



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Eesti Vabariigi esimene põhiseadus – 100!

Nr 2

13.02.2020

Ajalugu andis Eestile võimaluse alles 20. sajandil oma riigi aluskord õiguslikult kindlaks määrata. Jüripäeval, 23. aprillil 1919 kokku tulnud Asutava Kogu kõige tähtsamaks ülesandeks oli luua Eesti riigile õiguslik alus – välja töötada ja vastu võtta põhiseadus. Esimese põhiseaduse koostamine nõudis omajagu aega ja jõudis lõpule 15. juunil 1920, mil Asutav Kogu võttis vastu Eesti Vabariigi põhiseaduse.¹ Põhiseaduse ametlik tekst avaldati 9. juuli 1920. aasta Riigi Teatajas ning suuremas osas jõustus seadus 21. detsembril 1920.²

Eelkonstitutsioonilistest aktidest

Asutava Kogu liikmed võrdlesid oma olukorda Ameerika Ühendriikide rajajatega. „Ka meie oleme praegu umbes sama vabalt otsustavas seisukorras. Ka meie, vaba Eesti kodanikud, võime öelda, missugust riigikuju meie tahame, missugune riigivorm on praegu meile vastuvõetav“.³ Oluline on mainida, et põhiseadus ei tekkinud siiski *ex nihilo*.⁴ Juba enne põhiseadust oli vastu võetud väga olulisi riigiõiguslikke akte, mis oma olemuselt täitsid põhiseaduse rolli, määrates kindlaks Eesti riikluse alused. Eelkonstitutsiooniliseks aktiks on kahtlemata 15. novembri 1917. aasta deklaratsioon, millega Maapäev kuulutas enese Eestimaa ainsaks kõrgema võimu esindajaks. Samuti kajastusid 1918. aasta „Manifestis kõigile Eestimaa rahvastele“⁵ põhimõtted, mille järgi tuli riiki juhtida. Manifest on märkimisväärne, sest selles sätestati ka põhiõigused ja vabadused.⁶ Asutava Kogu 4. juunil 1919 vastu võetud Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord määratles Eestit kui iseseisvat, rippumatut ja demokraatlikku vabariiki ning kuulutas kõrgeimaks võimuks rahva. Selle korraga kinnitati ka esialgsed riigipiirid, riigikeeleks kuulutati eesti keel. Lisaks määrati kindlaks valitsusinstituutsioonid ning kord sisaldas ka ulatuslikku põhiõiguste ja vabaduste kataloogi.⁷

Põhiseaduse koostamine Asutavas Kogus

Asutava Kogu 4. juuni 1919. aasta istungil kiideti heaks Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord, mis oli ühtlasi ka alusmaterjaliks tulevasele põhiseadusele. Samal istungil moodustati 15-liikmeline põhiseaduse komisjon, kellele pandi ülesandeks põhiseaduse eelnõu koostamine. Põhiseaduse üldjoonte

¹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2012, lk 16.

² RT, 09.08.1920, 113/114, 243.

³ Tsitaat pärineb K. Einbundilt. Vt H. Kalmo, M. Luts-Sootak. Eesti riik kui kunstiteos. Sirp 06.09.2019.

⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2012, lk 15. Vt ka M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. Eesti õiguse 100 aastat. 2019, lk 9.

⁵ Manifest loeti esimest korda avalikult ette Pärnus 23. veebruaril 1918. Maapäeva koostatud iseseisvusmanifesti kohaselt, kuulutati Eestimaa tema ajaloolistes ja etnograafilistes piirides iseseisvaks demokraatlikuks vabariigiks. Teksti põhiautor oli Juhan Kukk. Vt E. Lees. Juhan Kukk – iseseisvusmõtte sõnastaja. Tallinn 2015, lk 143 jj.

⁶ Manifest sätestas võrdsuse seaduse ja kohtu ees, vähemusrahvuste kultuuriautonomia tunnustamise ning sõna-, trüki-, usu-, koosoleku-, ühinemis- ja streigivabaduse.

