

KODANIKUÕIGUSTE PEATÜKK EESTI 1919. AASTA AJUTISES PÕHISEADUSES

Hannes Vallikivi

Asutavas Kogus 4. juunil 1919 vastu võetud valitsemise ajutist korda¹ nimetatakse Maanõukogu novembriotsuse² ja iseseisvusmanifesti³ kõrval üheks Eesti eelpõhiseadustest.⁴ Loetletud aktides sõnastati vastavalt ajalooliste võimaluste arengule eestlaste omariikluse ja riigikorralduse aluspõhimõtted. Sisu ja kahel esimesel ka vastuvõtmise ajastus tõstavad need dokumendid õiguskorras muudest õigusaktidest kõrgemale. Revolutsiooni keerises sündinud noore riigi juhid andsid poliitilisi lubadusi võimalikult paljudele ühiskonnakihtidele ja gruppidele. Sel põhjusel rõhutati iseseisvusmanifestis ja samuti Ajutise Valitsuse 16. novembri 1918. aasta deklaratsioonis õiguskorra kindlustamise kohta⁵ mitmete inimõiguste, sh poliitiliste, sotsiaalsete ja vähemuste õiguste kindlustamise vajadust.⁶ Selles valguses on huvitav, et menetluse käigus “valitsemise ajutiseks korraks” ümber nimetatud Eesti ajutise põhiseaduse esimeses eelnõus kodanikuõiguste peatükk üldse puudus.

1919. aasta aprillikuu alguses valitud Asutav Kogu tuli kokku 23. aprillil. Käis Vabadussõda ja kuigi Punaarmee oli Eesti pinnalt välja tõrjutud, olid Asutava Kogu esimesed töönädalad ja kuud ärevad. Aprilli lõpus ja mai alguses käisid ägedad kaitselahingud lõunarindel, kohati ka sügaval Eesti territooriumil; 25. aprilli pommirünnakus Narvale hävis terve Joaoru asum. Asutava Kogu saadikutel lasus vastutusrikas ülesanne panna võimalikult kiiresti alus tsiviilühiskonna ülesehitamisele, kehtestada riigi põhikord ja hoida maareformi väljatöötamisega nii sõjaväe kui ka elanikkonna moraali.

¹ “Asutava Kogu poolt 4. juunil 1919. a vastuvõetud Eesti vabariigi valitsemise ajutine kord”, *Riigi Teataja*, nr 44, art 91, 09.07.1919, 345–347.

² “Maanõukogu otsus kõrgemast võimust, 15./28.11.1917”, *Riigi Teataja*, nr 1, 27.11.1918, 2.

³ “Manifest kõigile Eestimaa rahvastele, 24.02.1918”, *Riigi Teataja*, nr 1, 27.11.1918, 1–2.

⁴ Artur-Tõeleid Kliimann, “Eesti iseseisvuse areng”, *Õigus*, 2 (1935), 49–75; Jüri Uluots, “Eesti Vabariigi konstitutsioonilised aktid”, *Põhiseadus ja Rahvuskogu* (Tallinn: Rahvuskogu, 1937), 15–28.

⁵ “Eesti Vabariigi kodanikkudele, 16.11.1918”, *Riigi Teataja*, nr 1, 27.11.1918, 3–4.

⁶ Vt ka Ago Pajur, “Eesti ülevõtmine Saksa okupatsioonivõimudelt novembris 1918”, *Ajalooline Ajakiri*, 2/3 (2018), 97–143 (113).

Eesti Vabariigi esimeses parlamendis olid tugevas ülekaalus Eesti oma-riiklust pooldavad vasakpoolsed erakonnad, sotsiaaldemokraadid (41 kohta 120-st) ning tööerakond (30 kohta). Neist vasakul olid sotsialistid-revolutsionäärid ehk esseerid seitsme kohaga. Seega oli vasakpoolsetel kokku 65% saadikukohtadest. Tsentristlikest ja parempoolsetest erakondadest suurim oli Jaan Tõnissoni juhitud Rahvaerakond 25 kohaga. Ajutise Valitsuse peaministri Konstantin Pätsi Maaliit sai vaid kaheksa kohta. Veel olid esindatud Kristlik Rahvaerakond viie, saksa erakond kolme ning vene erakond ühe saadikuga.

Kuna valitsemise ajutine kord kehtis vaid poolteist aastat, pole selle seaduse saamisluugu ega õiguslikku ja poliitilist mõju põhjalikult uuritud. Ajaloolaste ja õigusteadlaste kirjutistes leiab valitsemise ajutine kord konstitutsiooniliste aktide reas lihtsalt mainimist ja mõnel juhul põgusat refereerimist.⁷ Eduard Laaman käsitles põhjalikumalt sotsiaalse kaitse ja rahvahariduse sätete kujunemist ajutises põhiseaduses ning nende põhimõtete arengut 1920. ja 1937. aasta põhiseadustes.⁸ Edgar Talvik analüüsis 1936. aastal kirjutatud konkursitöös valitsemise ajutise korra kehtestamisprotseduuri õiguspärasust,⁹ kuid ei puudutanud seaduse sisu. Artur Mägi

⁷ Nt Eduard Berendts, "Die Verfassungsentwicklung Estlands", *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Band XII (Tübingen: Mohr, 1924), 191–202 (193); Stephan Csekey, "Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918–1928", *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Band XVI (Tübingen: Mohr, 1928), 168–213 (171); Stephan Csekey, "Eesti põhiseaduse ajalooline tekkimine ning põhimõtted", *Eesti Politseileht*, nr 42, 20.10.1928, 617–621 (618); Theodor Korsakoff, *La constitution de la République d'Esthonie. Extrait de la "Revue de Droit Public" Anul III, No 3–4* (Bucuresti, 1928), 5–6; Kliimann, "Eesti iseseisvuse areng", 62–63; Uluots, "Eesti Vabariigi konstitutsioonilised aktid", 22–23; Artur Mägi, *Über die Verfassungsentwicklung in der Republik Estland* (Stockholm: Eesti Teaduslik Selts Rootsisis, 1949), 225–239 (226–227); Mati Graf, *Eesti Rahvusriik* (Tallinn: s.n., 1993), 309–310; Ago Pajur, "Riikluse rajamine", *Eesti ajalugu VI* (Tartu: Õpetatud Eesti Selts, 2005), 47–64 (50); Hesi Siimets-Gross, "Sotsiaalsed ja majanduslikud põhiõigused Eesti põhiseadustes kahe maailmasõja vahel – kaunid sõnad või toimivad normid", *Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2007* (Tartu: Õpetatud Eesti Selts, 2008), 61–86 (63–64); Hesi Siimets-Gross, Marelle Leppik, "Estonia: First Landmarks of Fundamental Rights", *First Fundamental Rights Documents in Europe: Commemorating 800 Years of Magna Carta*, ed. by M. Suksi et al. (Cambridge: Intersentia, 2015), 295–308 (303); Raul Narits jt, "Sissejuhatus", *Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne*, 4., parandatud ja täiendatud väljaanne (Tallinn: Juura, 2017), 17–32 (18–19); Madis Ernits, "II peatükk. Põhiõigused, vabadused ja kohustused. Sissejuhatus", *Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne*, 4., parandatud ja täiendatud väljaanne (Tallinn: Juura, 2017), 95–119 (95–96).

⁸ Eduard Laaman, "Isik ja riik Eesti põhiseadustes", *Õigus*, 3 (1937), 97–120 (104–111); Eduard Laaman, "Solidarism ja selle rakendamine meie põhiseadustes", *Õigus*, 9 (1938), 406–425 (417–421).

⁹ Edgar Talvik, *Legaalsuse põhimõte Eesti Vabariigi põhiseaduse tekkimises, muutmistes ja muutmiskavades* (Tartu: Tartu Ülikool, 1991), 27–29.

paguluses avaldatud monograafias käsitletakse üksnes valitsemissüsteemi kujunemist ajutises põhiseaduses.¹⁰ Kõige põhjalikum valitsemise ajutise korra käsitus sisaldub hiljuti Jaak Valge sulest ilmunud Eesti parlamendi ajaloos. Valge keskendub samuti võimuorganite tasakaalule ja puudutab kodanikuõiguste üle peetud vaidlusi pigem möödaminnes.¹¹ Asutava Kogu esimees August Rei pühendab oma mälestustes ajutisele põhiseadusele napi lõigu ja peatub pikemalt maareformil kui toonasel poliitilisel peateemal.¹² Õigusteadlased Hent Kalmo ja Marju Luts-Sootak meenutasid valitsemise ajutise korra sajanda aastapäeva puhul selle õigusakti põhiõiguste osa uni-kaalsust, kuid tegemist on vaid lühikese ajaleheartikliga.¹³

Valitsemise ajutine kord (siin artiklis nimetatud ka algse pealkirja ja sisulise olemuse tõttu ajutiseks põhiseaduseks) oli Eesti Vabariigi üks esimesi parlamentaarsete vaidluste tulemusel sündinud seadusandlikke akte. Selle eelnõu arutati intensiivselt nii ajutise põhiseaduse komisjonis kui ka Asutava Kogu plenaaristungil, mõlemal pool kolmel lugemisel. Varasemad sarnase menetluse läbinud õigusaktid olid vaid Maanõukogus 1918. aasta novembris vastu võetud Asutava Kogu valimise seadus¹⁴, otsused Ajutise Valitsuse võimupiiridest¹⁵ ja kodakondsuse määrus¹⁶ ning Asutavas Kogus 1919. aasta maikuu vastu võetud amnestiaseadus¹⁷ ja määrused mõisa tööliste ja ametnikkude teenistuslepingute kohta¹⁸. Ülejäänud seadusandlik tegevus oli Ajutise Valitsuse ja valitsusasutuste käes. Eri poliitilisi jõude kaasav põhjalik menetlus andis parlamendiseadustele kõrge legitimiisuse ja ajutine põhiseadus kindlustas Eesti õiguskorda. Valitsemise ajutist korda ja selle järel välja töötatud 1920. aasta põhiseadust on

¹⁰ Artur Mägi, *Das Staatsleben Estlands während seiner Selbständigkeit. I, Das Regierungssystem* (Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1967), 52 jj.

¹¹ Jaak Valge, *Eesti parlament 1917–1940. Poliitiline ajalugu* (Tallinn: Riigikogu kantsleli, 2019), 123–130.

¹² August Rei, *Mälestusi tormiselt teelt* (1961) (Tallinn: Eesti Päevaleht, 2010), 315 *passim*.

¹³ Hent Kalmo, Marju Luts-Sootak, "Eesti riik kui kunstiteos", *Sirp*, nr 35, 06.09.2019, 12.

¹⁴ "Eesti Asutava Kogu valimisseadus, 24.11.1918", *Riigi Teataja*, nr 2, 28.11.1918, 1–4 ja nr 3, 30.11.1918, 1–6.

¹⁵ "Ajutise Valitsuse võimupiiridest, 24.11.1918", *Riigi Teataja*, nr 3, 30.11.1918, 9; "Maanõukogu otsus Ajutise Valitsuse võimupiiridest, 27.11.1918", *Riigi Teataja*, nr 4, 04.12.1918, 4–5.

¹⁶ "Maanõukogu määrus Eesti demokraatliku vabariigi kodakondsuse kohta 26.11.1918", *Riigi Teataja*, nr 4, 04.12.1918, 5.

¹⁷ "Asutava Kogu poolt 3. mail 1919. a vastuvõetud seadus", *Riigi Teataja*, nr 30–31, art 74, 21.05.1919, 233–234.

¹⁸ "Asutava Kogu poolt 24. mail 1919. a vastuvõetud määrused mõisa tööliste ja ametnikkude teenistuslepingute kohta", *Riigi Teataja*, nr 35, art 85, 04.06.1919, 273.

peetud kõrge kvaliteediga konstitutsiooniliseks õigusloomeks ja euroopalike väärtuste kandjateks.¹⁹

Artiklis antakse ülevaade ajutise põhiseaduse eelnõu tekkest ja menetlusest Asutava Kogu põhiseaduskomisjonis ja plenaaristungil. Seejärel uuritakse algsest eelnõust puudunud kodanikuõiguste deklaratsiooni ja selle üksikute sätete kujunemist ning deklaratsiooni autorite arvamust deklaratsiooni õigusliku tähenduse kohta. Viimases osas uuritakse deklaratsiooni sätete võimalikke mõjutajaid teiste riikide riigiõiguses.

Artiklis on kasutatud peamiselt Asutava Kogu täiskogu stenogramme ning ajutise põhiseaduse komisjoni protokolle ja muid töömaterjale. Viimased asuvad Rahvusrhiivis (RA) Asutava Kogu fondis (f 15) ja on ka digiteerituna kättesaadavad. Täiskogu tööd kajastati üsna täpselt ajalehtedes (Maaliit, Postimees, Päevaleht, Sotsialdemokraat, Vaba Maa, Võitlus jm), kuid trükis avaldatud stenogrammidele täiendavat teavet reportaažidest ei leia. Ajutise põhiseaduse valmimise kohta ilmus vaid mõni üksik ülevaateartikkel.²⁰ Komisjoni tegevust ajakirjanduses ei käsitletud. Põhjuseks võis olla, et just ajutise põhiseaduse komisjoni tegutsemise ajal oli ajakirjanduse tegevus tugevalt häiritud. Tallinna trükitoõliste streigi tõttu ei ilmunud 1919. aasta mai esimestel nädalatel ükski Tallinna ajaleht. Nimeetatud allikatele lisaks on kasutatud mõningaid koguteoses “Põhiseadus ja Rahvuskogu” ja ajakirjas Õigus ilmunud Eduard Laamani ja Jüri Uluotsa kirjutisi ning muid õigusteadlaste ja ajaloolaste artikleid. Ajutise põhiseaduse sätete eeskujude otsimisel on tuginetud trükis või internetis avaldatud välisriikide ja Venemaa põhiseaduste ja muude õigusaktide tekstidele.

Ettevalmistused

Asutava Kogu peamiste ülesannetena nähti Eesti riigikorra väljatöötamist ja põhiseaduse kehtestamist, maaküsimuse otsustamist ning rahvusvähemuste õiguste kindlaksmääramist.²¹ Asutava Kogu esimees August Rei loetles avakõnes Asutava Kogu ülesannetena Eesti riigikorra kindlaksmääramist ning õigusliku korra ja kodanikuvabaduste maksmapanekut.²²

¹⁹ Graf, *Eesti Rahvusriik*, 314.

²⁰ Peeter Ruubel, “Eesti Vabariigi ajutine põhiseadus”, *Vaba Maa*, nr 95, 28.04.1919, 2; Peeter Ruubel, “Eesti Vabariigi ajutine põhiseadus”, *Vaba Maa*, nr 96, 29.04.1919, 2; “Eesti Vabariigi põhiseadusest”, *Päevaleht*, nr 108, 28.05.1919, 2.

²¹ “Manifest kõigile Eestimaa rahvastele, 24.02.1918”; “Eesti Vabariigi kodanikkudele, 16.11.1918”.

²² Asutava Kogu 1. istungjärk: protokollid nr 1–27 (Tallinn: s.n., 1919), protokoll nr 1, 23.04.1919, vg 5–12.

