnud. Sidevahendite kontrollimise õigust ei olnud tsaariaegses seaduses sätestatud, sest Venemaa 1906. aasta põhiseadus ei taganudki kodanike sõnumisaladust, seega ei pidanud selle piiramise õigust ka seaduses eraldi välja tooma. Eestis oli sõnumisaladus kaitstud PS §-ga 14 ning sellest tulenevalt pidi kaitseseisukorra seadus sisaldama selle piiramise õigust. Eeltsensuuri sätestamise põhjus tulenes tõenäoliselt samuti 1906. aasta Venemaa põhiseadusest, milles oli sätestatud õigus ennast väljendada, kuid ainult teatud seaduste piires. Seega tulenevalt sellisest piiriklauslist, mis lubas sõnavabadust piirata, ei olnud ÜKS § 23 lisas sätestatud eeltsensuuri. Eestis oli sõnavabadus sätestatud PS §-s 13, seega oli vaja selle piirang kaitseseisukorra seaduses eraldi välja tuua.

Kaitseseisukorra seadusest jäid välja mõned üksikud üldise kubermanguseaduse § 23 lisa §-s 19 sätestatud õigused, näiteks p-s 17 olev väljasaatmise õigus. Vaatamata sellele, et väljasaatmist rakendati Eesti Vabariigis, kaitseseisukorra seadusesse sellist sätet sisse ei kirjutatud. Võimalik, et lähtuti samasugustest kaalutlustest, nagu Palvadre juba 1922. aasta seaduseelnõu arutamisel välja tõi, et arvestades Eesti väikest pindala, ei olevat väljasaatmine lihtsalt mõistlik.

Kaitseseisukorra seaduse §-s 10 sätestatud õigus tagandada ametnikke oli suurel määral üle võetud üldise kubermanguseaduse § 23 lisa § 19 p-st 19. Oluliseks erinevuseks oli kaitsevägede ülemjuhataja õigus tagandada ametnikke jäädavalt. Vene õiguses oli tagandamine lubatud vaid sõjaseisukorra ajaks. Sisekaitse ülem sai ka Eestis tagandada ametnikke vaid enda volituste lõppemiseni. Samas oli kaitseseisukorra seaduses välja toodud konkreetne loetelu ametnikest, kelle tagandamine oli välistatud.

Võib asuda seisukohale, et võrreldes ÜKS § 23 lisaga jäid kaitsevägede ülemjuhatajale ja sisekaitse ülemale antud piirangumeetmete kehtestamise õigused suures osas nii sisuliselt kui vormiliselt samaks. Kaitseseisukorra § 17, mis andis kaitsevägede ülemjuhatajale võimaluse sõjapidamise või riigikorra kaitsmise huvides vajaduse korral teha erakorralisi korraldusi, mida kaitseseisukorra seadus ei sätestanud, oli sisuliselt sama ÜKS § 23 lisa §-ga 12. Seega olid kaitsevägede ülemjuhatajal väga laiad volitused, mis vähendasid õiguskindlust ja võisid olla ohuks demokraatia põhimõttele.

Kuigi kaitseseisukorra seaduse puhul leidsid lahenduse mõned üksikud praktikas üles kerkinud kitsaskohad – eriti oluliseks võib pidada sisekaitse ülema tegevuse peale sätestatud kaebeõigust – ning esines ka muid erinevusi ÜKS § 23 lisast, siis suuremas osas kordas kaitseseisukorra seadus tsaariaegset seadust või oli sellest isegi mõnevõrra rangem andes kaitseväge ülemjuhatajale ja sisekaitse ülemale ulatuslikuimaid õigusi. Seega võib kokkuvõttes jõuda järeldusele, et Eestis 1920.-1930. aastatel kehtinud kaitseseisukorrale aluseks olevad ebademokraatlikud tsaariaegsed seadused olid Eesti 1930. aastal vastuvõetud kaitseseisukorra seaduse väljatöötamisel suureks eeskujuks ning Eesti kaitseseisukorraõiguse probleemiks oli ja jäi Tsaari-Venemaa politseiriigi jätkuv mõju.

Pärast 1930. aasta kaitseseisukorra seaduse vastuvõtmist muudeti seda 1934. aastal ning 1938. aastal võeti vastu uus kaitseseisukorra seadus. Seega ei piirdu kaitseseisukorra seaduse tähtsus Eesti riigi jaoks töös uuritava 1930. aastal vastuvõetud seadusega. Sellegipoolest on magistritöö mahulisi piiranguid arvestades piirdutud kaitseseisukorra normide analüüsiga Eesti oma kaitseseisukorra seaduse eelsel ajal ning 1930. aasta kaitseseisukorra seaduse kujunemisloo uurimisega. Edasistes uurimustes on võimalik analüüsida 1934. aasta kaitseseisukorra seaduse muudatuse ja 1938. aasta uue kaitseseisukorra seaduse väljatöötamist.