⁷ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2012, lk 16.

arutelu tarbeks analüüsiti erinevate riikide riigikorraldust. Põhjalikult peatuti Šveitsi süsteemil.⁸ Asutava Kogu liige Julius Seljamaa rõhutas juba valitsemise ajutise korra koostamise juures, et põhiseaduse väljatöötamisel tuleb arvestada teiste süsteemidega, ent luua tuleb omale kohane süsteem.⁹ Põhjaliku töö ja arutelude tulemusena jõuti demokraatliku, rahvale suuri õigusi andva, omapärase, aga Šveitsi süsteemile lähedase mudelini, mida ilmestasid parlamentarismile omased põhimõtted.¹⁰ Küsimus erinevate riigivõimude lahususest ja omavahelisest tasakaalust oli põhiseaduse koostamise juures keskse tähtsusega. Jüri Uluots pidas vajalikuks toonitada võimude lahususe tähtsust: „Ainult selge võimude lahususe korral võib riigis kindel kord maksta – Asutval Kogul olgu seadusandlik võim, valitsusel valitsusvõim ja kohtul kohtuvõim!“¹¹ Põhiseaduses sätestati võimude lahususe idee §-des 35, 57, 68, ent nagu selle rakendamise praktika näitas, põhiseadus ei taganud piisavalt võimude omavahelist tasakaalu, seda eriti just valitsuse ja parlamendi suhetes.¹² Õigusteadlaste hinnangul võimaldas põhiseadus parlamendil teostada liigset võimu valitsuse üle.¹³ Huvitav on mainida, et komisjonis tekitas vägagi elavat arutelu küsimus põhiseaduse sissejuhatuse ehk preambuli vajalikkusest. Osade liikmete arvates oli põhiseaduse sissejuhatav osa üleliigne, ebamäärane või vormi poolest lausa ebaõnnestunud.¹⁴ Ent leidis ka neid, kes preambuli osas olid hoopis vastupidisel seisukohal. Näiteks Minni Kurs-Olesk rõhutas korduvalt preambuli tähtsust ja seda, et sissejuhatatus annab põhiseadusele teatava soojuse. Minni Kurs-Oleski arvates pidi põhiseaduses midagi niisugust leiduma, mis südant soojendab, sest põhiseadust õpetatakse ja õpitakse ka koolides.¹⁵ Samuti põhjustas vaidlust küsimus põhiõiguste lisamisest otstarbekusest.¹⁶ Põhjaliku töö tulemusena võetigi 15. juunil 1920 Eesti esimene põhiseadus, mis koosnes preambulast ja kümnest peatükist, mis omakorda jagunesid 89 paragrahviks¹⁷ ülekaaluka häälteenamusega vastu. Põhiseaduse koostamise ja rakendamisega jõudsid lõpule ka Asutava Kogu ülesanded. Oma viimase koosoleku pidas Austav Kogu 20. detsembril 1920 ja 4. jaanuaril 1921 tuli kokku Riigikogu esimene koosseis.¹⁸

Põhiseaduse üldiseloostus

1920. aasta põhiseaduse järgi oli Eesti demokraatlik, parlamentaarne, rahvaalgatuse võimalusega riik.¹⁹ Põhiseaduse sisu määras ära tolleaegse Eesti ühiskonna vasakpoolsus, mis kajastus ka Asutava Kogu koosseisus.²⁰ Eesti põhiseadus tugines eelkõige Eestis endas küpsenud uuenduslikele ideedele. Nii käsitles põhiseadus rahvast riigiorganina, rõhutades sellega rahva kui avaliku võimu alge tähtsust. Riigivõimu kõrgeimaks kandjaks oli rahvas, kes teostas riigivõimu hääleõiguslike kodanike kaudu rahvahääletuse, rahvaalgatuse ja Riigikogu valimise teel. Seadusandlikku võimu omavaks rahvaesinduseks oli 100-liikmeline Riigikogu, mis valiti kolmeks aastaks proportsionaalse valimissüsteemi alusel üldistel, ühetaolistel ja otsestest valimistel salajase hääletuse teel. Täitevvõim kuulus valitsusele, valitsuse eesotsas oli riigivanem. Presidendi institutsioon puudus.²¹ Esimest põhiseadust iseloomustab ka ulatusliku põhiõiguste kataloogi olemasolu.²² Õigusteadlaste hinnangul oli

⁸ J. Valge. Eesti parlament 1917-1940. Poliitiline ajalugu. Tallinn 2019, lk 124.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, lk 135.