Asutava Kogu tööd ette valmistades võttis riigi poliitiline juhtkond 1919. aasta kevadel nõuks, et veel enne pärispõhiseaduse väljatöötamist tuleb ära määrata Eesti valitsemise ajutine kord. Ajutine Valitsus, mille istungil osalesid Maanõukogu vanematekogu liikmed Kaarel Parts, Jüri Parik, Julius Reintam, Hugo Raudsepp ja Julius Seljamaa, otsustas moodustada õigus-teadusliku komisjoni, mille ülesandeks oli koostada (i) Asutava Kogu kokkutsumisest põhiseaduse jõustumiseni valitsemise ajutise korra eelnõu ning (ii) põhiseaduse eelnõu. Komisjoni kokkuseadmine jäeti Maanõukogu esimehe, rahvaerakondlase Kaarel Partsi hooleks.²³ Parts kaasas sellesse nn eelkomisjoni ühe juristist esindaja igast Asutava Kogu valimistel kandideerivast suuremast nimekirjast.²⁴ Eelkomisjoni kuulusid maaliitlane Jüri Uluots, sotsiaaldemokraat Anton Palvadre, tööerakondlane Peeter Ruubel, rahvaerakondlane Nikolai Maim, kristlik rahvaerakondlane Voldeemar Linnamägi, sakslased Valter Petzold ja hiljem Hermann Koch ning venelane Aleksei Sorokin. Kutsuti ka sotsialistid-revolutsionäärid, kes aga oma esindajat ei saanud. Eelkomisjoni juhtis Parts.²⁵

Eelkomisjon asus ajutise põhiseaduse eelnõu kallal tööle 27. märtsil 1919. Töö aluseks võeti Jüri Uluotsa koostatud eelnõu kavand.²⁶ Kahjuks pole see alusdokument ega ka muud komisjoni töömaterjalid säilinud. Eelkomisjoni istungeid Uluotsa kinnitusel protokolliti,²⁷ kuid protokolle ei leidu ei Maanõukogu ega Asutava Kogu arhiivifondides. Seetõttu pole täpsemalt teada, milliseid vaidlusi eelnõu üle eelkomisjonis peeti. Asutava Kogu kokkutuleku ajaks sai eelkomisjon valmis ajutise põhiseaduse eelnõu.²⁸ Pärispõhiseaduse eelnõu väljatöötamiseni eelkomisjon ei jõudnud.²⁹

Ajutise põhiseaduse komisjoni moodustamine

Asutava Kogu teisel tööpäeval, 24. aprillil 1919, hakati arutama vajadust koostada ajutine põhiseadus. Asutava Kogu liikmetele oli välja jagatud eelkomisjonis sündinud eelnõu. Kuigi konservatiivsemad poliitikud,

²³ Rahvusarhiiv (edaspidi RA), ERA.31.1.12, l. 6o: Ajutise Valitsuse koosoleku protokoll nr 40, 12.03.1919.

²⁴ Uluots, "Eesti Vabariigi konstitutsioonilised aktid", 21.

²⁵ Asutava Kogu 1. istungjärk. Lisad, vg 4; Anton Palvadre, "Konstitutsiooni-komisjonist", *Sotsiaaldemokraat*, nr 88, 17.04.1919, 2.

²⁶ Graf, *Eesti Rahvusriik*, 308; Palvadre, "Konstitutsiooni-komisjonist", 2.

²⁷ Uluots, "Eesti Vabariigi konstitutsioonilised aktid", 21. Eelkomisjonis toimunud arutelusid on põgusalt kajastatud: Laaman, "Isik ja riik Eesti põhiseadustes", 104–105.

²⁸ Asutava Kogu 1. istungjärk. Lisad, vg 4–9: lisa nr 3 (Eesti vabariigi ajutise põhiseaduse eelnõu).

²⁹ Uluots, "Eesti Vabariigi konstitutsioonilised aktid", 21.

rahvaerakondlased Kaarel Parts ja Jaan Tõnisson ning maaliitlane Jüri Uluots, soovitasid aja kokkukohi huvides valida kohe komisjon ja teha sellele ülesandeks eelkomisjoni eelnõu mõne päeva jooksul läbi vaadata, nõudsid sotsiaaldemokraadid, tööerakondlased ja sotsialistid-revolutsionäärid sisulist arutelu riigikorra aluspõhimõtete ja ajutise põhiseaduse üle. Enamuse otsusel (68 poolt, 34 vastu) avati läbirääkimised.³⁰ Erakonnad mõistsid, et ajutine põhiseadus hakkab mõjutama ka pärispõhiseaduse tonaalsust ja küllap soovisid kasutada võimalust enne sisulise töö algust rõhutada omi poliitilisi seisukohti ning eelnõu arvustada. Jaan Tõnisson taunis vasakerakondade soovi ajutise põhiseaduse arvel poliitikat teha veel enne, kui sisuliselt läbikaalutud eelnõu nende ees, kuid kommenteeris ka ise eelnõu sisuliselt (kritiseeris põhiliselt Šveitsi eeskujul eelnõusse võetud valitsuse tähtsajalisust).³¹

Arutelude lõpuks otsustati valida 15-liikmeline ajutise põhiseaduse komisjon (üks esindaja Asutava Kogu iga kaheksa liikme kohta, et esindatud oleks võimalikult palju fraktsioone). Komisjoni liikmeteks valiti sotsiaaldemokraadid õpetaja Emma Asson, advokaat ja ajakirjanik Johan Jans, naisliikumise eestvedaja Minni Kurs-Olesk, rahandustegelane ja riigikontrolör Aleksander Oinas ning õpetaja Jaan Vain, tööerakondlased ajakirjandustegelane Ado Anderkopp ja advokaadid Tõnis Kalbus, Lui Olesk ja Viktor Tomberg, rahvaerakondlased advokaat ja välisminister Jaan Poska, Postimehe peatoimetaja Jaan Tõnisson ja koolijuht Jakob Westholm, kristlik rahvaerakondlane koolijuht Nikolai Kann, sotsialist-revolutsionäär Hans Kruus ning maaliitlane õigusteadlane Jüri Uluots.³² Esinduseta jäid vaid sakslaste ja venelaste saadikud.

Komisjoni koosseisus toimus hiljem ainult üks muudatus. Maikuu keskel valis Asutav Kogu komisjonist taandunud Jaan Tõnissoni asemele Kaarel Partsi.³³ Samal ajal ametisse astunud uues, Otto Strandmani juhitud valitsuses välisministrina jätkanud Jaan Poska ja siseministrina tööl asunud Aleksander Oinas jäid komisjoni tegevusest kõrvale, kuid tagasi ei astunud ja uusi liikmeid nende asemele ei valitud.

³⁰ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 2, 24.04.1919, vg 32–35, 45–46.

³¹ *Ibid.*, vg 45–51. Vt ka Valge, *Eesti parlament 1917–1940*, 124.

³² Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 2, 24.04.1919, vg 68; RA, ERA.15.2.361, l. 3p: komisjoni protokoll nr 1, 25.04.1919

³³ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 12, 12.05.1919, vg 457–458.

Ajutise põhiseaduse eelnõu menetlemine

Komisjon pidas kokku 20 koosolekut. Esimesel koosolekul valiti komisjoni esimeheks Jaan Tõnisson, aseesimeheks Tõnis Kalbus, sekretäriks Emma Asson ja abisekretäriks Ado Anderkopp.³⁴ Tõnissoni taandumise järel valiti uueks esimeheks Tõnis Kalbus ning aseesimeheks Lui Olesk.³⁵ Koosolekuid protokollis põhiliselt Emma Asson, vaid paaril korral asendas teda Ado Anderkopp. Esimeste koosolekute protokollid olid detailsemad, kuid alates 10. koosolekust 8. mail otsustati Lui Oleski ettepanekul aja kokkuvõtte huvides protokollida vaid osalejate nimed, ettepanekud ja otsused.³⁶

Koosolekute osavõtt muutus aegamööda loiumaks. Kõigil koosolekutel osalenud Assoni kõrval olid aktiivsemad osalejad Minni Kurs-Olesk, Lui Olesk, Kaarel Parts, Jakob Westholm ja Jüri Uluots. Kõige harvem osalesid koosolekutel lisaks Poskale ja Oinasele Viktor Tomberg, Johan Jans ja Hans Kruus. Kohalkäimise järgi ei saa siiski saadikute sisulist panust ajutise põhiseaduse loomisse hinnata. Näiteks Jans ja Kruus osalesid aktiivselt kodanikuõiguste peatüki aruteludes. Koosolekutel osales ka mitteliikmeid, protokollitud on Konstantin Pätsi, Villem Ernitsa, Aleksei Sorokini, Otto Strandmani ja Hans Pöhli osavõtt mõnest koosolekust.³⁷ Komisjoni esimees Kalbus seletas hiljem Asutava Kogu istungil, et koosolekud olid avalikud ja igaüks võinuks osaleda.³⁸

Komisjoni esimesel koosolekul arutati töökorraldust, ajutise põhiseaduse aluspõhimõtteid ja struktuuri ning otsustati võtta töö aluseks Maanõukogu eelkomisjoni eelnõu.³⁹ Sarnaselt Asutava Kogu täiskogu esialgsele töökorrale⁴⁰ arutas ka komisjon ajutise põhiseaduse eelnõu kolmel lugemisel, iga kord paragrahv haaval. Eelnõu arutati esimesel lugemisel esimesest koosolekust 8. maini 1919 kokku kümnel korral. Neljal koosolekul 12.–15. mail arutati eelnõu teisel lugemisel ning 17.–18. mai koosolekutel kolmandal lugemisel. Juba esimese lugemise järel paljundati eelnõu 200 eksemplaris⁴¹ ning tõenäoliselt saadeti tutvumiseks Asutava Kogu liikmetele ja valitsusasutustele.

³⁴ RA, ERA.15.2.361, l. 2: komisjoni protokoll nr 1, 25.04.1919.

³⁵ RA, ERA.15.2.361, l. 23: komisjoni protokoll nr 12, 13.05.1919.

³⁶ RA, ERA.15.2.361, l. 21: komisjoni protokoll nr 10, 08.05.1919.

³⁷ RA, ERA.15.2.361, l. 2–3p, 18–20p ja 31: komisjoni protokollid nr 1, 25.04.1919, nr 8, 06.05.1919, nr 9, 07.05.1919, ja nr 18, 30.05.1919.

³⁸ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 18, 27.05.1919, vg 706.

³⁹ RA, ERA.15.2.361, l. 2–3p: komisjoni protokoll nr 1, 25.04.1919.

⁴⁰ Vt Valge, *Eesti parlament 1917–1940*, 120–121.

⁴¹ RA, ERA.15.2.361, l. 21p: Komisjoni protokoll nr 10, 08.05.1919.

Asutava Kogu täiskogu hakkas eelnõu menetlema 21. mail 1919. Esmalt kuulati ära komisjoni esimehe Tõnis Kalbuse tutvustav ettekanne ja seejärel avati läbirääkimised.⁴² Läbirääkimistel võtsid sõna peaaegu kõigi erakondade esindajad (sotsiaaldemokraadid Karl Ast, Johan Jans ja Jaan Vain, tööerakondlased Julius Seljamaa ja Lui Olesk, rahvaerakondlased Jaan Tõnisson ja Karl Einbund, maaliitlased Konstantin Päts ja Jüri Uluots ning kristlikud rahvaerakondlased Jaan Lattik ja Hans Pöhl). Enamik neist puudutas ka kodanikuõiguste teemat.⁴³ Läbirääkimistele järgnes eelnõu esimene lugemine. Kodanikuõiguste peatükki käsitleti täiskogus 27. mai 1919 koosolekul.⁴⁴

Komisjon tuli veel mõned korrad kokku. Enne esimese lugemise lõppu täiskogus arutas komisjon suures saalis lahtiseks jäänud sätteid (ükski neist ei puudutanud kodanikuõiguste deklaratsiooni).⁴⁵ Komisjon esitas oma täiendavad seisukohad täiskogule ja eelnõu esimene lugemine jõudis lõpule 31. mail 1919.⁴⁶

Teine lugemine täiskogu ees toimus 2.–3. juunil.⁴⁷ Vahetult enne kolmandat lugemist 4. juunil tuli komisjon viimast korda kokku arutama teisel lugemisel eelnõus tehtud muudatusi. Muu hulgas kujundas komisjon arvamuse sotsiaalse kaitse sätte muudatuse kohta.⁴⁸

Eelnõu võeti vastu kolmandal lugemisel 4. juunil 1919 ja see jõustus avaldamisega Riigi Teatajas 9. juulil 1919.⁴⁹ Asutav Kogu ja ajutise põhiseaduse komisjon töötasid eelnõu kallal väga intensiivselt ja on imekspandav, et eelnõu avaldamine venis üle kuu aja. Jüri Uluotsa pärimise peale seletas põhiseaduskomisjoni esimees Julius Seljamaa, et pühade pärast ei ole redaktsioonikomisjon saanud seadust lõplikult läbi vaadata, kuid lubas, et seadus ilmub lähapäevil Riigi Teatajas.⁵⁰ Ometi võttis avaldamine veel ligi kaks nädalat. Päevalehtede vahendusel jõudis seaduse redigeerimata tekst kodanikeni siiski juba juuni alguses.⁵¹

⁴² Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 14, vg 519–525.

⁴³ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokollid nr 14, 21.05.1919, vg 525–537, nr 15, 22.05.1919, vg 542–586, ja nr 16, 23.05.1919, vg 625–637.

⁴⁴ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 18, 27.05.1919, vg 685–752.

⁴⁵ RA, ERA.15.2.361, l. 30–32: komisjoni protokollid nr 17, 30.05.1919, nr 18, 30.05.1919, ja nr 19, 31.05.1919.

⁴⁶ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 21, 31.05.1919, vg 813–824.

⁴⁷ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokollid nr 22, 02.06.1919, vg 833–898, ja nr 23, 03.06.1919, vg 901–919.

⁴⁸ RA, ERA.15.2.361, l. 33: komisjoni protokoll nr 20, kuupäevata.

⁴⁹ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 24, 03.06.1919, vg 981–1012.

⁵⁰ RA, ERA.15.2.372, l. 11: põhiseaduskomisjoni protokoll nr 4, 25.06.1919.

⁵¹ Nt *Päevaleht*, 07.06.1919, nr 116, 5; *Postimees*, 07.06.1919, nr 116, 5; *Sakala*, 11.06.1919, nr 57, 2.

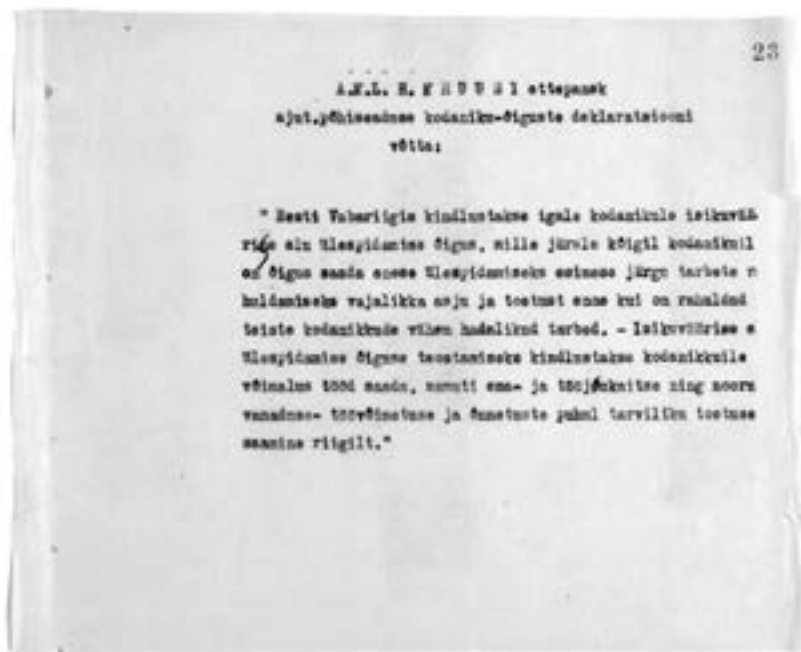
Kodanikuõiguste deklaratsiooni sünd

Asutavas Kogus enne komisjoni moodustamist toimunud läbirääkimistel sai eelkomisjoni eelnõu teravat kriitikat selle pärast, et ei puudutatud kodanike põhiõigusi. Sotsiaaldemokraat Johan Jans nimetas eelnõu koguni mustasajaliseks dokumendiks ja istungi juhataja kutsus teda selle eest korrale. Jans seletas, et Vene keisririigi seadused kaitsesid eraomanikest vähe- must ja jätsid kaitseta suuremate rahvahulkade jaoks tähtsad väärtused nagu isikupuutumatus ning mõtte- ja sõnavabadus. Sarnast asja ei tohtinud juhtuda Eesti Vabariigis ja Asutav Kogu pidi Jansi meelest komisjonile ülesandeks tegema kodanikuvabaduste lisamise eelnõusse.⁵² Karl Ast kandis ette sotsiaaldemokraatide fraktsiooni ootused Asutava Kogu tegevusele ja kavandatavale põhiseadusele: (i) tootmisvahendite võtmine riigi kontrolli alla (sh üldkasulike ettevõtete riigistamine, vabrikutööstuse allutamine riiklikule ja töötajate esindajate kontrollile, mõisamaade tasuta sundvõõrandamine ja andmine maaharijate kasutusse jne), (ii) isikuvabaduse garanteerimine (sh sõjaväljakohtute tegevuse keelamine väljaspool sõjategevuse piirkonda, eeluurimiseks kinnipeetute vabastamine, kui neile pole esitatud süüdistust, ning sõja- ja sõjaväljakohtute poolt süüdimõistetute vangistuskaristuste ülevaatamine), (iii) sotsiaalkaitse süsteemi loomine (töökaitseaduste kehtestamine, millega töötajad kindlustatakse riigi ja tööandjate kulul tööõnnetuste ja kutsehaiguste, vanaduse ja tööpuuduse vastu, kaitstaks emasid ja alaealisi, kehtestatakse üldine 8-tunnine tööpäev jne), (iv) rahvahariduse tagamine (koolikohustuse sisseseadmine, üld- ja kutsehariduse kättesaadavaks muutmise sõltumata õppurite majanduslikust olukorrast, õpetajate materiaalne kindlustamine), (v) poliitilise tagakiusamise keelamine (mõtte- ja sõnavabaduse reaalne tagamine, õiguste kitsendamise lubamine ainult tungival vajadusel välise ohu korral) ning (vi) ametnike omavoli takistamine (maakonnakomissaride tegevuse piiramine, seadust rikkunud ja võimupiire ületanud ametnike karm karistamine).⁵³ Neist nõudmistest paljud olid kõlanud sotsialistide valimisprogrammis ja mitmeid esitasid enne valimisi ka teised erakonnad.⁵⁴ Suurmaaomandi

⁵² Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 2, 24.04.1919, vg 44–45.