Влияние законов Российской империи на чрезвычайное положение в начальные годы Эстонской Республики и на Закон о чрезвычайном положении 1930 года.

Резюме

При напряженных обстоятельствах во всём государстве или в его некоторых областях, а также в случае чрезвычайных событий, риск достигает иногда такого уровня, что существующее законодательство становится неэффективным и невозможным решать проблемы обычными способами. В таких случаях встает необходимость применения чрезвычайных мер. Чрезвычайное положение – это исключительный порядок, предусмотренный законом, реализация которого обусловлена чрезвычайными обстоятельствами, которые приводят к ряду чрезвычайных ограничений основных прав. Также они могут изменить компетенции и функции государственных органов, предоставить специальные полномочия и создать чрезвычайные государственные органы.

29 ноября 1918 года в Эстонской Республике было объявлено военное положение и мобилизация в связи с началом войны за независимость. С тех пор правительство Эстонии регулярно продлевало срок действия военного положения раз в полгода до апреля 1931 года. Чрезвычайное положение оставалось в силе и далее после принятия в силу Закона о чрезвычайном положении Эстонии 1930 года, но это уже выходит за пределы периода, охватываемого данной работой. Таким образом, военное положение, применяемое для защиты национальной безопасности, действовало в определенных регионах Эстонии или в целом по стране, в течение всего первого периода независимости.

Первая конституция Эстонской Республики была принята 15 июня 1920 года, согласно которой Эстония была демократическим парламентским государством. Таким образом, одним из основных принципов Эстонской Республики был принцип демократии. Во второй главе Конституции были предусмотрены основные права граждан Эстонии. Статья 26 Конституции обеспечивала конституционную основу для ограничения этих прав и свобод, которые были предусмотрены в главе II Конституции во время чрезвычайного положения.

После провозглашения Эстонской Республики в 1918 году было невозможно немедленно приступить к преобразованию правопорядка в Эстонии, поскольку последовала немецкая оккупация. 19 ноября 1918 года Временное правительство приняло закон, направленный на уменьшение хаоса, связанного с созданием новой системы правления. В принципе оставались в силе законы Российской империи. Одним из законодательных актов, который остался в силе, был Свод законов Российской империи. Несмотря на то, что проект Закона о чрезвычайном положении уже обсуждался в Рийгикогу в 1922 году, правовой основой чрезвычайного положения в Эстонской Республике до 1930 года оставалось законодательство Российской империи.

По сути российские законы, регулирующие чрезвычайное положение, предоставляли административным органам широкие полномочия, временно ограничивающие права человека и гражданские права, таким образом оправдывая применяемые меры необходимостью обеспечить безопасность в государстве. Следовательно, это были довольно недемократические законы. Считается, что длительное использование чрезвычайного положения, которое нейтрализует экстремальные общественно-политические ситуации, не является эффективным, но в то же время оставляет след на всю общественную жизнь. Ограничения прав могут оказывать репрессивное воздействие на общество и противопоставлять их действиям против государственных органов, что будет полностью противоречить цели установления чрезвычайного положения. С точки зрения современника того времени, Эстонского юриста Артур-Тыэлэйд Клийманна, даже в период чрезвычайного положения принципы правового государства должны оставаться в силе, потому что только так возможно достигнуть успеха в сфере безопасности.

Проблема заключалась в том, что в период чрезвычайного положения унаследованный правопорядок Российской империи позволял применять военное положение даже в мирное время. Такое ограничение прав и свобод человека могло противоречить принципу демократии, который был основным принципом Эстонской Республики. Следовательно, цель этой работы – выяснить, ограничивали ли недемократические российские законы как нормативный базис чрезвычайного положения в Эстонии, реализации принципов демократии и правового государства, установленных в Конституции Эстонии, а так же, могли ли они служить образцом для собственного Закона о чрезвычайном положении Эстонии, принятого в 1930 году. В магистерской работе анализируются законы о чрезвычайном положении Российской империи и их использование на практике в Эстонии.

Затем анализируются обсуждения законопроектов о чрезвычайном положении, которые были представлены парламенту в 1922 и 1928 годах. В последней главе работы сравнивается закон Российской империи с Законом о чрезвычайном положении Эстонии 1930 года.

