

RIIGIÕIGUSE AASTARAAMAT

RIIGIÕIGUSE
AASTARAAMAT

2022



3

EESTI TEADUSTE AKADEEMIA
RIIGIÕIGUSE SIHTKAPITAL

VÄLJAANDJA

Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital
Kohtu 6, 10130 Tallinn
e-post: riigioigus@akadeemia.ee

Riigiõiguse aastaraamat
on eelretsenseeritav väljaanne

TOIMETUS

Marju Luts-Sootak, Madis Ernits,
Heiki Loot, Uno Lõhmus, Lauri Mälksoo

AKADEEMILINE NÕUKODA

Toma Birmontiené, Iain Cameron, Peter Van Elsuwege,
Toomas Kotkas, Jānis Neimanis, Angelika Nussberger,
Anita Rodina, Thomas Simon, Markku Suksi, Katarzyna Szwed,
Dainius Žalimas, Ineta Ziemele

TEGEVTOIMETAJA

Karin Orgulas

KEELETOIMETAJAD

Kristina Lepist, Daniel Edward Allen

KUJUNDAJA

Endla Toots

Aastaraamatu väljaandmist toetab Eesti Vabariigi Justiitsministeerium
Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapitali kaudu

© Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital, 2022

ISSN 2806-0911 (trükiväljaanne)
ISSN 2806-092X (võrguväljaanne)

SAATEKS

Valminud on kolmas riigiõiguse aastaraamat. Eelmise aastaraamatuga sarnane vormistus ja kujundus annab tunnistust, et oleme leidnud oma näo, millele on põhjust truuks jääda. Juba kolmanda köiteni jõudnud aastaraamat ja Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapitali jätkuv toimimine annavad kindlust väitele, et riigiõiguse aastaraamatust on saanud arvestatav perioodiline väljaanne Eesti õigusteadusliku mõtte maastikul. Loodetavasti innustab see nii aastaraamatu juba leidnud autoreid kui ka seni veel kõrvale jäänuid riigiõigusest rohkem kirjutama ja ergutab riigiõiguslast mõttevahetust, aidates sel viisil kaasa Eesti riigiõigusteaduse arengule, mis ongi riigiõiguse sihtkapitali missioon.

Käesolev 2022. aasta on oluline tähis Eesti riigiõiguses – tänavu möödus kolmkümmend aastat Eesti kehtiva põhiseaduse vastuvõtmisest. Ehkki sellest põhiseadusest on juba mõnda aega tagasi saanud Eesti Vabariigi pikemaajalisim põhiseadus, on eriti viimaste aastate erakorralised olud ja olukorrad pannud taas rääkima kriisist. Sedakorda küll mitte põhiseaduslikust kriisist, aga ikkagi muu seas ka põhiseaduslikest küsimustest. Nii pole imestada, et 1992. aasta põhiseaduse 30. aastapäevale pühendatud konverents, mille korraldas riigiõiguse sihtkapital 10. juunil 2022 teaduste akadeemia saalis, kandis pealkirja „Kriis ja põhiseadus“. Konverents algas tagasivaatega põhiseaduse tegemisele, kus oma mälestusi jagasid Liia Hänni ja Kaido Kama. Seda sessiooni juhtis riigiõiguse sihtkapitali nõukoja esimene esimees Uno Lõhmus, kes võttis konverentsil kõneldu ning kõnelemata jäänu kirjapanemise ja toimetamise enda õlule. Tänu sellele saame aastaraamatus nüüd ka kirjalikus ja mõneti laiendatud variandis osa nii konverentsi avasessioonil kõlanud mõtetest kui ka Hando Runneli panusest, mis konverentsilt kahjuks välja jäi. Siinsesse köitesse on tänu Nele Parrest ja Oliver Kase ettevõtmisele jõudnud intervjuu ka nn ekspertide komisjoni liikmena põhiseaduse tegemises osalenud Jüri Põlluga.

Kaks siin avaldatud originaalartiklit põhinevad teadus- ja õigusloolisel konverentsil „Ants Piibu päev. 100 aastat Eesti vastuvõtmisest Rahvasteliitu“ peetud ettekandel või diskussiooniettekandel. Konverentsi korraldas riigiõiguse sihtkapital koostöös Tartu Ülikooli õigusteaduskonnaga 1. oktoobril 2021. Eero Medijaise artikkel avab Eesti ja teiste Balti riikide tunnustamise rahvusvahelist konteksti ning Tõnu Tannbergi artikkel kõneleb sellest, kuidas teise maailmasõja lõpuaegadel jõuti tulevase ÜRO kujundamisel niikaugemale, et kõigis Nõukogude liiduvabariikides, sealhulgas Eesti NSV-s, loodi välisministeerium ning õpetati välja ka oma diplomaadid.

See pole olnud ei peatoimetaja ega üldisemalt toimetajate taotlus, aga tänavune aastaraamat on tugevasti ajaloo poole kaldu. Uurijate tähelepanu keskmes on sedapuhku Eesti kohtunikkonna ajalugu. Hannes Vallikivi analüüsib oma artiklis riigikohtunike ametisse nimetamise õiguslikke aluseid ja praktikat Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil. Katre Luhamaa ja Merike Ristikivi artikkel kohtusüsteemist ja kohtunikkonnast Nõukogude aja lõpu- ning Eesti Vabariigi algusaastatel on välja kasvanud riigiõiguse sihtkapitali rahastatavast uurimisprojektist.

Ehkki arvuliselt on kehtiv riigiõigus esindatud vähemate tekstidega, valgustab Madis Ernitsa, Carri Ginteri, Saale Laose, Marje Allikmetsa, Paloma Krõõt Tupay, René Värge ja Andra Laurandi põhjalik analüüs Euroopa Liidu õiguse esimesega kaasnenud põhiseaduslikest küsimustest Eesti riigiõiguse aktuaalseid probleeme väga mitmekülgset. Tegemist ei ole küll riigiõiguse aastaraamatule kirjutatud originaalartikliga, vaid tõlkega tekstist, millega autorite kollektiiv osales kõiki Euroopa Liidu riike hõlmanud rahvusvahelises projektis. Seda projekti juhtis riigiõiguse sihtkapitali 2020. aasta riigiõiguste laureaat Anneli Albi. Ingliskeelne kogumik peaks olema tuttav Eestiski, kuid Eesti peatüki tõlkimine ja avaldamine teeb selle meie lugejaskonnale veelgi paremini kättesaadavaks, edendades ühtlasi eestikeelset riigiõigusteadust.

Arvustuse rubriigis ilmuv Madis Ernitsa retsensioon Max Plancki Instituudi käsiraamatute sarjas ilmunud kogumikule põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemidest Euroopa riikides on samuti tõlge inglise keelest. Selle kogumiku sisu tutvustamine peaks siiski olema oluline ka Eesti lugejatele.

Tõlkeartikleid on seekord varasemast vähem, ainult üks. Wojciech Sadurski murelik analüüs sellest, kuidas tänapäevalgi on võimalik samm-sammult ja tasapisi murendada demokraatliku õigusriigi struktuure, viib meid jälle kriisi kui märksõna juurde.

Keskpaika suurt sõda, 1943. aastal Tartus sai paberile pandud Tartu Ülikooli riigiõiguse professori Nikolai Maimi käsikiri rahvaste enesemääramise õigusest. Käsikiri on talle Tartu Ülikooli raamatukogu käsikirjade osakonnas. Siin avaldatu moodustab küll vaid ühe, esimese osa Maimi kolmeosalisest uurimusest teemal „Eesti ja Nõukogude Liidu vahelisi riigiõiguslikke suhteid aastail 1940–1941“. Ometi on just see esimene osa oma õigusteoreetiliste aluste ja riigiõiguslikult huvitava kontseptsiooni tõttu tänapäeval aktuaalsemgi kui järgnenud osad rahvusküsimusest NSV Liidus ning Eesti NSV riigiõiguslikust seisundist. Nii tundus rahvaste enesemääramisõigust üldiselt puudutava osa avaldamine riigiõiguse aastaraamatu nn ajaloopärli rubriigis igati kohane.

Sisulise ja vormilise ülesehituse poolest jätkab käesolev aastaraamat enam-vähem sama rada eelmisega. Suur erinevus on aga asjaolus, et nüüd on meie tegemisi saatmas ka rahvusvaheline nõukoda. Oleme väga tänulikud kolleegidele Lätist, Leedust, Soomest, Rootsist, Poolast, Saksamaalt, Belgiast ja Austriast, kes nõustusid sellesse kuuluma.

Meil on olnud põnev seda aastaraamatut teha, loodetavasti on teil põnev seda lugeda.

Riigiõiguse aastaraamatu 2022 peatoimetaja Marju Luts-Sootak ning toimetajad Madis Ernits, Uno Lõhmus, Heiki Loot ja Lauri Mälksoo

SISUKORD

Katre Luhamaa, Merike Ristikivi	Eesti kohtusüsteem ja kohtunikukond reformide keskel 1988–1993	13
Eero Medijainen	Eesti, USA ja Versailles' süsteem: ideedest ning lepingutest	46
Tõnu Tannberg	Moskva „konstitutsioonilised parandused“ 1944. aastal: liiduvabariikide „iseseisvumine“ ning selle sise- ja välis- poliitiline kontekst Eesti NSV Välisasjade Rahvakomissariaadi loomise näitel	70
Hannes Vallikivi	Riigikohtunike ametisse nimetamise reeglid ja praktika 1919–1940	92
Madis Ernits, Carri Ginter, Saale Laos, Marje Allikmets, Paloma Krõõt Tupay, René Värk ja Andra Laurand	Eesti põhiseadus: Euroopa Liidu õiguse piiramatu esimusega seotud ootamatud küsimused <i>Tõlkinud Olavi Jaggo</i>	132
Wojciech Sadurski	Põhiseaduslik demokraatia valitavate autoritaarsete liidrite ajastul	192
	<i>Tõlkinud Liisi Veski</i>	
	Meenutusi põhiseaduse sünnist <i>Koostanud Uno Lõhmus</i>	205
	Intervjuu Jüri Põlluga: „Tagantjärele paneksin põhiseaduse II-le peatükile hindeks seitse või kaheksa kümnest.“ <i>Koostanud Oliver Kask ja Nele Parrest</i>	236
Marju Luts-Sootak	Nikolai Maim 1943. aasta lõpus rahvaste enesemääramise õigusest	261
Nikolai Maim	Rahvaste enesemääramise õigus <i>Transkriptsioon: Kerli Kraus</i>	271

Madis Ernits

Raamatuarvustus. The Max Planck Handbooks in European Public Law III: Constitutional Adjudication: Institutions. Toimetajad Armin von Bogdandy, Peter Huber ja Christoph Grabenwarter. Oxford: Oxford University Press 2020 <i>Tõlkinud Jaak Sootak</i>	304
<i>Summaries</i>	309
Riigiõiguse sihtkapital 2021	313

AUTORID

Marje Kiris (Allikmets) (sünd. 1989) on Riigikohtu kriminaalkolleegiumi nõunik, kirjutamise ajal õiguskantsleri nõunik.

Madis Ernits (sünd. 1971) on Tartu Ringkonnakohtu kohtunik, kirjutamise ajal ka riigiõiguse õppejõud õppeülesande täitjana Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas.

Carri Ginter (sünd. 1978) on Euroopa õiguse kaasprofessor Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas.

Saale Laos (sünd. 1974) on riigikohtunik.

Andra Laurand (sünd. 1990) on haldusõiguse külalislektor Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas, kirjutamise ajal Eesti aruande assistent.

Katre Luhamaa (sünd. 1978) on Euroopa õiguse ja rahvusvahelise õiguse lektor Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas.

Marju Luts-Sootak (sünd. 1966) on õiguse ajaloo professor Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas.

Nikolai Maim (1884–1976) oli riigiõiguse professor Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas.

Eero Medijainen (sünd. 1959) on uusima aja professor Tartu Ülikooli ajaloo ja arheoloogia instituudis.

Merike Ristikivi (sünd. 1973) on õiguse ajaloo (ladina keel ja Rooma õigus) kaasprofessor Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas.

Wojciech Sadurski (sünd. 1950) on Sydney ülikooli õigusteaduse professor ja Varssavi ülikooli Euroopa keskuse professor.

Tõnu Tannberg (sünd. 1961) on Eesti ajaloo professor Tartu Ülikooli ajaloo ja arheoloogia instituudis, akadeemik.

Paloma Krõõt Tupay (sünd. 1979) on riigiõiguse lektor Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas, kirjutamise ajal justiitsministeeriumi riigiõiguse nõunik.

Hannes Vallikivi (sünd. 1974) on vandeadvokaat, advokaadibüroo WALLESS partner, ja nooremteadur Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas.

René Värk (sünd. 1977) on rahvusvahelise õiguse kaasprofessor Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas.

K. Luhamaa, M. Ristikivi. Eesti kohtusüsteem ja kohtunikkond reformide keskel 1988–1993.– Riigiõiguse aastaraamat 3/2022, lk 13–45.

Eesti kohtusüsteem ja kohtunikkond reformide keskel 1988–1993

KATRE LUHAMAA, MERIKE RISTIKIVI

Kokkuvõte.¹ Sõltumatu kohtusüsteem on õigusriigi garant. Üleminekuajases õiguskorras on toimiv kohtusüsteem otsustava tähtsusega, sest kohtute abil jõuab õiguskord igapäevaellu, kohus saab ületada õiguslünki ning anda seadusjõu ühiskonnas kehtivatele väärtustele. ENSV kohtusüsteem oli repressiivse riigivõimu osa, mille iseseisvus oli väga piiratud – Eesti kohtud allusid NSVL Ülemkohtu kontrollile ning õigust rakendati tihedas koostöös täidesaatva võimuga. Artiklis analüüsitakse esmalt, milline oli kohtusüsteemi ja kohtunikkonna stardipositsioon Eesti üleminekuaja alguses ning kuidas toimus kohtunikkonna vahetus aastatel 1988–1993. Seejärel näidatakse, kuidas muutus arusaam kohtusüsteemi ja kohtunike ülesannetest ning vaadeldakse kohtunikkonna uuendamise seotud probleeme. Lõpuks käsitletakse kohtureformi etappe üleminekuaja algusest 1988. aastast kuni Eesti Vabariigi kohtute seaduse rakendamiseni 1993. aasta lõpus. Analüüsi keskmes on muudatused, mis puudutasid kohtunike ametinõudeid ja kohtunikuks saamise protsessi. Artiklis antakse ülevaade ka sellest, millisena nähti üleminekuaja debattides kohtusüsteemi ja kohtunike rolli loodavas demokraatlikus ühiskonnas.

Märksõnad: kohtunikud, kohtusüsteem, õigusreform, õigusriik, üleminekuajaks, Eesti

1. Sissejuhatus

Eesti õigus- ja kohtusüsteemi ümberkorraldamine aastatel 1988–1993 käis väga kiiresti. Ühelt poolt tuli luua ja jõustada õigus, mis annaks piisavaid juhiseid hoopis teist laadi ühiskonna toimimisreeglite kohta kõigile õiguse adressaatidele, eelkõige aga selle rakendajatele. Teisalt tuli tagada õigusemõistmise protsessi järjepidevus, mis on õiguse toimimise garantiks. Reformidega ajakohastati kehtivad seadused ning vahetati välja kohtunikkond, ilma et õigussüsteemi,

¹ Artikkel on koostatud Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapitali grandis SSVOI21349 toel. Autorid tänavad Uno Lõhmust sisukate osutuste ja täpsustuste eest.

sealhulgas kohtute töö, oleks täielikult katkenud. Laiemas plaanis seisis Eesti riigi ja ka kohtusüsteemi ees kaks suuremat ülesannet. Esmalt tuli Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi (ENSV) kohtusüsteem lahutada NSV Liidu omast. Samal ajal tuli tagada olemasolevate institutsioonide töö vähemalt nii kaua, kuni uus õigussüsteem koos uute institutsioonidega sai tööle hakata. Reformide keskmes oli muu hulgas nõukogude süsteemi poolt kohtuväliselt represseeritud ja alusetult süüdimõistetud isikute rehabiliteerimine.² Siinne artikkel käsitleb vaid murdosa tolle aja sündmustest ja arengusuundadest ning keskendub kohtusüsteemi uuendamise ja kohtunike valimisega seotud probleemidele.

Kohtunikkonna väljavahetamine pidi olema teoorias võrdlemisi lihtne, sest ENSV kohtusüsteemis, mis oli ümberkorralduste lähtepositsioon, olid kohtunike ametiajad tähtajalised. Seega oli Eestis võimalik pärast viimati valitud kohtunike ametiaja lõppu kõik kohtunikukohad uuesti täita ning tumedama mineviku taagaga³ kohtunikud kohtusüsteemist kõrvale jätta. Ümberkorralduste tulemuste põhjal võib öelda, et Eesti suutis reformide käigus tehtud valikutega muuta kohtusüsteemi apoliitiliseks, vähendada nõukogudeaegse kohtupidamise mentaliteedi mõju kohtunikele ning viia reformid ellu laiemat lustratsiooniprotsessi kasutamata. Teisalt tõi kohtunikkonna laiaulatuslik väljavahetamine kaasa praktilisi probleeme – äsja valitud kohtunike kogenematus pikendas menetlusi kõigis kohtuastmetes, kohtuotsuste tase oli kõikumine ning vähendas õiguskindlust.

Kohtusüsteemi reformi tulemusena muutus kohtunikkonna suurus: 1987. aastal koosnes ENSV kohtusüsteem 79-st rahvakohtu kohtunikust ja 20-st ENSV Ülemkohtu kohtunikust.⁴ Reformiperioodi kavade kohaselt pidi kohtunike arv reformi lõpuks kahekordistuma, lisanduma pidid halduskohtute süsteem ning apellatsiooniasmena ringkonnakohus.⁵ ENSV kohtute pädevuses oli piiratud

hulk tsiviil- ja kriminaalasju, täielikult puudusid haldusõigusvaidlused. Riigiettevõtete vahelisi vaidlusi lahendas arbitraaz.⁶ ENSV kohtusüsteem sai praktilisi õiguse rakendamise juhiseid NSVL Ülemkohtult, mille pleenumil oli määrusandlusõigus. Nagu ülejäänud Nõukogude Liidus, valis ENSV-s kohtunikud ametisse rahvas viieaastaseks ametiajaks.⁷ Nende töö allus kommunistliku partei kontrollile, sealhulgas kehtis mitteametlik nõue, et kohtunikuks saamise eeldus oli liikmesus Nõukogude Liidu Kommunistlikus Parteis (NLKP).⁸

Artiklis analüüsitakse, kuidas vahetus ja uuenes üleminekuajal kohtunikkond, millised olid kohtunike uued ametinõuded ning uus kohtusüsteem. Analüüsi keskmes on peamised põhimõtted ja praktilised kaalutlused, millest need reformid lähtusid. Artikkel algab lühiülevaatega reformide alguspunkti ehk ENSV kohtusüsteemist. Üleminekuajaga vaadeldakse kahes etapis. Esimene reformiperiood hõlmas kohtute seaduse ja kohtuniku staatuse seaduse väljatöötamist ja kestis põhiseaduse vastuvõtmiseni 1992. aastal⁹, mil said paika uue kohtusüsteemi aluspõhimõtted ja struktuur, kuid kuni 1993. aastani jätkasid kohtunikenäo nõukogude ajal valitud kohtunikud. Põhiseaduse vastuvõtmise järgsel lühikesel üleminekuperioodil aastatel 1992–1994 täiendati ja jõustati kohtusüsteemi keskseid õigusakte, kuid fookus oli kohtunikkonna uuendamisel ja reformitud kohtusüsteemi rakendamisel. Selles protsessis mängis keskset rolli uuesti loodud Riigikohus.

Analüüs põhineb eeskätt kirjalikel allikatel: ajaloolised dokumendid; õiguskirjandus (sh ajakirjades Nõukogude Õigus ja Eesti Jurist avaldatud materjalid); avalik diskussioon ajakirjanduses; seaduseelnõud ja nende menetlemine ENSV Ülemnõukogus, Põhiseaduslikus Assamblees ja Riigikogus; kohtunike

kolmeastmelises kohtusüsteemis 243 kohtunikukohta. Arvutivõrgus: <https://www.riigikohus.ee/et/eesti-kohtususteem/eesti-kohtususteem-kolmeastmeline> (11.08.2022).

⁶ ENSV konstitutsioon (põhiseadus), 13.04.1978, Tallinn 1988, § 162. Kohtu ja arbitraazi pädevuste piiritlemise kohta vt J. Odar. Kohtu pädevuse probleemid. – Eesti Jurist 1991/2, lk 107–113.

⁷ ENSV konstitutsiooni § 151.

⁸ Vt lähemalt L. Laarmaa sõnavõttu Riigikogule riigikohtunikuks kandideerimisel. Riigikogu, 21.09.1995, p. 2. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199509211000> (11.08.2022).

⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349. Kohtute seadus ja kohtuniku staatuse seadus võeti vastu juba 23.10.1991, kuid need jõustusid vastavalt 01.07.1992 ning 01.01.1992. Kohtute seadus – RT 1991, 38, 472. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/30552> (11.08.2022). Kohtuniku staatuse seadus – RT 1991, 38, 473. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/30561> (11.08.2022).

² Kohtuväliselt represseeritud ja alusetult süüdimõistetud isikute rehabiliteerimise kohta. Eesti Vabariigi seadus, 19.02.1992. – RT 1992, 7, 103. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/30577> (11.08.2022).

³ Üldistatult võib öelda, et reformiperioodil ei valinud ülemnõukogu ametisse ei tegeliku ega ka väidetava taagaga kohtunikke. Samuti ei valitud neid, kes ei täitnud keeleoskuse või kodakondsuse nõudeid.

⁴ ENSV Ülemnõukogu otsus ENSV Ülemkohtu valimise kohta, 29.03.1985. – ENSV ÜVT 1985, 10, 176. Arvutivõrgus: <https://www.digar.ee/arhiiv/et/periodika/65613> (11.08.2022).

⁵ Vt nt R. Maruste. Riigikohus: „Eesti Juristi“ küsimustele vastab Eesti Vabariigi Riigikohtu esimees Rait Maruste. Lisa: Kavandatava Eesti Vabariigi kohtusüsteemi skeem – Eesti Jurist 1993/1–2, lk 16–17. Praeguseks on kohtunike arv veelgi kasvanud. 2021. aastal oli Eesti

ametissenimetamise debatid Ülemnõukogus ja Riigikogus. Kohtunike taustandmed on võetud Toomas Anepaio 1996. aastal avaldatud kohtunike uuringust.¹⁰

2. ENSV kohtusüsteem NSVL kohtusüsteemi osana

Nõukogude okupatsioon muutis Eesti õigussüsteemi täielikult sotsialistlikuks õigussüsteemiks. Varasem kohtunikkond oli sõja ajal kas põgenenud läände või represseeritud, mitmed olid hukatud või küüditatud.¹¹ Nõukogude õigussüsteem tugines sotsialistlikule arusaamale õigusriigi põhimõttest, mis selles kontekstis tähendas ennekõike seaduslikkuse põhimõtet.¹² Sellest lähtus ka kohtusüsteemi tegevus.¹³ Kohtute ülesanne oli seadusi rakendada ja kaasa aidata kommunistliku ühiskonna ülesehitamisele. ENSV justiitsminister Valter Raudsalu selgitas 1975. aastal, et „kohus nagu kogu riigiparaat tervikuna kaitseb konkreetse ühiskonna majanduslikke ja poliitilisi aluseid, valitseva klassi õigusi ja privileege“.¹⁴ Kohtusüsteemi tihedat seotust valitseva riigikorraga nentis 1990. aastal ENSV Ülemkohtu esimees Jaak Kirikal: „Kohus on oma ajastu ühiskondlike suhete, kehtiva õiguse ja valitseva moraali peegel. Teisisõnu, amoraalse seaduse kehtivuse ajal ei saa olla õiglast kohut.“¹⁵

NSVL kohtusüsteem koosnes NSVL kohtutest ning liiduvabariikide kohtutest. Sarnaselt oli jagatud ka kohtute haldamine ning kohtuid puudutav õigus. NSVL Ülemkohus oli NSVL õigussüsteemis kõrgeim kohus, mis valvas ka NSVL kohtute ja liiduvabariikide kohtute tegevuse üle. Sealjuures oli NSVL Ülemkohtu pädevuses õiguse ühetaolise rakendamise tagamine, mistõttu oli

¹⁰ T. Anepaio. Eesti kohtunikud. – P. Pruks (toim.). Akadeemiline õigusharidus ja juristide täienduskoolitus. Tartu 1996, lk 112–152.

¹¹ Vt nt kohtunike ametikohtade täitmise kohta Nõukogude okupatsiooni alguses 1940–1941 naiskohtunike näitel M. Ristikivi, M. Luts-Sootak, H.-T. Räis. „Kohtuniku amet on liiga raske neile“: Eesti naisjuristide pürgimisest kohtunikuks kahe maailmasõja vahelisel perioodil. – Ajalooline Ajakiri 2017/2–3, lk 333–337.

¹² V. Raudsalu. Vestlus nõukogude kohtust. Tallinn 1975, lk 14–15; R. Simson. 70 aastat nõukogude kohut. Kohtutegevuse aktuaalseid küsimusi. – Nõukogude Õigus 1988/1, lk 6; I. Gräzin. Suveräänsuse sünd ja Nõukogude Liidu kadu. – Akadeemia 2015/11, lk 1927.

¹³ E. Ridamäe. Avalikustamine, demokraatia, nõukogude võim, õigusriik. – Nõukogude Õigus 1989/23, lk 243; K. Nigola. Kohtukorraldus NSV Liidus. Tartu 1989, lk 19–20.

¹⁴ V. Raudsalu (viide 12), lk 9.

¹⁵ Ülemnõukogu, 08.05.1990, p 3. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199005081000> (11.08.2022).

NSVL Ülemkohtu pleenumil ka juhendavate selgituste andmise ning seadusandliku initsiatiivi õigus.¹⁶ NSVL Ülemkohus vaatas muu hulgas läbi Ülemkohtu esimehe või NSVL peaprokuröri kaebusi liiduvabariikide ülemkohtute määruste peale. Ülemkohtu kolleegiumitel oli õigus arutada ka kaebusi, mis olid tehtud liiduvabariikide ülemkohtute otsuste või määruste peale asjades, kus need kohtud lahendasid asju esimese astme kohtutena.