⁵³ *Ibid.*, vg 42–44.

⁵⁴ “E. Sotsialdem. Tööl. Partei II kongressi resolutsioonid”, *Sotsiaaldemokraat*, nr 54, 06.03.1919, 1; vt *Eesti Vabariigi sisepoliitika 1918–1920. Dokumentide kogumik*, koost J. Ant jt (Tallinn: Rahvusarhiiv, 1999), 413–431; Graf, *Eesti rahvusriik*, 272–282. Vt samuti Rei, *Mälestusi tormiselt teelt*, 310–314.



Joonis 1. Hans Kruusi sotsiaalse kaitse sätte ettepanek ajutisse põhiseadusesse. RA, ERA.15.2.360, l. 23

likvideerimise vajadust rõhutasid läbirääkimistel veel sotsialistide-revolutsionääride, tööerakondlaste ja rahvaerakondlaste esindajad.⁵⁵

Sotsialist-revolutsionäär Hans Kruus nõudis samuti eelnõusse kodanikuõiguste deklaratsiooni lisamist ning selles “isikuväärilise eluülespidamise õiguse” garanteerimist. Ta kirjeldas ülalpidamisõigust kui kombinatsiooni (i) õigusest tööle või selle puudumisel töötu abirahale, (ii) töötus-, vanadus- jm sotsiaalkindlustusest ning (iii) kodanike õigusest asjade või toetuse jagamisel esmatarbevajaduste rahuldamisele enne teiste kodanike vähem hädaliste tarvete rahuldamist.⁵⁶

Töenäoliselt sundis parlamendi kõnetoolist kostnud kriitika eelkomisjoni liiget, tööerakondlast Peeter Ruubelit kodanikuõiguste deklaratsiooni puudumist eelnõus ajalehes selgitama.⁵⁷ Ta viitas praktilisele vajadusele

⁵⁵ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 2, 24.04.1919, vg 53, 57 ja 59.

⁵⁶ *Ibid.*, vg 53–55.

⁵⁷ Peeter Ruubel, “Eesti Vabariigi ajutine põhiseadus”, *Vaba Maa*, nr 96, 29.04.1919, 2. Suurem osa Ruubeli artiklist oli küll pühendatud Asutava Kogu suure võimutäiuse

ajutine põhiseadus kiiresti kehtestada. Printsipiide deklareerimisel ja lubaduste andmisel, millel puudub positiivse õigusnormi iseloom, polnud tema sõnul eelkomisjoni arvates mõtet. Kodanike õiguste ja vabaduste normeerimine nõudnuks aga väga põhimõtteliste küsimuste läbikaalumist. Ruubel tõi näite, et Prantsusmaal kulus omal ajal kodanike õiguste väljatöötamiseks üle aasta.

Jaan Tõnisson alustas komisjoni esimest istungit küsimusega kodanikuõiguste deklaratsiooni vajalikkusest. Jüri Uluots ja tööerakondlane Lui Olesk ei pidanud kodanikuõiguste sätestamist ajutises põhiseaduses vajalikuks. Uluots põhjendas, et kodanikuõiguste täpne määratlemine võtab palju aega ning need tuleks tagada pärispõhiseaduses. Oleskile ja Uluotsale vaidles vastu Jans, kes märkis, et vägivalla tarvitamine kodanike kallal on väga suur. Seepärast tuleks ühekorraga tagada isikuvabadused ning võtta vägivallatsejad vastutusele. Väärrib mainimist, et hiljem, täiskogu menetluses asus Olesk kodanikuõiguste peatüki kaitsele. Sarnaselt Jansiga põhjendas ta, et muidu kannatab eriti kodanike isikupuutumatus ning tarvis on vabaneda minevikuseadustest ja -harjumustest.⁵⁸ Deklaratsiooni poolt kõneles samuti Kruus, kes kordas plenaaristungil väljendatud soovi kehtestada tavapärase kodanikuõiguste kõrval "isikuväärilise ülespidamise" õigus. Deklaratsiooni lisamise otsustamine lükati edasi.⁵⁹

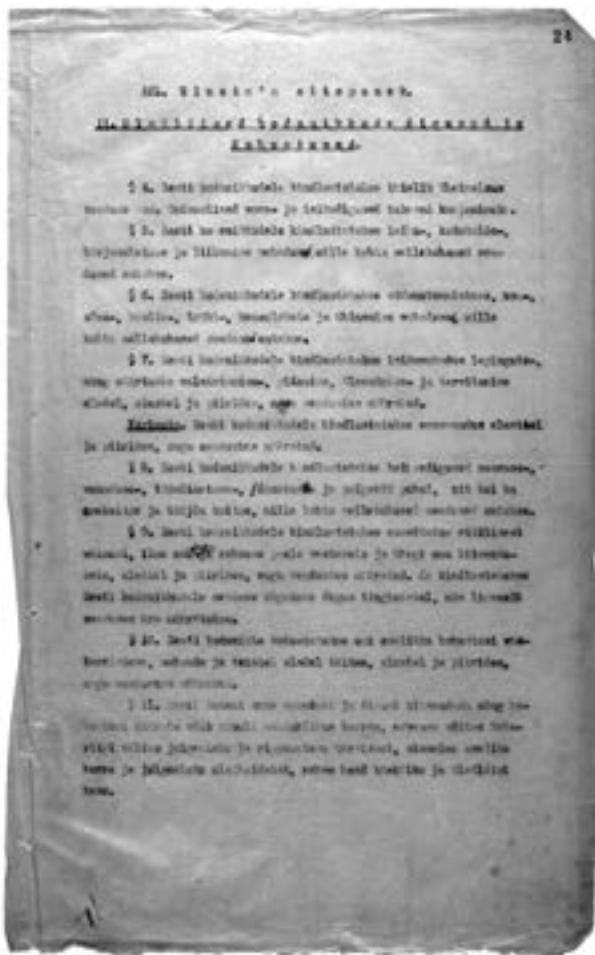
Järgmisel koosolekul tõstatas kodanikuõiguste ajutises põhiseaduses deklareerimise vajaduse sotsiaaldemokraat Minni Kurs-Olesk. Teda toetasid erakonnakaaslane Jans ja rahvaerakondlane Westholm. Nii Uluots kui ka Jans teatasid, et neil on deklaratsiooni projekt juba ette valmistatud. Selle peale otsustas koosolek ühehäälselt (12 poolt, puudusid Kruus, Poska ja Tomberg) lisada ajutisse põhiseadusesse kodanikuõiguste peatüki ja paigutada see kohe sissejuhatava peatüki järele. Uluotsa, Jansi ja Kruusi ettepanekud kästi paljundada kõigile komisjoni liikmetele ning neist kolmest moodustati alamkomisjon ülesandega projektid omavahel ühtlustada ja kokku sulatada.⁶⁰

põhjendamisele.

⁵⁸ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 15, 22.05.1919, vg 558.

⁵⁹ RA, ERA.15.2.361, l. 2–3; komisjoni protokoll nr 1, 25.04.1919.

⁶⁰ RA, ERA.15.2.361, l. 4–5; komisjoni protokoll nr 2, 26.04.1919; RA, ERA.15.2.360, l. 24: Akl Uluotsa ettepanek. II. Üleüldised kodanikkude õigused ja kohustused (edaspidi *Uluotsa ettepanek*); RA, ERA.15.2.415, l. 101: A.K. liige J. Jansi ettepanek. Eesti Vabariigi kodanikkude õigused ja kohustused (edaspidi *Jansi ettepanek*); RA, ERA.15.2.360, l. 23: A.K.L. H. Kruusi ettepanek ajut. põhiseaduse kodanikuõiguste deklaratsiooni võtta (edaspidi *Kruusi ettepanek*).



Joonis 2. Jüri Uluotsa kodanikuõiguste peatüki ettepanek ajutisse põhiseadusesse. RA, ERA.15.2.360, l. 24

Uuesti käsitleti kodanikuõigusi 5. mail (vahepeal tegeles komisjon valitsemiskorra jm sätetega). Alamkomisjon ei olnud ilmselt ühist seisukohta kujundanud. Arutati, kas eelnõus kodanikuõigusi üksnes deklareeritakse või kehtestatakse “seadustena” (st kohtus maksmapandavate subjektiivsete õigustena). Jakob Westholmi pärimise peale rahvaharidust puudutavate normide kohta otsustati neid arutada koos kodanikuõigustega.⁶¹ Järgmisel

⁶¹ RA, ERA.15.2.361, l. 16–17p: komisjoni protokoll nr 7, 05.05.1919.

päeval hääletas komisjon (5 poolt, 2 vastu, 1 erapooletu) deklaratsioonivormi poolt. Poska ja Olesk pidasid Jansi ettepanekuid kõlbmatuteks ning komisjon otsustas võtta edasise töö aluseks Uluotsa projekti. Uluots rõhutas, et projekti autor pole tema ükski, vaid Maanõukogu eelkomisjon.⁶² Kuna eelkomisjoni tööpanus ja -jaotus projekti väljatöötamisse pole täpselt teada, nimetatakse siin artiklis ettepanekuid edaspidi siiski Uluotsa omadeks.

Uluotsa deklaratsiooniprojektis sisaldus kaheksa sätet (lisamiseks eel põhiseaduse eelnõusse §-dena 4–11): (i) võrdsusõigus ja seisuste kaotamine (ettepaneku § 4), (ii) isiku-, kodu-, kirjavahetuse ja liikumisvabadus (ettepaneku § 5), (iii) südametunnistuse-, usu-, sõna, keelte-, trüki-, koosolekute- ja ühinemisvabadus (ettepaneku § 6), (iv) ettevõtlus- ja omandivabadus ning omandi kaitse (ettepaneku § 7), (v) sotsiaalne kaitse (ettepaneku § 8), (vi) õigus osaleda poliitikas (ettepaneku § 9), (vii) sõjaväeteenistuse ja maksude tasumise kohustused (ettepaneku § 10) ning (viii) üldine kodanikuõiguste piiriklausel avaliku korra kaitseks (ettepaneku § 11).⁶³

Eelnõu kolmandal lugemisel komisjonis tõusis korraks taas küsimus kodanikuõiguste peatüki võimalikust väljajätmisest. Väljajätmise poolt oli vaid kaks liiget ning komisjon esitas Asutavale Kogule valitsemise ajutise korra eelnõu, milles sisaldus kodanikuõiguste deklaratsioon.⁶⁴ Deklaratsiooni vajalikkuses kahtlejad oli veel täiskoguski. Konstantin Päts pidas pika kõne ja põhjendas, miks valitsemise ajutine kord ei ole juriidiliselt olemuselt mitte põhiseadus, vaid üksnes Asutava Kogu kodukord – kodanikuõiguste deklaratsiooni ja selles sisalduvaid seaduselubadusi polevat mõtet kodukorda mahutada, sest “nende koht ei ole siin, ehk aga küll riigi põhiseaduses”.⁶⁵ Ka Uluots märkis, et kodanikuõiguste deklaratsiooni väljajätmine ei teeks kahju, sisse jättes tuleb seda aga põhjalikumalt arutada.⁶⁶ Deklaratsiooni väljajätmist siiski täiskogus enam hääletusele ei pandud ja edasi käsitleti selle punkte ükshaaval.

⁶² RA, ERA.15.2.361, l. 18: komisjoni protokoll nr 8, 06.05.1919. Ka Laaman kinnitab, et Maapäeva eelkomisjonis töötati kodanike põhiõiguste kallal, kuid vastuolude tõttu sotsiaal-majanduslike õiguste kaitse küsimuses kustutati peatükk eelnõust. Vt Laaman, “Solidarism ja selle rakendamine meie põhiseadustes”, 417.

⁶³ RA, ERA.15.2.360, l. 24: Uluotsa ettepanek. Uluotsa ettepaneku struktuur vastab Laamani kirjeldusele projektist, mille Uluots esitas eelkomisjonile, vt Laaman, “Isik ja riik Eesti põhiseadustes”, 104.

⁶⁴ RA, ERA.15.2.361, l. 28: komisjoni protokoll nr 15, 17.05.1919 (trükitud ärakirjas on kuupäev ekslikult 12.05.1919; vrd RA, ERA.15.2.360, l. 36: komisjoni protokoll nr 15); RA, ERA.15.2.415, l. 121–127 (122): Kokku seatud Asutava Kogu ajutise põhiseaduse komisjoni poolt kolmandal lugemisel. Eesti Vabariigi valitsemise ajutine korraldus (edaspidi *komisjoni eelnõu*).

⁶⁵ Asutava Kogu 1. istungjärg, protokoll nr 15, 22.05.1919, vg 565.

⁶⁶ *Ibid.*, vg 578.