С 1918 по 1930 годы в Эстонии действовало в качестве правовой основы для чрезвычайного положения приложение к статье 23 Общего Губернского Учреждения (ОГУ) Российской империи. В дополнение к приложению статьи 23 ОГУ российское законодательство содержало и другие виды чрезвычайного положения, упомянутые в статьях 91-120 Закона о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия. В первые годы независимости Эстонской Республики действительность норм, предусмотренных в Законе о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия, вызвала дискуссию. Верховный суд Эстонии занял твердую позицию в отношении того, что нормы в Законе о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия все-таки действуют в Эстонии. Однако данное мнение Верховного суда практического значения не имело, поскольку на практике применения чрезвычайного положения в Эстонии исходили только из норм военного положения, представленных в приложении к статье 23 ОГУ.

Статьи 91-120 Закона о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия предусматривали два уровня чрезвычайного положения – положение усиленной охраны и положение чрезвычайной охраны. Оба положения могли быть введены в связи с преступной деятельностью в стране, если это угрожает общественному или государственному порядку и спокойствию или безопасности и собственности лиц. Военное положение, регулируемое приложением к статье 23 ОГУ, объявлялось в регионах, где происходили боевые действия и которые имели особо важное значение для государственных или военных интересов. В Эстонии исходили только из норм военного положения, представленные в приложении к статье 23 ОГУ и других видов чрезвычайного положения в Эстонии не применяли.

Принятая в 1920 году Конституция Эстонии предусматривала основу для установления чрезвычайного положения. На основании статьи 26 чрезвычайное положение могло быть объявлено в случае как войны, так и внутренних беспорядков. Новшеством стало то, что чрезвычайное положение должно было быть объявлено до определенного срока, а решение

о чрезвычайном положении было принято Правительством Республики, которое должен был утвердить парламент. Такие нововведения также должны были быть приняты во внимание при введении военного положения, установленного на основании приложения к статье 23 ОГУ. В отличие от приложения к статье 23 ОГУ, формальные требования для объявления чрезвычайного положения изменились – теперь решение о введении положения должно было включать не только территорию положения, но также и срок действия. Решение должно было быть провозглашено Правительством Республики и одобрено парламентом. Правительство Эстонии не имело исключительного права принимать решения, в отличие от лиц, принимающих решения, предусмотренных российским законодательством. В российском законодательстве решение о введении военного положения принадлежало императору, главнокомандующему или командующему армией. Таким образом, круг лиц, принимающих решения, изменился по сравнению с приложением к статье 23 ОГУ.

В связи с тем, что статья 26 Конституции Эстонии предусматривала новые требования к чрезвычайному положению и его декларации, на практике возникли вопросы. Депутаты левых партий представили запросы в парламент, выразив недовольство к военному положению, которое все еще продолжалось в мирное время. Несмотря на их критику, в политической ситуации начала 1920-х годов, характеризующейся разведывательной и подрывной деятельностью подпольных коммунистов, считалось необходимым поддерживать военное положение, несмотря на мирное время и это якобы должно было соответствовать Конституции. В связи со статьей 26 Конституции Верховный суд подчеркнул, что в решении об объявлении чрезвычайного положения должен быть указан срок действия, а также тип чрезвычайного положения, поскольку чрезвычайное положение является лишь общим названием и действуют законы российской эпохи, которые допускали применение не только военного положения, но и положения усиленной и чрезвычайной охраны.

Нормы к приложению статьи 23 ОГУ предусматривали ряд ограничительных мер, налагаемые генерал-губернатором, который был уполномочен осуществлять права командующего армией. В связи с этим возникли две проблемы. Во-первых, в Эстонии не было должности генерал-губернатора, а во-вторых, закон не предусматривал возможность обжалования действий главнокомандующего или генерал-губернатора. В Эстонии решением правительства республики права генерал-губернатора были предоставлены

министру внутренних дел, но норма, на которой основано право на обжалование, все еще оставалась под вопросом. Верховный суд пришел к выводу, что решение министра внутренних дел может быть обжаловано в административном суде на основании статей 2 и 6 Закона об административном производстве. Это было введено в практику и жалобы на решения министра внутренних дел были переданы в административный отдел Верховного суда.

В 1922 году парламенту был представлен первый проект Закона о чрезвычайном положении, который в значительной степени был похож на российские законы. С точки зрения как структуры, так и содержания, проект повторял приложение к статье 23 ОГУ. Основные изменения в проекте произошли в связи со статьей 26 Конституции, которая описывала порядок декларации чрезвычайного положения и формальные требования этого решения. По решению Правительства Республики законопроект был отклонен 8 августа 1923 года и больше никогда парламентом не обсуждался.