NSVL kohtud tegelesid eelkõige õigusemõistmisega, mida eristati õiguse tõlgendamisest.¹⁷ Siiski oli NSVL ja ENSV Ülemkohtute pleenumitel õigus anda rahvakohtutele siduvaid tõlgendusjuhiseid.¹⁸ Teoorias oli seaduste autentse tõlgendamise ülesanne eeskätt seadusandjal, see tähendab NSVL või ENSV Ülemnõukogu Presiidiumi ülesanne ning taotluse võisid esitada nii NSVL kui ka liiduvabariikide ülemkohtud.¹⁹ ENSV kohtukorralduse seaduse²⁰ § 1 kohaselt mõistis õigust ainult kohus. Samas ei olnud kohtusüsteem ainus institutsioon, kus õigusvaidlusi lahendati: mõningaid küsimusi lahendati ka seltsimehelikus kohtus. Rahvakohtute ja ülemkohtu jurisdiktsioon oli kitsas, piirdudes vaid tsiviil- ja kriminaalasjadega. Riigi ja üksikisiku vaheliste vaidluste lahendamiseks nõukogude kohtusüsteemis võimalust ei olnud ning kõik sellised vaidlused lahendas täitevvõim ise. Teisalt oli ENSV Ülemkohtul pädevus algatada seadusi ning anda juhendavaid selgitusi seaduste kohaldamise küsimustes. Sellised selgitused olid kohustuslikud nii kohtutele kui ka teistele organitele ja ametisikutele, kes vastavaid seadusi kohaldasid.²¹

Nõukogude õigussüsteemis ei tunnustatud haldus- ega tsiviilprotsessi nüüdisaegses tähenduses. Tsiviilasjadest kuulusid kohtute pädevusse tsiviil-, perekonna-, töö- ja kolhoosiõiguslikest suhetest tekkinud vaidlusasjad. Tsiviilasju vaadati läbi ka seltsimehelikes kohtutes ja vahekohtutes või arbitraažis.²² Seltsimehelike

¹⁶ NSV Liidu Ülemkohtust. – NSVL ÜT 1979, 49, 842. § 1, 3.

¹⁷ Näiteks selgitas K. Nigola: „Vaatomata sellele, et konstitutsioonid on seaduste tõlgendamise pannud üksnes ülemnõukogude presiidiumidele, räägitakse siiski ka seaduste kohtulikust tõlgendamisest, mille üheks liigiks peetakse ülemkohtute pleenumite juhendavate selgituste andmist. Kohtulikud tõlgendused ja ülemnõukogude presiidiumide poolt antavad tõlgendused pole aga identsed mõisted. Peamine erinevus – viimati nimetatud tõlgendused on legaalsed, esimesena nimetatud aga mitte.“ K. Nigola (viide 13), lk 115–116.

¹⁸ ENSV seadus ENSV kohtukorralduse kohta, § 32 p 2. – ENSV ÜVT 1981, 38, 583.

¹⁹ ENSV konstitutsiooni § 108 p 6; vt nt ka K. Nigola (viide 13), lk 83, 85.

²⁰ ENSV seadus ENSV kohtukorralduse kohta (viide 18).

²¹ ENSV kohtukorralduse seadus, § 32 p 4. Vt ka K. Nigola (viide 13), lk 25.

²² ENSV tsiviilprotsessi koodeks. Tallinn 1990, §-d 15–18.

kohtute kompetentsi kuulusid nii tööõiguslikud vaidlused kui ka administratiiv-õigusrikkumised.²³ Tänapäevases tähenduses haldusvaidlusi ning poliitilisi õigusrikkumisi oli võimalik lahendada poliitilistes organites – parteiinstitutsioonides ja halduskomisjonides,²⁴ alaealiste õigusrikkumistega tegelesid alaealiste asjade komisjonid.²⁵

ENSV kohtusüsteemi toimimist reguleerisid ENSV konstitutsioon ja kohtukorralduse seadus. Viimane ENSV kohtusüsteemi reform toimus 1977. aastal pärast NSVL uue konstitutsiooni vastuvõtmist.²⁶ Toonases õiguskirjanduses märgiti, et üks NSVL konstitutsiooni reformimise eesmärk oli nõukogude õigus- ja kohtusüsteemi demokratiseerimine.²⁷ ENSV konstitutsiooni muudeti ja viidi NSVL konstitutsiooniga kooskõlla 1978. aastal. Uue konstitutsiooni § 154 rõhutas, et kohtunikud ja rahvakaasistujad on sõltumatud ja alluvad ainult seadustele. Erinevalt 1940. aasta konstitutsioonist²⁸ lisas § 155, et kodanikud on seaduse ja kohtu ees võrdsed.

1979. aastal võeti vastu NSVL Ülemkohtu seadus ning NSVL ja liiduvabariikide seadusandluse alused kohtukorralduse kohta NSVL-s.²⁹ Neid õigusakte rakendati ENSV-s 1981. aastal uue kohtukorralduse seadusega (KKS), rahvakohtunike ja rahvakaasistujate valimiste seadusega³⁰ ning rahvakohtute rahvakohtunike ja rahvakaasistujate tagasikutsumise korraga.³¹ Kohtukorralduse

²³ ENSV Ülemnõukogu Presiidiumi seadlus „Seltsimehelike kohtute põhimääruse“ ja „Seltsimehelike kohtute ühiskondlike nõukogude põhimääruse“ kinnitamise kohta. – ENSV ÜVT 1978, 8, 95. § 7; samuti K. Nigola (viide 13), lk 27.

²⁴ Vt nt K. Nigola (viide 13), lk 27, 36; ENSV konstitutsiooni § 1; M. Raski ülevaade ENSV vaidluste lahendamise süsteemi killustatusest kohtute seaduse arutelul ülemnõukogus. 26.09.1991, p 2. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199109261000> (11.08.2022).

²⁵ ENSV Ülemnõukogu Presiidiumi seadlus muudatuste ja täienduste tegemise kohta „Alaealiste asjade komisjonide põhimääruses“. – ENSV ÜVT 1986, 13, 167.

²⁶ J. Pennar. Reflections on Union Republics in the New Soviet Constitution. – Lithuanian Quarterly Journal of Arts and Sciences 25/1979/1. Arvutivõrgus: https://www.lituanus.org/1979/79_1_01.htm (11.08.2022).

²⁷ K. Nigola (viide 13), lk 19.

²⁸ Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi Konstitutsioon (Põhiseadus). – RT 1940, 111, 1117.

²⁹ NSV Liidu Ülemkohtust. – NSVL ÜT 1979, 49, 842. NSV Liidu ja Liiduvabariikide seadusandluse alused kohtukorralduse kohta NSV Liidus. – NSVL ÜT 1980, 27, 545.

³⁰ ENSV seadus Eesti NSV rajoonide (linnade) rahvakohtute valimiste kohta. – ENSV ÜVT 1981, 38, 582.

³¹ Seadus Eesti NSV rajoonide (linnade) rahvakohtute rahvakohtunike ja rahvakaasistujate tagasikutsumise korra kohta. – ENSV ÜVT 1981, 38, 585.

seaduse kohaselt oli kohtutel kaks laiemat ühiskondlikku ülesannet. Esiteks pidid nad lahendama kriminaal- ja tsiviilasju, teiseks pidid nad tugevdama „sotsialistlikku seaduslikkust“ ning kaitsma sotsialistlikku õiguskorda (KKS § 3).

ENSV kohtusüsteem oli kaheastmeline: rahvakohtud olid esimese astme kohtud ja lahendasid lihtsamaid tsiviil- ja kriminaalasju, ENSV Ülemkohus oli apellatsioonikohus ning üksikutes asjades ka esimese astme kohus (konstitutsiooni § 150).³² Kriminaalasjades oli ülemkohus esimese astme kohtuks raskemate kuritegude puhul (sh poliitilised kuriteod) ning selliste tegude puhul, mille eest oli karistusena ette nähtud surmanuhtlus. Kriminaalprotsessikoodeksi § 28 kohaselt allusid ülemkohtule näiteks järgmised kuriteod: kodumaa reetmine (KrK § 62), terroristlik akt (KrK § 64, 65), diversioon (KrK § 66), kahjurlus (KrK § 67), sõjapropaganda (KrK § 69), osavõtt nõukogudevastastest organisatsioonist (KrK § 70). Lisaks võis ülemkohus esimese astme kohtuna võtta rahvakohtutest asju oma menetlusse. Tsiviilasjades vaatas ülemkohus asju läbi kassatsiooni või kohtuliku järelevalve korras.³³

Riiklik arbitraaz oli iseseisev kohus, mis oli pädev menetlema majandusvaidlusi ettevõtete, riigiasutuste ja organisatsioonide vahel ning piiriüleseid vaidlusi, milles vähemalt üks osapool oli Eestist.³⁴ NSVL Ülemkohus ja sõjatribunalid olid õigussüsteemi riigiülene osa; seadusandja ja riigisisised kohtud olid seotud nende otsuste ja määrustega (KKS §-id 1 ja 2).

ENSV konstitutsiooni § 151 järgi valis rahvakohtu kohtunikud ametisse viieks aastaks rahvas üldise, ühtse ja salajase hääletamise teel. Tegelikult sisulisi valimisi ei toimunud ning ENSV Ülemnõukogu Presiidium, kes konstitutsiooni § 108 p 5 kohaselt rahvakohtute valimisi korraldas, seadis igas piirkonnas üles sama arvu kandidaate, kui palju oli kohtunike ametikohti. Formaalselt said ENSV rajoonide (linnade) rahvakohtute valimiste seaduse³⁵ § 35 kohaselt kohtunikukandidaate üles seada NLKP allorganisatsioonid ja teised ühiskondlikud organisatsioonid, töökollektiivid ning sõjaväelaste koosolekud.

Ülemkohtu kohtunike valimise pädevus oli ENSV Ülemnõukogul, kes valis kohtunikud ENSV Ülemkohtusse viieks aastaks (konstitutsiooni § 152 lg 2).

³² Vt Eesti NSV kriminaalprotsessi koodeks. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 1965, lk 44–45.

³³ Tsiviilprotsessi koodeks § 19. – Eesti NSV tsiviilprotsessi koodeks. Tallinn 1990.

³⁴ ENSV konstitutsiooni § 162; Riiklike arbitraazide poolt majandusvaidluste läbivaatamise eeskirjad, NSVL Ministrite Nõukogu 05.06.1980 määrus nr 440, NSVL Ministrite Nõukogu 16.04.1988 määruse nr 490 sõnastuses. – ENSV ÜVT 1988, 38, 557.

³⁵ ENSV seadus Eesti NSV rajoonide (linnade) rahvakohtute valimiste kohta (viide 30).

Samuti määras ülemnõukogu kindlaks kohtunike arvu igaks valimisperioodiks. Kohtu rahvakaasistujad valiti kõikidesse kohtutesse kaheks ja pooleks aastaks oma töö- või elukohajärgsel avalikul hääletusel (sisuliselt nimetati ametisse Eesti-maa Kommunistliku Partei (EKP) poolt üles seatud kandidaadid).

Kohtukorralduse seadus ei sätestanud kohtunikuameti pidajale muid nõudeid peale vanusepiirangu. Kohtukorralduse seaduse § 42 lg 1 kohaselt sai kohtunikuks valida iga kodaniku, kes oli vähemalt 25-aastane. Seega ei kehtestanud seadus kohtunikele formaalseid hariduse ega kutsealaseid nõudeid. Õigus saada valituks kehtis ka teiste Nõukogude Liidu kodanike kohta.

Kommunistliku partei ja ka näiteks prokuratuuri kontroll kohtusüsteemi üle oli märkimisväärne. Nii oli nõukogude prokuratuuri pädevuses teha järelevalvet „seaduste täitmise üle asjade arutamisel kohtus“³⁶ ning kohtute tegevus sõltus suuresti nii NSVL kui ka ENSV justiitsministeeriumitest³⁷ ning kommunistlikust parteist. EKP pakkus kohtutele haldustuge personaliküsimustes, ENSV Justiitsministeerium jälgis kohtute tegevust, kogus statistikat ja analüüsis kohtupraktikat. Rait Maruste sõnul käis nõukogudeaegse kohtusüsteemi juhtimine EKP Keskkomitee administratiivosakonna kaudu, kus otsustati kõik tähtsamad kaadriküsimused. ENSV Ülemkohtu tegevust suunati ka NSVL Ülemkohtu kaudu. Selline korraldus ei kajastunud aga ametlikes dokumentides, mistõttu oli kohtusüsteemi juhtimine seadusandluses ja tegelikkuses erinev.³⁸ Nõukogude kohtusüsteem oli politiseeritud ja töötas kommunistliku süsteemi hüvanguks.³⁹ Kohtusüsteemil ja kohtunikel puudus laiem sõltumatus – kohtunikud töötasid tähtajaliselt ja olid aruandekohustuslikud kommunistliku partei ees.⁴⁰ Mitteametlikult oli kommunistliku partei liikmeks või vähemalt liikmekandidaadiks olemine kohtunikuks saamise eeltingimus, kuna kohtunikukandidaadid esitas valimistele seesama partei.⁴¹

³⁶ NSV Liidu ja liiduvabariikide seadusandluse alused kohtukorralduse kohta NSV Liidus, 25.06.1980. – NSVL ÜT 1980, 27, 545, § 15; ENSV kohtukorralduse seadus § 16.

³⁷ Vt ka ENSV kohtukorralduse seadus § 18.

³⁸ Rait Maruste e-kiri Katre Luhamaale 20.01.2020.

³⁹ Vt nt poliitiliste protsesside kohta nõukogude kohtusüsteemis M. Maripuu. *Cold War Show Trials in Estonia: Justice and Propaganda in the Balance*. – T. Tannberg (toim.). *Behind the Iron Curtain*. Frankfurt am Main 2015, lk 139–196.

⁴⁰ Vt nt T. Kümmel. *Endine ülemkohtu kohtunik Nelja Zaitseva ameti telgitagustest*. – Eesti Päevaleht 11.02.2003.

⁴¹ R. Maruste e-kiri (viide 38).

1980. aastate teisel poolel leiti, et NSVL kohtukorraldus vajab muutmist. Nii viitas kohtusüsteemi ümberkorraldamise tarvidusele äsja valitud NLKP Keskkomitee peasekretäri Mihhail Gorbatšovi algatatud uuenduste kontekstis NLKP Keskkomitee 1986. aasta otsus, kus rõhutati vajadust jälgida, et kohtutesse võetaks tööle „poliitiliselt küpseid, kõlbeliselt laitmatuid inimesi, kelles põhjalik kutseteetvalmistus liitub kodanikumehisuse, äraostmatuse ja teravdatud õiglustundega“.⁴² Selle otsuse tagajärjel hakati arutama, kas kohtunike valitavus ja ametiaja tähtajalisus on kohased, ning jõuti järeldusele, et kohtunikke tuleks edaspidi ametisse nimetada ja mitte määrata nende volituste tähtaega. Kritiseeriti ka ametlike kutsenõuete puudumist.⁴³

Seaduslikkuse põhimõtte järgimist ja kohtute sõltumatust nõudis 1986. aastal ka NSVL Ülemkohtu pleenum määruses nr 15.⁴⁴ Viidatud dokumentides ning ka kohtutegevust reguleerivas seadusandluses räägiti kohtu sõltumatusest seaduslikkuse ja kodanike võrdsuse kontekstis, kuid kohtusüsteemi ei käsitletud eraldi seisva ja sõltumatu võimuharuna. Sisuliste reformideni nõukogude aja lõpus siiski ei jõutud, kuid arutatud reformikavad olid kasulikud uue kohtusüsteemi väljaarendamisel.

Viimast korda ENSV ajal valiti kohtunikud koos kohalike nõukogude valimistega 21. juunil 1987.⁴⁵ Kohtunike valimistel osalemise määr oli 98,5% ja kõik kandidaadid said 99% häältest. Kokku valiti 79 rahvakohtu kohtunikuks 24 kohtusesse ja 5685 kaasistujat. 79-st kohtunikuks 24 valiti ametisse esimest korda. 43 valitud kohtunikuks olid naised ning 36 mehed. Kõik kohtunikud olid seotud kommunistliku parteiga: 71 kohtunikuks olid partei liikmed ning kaheksa olid partei liikmekandidaadid. Nii rahvakohtute kohtunikuks kui ka kaasistujate olid „valijate või valitud organite ees vastutavad“ ning neid oli jätkuvalt võimalik tagasi kutsuda.⁴⁶

⁴² Sotsialistliku seaduslikkuse ja õiguskorra edasisest tugevdamisest, kodanike õiguste ja seaduslike huvide kaitse tõhustamisest. NLKP Keskkomitee 1986. a otsus. – *Rahva Hääl* 02.12.1986. Vt ka NLKP XIX Üleliidulise Konverentsi materjale. Tallinn 1988, lk 54–56.

⁴³ Vt ka K. Nigola (viide 13), lk 43–45; R. Simson (viide 12), lk 6.

⁴⁴ NSVL Ülemkohtu pleenum. Seaduslikkuse edasisest tugevdamisest õigusemõistmisel 05.12.1986. – *Nõukogude Õigus* 1987/1, lk 64–67.

⁴⁵ *Rahvas valis rahvakohtunikuks*. – *Nõukogude Õigus* 1987/4, lk 253–254. Vt ka *Õiend Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi 25.06.1987 otsuse „Eesti NSV kohalike rahvasaadikute nõukogude ning rajoonide (linnade) rahvakohtute valimiste tulemuste kohta“ täitmisest*. – RA ERA.R-3.7.1656.

⁴⁶ ENSV konstitutsiooni § 151; seadus Eesti NSV rajoonide (linnade) rahvakohtute rahvakohtunike ja rahvakaasistujate tagasikutsumise korra kohta (viide 31).

Enamik 1987. aastal valitud kohtunikest jäi ametisse uue kohtute seaduse jõustumiseni 1993. aastal.

Kokkuvõtlikult võib tõdeda, et kohtunike valimine oli poliitiline protsess, kus kandidaatide esitamisel oli keskne roll kommunistlikul parteil. Faktiliselt oli kohtunikuks saamise eelduseks kuulumine NLKP-sse.⁴⁷ Hilisemad kohtunike valimiste debatid Riigikogus näitasid, et mitut kohtunikku kahtlustati, et nad olid oma varemadel ametiaegadel teinud koostööd KGB-ga. Mitmel puhul leiti ka, et nõukogude kohtunikud (ennekõike toodi seda esile seoses ülemkohtu kohtunikega) jälgisid nõukogude ajal politiseeritud juhtumite puhul partei juhiseid.⁴⁸ Paraku puuduvad aga dokumenteeritud tõendid, mille alusel saaks tõsikindlalt väita, millised konkreetset kohtunikud tegid KGB-ga koostööd. Üldiselt hinnatakse ka ENSV Ülemkohut nõukogude repressioone esindavaks institutsiooniks, mille menetlused olid tihti poliitilised.⁴⁹

3. Reformide algus nõukogude aja lõpus

Eesti õigussüsteemi lahutamine NSVL õiguskorrast nõudis muu hulgas olulisi institutsioonilisi reforme ning hõlmas paratamatult ka kohtusüsteemi. Seega mõjutasid kõik üleminekuaja versta postid kohtusüsteemi uuendamist. Kuigi reformidega alustati juba 1988. aastal, jõudsid muudatused ülemnõukogusse ja kohtusüsteemi alates 1990. aastast.

3.1. Reformi alused

16. mail 1990 võttis Eesti Vabariigi Ülemnõukogu vastu Eesti valitsemise ajutise korra alused⁵⁰, mis sätestas reformide aluspõhimõtted ning ülemnõukogu tegevusprogrammi iseseisvuse taastamiseni. Ajutise korra aluste kohaselt jäid kõik Eestis

⁴⁷ Sellise mitteametliku nõude olemasolu kinnitasid kõik Riigikohtusse kandideerinud endised kohtunikud. Vt nt Riigikogu, 25.02.1993, p 9. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199302251000> (11.08.2022).

⁴⁸ Samas.

⁴⁹ Inimsusevastaste Kuritegude Uurimise Eesti Rahvusvaheline Komisjon. Nõukogude okupatsioon Eestis alates aastast 1944. III etapp: Nõukogude okupatsioon Eestis alates aastast 1944. Tallinn 2008, lk 18–19. Vt näiteid O. Liivik. Eesti NSV Ministrite Nõukogu institutsionaalne areng ja kaadrid 1940–1953 (Dissertationes historiae Universitatis Tartuensis 34). Tartu 2014, lk 241.

⁵⁰ Eesti valitsemise ajutise korra alused. 16.05.1990. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/24030> (11.08.2022).

kehtinud seadused jõusse nende tühistamise või muutmiseni (p 4). Eesti kohtud eraldati NSVL kohtusüsteemist ning Eesti kohtud pidid järgima vaid Eestis kehtivaid seadusi (p 5).

Ülemkohtu esimees Jaak Kirikal viitas 1990. aastal sellele, et juba 1988. aastal kavandatud kohtureformi fookuses oli õigusriigi põhimõtete parem tagamine ning kodanike õiguste kaitsmine riigi omavoli eest. Sealhulgas plaaniti kohtute sõltumatuse täielikku tunnustamist ning kohtusüsteemi kindlustamist parima ettevalmistuse saanud inimestega. Need plaanid ei olnud aga kahe aasta jooksul realiseerunud. Reguleerimata oli ka see, kuidas üksikisiku õigusi, sealhulgas riigi vastu, saab kohtulikult kaitsta.⁵¹

Kirikal kirjeldas ülemkohtu tegevuse 1990. aasta ülevaates ülemnõukogule, mida õiguskordade lahutamine praktikas kaasa tõi:

„16. mail [1990] me järsku tunnetasime, et muutusime kõrgemaks kohtuorganiks vabariigis, sest sellest päevast katkestasime asjade saatmise NSV Liidu Ülemkohtu jurisdiktsiooni alla. Meid kritiseeriti kahelt poolt ja just inimõiguste rikkumise pärast. Seda tegi NSV Liidu Ülemkohtu esimees Smolentsev, kuna meie rikkuvat NSV Liidu konstitutsiooni ja ei saada NSV Liidu kodanike asju NSV Liidu kõrgemale kohtuorganile, ja kritiseerisid meid ka kohalikud ajakirjanikud ja kodanikud, kuna nüüd kadus Eesti Vabariigi Ülemkohtu tegevusele edasikaebamise võimalus ära. Meie tegime üheainsa mõeldava otsuse, täiustasime järelevalvet ja muutusime hästi kriitiliseks oma ja esimese astme kohtute töö suhtes.“⁵²

Üleminekuperioodi õiguskorda puudutavates diskussioonides oli kesksel kohal õigusriigi kontseptsioon, mida nõukogude õiguskorra kontekstis mõisteti ennekõike seaduslikkusena,⁵³ kuid mis demokraatliku riigikorra puhul laienes ja sai uue sisu. Seda uuenenud sisu selgitas 1991. aastal näiteks Henn-Jüri Uibopuu, kes rõhutas, et lisaks seaduslikkuse põhimõttele nõuab õigusriigi põhimõtte ka võimude lahusust ning igäühe põhiõiguste kaitset.⁵⁴ Uibopuu hinnangul peaks õigusriik peale selle väljendama ka õiglust ning rahva moraali. Demokraatliku õigusriigi põhimõtte saabus mõistena Eesti juristide aruteludesse ning terminina

⁵¹ J. Kirikal. Kohtureform ja põhiseadus. – Eesti Jurist 1990/4, lk 251.

⁵² Eesti Vabariigi Ülemkohtu 1990. aasta tegevusest. J. Kirikal. Ülemnõukogu, 10.04.1991. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199104101600> (11.08.2022).

⁵³ M. Merimaa. Eesti rahvusliku õigussüsteemi arenguhooni. – Eesti Jurist 1991/6, lk 405.

⁵⁴ H.-J. Uibopuu. Eesti teel õigusriiki. – Eesti Jurist 1991/2, lk 89; vt ka E. Kergandberg. Eesti õiguskaitseriformi sotsiaalriiklik suund. – Eesti Jurist 1990/4, lk 249.

leksikasse juba 1988. aastal.⁵⁵ Selle põhimõtte rõhutamise taustal järgiti üldist arusaama, et õigussüsteemi suhteline stabiilsus peaks olema tagatud võimalikult suures ulatuses ka reformide perioodil.⁵⁶ Eraldati materiaalõiguslikud ja institutsionaalsed reformid ning nendega liiguti edasi eri kiirusega, üritades muu hulgas laialdaselt austada seaduslikkuse ja õiguspärase ootuse põhimõtet. Kohtud rakendasid reformide toimumisajal Eesti valitsemise ajutise korra kohaselt nõukogude režiimi ajal vastu võetud kehtivaid seadusi ulatuses, milles need olid kooskõlas demokraatia põhimõtetega. Eesti riigivõimuorganite töö ei katkenud, vaid endised asutused ja ametnikud jätkasid oma tööd, kuni see ümber korraldati või ametikohti muudeti. Siiski märkis ülemkohus 1990. aasta tegevuse ülevaates, et uute seaduste vastuvõtmise kiirus ja õige menetluse eiramine näiteks õigusaktide avaldamisel raskendas kohtute tööd ja uute seaduste rakendamist.⁵⁷

3.2. Kohtusüsteemi depolitiseerimine

Kohtusüsteemi reformidele andsid sisulise tõuke Eesti Vabariigi Ülemnõukogu valimised 1990. aasta märtsis. ENSV Ülemkohtu kohtunike ametiaeg oli viis aastat (konstitutsiooni § 152 lg 2) ning nad nimetati ametisse pärast ülemnõukogu valimisi. Nii tegeles ENSV XII Ülemnõukogu juba oma esimesel istungjärgul aprillis 1990 ENSV Ülemkohtu esimehe ametissenimetamisega.⁵⁸ Ülemkohtu esimehe kohale oli üles seatud senine ülemkohtu esimees Jaak Kirikal, kes rõhutas oma ettekandes vajadust muuta kohtusüsteem apoliitiliseks:

„Kohtunik ei saa kuuluda ühtegi poliitilisse erakonda ega liikumisse. See on praegusel ajal ülioluline, sest kohtusüsteemi õigusreformiga on jõutud väga kaugele. Me oleme sõltumatud, sest meie suhtes kohaldatakse ainult õigust ja mitte midagi muud peale õiguse. Seetõttu on loomulik, et kohtu- ja õiguskaitseasutuste töötajad ei ole üldjuhul erakondade liikmed ja lõpetavad oma liikmesuse nende ametikohtade täitmise ajaks.“⁵⁹

⁵⁵ Vt nt E. Ridamäe. Sõnadelt tegudele. – Nõukogude Õigus 1988/4, lk 243; Eesti Advokatuur. Advokaatide seisukohad ja ettepanekud humaanse sotsialistliku õigusriigi asjus. – Nõukogude Õigus 1988/4, lk 246.