Võrdsusõigus ja seisuste kaotamine

Nii Uluotsa kui ka Jansi ettepanekutes seisib esimesel kohal paragrahv koodanike võrdsusest seaduse ees ja seisuste kaotamisest. Ettepanekute sisuline vahe seisnes selles, et Uluotsa järgi “seisuslikud vara- ja isikuõigused tulevad kaotamisele”, Jansi järgi aga “seisuslisi eesõiguseid Eesti Vabariigis ei ole”. Seega Jans oli kategoorilisem ja tema järgi olnuks seisused seadusega tühistatud hiljemalt ajutise põhiseaduse jõustumisest.⁶⁷ Komisjon otsustas (5 poolt, 2 vastu, 1 erapooletu) võtta eelnõusse Jansi sõnastuse.⁶⁸

Paragrahvi esimene lause “Kõik Eesti Vabariigi kodanikud on seaduse ees täielikult ühetaolised” jõudis vaidlusteta seadusesse, üksnes sõna “täielikult” tõmmati redigeerimise käigus maha. Seisuste kaotamise üle peeti aga komisjonis ja täiskogus palju vaidlusi ja eelnõu versioonid kaldusid kord Jansi, kord Uluotsa ettepaneku poole. Teisel lugemisel veensid Uluots ja Westholm komisjoni enamust, et kategooriline norm tekitaks praktilisi probleeme ning enne seisuste kaotamist tuleb üksikasjalikult lahendada seisusliku hoolekande küsimused ja seisuslikud päranduseasjad. Neile vaidlesid edutult vastu Jans ja Vain; komisjon võttis eelnõusse Uluotsa sõnastuse.⁶⁹ Kolmandal lugemisel pandi ette taastada Jansi versioon, lisades eesõiguste kõrvale ka tiitlite kaotamise. Kuna ettepanek sai võrdselt poolt- ja vastuhääli, saadeti täiskogule mõlemad redaktsioonid.⁷⁰

Täiskogu hääletas Jansi kategoorilisema versiooni poolt (39 poolt, 29 vastu).⁷¹ Jansi ettepaneku vastu sõna võtnud juristid Lõo, Uluots, Tõnisson ja Jaakson kordasid varem komisjonis kõlanud muret, et Vene seadused on loonud ja jätkuvalt kehtides loovad edaspidigi palju seisuslikke õigussuhteid, mis jääksid õigusvaakumisse. Ei oldud rahul ka Jaan Vainu selgitusega, et õigussuhted kehtivad edasi, kuni kohtud pole ajutise põhiseaduse § 23 toimel Vene seaduste sätteid ajutise põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks tunnistanud. Tõnisson ei pidanud õigeks jätta seisuste kaotamist kohtunike õlule ja igal üksikjuhul lahendada. Ta rõhutas, et õigusselgus tuleb saavutada seadusandlikul teel ja tegi ettepaneku lisada sättele kolmas lause, mis nõudnuks eriseaduse vastuvõtmist seisuste kaotamiseks. Kohtuminister Jüri Jaakson pooldas viidet eriseadusele ja andis teada, et seisuste kaotamise seadus on ministeeriumis juba ette valmistatud. Rahvaerakondlastele

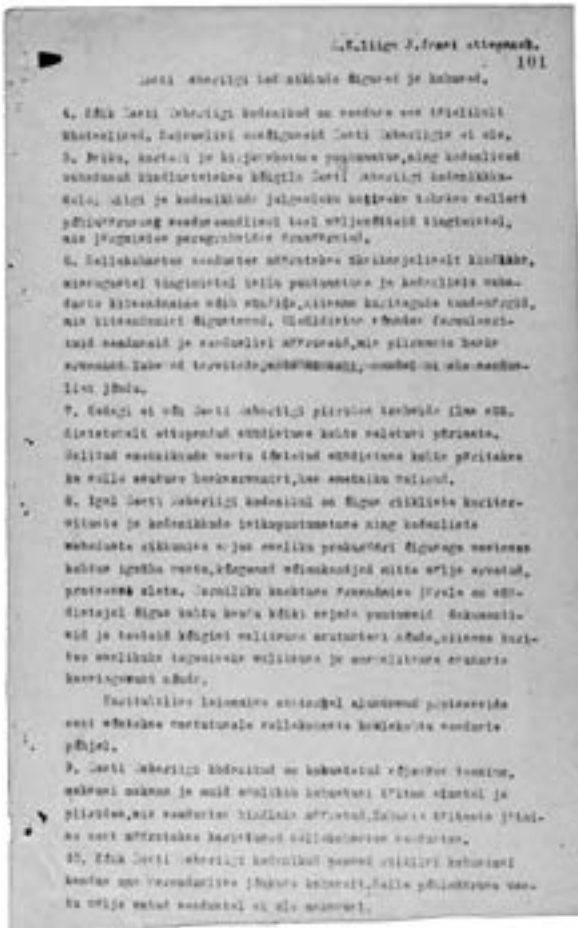
⁶⁷ RA, ERA.15.2.360, l. 24: Uluotsa ettepanek; RA, ERA.15.2.415, l. 101: Jansi ettepanek.

⁶⁸ RA, ERA.15.2.361, l. 18: komisjoni protokoll nr 8, 06.05.1919.

⁶⁹ RA, ERA.15.2.361, l. 23: komisjoni protokoll nr 12, 13.05.1919.

⁷⁰ RA, ERA.15.2.361, l. 28: komisjoni protokoll nr 15, 17.05.1919; RA, ERA.15.2.415, l. 122: komisjoni eelnõu.

⁷¹ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 18, 27.05.1919, vg 712.



Joonis 3. Johan Jansi kodanikuõiguste peatüki ettepanek ajutisse põhiseadusesse. RA, ERA.15.2.415, l. 101

ja Uluotsale vaidlesid vastu sotsiaaldemokraadid Jans, Vain, Ast ja Rei. Nemad pelgasid, et eriseaduste väljatöötamine võib kesta kaua, kuid aadliprivileegid (nt koolidesse sisseastumisel vm) tuleb kaotada kohe. Tõnissoni täiendus lükati tagasi (25 poolt, 38 vastu).⁷²

Ajutisse põhiseadusesse jõudis norm seega kujul “Kõik Eesti vabariigi kodanikud on seaduse ees ühetaolised. Seisuslisi eesõigusi ja tiitlid Eesti vabariigi ei ole.” Kuigi paragrahv ei sisaldanud viidet eriseadusele,

⁷² *Ibid.*, vg 709–722.

lahendati seisuste kaotamisega seotud korralduslikud küsimused seadusandlikul teel. 9. juunil 1920 võttis Asutav Kogu vastu seisuste kaotamise seaduse,⁷³ mille kehtima hakkamisest loeti tühiseks kõik seadused ja määrused, mis sisaldasid seisuslikke õigusi, eesõigusi, kohustusi ja õiguste kitsendusi, sh 19. sajandi talurahvaseadused. Rüütelkondade ja gildide varad läksid ministeeriumide ning linna-maksukogukondade varad kohaliku linnaomavalitsuse valitsemise alla.⁷⁴

Isikupuutumatus ja poliitilised vabadused

Isikupuutumatus ja poliitiliste vabaduste deklaratsioon oli kõige vähem vaidlusi tekitanud säte kodanikuõiguste peatükis. Komisjon otsustas ühehäälselt võtta eelnõusse Uluotsa projektist isikupuutumatus ja poliitiliste kodanikuvabaduste sätted, kuid liita need üheks: “Ühegi Eesti Vabariigi kodaniku isiku-, korteri-, kirjavahetuse-, südametunnistuse-, usutunnistamise-, sõna-, keeletarvitamise-, trüki-, koosoleku-, ühinemise- ja liikumise vabadust ei või kitsendada ega piirata muidu kui tingimustel ja korras, mis seadustes määratakse.”⁷⁵ Vaidlusteta ja üksnes väikeste redaktsiooniliste parandustega jõudis paragrahv täiskogu ette ning kiideti esimesel lugemisel ühegi sõnavõtuta heaks.⁷⁶

Teisel lugemisel plenaaristungil tegi maaliitlane advokaat Jaan Teemant ettepaneku kustutada viide ühinemisvabadusele ja lisada loetellu uus, “oma töövilja tarvitamise vabadus”. Teemant seletas, et peab täiendusega silmas eraomandi kaitset. Ühinemisvabaduse väljajätmist ta ei põhjendanud. Komisjoni aruandja Lui Olesk vaidles ebamäärase sõnastusega sätte lisamisele vastu ning Teemanti ettepanek lükati suure häälteenamusega

⁷³ “Asutava Kogu poolt 9. juunil 1920. a vastu võetud seisuste kaotamise seadus”, *Riigi Teataja*, nr 129–130, art 254, 27.08.1920, 1026.

⁷⁴ Seisuste kaotamise seaduse mõju talurahvaseaduste eraõiguse sätetele tõlgendas Riigikohtu üldkogu 9. mai 1927. aasta otsuses. “Nr 6”, 1927. aasta Riigikohtu otsused (Tartu: Õigus, 1928), 8–11. Seaduse mõju kohta eraõigusele vt Toomas Anepaio, “1920. aasta põhiseaduse mõju Eesti eraõiguse arengule”, *Acta Historica Tallinnensia*, 6 (2002), 60–63 ja Marju Luts-Sootak, Hesi Siimets-Gross, Katrin Kiirend-Pruuli, “Estland: Estlands Zivilrechtskodifikation – ein fast geborenes Kind des Konservatismus”, *Nichtgeborene Kinder des Liberalismus?* *Zivilgesetzgebung im Mitteleuropa der Zwischenkriegszeit*, Hrsg. Martin Löhnig und Stephan Wagner (Tübingen: Mohr Siebeck, 2018), 273–316 (281 jj); seaduse rakendamisprobleemide kohta vt V. Vaiküla, “Kas on meil seisused kaotatud?” *ERK*, 4/5 (1936), 99–103.

⁷⁵ RA, ERA.15.2.361, l. 18p: komisjoni protokoll nr 8, 06.05.1919.

⁷⁶ RA, ERA.15.2.415, l. 122: komisjoni eelnõu; Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 18, 27.05.1919, vg 738.

tagasi (10 poolt, 48 vastu, 20 erapooletut).⁷⁷ Kolmandal lugemisel ei tehtud enam katset sätet muuta ja paragrahv võeti ilma kommentaarideta vastu.⁷⁸

Sama saatust ei olnud teisel, komisjonis samuti ühehäälele heakskiidu saanud Uluotsa ettepanekul tagada kodanikele poliitikas osalemise õigus: “Eesti kodanikkudele kindlustatakse osavõtmise riiklisest võimust, ilma usu, sugu ja rahvuse peale vaatamata ja ühegi muu kitsendusega, alustel ja piirides, nagu seaduses määratud.”⁷⁹ Teisel lugemisel komisjonis Kaarel Partsi soovitusel redaktsiooni natuke muudeti ning täiskogule esitati säte sellisel kujul: “Kõigile Eesti kodanikkudele, kes seaduses määratud nõudmistele vastavad, kindlustatakse osavõtmise riiklisest võimust, usu, sugu ja rahvuse päale vaatamata.”⁸⁰ Täiskogus esimesel lugemisel tegi August Rei ettepaneku see paragrahv hoopis kustutada, kuna see olevat sisutühi. Rei tõi näiteks, et ka kõige despotlikumas riigis võtab kodanik ühel või teisel kujul riigi valitsemisest osa ja taoline deklaratsioon ei taga õigupoolest midagi. Komisjoni esimees Tõnis Kalbus nõustus Reiga ja Asutav Kogu otsustaski sätte eelnõust välja jätta.⁸¹

Erasüüdistusõigus

Johan Jans pani komisjonis teisel lugemisel ette lisada ajutisse põhiseadusesse norm, mis lubaks riiklike kuritarvituste või kodanike isikupuutumata tuse või põhivabaduste rikkumise korral kaevata rikkujad, kaasa arvatud kõrgemad võimukandjad, riiklikust süüdistusest mööda minnes otse kohusse. Ettepanek sisaldas juba Jansi alguses kodanikuõiguste deklaratsiooni ettepanekus ja ametnike omavoli piiramist olid sotsiaaldemokraadid nõudnud läbirääkimistel enne komisjoni moodustamist. Jansile vaidlesid vastu Kalbus, Uluots ja Anderkopp. Toodi välja, et asjast huvitatud isikutel juba on õigus administratiivkohtusse pöörduda,⁸² samuti leiti, et kuriteotea-

⁷⁷ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 22, 02.06.1919, vg 842.

⁷⁸ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 25, 04.06.1919, vg 984.

⁷⁹ RA, ERA.15.2.361, l. 18p: komisjoni protokoll nr 8, 06.05.1919; RA, ERA.15.2.360, l. 24: Uluotsa ettepanek.

⁸⁰ RA, ERA.15.2.361, l. 23p: komisjoni protokoll nr 12, 13.05.1919; RA, ERA.15.2.415, l. 122: komisjoni eelnõu.

⁸¹ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 18, 27.05.1919, vg 723–724.

⁸² Sellele oli aluse pannud “Ajutise Valitsuse poolt 12. veebruaril 1919. a vastuvõetud administratiivkohtu kord”, *Riigi Teataja*, nr 10, art 23, 19.02.1919, 73–76. Tartu Ülikooli haldusõiguse professoril Artur-Tõeleid Kliimannil jätkus selle akti kohta nii tunnistavaid kui ka kriitilisi hinnanguid, vt Artur-Tõeleid Kliimann, *Haldusprotsess* (Tartu: Akadeemilise kooperatiivi kirjastus, 1937), 65–66. Halduskohtupidamise näol oli ja on tegemist väga olulise riikliku ja õigusliku nähtusega nii kodanike õiguste tagamisel kui ka täitevvõimu tegevuse kohtulikul kontrollimisel, vt Marju Luts-Sootak, Hesi

tega kohtu poole pöördumisel kohus menetleb asja ja sel juhul ongi juba teatajal süüdistaja õigused. Kuna Jansi algse eelnõu järgi oli erasüüdistajal õigus kohtu kaudu nõuda kõigilt valitsusasutustelt dokumente ja teavet,⁸³ avaldati kartust, et taoline süüdistusõigus võib anda riigivaenlastele võimaluse tungida riigisaladustesse. Veel märgiti, et erasüüdistusõigus võiks küll aidata teiste riigivõimuharude esindajate ülekohtu peale kaevata, aga ei aitaks ikkagi kohtuvõimude erapoolikuse vastu. Komisjon lükkas ettepaneku tagasi ja Jans rohkem ei üritanud.⁸⁴

Omandi kaitse ja ettevõtlusvabadus

Uluotsa projektis sisaldus kaks ettevõtlusvabaduse ja omandi kaitse varianti. Esimene: “Eesti kodanikkudele kindlustatakse isikuvabadus lepingute- ning väärtuste valmistamise-, pidamise, üleandmise ja tarvitamise aladel, alustel ja piirides, nagu seadustes määratud.” Teine: “Eesti kodanikkudele kindlustatakse eraomandus alustel ja piirides, nagu seadustes määratud.”⁸⁵ Uluots märkis komisjoni istungil, et omandiküsimus peab põhiseaduses selgeks saama – eraomand peab sõnaselgelt kas lubatud või keelatud olema. Ta soovitas tungivalt eraomandi kaitse sätte eelnõusse võtmist, sest omand kaitseb üksikisikut ja “kui isik kaitstud ei ole, siis on meil despotia”.⁸⁶

Eraomandi kindlustamist ajutises põhiseaduses nõudis ka koosolekul viibiv Konstantin Päts. Tema järgi “sotsialistidest räägitakse, et nad kõik eraomandi ära kaotavad” ja sellepärast on sätet tarvis. Ta soovitas lisada lause “Võõrandamine sünnib kindlate seaduste järele riiklistes huvides.” Sotsiaaldemokraadid Vain ja Oinas ning rahvaerakondlane Westholm ei pidanud sätet vajalikuks, vastu oli ka Kruus. Vain õigustas, et “meie, sotsiaaldemokraadid, lubame eraomanduse võõrandamist ainult seaduslikul

Siimets-Gross, *Eesti õiguse 100 aastat. Vene keisririigi pärandi haldajast Euroopa õiguse kaaskujundajaks* (Tallinn: Post Factum, 2019), 60–61. Tänapäevaseid põhjalikumaid uurimusi halduskohtupidamisest Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil vt Ivo Pilving, “Eesti halduskohtumenetluse loomine ja areng enne II maailmasõda”, *Juridica*, 9 (2019), 657–670; Ivo Pilving, “Die Schaffung und Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Estland”, *Juridica International*, 21 (2014), 46–57 (47–48) ja Ivo Pilving, Madis Ernits, “Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Estland”, *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, Bd 2 (Berlin-Heidelberg: Springer, 2018), 1601–1621 (1602–1605).

⁸³ RA, ERA.15.2.415, l. 101: Jansi ettepanek.

⁸⁴ RA, ERA.15.2.361, l. 23p: Komisjoni protokoll nr 12, 13.05.1919.

⁸⁵ RA, ERA.15.2.360, l. 24: Uluotsa ettepanek.