В 1928 году правительство республики представило парламенту новый проект Закона о чрезвычайном положении, который был принят 10 июля 1930 года. Принятый в 1930 году Закон о чрезвычайном положении в значительной степени также последовал примеру приложения к статье 23 ОГУ. Основными отличиями чрезвычайного положения стали порядок и основание для установления, которые являлись результатом статьи 26 Конституции Эстонии.

Согласно эстонскому закону, чрезвычайное положение можно было применять как в случае войны, так и во время внутренних беспорядков. Чрезвычайное положение должно было быть объявлено Правительством Республики до определённого срока, и парламент должен был его утвердить. Несмотря на то, что в Законе о чрезвычайном положении не предусматривались различные виды чрезвычайных положений, было возможно объявить чрезвычайное положение как в военное, так и в мирное время. Меры чрезвычайного положения во время войны были более строгими, чем меры мирного времени. Таким образом можно считать, что на самом деле Закон о чрезвычайном положении 1930 года, также как и российское законодательство, предусматривал несколько видов чрезвычайного положения.

Ещё одним важным отличием по сравнению с приложением к статье 23 ОГУ была статья 8 Закона о чрезвычайном положении, которая предусматривала обязанность

главнокомандующего (*kaitsevägede ülemjuhataja*) и командующего внутренней обороны (*sisekaitse ülem*) отчитываться перед правительством республики. Эта же статья давала право обжаловать решения командующего внутренней обороны в Верховном суде. По сравнению с российским законодательством такое положение стало важным шагом вперед в защите прав граждан. Более того, основания для обжалования решений командующего внутренней обороны на практике до принятия закона 1930 года вызывало много вопросов. Принятым законом эти вопросы решались четко и однозначно. В то же время в Законе о чрезвычайном положении не было права обжалования решений главнокомандующего, что можно считать недостатком закона или продолжением принципов, основанных на российском праве.

Существенным отличием от ранее действовавшего российского закона была часть 5 статьи 9 Закона о чрезвычайном положении, согласно которой гражданские лица могли быть подчинены военному суду по решению главнокомандующего или командующего внутренней обороны, даже если они совершили определенное преступление за два дня до объявления чрезвычайного положения. Хотя часть 5 статьи 9 было правом, а не обязанностью главнокомандующего и командующего внутренней обороны и не все преступления автоматически попадали под юрисдикцию военного суда, само существование такого положения допускало серьезное нарушение основных прав и не соответствовало демократическим принципам. Целью двухдневного срока была возможность привлечь к ответственности лиц, совершивших преступление непосредственно перед объявлением чрезвычайного положения. Как в парламенте, так и в юридической литературе в качестве примера была приведена организация восстания: в этом случае организатор восстания должен подчиняться суду в обычном порядке и только участники восстания подчиняются военному суду. Вероятно, что необходимость такой статьи была вызвана попыткой коммунистического переворота 1 декабря 1924 года.

В Законе о чрезвычайном положении были также некоторые небольшие различия по сравнению с приложением к статье 23 ОГУ. Они возникли либо из практических потребностей, либо были связаны с организацией эстонского государства. Например, в Законе о чрезвычайном положении лица, которые уничтожали или повреждали газовое или электрическое оборудование, подлежали военному суду – российское законодательство не предусматривало такого состава. По сравнению с царским периодом введение дополнительной норма были связано с развитием новых технологий и

индустриализацией страны. Приведем еще один пример. В эстонском законодательстве был указан состав преступления: сопротивление часовому оборонительных войск (*kaitsevägi*) или союзу обороны (*kaitseliit*), в российском законе упоминались только военнослужащие (*sõjaväelased*).

По сравнению с приложением к статье 23 ОГУ, Закон о чрезвычайном положении включал запрет на забастовки, предварительную цензуру печатной продукции и конфискацию печатной продукции, право контролировать подозрительную корреспонденцию или другой обмен информацией с помощью средств связи. Запрет на забастовку был принят, чтобы уменьшить и без того напряженную социальную ситуацию в период чрезвычайного положения. Право конфисковать печатную продукцию было принято по практическим соображениям, поскольку в Эстонии были ситуации, когда применялась конфискация периодических изданий, но для этого не было правильной правовой основы. Права контролировать подозрительную корреспонденцию или другой обмен информацией с помощью средств связи в приложении к статье 23 ОГУ не было, потому что российская конституция 1906 года не гарантировала тайну сообщений граждан. В Эстонии тайна сообщений была защищена статьей 14 Конституции. Следовательно, Закон о чрезвычайном положении должен был включать в себя право на ее ограничение. Причина назначения предварительной цензуры, вероятно, также была связана с российской Конституцией 1906 года, которая предусматривала право на самовыражение, но только в пределах, установленных законом. То есть законы Российской империи допускали цензуру. Таким образом, в приложении к статье 23 ОГУ не было предварительной цензуры. В Эстонии свобода слова была предусмотрена в статье 13 Конституции, поэтому необходимо было установить это ограничение отдельно в Законе о чрезвычайном положении.