⁵⁶ H. Schneider, A. Almann. Ümberkorralduste õiguslik tagamine: probleeme, otsinguid ja lahendusi. – Eesti Jurist 1990/5, lk 307.

⁵⁷ Eesti Vabariigi Ülemkohus 1990. aastal. – Eesti Jurist 1991/2, lk 89, 102.

⁵⁸ Ülemnõukogu, 03.04.1990, p 1. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199004031600> (11.08.2022).

⁵⁹ Samas.

Selle põhimõtte tegelikku elluviimist takistas asjaolu, et kõik kohtusüsteemi töötajad kuulusid *de facto* kommunistlikku parteisse. Probleemi vaadati ka tulevikku suunatult – tekkis kartus, et hiljem võib kohtunike võimalik parteiline kuuluvus anda alust kahtlustele kohtunike sõltumatuses. Teisalt peeti probleemseks ka kohtunike parteilisuse kiiret kaotamist. Nii näiteks laveeris toonane ülemnõukogu esimees Arnold Rüütel Kirikali ametissenimetamise ajal depolitiseerimise teemal järgmiselt:

„Praegu see ei ole kohe reaalne [...] sest nendes organites on suhteliselt suur parteiliikmete arv. Eriti võib olla, et vanemad partei liikmed ei pea seda nüüd oma tööperioodi lõpus õigeks. [...] kuid me siiski võtsime selle otsuse vastu, et parteiorganisatsioonid ei segaks mingil määral õiguslikult nende organite tegevust, et peaminister või ülemkohtunik ei peaks partei-organisatsiooni ees parteilasena aru andma.“⁶⁰

Selguse loomiseks ning eri ametkondade ühetaoliseks kohtlemiseks võttis ülemnõukogu presiidium 1990. aastal vastu õiguskaitseorganite osalise depolitiseerimise otsuse,⁶¹ millega keelati neis poliitilised liidud ning sillutati teed hilisemale nõudele, et kohtunikud ei tohi olla erakondade liikmed.⁶² Kohtunike apoliitilisus muutus Eesti õiguskorra osaks ning jõudis ka hilisematesse kohtukorraldust reguleerivatesse õigusaktidesse.⁶³

3.3. Viimase ülemkohtu komplekteerimine

2. aprillil 1990 võttis ülemnõukogu vastu ajutise töö- ja kodukorra, mis muu hulgas reguleeris ülemkohtu kohtunikukandidaatide esitamist ja ametisse määramist. Kohtu esimehe kandidaadi pidi esitama ülemnõukogu presiidium ja valituks osutub vähemalt 50% häältest saanud kandidaat. ENSV Ülemkohtu kohtunikukandidaadid pidi esitama ülemkohtu esimees. 3. aprillil 1990. aastal

⁶⁰ Samas.

⁶¹ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Presiidiumi 03.05.1990 seadluse „Eesti NSV õiguskaitseorganite osalisest depolitiseerimisest“ kinnitamise kohta. – ENSV ÜVT 1990, 16, 255; vt ka E. Kergandberg (viide 54), lk 249.

⁶² Ülemnõukogu, 03.04.1990, p 1. Samas olid kohtunike depolitiseerimise vastu kommunistide esindajad, kes leidsid, et ka kohtunikele peab olema tagatud ühinemisvabadus, sh õigus kuuluda parteisse. Teiselt poolt toodi näiteid sellest, kuidas kommunistlik partei oli sekkunud õigusemõistmisse. Ülemnõukogu, 25.04.1990, p 1. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199004251600> (11.08.2022).

⁶³ Kohtuniku staatuse seadus § 4 lg 2 p 2; Kohtute seadus. – RT I 2002, 64, 390; RT I, 28.01.2021, 3. Arvutivõrgus: [https://www.riigiteataja.ee/akt/KS, § 49 lg 2 p 2](https://www.riigiteataja.ee/akt/KS,%2049) (11.08.2022).

valis ülemnõukogu endise kohtu esimehe Jaak Kirikali salajasel hääletamisel 59 poolthäälega⁶⁴ ENSV Ülemkohtu esimeheks. Ühtegi alternatiivset kandidaati tema kõrvale ei seatud.⁶⁵

Samal istungil pikendas ülemnõukogu riikliku arbitraaži ametiaja. Peaarbiiter Anatoli Berezile esitatud küsimused hõlmasid nii õiguskorra ees seisnud probleeme kui ka peaarbiitri poliitilist kuuluvust ning tema eesti keele oskust. Peaarbiiter lubas peatada oma liikmesuse NLKP-s ning selgitas, et tema ametkonnas on eesti keele oskus piisav, kuigi ta ise alles õppivat eesti keelt.⁶⁶ Kuna pikemas perspektiivis leiti, et riiklik arbitraaž tuleb likvideerida, siis ametis oleva arbitraaži ametiaja pikendamine suuremaid vaidlusi ei põhjustanud. Riiklik arbitraaž likvideeriti 1992. aasta lõpus.

ENSV seadusandlus ei määratlenud ülemkohtu kohtunike arvu, see määrati kindlaks igaks valimisperioodiks eraldi. Ülemkohtu esimees tegi ettepaneku, et ENSV Ülemkohus koosneks 19 kohtunikust (kohtu esimees, 11 kriminaalkolleegiumi liiget ja 7 tsiviilkolleegiumi liiget), kellest enamikul peaks olema varasem töökogemus kohtusüsteemis.⁶⁷ Selleks ajaks oli ametisse nimetatud ülemkohtu esimees ja kahe ülemkohtu liikme viieaastane ametiaeg oli hakanud jooksma varem – kohtunik Triinu Vernikul jaanuarist 1989⁶⁸ ja Peeter-Uno Rahil⁶⁹ augustist 1989. Nii sai 1990. aastal läbi 16 kohtuniku ametiaeg ning ülemkohtu esimees pakkus välja 16 kandidaati, kellest 14 olid olnud ka ENSV Ülemkohtu eelmises koosseisus ning kaks kandidaati olid uued.⁷⁰ Ülemnõukogu aruteludes rõhutati, et kohus vajab stabiilsust nii institutsioonina kui ka üksikute

⁶⁴ Kohal oli 92 saadikut, vastu oli 24 ja erapooletuks jäi neli saadikut.

⁶⁵ Ülemnõukogu, 03.04.1990, p 1. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199004031600> (11.08.2022).

⁶⁶ Samas.

⁶⁷ Ülemnõukogu, 08.05.1990, p 3. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199005081000> (11.08.2022). 1985. aastal valitud Ülemkohtusse kuulus 20 kohtunikku. – ENSV ÜVT 1985, 10, 176.

⁶⁸ Muudatuste tegemise kohta Eesti NSV Ülemkohtu koosseisust. – ENSV ÜVT 1989, 4, 53.

⁶⁹ Peeter-Uno Rahi valimise kohta Eesti NSV Ülemkohtu liikmeks. – ENSV ÜVT 1989, 25, 317.

⁷⁰ Jaak Kirikal esitas ülemnõukogule järgmised kandidaadid: Ülemkohtu esimehe esimene asetäitja J. Odar, esimehe asetäitja V. Litvinov; Ülemkohtu liikmed: M. Gnidin (nimi ülemnõukogu stenogrammis kujul Gnigin), J. Ilvest, R. Kalk, R. Kiviloo, T. Kollom, M. Lõiv (nimi stenogrammis kujul Kõiv), V. Merka, A. Paasma, U. Pender, A. Seppik, N. Zaitseva, H. Tuulberg, L. Veizblat, A. Vijard. Enamik neist kandidaatidest oli kuulunud 1985. aastal valitud ülemkohtu koosseisu, U. Pender alates 1987. Uute kandidaatidena pakkus Kirikal välja J. Ilvesti ja R. Kalki. Ülemnõukogu, 08.05.1990, p 3 (viide 67).

kohtunike jaoks. Küsimused kandidaatidele varieerusid ning küsiti nii nende seisukohti kohtusüsteemi sõltumatuse kohta kui ka arvamust Eesti õigussüsteemi ja kohtusüsteemi tuleviku kohta. Kõige tulisem oli arutelu ENSV Ülemkohtu esimehe asetäitjaks ja kriminaalasjade kohtukolleegiumi esimeheks kandideerinud kauaaegse kohtuniku Vladimir Litvinovi kandidatuuri üle, kellele esitatud küsimused puudutasid „telefoniõiguse“ kasutamist ja tema lojaalsust Eesti riigile.⁷¹ Lõpuks ei saanudki Litvinovi kandidatuur ülemkohtu esimehe asetäitja kohale piisavat toetust, küll aga määrati ta kriminaalasjade kolleegiumi kohtunikuks. Seejärel toetas ülemnõukogu teise pikaajalise kohtuniku Peeter-Uno Rahi kandidatuuri kohtu esimehe asetäitja ja kriminaalasjade kolleegiumi esimehe kohale.⁷² Teisi ülemkohtu kohtunikukandidaate küsitleti vähem. Kõik kohtunikukandidaadid pidid aga vastama küsimusele, milline oli KGB või teiste repressiivsete nõukogude institutsioonide mõju nende varasemale tööle.⁷³ Ülemnõukogu määras ametisse kõik kandidaadid peale ühe.⁷⁴ Lisaks määras ülemnõukogu ametisse kohalike omavalitsuste esitatud ülemkohtu kaasistujate kandidaadid.⁷⁵ See oli esimene kord, kus ülemkohtu kaasistujaid ei esitanud ametisse EKP. Enne ülemkohtu töö lõpetamist muutus veidi ka kohtu koosseis. Nii valiti 7. novembril 1990 ametisse varem Haapsalu maakohtus töötanud Maie Kram. Tema kuulamisel oli arutluse all ka institutsionaalse reformi pooleliolemise – kandidaadilt küsiti, kuidas tuleks ülemkohtul lahendada olukord, kus Eesti Vabariigi prokuratuuri veel ei eksisteeri ning olemas on vaid NSVL asutustele alluv prokuratuur. Kram tõdes, et see on seadusandjate otsustada ning et ka tema kohtunikuna ootab ammu prokuratuuri seadusega paika panemist. Maie Kram juhtis tähelepanu ka seaduslikkuse põhimõtte rakendamise seotud raskustele nõukogude õiguses, kus kohtunike ja riigiametnike jaoks ei olnud konstitutsioon dokument, mida õigusvaidlustes rakendada, ning ministrite nõukogu määruse ja konstitutsiooni vastuolu korral rakendati pigem määrust.⁷⁶

⁷¹ Samas.

⁷² Ülemnõukogu, 29.05.1990, p 2. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199005291000> (11.08.2022).

⁷³ Ülemnõukogu, 08.05.1990, p 3 (viide 67).

⁷⁴ Samas. Ülemnõukogu stenogrammist M. Gnidini ametisse määramata jätmise põhjus otseselt ei selgu. Kandidaadile ei esitatud mitte ühtegi küsimust, ka Kirikal ei tutvustanud teda lähemalt. Hääled jagunesid selgelt kandidaadi vastu (poolt 37, vastu 41, erapooletuid 5).

⁷⁵ Samas.

⁷⁶ Ülemnõukogu, 07.11.1990. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199011071600> (11.08.2022).

Ülemkohtu aastaülevaates leiti, et suured paradigmuuutused olid kohtusüsteemile keerulised. Näiteks tõi Jaak Kirikal ülemkohtu 1990. aasta ülevaadet tutvustades välja raskused rehabiliteerimisega – ülemkohtu hinnangul ei olnud võimalik rehabiliteerida aktiivseid omakaitse liikmeid, sealhulgas aktiivseid metsavendi.⁷⁷ Ülemkohtu juurde loodi eraldi kümne töötajaga rehabiliteerimise osakond, kuhu võeti tööle ka endisi kohtunikke. Rehabiliteerimise õiguslik regulatsioon oli üldsõnaline ja lünklik ning see tõi kaasa ebaühtlase kohtupraktika.⁷⁸

4. Kohtunikke puudutavad reformid 1990–1992

4.1. Kohtusüsteemi reform

Kohtusüsteemi reformimise vajadusest räägiti akadeemilises õiguskirjanduses nõukogude aja lõpuaastatel mitmel korral, sealjuures soovitati määrata kohtunikud ametisse eluajaks, et paremini tagada kohtute sõltumatust. Osutati ka tarvidusele luua administratiivkohtuniku positsioon.⁷⁹ Seega sai kohtusüsteemi reform tugineda varasematele reformikavadele. Näiteks tegi Eesti Advokatuur juba 1988. aastal ettepaneku, et kohtunike sõltumatust tuleb kaitsta kindla ametiaja, kindla pensioniea ja täpselt loetletud kohtunike ametist vabastamise põhjustega.⁸⁰

ENSV Ülemkohus oli esimeste reformide aktiivne osaline ning ülemkohtu esimees Jaak Kirikal sõnastas 1990. aasta mais üleminekuaja õigus- ja kohtusüsteemi ees seisnud kesksed probleemid ja uue kohtusüsteemi vajadused.⁸¹

⁷⁷ Osaliselt tekitas probleeme ka rehabiliteerimise aluseks olev seadus kohtuväliselt represseeritud ja alusetult süüdimõistetud isikute rehabiliteerimisest (RT 1990, 7, 85. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/28230>, 11.08.2022). Selle kohaselt rehabiliteeriti isikud juhul, kui nende poolt toimepandud teod ei olnud Eesti Vabariigi seaduste järgi kuriteod. Seda seadust muudeti 1992. aastal ning seadus kohtuväliselt represseeritud ja alusetult süüdimõistetud isikute rehabiliteerimise kohta (RT 1992, 7, 103) seadis rehabiliteerimise eelduseks mh Eesti Vabariigi iseseisvuse eest võitlemise. – Eesti Vabariigi Ülemkohtu 1990. aasta tegevusest. Ülemnõukogu, 10.04.1991. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199104101600> (11.08.2022).

⁷⁸ Eesti Vabariigi Ülemkohus 1990. aastal (viide 57), lk 98, 99–100, 102.

⁷⁹ A. Kiris. Sotsialistliku seaduslikkuse ja õiguskorra edasisele tugevdamisele. – Nõukogude Õigus 1987/1, lk 6; R. Simson (viide 12), lk 6.

⁸⁰ Eesti Advokatuur (viide 55), lk 246.

⁸¹ Ülemnõukogu, 08.05.1990, p 3. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199005081000> (11.08.2022).

1. Kohtuliku tegevuse aluseks peab olema inimõiguste kaitse.⁸²
2. Kodanikel ja juriidilistel isikutel on õigus kohtu kaitsele nende konstitutsiooniliste õiguste rikkumiste puhuks.
3. Kodanike kaitse riigi, sh ametnike omavoli eest.
4. Seadusandliku võimu ja täitev-korraldava tegevuse tasakaalustamine seadustest alamal seisvate normatiivaktide seadusele vastavuse vaidluste otsustamisel.
5. Ülemkohtul tuleb vabaneda esimese astme asjadest ja kujuneda ümber tõeliseks apellatsioon- ja kassatsioonikohtuks.
6. Kriminaalajades tuleb luua uus ringkonnakohtu kohtuinstants.
7. Vana ülekohtu täielik ja tingimusteta heastamine, kuid seda ei tohi teha jooksva õigusemõistmise arvel.

Nende ülesannete täitmiseks oli Kirikali sõnul esmajärjekorras vaja „kõrge professionaalsusega ja väga inimlike omadustega kohtunikke, kes on oma isiklikus elus nõus loobuma kohtuniku isikule sobimatust tegevusest“.⁸³ Lisaks tuli tagada kohtute ja kohtumajade majanduslik toimetulek, sealhulgas võtta kasutusele nüüdisaegne infotehnika ning välja töötada kohtureformi seaduslik alus.

Keerulisim oli Kirikali hinnangul ametisse sobivate kohtunike leidmine, sest ei jätkunud kohtunikutööks sobivaid inimesi ega ka tugiametkonda:

„Minu andmetel on viimase poolteise aasta jooksul rahvakohtutest lahkunud kuus kõige paremat, kõige võimekamat kohtunikku. Ja tooksin viimase näite oma kohtust. Juunikuus lahkub töölt kolleegiumi vastutav sekretär. Ta on noor neiu, töötab teist aastat pärast keskkooli lõpetamist meil, alates uuest aastast on tema ametipalk 225 rubla, kuid kuna ta valdab inglise ja soome keelt, siis on talle tehtud ettepanek töötada ühes aktsiaseltsis palgaga 420 rubla, pluss veel muud soodustused. Tähendab, riigiaparaat ei suuda ka siin konkurentsi pakkuda.“⁸⁴

⁸² ENSV konstitutsiooni täiendati viidetega rahvusvahelistele inimõiguslepingutele juba 1988. aastal. Seadus muudatuste ja täienduste tegemise kohta Eesti NSV konstitutsioonis (põhi-seaduses). – ENSV ÜVT 1988, 48, 684.

⁸³ Samal ülemnõukogu istungil selgitas ülemkohtu esimees Kirikal, et sobimatu tegevuse all peab ta silmas „lisateenistuse võimalusi, perekonnaelu korrapärasust, kitsendusi avalikes kohtades, tutvusringkonna valikut, jmt“. Selline retoorika väljendas ka nõukogudeaegset arusaama sellest, kuidas kohtuniku moraalsus on tavainimese omast kõrgemal ning et kohtunik peab tagama, et vastab selle nõuetele ka eraelus. Vrd NSVL Ülemkohtu pleenum (viide 44).

⁸⁴ Ülemnõukogu, 08.05.1990, p 3. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199005081000> (11.08.2022).

Reformide elluviimise keskmes olid kohtunike ja kohtuametnike valimisega seotud praktilised probleemid, mis vajasisid tähelepanu nii seadusandluse kui ka kohtute haldamise tasandil. Keeruline oli leida kohtunikuametisse inimesi, kes oleksid ühtaegu kõrge moraali ja väga heade ametialaste oskustega. Pealegi olid mitmed rahvakohtute kohtunikud kohtusüsteemist lahkunud ja asunud tööle erasektoris. Kohtunikupalk ei suutnud konkureerida eraettevõtetes pakutava töötasuga. Kõige selle tõttu oli huvi vabanenud ametikohtadele kandideerimiseks väike. Samuti oli üleminekuajaks ametisse nimetatud kohtunike ametikoht ebakindel ning tõenäoliselt tähtajaline. Lisaks tingis meedias kajastuv kriitiline suhtumine kohtusüsteemi⁸⁵ selle, et kohtus töötamine ei olnud ahvatlev karjääri võimalus.⁸⁶ Paljud kvalifitseeritud spetsialistid, sealhulgas advokaadid ja rahvakohtute kohtunikud, olid tagasi lükanud ettepaneku kandideerida ametikohtadele ülemkohtus. Negatiivset kuvandit tugevdas kohtusüsteemi ja eelkõige ENSV Ülemkohtu tööd kritiseerivate artiklite avaldamine.⁸⁷ Ülemkohtu 1990. aasta tegevuse ülevaates nimetati, et kohtunike koolitamisega seotud probleemid olid endiselt lahendamata. Lisaks viidati, et seadused sätestavad sageli ainult üldisi põhimõtteid, kuid ei sisalda rakendusnorme ega täiendavaid selgitusi, mis kindlustaks nende ühetaolise kohaldamise rahvakohtute poolt.⁸⁸

Kohtute seaduse ja kohtuniku staatuse seaduse eelnõude väljatöötamine jõudis ülemnõukogusse 1991. aastal paralleelselt Põhiseadusliku Assamblee⁸⁹ tööga, kuid reformid viidi lõpule ja jõustati osaliselt enne põhiseaduse valmimist.

⁸⁵ Nt T. Põld. Masin tõrgub. Miks? – Rahva Hää 02.12.1989, lk 2 analüüsis rehabiliteerimise aeglust.

⁸⁶ Ülemnõukogu, 8.05.1990, p 3. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199005081000> (11.08.2022).

⁸⁷ Vt nt debatti E. Tammer. Surnud mehe pärandus. – Rahva Hää 27.06.1990, lk 4; J. Kirikal. Vastulause Enno Tammeri artiklile „Surnud mehe pärandus“. – Rahva Hää 28.08.1990, lk 2; E. Tammer. Vastulause Eesti Vabariigi Ülemkohtu esimehe Jaak Kirikali vastulausele. – Rahva Hää 08.09.1990, lk 4; vt ka Eesti Vabariigi Ülemkohus 1990. aastal (viide 57), lk 104.

⁸⁸ Eesti Vabariigi Ülemkohus 1990. aastal (viide 57), lk 102–104.

⁸⁹ Põhiseadusliku Assamblee istungid uue põhiseaduse koostamiseks toimusid vahemikus 13.09.1991–10.04.1992. Põhiseadusliku Assamblee nimetus tuleb ülemnõukogu 20.08.1991 otsusest „Eesti riiklikust iseseisvusest“. – RT 1991, 25, 312. Siinkohal tänavad autorid Uno Lõhmust, kes juhtis tähelepanu, et Ain Kaalep seadis nimetuse keelelise korrektsuse kahtluse alla assamblee 5. istungil ja pakkus välja „Põhiseaduse Assamblee“. Ametlikult pole aga nimetust muudetud; ka artiklis on jäädud selle nimetuse juurde.

Mõlema seaduse väljatöötamist juhtis justiitsministeerium, kes tegi tihedat koostööd ülemkohtuga.⁹⁰ Ülemnõukogu arutas oma istungitel muu hulgas seda, kas oleks vaja kohtute seaduse väljatöötamisel teha koostööd Põhiseadusliku Assambleega, kuid leiti, et mitteformaalne koostöö institutsioonide vahel juba käib, sest mitmed ülemnõukogu liikmed kuulusid samal ajal ka assambleesse.⁹¹

Kohtute seaduse ja kohtuniku staatuse seaduse eelnõude arutelude fookuses olid praktilised probleemid – kuidas leida kohtunikeks sobivaid inimesi ning pakkuda neile lisaks palgale muid hüvesid, mis võiksid muuta kohtunikuameti atraktiivsemaks. Kohtusüsteemi ülesehitus või ka erinevate kohtute ülesanded ülemnõukogus vaidlusi ei tekitanud, kuigi seaduse väljatöötamisel arutati võimaluse üle luua eraldi rahukohtud, mis oleks katnud nõukogudeaegsete seltsimehelike kohtute tegevusvaldkonna.⁹² Eelnõu lähtus põhimõttest, et menetlusõigus ning kohtute pädevus eri õigusvaldkondades lahendatakse hilisemates menetlusseadustes.⁹³ Kohtute seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt tekitas enim vaidlusi see, milline pidi olema prokuratuuri positsioon kohtusüsteemis – ei nähtud võimalust taastada 1938. aasta prokuratuur ning samas ei peetud võimalikuks jätta prokuratuurile alles kõikehõlmava järelevalve õigus.⁹⁴ Vastu võetud seaduse § 11 kohaselt pidi prokuratuuri pädevus piirduma kriminaal-asjadega. Ülemnõukogus arutati veel kohtunike distsiplinaarvastutuse küsimust. Samuti olid arutlusel teemad, mis jõudsid hiljem Põhiseaduslikku Assambleesse – kohtute sõltumatus, sealhulgas justiitsministeerium kui kohtusüsteemi järelevaataja, kohtuniku ametiaja pikkus, kohtute desovetiseerimine ning kohtute õigus tõlgendada seadust.⁹⁵ Mõlemas institutsioonis tekitas vaidlusi ka kõrgeima kohtuastme nimetus – ülemkohus või riigikohus.⁹⁶ Kõik need debaadid

⁹⁰ Eesti Vabariigi kohtute seadus, seletuskiri. – RA, ERA R-3.3.15918, lk 81.

⁹¹ Ülemnõukogu, 23.10.1991, p 1. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199110231600> (11.08.2022).

⁹² Eesti Vabariigi kohtute seadus, seletuskiri (viide 90), lk 83.

⁹³ Samas, lk 82.

⁹⁴ Samas, lk 84.

⁹⁵ Ülemnõukogu, 26.09.1991, p 2. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199109261000> (11.08.2022); nt Põhiseaduslik Assamblee, 5. istung, 11.10.1991; 6. istung, 18.10.1991. – V. Peep (toim.), Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn 1997, lk. 139, 208–210.

⁹⁶ Vt nt Ülemnõukogu, 23.10.1991, p 1. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199110231600> (11.08.2022); Põhiseaduslik Assamblee, 3. istung, 27.09.1991; 8. istung, 26.10.1991. – V. Peep (viide 95), lk 86, 312.

olid ühel või teisel moel seotud võimude lahususe ja kohtute sõltumatusega. Kohtusüsteemi nõukogudeaegsed kontrollimehhanismid – näiteks prokuratuuri lai pädevus ning kohtunikuameti tähtsajalisus – kaotati ning üldiselt tagasid tehtud valikud võimude lahusust võimalikult laial määral. Nende vaidluste juurde (v.a justiitsministeeriumi roll kohtute haldamises) ei olnud ka hiljem tarvis tagasi tulla.