⁸⁶ RA, ERA.15.2.361, l. 18p–19: komisjoni protokoll nr 8, 06.05.1919.

teel. Kui tulevad enamlased, siis ei hooli need ühestki seadusest”. Oinas lisas, et eraomandit kitsendavad sotsiaaldemokraadid ainult rahva või riigi huvides, kuid tema täiendus, et “võim otsustab ja põhiseadus ei saa siin kaitsta” vaevalt kodanlikele parteidele rahustavalt mõjus. Nii Uluotsa ettepanek kui ka Partsi pakutud alternatiivne sõnastus “Eraomandus kindlustatakse kodanikkudele. Eraomanduse kitsendamine ja võõrandamine on võimalik riiklistes ja ühiskondlistes huvides seadustes sätestatud piirides” lükati komisjoni enamuse poolt tagasi (mõlemad 4 poolt, 8 vastu).⁸⁷

Täiskogus enne esimest lugemist peetud läbirääkimistel tõstatas Uluots taas eraomandi põhiseadusliku kaitse vajaduse. Ta märkis, et kui Asutava Kogu soovib riigi üha suuremat sekkumist ettevõtlusse, tuleks tasakaaluks kaitsta kodanike eraomandit.⁸⁸ Tööerakondlaste juht Julius Seljamaa taunis sotsiaalse kaitse ja eraomandi puutumatus vastandamist parempoolsete poolt.⁸⁹ Paar päeva hiljem pidas Uluots pika kõne oma idee õigustuseks ja pakkus välja omandikaitse paragrahvi uue sõnastuse: “Igale Eesti vabariigi kodanikule kindlustatakse omandusõigus. Kellegilt ei või võõrandada ei vähematki osa tema varandusest ilma tema enese nõusolemiseta, välja arvatud juhtumised, kui seda nõuab ühiskondline tarbe, seadusliselt kindlakstehtud ja õiglaselt eeldud tasutingimisel.” Uluotsa ettepanekut toetas Jaan Tõnisson. Tõnis Kalbus komisjoni esindajana seevastu tõdes, et omand on seadustega niigi kaitstud ja see oli ka põhjus, miks komisjon ettepaneku tagasi lükkas. Stenogrammist on näha, et pikaleveninud õhtusel istungil oli parlament eufoorilises meeleolus. Uluotsa sõnavõttu saatsid naer ja pilked, eriti väljakutsuvalt käitus sotsiaaldemokraat Alma Ostra-Oinas. Parempoolsete ponnistustele vaatamata lükkas Asutava Kogu nähtav enamuse Uluotsa ettepaneku tagasi.⁹⁰

Eespool kirjeldati Jaan Teemanti nurjunud katset lisada täiskogus teisel lugemisel eraomandi kaitse isikupuutumatus ja kodanikuvabaduste paragrahvi (§ 6).⁹¹ Kui sai selgeks, et eraomandi kaitse deklaratsioon läbi ei lähe, proovisid parempoolsed erakonnad garanteerida vähemalt ettevõtlusvabadust. Karl Einbund tegi ettepaneku lisada kodanikuõiguste deklaratsiooni uus säte: «Tööala ja ettevõttevabadus on kaubanduses, tööstuses ja põllutööstuses kõigile vabariigi kodanikkudele kindlustatud. Seda vabadust võib kitsendada ja piirata ainult riigi huvides ja seadustes ettenähtud

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 15, 22.05.1919, vg 58o. Vt ka Laaman, “Solidarism ja selle rakendamine meie põhiseadustes”, 417.

⁸⁹ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 16, 23.05.1919, vg 627.

⁹⁰ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 18, 27.05.1919, vg 741–748.

⁹¹ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 22, 02.06.1919, vg 842.

tingimistel ning korras.” Täienduse vastased Olesk, Martna, Ast ja Seljamaa kinnitasid, et kehtivate seaduste järgi olevat eraalgatus vaba ja jäävat vabaks ka tulevikus. Ettevõtlusvabaduse rõhutamine põhiseaduses seadvat selle aga kahtluse alla ja diskrediteeriks Eestit välismaal. Jaan Vain tõi välja, et sõda ja segaduste aeg on mõnegi mehe rikkaks teinud ning spekulante ei peaks seadusega kaitsma. Sotsiaaldemokraatide peamine ideoloog Mihkel Martna väitis, et täielik eraalgatuse vabadus on viinud maailma sõtta ja revolutsioonidesse ning erasektori vabaduste piiramisega tegelevad pahempoolsed ja isegi tsentristlikud poliitikud ka teistes riikides. Ka Karl Ast pidas Einbundi ettepanekut riiklikke huve liialt piiravaks ja tõi näiteks söetööstuse natsionaliseerimise Inglismaal, millesarnast vajadust võivat Eestiski ette tulla.⁹²

Täienduse pooldajad Teemant, Tõnisson ja Päts riigi maine pärast ei muretsenud. Nende sõnul kahjustaksid pahempoolsete loogika järgi riigi mainet ka ülejäänud kodanikuõiguste deklaratsioonid. Täiendust peeti vajalikuks seaduslikkuse põhimõtte kindlustamiseks, et ettevõtlust ei piirataks üksnes haldusvõimu suva järgi. Samuti pidi see säte andma ühiskonna ettevõtlikumale osale kindlustunde ja seeläbi toetama rahvamaajanduse edendamist. Einbundi ettepaneku pooldajad jäid vähemusse ning pärast pikka vaidlust hääletati see maha (20 poolt, 43 vastu, 2 erapooletut).⁹³

Maaliit ja rahvaerakond kartsid eraomandit ja ettevõtlusvabadust ohustavaid sotsiaalseid eksperimente,⁹⁴ kuid parempoolsetel saadikutel nappis hääli nende kodanlike õiguste tagatiste lisamiseks eelnõusse. Eduard Laaman seletas vasakpoolsete väga tugevat vastuseisu sellega, et parajasti valmistati ette maareformi ja eraomandi kaitse ulatust ei tahetud enne ära otsustada, samuti ei tahetud soodustada või kaitsta sõjast kasu lõikavat äritegevust (sahkerdamist).⁹⁵

Sotsiaalne kaitse

Uluotsa projektis sisaldus sotsiaalse kaitse säte: “Eesti kodanikkudele kindlustatakse kaitseõigused nooruse-, vanaduse-, töövõimetus-, õnnestuste- ja palgatöö puhul, nii kui ka emakaitse ja tööjõu kaitse, mille kohta

⁹² *Ibid.*, vg 846–863. Vt ka Laaman, “Isik ja riik Eesti põhiseadustes”, 105.

⁹³ *Ibid.*, vg 847–864.

⁹⁴ Ago Pajur, *Konstantin Päts. Poliitiline biograafia. II osa: riigimees (1917–1956)* (Tartu: Rahvusarhiiv, 2018), 175.

⁹⁵ Eduard Laaman, “Kodaniku põhiõigused ja kohused”, *Põhiseadus ja Rahvuskogu* (Tallinn: Rahvuskogu, 1937), 342–358 (343).

sellekohased seadused antakse.⁹⁶ Selle asemele esitas Hans Kruus oma ettepaneku: “Eesti Vabariigis kindlustatakse igale kodanikule isikuväirilise elu ülespidamise õigus, mille järele kõigil kodanikuil on õigus saada enese ülespidamiseks esimese järgu tarbete rahuldamiseks vajalikke asju ja toetust enne kui on rahuldud teiste kodanikkude vähem hädalikud tarbed. Isikuväirilise elu ülespidamise õiguse teostamiseks kindlustakse kodanikuile võimalus tööd saada, samuti ema- ja tööjõukaitse ning nooruse-, vanaduse-, töövõimetuse ja õnnetuse puhul tarviliku toetuse saamine riigilt.”⁹⁷

Sotsiaalse kaitse küsimusele kulus terve komisjoni koosolek ja veel osa kahest koosolekust, mistõttu see oli ajutise põhiseaduse komisjonis kõige põhjalikumalt läbi vaieldud säte.⁹⁸ Jaan Tõnisson tõi alustuseks välja, et Kruusi mõte on vana, aga seni ikka läbi kukkunud, kuna abivajajaid on palju ja neid ei suudeta ära hallata, tekivad kuritarvitused jne. Tema arvates tuli abi kindlustada seal, kus seda kõige enam tarvis: vanaduse, tööjõuetuse ja õnnetuse puhul. Uluots nõustus, et riik ei suuda luua aparati, mis neid nõudmisi täidaks, ja lisaks ei peaks toimetulekut kindlustama pillajatele.⁹⁹ Kogu järgmine koosolek vaieldi sotsiaalse kaitse sätte üle. Jans ei pooldanud sätte lisamist põhiseadusesse, kuna selle elluviimiseks puuduvat piisavad vahendid. Selle võtmist suundanäitava deklaratsioonina ajutisse põhiseadusesse nõudsid samas tema erakonnakaaslane Minni Kurs-Olesk ja täiendusettepaneku teinud Kruus. Tõnisson pakkus sätestada, et inimesevääriline eluülespidamise võimalus kindlustatakse isikliku töö läbi. Mõttest võttis kinni Uluots, kelle arvates ülalpidamise kindlustamine riigi poolt halvavat inimeste tahtevõime ja valmiduse vaeva näha. Ta soovis sel juhul töökohustuse maksmapanemist ning inimeseväirilise ülalpidamise kindlustamist ainult töövõimetutele. Võib-olla parempoolsete ärritamiseks pakkus seepeale Jans, et siis tuleks lisada ka norm, mille järgi ülalpidamist tohib teenida üksnes isikliku tööga ja kindlaksmääratud piirides vastavalt töö kaudu loodud väärtustele. Villem Ernits arvas, et töö seadus peab olema üldine, mitte ainult neile, kes näljased; riik peab tööta kodanikku toitma ainult tööpuuduse aegu.¹⁰⁰ Alles kolmandal koosolekul lükkas komisjon Uluotsa variandi tagasi ja võttis vastu Kruusi ettepaneku,

⁹⁶ RA, ERA.15.2.360, l. 24: Uluotsa ettepanek.

⁹⁷ RA, ERA.15.2.361, l. 19: komisjoni protokoll nr 8, 06.05.1919; RA, ERA.15.2.360, l. 23: Kruusi ettepanek.

⁹⁸ Vt ka Laaman, “Isik ja riik Eesti põhiseadustes”, 106–107; Laaman, “Solidarism ja selle rakendamine meie põhiseadustes”, 418–419.

⁹⁹ RA, ERA.15.2.361, l. 19: komisjoni protokoll nr 8, 06.05.1919.

¹⁰⁰ RA, ERA.15.2.361, l. 20–20p: komisjoni protokoll nr 9, 07.05.1919.

lisades esimesse lausesse, et ülalpidamisõigus kindlustatakse “sellekohases seaduses määratud korras”.¹⁰¹

Teisel lugemisel Uluots ironiseeris komisjonis, et kui eelnõus juba sisaldub tarbeainete jagamise punkt ja samas puudub eraomandi kaitse punkt, tuleks eelnõu esimesse paragrahvi lisada, et Eesti on “demokraatlik ja kommunistlik vabariik”. Jaan Vain pareeris, et inimväarikus pole üksnes kommunistide nõudmine.¹⁰² Kaarel Partsi pakutud täiesti uus sõnastus “Eesti Vabariigi kodanikkudele korraldatakse tööjõu-, nooruse- ja emakaitse ühes vanaduse-, töövõimetuse ja õnnetuste vastu kinnitamisega. Neile kodanikkudele, kes ilma oma süüta tööta on ja kellel esimese järgu tarbeained eluülespidamiseks puuduvad, korraldatakse riigi poolt töid ja toetust eluülespidamise võimaldamiseks” ei saanud piisavalt toetust (3 poolt, 5 vastu, 2 erapooletut). Alles kui Jaan Vain tegi ettepaneku jätta välja vahelause esmatarbevajaduste eelisjärjekorras rahuldamise kohta, oli koosoleku enamuse (5 häält) selliselt muudetud sätte poolt.¹⁰³ Kolmandal lugemisel ei saanud Partsi kordusettepanek toetust ning Vainu kõrpega Kruusi sõnastatud paragrahv võeti komisjonis vastu, asendades veel sõna “kindlustatakse” sõnadega “tuleb kindlustada” (5 poolt, 4 vastu).¹⁰⁴ Kruus puudus teiselt ja kolmandalt lugemiselt ja üritas täiskogus seda viimast muudatust tagasi pöörata (vt allpool).

Kodanikuõiguste peatükki plenaaristungil esitledes märkis komisjoni aruandja Tõnis Kalbus ainsana ära vaidlused inimväärse ülalpidamise õiguse üle. Järgnenud läbirääkimistel pidas Tõnisson sätet riigile liiga suuri kohustusi panevaks.¹⁰⁵ Ka Uluots kartis, et abisoovijaid on liiga palju ning neile katteta lubaduste andmine nõrgestab riigi autoriteeti. Ta kasutas võrdlust seedimisega ja haiguse metafoori: “Ma saan aru, et on arvamised, mille järele riik võib kõik teha, et riik on niisugune Leviathan, kes kõik oma sisse imeb ja omas kõhus kõik ära seedib, niipalju kui heaks arvab. Aga selles asjus peate teie mõtlema, kas Eesti vabariik jõuab kõiki neid inimesi korralikult ära seedida. Mina arvan, et raske seisukord võib tulla, et seedimisvalud saavad elukardetavad olema, kui teie selle seaduse vastu võtate; ja mina soovitaksin asja peale ka “riigimeditsiiniliselt” vaadata.”¹⁰⁶

Tõnisson tegi ettepaneku muuta paragrahvi teist lauset: “Selle õiguse teostamiseks tuleb kindlustada kodanikkudele võimalus tööd saada, samuti

¹⁰¹ RA, ERA.15.2.361, l. 21: komisjoni protokoll nr 10, 08.05.1919.

¹⁰² RA, ERA.15.2.361, l. 22: komisjoni protokoll nr 11, 12.05.1919.

¹⁰³ RA, ERA.15.2.361, l. 26: komisjoni protokoll nr 13, 14.05.1919.

¹⁰⁴ RA, ERA.15.2.361, l. 28: komisjoni protokoll nr 15, 17.05.1919.

¹⁰⁵ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 14, 21.05.1919, vg 521–522 ja 535.

¹⁰⁶ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 15, 22.05.1919, vg 579–580.

ema-, nooruse-, ning tööjõu kaitse ning riikline kinnitus vanaduse, töövõimetuse ja õnnetuste vastu”. Muudatuse sisuks oli laste riikliku ülalpidamise kaotamine ning vanaduse ja töövõimetuse korral riiklike toetuste asendamine sotsiaalkindlustusega. Vain pooldas komisjoni versiooni, sest “nooruse puhul tarviline toetus” ei olevat nii lai, kui Tõnisson uskus, vaid käivat üksnes orbude kohta, ning sotsiaalkindlustus tagavat ainult abiraha ega olevat rahuldav süsteem. Aruandja Kalbus selgitas, et tegu on deklaratsiooniga ja konkreetset kaitsemehhanismid ning nende ulatus töötatakse välja alles tulevikus. Kuna tund oli hiline, enam eriti ei vaieldud. Tõnissoni ettepanek lükati tagasi (25 poolt, 29 vastu) ja säte võeti vastu komisjoni esitatud kujul.¹⁰⁷

Eelnõu teisel lugemisel täiskogus tegi sotsiaaldemokraat Leopold Johanson ettepaneku sätet muuta: “Eesti vabariigis tuleb kindlustada igale kodanikule vääriline ülespidamine; selle teostamiseks kindlustatakse kodanikkudele võimalus tööd saada, pandakse maksma töökaitseadused ja riikline kinnitamine emade ja vaestelaste kohta, kui ka vanaduse, töövõimetuse, tööpuuduse, haiguse ja õnnetuste vastu.” Johanson pidas enda sõnastust selgemaks, sisu osas nägi ka tema ette töötuskindlustuse ja muude riiklike toetuste andmist sotsiaalkindlustuse kujul. Samal koosolekul soovis Kruus sätte positiivset formuleerimist ja oma algse kategoorilise sõnastuse “kindlustatakse” taastamist ebamäärase “tuleb kindlustada” asemel. Samuti soovis ta sätte lõppu lisada “jne”. Johansoni ettepanekut asus ootamatult toetama Tõnisson. Koosoleku juhataja sulatas Kruusi ettepaneku Johansoni omasse ja täiskogu kiitis uuel kujul paragrahvi heaks (48 poolt, 23 vastu).¹⁰⁸

Eelnõu kolmandal lugemisel täiskogus tegi rahvaerakondlane Hans Priimägi ettepaneku lisada töö kõrvale ka võimaluse saada maad. Tõnisson täpsustas: “... maad harimiseks ja eluasemeks saada”. Alguses keeldus koosolekut juhatanud Rei sisult uut ettepanekut hääletusele panemast ja samal vormilisel põhjusel oli täienduse vastu Parts. Martna ei pidanud täiendust vajalikuks, kuna pelgas maapuudust. Seevastu Einbund, Tõnisson, Olesk ja Kruus toetasid täiendust. Täiskogu otsustas, et paragrahvi võib kolmandal lugemisel sisuliselt muuta (34 poolt, 27 vastu) ja andis toetuse Johansoni redaktsiooni asemel uuesti Priimäe-Tõnissoni täiendusega Kruusi versioonile (42 poolt, 17 vastu).¹⁰⁹ Saadikute meele muutuse põhjuseks võis olla komisjoni vastuseis Johansoni redaktsioonile. Kahjuks ei selgu komisjoni protokollist, miks komisjon otsustas oma redaktsiooni

¹⁰⁷ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 18, 27.05.1919, vg 739–741.