¹¹ *Ibid.*, lk 125.

¹² K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Juura 1998, lk 16.

¹³ *Ibid.* Põhiseaduse vajakajäämised riigivõimude omavahelise tasakaalu osas tõstatasid üsna varsti pärast põhiseaduse rakendamist küsimuse põhiseaduse muutmise vajalikkusest.

¹⁴ K. Ast. M. Neps. Vt J. Valge. Eesti parlament 1917-1940. Poliitiline ajalugu. Tallinn 2019, lk 138-140.

¹⁵ J. Valge. Eesti parlament 1917-1940. Poliitiline ajalugu. Tallinn 2019, lk 140.

¹⁶ Näiteks Läti 1922. aasta põhiseadusse ei kirjutatud põhiõiguste kataloogi. Vt ka M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. Eesti õiguse 100 aastat. 2009, lk 13.

¹⁷ E. Pärnaste. Põhiseaduse tulek. Kogumik. Tallinn, 2002, lk 26.

¹⁸ A. Pajur. Eesti! Sa seisad lootusriikka tuleviku lävel, kus sa vabalt ja iseseisvalt oma saatust määrata ja juhtida võid. Eesti riikluse alusdokumendid 1917-1920. Tartu 2008, lk 35.

¹⁹ J. Valge. Eesti parlament 1917-1940. Poliitiline ajalugu. Tallinn 2019, lk 151.

²⁰ *Ibid.*, lk 152.

²¹ T. Annus. Riigiõigus, 2001, lk 18.

²² Kõik tähtsamad põhiõigused olid loetletud ka iseseisvusmanifestis ja Eesti Vabariigi valitsemise ajutises korras. Põhiseadus täiendas põhiõiguste kataloogi.

1920. aasta põhiseadus silmatorkavalt liberaalne, demokraatlik ja individualistlik.²³ Hoolimata oma mõningatest puudustest kehastas esimene põhiseadus oma aja vabaduse ja demokraatia ideaale.

Põhiõigused

Kahe maailmasõja vahelisel perioodil ei olnud põhiõiguste sätestamine põhiseadustes mitte küll päris uus asi, aga ka mitte loomulik ja tavaline.²⁴ Ainuüksi põhiõiguste asetus Eesti esimeses põhiseaduses oli omas ajas täiesti erakordne. Näiteks Weimari põhiseaduses oli ulatuslik põhiõiguste kataloog olemas, ent see oli üks viimastest peatükkidest – pärast enam kui sadat artiklit riigi korraldusest ja riigiorganitest.²⁵ Eesti põhiseaduses olid põhiõigused kirjas kohe pärast üldsätteid. Märkimisväärne on see, et 1920. aasta põhiseaduses ei olnud põhiõigused pelgalt poliitiline deklaratsioon, vaid juriidiliselt siduvad normid.²⁶ 1920. aasta põhiseaduse üldisele eesmärgile ja olemusele on iseloomulik ka põhiõigusi sisaldava peatüki pealkiri „Eesti kodanike põhiõigustest“. Peatükk ei sisaldanud õiguste kõrval kohustusi. Ent õiguskirjanduses on selgitatud, et kodanike kohustused riigi ees olid 1920. aastate riigiõigusteooria järgi põhiõigustele automaatselt juurde mõeldavad, sest põhiõigused on kodanikele antud ikkagi selleks, et need riiki seesmiselt kõvendaks. Kui aga põhiõigused peaksid riiklust nõrgendama, siis on riigil lubatud õigused ja vabadused maha suruda, kuna riigi sihiks on üldhuvide teostamine.²⁷