Kohtute seaduse ja kohtuniku staatuse seaduse eelnõusid arutati ülemnõukogus 1991. aasta septembris ja oktoobris. Eelnõusid tutvustanud justiitsministri asetäitja Märt Rask märkis, et reforme on välja töötatud juba üle aasta. Lisaks selgitas ta, et kohtusüsteem peab vastama demokraatiale ülemineva riigi sotsiaalsetele vajadustele. Seega pidi kohtureform arvesse võtma tegelikkust ja olemasolevat personali, samuti kohut ümbritsevad institutsioonilisi süsteeme.⁹⁷ Sisuliselt järgis kohtute seadus 1938. aasta kohtute seadust⁹⁸ ning menetlusnormid kehtestati eraldi õigusaktidega.⁹⁹ Kohtute seadus võeti vastu 1991. aasta oktoobris koos kohtuniku staatuse seaduse ja selle rakendamiseotsusega.¹⁰⁰

Kohtute seadus likvideeris nõukogudeaegse kaheastmelise kohtusüsteemi ja kehtestas kolmeastmelise süsteemi (maa- ja linnakohtud, ringkonnakohtud ja Riigikohus), reguleeris kohtuastmete pädevust ja kohtute haldamist. Vastavalt rakendamiseotsusele lõppes ENSV Ülemkohtu mandaat Riigikohtu esimehe ametissenimetamisega. Praktikast jätkas ENSV Ülemkohus oma tööd paralleelselt uue Riigikohtuga kuni poolleiolevate kohtuasjade lõpetamiseni. Riigikohtu esimehe leidmine osutus keeruliseks, seetõttu lükati õigusaktide jõustamine edasi ning ametis olnud kohtunike ametiaega pikendati 1. jaanuarini 1993.¹⁰¹

⁹⁷ Ülemnõukogu, 26.09.1991, p. 2. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199109261000> (11.08.2022).

⁹⁸ Vrd Kohtute seadustik. – RT 1938, 36, 321. Vt ka H. Vallikivi. Kohtunike valiku kriteeriumid Eesti Vabariigis 1934–1940. – Ajalooline Ajakiri 2017/2–3, lk 363.

⁹⁹ Ülemnõukogu, 26.09.1991, p. 2. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199109261000> (11.08.2022).

¹⁰⁰ Kohtute seadus – RT 1991, 38, 472 (viide 9); Kohtuniku staatuse seadus – RT 1991, 38, 473 (viide 9); EV Ülemnõukogu otsus „Eesti Vabariigi kohtute seaduse“ ja „Eesti Vabariigi kohtuniku staatuse seaduse rakendamise kohta“. – RT 1991, 38, 474. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/303362> (11.08.2022).

¹⁰¹ Ülemnõukogu, 06.07.1992, p. 2. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199207061500> (11.08.2022). EV Ülemnõukogu otsuse „Eesti Vabariigi kohtute seaduse“ ja „Eesti Vabariigi kohtuniku staatuse seaduse rakendamise kohta“ muutmise ja täiendamise. – RT 1992, 31, 406. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/30393> (11.08.2022).

Rait Maruste sõnul iseloomustas kohtusüsteemi põhiseaduseelset ümberkujundamist kohtu eliidi, sealhulgas ENSV Ülemkohtu soov säilitada olemasolevad struktuurid ja neid vajaduse korral täiustada. Maruste hinnangul ei olnud siiski selge, kas sooviti tõesti jätkata õigus- ja kohtusüsteemi uuendamist või taheti süsteemi mõjutada oma võimu säilitamiseks.¹⁰² Nii töötas 1991. aasta kohtute seaduse välja justiitsministeerium koostöös ülemkohtuga ning ülemkohus esitas 1992. aasta jaanuaris ülemnõukogule seadusandliku initsiatiivi korras ettepaneku anda mõningad kohtute seaduse rakendamiseks vajalikud ülesanded ülemkohtule.¹⁰³ Lisaks seati esimese kahe kandidaadina Riigikohtu esimehe kohale üles senine ülemkohtu esimees Jaak Kirikal ning aseesimees Jaano Odar.¹⁰⁴ Nende algatuste taga võib näha nii soovi olla üleminekuprotsessi kaasatud ning jätkata erialast tööd kui ka rakendada kohtute seadust võimalikult kiiresti. Kuna kohtusüsteemi reformi oli vaja uue elukorralduse rakendamiseks, sealhulgas isikute rehabiliteerimiseks ning maa- ja omandireformi elluviimiseks, peeti oluliseks viia kohtureform ellu juba enne uue põhiseaduse vastuvõtmist.

Kohtute seaduse 1992. ja 1993. aasta muudatused taasavasid mõned varem toimunud debadid ning olid suures osas seotud seaduse põhiseadusega kooskõlla viimise ja seaduse rakendamisel leitud kitsaskohtadega.¹⁰⁵ Uue regulatsiooni kohaselt vähendati kaasistujate osatähtsust ning nähti ette, et suurem osa esimese astme kohtuasjadest lahendab kohtunik ainuisikuliselt, täpsustati halduskohtu pädevust ning piirati justiitsministeeriumi pädevust kohtutegevuses. Lisaks täpsustati Riigikohtu tegevuse alustamise ja ülemkohtu tegevuse lõpetamise küsimusi. Kõigi nende muudatuste väljatöötamise ja rakendamise juures võtsid endale aktiivse rolli Riigikohus ja Riigikohtu esimees, kes vastutasid kohtureformi elluviimise eest.¹⁰⁶

¹⁰² R. Maruste e-kiri (viide 38).

¹⁰³ Ülemnõukogu, 27.01.1992. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199201271500> (11.08.2022).

¹⁰⁴ Ülemnõukogu, 11.05.1992, p. 1. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199205111500> (11.08.2022). Samuti 21.05.1992, p. 1. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199205211000> (11.08.2022).

¹⁰⁵ „Eesti Vabariigi kohtute seaduse“ ja „Eesti Vabariigi kohtunike staatuse seaduse“ muutmise ja täiendamise seadus, 16.12.1992. – RA, ERA.5119.2.175; „Kohtute seaduse ja kohtuniku staatuse seaduse“ muutmise ja täiendamise seadus, 04.05.1993. – RA, ERA.5119.2.237.

¹⁰⁶ Vt nt „Eesti Vabariigi kohtute seaduse“ ja „Eesti Vabariigi kohtunike staatuse seaduse“ muutmise ja täiendamise seadus (viide 105), lk 9–11; „Kohtute seaduse ja kohtuniku staatuse seaduse“ muutmise ja täiendamise seadus (viide 105), lk 4–5.

4.2. Esimese astme kohtunike ametissenimetamine

Kuni põhiseaduse vastuvõtmiseni määras ülemnõukogu justiitsministri ettepanekutest lähtudes ametisse ka maakohtute (endiste rahvakohtute) kohtunikke. Näiteks määras ülemnõukogu 1990. aastal ametisse neli maakohtu kohtunikku ja vabastas ametist neli kohtunikku ning samamoodi nimetati kohtunikud ametisse ka 1991. aastal.¹⁰⁷ Alates 1991. aastast esitati kandidaate kohtunike kvalifikatsioonikomisjoni kaudu, mis hindas nende ametialast ja isiklikku kvalifikatsiooni.¹⁰⁸ 1991. aastast esitasid ülemnõukogule ametisse määramiseks kõik kohtunikukandidaadid ühiselt justiitsminister ja ülemkohtu esimees.¹⁰⁹ 1991. aastal esitatud küsimused erinesid aasta varem kõlanutest: oli selge, et kõik kohtusüsteemis töötanud kohtunikud olid olnud kommunistliku partei liikmed, mistõttu keskenduti kõigepealt kohtusüsteemi aktuaalsetele probleemidele, näiteks kohtuametnike eesti keele oskusele ning plaanitud õigusreformidele, sealhulgas surmanuhtluse kaotamisele.¹¹⁰

Kohtunikud asutasid 18. detsembril 1991. aastal enda sotsiaalsete õiguste kaitseks Eesti Kohtunike Ühingu,¹¹¹ mille eesmärk oli kaitsta kohtusüsteemi sõltumatust ja olla oma seisukohtade esindamise kanaliks.¹¹² Kui esialgu sarnanes kohtunike ühingu tegevus ametiühinguga, siis õige pea kasvas selle osatähtsus – näiteks esitas kohtunike ühing kaks esindajat komisjoni, mis vaatas läbi riigi-kohtuniku kandidaatide avaldusi.¹¹³

¹⁰⁷ Vt nt Ülemnõukogu, 11.12.1990, p 1. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199012111000> (11.08.2022). Ülemnõukogu, 31.01.1991, p 1. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199101311000> (11.08.2022).

¹⁰⁸ Samas.

¹⁰⁹ Nt Ülemnõukogu, 28.03.1991, p 1. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199101311000> (11.08.2022).

¹¹⁰ Nt Ülemnõukogu, 20.11.1991, p 2. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199111201600> (11.08.2022).

¹¹¹ Ühingu esimeseks esimeheks sai Peeter Jerofejev. Ühingu kohta lähemalt arvutivõrgus: <https://www.ekou.ee/index.html> (11.08.2022).

¹¹² Ühingu esimene esimees Peeter Jerofejev meenutab: „Eks ta algul üks ametiühingu hõnguga asi oli. Hiljem tuli juba arusaamine rahvusvahelise koostöö vajalikkusest.“ Vt lähemalt K. Kerstna-Vaks. 15. aastat Eesti Kohtunike Ühingu. – Eesti kohtunikud. Tartu 2006, lk 79.

¹¹³ Ülemnõukogu 09.04.1992 otsus „Kohtureformi läbiviimise kohta“. – RT 1992, 14, 218.

5. Kohtunikuametit puudutavad seadusandlikud reformid 1991–1993

5.1. Reformidebatid

Põhiseadusliku Assamblee avamisel 1991. aastal seadis justiitsminister Jüri Raidla kohtusüsteemi reformimise eesmärgiks luua põhiseadus, mis põhineb võimude lahususel ning mida saaks kohaldada kohtutes, keskendudes põhiõiguste kaitsele.¹¹⁴ Andes ülevaadet tema juhitud eksperdigrupi koostatud põhiseaduse eelnõust, märkis Raidla, et põhiseadus peab olema piisavalt konkreetne, et kohtud saaksid seda rakendada, mistõttu on vaja vastu võtta selged põhimõtted, mida kohtud saaksid kohaldada, kui nad seisavad silmitsi lünkadega, kuna see on üleminekuühiskonnas vältimatu.¹¹⁵ Aastatel 1989–1991 töötati välja kuus alternatiivset põhiseaduse eelnõu, millest Põhiseaduslik Assamblee arutas viit ja hääletas nelja: Raidla¹¹⁶, Lepsi¹¹⁷, Adamsi¹¹⁸ eelnõud ja 1938. aasta põhiseadus.¹¹⁹ Põhiseaduse aluseks võeti Adamsi eelnõu.¹²⁰ Kõik eelnõud rõhutasid kohtusüsteemi aluspõhimõtetenähtena kohtute ja kohtunike sõltumatust, võimude lahusust ja tasakaalu, seaduslikkust ja võrdsust. Kõik need põhimõtted sisalduvad ka 1992. aastal vastu võetud põhiseaduses. Põhiseadusliku Assamblee debattide teemad olid sarnased ülemnõukogus arutatud kohtute seaduse ja kohtuniku staatuse seaduse arutelu teemadega. Põhiseaduses otsustati hoiduda detailselt reguleerimisest ning jätta praktilised lahendused seadusandja ja täitevvõimu otsustada. Selle põhimõtte praktiliseks väljundiks oli põhiseaduse napolisõnalisus ning detailse regulatsiooni viimine kohtute seadusesse ning kohtuniku staatuse seadusesse.

¹¹⁴ Põhiseaduslik Assamblee, 1. istung 13.09.1991. – V. Peep (viide 95), lk 36. J. Raidla võttis nende põhimõtete kirjeldamisel aluseks tema juhitud toimkonna väljatöötatud põhiseaduse eelnõu, mida tutvustati assamblee teisel ja kolmandal istungil.

¹¹⁵ Põhiseaduslik Assamblee, 2. istung 20.09.1991. – V. Peep (viide 95), lk 56.

¹¹⁶ J. Raidla töögrupi Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu. – V. Peep (viide 95), lk 1141–1155.

¹¹⁷ A. Lepsi Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu. – V. Peep (viide 95), lk 1156–1168.

¹¹⁸ J. Adamsi töögrupi Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu. – V. Peep (viide 95), lk 1169–1182.

¹¹⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 03.09.1937, 71, 590.

¹²⁰ Põhiseaduslik Assamblee, 5. istung, 11.10.1991. – V. Peep (viide 95), lk 167–168.

5.2. Kohtuniku ametikoha reguleerimine

Nii kohtuniku staatuse seaduses kui ka kõigis põhiseaduse eelnõudes reguleeriti kohtunike ametisemääramist ning kohtunike ametiaega peeti eluaegseks. Diskussioone tekitas kohtunike pensioniiga, mis nõukogude süsteemis oli meestel ja naistel erinev. Seetõttu kehtestas põhiseaduse § 147 lg 1 eluaegsuse põhimõtte, kuid kohtuniku staatuse seaduse § 7 lg 2 kohaselt võis kohtunik ametisse jääda kuni viieks aastaks pärast pensioniea saabumist.

Kõik põhiseaduse eelnõud nägid ette ametialased piirangud kohtunike muule tööle ja keelasid muu tasustatava töö kas täielikult või jäeti muu töö lubamine seadusandja otsustada. Kompromissi tulemusena keelas põhiseaduse § 147 kohtunikel töötada muudes valitavates või nimetatavates ametites ning kohtunike staatuse seaduse § 4 täpsustas, et kohtunik tohib väljaspool õigusemõistmist töötada vaid pedagoogilisel alal või teha teaduslikku uurimistööd. Kohtuniku staatuse seadus kehtestas kohtunikele ka muid ametialaseid piiranguid, näiteks kohtunike parteilisele kuuluvusele.

1991. aasta kohtuniku staatuse seaduse § 7 lg 1 kohaselt pidi kohtunikud ametisse nimetama ülemnõukogu. 1992. aastal tehtud kohtuniku staatuse seaduse muudatused lihtsustasid esimeste astmete kohtunike ametissenimetamist ning kohtunikud nimetas ametisse president Riigikohtu ettepanekul.¹²¹ Selle muudatuse taga oli Põhiseadusliku Assamblee hinnang, et kohtunike ametissenimetamist ei saa jätta ainult kohtusüsteemi enda pädevusse.¹²² Nii sätestab põhiseadus, et Riigikohtu kohtunikud nimetab ametisse Riigikogu (PS § 150 lg 1–2), muud kohtunikud president Riigikohtu ettepanekul (PS § 150 lg 3). Kohtunikele kehtestati Eesti kodakondsuse nõue (KSS § 1) ning kohtumenetlus muudeti eestikeelseks (KS § 5), mis välistas mitme ametis oleva kohtuniku kandideerimise pärast 1993. aastat.

Kohtuniku staatuse seaduse kohaselt nõuti kohtunikelt riiklikus ülikoolis omandatud õigusosalast kõrgharidust või samaväärset kvalifikatsiooni ja kõik kohtunikukandidaadid olid kohustatud sooritama kohtunikueksami. Lisaks kehtestas kohtuniku staatuse seadus kohtunikele varasema töökogemuse õiguse alal ja vanusenõuded: halduskohtunikuks sai kandideerida vähemalt 24-aastane isik; maa-, linna- ja ringkonnakohtu kohtunikukandidaat pidi olema vähemalt

¹²¹ „Kohtute seaduse ja kohtuniku staatuse seaduse“ muutmise ja täiendamise seadus §-d 10–12, 16.12.1992 (viide 105), lk 2;

¹²² Nt Põhiseaduslik Assamblee, 22. istung, 16.01.1992. – V. Peep (viide 95), lk 725–726.

25-aastane. Neid praktilisi kutsealaseid nõudeid põhiseaduses ei olnud. Põhiseadusliku Assamblee arutelud keskendusid kohtunike ametiaja pikkusele ja sellele, kas põhiseadus peaks määrama kohtunikele konkreetse pensioniea.¹²³ Lõpuks otsustati, et kohtunikud nimetatakse ametisse kogu eluks (PS § 147 lg 1). Põhiseadusega kehtestati kohtunikele ka tööalased piirangud: nad ei saa töötada ühelgi valitaval ega muul ametikohal.

Kohtute seaduse ja põhiseaduse erinevus nõudis kohtute seaduse muutmist 1993. aastal. Samal ajal vaadati läbi kohtuniku staatuse seaduses kehtestatud kutsenõuded, mis muutsid kvalifitseeritud kohtunikukandidaatide leidmise keerukaks. Seetõttu arvas toonane justiitsminister Kaido Kama, et kohtunikele kehtestatud vanusepiir ja eelneva töökogemuse nõue tuleks kaotada. Kama sõnul oli haridusnõue koos kohtunikueksamiga piisav, et tagada kohtusüsteemi professionaalsus.¹²⁴ Vanusepiirang jäi siiski õigusaktidesse kuni 2002. aasta kohtute seaduseni, samas kui töökogemuse nõue tühistati 1993. aastal.

5.3. Kohtunikkonna desovetiseerimine ja ametivanne

Kohtute seaduse eelnõu tutvustamisel ülemnõukogus väljendas justiitsministri asetäitja Märt Rask muret, et ühest küljest lõpetas 80% kohtunikest oma ametiaja 1992. aasta suvel ning oli küsitav, kas need kohtunikud oleksid reformitud kohtusüsteemile eetilisel ja õiguslikult sobivad. Samal ajal oli oluline hoida alles inimesed, kellel oli varasem töökogemus kohtusüsteemis.¹²⁵ Rahvusvahelised eksperdid soovitasid kõrgematele riigiametnikele, sealhulgas kohtusüsteemile, täielikku lustratsiooniprotsessi.¹²⁶ Seda lähenemisviisi Eestis ei tervitatud. Selle asemel pidid kõik valitud riigiametnikud ja teistele vastavatele ametikohtadele kandideerijad – sealhulgas kohtusüsteemi liikmed – andma süümevande.¹²⁷ Põhiseaduse rakendamise seaduse § 7 kohaselt pidid kuni 31. detsembrini 2000 kõik kohtunikukandidaadid andma lisaks ametivandele ka kirjaliku süümevande. Tegemist oli üleminekumeetmega, mille järgi peeti kümnet aastat piisavalt

¹²³ Nt Põhiseaduslik Assamblee, 30. istung, 10.04.1992. – V. Peep (viide 95), lk 1042–1044.

¹²⁴ Riigikogu, 09.12.1992, p 2. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199212091400> (11.08.2022).

¹²⁵ Ülemnõukogu, 26.09.1991, p 2. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199109261000> (11.08.2022).

¹²⁶ R. Maruste. Sissejuhatus. Kohtusüsteemi ülesehitamine iseseisvuse taastanud Eestis. – P. Pikamäe jt (toim.). Kohtute seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2018, lk 17.

¹²⁷ Põhiseaduse rakendamise seadus. – RT 1992, 26, 350, § 6.

pikaks ajaks, et pärast selle möödumist sellised isikud ei kujutaks endast otsest ohtu riigile.¹²⁸ Sisuliselt pidid kandidaadid kinnitama, et nad ei olnud töötanud NSVL või ENSV repressiivsete julgeolekuteenistuste heaks ega teinud nendega koostööd ega osalenud kodanike tagakiusamises või repressioonides.

Kuna põhiseaduse jõustumine ei lõpetanud automaatselt riigiteenistujate (sealhulgas kohtunike) ametiaega, pidid need, kes soovisid jääda ametisse pärast põhiseaduse vastuvõtmist, andma ametivande 30 päeva jooksul alates uue valitud Riigikogu esimesest koosolekust. See nõue kehtis ka ENSV Ülemkohtu kohtunike kohta, samuti nende kohtunike kohta, kes olid ametisse nimetatud pärast 1990. aastat ja jätkasid oma tööd pärast põhiseaduse vastuvõtmist. Nõude rakendamiseks võeti 1992. aastal vastu seadus süümevande andmise korra kohta.¹²⁹ Selles määratleti keelatud koostöö ja tegevused. Samuti täpsustati, et kohtunikukandidaadid peavad oma kirjaliku vande esitama Riigikohtule ning Riigikohtu kohtunikud peavad esitama vande presidendile koos muude materjalidega ametissenimetamise ajal. Siiski juhtis Riigikogu õiguskomisjon 1992. aasta detsembris tähelepanu tõsiasjale, et kohtunikud ei olnud esitanud peaaegu ühtegi kirjalikku süümevannet.¹³⁰ See olukord lahendati uute kohtunike ametisemääramisega, mille puhul oli kirjalik vande üks kandideerimiseks nõutavatest dokumentidest. Peale selle olid kohtunikud uue kohtuniku staatuse seaduse § 8 järgi kohustatud andma ametisse astudes kohtuniku ametivande.

Sellega seoses küsiti Riigikohtu esimehe kandidaadilt Rait Marustelt tema ärakuulamise Riigikogus, kas ta nõustub, et kohtunikud, kes osalesid nõukogude režiimi repressioonides, võivad säilitada oma ametikoha. Maruste tunnistas, et selliseid kohtunikke on, kuid toonitas, et ta ei toeta kättemaksu. Ta leidis, et see on moraalse vastutuse küsimus ja iga kohtunik peab enda sobivuse küsimuse ise otsustama.¹³¹ Enamiku endiste kohtunike ametiaeg lõppes 1993. aastal ning ametikohad täideti konkursiga, nii ei olnud vande puudumine 1992. aastal kohtusüsteemile praktiline probleem.

Kohtuniku staatuse seadus ei reguleerinud kandidaatide individuaalse sobivuse hindamist. Eeldati, et kohtunike piiramatult ametiaeg ja sotsiaalsed tagatised – stabiilne palk, töökoha turvalisus, eluase ja kohtunikupension –

¹²⁸ Nt Põhiseaduslik Assamblee, 27. istung, 28.02.1992. – V. Peep (viide 95), lk 875–879.

¹²⁹ RT 1992, 31, 408.

¹³⁰ Riigikogu, 09.12.1992, p 2 (viide 124).

¹³¹ Samas.

tagavad kohtusüsteemi jätkusuutlikkuse ja sõltumatuse.¹³² Leiti ka, et kohtunike ametivanne on nende lojaalsuse piisav tagatis.¹³³ Nõue tagada, et kohtunikuametisse kandideerijad peavad läbima julgeolekukontrolli, enne kui neid saab ametikohale nimetada, lisati kohtuniku staatuse seadusesse alles 1999. aastal, kui võeti vastu riigisaduse seadus.¹³⁴

5.4. Riigikohtu taastamine ja riigikohtunike valimine

Kuigi kohtusüsteemi reformi alused said paika aastatel 1991–1993, võttis reformide elluviimine aega. Esmalt tuli tööle saada Riigikohus ning seejärel täita ametikohad kõigis alamates kohtuastmetes.

11. mail 1992 püüdis ülemnõukogu esimest korda valida Riigikohtu esimeest ja kandidaadina seati üles ülemkohtu esimees Jaak Kirikal. Ülemnõukogu esimees Arnold Rüütel kirjeldas otsimisprotsessi ning rõhutas, et Riigikohtu esimehe kandidaat peab kohtupidamise, kohtute ja justiitsasutuste kaadrite põhjaliku tundmise kõrval olema kursis ka välismaa kohtute töö ja süsteemiga. Rüütli sõnul jäi kohtu- ja justiitsasutuste ning õigusteadlaste hinnangute alusel ülemnõukogu presiidiumis sõelale kaks kandidaati. Ülemnõukogule esitati Riigikohtu esimehe ametisse nimetamiseks salajasel hääletamisel peale jäänud Jaak Kirikali kandidatuur. Ometi ei saanud Kirikal ülemnõukogus piisavalt poolthääli.¹³⁵ Järgmise kandidaadina pakkus ülemnõukogu presiidium välja endise ülemkohtu kohtuniku Jaano Odari. Tema kandidatuur siiski hääletamisele ei läinud. Nimelt otsustas õiguskomisjon, et kohtureform lükatakse aega, kui põhiseadus on vastu võetud ja parlamendivalimised läbi viidud.¹³⁶

1992. aasta detsembris valis Riigikogu 64 poolthäälega Rait Maruste Riigikohtu esimeheks.¹³⁷ Maruste ettepanekul ning koostöös justiitsministeeriumiga

¹³² Eesti Vabariigi kohtute seadus, seletuskiri (viide 90), lk 88.

¹³³ R. Maruste (viide 126), lk 17.

¹³⁴ Riigisaduse seadus. – RT I 1999, 16, 271, arvutivõrgus <https://www.riigiteataja.ee/akt/77095> (11.08.2022), § 37, millega täiendati kohtuniku staatuse seadust kohtunikukandidaadi julgeolekukontrolli reguleeriva §-ga 61.

¹³⁵ Kirikali ametisse nimetamise poolt hääletas 21 saadikut, vastu oli 29, erapooletuks jäi 18. Ülemnõukogu, 11.05.1992, p 1. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199205111500> (11.08.2022).

¹³⁶ Ülemnõukogu, 21.05.1992, p 1. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199205211000> (11.08.2022).