Некоторые ограничительные меры, предусмотренные в приложении к статье 23 ОГУ, такие как высылка, были исключены из Закона о чрезвычайном положении. Несмотря на то, что высылка как одна из мер, осуществлялась в Эстонской Республике, в Закон о чрезвычайном положении она не вошла. Вполне возможно, что исходили из соображения, что территория Эстонии небольшая и высылка просто нецелесообразна.

Право на отстранение от должности должностных лиц, предусмотренное в статье 10 Закона о чрезвычайном положении, было по своей сути перенято из приложения к статье

23 ОГУ. Отличительной особенностью эстонского закона было право главнокомандующего отстранять чиновников навсегда. Согласно российскому законодательству, отстранение было разрешено только во время военного положения. Также в Эстонии командующий внутренней обороной мог отстранять чиновников, но только до конца действующего срока своих полномочий. Кроме того, в Законе о чрезвычайном положении содержался конкретный список должностных лиц, на которых не распространялось эта мера.

Можно склониться к мнению, что, по сравнению с приложением к статье 23 ОГУ, права главнокомандующего и командующего внутренней обороны на применение ограничительных мер практически не изменились по существу и форме. Статья 17 Закона о чрезвычайном положении, которая позволяла главнокомандующему издавать чрезвычайные приказы в интересах войны или порядка, которые не были предусмотрены Законом о чрезвычайном положении, по существу была такой же, как в приложении к статье 23 ОГУ. Из вышеизложенного следует, что главнокомандующий обладал очень широкими полномочиями, что снижало правовую определенность и могло представлять угрозу для принципа демократии.

Законом о чрезвычайном положении были устранены некоторые недостатки, которые выражались ранее на практике до принятия закона. Особенно существенным являлось право обжалования деятельности начальника внутренней обороны. По мнению автора работы приложение к статье 23 ОГУ и Закон о чрезвычайном положении были схожими. Причем Закон о чрезвычайном положении являлся даже более строгим чем российское законодательство.

Таким образом, в заключение можно сделать вывод, что в Эстонии недемократические законы российского самодержавия явились примером в разработке Закона о чрезвычайном положении Эстонии, принятого в 1930 году. Проблема законопроизводства заключалась в том, что чрезвычайное положение в Эстонии было и оставалось под влиянием полицейского строя Российской империи. Процесс разработки Закона о чрезвычайном положении Эстонии показывает, почему принятый закон не был столь демократичным, несмотря на базовый принцип демократии.

Kasutatud allikad

Kasutatud arhiivimaterjalid

1. Ajutise põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid koos lisadega. 25.04.1919–03.06.1919. RA, ERA.15.2.360.
2. Ajutise põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid. Ära kirjad. 25.04.1919–03.06.1919. RA, ERA.15.2.361.
3. Ajutise Valitsuse koosolekute protokollid. 11.11.1918–31.12.1918. RA, ERA.31.1.9.
4. Asutava Kogu IV istungjärgu protokoll nr. 142. 15.06.1920. RA, ERA.15.2.141.
5. Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra seaduse materjalid (ajutise põhiseaduse komisjoni protokollide ära kirjad, seaduseelnõud, Soome valitsuskord). 25.04.1919–03.06.1919. RA, ERA.15.2.415.
6. Kaitseseisukorra seadus. 17.05.1922–21.08.1923. RA, ERA.80.1.1014.
7. Kaitseseisukorra seadus. 18.10.1928–16.07.1930. RA, ERA.80.4.448.
8. Kaitseseisukorra seaduse eelnõu. 01.02.1922–08.02.1922. RA, ERA.31.3.2537.
9. Kaitseseisukorra seaduse eelnõu. 30.10.1928–04.12.1928. RA, ERA.31.3.2705.
10. Põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid koos lisadega. 13.04.1920–11.05.1920. RA, ERA.15.2.375.
11. Põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid koos lisadega. 22.01.1920–26.03.1920. RA, ERA.15.2.374.
12. Põhiseaduse komisjoni koosolekute protokollid koos lisadega. 24.07.1919–21.12.1919. RA, ERA.15.2.373.
13. Riigikaitse komisjoni koosolekute protokollid (salajased). 23.06.1926–18.03.1929. RA, ERA.80.3.406.
14. Vabariigi Valitsuse otsus sõjaseisukorra maksvuse tähtaja pikendamise kohta. 29.10.1926–26.11.1926. RA, ERA.31.3.3847
15. Üldkomisjoni koosolekute protokollid. 13.03.1922–05.03.1923. RA, ERA.80.1.478.