Eesti esimene põhiseadus sätestas üle kahekümne põhiõiguse.²⁸ Näiteks oli tagatud isiku, eluaseme, omandi puutumatus ja kirjavahetuse saladus, kõigi isikute võrdsus seaduse ees, usu- ja südametunnistuse vabadus, mõtete avaldamise vabadus, liikumis- ja elukoha ja elukutse valiku vabadus. Niisamuti oli tagatud streigiõigus ja ühinemisvabadus.²⁹

1920. aasta põhiseaduse põhiõiguste osa on eesrindlik eelkõige vähemuste kaitse osas.³⁰ Näiteks vähemusrahvuste õigused olid põhiseaduses suhteliselt detailselt kirjeldatud ja need olid tagatud põhiseaduse § 21 sätestatud kultuuriautonomia kaudu.³¹ Vähemusrahvustel oli õigus asutada rahvuskultuurilisel ja hoolekande eesmärkidel autonoomseid asutusi. Samuti võis § 22 järgi vähemusrahvuse keel olla asjaajamisekeelena kasutusel nendes kohalikes omavalitsustes, kus vähemusrahvuse esindajad moodustasid rahvastikust enamuse. Põhiseaduse § 23 kohaselt oli vähemusrahvustel õigus pöörduda riigi keskasutuste poole oma emakeeles. Teisisõnu, saksa, vene ja rootsi keele kasutamine oli võimalik ka riigi keskasutustega suhtlemisel. Seega 1920. aasta põhiseadus oli rahvusvahelises mastaabis avangardistlik õigusakt – ükski teine põhiseadus vähemusrahvustele nii ulatuslikke õigusi ei võimaldanud.³²

Kui valitsemissüsteemi ja rahvaalgatuse sätted olid inspireeritud Šveitsist, siis nii 1919. aasta Weimari põhiseadus kui ka Prantsusmaa 1798. aasta „Inimese ja kodaniku õiguste deklaratsioon“ kuulusid

²³ M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. Eesti õiguse 100 aastat. 2019, lk 14.

²⁴ H. Siimets-Gross. Sotsiaalsed ja majanduslikud põhiõigused Eesti põhiseadustes kahe maailmasõja vahel - kaunid sõnad või toimivad normid? Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2007. *Annales Litterarum Societatis Estonicae* 2007, lk 61.

²⁵ H. Kalmo, M. Luts-Sootak. Eesti riik kui kunsti-teos. Sirp 06.09.2019.

²⁶ M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. Eesti õiguse 100 aastat. 2019, lk 13. Samas vt põhiseaduse § 25 osas kriitikat H. Siimets-Gross. Sotsiaalsed ja majanduslikud põhiõigused Eesti põhiseadustes kahe maailmasõja vahel - kaunid sõnad või toimivad normid? Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2007. *Annales Litterarum Societatis Estonicae* 2007, lk 74.

²⁷ Need mõtted on omistatavad N. Maimile, kes oli eestikeelse Tartu Ülikooli õigusteaduskonna esimene dekaan ja ühtlasi ka riigiõiguse professor. Maimi mõtted põhiõiguste piiridest haakuvad ka Saksamaal valitsenud riigiõiguse doktriiniga. Weimari põhiseadus sätestas põhiõiguste kõrval ka kohustused. Vt Eesti õiguse 100 aastat. 2019, lk 13-14.

²⁸ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2012, lk 17.

²⁹ K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Juura 1998, lk 12.

³⁰ H.-J. Uibopuu. Üldised inimõigused Eesti 1920, 1937. ja 1992. aasta põhiseadustes. *Juridica* 5/1997, lk 235-236.