¹³⁷ Maruste kandidatuuri poolt hääletas 64 Riigikogu liiget, vastu oli seitse ja erapooletuks jäi samuti seitse. Riigikogu, 08.12.1992, p 3. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/>

toodi Riigikohus Tartusse, õigusakti tasandil reguleeriti Riigikohtu asukoht Tartus aga alles 2002. aastal.¹³⁸ Riigikohtu toomine Tartusse tähendas, et oli keeruline leida uude Riigikohtusse sobivaid kohtunikukandidaate. Esimene kandideerimisvoor avati 1992. aasta jaanuaris, avaldused tuli esitada 12. veebruariks 1993.¹³⁹ Komisjon valis välja ja esitas Riigikogule 11 riigikohtuniku kandidaati.¹⁴⁰ Saabunud kandideerimisdokumentide põhjalikuks arutamiseks oli tulenevalt KSS § 39 lg-st 1 moodustatud üheksast liikmest koosnev komisjon, milles olid esindatud Riigikohtu esimees, Riigikogu liikmed ja justiitsminister, samuti kuulusid sellesse kohtunike ühingu ja advokatuuri esindajad.¹⁴¹

Riigikogu 1993. aasta 25. veebruaril toimunud istungil andis Rait Maruste Riigikohtu esimehe ametivande. Samal istungil valiti riigikohtunikeks Tõnu Anton, Jüri Ilvest, Lea Kalm, Erik Kergandberg, Tiit Kollom, Herbert Lindmäe, Jaano Odar, Harri Salmann, Peeter Vaher ja Triinu Vernik. Üheteistkümnest esitatud kandidaadist lükati tagasi üks, kelle kuulamise keskmes olid ta varasemas kohtunikutöös esinenud poliitiliselt motiveeritud kohtuasjad.¹⁴² Riigikohtu liikmeks valitud andsid ametivande 20. mail 1993. Nädal hiljem, 27. mail 1993 pidas Riigikohus oma esimese istungi Tartu raekoja saalis. Riigikohtunikuks sobivate kandidaatide otsimine jätkus. Teine kandideerimisvoor avanes 1993. aasta märtsis, selle vooru tulemusena valis Riigikogu 11. mail 1993 riigikohtunikeks Jüri Põllu ja Jüri Rätsepa, kolmas kandidaat ei saanud piisavalt poolthääli.¹⁴³ Jaak Luik valiti ametisse 8. detsembril 1993¹⁴⁴ ning Henn Jõks ja Hele-Kai

et/199212081000 (11.08.2022).

¹³⁸ R. Maruste (viide 126), lk 15. Riigikogus arutati, kas kohtute täpsed asukohad peavad olema seaduse tasandil reguleeritud ning leiti, et see peaks jääma täitevvõimu otsustada. Riigikogu, 16.12.1992, p 10. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199212161400> (11.08.2022). Riigikohtu asukohta Tartus kehtestas 2002. aasta kohtute seaduse § 25 lg 2 (viide 63).

¹³⁹ Riigikogu, 19.01.1993, p 1. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199301191000> (11.08.2022).

¹⁴⁰ Riigikogu poolt Riigikohtusse kandideerimisavalduste läbivaatamiseks moodustatud komisjoni protokoll 03.02.1993. – Eesti Jurist 1993/3–4, lk 40.

¹⁴¹ Riigikogu, 19.01.1993, p 1 (viide 139).

¹⁴² Riigikogu, 25.02.1993, p 4–16. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199302251000> (11.08.2022).

¹⁴³ Riigikogu, 11.05.1993, p 2–4. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199305111000> (11.08.2022).

¹⁴⁴ Riigikogu, 08.12.1993, p 2. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199312081400> (11.08.2022).

Rommel nimetati riigikohtunikuks 12. mail 1994.¹⁴⁵ Kõigi kandidaatide küsitlemisel uuris Riigikogu eelkõige varasemat kuulumist parteisse ning seda, kui põhjalikud olid kandidaatide töökogemused ja teoreetilised teadmised.

Kõik toonased riigikohtuniku ametisse kandideerinud olid olnud kommunistliku partei liikmed, kuigi nende ametialane taust oli erinev. Ainult neli kohtunikku tulid ENSV Ülemkohtust, teised olid varem töötanud rahvakohtutes, prokuratuuris, Riigikogus, Põhiseaduslikus Assamblees, Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas või eraettevõtetes.¹⁴⁶ Mõned riigikohtunikud tulid ka kohtusüsteemi seest.

5.5. Esimese ja teise astme kohtute komplekteerimine

Nagu eespool märgitud, lõppes 1987. aastal valitud kohtunike ametiaeg 1993. aastal. Need kohtunike ametikohad kuulutati avatuks ja täideti avaliku konkursiga. Seejuures tuli kandideerimisdokumentide seas esitada nüüd ka süümevanne.¹⁴⁷ Riigikohtu üldkogu vaatas kandidaatide taotlused läbi ning kandidaadid pidid sooritama kohtunikueksami, välja arvatud juhul, kui Riigikohus otsustas vabastada kandidaadi sellisest eksamist varasema piisava kogemuse tõttu. Seejärel soovitas Riigikohus konkursi edukalt läbinutel kandideerida vabadele ametikohtadele. Põhiseaduse § 150 lg 3 kohaselt tegi lõpliku otsuse nende ametisse nimetamise kohta president.

Kahtlemata oli kohtusüsteemi ülesehitamisel suurim mure sobivate (ja eelistatult uute) kandidaatide leidmine ning veenmine, et nad läbiksid selle kontrolliprotsessi. Huvipuuduse põhjustas kohtnikuameti halb maine ja väike töötasu. 1993. aasta jaanuaris märkis Riigikohtu esimees, et kuigi kohtureform oli alanud, ei olnud selleks piisavalt vahendeid, sest kohtunike palka oli vaja tõsta. Samuti prognoosis ta, et 204 täitmist vajavale ametikohale sobivate kandidaatide leidmine on keeruline, kuna kohtunike töötasu ei ole konkurentsivõimeline ja ümberõppe võimalused on kehvad.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Riigikogu, 12.05.1994, p 1–2. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199405121001> (11.08.2022).

¹⁴⁶ R. Maruste (viide 126), lk 15.

¹⁴⁷ PSRS § 6.

¹⁴⁸ Kohtusüsteemi seisund aastavahetusel. Eesti Juristi küsimustele vastab Eesti Vabariigi Riigikohtu esimees Rait Maruste. – Eesti Jurist 1993/1–2, lk 12–16.

Vabadele ametikohtadele said kandideerida ka varem ametis olnud kohtunikud, kui nad vastasid kohtuniku staatuse seaduse nõuetele. Endistest 79-st rahvakohtu kohtunikust 72 soovisid jätkata tööd kohtusüsteemis. Nad kõik vabastati kohtunikueksami tegemisest ja Riigikohtu esimees esitas neist 64 kandidatuuri presidendile. President omakorda nimetas ametisse 54.¹⁴⁹ Neist 20 kohtunikku määrati ametisse äsja asutatud ringkonnakohtutesse, kus nad moodustasid 50% ringkonnakohtu kohtunikest.¹⁵⁰

Kohtunikkonna kohta 1996. aastal ilmunud uuringus leiti, et aastatel 1993–1995 taotles 344 isikut kohtuniku ametikohta maa- ja linnakohtutes või ringkonnakohtus. 276 kandidaati sooritas edukalt kohtunikueksami või vabastati eksamist. Nende hulgas soovitas Riigikohus nimetada 228 kandidaati ning president nõustus selle soovitusel 83% juhtudel ja nimetas aastatel 1993–1996 ametisse 190 kohtunikku.¹⁵¹

1996. aastaks oli ligikaudu 74% kohtunikest süsteemis uued, kes ei olnud töötanud ENSV kohtutes.¹⁵² Maruste hinnangul oli see kohtusüsteemile kasulik, sest neil puudusid sidemed ENSV süsteemidega ja nad ei järginud aegunud harjumusi. Samas olid uued kohtunikud kogenematud ega omanud korralikku ettevalmistust kohtunikuks töötamiseks.¹⁵³ Vähene ettevalmistus kiiresti muutuva õiguskorra kontekstis tõi kaasa kohtuotsuste halva kvaliteedi, vähendas õiguskindlust ja pikendas menetlusi. Enamik kohtunikke ei osanud ka muid võõrkeeli peale vene keele. See piiras praktiliselt nende võimalust täiendada ennast ajakohasema väliskirjanduse ja teiste maade kohtute praktikaga. Samuti ei saanud kohtunikud täiel määral kasu erinevatest rahvusvahelistest haridusprogrammidest.¹⁵⁴

1996. aastal olid maa- ja linnakohtute kohtunikest 90% ja ringkonnakohtute kohtunikest 92% etnilised eestlased ning kohtunike keskmine vanus oli 41 aastat.¹⁵⁵ Anepaio uuringu põhjal oli 94% kohtunikest saanud õigushariduse Tartu

Ülikoolis, kuigi neist ligi 43% oli õppinud kaugõppes.¹⁵⁶ Ülejäänud 6% olid õppinud mujal endises NSV Liidus. Seejuures oli 17% kohtunikest omandanud diplomi enne 1975. aastat ning 65% saanud diplomi aastatel 1980–1994.¹⁵⁷ Ringkonnakohtute kohtunikest oli ajavahemikus 1975–1984 hariduse omandanud 46% kohtunikest.¹⁵⁸

119-st uuest maa- ja linnakohtunikust olid enne kohtureformi töötanud samas ametis vaid 31. Neist neli oli tööstaaži vähemalt 15 aastat, 10–14-aastase staažiga oli kolm ja 5–9-aastasega 15 kohtunikku, ülejäänud üheksa kohtuniku staaž oli alla viie aasta.¹⁵⁹ Halduskohtunikest oli varem kohtunikuks töötanud üks inimene¹⁶⁰ ning ringkonnakohtunikest 20 (51%)¹⁶¹ inimest. Nõukogudeaegseid pikaaegse töökogemusega advokaate oli esimese astme kohtunike hulgas ainult kaks. Suurem või väiksem töökogemus nõukogude prokuratuurist oli 23 kohtunikul. Üldjuhul oli prokuratuuristaaž olnud küllaltki lühiajaline, enamasti alla 10 aasta. Endiste ENSV prokuratuuritöötajatega peaaegu võrdselt ehk 22 uut kohtunikku olid töötanud NSV Liidu siseministeeriumi organites, sealhulgas Vene NFSV prokuratuuri süsteemis. Kõige suurem rühm ehk 41 uut kohtunikku olid omaaegsed juriskonsuldid. Lisaks olid kohtunikud töötanud veel mitmesugustel teenistuskohadel, näiteks asutuste ja ettevõtete kaadritöötajate või kohtuametnikena.¹⁶²

Anepaio tõi oma analüüsis välja, et arvestades omaaegse NSV Liidu siseministeeriumi teenistujate mentaliteeti, võib nende koondumist kindlasse piirkonda nii prokuratuuris kui ka kohtus näha võimaliku probleemide allikana.¹⁶³ Julgeolekuohu kõrval peeti tõsiseks korruptsiooniohtu, mille võis kaasa tuua kohtunike eluaegne ametissenimetamine. Nii rõhutas Märt Rask 2010. aastal Riigikohtu aastaülevaates seda, et 1990. aastate alguses oli kohtuniku palk väike, sotsiaalseid tagatiseid ei olnud ja kohtunikesse suhtuti kui madala astme ametnikku. Seetõttu oli kohtunikukohtadele kandideerijaid vähe ning eluaegsesse ametisse

¹⁴⁹ T. Anepaio (viide 10), lk 135.

¹⁵⁰ Samas, lk 150.

¹⁵¹ Samas, lk 113. Täpne teave puudub, miks president mõne kandidatuuri tagasi lükkas.

¹⁵² Samas, lk 135; R. Maruste (viide 126), lk 17.

¹⁵³ R. Maruste (viide 126), lk 16–17.

¹⁵⁴ I. Kull, M. Ristikivi. Ameerika Ühendriikide jt välisriikide abist Eesti õigussüsteemi ja õigushariduse ümberkorraldamisel 1990. aastate alguses. – Tartu Ülikooli ajaloo küsimusi 2019/47, lk 34–36.

¹⁵⁵ T. Anepaio (viide 10), lk 115, 119, 142.

¹⁵⁶ Samas, lk 122.

¹⁵⁷ Samas.

¹⁵⁸ Samas, lk 146.

¹⁵⁹ Samas, lk 135–136.

¹⁶⁰ Samas, lk 141.

¹⁶¹ Samas, lk 150.

¹⁶² Samas, lk 135–136.

¹⁶³ Samas, lk 136.

nimetati ka sobimatuid kohtunikke.¹⁶⁴ Suuremat ohtu julgeolekule siiski ei tekkinud, kuid altkäemaksuvõtmises mõisteti aastatel 2003–2010 süüdi viis kohtunikku.¹⁶⁵

Kuivõrd vähestel uutel kohtunikel oli varasem kohtutöökogemus, nende õigusharidus pärines nõukogude ajast ning arusaamad õiguspõhimõtetest ja kohtunikutööst olid puudulikud, oli kohtusüsteem esialgu aeglane ning kohtuotsuste tase ebaühtlane. Seda probleemi võimendas seadusandluse (sh menetlusseaduste) kiire muutumine ning regulatsiooni üldsõnalisus ja lünklikkus. Kohtuotsuste ebaühtlust üritati leevendada nooremate ja keeleoskajate nõunike töölevõtmise ning kohtunike haridusprogrammide ja täiendõppega, kuid siiski viitas veel 1999. aastal Euroopa Komisjon väljastpoolt süsteemi tulnud arvukate, kuid vähekogunud kohtunike nõrgale tööle.¹⁶⁶ Seetõttu oli kohtusüsteemi positiivse arengu jaoks väga oluline jätkata õigus- ja ametialast koolitust. Selles valdkonnas oli rahvusvaheline rahaline ja professionaalne toetus kohtunikonna arendamisel hindamatu väärtusega.¹⁶⁷

6. Kokkuvõte

Eesti kohtusüsteemi reformi võib üldjoontes pidada edukaks. Kuigi esmapilgul teoorias lihtne, oli Eesti riigi ees seisnud ülesanne siiski väga keeruline. Eesti õiguskorra ja kohtusüsteemi demokratiseerimine ja lahutamine NSVL õigussüsteemist nõudis ühtaegu institutsioonilisi ja normatiivseid ümberkorraldusi, reformid toimusid ühekorraga kõigis õigusvaldkondades. Riigi võimalused reformide elluviimisel olid piiratud ning kohtunike ametikohad nõudsid kõrgesti haritud spetsialiste, kes olid Eesti kodanikud ega olnud seotud nõukogude repressioonidega.

Hoolimata raskustest võeti kohtute seadus vastu juba 1991. aastal, Riigikohus hakkas tööle 1993. aastal ning kuigi kõigi kohtunikukohtade täitmine oli

keeruline, suudeti täita enamik kohtadest, nii et kohtusüsteem sai kiiresti tööle hakata. Tagasi vaadates võib tõdeda, et kohtusüsteemi suhteline kompaktsus koos varasemate kohtunike vastupanu puudumisega oli eduka ülemineku võtmeks.

Eesti kohtusüsteemi ümberkorraldamine ei põhjustanud süsteemis märkimisväärsid häireid ega tagasilööke. Kuigi uute kohtuastmete loomisel ja kõigi kohtunike valimisel tuli ette praktilisi raskusi, oli protsess ise lihtne. Ainus läbi paistmatu element selles protsessis oli presidendi roll, kes tegi otsuseid omal äranägemisel ilma oma põhjendusi ametlikult vormistamata, kui ta nimetas ametisse esimeste astmete kohtunikke või lükkas tagasi Riigikohtu poolt välja pakutud kandidaadid. Presidendi selline tegevus oli peamiselt tingitud asjaolust, et 1992. aastal oli veel reguleerimata kandidaatide julgeolekukontroll.

Kohtusüsteemi käsitlevad põhiseaduse sätted andsid kohtusüsteemi reformimiseks piisava paindlikkuse. Praktikas ilmnes aga, et liiga paindlik seadus lubas ametisse nimetada kohtunikke, kes ei olnud selle ametikoha nõudmistele täielikult ette valmistatud. Kuigi üleminekuperioodiks sobisid piiratud kutsealased nõuded, ei valmistanud ainult õigushariduse ja kohtunikueksami sooritamise nõue kandidaate piisavalt ette kohtunikutööks. Enamik kuni 1996. aastani ametisse nimetatud kohtunikke oli lõpetanud oma õigushariduse Tartu ülikooli kaugõppes, neil oli tihti kehv keeleoskus ja puudus varasem kohtutöö kogemus. Samal ajal seisid nad silmitsi suure töökoormuse ning kiiresti muutuvate ja tihti ainult üldpõhimõtteid reguleerivate lünklike seadustega. Seega ei mõistnud paljud kohtunikud täielikult põhiõigustel ja õigusriigi põhimõttel rajaneva demokraatliku ühiskonna nõudmisi. Nende puuduste vähendamisel oli väga oluline roll kohtunike õigus- ja ametialastel koolitustel.

¹⁶⁴ Riigikogu, 20.05.2010, p 6. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201005201000> (11.08.2022).

¹⁶⁵ M. Pors, M.-L. Sööt. Eesti kohtunike ja prokuröride mõjutamine. Tallinn 2011, lk 5. Arvutivõrgus: https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/eesti_kohtunike_ja_prokuroride_mojutamane._justiitsministeerium_ja_tartu_ulikool.pdf (11.08.2022).

¹⁶⁶ European Commission. Regular report from the Commission on Estonia's progress towards accession 1999 COM (99) 504 final at 11.

¹⁶⁷ I. Kull, M. Ristikivi (viide 154), lk 41–42.

Eesti, USA ja Versailles' süsteem: ideedest ning lepingutest

EERO MEDIJAINEN

Kokkuvõte. Pariisi rahukonverentsil 1919. aastal koostatud rahulepinguid ning sel ajal kujunenud rahvusvahelisi suhteid peetakse uue süsteemi loomiseks. Süsteem kui selline koosnes mitmest komponendist. Enesemääramise põhimõte, Rahvasteliidu loomine ja uus diplomaatia (tunnustamise poliitika) olid kolm olulisemat, mis kindlasti Eesti iseseisvumist ja hilisemat ajalugu mõjutasid. 1921. aastaks oli selge, et unistus uuest korrast (süsteemist) ei teostu ja võis veel loota, et alanud on üleminek ühelt jõudude tasakaalult teisele. Eestit ei saa pidada süsteemi osaks. Kui jätkuvalt uskuda uue süsteemi või korra kuvandisse, mis Esimese maailmasõja järel maailmas kujunes, siis tuleks tunnustada, et neid süsteeme tekkis mitu või oli Versailles' süsteem nii fragmentaarne, et tervikust rääkida ei ole asjakohane.

Märksõnad: Eesti tunnustamine, Versailles' süsteem, rahvusvaheline kord, Wilson

Sissejuhatus

Koos Esimese maailmasõja lõpuga pandi Poolas, Tšehhoslovakkias ja Jugoslaavias äride vaateakendele, kuulutustulpadele ja mujale avalikesse kohtadesse Ameerika Ühendriikide presidendi Woodrow Wilsoni portree. Hiljem anti neis maades Wilsoni nimi raudteejaamadele, tänavatele ja asutustele ning püstitati tema auks monumente. Wilson ise neid maid kunagi ei külastanud ja oli sellisest populaarsusest isegi häiritud. Teise maailmasõja järel koristati niisugused austusavaldused ära ja asemele kerkisid teistsugused sümbolid. Kesk-Euroopa riikides tõsteti Wilsoni nimi uuesti ausse pärast 1991. aastat. Eestisse Wilsoni kujusid ega muid märke temast teadaolevalt ei pandud. Mõned ajaloolased on küll tõmmanud paralleele kunagise Wilsoni poliitika ja Balti riikide taasiseseisvumise vahele, rõhutades külma sõja edukalt lõpule viinud presidentide teeneid.¹

¹ O. Arens. United States Policy toward Estonia and the Baltic States 1918–1920 and 1989–1991. – Ajalooline Ajakiri 2016/3–4(157–158), lk 347–368.

Tallinnas on mälestustahvliga meenutatud hoopis Boriss Jeltsini osa Eesti riigi tunnustamises. Selle põhjus ei olnud ainult arusaamas, et Eesti taasiseseisvumine oli veelgi suurem ime kui kunagine omariikluse sünd, mistõttu tuli Jeltsinit rohkem meeles pidada kui USA presidente. Vastupidi, nüüdseks on Eesti välispoliitikas keskse koha hõivanud Ameerika Ühendriigid, sealt pärinevaid ideid ja väärtusi peetakse meil ülitähtsateks või isegi eluliselt olulisteks.

Kas Eesti oli osa Versailles' süsteemist?

Esimese maailmasõja järel toimusid rahvusvahelistes suhetes, õigus- ja käitumisnormides ning tavades mitmed olulised muutused. Neid üldistades võime rääkida koguni uue perioodi algusest ühiskonna ajaloos. Kesksena tõusis esile Pariisi rahukonverentsil saavutatu ning selle järelmõju. Sageli kinnitatakse, et Pariisis rajati uus süsteem. Süsteem kui selline koosnes mitmest komponendist. Järgnevalt keskendun mõnele ideele, mida seostatakse Ameerika Ühendriikide presidendi Wilsoniga ja peetakse Versailles' süsteemi osaks. Neist kaks tähtsamat, mis kindlasti mõjutasid ka Eesti ajalugu, olid rahvaste enesemääramise põhimõte ja Rahvasteliidu loomine.

Paljud uurijad ja poliitikud on rohkem kui saja aasta jooksul korduvalt kinnitanud Wilsoni ideede ja väärtuste mõju rahvusvahelistele suhetele ning kogu maailma poliitikale. Seepärast kaheldakse harva selles, kas uus rahvusvaheliste suhete süsteem ikka omandas universaalse tähenduse ja hõlmas kõiki neid tegijaid, keda nimetatakse uue süsteemi osaks. Eesti uurijad on siiski viidanud, et Versailles' rahuleping ja näiteks Tartu rahuleping võivad kuuluda üsna erinevatesse kategooriatesse. Seda arvamust kinnitasid Tartu rahulepingu kaas-aegsed ise ja sama teevad lepingu osatähtsuse praegusaegsed hindajad.²

Artikkel vaatleb lähemalt seoseid Eesti ja rahvaste enesemääramise printsiibi, aga ka tunnustamise kui diplomaatia uue vahendi ning Eesti ja süsteemi suurimaks saavutuseks peetava Rahvasteliidu vahel. Seda on keeruline teha Pariisi rahukonverentsil peatumata, kuigi Eesti sellel riigina ametlikult ei osalenud.

Ideed vajavad püsimiseks kirjapanemist. Mitmed Wilsoni ideed jäid püsima tänu Esimese maailmasõja lõpetanud lepingutele. Need ei läinud kirja sõnasõnalt, lepingud ja nende valmimist saatnud tõekspidamised andsid edasi ideede ja veendumuste mõtet. Lepingud võivad moodustada terviku ja mõjutada teisigi

² H. Kalmo. Enesemääramise paleus ja pragmaatika: Tartu *versus* Pariis. – Ajalooline Ajakiri 2020/3–4(173–174), lk 243–301.

peale otseste osaliste. Selliseid väärtusi ja ideid fikseerivaid lepingute kobaraid võib nimetada ka süsteemiks. Pärast Esimest maailmasõda sõlmitud rahu- lepingud moodustasid terviku, sisaldades kümneid ühetaolisi punkte, ning need valmisid sarnaste põhimõtete alusel ja isegi samade tegijate toel. Tegemist ei ole ainulaadse nähtusega, suurte konfliktide järel sõlmitud lepingute puhul on täheldatud sarnaseid võtteid.³ 1919. aasta rahukonverents korraldati Napoleoni sõdade järgse kogemuse eeskujul ja pärast Teist maailmasõda meenutati eelmist rahukonverentsi Pariisis.

Lepingud võivad sisaldada eelnevaid saavutusi ka kaudselt, kandes edasi vaid varasemat ideed. Nii Versailles' rahulepingu kui ka näiteks mõni aasta hiljem valminud Genfi protokoll (1924), Locarno lepingute (1925) ning Briand'i-Kelloggi pakti (1928) sõlmimist toetasid Haagi rahukonverentsidel (1899 ja 1907) koostatud dokumentide kavad. Rahvusvaheline Kohus ja vahekohtu kasutamine konfliktide puhul, isegi sõja keelustamise ideed olid välja töötatud hoopis varem, kui need ideed lepinguteks vormistati. Legaalsuse põhimõte ehk valmisolek sõlmida lepinguid ning neid ja seadusi täita seostus lääneliku tsivilisatsiooniga.⁴ Eesti püüdis iseseisvumise ajal leida oma kohta selles süsteemis. Paraku ei kulgenud kõik päris plaani järgi. Käesolev artikkel lähtub hüpoteesist, et uus rahvusvaheliste suhete süsteem ei eeldanud Eesti-suguse väikeriigi rajamist ja pigem peeti sellise riigi teket süsteemi stabiilsusele ohtlikuks. Vähemalt Ameerika Ühendriikide valitsus ei pooldanud Eesti iseseisvumist, kuigi president Wilsoni poliitika osaks peetavad printsiibid tundusid olevat universaalsed.

Eesti ja Wilsoni enesemääramise idee

Viimase saja aasta jooksul on otsitud neid algeid, millele toetusid Woodrow Wilsoni ideed ja tema praktiline tegevus. Siinne artikkel ei keskendu enesemääramise idee jõudmisele Eestisse ega selle pragmaatilisele ärakasutamisele Tartu rahulepingu kujul. Rõhuasetus püsib pigem Eesti ja Ameerika Ühendriikide suhete arengul läbi tunnustuse saavutamise prisma.