Publitseeritud dokumendid

16. Asutava Kogu I istungjärk: [23. aprill-5. juuni 1919.a.]: protokollid nr. 1-27. Tallinn, 1919.
17. I Riigikogu: I istungjärk: [4. jaan. - 19. märts 1921]: protokollid nr. 1-18. Tallinn: Riigikogu, 1921.
18. I Riigikogu: VI istungjärk: [25. aprill - 1. juuni 1922]: protokollid nr. 117-130. Tallinn: Riigikogu, 1922.
19. I Riigikogu: VIII istungjärk: [12. sept. - 19. dets. 1922]: protokollid nr. 143-184. Tallinn: Riigikogu, 1922.
20. II Riigikogu: I istungjärk: [7. juuni - 4. aug. 1923]: protokollid nr. 1-20. Tallinn: Riigikogu, 1923.
21. III Riigikogu: III istungjärk: protokollid nr. 35-90: [18. jaan. - 20. mai 1927]. Tallinn: Riigikogu, 1927.
22. III Riigikogu: VIII istungjärk: [15. jaan. - 26. märts 1929]: protokollid nr. 200-241. Tallinn: Riigikogu 1929.
23. Riigikogu IV koosseis: täielikud protokollid: IV istungjärk: 56. koosolekust 6. mail – 84. koosolekuni 12. juulil 1930. Tallinn: Riigikogu, 1930.

Kasutatud kirjandus

24. Ambach, G. Eesti kriminaalõiguse arenguteed. Kolmveerand sajandit esimese kriminaalseadustiku vastuvõtmisest. – Juridica 2004, nr 3, lk 151-160.
25. Andresen, A. jt. Eesti ajalugu V. Pärisorjuse kaotamisest Vabadussõjani. Tartu: Ilmamaa, 2010.
26. Anepaio, T. Kohtunikud, kohtu-uurijad ja prokurörid 1918-1940: biograafiline leksikon. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2017.
27. Angelus, O. Kas kuulub kaitseseisukorra lõpetamine enne tähtaega riigikogu kinnitamisele. – Eesti Politseileht 07.04.1928, nr 14/15, lk 219-221.
28. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. - <http://pohiseadus.ee/> (25.03.2020).

29. Kaasik, P. Kaitseseisukord ja selle rakendamine okupatsioonivõimu teenistusse. – Tarvel, E. (peatoim). Sõja ja rahu vahel. II, Esimene punane aasta. Tallinn: S-Keskus, 2010, lk 187-204.
30. Karlson, F. Sõjakohtu korraldus. Ettekanne III Õigusteadlaste päevadel. – Õigus 1924, nr 3, 58-67.
31. Kenkmann, P. „Universaalne valitsemisvahend“: kaitseseisukord Eesti Vabariigis aastatel 1938–1940. – Tuna 2018, nr 1, lk 20-38.
32. Kliimann, A-T. Administratiivakti teooria. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1932.
33. Kliimann, A-T. Sisekaitse. – Õigus 1935, nr 3, lk 97-117.
34. Köstner, N (toim). Teated ettevõtete tegevusest. – Eesti Majandus: Tööstuse, kaubanduse ja rahanduse ajakiri 15.07.1924, nr. 27.
35. Laine, M. 100 aastat tagasi: üle Pärnu jõe sai vaid Nahksilda pidi. – Pärnu Postimees 23.02.2018, nr 38, lk 4.
36. Leht, A. Sõjaringkonnakohus 10-aastane. – Sõdur 12.12.1928, nr 50, lk 1385-1388.
37. Luts-Sootak, M; Siimets-Gross, H. Eesti õiguse 100 aastat. Tallinn: Post Factum, 2019.
38. Maddison, E. Administratiiv-kohtu kontroll ja kindral-kuberner. – Eesti Politseileht 29.09.1926, nr 39, lk 570-572.
39. Maddison, E. Erakorralisest seisukorrast. I osa. – Eesti Politseileht 19.02.1923, nr 7, lk 93-95.
40. Maddison, E. Erakorralisest seisukorrast. II osa. – Eesti Politseileht 28.02.1923, nr 8/9, lk 106-107.
41. Maddison, E. Erakorralisest seisukorrast. III osa. – Eesti Politseileht 10.03.1923, nr 10/11, lk 133-137.
42. Maddison, E. Kaitseseisukorra kinnitamise korrast. – Eesti Politseileht 5.03.1927, nr 9, lk 129-132.
43. Maddison, E. Kas võib kaevata administratiiv-kohtu korrast kindralkubeneri otsuste, korralduste jne. peale. – Eesti Politseileht 20.02.1926, nr 8, lk 113-115.
44. Maddison, E. Kindral-kubeneri võimu piiridest perioodiliste trükitoodete suhtes sõjaseisukorra maksvuse ajal. – Eesti Politseileht, 16.01.1926, nr 3, lk 33-35.
45. Maddison, E. Riigikohtu kontroll ja sõjaseisukorra seadus. – Eesti Politseileht 15.10.1926, nr 43, lk 633-634.