¹⁰⁸ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 22, 02.06.1919, vg 842–845.

¹⁰⁹ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 25, 04.06.1919, vg 987–991.

kaitsta.¹¹⁰ Võib vaid oletada, et ei tahtud taasavada vaidlust, milline on kõige parem viis sotsiaalseid tagatise anda (kas kindlustus, toetused vm) ja komisjon pidas õigemaks lahendada see küsimus tulevikus eriseadustega. Kruus proovis veel korra taastada kategoorilist sõnastust “kindlustatakse” (“tuleb kindlustada” asemel). Komisjon seisib ka sellele vastu, sest muudatuse eesmärk oligi oleviku asemel anda tulevikulubadus. Kuna paragrahv oli juba vastu võetud, juhataja Kruusi muudatusettepanekut enam hääletusele ei pannud.¹¹¹

Sotsiaalse kaitse paragrahv tekitas ajutise põhiseaduse eelnõu arutamisel kõige pikemaid vaidlusi. Komisjon ja täiskogu hääletasid vähemalt kuut erinevat redaktsiooni (Uluotsa, Kruusi, Jansi, Partsi, Tõnissoni ja Johansonini oma). Põrkusid parem- ja pahempoolsed maailmavaated ja ka sama erakonna liikmete vahel puudus täielik üksmeel, milliste meetoditega ühiskonna haavatavamale osale sotsiaalset kaitset tagada.

Rahvaharidus

Muudest täiendusettepanekutest hiljem komisjonile esitatud Jakob Westholmi ja sotsiaaldemokraadi Villem Ernitsa projektidest kujundas komisjon esimesel lugemisel pärast pikki arutelusid (arutelude sisu on kahjuks protokollimata) rahvahariduse tagamise sätte: “[i] Eesti Vabariigis on algharidus vähemalt 7 õppeaasta kestel kõikidele sunduslik ja maksuta. [ii] Igal Vabariigi kodanikul on õigus oma emakeeles haridust saada. [iii] Kohalik omavalitsus ehk riik on kohustatud vähemusrahvustele koolid ehk kõrvalklassid avama, kui nimetud rahvustest õpilaste arv iga üksiku klassi kohta läbistikku vähemalt 15 on. [iv] Eesti Vabariigis kindlustab riik maksuta kesk- ja kõrghariduse saamise neile, kellel selleks hoolt ja andi. [v] Riik toetab rahva hariduspüüdeid ka väljaspool kooli. [vi] Kooli üldise korralduse määrab lähemalt ära Eesti Vabariigi kooliseadus.”¹¹² Tasuta kohustuslikku 7-aastast algharidust soovisid mõlemad mehed, sätte teine, kolmas ja kuues lause pärinesid Westholmilt ning neljas ja viies Ernitsalt. Komisjon ei lülitanud eelnõusse Westholmi pakutud deklaratsiooni, et teadus ja õpetus on Eestis vabad. Samuti jäid eelnõust välja Ernitsa pakutud kiriku ja kooli lahutamise deklaratsioon ning karskussäte: “Eesti Vabariigis on

¹¹⁰ RA, ERA.15.2.361, l. 33: komisjoni protokoll nr 20, kuupäevata.

¹¹¹ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 25, 04.06.1919, vg 991.

¹¹² RA, ERA.15.2.361, l. 21p: komisjoni protokoll nr 10, 08.05.1919. Lausete numbrid artikli autori lisatud. Vt ka Laaman, “Solidarism ja selle rakendamine meie põhiseadustes”, 420–421.

keeldud igasugune alkoholiliste jookide müük. Piiritustööstus on lubatud ainult tehnilisteks ja arstlikkudeks otstarbeteks”.¹¹³

Edasises menetluses kuivas rahvahariduse paragrahv järjest enam kokku. Teisel lugemisel komisjonis leidsid Parts ja Uluots, et norm on eba-proportsionaalselt pikk ja sisaldab mitut riigile üle jõu käivat kohustust. Nikolai Kann kaitses detailset normi. Westholm ja Asson seisid 7-aastase koolikohustuse eest. Komisjon nõustus Uluotsa ettepanekuga täpsustada, et kohustusliku alghariduse nõue kehtib kooliealistele isikutele. Vähemusrahvusest laste omakeelse tasuta hariduse õigust tõsteti Partsi ettepanekul 15 õpilase suuruselt klassilt 20-le ning välja jäeti viimane lause eriseaduste kohta.¹¹⁴ Kolmandal lugemisel otsustas komisjon välja jätta kohustusliku alghariduse kestuse (7 aastat) ning riigi kohustuse toetada kooliväliseid hariduspüüdeid. Vähemusrahvuste tasuta haridust piirati alg- ja keskkooliga.¹¹⁵ Säte tõsteti peatükis ettepoole, isikupuutumatus ja poliitiliste vabaduste deklaratsiooni ette.¹¹⁶

Täiskogus esimesel lugemisel tegi Nikolai Kann ettepaneku tagada vähemusrahvustele tasuta algharidus ning keskharidust anda riigi või kohaliku omavalitsuse kulul ainult juhul, kui klassis on vähemalt 15 õpilast. Kann selgitas, et Tallinnas on 20 õpilasega klassid võimalikud, aga näiteks rootslastega asustatud väikesaartel ja rannaaladel jääksid lapsed selle nõude tõttu omakeelsest tasuta haridusest ilma. Westholm märkis selle peale, et ka algkoolis mingi alampiiri kehtestamine on vajalik, muidu peab riik üksnes paari lapse pärast omakeelse algkooli avama. Tööerakondlane Aleksander Weiderman (Veiderma) pidas rahvahariduse paragrahvi muude sätetega võrreldes liiga detailseks ning tegi ettepaneku vähemus-tele ja tublimatele kesk- ja kõrghariduse omandajatele tasuta hariduse andmise küsimused otsustada kooliseaduses. Weidermani toetasid Rei ning rahvaerakondlased Lõo ja Tõnisson. Täiskogu hääletas seepeale eelnõust välja ka kolmanda ja neljanda lause.¹¹⁷

Teisel lugemisel tegi sotsiaaldemokraat Karl Inglise katse laiendada tasuta haridust kesk- ja kõrgharidusele ning lubada vaesematele õpilastele õppetoetust. Tema ettepanek hääletati maha (16 poolt, 39 vastu).¹¹⁸ Inglise

¹¹³ RA, ERA.15.2.415, l. 67: Asutava Kogu liikme J. Westholm'i ettepanek Ajutise Põhiseaduse täiendamiseks, 06.05.1919; RA, ERA.15.2.415, l. 99–99p: Asutava Kogu liikme V. Ernitsi ettepanek "Ajutise Põhiseaduse" täiendamiseks, 08.05.1919.

¹¹⁴ RA, ERA.15.2.361, l. 23p: komisjoni protokoll nr 12, 13.05.1919.

¹¹⁵ RA, ERA.15.2.361, l. 28p: komisjoni protokoll nr 15, 17.05.1919.

¹¹⁶ RA, ERA.15.2.361, l. 29: komisjoni protokoll nr 16, 18.05.1919.

¹¹⁷ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 18, 27.05.1919, vg 724–738.

¹¹⁸ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 22, 02.06.1919, vg 840–841.

kordas ettepanekut kolmandal lugemisel, meenutades sotsiaaldemokraatidele nende valimiseelseid lubadusi. Taas ei saanud ettepanek toetust ja seadusesse jõudis täiskogu esimese lugemise redaktsioon: “Eesti vabariigis on algharidus kõigile kooliealistele sunduslik ja maksuta. Iga vabariigi kodanik võib oma emakeeles haridust saada”.¹¹⁹

Lojaalsuskohustus

Uluotsa projektis sisaldunud ainus kodanikku kohustav norm võeti komisjonis üksmeelselt vastu ja esitati täiskogule: “Iga Eesti Vabariigi kodanik on kohustatud omi avalikke kohustusi väeteenistuse, maksude ja teistel aladel täitma, alustel ja piirides, nagu seadustes määratud.”¹²⁰ Suures saalis arvas August Rei, et see säte on tähenduseta ja selle võiks välja jätta. Uluots märkis äsja eraomandi kaitse maha hääletanud rahvasaadikute resigneerunult, et sama loogika järgi tuleks ka lojaalsuskohustus eelnõust välja jätta. Täiskogu hääletaski lojaalsuskohustuse sätte eelnõust välja¹²¹ ja edasistel lugemistel seda uuesti päevakorda ei pandud.

Erakorralised piirangud

Uluotsa ettepaneku lõpusätteks oli üldine kodanikuõiguste piiriklausel: “Eesti kodanikkude vabadusi ja õigusi kitsendada ning kohustusi määrata võib ainult seaduslikus korras, arvesse võttes Vabariigi välise julgeoleku ja rippumatus tarvidust, sisemise avaliku korra ja julgeoleku alalhoidmist, rahva head käekäiku ja üldist kasu.”¹²² Komisjoni protokollist selgub, et piiriklauslit nähti käivat ainult erakorraliste piirangute kohta. Lui Olesk märkis, et Vene seadustes ette nähtud erakorralise seisukorra liigid, mille alusel võidi kodanikuõigusi kitsendada (kövendatud valvekord, erakordne valvekord, sõjaseisukord ja piiramisseisukord), ei tohi kõik kehtima jääda ning kodanikuvabaduste kitsendamised tuleb määratleda kitsamalt ja kindlamalt.¹²³ Komisjon asendas sätte lõpus piirangueesmärkide loetelu

¹¹⁹ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 25, 04.06.1919, vg 983–984.

¹²⁰ RA, ERA.15.2.361, l. 21: komisjoni protokoll nr 10, 08.05.1919; RA, ERA.15.2.415, l. 122: komisjoni eelnõu.

¹²¹ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 18, 27.05.1919, vg 748–749.

¹²² RA, ERA.15.2.360, l. 24: Uluotsa ettepanek.

¹²³ Riigikohtu administratiivosakond selgitas 21.09/01.10.1926 otsuses, et Eesti Vabariigis võidi rakendada kõiki Vene õiguses tuntud nelja liiki erakorralist seisukorda. Vt “Nr 32”, 1926. aasta Riigikohtu otsused (Tartu: Õigus, 1927), 50–53. Vene seaduste alusel kaitseisukorra Eestis rakendamise kohta vt Eugen Maddison, “Veel kaitseisukorrast”, *Eesti Politseileht*, 44, 30.10.1926, 649–651; Peeter Kaasik, “Kaitseisukord ja selle rakendamine

tingimusega, et piiranguid rakendatakse sõja- ja “harukordse” seisukorra alusel seadusega ette nähtud piirides. Jansi ettepanek paragrahv eelnõust välja jätta, kuna see “täitsa ülearune on”, toetust ei leidnud.¹²⁴ Viimasel, kolmandal lugemisel vaieldi komisjonis tõenäoliselt piirangute rakendamise üle rahuajal (kahjuks pole vaidlused protokollitud). Täiskogule esitati kaks versiooni, kuna mõlemad said komisjoni lõpphääletusel ühepalju hääli. Esimene lubas kodanike õigusi ja vabadusi kitsendada ning neile erilisi kohustusi panna ainult seaduslikus korras välja kuulutatud sõjaseisukorra puhul ning sellekohaste seaduste piirides. Teine alteratiiv lisas sõjaseisukorrale “harukordse seisukorra”.¹²⁵

Täiskogus toetas Jaan Tõnisson pikemat alternatiivi, et kodanikuõigusi tohiks lisaks sõjaseisukorrale erakorraliselt piirata ka sisemiste rahutuste korral. Jaan Vain pooldas lühemat sõnastust ja avaldas lootust, et rahuajal polegi tarvis sõjaseadust rakendada. Lui Olesk pooldas samuti lühemat versiooni ja selgitas täiskogule, et Vene ajal kasutati erakorralist seisukorda poliitilise tegevuse piiramiseks, mis Eesti Vabariigis peaks olema lubamatu. Sõjaseisukorda kui erakorralise seisukorra üldmõistet saanuks Oleski kinnitusel rakendada nii välise kallaletungi kui ka sisemise mässu ja rahutuste korral. Täiskogu hääletas lühema variandi poolt.¹²⁶ Rohkem erakorraliste piirangute üle ei vaieldud ning teisel ja kolmandal lugemisel kiideti sama sõnastus ilma kommentaarideta heaks.¹²⁷ Seega muutis komisjon üldise kodanikuõiguste piiriklausli erakorraliste piirangute klausliks, mille alusel võis välise või sisemise julgeolekuohu korral piirata kodanikuõigusi, kuid mida väljatöötajate arvates erinevalt Vene ajast ei tohtinud kasutada rahumeelse poliitilise tegevuse takistamiseks.¹²⁸

okupatsioonivõimu teenistusse”, *Sõja ja rahu vahel. Koguteos. II köide* (s.l.: S-Keskus, 2010), 187–204 (187–188). Erakorralise seisukorra õigusest Inglismaal, Prantsusmaal, Saksamaal, Venemaal ja mujal vt Eugen Maddison, “Erakorralisest seisukorrast”, *Eesti Poliitiseleht*, 7. 19.02.1923, 93–95, nr 8/9, 28.02.1923, 105–107, ja nr 10/11, 10.03.1923, 133–137.

¹²⁴ RA, ERA.15.2.361, l. 21–21p: komisjoni protokoll nr 10, 08.05.1919.

¹²⁵ RA, ERA.15.2.361, l. 28p: komisjoni protokoll nr 15, 17.05.1919; RA, ERA.15.2.415, l. 123: komisjoni eelnõu.

¹²⁶ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 18, 27.05.1919, vg 749–752.

¹²⁷ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 22, 02.06.1919, vg 845; Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 25, 04.06.1919, vg 991–992.

¹²⁸ Vene keisririigi seaduste ja praktika kohta vt Maddison, “Erakorralisest seisukorrast”, 134–137.

Deklaratsiooni juriidiline olemus

Eespool täheldati, et komisjonis vaieldi kavandatava deklaratsiooni juriidilise olemuse üle. Nii komisjonis kui ka täiskogus kujunes kaks leeri: ühed, kes pidasid deklaratsiooni üksnes poliitiliseks suuniseks seadusandjale, ja teised, kes tuletasid (või tahtnuks tuletada) deklaratsioonist kodanike subjektiivseid õigusi suhetes riigiga. Samasugune vaidlus kodanikuõiguste juriidilise olemuse üle oli käinud ka Venemaal, kui neid 1905. aasta oktoobri manifestiga esmakordselt kinnitati.¹²⁹ Eesti Vabariigi kaasaegseist jäi sama dilemma saatma Weimari Vabariiki ning andis põhjust hilisema kirjanduse äärmuslikule väitele, nagu oleksid Weimari konstitutsioonis sätestatud põhiõigused olnudki vaid programmsätted seadusandjale suuna näitamiseks.¹³⁰ Ka Lätis vaieldi kodanikuõiguste siduvuse üle ja lahkarmused olid üheks põhjuseks, miks põhiõiguste peatükk jäi välja Läti 1922. aasta konstitutsioonist.¹³¹

Johan Jans nõudis, et ajutine põhiseadus peab sisaldama positiivset õigust ehk konkreetseid õigusnorme, millest kodanikud saavad juhinduda. Komisjoni enamus oli siiski deklaratsioonivormi poolt.¹³²

Komisjoni esimees Kalbus seletas eelnõu esimesel lugemisel Asutavale Kogule, et kodanikuõiguste peatükk on valdavalt deklaratiivne, kuid selles leidub ka positiivseid norme. Ta ei täpsustanud, millised normid kumbagi kategooriat pidid esindama.¹³³ Jaan Tõnisson väljendas kartust, et radikaalne sotsiaalse kaitse säte (§ 7) paneb riigile positiivse kohustuse kõiki abivajajaid üleval pidada. Vastasel juhul “on raske aru saada, mis selle deklaratsiooni mõtteks siis öieti on”.¹³⁴ Lui Olesk luges sotsiaalse kaitse sättest samuti välja riigi positiivse kohustuse kodanike suhtes ja pidas seda “kodusvanud jurisprudentsi” ilminguks ehk innovatsiooniks kodanikuõiguste

¹²⁹ Vt Anastasiya Tumanova, Roman Kiselev, *Prava cheloveka v pravovoi mysli i zakonotvortshestve Rossijskoi imperii vtoroi polovinĭ XIX – natshala XX veka* (Moskva: Izdatelskii dom vĭsshhei shkoly ekonomiki, 2011), 206–209 (279).