Kui president Wilson hakkas valmistuma teiseks ametiajaks ning USA tegi ettevalmistusi maailmasõtta astumiseks, pidas Wilson ühel järjekordsel kõnekoosolekul 27. mail 1916 vaid 12-minutilise kõne. Riigipea kinnitas oma esinemises senisest isolatsioonist väljumise kava, sest USA oli saanud paratamatult osaks maailmast ja teiste rahvaste huvid tundusid osana Ameerika omadest. Presidendi arvates kuulusid sinna kolm põhimõtet: esiteks, rahvaste õigus valida endale sobiv valitsus, teiseks väärised väikesed riigid samasugust austust nagu suurel ja kolmandaks oli maailmal õigus vabaneda rahu häirivatest segadustest (*disturbance*), mida tekitasid agressioon ning inimeste ja rahvaste õiguste eiramine. Tema sõnul ei taha ameeriklased ise sõjast midagi peale rahu, mille tagab ülemaailmne rahvaste ühendus (*universal association of nations*). Tema nägemuses pidi maailm vabanema vanast, jõudude tasakaalule suunatud reaalspoliitikast. See kõne hakkas tähistama pöördepunkti maailma ajaloos.⁵

Maailmasõda tõi kaasa palju pöördelisi sündmusi. Enne sõja puhkemist eksisteeris ligikaudu viiskümmend iseseisvat riiki. Sõja lõppemisel taotlesid kümned rahvused sama seisundit. Eesmärgini, iseseisvuseni jõudis tosikond riiki, enamik neist Euroopas. Nende riikide kujunemist on sageli seostatud Wilsoni ja tema uue maailmapoliitikaga. Kaasaegsetele tähendas uudsus eelkõige propagandaloosungeid, mis töötati välja USA sõtta astumise õigustuseks. Eesmärgiks kuulutati soov muuta maailm demokraatiale ohutuks ja selle saavutamiseks pidid Ühendriigid minema sõtta, mis lõpetaks kõik sõjad. Hiljem on õigustatult kaheldud, milline loosungitest oli originaalne, Wilsoni enda või üldse Ameerika Ühendriikides sõnastatud. Mõndagi võeti üle Suurbritannia mõtlejatelt, sealhulgas uue, avatud, demokraatliku diplomaatia programm.⁶ Veel enam sundisid uue diplomaatia loosungit kasutama sündmused Ida- ja Kesk-Euroopas, eriti Venemaal. Sealsete vasakpoolsete parteide programmidesse ilmusid nõudmised asendada salajane diplomaatia avalikuga, publitseerida sala- lepingud ning arvestada välispoliitikas rahvaste tahtega.⁷

Enesemääramise printsiibi tipp tundus saabus koos Esimese maailmasõja lõppemisega ja seostub tänini Wilsoni nimega, kuigi tema polnud kindlasti enesemääramise idee autor. Sõja võitjate suhtes tundus enesemääramise põhimõtet

³ J. L. Richardson. *Crisis Diplomacy: The Great Powers since the Mid-Nineteenth Century*. Cambridge, New York 1994; J. G. Ikenberry. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton 2001, lk 139–141.

⁴ B. A. Coates. *Legalist Empire: International Law and American Foreign Relations in the Early Twentieth Century*. New York 2016.

⁵ P. O'Toole. *The Moralists: Woodrow Wilson and the World He Made*. New York 2018, lk 205–206.

⁶ T. J. Knock. *To End All Wars: Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order*. New York 1992, lk 37.

⁷ A. J. Mayer. *Political Origins of the New Diplomacy, 1917–1918*. New York 1970, lk 35.

keeruline rakendada. Seepärast ei tunnustatud esialgu Iirimaa ega ka Eesti, Läti ja Leedu iseseisvuspüüdeid. Kahemõtteliseks jäi suhtumine Armeeniasse, sest armeenlased jagunesid Türgi ja Venemaa vahel ise kahte ossa. Võitnud riigid tundsid Armeeniale kaasa, aga tunnustust riigile ei antud. Wilsoni lubatud *de facto* tunnustus Armeeniale 1920. aasta aprillis tundus kaasaegsetele meeleheitliku sammuna, mis Armeeniat ei aidanud.⁸ Üha selgema kuju võtsid aga paljude Briti ja Prantsuse impeeriumi rahvaste enesemääramise ja iseseisvuse taotlused.⁹ Enamiku Aafrika rahvaste puhul oli Wilson veendunud, et need ei küündi veel iseseisvumiseni.

Siinkohal saab jätta kõrvale arutluse, kas enesemääramine on ühekordne ja lõplik akt või pigem kestev, korduv ning jätkuv protsess.¹⁰ Probleem ei ole ka selles, mida tuleb enesemääramise realiseerimiseks minimaalselt teha – kas selleks piisab avalikust teadaandest, manifestist, seadusest või peaksid toimuma valimised, hääletus, korraldatama küsitlus või tulema kokku mingi institutsioon, esinduskogu jne. Esimese maailmasõja järgsetel aastatel toimusid Euroopas vähemalt seitsmel juhul uute piiride paika panemiseks referendumid, plebistsiidid. Kas uue, näiteks Eesti riigi rajamiseks oleks samuti piisanud referendumid korraldamisest ja kas see oleks olnud tõendiks tema kuulumisest Versailles' süsteemi? Sellistele küsimustele ei suudetud ühemõtteliselt vastata.

President Wilsoniga seostusid liberaalsed väärtused, mis järgneva sajandi jooksul võistlesid edukalt eelkõige kommunistliku ideoloogiaga.¹¹ Wilsoni panusest ja pärandist leiab nüüdseks põhjalikke uurimusi, sealhulgas kokkuvõtlikke historiograafilisi ülevaateid.¹² Neid on tutvustatud ka eesti keeles.¹³

Eesti on sobiv näide jälgimaks wilsonistliku poliitika realiseerumist väike-riigi tasemel, kuna ta oli Esimese maailmasõja järel iseseisvunud riikidest elanike arvult kõige väiksem. Eesti sobib testima neid väärtusi, mille alusel uut maailma-

korda rajada üritati. Mujal, kus ühele ja samale territooriumile pretendeerisid kaks või enam rahvast, seostusid enesemääramise printsiibi rakendamisega uued vastuolud. Nii juhtus paraku kõikjal Ida-Euroopas, kuigi Poola, Tšehhoslovakkia, Jugoslaavia ja Rumeenia olid wilsonistliku poliitikaga üldiselt rahul.¹⁴ Eesti puhul olid vastuolud riigipiiri rajamisel Lätiga minimaalsed ning laiema tähenduseta. Need ei seganud enesemääramise realiseerumist kummaski uues riigis. Pigem sai Eesti piir paika Euroopas kõige valutumalt, seda isegi ilma esialgu kavast olnud referendumiteta.

President Wilson ei pidanud rahvaste enesemääramise printsiipi kunagi üldiseks, igal ajal ja kõikjal kehtivaks.¹⁵ Enesemääramise mõiste oli enne teda läbi teinud pika arengu. Mõiste seostus eeskätt Ühendriikide endi iseseisvumisega, aga ka Saksa valgustuse, Prantsuse revolutsiooni, Poola riigi likvideerimise ja rahvusriikide sünniga 19. sajandil. Enesemääramise mõistet kasutas Marx võõrandumisest ülesaamise selgitamisel ning Stalin ja Lenin kasutasid seda oma rahvusküsimustele ning ühtsele Euroopale pühendatud kirjutistes.¹⁶ 20. sajandi alguseks sai mõiste oluliseks vasakpoolsetele ja teistelegi Ida- ja Kesk-Euroopa parteidele. Nii arenes esialgu üksikisikuga seotud mõiste impeeriumi alt vabanemist taotlevate rahvaste tegevusprogrammiks. Enesemääramise mõiste ise sai rahvusvahelise tähenduse 1917. aasta suvel, mil see muutus valdavaks teemaks aruteludes Venemaa tuleviku üle.¹⁷

Uue süsteemi loomist segas asjaolu, et koos Esimese maailmasõja lõpuga muutus rahvusvahelistes suhetes erakordselt teravaks küsimus, millele ei osatud vastata siis ega pole suudetud leida rahuldavat lahendust hiljemgi. Tegemist on dilemma või pigem paradoksiga: kumb on maailmas rahu saavutamiseks ja püsimiseks olulisem – kas rahvuslike (etniliste, kultuuriliste, majanduslike jne) huvide ja vajaduste rahuldamine või demokraatia kindlustamine, kord ja stabiilsus. Eriti terav on küsimus olukorras, kus need tegurid teineteist välistavad või vähemalt oluliselt piiravad, näiteks enesemääramise ja territoriaalse terviklikkuse vahekorra selgitamisel.

⁸ C. Laderman. *Sharing the Burden: The Armenian Question, Humanitarian Intervention, and Anglo-American Visions of Global Order*. New York 2019, lk 127, 181.

⁹ E. Manela. *The Wilsonian Moment: Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism*. Oxford, New York 2007, lk 15–62.

¹⁰ B. Simpson. *The Many Meanings of National Self-Determination*. – *Current History* 113/2014/766, lk 312–317.

¹¹ M. Mandelbaum. *The Ideas that Conquered the World: Peace, Democracy, and Free Markets in the Twenty-First Century*. New York 2002, lk 102.

¹² L. E. Ambrosius. *Woodrow Wilson and American Internationalism*. New York 2017.

¹³ O. Arens. *Wilson, Lansing ja Hoover – Ameerika välispoliitika ja Eesti riigi tekkimine*. – *Acta Historica Tallinnensia* 2006/10(1), lk 60–68.

¹⁴ L. Wolff. *Woodrow Wilson and the Reimagining of Eastern Europe*. Stanford 2020, lk 98–99.

¹⁵ J. M. Cooper. *Woodrow Wilson: A Biography*. New York 2009, lk 423–424.

¹⁶ E. D. Weitz. *Self-Determination: How a German Enlightenment Idea Became the Slogan of National Liberation and a Human Right*. – *The American Historical Review* 120/2015/2, lk 462–496.

¹⁷ J. A. Sanborn. *Imperial Apocalypse: The Great War and Deconstruction of the Russian Empire*. New York 2015, lk 246–247.

Mõneti tänu Balti riikidele sai enesemääramisest rahvusvahelise õigusega seostuv, aga ka rahvusvaheliste suhete teooriates kasutatav mõiste.¹⁸ Sotsiaalteadustes näib enesemääramine muutuvat eelkõige inimõigustega lahutamatuks kaasnevaks nähtuseks ning see on kaotamas oma ajaloolist erakordsust, seost wilsonismi ja rahvusriikide rajamisega Esimese maailmasõja järel. Seega on enesemääramine loovutamas erilist, ühekordset, rahvuste emantsipeerumise kõrgeima astme – riigi rajamisega kaasnevat tähendust.¹⁹ Nii võime koguni küsida, kas Eesti iseseisvumine oli seotud enese valitsemise (*self-government*) ideega, mida kasutas president Wilson. Minu arvates ületas Eesti neid piire, mida Wilson ja tema administratsioon uue süsteemi (maailmakorra) rajamiseks vajalikuks pidasid.

Pariisi rahukonverents

Pariisi rahukonverentsist, selle peategelastest, üksikutest riikidest konverentsi töö taustal ning konkreetsetest aktsioonidest on kirjutatud arvukalt erineva tasemega uurimusi ja publitsistlikke ülevaateid.²⁰ Erilist osa mängis sel konverentsil USA, kelle õiguslik, majanduslik, sõjaline ja poliitiline seisund erines maailmasõjas ning selle järel teiste võitjate omast. Ameerika Ühendriigid astusid sõtta Entente'i riikidega ühinenud (*associated*) riigina ja mitte nende liitlasena (*ally*). Washington ei sidunud end sõjaeelsete, -aegsete ega -järgsete kohustustega. Ta ei võtnud kohustust mitte sõlmida separaatrahu ühe või teise sõdiva poolega. President Wilson ei piiranud end sõtta astudes, ta ei usaldanud liitlaste motiive ega eesmärke.²¹

¹⁸ A. Lynch. Woodrow Wilson and the Principle of 'National Self-Determination': A Reconsideration. – Review of International Studies 28/2002/2, lk 419–436.

¹⁹ A. Moltchanova. National Self-Determination and Justice in Multinational States. Dordrecht 2009.

²⁰ Vt nt F. S. Marston. The Peace Conference of 1919. Organization and Procedure. Westport 1981; A. Sharp. The Versailles Settlement: Peacemaking in Paris, 1919. New York 1991; C. R. Lovin. A School for Diplomats: The Paris Peace Conference of 1919. Lanham 1997; M. Dockrill, J. Fisher. The Paris Peace Conference, 1919: Peace without Victory? New York 2001; M. MacMillan. Peacemakers: The Paris Conference of 1919 and its Attempt to End War. London 2001; C. W. Melton. Between War and Peace: Woodrow Wilson and the American Expeditionary Force in Siberia, 1918–1921. Macon 2001; M. MacMillan. Paris 1919: Six Months that Changed the World. New York 2002; L. E. Ambrosius. Wilsonianism: Woodrow Wilson and His Legacy in American Foreign Relations. New York 2002.

²¹ I. Floto. Colonel House in Paris: A Study of American Policy at the Paris Peace Conference 1919. Princeton 1980.

Venemaa küsimus nõudis rahukonverentsi ajal liitlastelt rohkem tähelepanu ja energiat kui näiteks Saksamaa või teiste kaotanud riikide probleemid.²² Ametlikke suhteid enamlastega ei peetud võimalikuks, aga neid täiesti ignoreerida ei saanud. President Wilsoni vaadete ja tegutsemise ajendite üle on palju vaieldud ja pole kindel, kas ta kaldus toetama oma eriesindaja Edward House'i suhteliselt bolševikesõbralikku, vähemalt neid taluvat seisukohta või pigem riigisekretär Robert Lansingi antienamlikke vaateid.²³ Nõukogude võim suutis osaliselt sellist peataolekut ära kasutada ja omalaadset kvaasi-diplomaatiat arendada ning mängida liitlaste omavahelistel vastuoludel.²⁴ Pariisi rahukonverentsi alguseks kujunes üheks kesksmaks küsimuseks enesemääramise teema. Venemaa Ajutine Valitsus oli lubanud oma piirrahvastele ja vähemustele autonoomiat ja võimu detsentraliseerimist. Enamlased pakkusid riigipöörde järel rahvaste enesemääramise õigust kuni lahkulöömiseni Venemaast. Pariisis oldi 1919. aasta alguses probleemi ees, millist valitsust Venemaa esindajana tunnustada, kui endist impeeriumi taastada ei õnnestu. USA rahudelegatsiooni, USA Riigidepartemangu ja muude institutsioonide esindajate vaated olid sageli üksteisele vastukäivad.²⁵

Ajaloolased ei arutle tavaliselt Eesti kuulumise üle Versailles' süsteemi. Seda peaksidki uurima politoloogid, rahvusvaheliste suhete üle teoretiseerijad või õiguse ajaloo asjatundjad. Vahel ajaloolased siiski tegelevad selle küsimusega, näiteks kirjeldades Pariisi rahukonverentsi tegevust 1919. aastal või seletades seal sõlmitud lepingute sisu. Teema kuulub nii põhikooli kui ka gümnaasiumi ajaloo-tundidesse, olgu siis Eesti või maailma ajaloo käsitlemisel. Vaidlused ja eri-arvamused algavad märkamatu juba kooliõpikute tasemel. Tavaliselt ei selgitatagi, mis asi on süsteem kui selline. Kas ja kuidas erineb süsteem näiteks maailmakorrast? Sel juhul teoretiseerimisest ei pääse. Võrreldes kaht Eesti koolides samal ajal kasutusel olnud ajalooõpikut. Selle sajandi alguses koostatud gümnaasiumiõpikus kinnitati, et 8. jaanuaril (1918) tegi USA president Wilson teatavaks oma 14 punkti ehk tulevase maailmakorralduse kava. USA riigipea kuulutas rahvaste enesemääramisõiguse tulevase maailmakorralduse

²² A. J. Mayer. Politics and Diplomacy of Peacemaking: Containment and Counterrevolution at Versailles, 1918–1919. London 1968, lk 285–287.

²³ D. S. Foglesong. America's Secret War against Bolshevism: U.S. Intervention in the Russian Civil War, 1917–1920. Chapel Hill 1995, lk 4–5.

²⁴ J. M. Thompson. Russia, Bolshevism, and the Versailles Peace. Princeton 1966, lk 91.

²⁵ E. P. Trani. Woodrow Wilson and the Decision to Intervene in Russia: A Reconsideration. – The Journal of Modern History 48/1976/3 (Sept.), lk 440–461.

põhiprintsiibiks, inglased ja prantslased ei hakanud sellele vastu vaidlema.²⁶ Õpiku autor ei olnud ilmselt korrektne, omistades rahvaste enesemääramise idee Wilsonile. Pöördumises USA Kongressile rääkis Wilson vaid rahva (*people*) õigusest end ise valitseda (*self-government*), aga see ei ole siinjuures oluline, sest hiljem kasutas ta ka enesemääramise mõistet. Peatselt võisid aga Eesti ajaloo-õpetajad kasutada õpikut, kus autorid kinnitasid, et Pariisi rahukonverents lükkas Ameerika Ühendriikide presidendi Wilsoni laiahaardelise rahuplaani tagasi.²⁷

Siinjuures väldiksin ajaloos eksisteerivate või arvatavate süsteemide seletamise lõksu. Sinna on kerge sattuda, kui näiteks hakata arutlema rahvusvahelise korra ja süsteemi erinevuste üle. Arutlus võib takerduda koguni keelelistesse eripäradesse. Eesti keeles tundub rahvusvaheliste suhete olukorra iseloomustamiseks sobivat pigem sõna „kord“ (*order*) kui „süsteem“. Siinses artiklis piirdun kinnitusega, et Versailles' süsteemi olemasolus harilikult ei kahelda, see loodi Esimest maailmasõda rahulepingutega lõpetades.²⁸ Kuigi kaotajaid ja nendega sõlmitud lepinguid oli vähemalt viis, kasutatakse süsteemi üldnimetusena vaid Saksamaaga alla kirjutatud Versailles' rahulepingu nime. Kindel on see, et Eesti poliitikud taotlesid kohta Esimese maailmasõja järel loodavas uues korras, kujundatavas süsteemis. Nad soovisid 1918. aasta algusest alates tunnustust, hiljem materiaalselt ja sõjalist toetust, aga ka võimalust kaasa rääkida rahvusvahelisel rahukonverentsil ning tulevase süsteemi või korra loomisel.²⁹ Siit edasi lähebki asi keerulisemaks. Me ei saa teisiti, kui peame otsustama, kas süsteemi, uut korda rahvusvahelistes suhetes loovad lepingud ja nendega kaasnev õigusruum või hoopis väärtused, ideed ja veendumused, mis nende lepingute sisustamist ajendavad. Pärilised need ei ole, nagu selgus rahvaste enesemääramise printsiibi puhul. Seda printsiipi valminud rahulepingutesse kirja ei pandud. Täpsemalt öeldes võeti need sõnad tulevastest lepingutest välja, aga ideena jäi see põhimõte kujunevasse süsteemi alles. Ilma selle printsiibita oluks lepingute koostajatel keeruline põhjendada, miks just selliseid riigipiire ja niimoodi lepingutesse kirja pandi. Rõhutagem siinjuures, et Eesti piiride üle Pariisis ei arutatud.

²⁶ A. Fjodorov. XX sajandi ajalugu: Õpik gümnaasiumile. I osa, 1900–1939. Tallinn 2002, lk 66.

²⁷ M. Laar, L. Vahtre. Lähiajalugu. I. Gümnaasiumile. Tallinn 2006, lk 62.

²⁸ C. Fink. The Great Powers and the New International System, 1919–1923. – Twentieth Century International Relations. Volume I: The International System, 1815–1945. London 2007, lk 254–257.

²⁹ A. Piip. Tormine aasta: Ülevaade Eesti välispoliitika esiajast 1917.–1918. aastal dokumentides ja mälestusis. Stockholm 1966, lk 252, 269.

Sarnaseid printsiipe, mis pidid saama tulevase süsteemi (korra) aluseks ehk süsteemi teguriteks, leidub teisigi. Enamiku neist pakkus välja USA president Wilson, kuigi ta ei olnud ise ühegi autor. Demokraatia, uus (avatud) diplomaatia, kollektiivne julgeolek Rahvasteliidu ja vahekohtu idee kaudu, merede ja kaubanduse vabadus ning rahvaste enesemääramine olid rajatava maailmakorra osad ehk tegurid. See loetelu teeb asja näiliselt lihtsaks. Meil piisaks selgitada, kui paljud neist teguritest lepingute tekstides kajastusid, ja seejärel saaksime kinnitada, kas süsteem hakkas tööle või mitte. Kuid nagu öeldud, printsiipide mõte ja nende realiseerumine lepingu tekstides ei lange kokku. Etteruttavalt meenutagem, et kuna Saksamaast, Venemaast ja USA-st ei saanud Versailles' süsteemi kõige olulisema koostisosa – Rahvasteliidu – liikmeid, siis on asjakohane küsida, kas see süsteem ikka käivitus või kas ta käivitus 1919. aastal. Jaatavalt saame vastata siis, kui mööname samas, et rahvaste enesemääramise idee realiseerimine uute piiride kindlaks määramise kaudu ja Rahvasteliidu liikmete arvu kasv võtsid aega. Seega võiks süsteemi realiseerumise ajaks pidada näiteks Locarno lepinguid (1925), mille tagajärjel said kindla kuju vähemalt Lääne-Euroopa riikide piirid. Versailles' rahulepingut tuleks sel juhul käsitleda lõpetamata lepinguna, mille peamised osad realiseerusid aastaid hiljem.³⁰ Saksamaa astus Rahvasteliitu 1926. aastal, aga kuigi kaua ta seal ei püsinud. Seejärel, aastal 1934, ühines Rahvasteliiduga Nõukogude Liit, kes sealt teiste liikmete tahtel 1939. aastal välja heideti. Viimasest asjaolust hoolimata on väheusutav seisukoht, et Versailles' süsteemi põhikomponent Rahvasteliit või kogu süsteem ise olid 1939. aastal ikka veel nii mõjusad, et neist vabanemiseks pidid Saksamaa ja Nõukogude Liit sõlmima koguni omavahelise pakti.³¹

Süsteemi olemasoluga nõustudes jääb püsima eespool esitatud küsimus: mille alusel arvatakse, et Eesti sinna kuulus? Tahtmisest rahukonverentsil osaleda ilmselt ei piisanud.

³⁰ P. O. Cohrs. The Unfinished Peace after World War I: America, Britain and the Stabilisation of Europe, 1919–1932. Cambridge, UK; New York 2006.

³¹ L. Mälksoo. Versailles' rahulepingust Molotovi-Ribbentropi paktini. – Akadeemia 2021/12, lk 2157–2185.

Katse Venemaa tegijaid üle lugeda

Pariisi rahukonverentsi töös osales 27 ametlikku delegatsiooni. Suurema või väiksema esinduse saatsid Pariisi veel ligikaudu sama palju võimukeskusi, olgu siis piirkondlikke, rahvuslikke, usulisi, parteilisi või muid. Täpset arvu on raske öelda, sest on keeruline hinnata isegi seda, mitu endise Vene impeeriumi jõukeskust Pariisis oli esindatud, ja näiteks Armeenia esindamisele pretendeeris vähemalt kaks delegatsiooni.

Üldistades Venemaaga seotud probleeme, oli lahendusi kolm. Esiteks kerkis päevakorda võimatus, et USA tunnustab enamlikku valitsust Venemaal ja taastab varasemad diplomaatilised, kaubanduslikud ja muud suhted. Sellise lahenduse puhul pidi Eesti saatus jääma sõltuma nende kahe taaslähenemise ulatusest ning lõpptulemusest. Ameerikas asutati enamlaste võimuletuleku järel mitmesugused toetusgrupid ja liikumised Nõukogude Venemaale tunnustuse andmiseks. Sellised grupeeringud ilmselt ei arutlenud, kas enamlased peaksid tunnustuse eeltingimuseks lubama näiteks Eestil iseseisvuda. Alternatiivina püsis võimatus taastada demokraatia Venemaal lääneriikide sõjalise sekkumise abil. Niisugune lahendus eeldas paratamatult vähemalt *de facto* Venemaa piirirahvastega arvestamist. Hoolimata mitmest suurejoonelisest kavast ei peetud reaalseks, et liitlased ise oma väeosad rindele enamlaste vastu saadavad. Pealegi oli selle lahendusega kiire, sest järjekordsest sõjalisest konfliktist pärast rahu- lepinguid Saksamaa ja teiste Keskriikidega ei soovinud keegi enam kuuldagi. Venemaa nimel esinenud endised poliitikud ja suursaadikud tegid kõik, et ära hoida arenenumate ja potentsiaalselt demokraatlike äärealade eraldumist. Enamlikku rahvaste enesemääramist eitades ei suutnud või ei osanud nad aga piirirahvaid oma huvides ära kasutada. See oleks paratamatult eeldanud arvestamist nende rahvaste tahtega, Eesti puhul näiteks rahvahääletust iseseisvuse küsimuses.

Kolmandaks võimaluseks peeti Venemaa isoleerimist muust maailmast. Sellise lahenduse jaoks oli ta paraku liiga suur ja vajas kusagile piiri tõmbamist, sest endise impeeriumi taastamist ei peetud Poola ja Soome iseseisvumise järel mingil juhul võimalikuks. Soovides rahu Ida-Euroopas, muutus Eesti tunnustamise või mittetunnustamise küsimus aktuaalseks kõigi kolme lahenduse puhul. Kuna USA läks lõpuks kolmandat teed, siis oli ka Eesti tunnustamise ja enamlastega rahu sõlmimise võimalus 1919. aasta kevadel mõnevõrra unustatud teema.

Eestis peetakse tänapäeval endist viisi oluliseks, lausa riikluse tekke ajaloo baastadmiseks veendumust, et Vabadussõda oli üle aasta kestnud väikerahva

katsumus võitluses punase enamliku imperialismi vastu.³² Tartu rahulepingust on saanud sümbol väikeriigi edust vaenuliku suurriigi ees. Levinud küsimusele, kas riigi ajaloos on olulisemad sisemised või välised tegurid, on Eesti puhul otsustavalt vastatud sisepoliitika kasuks. Säärase seletuse juurde kuulub tõdemus, et Eesti soovis küll rahu, aga see ei olnud punase agressiivsuse ja maailma-revolutsiooni plaanide tõttu enne Tartu rahulepingut võimalik. Varem väitsid nõukogude autorid, et rahu soovisid järjekindlalt hoopis enamlased, aga Eesti kodanlus oli sõltuvuses Lääne imperialismist ja müüs end neile maha kui eelposti nõukogude võimu vastases võitluses.³³ Alles 1980. aastate lõpul jõudsid mõned Nõukogude Eesti ajaloolased selles kahtlevate seisukohtadeni.³⁴

On tähelepanuväärne, et Eesti ja Nõukogude Venemaa huvid Ameerika Ühendriikide tunnustuse ja majandusliku abi saavutamise suhtes olid 1919. aasta alguses üsna lähedased. Seepärast kasutati ka sarnast poliitikat. Samal ajal Pariisi rahukonverentsi algusega Skandinaaviasse saabunud Maksim Litvinov kinnitas, et nõukogude võim tunnustab piirirahvaste enesemääramise õigust. Ühtlasi teatas ta valmisolekust lõpetada sekkumine nende siseasjadesse. Lenini valitsus pakkus Entente'i riikidele, aga eriti Ameerika Ühendriikidele sama ulatuslikku kokkulepet, nagu ta oli sõlminud aasta varem Keskriikidega Brest-Litovskis. Enamlased nõustusid 1918. aasta märtsis tulevase Kesk-Euroopa (*Mittel-Europa*) kavadega, mis töötati välja Saksamaal ning Austria-Ungaris maailmasõja eel ja ajal. Meenutagem, et Brest-Litovski läbirääkimistel kasutasid nii enamlased kui ka Keskriigid rahvaste enesemääramise loosungit! Selle mõistega seostus omapärane propagandasõda. Mõnel teisel korral tuleks edasi arutada, kas oli vaid kokkusaatus, et Wilson esitas oma 8. jaanuaril 1918 USA Kongressile peetud kõnes 14 punkti sõja lõpetamise eeltingimuseks ja Bresti rahuleping koosnes samuti 14 punktist. Lepingutekstide ja nendega seostuvate ideede vastandumist, aga ka edasikandumist võis Esimese maailmasõja järel märgata teiselgi. Näiteks jäi Tartu rahulepingu IV artikli teksti püsima sõna „traktaat“, kuigi mujal räägiti „lepingust“. Ilmselt mõjutas läbirääkijaid tollal levinud kõnekujund „rahutraktaat“, mida näiteks Ants Piip kasutas vähemalt tosin korda oma teoses „Tormine aasta“ erinevatest lepingutest, aga kõige enam Brest-Litovski lepingust kõneldes. Märkimisväärne on ka see, et neutraliteeti käsitlevad artiklid olid Brest-Litovski

³² Eesti Vabadussõja ajalugu. I ja II. L. Vahtre (koost. ja toim.). Tallinn 2020.