46. Maddison, E. Sõjaseisukorra küsimus I-ses riigikogus. – Eesti Politseileht 11.12.1926, nr 50, lk 745-747.
47. Maddison, E. Väljasaatmisest ja elamise keelust sõjaseisukorra maksvuse ajal. – Eesti Politseileht 5.01.1926. nr 1, k. 2-4.
48. Maddison, E; Angelus, O. Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920. Übersetzt und mit Erläuterungen und Sachregister. Berlin: Carl Heymanns Verlag, 1928.
49. Pajur, A. Konstantin Päts. Poliitiline biograafia. II osa: riigimees (1917-1956). Tartu: Rahvusarhiiv, 2018.
50. Pajur, A. Kolm murdepunkti Eesti sisepoliitikas 1918-1934. – Tuna 2008, nr 1, lk 6-16.
51. Pihlamägi, M. Eesti industrialiseerimine 1870-1940. Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus, 1999.
52. Pilving, I. Eesti halduskohtumenetluse loomine ja areng enne II maailmasõda. – Juridica 2019, nr 9, lk 657-670.
53. Saarsen, V. Sõjakohtu korraldus. – Sõdur 1930, nr 27/28, lk 814-821.
54. Sedman, M. Karistusseaduste paljususest: Eesti Vabariigi ajalooline kogemus aastatel 1918-1940. – Juridica 2012, nr 3, lk 176-184.
55. Sedman, M. Military Penal Law – not only for Military Personnel: Developments in Estonian Penal Law after the First World War. – Luts-Sootak, M; Osipova, S; Schäfer, F (eds). Einheit und Vielfalt in der Rechtsgeschichte im Ostseeraum - Unity and Plurality in the Legal History of the Baltic Sea Area. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag, 2012, lk 153-273.
56. Sedman, M. Sõjakohtud ja Riigikohtu roll sõjakohtute süsteemis Eesti Vabariigi esimesel perioodil. – Juridica 2019, nr 9, lk 642-654.
57. Tammela, M-L. Kommunistide kohtuprotsessid Eesti Vabariigis 1920. aastate esimesel poolel. Historiograafilisi ja allikaõpetuslikke ääremärkusi. – Tannberg, T (koost.). Eesti ajaloost 19.-20. sajandil. Uurimusi historiograafiast, allikaõpetusest ja institutsioonidest. Eesti Ajalooarhiivi toimetised, köide 19 (26). Tartu: Eesti Ajalooarhiiv, 2012, lk 267-290.
58. Tammela, M-L. Moonakast kodanlaseks, kodanlasest terroristiks: Hans Heidemann ja tema tegevus 1920. aastate alguse Eesti pahempoolses poliitikas. – Ajalooline Ajakiri 2017, nr 4, 403-443.
59. Trakman, K. Kaitseseisukord – Õigus 1930, nr 1, lk 3-16.
60. Trakman, K. Kaitseseisukorra äramuutmise tingimustest. – Õigus 1931, nr 1, lk 29-37.

61. Trakman, K. Sõjakriminaalõigus. Kaitseväe Ühendatud Õppeasutiste kursus. Tallinn: Kaitseväe Ühendatud Õppeasutiste staap, 1930.
62. Truuväli, E-J (koost.). Põhiseaduse teel. Tallinn: Ilprint, 2008.
63. Valge, J. Eesti parlament 1917-1940. Poliitiline ajalugu. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu, 2019.
64. Valge, J. Punased I. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda, 2014
65. Vallikivi, H. Kodanikuõiguste peatükk Eesti 1919. aasta ajutises põhiseaduses. – Ajalooline Ajakiri 2019, nr 3/4, lk 293-330.
66. Võime, L. Eesti piirivalvest 1918-1940. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2007.
67. Биюшкина, Н. Источники Положения «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. – Право. Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского 2010, nr 5 (1), lk 288–293. - [http://www.unn.ru/pages/e-library/vestnik/99999999_West_2010_5\(1\)/44.pdf](http://www.unn.ru/pages/e-library/vestnik/99999999_West_2010_5(1)/44.pdf) (11.03.2020).
68. Козинникова, Е. Исключительное положение как чрезвычайный правовой режим (опыт анализа нормативных актов и работ полицейстов Российской империи конца XIX – начала XX века). – Genesis: исторические исследования 2017, nr 11, lk 87-95. - https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=22543 (11.03.2020).