¹³⁰ Eriti levinud on programmlause narratiiv Saksa ajaloolaste seas, aga näiteid võib leida ka juriidilisest kirjandusest. Horst Dreier on neile osutanud ja oma allikapõhises käsitluses selle müüdi ümber lükanud. Vt Horst Dreier, “Grundrechtsrepublik Weimar”, *Das Wagnis der Demokratie. Eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung*, Hrsg. Horst Dreier, Christian Waldorff (München: Beck, 2018), 175–194 (viide 2 ja 176–180). Autor tänab selle osutuse eest Marju Luts-Sootaki.

¹³¹ Vt Artūrs Kučs, “Protection of Fundamental Rights in the Constitution of the Republic of Latvia during the Interwar Period and after the Restoration of Independence”, *Juridiskā zinātne*, 7 (2014), 54–62 (56–58).

¹³² RA, ERA.15.2.361, l. 17–18: komisjoni protokollid nr 7, 05.05.1919 ja nr 8, 06.05.1919.

¹³³ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 14, 21.05.1919, vg 520–521.

¹³⁴ *Ibid.*, vg 535.

vallas, mida teised riigid loodetavasti järgivad.¹³⁵ Kui Tõnissoni väide oli retooriline, siis Olesk tundus pigem siiras.

Sõnavõtjate valdav seisukoht oli teistsugune. Näiteks Seljamaa leidis, et kodanikuõiguste peatükk on eelkõige poliitiline deklaratsioon ja juhis riigile edaspidiseks seadusandlikuks tegevuseks.¹³⁶ Rei nimetas deklaratsiooniks näiteks võrdsusõigust (§ 4), kuna sellega ei kaotatud korrapealt seisusi.¹³⁷ Sotsiaalse kaitse sätte kohta täheldas Kalbus, et komisjon pidas seda tulevikukavatsuseks, mitte olevikku mõjutavaks suuniseks.¹³⁸

Teisal oma sõnavõttus nõustus ka Olesk, et peatükk on “deklaratsiooni laadi”.¹³⁹ Subjektiivsete kodanikuõiguste häälekaim nõudja Janski oli sunnitud tunnistama, et eelnõu teine peatükk on deklaratiivne ega kindlusta peale tasuta alghariduse (§ 5) indiviididele mingeid muid materiaalseid väärtusi.¹⁴⁰

Maaliidu esindajad olid selgelt selle vastu, et ajutisest põhiseadusest loetaks välja subjektiivseid kodanikuõigusi, mida saab kohtus maksmata panna. Uluots märkis, et teises peatükis ei ole garantiisid, mis vajalike seaduste vastuvõtmist kindlustaks, seal on ainult lubadused.¹⁴¹ Konstantin Päts pidas kodanikuõiguste deklaratsiooni üksnes programmiks seadusandlikule kogule (*obligationes naturales; Werheissungsgesetze*), mis kindlasti ei anna kodanikele isiklike õigusi. Pätsi veendumuse järgi deklaratsioon ei muutnud kehtivaid seadusi ega andnud lubatud vabadusi kohe kätte – neid lubadusi tulnuks lunastada uute täidesaatvate seadustega.¹⁴²

Peatüki aluseks võetud Uluotsa projekti sõnastusest ilmneb, et enamik kodanikuõigustest pidi tagatama eriseadustega ehk tegemist oli korraldustega riigile täiendavaks reguleerimiseks.¹⁴³ Menetluse käigus muutusid kodaniku- ja poliitilised vabadused seaduslikkuse piiriklausliga vabadusõigusteks (§ 6), mida soovi korral võinuks tõlgendada kui positiivset õigust ja alust subjektiivsetele õigustele. Ka teistest sätetest peale erakorraliste piirangute üldklausli (§ 8) kadusid viited täiendavate seaduste vajadusele. Seega ajutise põhiseaduse tekst ei välistanud kumbagi tõlgendust. Hilisem

¹³⁵ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 15, 22.05.1919, vg 560.

¹³⁶ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 16, 23.05.1919, vg 629.

¹³⁷ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 18, 27.05.1919, vg 719–720.

¹³⁸ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 25, 04.06.1919, vg 991.

¹³⁹ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 15, 22.05.1919, vg 558.

¹⁴⁰ *Ibid.*, vg 582–583.

¹⁴¹ *Ibid.*, vg 578.

¹⁴² *Ibid.*, vg 565. Samuti Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 22, 02.06.1919, vg 854.

¹⁴³ RA, ERA.15.2.360, l. 24: Uluotsa ettepanek.

Riigikohtu praktika pigem kinnitas valitsemise ajutises korras sisalduvate kodanikuõiguste positiivsust ehk ka eriseaduseta maksmapandavust.¹⁴⁴

Deklaratsiooni üksikute sätete õigusliku siduvuse küsimus kerkis peamiselt seoses kuluga, mis kaasneks riigile juhul, kui kodanikuõigusi lugeda vahetult ja ilma täiendavate seadusteta kohalduvateks. Isegi kui majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi õigusi peeti “deklaratiivseteks”, ei tähendanud see tingimata, et kodanikud poleks saanud näiteks isikupuutumast või poliitilisi vabadusi nõuda ka eriseadusteta. Kui välja arvata Päts ja Uluots, siis teised sõna võtnud saadikud seda võimalust ei välistanud.¹⁴⁵

Eesti deklaratsiooni välismaised eeskujud

Esimese maailmasõja järel tekkinud riikides valitseti kuni konstitutsiooni väljatöötamiseni kas iseseisvusdeklaratsioonide või ajutiste valitsemiseaduste alusel. Iseseisvusdeklaratsioonid mõnel juhul sisaldasid üldsõnalisi kodanikuõiguste kaitse lubadusi (sarnaselt Eestiga näiteks Gruusias ja Lätis) või üldse vaikisid kodanikuõigustest (näiteks Soomes).¹⁴⁶ Ajutised valitsemiseadused (näiteks Austrias, Iirimaal ja Saksamaal) enamasti ei tegele kodanikuõigustega.¹⁴⁷ Austrias oli samas eraldi kodanikuõiguste deklaratsioon.¹⁴⁸ Tšehhoslovakkia ajutises põhiseaduses ei deklareeritud kodanikuõiguste tagamist, kuid kehtestati üldiste kodanikuõiguste muutmiseks rahvuskogu kõrgendatud kvoorumi ja hääleteenamuse nõue.¹⁴⁹ Eesti “minikonstitutsioon” oli seega pigem erandlik nähtus, kuna

¹⁴⁴ Nt Riigikohtu administratiivosakonna 15.09.1920 otsus. “Nr 50”, 1920. aasta Riigikohtu otsused (Tartu: Õigus, 1921), 83–84.

¹⁴⁵ Ka see diskussioon ja diferentseeriv lõpptulemus oli väga sarnane Saksamaa omale, vt Dreier, “Grundrechtsrepublik”, 176–186.

¹⁴⁶ Gruusia riiginõukogu 26.05.1918 deklaratsioon, <http://www.ericlee.info/theexperiment/declaration.php>; vt ka George Papuashvili, “The 1921 Constitution of the Democratic Republic of Georgia: Looking Back after Ninety Years”, *European Public Law*, 2 (2012), 323–350; Läti 18.11.1918 iseseisvusdeklaratsioon, “Latwijas walsts izsludinaschana”, *Pagaidu Valdības Vēstnesis*, nr 1, 14.12.1918 (kättesaadav: <http://www.periodika.lv>); vt ka Kučs, “Protection of Fundamental Rights ...”, 55–56; Soome iseseisvusdeklaratsioon, 15.11.1917, <https://www.histdoc.net/historia/itsjul.html>.

¹⁴⁷ Austria ajutise rahvuskogu 30.10.1918 otsus valitsemiskorra aluste kohta, <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=sgb&datum=1918&page=23&size=45>; Saksamaa Weimari rahvuskogu ajutine valitsemiseadus, 10.02.1919, <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?apm=0&aid=dra&datum=19190004&seite=00000169&zoom=2>; Iiri Vabariigi ajutine konstitutsioon, 21.01.1919, https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_Dáil_Éireann.

¹⁴⁸ Austria ajutise rahvuskogu 30.10.1918 otsus kodanikuõiguste kohta, <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=sgb&datum=1918&page=25&size=45>.

¹⁴⁹ Robert Kerner, “Constitutional Development in Czechoslovakia”, *The American Political Science Review*, 4 (1919), 652–656 (653).

sisaldas valitsemiskorrade lisaks võrdlemisi laia ulatusega kodanikuõiguste deklaratsiooni.

Tööerakondlane Julius Seljamaa toonitas ajutise põhiseaduse üle peetud läbirääkimistel, et Eesti ei tohiks “pimedalt kopeerida endisi [s.t teiste riikide – autor] konstitutsioone, vaid võtta neist seda, mis vastavad meie huvidele ja nõuetele”.¹⁵⁰ Eelkomisjoni töö aluseks võetud Uluotsa projekt olevatki olnud Eesti oludele kohandatud süntees mitme riigi põhiseadustest.¹⁵¹

Eelkomisjoni liige Anton Palvadre tõdes, et riigikorra aluseks võeti Šveitsi mudel.¹⁵² Šveitsi konföderatsiooni 1874. aasta konstitutsioonile viitasid rahvasaadikud oma sõnavõttudes tõesti kõige sagedamini, kuid Asutava Kogu protokollidest leiab valitsemiskorraga seoses viiteid ka Ameerika Ühendriikide ja Prantsusmaa konstitutsioonidele ning Rousseau ja Montesquieu teooriatele (Ast, Einbund, Päts, Seljamaa, Uluots jt).¹⁵³ Karl Ast märkis, et uuemad riigiõiguse teooriad on asunud Montesquieust erinevale vaatele, täpsustamata, keda ta silmas peab.¹⁵⁴

Kodanikuõiguste debattidest leiab sotsiaalse kaitse ja eraomandi kaitsega seoses viiteid Prantsusmaa ajaloolistele konstitutsioonidele. Lui Olesk pidas sotsiaalse kaitse sätet unikaalseks ja õhkas: “[see] kodukasvanud jurisprudentsia katsub siin nüüd uut rada rajada, ja ma arvan, see uus rada ei pruugi meid punastama panna.”¹⁵⁵ Selle peale märkis Uluots irooniliselt, et Prantsusmaa 1793. aasta konstitutsioonis leidub analoogne, aga veelgi põnevam säte.¹⁵⁶ Ta pidas silmas jakobiinide nurjunud konstitutsiooni § 21: “Ühiskondline abiandmine on püha kohus. Ühiskond on kohustatud õnnetutele kodanikkudele elamiseks abi andma, kas muretsedes neile tööd, ehk abinõusid elamiseks andma, nende toitmise eest muretsema.” Uluots tõi samast konstitutsioonist veel näite eraomandi kaitse kohta §-s 19 (stenoogrammis ekslikult § 17): “Kellelki ei või võõrandada tema varandust ilma tema enese nõusolemiseta, välja arvatud juhtumised, kui seda nõuab seaduslikult kindlakstehtud ühiskondline tarve.” Viimast kasutas Uluots eraomandi kaitse paragrahvi ettepaneku sõnastamisel.¹⁵⁷

¹⁵⁰ Asutava Kogu 1. istungjärg, protokoll nr 2, 24.04.1919, vg 56.

¹⁵¹ Graf, *Eesti rahvusriik*, 308.

¹⁵² Palvadre, “Konstitutsiooni-komisjonist”, 2.

¹⁵³ Asutava Kogu 1. istungjärg, protokollid nr 2, 24.04.1919, vg 60; nr 15, 22.05.1919, vg 542–543, 552, 561–562 ja 576; nr 16, 23.05.1919, vg 626 ja 630–631; nr 19, 28.05.1919, vg 761–762; nr 22, 02.06.1919, vg 862; samuti Ruubel, “Eesti Vabariigi ajutine põhiseadus”, *Vaba Maa*, 96, 29.04.1919, 2.

¹⁵⁴ Asutava Kogu 1. istungjärg, protokoll nr 15, 22.05.1919, vg 551.

¹⁵⁵ *Ibid.*, vg 560.

¹⁵⁶ *Ibid.*, vg 578.

¹⁵⁷ Asutava Kogu 1. istungjärg, protokoll nr 18, 27.05.1919, vg 744–745.

Kruusi sotsiaalse kaitse sätte eelnõule alternatiivi pakkunud Leopold Johanson viitas oma ettepanekut kaitstes Prantsusmaa 1848. aasta konstitutsioonile. Samuti mainis Johanson Prantsuse ühiskonnafilosoofide Charles Fourier' (1772–1837) ja Louis Blanci (1811–1882) teooriaid ning Inglise 1601. aasta vaeste edikti (*The Act for the Relief of the Poor* 1601).¹⁵⁸ Tõnisson osutas ettevõtlusvabaduse üle peetud vaidluses töösturi ja poliitiku Walther Rathenau riigimajanduse teooria täielikule revideerimisele Saksamaal.¹⁵⁹ Einbund väitis, et ettevõtlusvabadust on deklareeritud ka Šveitsi kantonite konstitutsioonides.¹⁶⁰

Venemaa 1906. aasta põhiseadus tuli jutuks ainult ühel korral ja mitte kodanikuõiguste peatüki eeskujuna, vaid negatiivse näitena rahva lootuste petmisest. Johan Jans tõdes, et Vene põhiseaduses oli kodanikuõiguse deklaratsioon olemas, aga kodanikuõigusi rikuti siiski.¹⁶¹

Tõenäoliselt olid juristidest Asutava Kogu liikmed lisaks Ameerika Ühendriikide, Prantsusmaa ja Šveitsi konstitutsioonidele tuttavad ka Hollandi 1815., Belgia 1831., Itaalia 1848., Taani 1849., Preisi 1850., Austria 1867. ja Jaapani 1889. aasta konstitutsioonidega, mis kõik sisaldasid kodanikuõiguste peatükke. Näiteks viitas Jaan Tõnisson omandi kaitsega seoses “kõigile suurematele maksvatele konstitutsioonidele”.¹⁶² Nimetatutest viimased kolm, Preisi, Austria ja Jaapani konstitutsioonid, võisid olla mõjutanud Venemaa 1906. aasta põhiseadust.¹⁶³

Käesoleva artikli eesmärk pole eeskujude otsimiseks süsteemselt võrrelda Eesti ajutist põhiseadust teiste riikide konstitutsioonidega. Mõnd sarnasust Eesti kodanikuõiguste deklaratsiooni eelnõu ja mainitud nelja eelkäija vahel võib siiski täheldada. Uluotsa projekti lojaalsuskohustuse sätte sarnanes Venemaa põhiseaduse §-dele 70 ja 71, millest kodanike sõjaväekohustuse sätte omakorda meenutas Preisi põhiseaduse artiklit 34. Kodanikuõiguste peatüki lõpus paiknev üldine piiriklausel sisaldas ka Venemaa põhiseaduses (§ 83), samuti Austria (art 20) ja Jaapani (art 31) konstitutsioonides. Kaarel Partsi pakutud alternatiivne omandikaitse paragrahv oli

¹⁵⁸ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 25, 04.06.1919, vg 985–986.