³³ P. Vihalem. Eesti kodanlus imperialistide teenistuses (1917–1920). Tallinn 1960.

³⁴ E. Mattisen. Tartu rahu. Tallinn 1989; H. Arumäe. Kas vandenõu või revolutsioon, vabadus- või kodusõda? 1917–1920. Historiograafilisi märkmeid. Tallinn 1987.

ning Tartu rahulepingus sarnased. Mõned ülekandumised tunduvad aga liialdusena. Leida võib kinnitusi, et Brest-Litovski lepingute ideed Balti riikide ning Saksamaa ühisest poliitilisest ja majanduslikust ruumist realiseerusid Saksamaa juhtimisel ligi 80 aastat hiljem.³⁵ Vahepeal üritati aga realiseerida hoopis teistsuguseid arusaamu uuest maailmakorrast.

1919. aasta kevadel tahtsid enamlased taastada diplomaatilised kontaktid USA-ga, mis olid katkenud mõni kuu varem ühelt poolt liitlaste interventsiooni ja teiselt poolt punase terrori tõttu. Suurbritannia peaministri Lloyd George'i ning Ühendriikide presidendi Wilsoni vahendusel sõnastati 22. jaanuariks rahukonverentsi kommünikee, mis kutsus kõiki Venemaa kodusõjas osalejaid saama kokku ühisel nõupidamisel. Pärast vaidlusi määrati kohtumispaigaks Prinkipo saar Konstantinoopoli lähedal Marmara meres. Kohtumine pidi toimuma hiljemalt 15. veebruaril, mil Wilson kavatses kodumaale tagasi pöörduda. Nende paari nädala jooksul tõstati aktuaalsena küsimus, kas Ameerika Ühendriigid tunnustavad enamlikku režiimi ja Eesti valitsust. Mõlema tunnustamise kavad jäidki päevakorda järgneva kolme ja 13 aasta jooksul (*de jure* tunnustas USA Eesti valitsust 1922., Nõukogude Liitu 1933. aastal).

Kuigi Prinkipo nõupidamisest asja ei saanud, väärivad paar momenti meelde tuletamist, sest järgnevat saab vähemalt Eesti puhul tõlgendada *de facto* tunnustamisena. Pariisi rahukonverentsi käsitletud ajaloolased on vastanud eri moodsusele, kes olid valmis Prinkipo kohtumisel osalema. Jätaks siinkohal kõrvale nõukogude ajaloolaste valed, nagu olnuksid sinna kutsutud vaid enamlaste ja piiririikide valitsuste esindused. Kutse esitati konkreetse adressaadita ja kehtis kõigile, kes tegutsesid ühel või teisel moel Venemaa nimel või endise impeeriumi aladel, välja arvatud Poola ja Soome.

Prinkipo kohtumisel põhjalikult peatunud Arno J. Mayer kirjutas, et oma nõusoleku andsid enamlaste kõrval ka Eesti, Läti ja Leedu.³⁶ Mayerile viidates kinnitas sama Arthur Walworth, kes on analüüsinud Vene küsimust rahukonverentsi ajal. Walworth mainis, aga ei analüüsinud fakti, et nõusoleku osalemiseks andis ka Ukraina nõukogude valitsus.³⁷ Prinkipo juhtumist mahuka ülevaate koostanud John M. Thompson kirjutas, et piirirahvastele mõeldud

üleskutse puudutas kõiki endise Vene impeeriumi aladel tegutsenud poliitilisi ja sõjalisi rühmitusi, kes teostasid või taotlesid seal võimu. See oligi põhjus, miks Vene valgete grupeeringud üritasid prantslaste toel kokkusaamist nurja ajada – sest nad ei soovinud piiririikide tunnustamist. Prinkipo kohtumisel osalemist kinnitava vastuse andnute nimetamisel jäi Thompson mõnevõrra ebamääraseks, väites, et kõik piiririigid, välja arvatud Gruusia, nõustusid nõupidamisel osalema, aga Balti riigid ja Ukraina Petljura valitsus tegid seda tingimisi. Nemat kinnitasid, et ei osale Prinkipos Venemaa osadena, vaid iseseisvate riikidena, ja nõuavad sõjategevuse kohe lõpetamist ning enamlike vägede väljatõmbamist.³⁸ Pisut üllatav on David W. McFaddeni väide, et jaatavalt vastasid üksnes nõukogude Ukraina, Leedu ja Läti Ajutine Valitsus.³⁹ Seda perioodi esimese külma sõjana hinnanud Donald E. Davis ja Eugene P. Trani kinnitasid hoopis, et ühisel konverentsil olid valmis osalema vaid enamlased ja eestlased.⁴⁰

Tuleb tunnistada, et enne vastuste üleandmist ei õnnestunud korraldada tihedat kooskõlastamist kõigi piirirahvaste vahel. Eesti delegatsiooni juht Jaan Poska ei pidanud ühise liini hoidmist mõistlikuks sammuks. Vastuse sisu võis tema arvates sarnane olla, aga esitada tuli eraldi paberid. Delegatsiooni liikmed Jaan Tõnisson ja Eduard Virgo pidasid piiririikide omavahelist kooskõlastamist oluliseks, aga vastuse üleandmise järel ei teatud ikkagi, kuidas suhtusid Prinkipo ettepanekusse Ukraina, Gruusia või Armeenia delegatsioon. Poska välistas esialgu osalemise Prinkipo kohtumisel. Tema arvates ei olnud Eesti väeosad sõdimas väljaspool oma territooriumi ja seepärast ta ei pidanud üleskutset Eestile kehtivaks. Teisedki delegatsiooni liikmed olid sama meelt. Asjaolude selginemisel surus jaatava vastuse delegatsiooni koosolekul läbi just nimelt Poska ja oli rahul üllatava efektiga, mida selline otsus liitlastes tekitas. Eesti delegatsiooni liikmed olid valmis Prinkipol reaalselt kohtuma isegi siis, kui sel oleksid tõepoolest osalenud vaid nemad, ameeriklased ja enamlased. Veelgi enam, juba enne kõigi vastuste teadasaamist esitas Jaan Tõnisson Eesti delegatsiooni koosolekul 2. veebruaril küsimuse, kas ei võiks enamlastele rahu pakkuda koguni kohe, enne nõupidamise algust.⁴¹ Kellelegi ei tulnud pähe, et Eesti Tööraha Kommuun võinuks samuti taotleda osalemist Prinkipo kohtumisel.

³⁵ A. Tooze. *The Deluge: The Great War, America and the Remaking of the Global Order, 1916–1931*. New York 2015, lk 107–109.

³⁶ A. J. Mayer (viide 22), lk 431–435.

³⁷ A. Walworth. *Wilson and His Peacemakers: American Diplomacy at the Paris Peace Conference, 1919*. New York 1986, lk 129.

³⁸ J. M. Thompson (viide 24), lk 125.

³⁹ D. W. McFadden. *Alternative Paths: Soviets and Americans, 1917–1920*. New York 1993, lk 204.

⁴⁰ D. E. Davis, E. P. Trani. *The First Cold War: The Legacy of Woodrow Wilson in U.S.-Soviet Relations*. Columbia 2002, lk 160–161.

⁴¹ Eesti välisdelegatsiooni protokollid 23. jaanuar kuni 9. veebruar 1919. – RA, ERA.1619.1.5.

Kas tunnustada või mitte?

Järgnenud nädalate ja kuude jooksul hakkas Eesti delegatsioonini jõudma signaale, et ka nõukogude pool on valmis kahepoolseks rahuks Eestiga. Selgelt anti sellest teada USA eridelegatsioonile, kes käis 1919. aasta märtsis Venemaal ning kohtus tippbolševikega. Delegatsiooni juhtis noor radikaal, Ameerika sotsialistidega lähedasi tutvusi omav William C. Bullitt. Talle anti kaasa nimekiri majandusliku iseloomuga eripakkumisi, mis võisid olla edasiste läbirääkimiste aluseks lääneriikidega, pidades silmas eeskätt taas Ühendriikide huve.⁴²

Moskvas väljendati valmisolekut tunnustada ka oma iseseisvunud naabreid. Enamikule Venemaale oleks sobinud USA-ga majandusliku ja kaubandusliku läbikäimise taastamine isegi ilma *de facto* tunnustuse piduliku kinnitamiseta. Sellises olukorras muutus Eesti positsioon oluliseks nii USA-le kui ka enamlastele, sest ta võis kujuneda vahendajaks. Paraku USA keeldus nõukogude Venemaad tunnustamast veel enam kui tosin aastat. Seega ei realiseerunud Esimese maailmasõja järel süsteem, mis teostus alles pärast järgmist sõda, mil vahendaja rolli omandas hoopis Soome.

1919. aasta esimesel poolel ei jäänud kõrvale ka interventsiooni võimalus. Mõned USA ohvitserid, kes saabusid Eestisse alates 1919. aasta märtsist, toetasid veel plaane Eesti-Soome-Loodearmee ühisest aktsioonist punase Petrogradi vastu. Pööre oli siiski toimunud ja sama aasta juunis võtsid ameeriklased kursi normaalsete diplomaatiliste ja konsulaarsuhete sisseseadmisele Eestiga. Seda võis ajendada asjaolu, et Wilsonit ennast Venemaaga seotud küsimused enam ei huvitanud. Tema tervis oli juba väga nõrk ja Rahvasteliidu küsimuses ootas teda Senatis otsustav lahing. Esimest korda Ameerika Ühendriikide ajaloos ei ratifitseerinud Kongress lepingut, mille president oli ise ette valmistanud ja allkirjastanud.⁴³ USA valis isolatsioonismi tee ja Wilsoni kavandatud maailmakorrast Washingtonis ei hoolitud. Järgnevatel aastatel kujunenud USA isolatsioonipoliitikat põhjustasid ning õigustasid mitut laadi asjaolud, mida siin artiklis ei käsitleta.⁴⁴

⁴² W. Brownell, R. N. Billings. *So Close to Greatness: A Biography of William C. Bullitt*. New York; London 1987, lk 73–100; B. Farnsworth. *William C. Bullitt and the Soviet Union*. Bloomington 1967, lk 41–43.

⁴³ A. D. Burns. *The United States, 1865–1920: Reuniting a Nation*. Abingdon, Oxon, New York 2020, lk 117–118.

⁴⁴ K. D. Rose. *American Isolationism between the World Wars: The Search for a Nation's Identity*. New York 2021, lk 55–76.

Sunnitud valik – Balti liit

Nagu eespool öeldud, Eesti sobib mudeliks, mille abil analüüsida Esimese maailmasõja järgset rahvusvaheliste suhete süsteemi. Selle väite vastu räägib oletus, et Balti riigid esinesid tunnustuse taotlemisel ühiselt. Nende küsimust arutati Pariisis Balti komisjonis ja Versailles' lepingus mainiti neid koos. Tegelikult tekkis ühise, kolmest riigist koosneva Baltikumi kuvand alles 1919. aasta kevadel ja see ei olnud nende endi soov. Varasema ajaloo kujutamine kolme Balti riigi ajalooa on ekslikku identiteeti kujundav või lihtsalt anakronistlik.⁴⁵ Pariisis laiemat tähelepanu pälviv initsiatiiv tuli küll Eesti, Läti ja Leedu, aga ka teiste piirirahvaste poliitikute ühistest aktsioonidest. Kujutada vaid kolme riigi esindajaid tegutsemas Pariisi 1919. aasta rahukonverentsil ühise blokina seostub pigem soovmõtlemise ning identiteedi kunstliku loomise katsega.⁴⁶ Eesti delegatsiooni liikmed tegid Pariisis koostööd kõigi Venemaa piirirahvaste esindajatega, seda sageli Suurbritannia või USA delegatsiooni liikmete tungival soovitusel. Balti riikide võitlust diplomaatilise tunnustuse saamise nimel on kujutatud ühisena, aga see jäi ühiseks vaid formaalsel tasandil ning väljaspool nende riikide piire ja mitte kodumaal.⁴⁷ Artikli autor toetub seisukohale, et hiljem hakati kolme Balti riiki ühtseks poliitiliseks ruumiks pidama paljuski tänu Ameerika Ühendriikide üheaegsele *de jure* tunnustusele 1922. aastal. Eesti ei taotlenud tunnustust Balti riikidele ja USA lõpliku tunnustuse muudki vormilised küljed teda ei rahuldanud.

USA-s koondas Ameerika eestlaste ühenduse (American Estonian League) ühisindeks Läti, Leedu ja Ukraina rahvuslike organisatsioonidega tollane Vene Föderatsiooni tuline pooldaja Ivan Narodny alias Jaan Sibbul.⁴⁸ Ta lähtus iseenda ambitsioonikatest plaanidest ega tegutsenud Eesti rahudelegatsiooni või valitsuse volitusel. Eestil olid ajaks, mil Pariisi rahukonverentsil hakati tõsisemalt arutama Balti riikidega seotud küsimusi, täidetud kõik riigile esitatavad formaalsed nõuded. 1919. aasta aprillist alates võis Eesti erinevalt teistest endise

⁴⁵ Vt nt G. Smith (toim.). *The Baltic States: The National Self-Determination of Estonia, Latvia, and Lithuania*. New York 1994.

⁴⁶ Vt aga C. Alston. *Antonius Piip, Zigfrids Meierovics and Augustinas Voldemaras: The Baltic States*. London 2010.

⁴⁷ A. N. Tarulis. *American-Baltic Relations 1918–1922: The Struggle over Recognition*. Washington 1965.

⁴⁸ T. Kitvel. *Kolm nime – üks mees: Lugu Verioralt pärit kirjanikust, kes Atlandi tagant Eesti vabariiki toetas*. Tallinn 2017, lk 115–125.

Venemaa piirialadest taotleda endale tunnustust kui demokraatlikult valitud parlamendiga riik, mis nimetas ametisse valitsuse, kontrollis oma piire, suutis luua sisemise stabiilsuse ja rajada välisesindusi. Seepärast ongi õige küsida, kas oli mõistlik Pariisis ühendada oma jõud lõunanaabrite ja veel enam ukrainlaste, valgevenelaste ja teiste Venemaalt Pariisi saabunud rahvuste esindajatega. Kas ei oleks vaid enda huvidest lähtuv tegutsemine andnud Eestile võimaluse saada Pariisis loodava süsteemi osaks? Sarnases õiguslikus olukorras oli Soome, keda nii USA kui ka liitlased 1919. aasta mais tunnustasid *de jure*. Samas tuleb tunnistada, et need vähesed Ühendriikide rahudelegatsiooni liikmed, kes Eesti iseseisvust toetasid, pidasid oluliseks, et ta esineks Pariisis mingi laiema ühenduse osana.

Eesti, Läti ja Leedu poliitikud toetusid oma riikidele tunnustust hankides hoopis teist laadi argumentidele ning võimalustele. Leedu esindajad rõhused eelkõige õiglusele ja ajaloolisele argumentidele, eesmärgiks seati taastada ligi 120 aastat tagasi eksisteerinud riiklus. Tänu kümnetele tuhandetele välisleedukatele võis Leedu lootuda abile ja toetusele väljastpoolt kodumaad.⁴⁹ Leedu kogukond USA-s oli eestlaste omaga võrreldes märksa arvukam ja paremini organiseerunud. Ameerika leedukate esindajad võtsid enne 1918. aastat ühendust president Wilsoniga ja taotlesid tunnustust iseseisvale riigile. Leedul olid mitte-ametlikud esindused Euroopas juba 1917. aastal, aga erinevalt Eestist keeldusid liitlased Leedut isegi *de facto* tunnustamast.⁵⁰ Leedu väljavaated olid üsna keerulised, kui silmas pidada Poola poliitikute föderatiivse riigi loomise plaane ning nende mõju president Wilsoni juures.⁵¹ Läti emigrandid olid enne Pariisi rahukonverentsi algust samuti kohtunud tulevaste USA rahudelegatsiooni liikmetega. Eesti iseseisvumist Pariisis Balti komisjoni liikmena toetama asunud ajaloolane Samuel Eliot Morison oli teadaolevalt varem kohtunud vaid Läti esindajatega.⁵² Pole siiski välistatud, et Morison tundis Pariisi jõudmise eel mõnda eestlast, aga Pariisis kohtus ta regulaarselt Eesti delegatsiooni liikmetega.

⁴⁹ C. R. Jurgéla. Lithuania and the United States: The Establishment of State Relations. Chicago 1985.

⁵⁰ T. Balkelis. War, Revolution, and Nation-Making in Lithuania 1914–1923. Oxford, New York 2018, lk 46–49.

⁵¹ M. Gorny. Eagle and Dwarf: Polish Concepts of East Central Europe, 1914–1921. – M. D'Auria, J. Vermeiren (toim.). Visions and Ideas of Europe during the First World War. London, New York 2020, lk 168–181.

⁵² J. M. Nielson. American Historians in War and Peace: Patriotism, Diplomacy and the Paris Peace Conference, 1918–1919. Bethesda 2012, lk 176.

Kas Eesti oli siis süsteemi osa või ei olnud? Kaks Ida-Euroopat

Formaaljuriidiliselt on küsimus selge. Eesti ühelegi rahulepingule alla ei kirjutanud ja seepärast võiksime kinnitada, et Eesti ei kuulunud Versailles' sündinud süsteemi. Leedu piire mõjutas Versailles' rahuleping otseselt Meemeli piirkonnas ning Poola lõplikke piire idas ja põhjasuunas lahtiseks jättes. Lepingu mõttega on lood hoopis keerukamad. Nagu öeldud, mainiti Eestit Versailles' lepingu 433. artiklis, mis kohustas Saksamaad oma väed Eestist välja tooma. Mõnel juhul kinnitatakse üpris soliidsetes väljaannetes, et seoses Versailles' lepingu valmimisega tunnustati Eesti valitsust vähemalt *de facto*.⁵³ Tegemist oli tõsise pettumusega, sest Entente'i Kõrgema Sõjanõukogu liikmed olid Eesti esinduskogu (Maanõukogu) või Asutavat Kogu *de facto* juba varemgi tunnustanud ja USA ei teinud seda kunagi. Kui siiski esile tõsta liitlaste 1919. aasta juunis-juulis tehtud otsust leppida Koltšaki võimuga Venemaal, siis nendes aruteludes ja viimaste käigus sündinud dokumentides mainiti Eesti valitsust kui *de facto* võimu.⁵⁴ Seda ei tehtud seoses Versailles' lepinguga, pigem vastupidi. Seekordne *de facto* tunnustus muutus oma mõttelt tinglikuks – see pidi kehtima ajutiselt, kuni Venemaa demokraatlik esinduskogu lahendab enesemääramise ja piiride küsimuse. Päeval, mil Versailles' rahulepingule alla kirjutati, andis president Wilson ajakirjanikele lühikese intervjuu. Ta oli konverentsi tulemustega rahul. Saavutuseks pidas ta seda, et Euroopas tekkis üheksa uut riiki, kes olid kõik valinud demokraatliku arengutee.⁵⁵ Seda võiks pidada Eesti kaudseks *de facto* tunnustamiseks, kuid Wilsoni enda arusaamine *de facto* tunnustusest oli muutunud.

Tunnustamise küsimuses puudus järjekindlus. Peale selle tuleb silmas pidada asjaolu, et *de facto* tunnustus ise on ambivalentne. Esmalt eristuvad riigi ja valitsuse tunnustamine. Keegi ei kahelnud sõja lõpul, et sellised maad nagu Venemaa või Türgi, erinevalt Austria-Ungarist, jäävad riigina maailmakaardile alles. Maa säilimises ei kaheldud, küll aga oli teadmata, milline valitsus uusi riigipiire edaspidi kontrollib ja riiki esindab. Teiseks ei omanud *de facto* tunnustus varem põhimõttelist tähtsust, sest sellisena võis tõlgendada igasugust läbikäimist kahe riigi asutuste vahel ilma, et tunnustamist avalikult deklareeritaks. Pealegi

⁵³ D. French (toim.). Statehood and Self-Determination: Reconciling Tradition and Modernity in International Law. Cambridge 2013, lk 51.

⁵⁴ C. Alston (viide 46), lk 115–118.

⁵⁵ P. O'Toole (viide 5), lk 84–85.

selgitati Wilsonile juba Mehhiko kodusõja alguses, et USA oli ise revolutsiooni tulemus ja oli alati järginud põhimõtet, mille kohaselt iga valitsus eksisteerib *de facto* hoolimata sellest, kas ta on saanud võimule üldiste valimiste või mingil teisel teel. Seega võis Wilsoni uue diplomaatia osaks pidada ka tema nõudmist, et edaspidi tuleb isegi *de facto* tunnustada vaid demokraatlikult kujunenud valitsusi. Paraku ei olnud ta niisuguses nõudmises ega tunnustuste jagamisel kuigi järjekindel, mida kõige selgemalt tõestas just nimelt Eesti juhtum.

Eesti rahudelegatsiooni liige 1919. aastal Pariisis ja 1920.–1930. aastatel mitu korda välisminister olnud rahvusvahelise õiguse professor Ants Piip leidis, et tema ei saanud aru USA valitsuse käitumisest Eesti Vabariigi tunnustamise küsimuses. Ta kirjutab: „P.-Ameerika Ühendriikide suhtumine oli eriliselt anomaalne.“ Ühelt poolt asus USA Venemaa jagamatuse seisukohal ja teiselt poolt kuulutas rahvaste enesemääramise õigust ning saatis Eestisse oma sõjaväelise esindaja ja konsuli.⁵⁶

Tunnustamisega seotud rahvusvaheline õigus on kujunenud sajandite jooksul. Murrangulisemad muutused selle õiguse põhimõtetes toimusid Esimese maailmasõja ajal ja järel.⁵⁷ Esiteks kujunes siis selgem piir kahe tunnustuse – ajutise ehk faktilise (*de facto*) ja lõpliku ehk õigusliku (*de jure*) vahel. Varem tunti ja kasutati *de facto* tunnustamise mõistet, aga nüüd sai sellest mõne tulevase riigi jaoks omaette eesmärk. Ameerika Ühendriikide välispoliitika jõudis 19. sajandi viimastel aastatel uude ajajärku, mille tunnuseks oli Monroe doktriini ümbersõnastamine. Hispaania valduste ülevõtmise järel laiendas USA oma majanduslikku, poliitilist ja sõjalist kohalolekut lähemate naabrite juures. Täpsemalt ei pidanud muutunud arusaam Monroe doktriinist enam lubamatuks sekkumisi, mis toimusid progressi, humaansuse, vaba ettevõtluse, eraomandi kaitse ning vaba laevanduse ja kaubanduse nimel. Niisugusele tegevusele legaalsuse maine lisamiseks kasutas USA *de facto* tunnustamise võtet, mis jättis ühe või teise valitsuse või territooriumi saatuse pikaks ajaks ebamääraseks. Nende valitsuste tunnustamise eel seadis USA mitu tingimust. Endiste Hispaania valduste staatus, kus olid ametis kohalikud, aga tegelik võim USA esindajate kontrolli all, jäigi ebamääraseks koguni aastateks ja aastakümneteks.⁵⁸ Mehhikos tunnustas Wilson

mitut valitsust *de facto*, Balti riikide jaoks tehti tunnustusest hoopis kõrgem ja kättesaamatum ihaldusobjekt.