Õigusaktid

69. Administratiivkohtu kord. – RT, nr 10, 19.02.1919, 23.
70. Administratiiv-kohtukorra muutmise seadus. – RT, nr 16, 26.02.1929, 110.
71. Ajutised administratiivseadused. – RT, nr 1, 27.11.1918.
72. Asutava Kogu poolt 4. juunil 1919. a vastuvõetud Eesti vabariigi valitsemise ajutine kord. – RT, nr 44, art 91, 09.07.1919.
73. Deutsches Reich: "Die Verfassung des Deutschen Reichs" ["Weimarer Reichsverfassung"], 11.08.1919. - <https://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que843.pdf> (19.04.2020).
74. Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RT, 09.08.1920, 113/114, 243.
75. Kaitseisukorra seadus. – RT, 1930, nr 61, 423.
76. Kriminaalseadustik. – RT, nr 56, 20.06.1929.

77. Loi du 3. avril 1878 relative à l'état de siege. - https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=9C92FAB2BC770D1C26E704F287C3DDDE.tplgfr34s_1?cidTexte=JORFTEXT000000877113&dateTexte=18780403 (19.04.2020).
78. Loi du 9. août 1849 sur l'état de siège. - <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006070693> (19.04.2020).
79. Päästekomitee päevakäsk Ajutise Valitsuse loomisest. Päevakäsk nr. 5. – RT, nr 1, 27.11.1918.
80. Riigikaitse sõjaaegse korralduse seadus. – RT, nr 29, 24.03.1938, 235.
81. Riigikogu juhatause teadaanne. – RT, nr 145, 9.12.1924.
82. Riigikogu kodukord. – RT, nr 33, 4.05.1921.
83. Riigikogu poolt 21. detsembril 1928. a. vastuvõetud 651. otsus. - RT, nr 105, 29.12.1928.
84. Vabariigi Valitsuse otsus 1. detsembrist 1924 a. – RT, nr 145, 9.12.1924.
85. Riigikorra kaitse seadus. – RT, nr 29-30, 19.12.1925.
86. Trükiseadus. – RT, nr 43, 24.03.1923.
87. Äratõmbed Vabariigi Valitsuse protokollidest 7. jaan. 1925. a. – RT, nr 9-10; 23.01.1925.
88. Общее Учреждение Губернское. – Свод законов Российской империй, kd 2, 1912. aasta mitteametlik väljaanne. - <http://civil.consultant.ru/reprint/books/172/2.html> (21.03.2020).
89. Высочайше утвержденные Основные Государственные Законы. – Полное собрание законов Российской империи, kd 26, nr 27805, 23.04.1906.
90. Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия, 14.8.1881. – Полное собрание законов Российской империи. Собрание (1881 - 1913), kd 1, nr 350.
91. Указ о временных правилах о поврежденных изданиях. – Полное собрание законов Российской империи, kd 25, nr 26962, 24.11.1905.
92. Устав благочиния и безопасности. – Свод законов Российской империй, kd 16, 1916. aasta väljaanne. - <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/17826-t-14-ustav-blagochiniya-i-bezopasnosti-1916#mode/inspect/page/52/zoom/6> (21.03.2020).
93. Устав военно-судебный. – Свод Военных Постановлений. Книга XXIV, изд. 4. С.-Петербург. 1914.

94. Устав уголовного судопроизводства: (Свод законов т. XVI, ч. 1, изд. 1914. года): со всеми дополнениями и изменениями в России до 28 ноября 1917 года и в Эстонии с 11 ноября 1918 года по 1 июня 1923 года включительно. Tartu, 1923.

Kohtulahendid

95. Riigikohtu administratiiv-osakonna 16. aprilli 1920. aasta otsus nr 31. – 1920. aasta Riigikohtu otsused. „Õiguse“ väljaanne 1921, lk 57.
96. Riigikohtu administratiiv-osakonna 3./27. novembri 1925. aasta otsus nr 53. – 1925. aasta Riigikohtu otsused. „Õiguse“ väljaanne 1925, lk 95-97.
97. Riigikohtu administratiiv-osakonna 13. märtsi/17. aprilli 1926. aasta otsus nr 19. – 1926. aasta Riigikohtu otsused. „Õiguse“ väljaanne 1927, lk 30-32.
98. Riigikohtu administratiiv-osakonna 21. septembri/1. oktoobri 1926. aasta otsus nr 32. – 1926. aasta Riigikohtu otsused. „Õiguse“ väljaanne 1927, lk 50-53.