¹⁵⁹ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 22, 02.06.1919, vg 860.

¹⁶⁰ *Ibid.*, vg 862.

¹⁶¹ Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 15, 22.05.1919, vg 582–583.

¹⁶² Asutava Kogu 1. istungjärk, protokoll nr 18, 27.05.1919, vg 747.

¹⁶³ Parun Nolde väitel suunas peaminister Witte teda otsima nimetatud kolme riigi konstitutsioonidest Vene põhiseadusesse sobivaid “kasulikke konservatiivseid põhimõtteid”. Vt Gilbert S. Doctorow, “The Fundamental State Laws of 23 April 1906”, *The Russian Review*, 35 (1976), 33–52 (40, viide 23).

sõnastuselt väga sarnane Venemaa põhiseaduse §-le 77.¹⁶⁴ Eestile ajalooliselt kõige lähema Venemaa põhiseaduse ning 1905. aasta revolutsiooni eel ja järel arenema hakanud Vene riigiõigusteaduse mõju Eesti õiguskorras üldse ja põhiõiguste kujunemisele eraldi väärrib põhjalikumat uurimist.¹⁶⁵

Esimese maailmasõja järgsete Soome ja Weimari Saksamaa konstitutsioonide mõju Eesti ajutisele põhiseadusele on vähem tõenäoline. 1919. aasta maikuu olid mõlemad aktid veel väljatöötamisel. Soome valitsuskord (*hallitusmuoto*) võeti vastu alles 17. juulil ja Weimari põhiseadus 31. juulil 1919. Küll oldi nende dokumentidega tuttavad Eesti pärispõhiseaduse koostamise ajal. Ajutise põhiseaduse komisjoni arhiivikaustas leidub koguni Soome valitsuskorra tõlge eesti keelde (seejuures mõne termini venekeelse vastega, mis jätab mulje, et võidi tõlkida vene keele vahendusel). Kuna tõlkes sisaldub valitsuskorra vastuvõtmise kuupäev, 17. juuli, ei saanud seda dokumenti ajutise põhiseaduse väljatöötajate käsutuses olla.¹⁶⁶ Pole välistatud, et Asutava Kogu liikmed olid näiteks Soome ja Saksa ajalehtede vahendusel kursis sealsete konstitutsioonide projektidega. Komisjoni protokollides ega täiskogu stenogrammides nendele siiski ei viidata.

Kokkuvõte

Kuigi mõned Asutava Kogu liikmed kahtlesid peamiselt seoses aja kokkuvõtte sooviga vajaduses kehtestada kodanikuõigused ajutises põhiseaduses, pidas enamik kodanikuõiguste kaitset oluliseks. Kõige häälekamalt nõudsid kodanikuõiguste eelnõusse lisamist vasakpoolsed erakonnad: sotsiaaldemokraadid, tööerakond ja sotsialistid-revolutsionäärid. Ajutise põhiseaduse (ametliku nimetusega “valitsemise ajutise korra”) teise peatükki koondatud kodanikuõiguste deklaratsioon koosnes vaid viiest paragrahvist: võrdsusõiguse, isikupuutumatus ja poliitiliste vabaduste, rahvahariduse ning sotsiaalse kaitse deklaratsioonidest ja üldisest piiriklauslist, mis lubas kodanike õigusi ja vabadusi sõjaseisukorra alusel piirata.

Ajutise põhiseaduse menetlemiseks loodud komisjoni erakondlik koosseis peegeldas Asutava Kogu koosseisu. Dokumendi väljatöötamisel domineerinud vasakpoolsed vaated mõjutasid lisaks ajutise valitsemissüsteemi

¹⁶⁴ Austria, Jaapani ja Venemaa konstitutsioonide ingliskeelsed tõlked: *Modern Constitutions. Vol I and II*, ed. by Walter Dodd (Chicago: The University of Chicago Press, 1909). Preisi konstitutsiooni tekst: <http://www.documentarchiv.de/nzjh/verfpr1850.html>.

¹⁶⁵ Venemaa 1906. aasta põhiseadust ja selle mõju Eesti õiguspraktikale on käsitlenud Hesi Siimets-Gross ja Marelle Leppik, “Estonia: First Landmarks of Fundamental Rights”, 298–301.

¹⁶⁶ RA, ERA.15.2.415, l. 35–55: Soome valitsuskord.

kujunemisele ka kodanikuõiguste kaitset. Vaidlustele kodanikuõiguste sisu ja õigusliku mõju üle kulus komisjonis ning Asutava Kogu täiskogus palju aega, pea võrdväärselt kahe teise keskse temaga – võimude lahususe ja tasakaalu ning vähemusrahvuste õigustega.

Kõige aktiivsemad Asutava Kogu liikmed kodanikuõiguste deklaratsioonid ja selle üksikute sätete kujundamisel olid paremalt tiivalt maaliitlane Jüri Uluots ning rahvaerakondlased Jaan Tõnisson, Kaarel Parts, Karl Einbund ja Jakob Westholm; pahemalt tiivalt tööerakondlased Lui Olesk, Tõnis Kalbus ja Julius Seljamaa, sotsiaaldemokraadid Johan Jans ja Karl Ast ning sotsialist-revolutsionäär Hans Kruus. Komisjoni töö aluseks võetud Uluotsa (ja Uluotsa kinnitusel 1919. aasta märtsis-aprillil tegutsenud juristide komisjoni) eelnõu kaheksast sättest neli jõudis rohkem või vähem muudetud kujul seadusesse (neist kaks, isikupuutumatus ja kodanikuvaabaduste sätted, liideti). Välja jäeti eraomandi kaitse, üldine poliitikas osalemise õigus ja kodanike põhikohustused. Uluotsa sotsiaalse kaitse sättele eelistati Hans Kruusi ettepanekut kärbitud kujul. Samuti oluliselt lühendatud kujul lülitati peatükki Jakob Westholmi ja Villem Ernitsa pakutud rahvariiduse tagamise paragrahv. Kõige tulisemaid vaidlusi põhjustasid sotsiaalse kaitse ning omandikaitse sätted. Eelnõust jäid välja menetluse kestel Jansi esitatud erasüüdistusõiguse säte ja pikki vaidlusi tekitanud ettevõtlusvabaduse deklaratsioon, mille esitas Einbund.

Ajutise põhiseaduse eelnõu menetleti väga kiiresti. Asutav Kogu ja selle komisjonid töötasid kuus päeva nädalas. Komisjon esitas eelnõu koos sellesse lisatud kodanikuõiguste deklaratsiooniga täiskogule vähem kui kuu ajaga. Täiskogu menetles eelnõu umbes kaks nädalat. Tulemuseks oli poolteist aastat kehtinud seadus, mis kodanikuõiguste vallas pigem deklareeris seadusandlike eesmärged, mitte ei taganud konkreetseid subjektiivseid õigusi. Kodanikuõiguste peatüki juriidilise olemuse üle vaieldi pikalt ja deklaratsiooni kasuks kallutas saadikuid pelg, et riik võtab kodanike ees materiaalseid kohustusi, mida ta ei suuda täita. Tõenäoliselt ainus kodanikku ja riiki siduv säte seaduse II peatükis käis kohustusliku tasuta alghariduse kohta. Siiski oli ajutises põhiseaduses kodanikuõiguste põhjalik deklareerimine Esimese maailmasõja järel tekkinud riikide seas erandlik. Üksnes Austrias võeti koos ajutise valitsemiseadusega vastu kodanikuõiguste deklaratsioon, kuid see oli Eesti kodanikuõiguste peatükist oluliselt lühem.

ABSTRACT: *Civil Rights Chapter in Estonia's 1919 Preliminary Constitution*

Many of the new states that emerged or reconstituted themselves after the First World War used declarations of independence or preliminary constitutions, or both, as organic law until the adoption of a permanent constitution. The majority of those documents did not address the civil and political rights of citizens (e.g. Germany, Ireland) or did so very briefly (e.g. Austria, Czechoslovakia, Georgia, Latvia). Estonia stood out by having a whole chapter dedicated to civil rights in its preliminary constitution.

The Preliminary Constitution of Estonia (*valitsemise ajutine kord*) was adopted by the Constituent Assembly (*Asutav Kogu*) on 4 June 1919, only six weeks after the Assembly first convened on 23 April 1919. The Constituent Assembly was elected and worked on the Preliminary Constitution at the time of the War of Independence between Estonia and Soviet Russia. Strong left-wing sentiment in the country's society was reflected in the composition of the Assembly: social democrats held 41 seats, the Labour Party (*tööerakond*) held 30 seats, and Socialist-Revolutionaries (*esseerid*) held seven seats, together accounting for 65 per cent of the total 120 seats. The centrist People's Party (*rahvaerakond*) led by the journalist and renowned politician Jaan Tõnisson had 25 seats, the centre-right Rural League (*maaliit*) led by another prominent politician and lawyer Konstantin Päts had only seven seats, the Christian People's Party had five seats, three seats belonged to representatives of the German minority, and one seat went to the Russian minority. Similar proportions were reflected in the 15-member Constitution Committee that was elected on 24 April 1919.

The first draft of the Preliminary Constitution, and of the Civil Rights Chapter as part of it, was allegedly prepared by a young legal scholar named Jüri Uluots. Uluots was a member of the Special Committee that was already convened by the Provisional Government in March of 1919 before the election of the Constituent Assembly. The Special Committee was composed of eight lawyers, each of whom was appointed by one of the major political parties. It was assigned the task to provide first drafts of the provisional and permanent constitutions. The Committee fulfilled only the first task. Due to disagreements in the Special Committee, the draft Preliminary Constitution was submitted to the Assembly without the Civil Rights Chapter.

The Constituent Assembly processed the Preliminary Constitution Bill very quickly. The Assembly and its committees worked six days a week. It took about three weeks for the Constitution Committee to modify the Bill

and submit it to the plenary session of the Assembly on 18 May 1919. The plenary session read the Bill three times and adopted it on 4 June 1919. The Preliminary Constitution entered into force on 9 July 1919 and was in force until 21 December 1920, when Estonia's first Constitution entered into full force.

The Committee spent considerable time on discussing the Civil Rights Chapter. Although concerns were expressed that the Committee was losing time with such discussions and suggestions were made to develop the chapter later as part of the permanent Constitution, the majority of the Committee deemed it important to also address civil rights in the Bill. Uluots, who had been elected to the Assembly as a candidate of the Rural League and was also a member of the Committee, submitted his draft Civil Rights Chapter to the Committee.

Four out of eight sections in the Uluots draft found their way into the Chapter. These included equality before the law, civil and political rights and freedoms, and extraordinary restrictions. Sections regarding the right to participate in politics and the duty to obey the law (including military duty and the duty to pay taxes) were rejected at the plenary session, and the section regarding the right to private property was already omitted by the Committee. Also, the Committee preferred the social security provision proposed by the leader of the Socialist-Revolutionary Party, the schoolmaster Hans Kruus, to the one included in the Uluots draft. The Committee added a new provision concerning education and rejected the right to choose occupations and engage in business proposed by a People's Party member, the military officer Karl Einbund, and a provision entitling citizens to bring criminal charges against corrupt officials proposed by the social democrat, lawyer and journalist Johan Jans.

The first section of the Uluots draft declared all citizens equal before the law. Disputes arose over the second sentence of the provision. Uluots had proposed that all property and other rights relating to social ranks (the privileges of the nobility) should be abolished. The social democrats (Jans, the writer Karl Ast and others) demanded that privileges and titles should be abolished immediately. Their more moderate opponents (Uluots, Tõnisson, Westholm and others) feared that this would create a legal vacuum in property, inheritance and matrimonial rights. The majority of the Assembly supported the more radical approach and declared that there are no privileges and titles relating to ranks in Estonia. The law implementing the abolition was adopted a year later, in June of 1920.

The school headmaster Jakob Westholm, a member of the People's Party, and Villem Ernits, a social democrat, proposed that the Committee should

include a provision concerning education. Their original proposal was scaled back by omitting the duration of mandatory elementary education and by deleting the right to free secondary and university education for talented students. The Preliminary Constitution eventually stipulated (§ 5) that education is compulsory for school age children and is free in elementary schools, and that every citizen is entitled to education in his/her mother tongue.

The Committee combined civil and political rights, which were originally in two separate provisions in the Uluots draft, into one section (§ 6) stipulating that the inviolability of the person and home, secrecy of correspondence, freedom of conscience, religion, expression, language, press, assembly, association, and movement can only be restricted in accordance with the law. There were no disputes over the provision in the Committee or at the plenary session.

The Committee preferred the proposal made by Kruus as the basis for further discussions on social security: “Every citizen will be guaranteed a decent standard of living according to which every citizen will have the right to receive the goods and support necessary for the satisfaction of his/her basic needs before less urgent needs of other citizens are satisfied. For that purpose, citizens must be guaranteed the obtaining of employment, the protection of motherhood and work safety, and necessary state support in the case of youth, old age, work disability and accidents.” While the last part of Kruus’ proposal was similar to Uluots’ draft and the term “decent standard of living” resembled the German *menschenwürdiges Dasein* (later adopted in Article 151 of the Weimar Constitution), the origin of the middle part of the provision remains unclear. The social security provision was by far the most extensively debated provision of the Chapter. The main issue was the state’s ability to fulfil its promises and whether social security should take the form of direct allowances or mandatory insurance. Views diverged even within the same parliamentary groups. The Committee replaced “will be guaranteed” with the less imperative “must be guaranteed in accordance with the law”. As a compromise, it deleted the middle part guaranteeing satisfaction of basic needs since it was deemed ‘too communist’ for many members. The plenary session supported adding the right to acquire land for cultivation and dwelling in the second sentence of the provision (§ 7) just before the adoption of the Bill.

The last section in the Chapter (§ 8) provided that extraordinary restrictions of the rights and freedoms of citizens and the imposition of burdens come into force in the event of the proclamation of a state of emergency on the basis and within the limits of the corresponding laws. In the course

of the discussions led by the lawyer and member of the Labour Party, Lui Olesk, the Committee turned the original general limitations clause into an emergency powers clause resembling similar provisions in the Russian Constitution of 1906 (Article 83) and the Austrian Basic Law on the General Rights of Nationals of 1867 (Article 20).

Uluots urged the Committee to include protection of private property in the Bill as a safeguard against tyranny. The provision caused long and heated debates on the limits to nationalisation of private property, especially the principle of fair compensation. The provision was rejected by the majority of both the Committee and the plenary session. In anticipation of land reform, the deputies did not want to narrow down legal options for the expropriation of large estates owned mostly by the German nobility. After their defeat on the protection of private property, the right-wing members wished to protect freedom to choose an occupation and engage in business, trade, industry and agriculture. The majority refused again, arguing that during the war, there had been too much profiteering, and speculators do not deserve protection, and also that the government should have free hands to regulate industry.

Without any long deliberations, the Committee also rejected the proposal to allow citizens to sue civil servants in criminal courts. Jans defended his proposal by pointing out the high level of corruption among officials and the need to provide the people with a means for self-defence. His opponents argued that Estonia had already set up administrative courts in February of 1919, providing citizens with an avenue for challenging the corrupt practices of officials.

Committee and Assembly members also discussed the legal nature of the fundamental rights and freedoms included in the Bill. Some social democrats deemed it important to craft the provisions as guarantees that citizens can enforce against the state (Jans), but the majority deemed the provisions as political guidance for the legislator. Supporters of the latter view were afraid that direct enforceability of the Civil Rights Chapter would saddle the government with an unsurmountable economic burden. The state's only directly binding obligation was probably the right to free elementary education.

KEYWORDS: Civil Rights, Constitution, Interwar Period, Legal history.

HANNES VALLIKIVI is a practicing lawyer and PhD student at the School of Law of the University of Tartu.*

* Correspondence: Derling Primus, Attorneys at Law, Liivalaia 45, 10145 Tallinn, Estonia. E-mail: hannes.vallikivi@gmail.com