³¹ Põhiseaduses välja toodud vähemusrahvuste õigusi täiendati vähemusrahvuste kultuuriomavalitsuse seadusega 1925. aastal. Vt. K. Rebane. Rahvuse vaba määramine – kas põhiseadusega tagatud kodanikuõigus II maailmasõja eelses Eesti Vabariigis? – *Juridica* 10/2019, lk 723-730.

³² K. Rebane. Rahvuse vaba määramine – kas põhiseadusega tagatud kodanikuõigus II maailmasõja eelses Eesti Vabariigis? – *Juridica* 10/2019, lk 723.

põhiõiguste osas parimate eeskujude hulka.³³ Põhiõiguste kirjapanekul lähtutigi eelkõige inimese ja kodaniku õiguste deklaratsioonist ning deklaratsiooni liberaalset vaimu on märgatavalt tunda ka põhiseaduses. Niisamuti saadi inspiratsiooni Weimari konstitutsioonist kui oma aja kõige demokraatlikumast ja liberaalsemast põhiseadusest.³⁴ Mõned põhiseaduse paragrahvid olid Weimari põhiseaduse vastavate sätete tõlked, mis kohandati Eesti oludesse.³⁵ On välja toodud ka seda, et 1920. a põhiseadus on mõjutatud Nõukogude Venemaa äärmuslikust kollektivismist, mis mõjutas Eesti põhiseadust vastupidises ehk liberaalses suunas.³⁶

Tulles saja aasta tagusest ajast tänapäeva, on hea meel tõdeda, et esimeses põhiseaduses kirjas olevad põhiõigused on ajaproovile vastu pidanud. Põhiõigused on saja aasta jooksul püsinud valdavalt muutumatutena ning leidnud tee ka kehtivasse põhiseadusesse.

Triinu Põdramägi

nõunik

triinu.podramagi@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2012.

T. Annus. Riigiõigus. Tallinn, 2001.

H. Kalmo, M. Luts-Sootak. Eesti riik kui kunstiteos. Sirp 06.09.2019.

E. Lees. Juhan Kukk – iseseisvusemõtte sõnastaja. Tallinn, 2015.

M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. Eesti õiguse 100 aastat. 2019.

K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn, Juura 1998.

A. Pajur. Eesti! Sa seisad lootusrikka tuleviku lävel, kus sa vabalt ja iseseisvalt oma saatust määrata ja juhtida võid. Eesti riikluse alusdokumendid 1917-1920. Tartu 2008.

E. Pärnaste. Põhiseaduse tulek. Kogumik. Tallinn, 2002.

K. Rebane. Rahvuse vaba määramine – kas põhiseadusega tagatud kodanikuõigus II maailmasõja eelses Eesti Vabariigis? Juridica 10/2019.

H. Siimets-Gross. Sotsiaalsed ja majanduslikud põhiõigused Eesti põhiseadustes kahe maailmasõja vahel – kaunid sõnad või toimivad normid? Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2007. *Annales Litterarum Societatis Estonicae* 2007.

H.-J. Uibopuu. Üldised inimõigused Eesti 1920, 1937. ja 1992. aasta põhiseadustes. Juridica 5/1997.

J. Valge. Eesti parlament 1917-1940. Poliitiline ajalugu. Tallinn, 2019.

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab parlamendiliikmeid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev teemaleht on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema töö sisu üle ja kommentaarid on teretulnud.

³³ H. Siimets-Gross. Sotsiaalsed ja majanduslikud põhiõigused Eesti põhiseadustes kahe maailmasõja vahel - kaunid sõnad või toimivad normid? Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2007. *Annales Litterarum Societatis Estonicae* 2007, lk 64.

³⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2012, lk 12.

³⁵ J. Valge. Eesti parlament 1917-1940. Poliitiline ajalugu. Tallinn 2019, lk 152.

³⁶ H. Siimets-Gross. Sotsiaalsed ja majanduslikud põhiõigused Eesti põhiseadustes kahe maailmasõja vahel - kaunid sõnad või toimivad normid? Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2007. *Annales Litterarum Societatis Estonicae* 2007, lk 64.