Teiseks muudatuseks oli nn positiivse tunnustuse idee omaksvõtmine. See tähendas, et tunnustusest sai poliitiline meetod tulevaste riikide sisepoliitika mõjutamiseks. Tunnustamise prääniku lubamise kaudu võis uutelt riikidelt nõuda reforme piiride, sotsiaalsete ja poliitiliste õigusaktide ning koguni riigikorra kujundamisel. Kolmandaks tuli sel ajal kasutusele uus tunnustamise võimalus. Kui seni tunti vaid riikide ja valitsuste tunnustamist, siis Ida-Euroopas lisandusid katsed tunnustada ka rahvust. Üldjuhul tulenes see siiski keelelistest arusaamatustest – inglise keeles on *nation* ja *state* pigem sünonüümid. Eesti jõudis ainuüksi 1918. aasta jooksul taotlema tunnustust nii maapäevale, Eesti Asutavale Kogule, riigile, valitsusele kui ka eestlastele kui sõdivale rahvusele. Eesti poliitikud võisid sobiva ettekäändena osutada Poolale ja Tšehhoslovakkiale, mille esindusi (Poola rahvuskomiteed ning tšehhide ja slovakkide rahvusnõukogu) tunnustati suurriikide poolt *de jure* kui sõdiva rahva esindusorganeid. Eesti kinnitas koos Vabadussõja algusega, et sõdib riigiga, mida tunnustavad vaid Keskriigid ja mida liitlased ei tunnusta. Seepärast taotleti tunnustust tšehhide eeskujul, sest neidki tunnustati eeskätt väeosade pärast, mis Venemaal sõdisid.⁵⁹ Poolakate rahvuskomiteed tunnustati *de jure* enne, kui loodava riigi piiride suhtes liitlaste vahel mingigi konsensus kujunes. Selge polnud seegi, kas rahvusriigi asemele ei teki hoopis mitmest rahvusest koosnev konglomeraat, olgu siis föderatiivsel või konföderatiivsel alusel. Demokraatlikku esinduskogu ei olnud Poolas veel valitud. Seega olid USA poolt Poolale ja Eestile esitatud tunnustus-eelsed nõuded kardinaalselt erinevad. Tundub koguni, et need riigid sündisid hoopis erinäolisse õiguslikku ning välispoliitilisse keskkonda, asudes omaette süsteemides.⁶⁰

Muutus Rahvasteliidu kavades

Pariisi rahukonverents ei jõudnud Venemaa küsimuses lõpliku tulemuseni. Koos sellega jäi ka Eesti Euroopas kujundatud süsteemist välja. Väike lootus püsis veel seoses Rahvasteliidu rajamisega jaanuaris 1920. Sinna astunud riigid lootsid Wilsoni propaganda tõttu, et just see ühendus saab tulevase rahvusvaheliste

⁵⁶ A. Piip. Rahvusvaheline õigus. Tartu 1936, lk 114.

⁵⁷ M. Fabry. Recognizing States: International Society and the Establishment of New States since 1776. Oxford, New York 2010, lk 131–34.

⁵⁸ A. L. McPherson. The Invaded: How Latin Americans and Their Allies Fought and Ended U.S. Occupations. Oxford, New York 2014.

⁵⁹ B. Miller Unterberger. The United States, Revolutionary Russia, and the Rise of Czechoslovakia. Chapel Hill 1989.

⁶⁰ E. Medijainen. Poola, Eesti ja *de jure* tunnustus. – Postimees 23.01.2021.

suhete süsteemi tuumikuks. Paraku võeti Eesti Rahvasteliitu alles 1921. aasta teisel poolel, mil sai selgeks, et see liit ei taga hoolimata põhikirjas öeldust automaatselt ühendusse kuuluvate riikide iseseisvust, territoriaalset puutumatumust ega suveräänsust. Suhtumises Rahvasteliitu oli selleks ajaks toimunud oluline nihe. Wilsoni esialgse arusaama järgi pidi Rahvasteliidust saama automaatselt toimiv julgeoleku tagaja. Rahvasteliit pidi asendama senise jõudude tasakaalule toetuva põhimõtte kollektiivse otsustamise ja vastutamise printsiibiga. Uus organisatsioon pidi asendama senised impeeriumid teistsuguse rahvaste ühendusega.

Rahvasteliidu esialgsetes kavandites jaanuaris-vebruaris 1919 nägi Wilson ette suveräänsuse ja ka piiride küsimuste lahendamist tulevases Rahvasteliidus liikmete kvalifitseeritud enamuse ehk 3/4 liikmete häältega. Sellest kasvas välja Rahvasteliidu põhikirja artikkel kümme, mis sätestas kollektiivse väljaastumise agressori vastu.⁶¹ Rahvasteliidu 42 asutajariiki lootsid 1920. aasta alguses, et uus süsteem on tekkimas. Sellist kollektiivse julgeoleku süsteemi peeti eriti sobivaks väikeriikidele, teiste hulgas Eestile. Viimane oli valmis uude ühendusse pääsemise nimel piirama oma suveräänsust ja andma piiride ning puutumatus küsimused kujuneva riikide ühenduse otsustada.

Wilsoni kodused oponendid nõudsid aga eeskätt niisuguste Rahvasteliidu põhikirja punktide revideerimist, mis ähvardasid USA enda otsustamisvabadust ja töid kaasa ohu, et USA satub võõrastesse konfliktidesse. Levinud ja sageli sihilikult levitatud arvamuse järgi võisid Eesti ja Balti riigid sattuda konflikti tulevikus taastugevneva Venemaaga. Sellist suhtumist Balti riikidesse kordasid eriti ameeriklased.

Wilson püüdis oma senist poliitikat ja iseenda moraalselt palet päästa kinnitusega, et edaspidigi kehtib Monroe doktriin, aga see laieneb lihtsalt kogu maailmale ja ei piirdu vaid läänepoolkeraga ning sõtta astumise küsimuse otsustab ka tulevikus Ameerika Ühendriikide Senat. President üritas lepingust tuleneda võivaid kohustusi varjutada legaalsete ning moraalsete argumentidega, aga mitte kuigi edukalt. Tema tervis ja mälu vedasid teda alt ning sellele järgnesid süüdistused, et president valetab Kongressi liikmetele.⁶²

Enne Eesti ja Läti vastuvõtmist Rahvasteliitu käidi olukorra päästmiseks välja kava, et edaspidi kuuluvad Rahvasteliidu juurde ka assotsieerunud ehk

mittetäieõiguslikud riigid.⁶³ Viimased ei pidanud saama hääleõigust ja seega oleks täisliikmed vabanenud kollektiivse julgeoleku kohustusest Balti riikide suhtes. Järgnevalt loodeti vähemalt Prantsusmaal, et kui USA ei ratifitseerigi Versailles' rahulepingut, siis Rahvasteliiduga ta ikkagi ühineb. Lootus püsis kuni presidendi-valimisteni novembris 1920 ja uue administratsiooni ametisse asumiseni 1921. aasta kevadel. Katsetest meelitada USA Rahvasteliitu või sõlmida temaga vähemalt poliitilis-sõjaline liit ei tahetud Euroopas edaspidigi loobuda. See lootus tõi kaasa Pariisi konverentsi tulemustesse ja Wilsonisse ikka veel uskuvate riikide vastuseisu Eesti astumisele Rahvasteliitu. Eestit nagu teisigi Balti riike ei tahetud ikka veel ülesehitatava süsteemi osaks tunnistada. Lõpuks lepiti, et ideaal ei realiseerugi. Rahvasteliidust ei saanud kollektiivset julgeolekut tagavat institutsiooni, see toetus endist viisi jõudude tasakaalu põhimõttele. Teatud prestiiži sinna kuulumine lisis ja Eestil õnnestus 1921. aasta septembris saada Rahvasteliidu liikmeks.⁶⁴

Wilsoni vaadete pankrot – Colby noot

President Wilson ilmselt taipas pärast mõningast haigushoogudest toibumist, et tema poliitika on nurjunud. Kardetavasti ei suutnud ta juba mõnda aega administratsiooni tegevust kontrollida. Nii Poola kui ka Rahvasteliit olid rajatud tema jõulisel toetusel. Liitlased tunnistasid Poola maailmasõja sõdivaks pooleks ja tal võimaldati Versailles' rahule alla kirjutada ning seega saada Rahvasteliidu asutajaliikmeks. Rahvasteliit alustas tööd 1920. aasta jaanuaris ja pidi tagama rahu maailmas, aga juba aprillis algas sõda Poola ja Nõukogude Venemaa vahel, mis sama aasta septembris laienes Poola pealetungiks ka Leedu vastu.⁶⁵

Wilsonil oli keeruline uutele sõdadele mitte tähelepanu pöörata, eriti ajal, mil Punaarmee lähenes Varssavile ning ähvardas jõuda Berliinini. Tema reageerimist ootasid Euroopa riigid, aga eriti USA saadik Poolas Hugh Gibson.⁶⁶

⁶³ A. Getachew. *Worldmaking after Empire: The Rise and Fall of Self-Determination*. Princeton 2019, lk 39–41.

⁶⁴ Suurepärast ülevaadet Eestist Rahvasteliidu liikmena vt V. Made. *Külalisena maailmapoliitikas: Eesti ja Rahvasteliit 1919–1946*. Tartu 1999.

⁶⁵ A. Senn. *The Great Powers: Lithuania and the Vilna Question, 1920–1928*. Leiden 1966, lk 47–48; T. Balkelis (viide 50), lk 148–149.

⁶⁶ G. Schild. *Between Ideology and Realpolitik: Woodrow Wilson and the Russian Revolution, 1917–1921*. Westport, Connecticut, London 1997, lk 118–125.

⁶¹ J. M. Cooper (viide 15), lk 48–54.

⁶² T. J. Knock (viide 6), lk 259.

Veel enam läksid presidendile korda lähenevad valimised. Need olid Wilsoni arvates kujunemas omapäraseks referendumiks tema ja Rahvasteliidu poliitika teemal. Venemaa küsimus oli aga täiesti lahenduseta. Pariisist lahkumise järel ei olnud ta ligi 14 kuu jooksul Venemaa, enamlaste ega ka piiririikide kohta sõna võtnud. Võimalik, et ta uskus oma terviseprobleemide tõttu ikka veel ennustusi, et enamlased kukutatakse kohe sisemistel põhjustel ja probleem laheneb iseenesest.

Nüüd oli Wilson sunnitud taas Venemaa teemal esinema, aga ta oli kaotanud oma mõtte värskuse. Paraku ei olnud ka tema uus riigisekretär Bainbridge Colby valmis aitama. Colby oli Wilsoni kuulekas abiline, aga välispoliitikas üsna kogenematu. Nii ei olnud 10. augustil 1920 avaldatud nn Colby noot mitte riigisekretäri või presidendi enda toodang. Colby nooti on hiljem nimetatud koguni doktriiniks, mis määras kindlaks ametliku, Riigidepartemangu suhtumise Nõukogude Venemaasse ja ka Balti riikidesse, st nende *de jure* mittetunnustamise.⁶⁷ Tegemist oli ühtlasi loobumisega senisest rahvaste enesemääramise põhimõttest. Noodis kinnitati, et USA on nõus *de jure* tunnustama vaid nende riikide Venemaast eraldumist, mis olid kunagi sellega jõu abil liidetud. Eesti ja Läti protestisid pikemate nootidega, milles muu hulgas tõestati, et needki alad ühendati Venemaaga jõuga.⁶⁸ Oluline seisnes aga hoopis muus.

Enesemääramise argumenti asemele esitas Wilsoni administratsioon ajaloolise õigustuse. Tegemist oli teoreetilise, Ida-Euroopa reaalsel olukorda eitava ideoloogilise konstruktsiooniga. Noodi tegelik autor, sotsialistist teoreetik John Spargo ja vist ka Wilson ise lootsid ikka veel, et nad kaitsevad demokraatlikke ja Venemaa territoriaalse terviklikkusega seotud väärtusi ning suudavad selle skeemi abil ühendada kõik enamlusevastased jõud, sundides enamlasti vabatahtlikult võimust loobuma. Lausa kummaline oli seejuures katse tõmmata plaaniga kaasa Rootsi sotsiaaldemokraatlik valitsus eesotsas Hjalmar Brantingiga. Wilsoni ja Spargo arvates pidi just nimelt Rootsi kutsuma üles Colby nooti realiseerima. Branting keeldus, tuues muu seas põhjenduse, et valitsus soovib Eestit tunnustada.⁶⁹ Noodi vastu protestisid ka enamlased eesotsas välisasjade

⁶⁷ D. M. Smith. *Aftermath of War; Bainbridge Colby and Wilsonian Diplomacy, 1920–1921*. Philadelphia 1970, lk 56–57.

⁶⁸ Eesti valitsuse seletus. – RA, ERA.957.11.483.

⁶⁹ R. Radosh. *John Spargo and Wilson's Russian Policy, 1920*. – *The Journal of American History* 52/1965/3 (Dec.), lk 548–565.

rahvakomissari Georgi Tšitšeriniga. Moskva oli juba sõlminud rahulepingud ja seega juriidiliselt tunnustanud Eestit, Leedut, Lätit ning valmistus rahu-läbirääkimisteks Soome ja Poolaga. Wilson oli kaotanud ideoloogilise võistluse Leniniga enesemääramise õiguse teemal ja kaotas kohe ka presidendivalimistel.

Tulemus

1921. aastaks oli selge, et unistus uuest korrast maailmas ei teostu ja äärmisel juhul võis veel loota, et on alanud üleminek ühelt jõudude tasakaalult teisele. Õnneks kestis see piisavalt kaua ja Eesti suutis oma elukõlblikkust tõestada. USA *de jure* tunnustus Eestile, Lätile ja Leedule eristus teiste riikide vastavatest varasematest avaldustest. USA ei tunnustanud tegelikult uusi riike. Tunnustus anti valitsustele. Veelgi enam, Washingtoni 1922. aasta 28. juuli deklaratsioonis meenutati ühemõtteliselt, et Balti riikide valitsuste tunnustamine ei tähenda taganemist Venemaa territoriaalse terviklikkuse ja tema suveräänsuse tunnustamise printsiibist, mida USA oli järginud juba viimased viis aastat. Washingtonis ei peetud Eestit ega ka teisi Balti riike süsteemi osaks. Vaevalt usuti, et maailmas on kujunenud uus kord. Ameerika Ühendriikides töötas paremini loosung „tagasi normaalsuse juurde“. Rahvusvaheliste suhete puhul tähendas see endiselt arvestamist jõudude tasakaaluga ja riikide kui peamiste teguritega.

Lõpetuseks

Esimese maailmasõja järel sattusid uued, tekkivad riigid mitmesse leeri. Kui Eestit Versailles' süsteemi ei võetud, siis Poolat on nimetatud just nimelt selle süsteemi saaduseks. Kui hoida kinni sõja järel kujunenud uue süsteemi või korra kuvandist, siis tuleks tunnustada, et neid tekkis mitu või oli Versailles' süsteem nii fragmentaarne, et tervikust rääkida ei ole asjakohane. Eesti oli pigem erand nende riikide seas, kes kasutasid oma riigi rajamisel ikka veel Wilsonile omistatavat enesemääramise printsiipi. Wilson ise ei pidanud seda Eesti suhtes kehtivaks. Eesti ei sobinud kuigi hästi ka tema uue diplomaatia ning tunnustuspoliitika osaks. Seega võiks kinnitada, et Hitleri-Stalini pakt sõlmiti 1939. aastal eeskätt Poola murdmiseks, Balti riigid läksid pelgalt kauba peale ja nad ei olnud süsteemi ohvrid. Eesti annekteerimiseks ei olnud vaja süsteemi lammutada isegi juhul, kui uskuda, et süsteem kestis ka 1939. aastal ja Eesti kuulus sinna.

T. Tannberg. Moskva „konstitutsioonilised parandused“ 1944. aastal: liiduvabariikide „iseseisvumine“ ning selle sise- ja välispoliitiline kontekst Eesti NSV Välisasjade Rahvakomissariaadi loomise näitel. – Riigiõiguse aastaraamat 3/2022, lk 70–91.

Moskva „konstitutsioonilised parandused“ 1944. aastal: liiduvabariikide „iseseisvumine“ ning selle sise- ja välispoliitiline kontekst Eesti NSV Välisasjade Rahvakomissariaadi loomise näitel

TÕNU TANNBERG

Kokkuvõte. Teise maailmasõja ajal hakkas NSV Liit suhetes liitlastega kasutama liiduvabariike oma rahvusvaheliste positsioonide tugevdamiseks. Moskva eesmärk oli saavutada kõigi liiduvabariikide kaasamine loodava Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) liikmeteks, et sel moel kindlustada endale suurim otsustusõigus uues rahvusvahelises julgeolekuorganisatsioonis. Kuna liitlased ei tahtnud tunnustada liiduvabariike rahvusvahelise õiguse subjektidena, võeti NSV Liidus 1944. aasta veebruari alguses vastu „konstitutsioonilised parandused“, mille sisuks oli liiduvabariiklike välisasjade (ja ka kaitse) rahvakomissariaatide loomine. Nii loodeti näidata liiduvabariike välismaailmale kui „iseseisvaid“ rahvusvahelise õiguse subjekte. Liiduvabariikidele hakati kiirkorras ette valmistama diplomaatilisi ametnikke ja kooskõlastati sobivad rahvakomissariate kandidaadid. Samas oldi Moskvas ettevaatlikud, et liitlasi mitte ärritada. Seetõttu ei saanud Hans Kruus Eesti NSV välisasjade rahvakomissariks juba 1944. aasta kevadel, kuna Kremli ei oldud veel kindlad, mil moel Balti küsimus suhetes liitlastega laheneb ning millise positsiooni saab NSV Liit loodavas ÜRO-s. 1944. aasta sügiseks oli aga selge, et liitlased ei too Balti küsimust avalikkuse ette, mistõttu ei olnud enam takistusi ka Hans Kruusi ametisse nimetamisel. Diplomaatiliste töötajate ettevalmistamiseks korraldati NSV Liidu Välisasjade Rahvakomissariaadi juures tegutsenud Kõrgemas Diplomaatilises Koolis kuuekuulised kursused, kus Eesti NSV diplomaadikandidaadid osalesid 1944. aasta maist novembrini.

Moskva plaan realiseerus vaid osaliselt – NSV Liidu kõrval said lõpuks ÜRO liikmeteks üksnes Valgevene NSV ja Ukraina NSV. Kuna aga NSV Liidul kui asutajaliikmel oli julgeolekunõukogus vetoõigus, siis polnudki tal vaja kõiki liiduvabariike ÜRO-sse suruda. Ka Poola ja Balti küsimused lahenesid rahvusvahelistes suhetes Moskvale soodsalt.

Pärast sõja lõppu ei olnud Moskvale enam mingit soovi liiduvabariiklikele välisasjade rahvakomissariaatidele tegelikku sisu anda, s.t sisulist välispoliitilist suhtlust liiduvabariikidele ei delegeritud. Liiduvabariikide välisasjade rahvakomissariaadid

(alates 1946. aastast ministeeriumid) jäid kuni 1950. aastani alles ning Moskva kasutas neid ära oma huvide realiseerimisel rahvusvahelisel areenil. Eesti NSV Välisministeeriumi põhiülesanne oli tegelda pagulasküsimustega. Tegelikult kujunes sellest omamoodi kvaasi-ministeerium, mis jäi oma väga piiratud volitustega püsima kogu nõukogude perioodiks.

Märksõnad: NSV Liidu põhiseadus, Eesti NSV, liiduvabariiklikud välisasjade rahvakomissariaadid (ministeeriumid), Balti küsimus, Ühinenud Rahvaste Organisatsioon, nõukogude diplomaadid, Hans Kruus

Sissejuhatuseks

Nõukogude-Saksa sõja puhkemine 1941. aasta suvel pööras pea peale senise riikidevahelise diplomaatilise suhtluse. Ühine vaenlane Saksamaa kujul sillutas teed lääneriikide ja NSV Liidu koostööle, koguni liitlassuhetele. On tähelepanuväärne, et Moskva hakkas uut oludes ja juba sõja algfaasis mõtlema sellele, kuidas tugevdada oma positsioone maailmas käimasoleva sõja kontekstis ning veelgi enam sõjajärgses maailmas. Nii sai Moskvale üheks esmaseks eesmärgiks saavutada lääneliitlaste tunnustus aastatel 1939–1940 okupeeritud alade kuulumisele NSV Liidule. Kui Briti välisminister Anthony Eden saabus 1941. aasta detsembri keskpaigas (15.–22.12.1941) Moskvasse ametlikule visiidile, et läbi rääkida kahe riigi koostöö üle, kerkis Londonile ootamatult Jossif Stalini algatusel päevakorda ka NSV Liidu piiride tunnustamise küsimus. Stalini peamine territoriaalne nõudmine oli sõjajärgses maailmas taastada ja tunnustada NSV Liidu piirid Nõukogude-Saksa sõja eelse seisuga.¹ Sealjuures pakkus Stalin, et piiride tunnustamine võiks realiseeruda järjekordse salaprotokolli vormis.²

Inglased Moskva ettepanekuga ei nõustunud, kuid see teema jäi suhetes liitlastega endiselt päevakorda.³ Hiljem Stalin loobus piiride teema jõulisest pealesurumisest, kuna oli veendunud, et Punaarmee edukas sõjategevus lahendab

¹ D. Reynolds, V. Petsatnov. Kremli kirjad: Stalini sõjaaegne kirjavahetus Churchilli ja Rooseveltiga. Tallinn 2019, lk 96–97.

² СССР и германский вопрос. 1941–1949: Документы из Архива внешней политики Российской Федерации. Т. 1: 22 июня 1941 г. – 8 мая 1945 г. Г. П. Кынин, Й. Лауффер (koost.). Moskva 1996, lk 124–141.

³ Siinkohal tasub silmas pidada, et inglased olid teatud tingimustel siiski valmis sõlmima NSV Liiduga avaliku mõjusfääride lepingu, mis oli ühe küsimusena päevakorral ka Molotovi visiidi ajal Londonisse 1942. aasta mais. London ei olnud aga valmis loovutama Poolat NSV Liidu mõjusfääri. S. M. Miner. Between Churchill and Stalin: The Soviet Union, Great Britain, and the Origins of the Grand Alliance. Chapel Hill 2017, lk 257.

selle „probleemi“ niigi NSV Liidu kasuks. Samamoodi mõtles ka näiteks Anthony Eden. Ta tõdes vestluses NSV Liidu suursaadikuga Inglismaal Ivan Maiskiga 1943. aasta aprillis, et Baltikumi küsimus ei kujune pärast sõda tõsiseks probleemiks NSV Liidu ja Ameerika Ühendriikide vahel. Eden oli veendunud, et kui Punaarmee vallutab Baltikumi, siis kaotab küsimus iseenesest aktuaalsuse. Maiski on oma ettekandes fikseerinud Edeni retoorilise küsimuse: „Kes tegelikult võiks sundida Punaarmeed Baltikumist lahkuma? Tuleb tõeale näkku vaadata.“⁴

Moskva hakkas varakult kavandama oma positsioonide kindlustamist sõjajärgses maailmas. Esimest korda mõeldi selle peale tõsisemalt 1941. aasta hilis-sügisel pärast Moskva lahingut. Tollane Nõukogude Informatsioonibüroo ülema asetäitja Solomon Lozovski saatis 1941. aasta lõpus välisasjade rahvakomissari Vjatšeslav Molotovi vahendusel Stalinile pikema märgukirja, pannes ette hakata valmistuma rahukonverentsiks ning „tulevase maailma“ korraldamiseks.⁵ Kuna olukord Nõukogude-Saksa rindel ei kujunenud nii roosiliseks, kui loodeti, siis jõuti praktiliste sammudeni hiljem. Alles 1943. aasta septembris loodi ÜK(b)P KK Poliitbüroo otsusega välisasjade rahvakomissariaadi koosseisu kolm eraldi komisjoni, mis tegelesid sõjajärgse maailma sündmuste prognoosimise ja rahuajale üleminekut reguleerivate dokumentide ettevalmistamisega.

Igal komisjonil oli oma kitsam fookus. NSV Liidu välisasjade rahvakomissari asetäitja Maksim Litvinovi juhitud ehk nn Litvinovi komisjoni vastutusallas olid rahulepingud ja sõjajärgse maailma üldine korraldus, Vorosilovi komisjon ehk Kliment Vorosilovi juhtimisel tegevust alustanud komisjon vaagis vaherahuga seotud küsimusi. Eraldi asutati NSV Liidule sõjakahjude hüvitamise komisjon, mida hakkas juhtima suursaadik Ivan Maiski (Maiski ehk reparatsioonide komisjon).⁶

Litvinovi komisjoni ülesanne oli muu hulgas koostada eraldi märgukiri Baltikumi küsimuses. Üldiselt pidas Moskva Baltikumi küsimust lahendatuks, kuid Litvinov oli veendunud, et see teema kerkib esile igal juhul, mistõttu on tarvis rahvusvahelise tunnustamise eesmärgil „täielikult põhjendada meie õigused

⁴ Maiski üleskirjutustest vestlusest Edeniga 7. ja 12. aprillil 1943. – СССР и германский вопрос. 1941–1949 (viide 2), lk 208.

⁵ В. Печатнов. Сталин, Рузвельт, Трумэн. СССР и США в 1940-х гг. Москва 2006, lk 239–241.

⁶ Vt lähemalt nende komisjonide töö kohta А. Филитов. В комиссиях Наркоминдела ... – О. А. Ржешевский (toim.). Вторая мировая война: Актуальные проблемы. Москва 1995, lk 54–71; А. Филитов. „Комиссия Ворошилова“ ведущий орган советского планирования по Германии в период Великой Отечественной войны. – Вестник МГИМО Университета 2009/2(5), lk 37–44.

Baltikumile“.⁷ Komisjoni põhiküsimuste loetelus, mille Litvinov saatis 1943. aasta septembris Stalinile ja Molotovile, oli Baltikumi küsimus eraldi välja toodud järgmises sõnastuses: „NSV Liidule kuulumise põhjendamine“.⁸

Oma mõju suurendamise ühe vahendina rahvusvahelisel areenil ning suhetes liitlastega nägi Moskva ka liiduvabariikide „kaasamist“ diplomaatiasse. 1944. aasta jaanuari lõpus ja veebruari alguses jõudis Moskvast läände peaaegu pommudisena mõjunud teade vastu võetud „konstitutsioonilistest parandustest“, et NSV Liidus moodustatakse liiduvabariiklikud välisasjade ja kaitse rahvakomissariaadid. Seni olid liiduvabariikide välissuhted ja kaitsepoliitika olnud täielikult keskvalitsuse pädevuses ning nende ülesannete osalinegi delegerimine liiduvabariikidele tuli suure üllatusena.

Miks Moskva selle sammu astus? Kas tõepoolest oligi tollal kavas suurendada liiduvabariikide „iseseisvust“ ning mis osa pidid iseseisvamad nõukogude liiduvabariigid etendama NSV Liidu ja liitlaste suhetes? Mida „konstitutsiooniliste paranduste“ vastuvõtmisega tegelikult taotleti? Need küsimused ongi käesoleva artikli huviorbiidis. Sealjuures ei ole eesmärgiks tõstatatud küsimustega seotud üsna keerulise probleemideringi igakülgne käsitus, vaid pigem lisanduste esitamine senistele (ka autori enda⁹) teemakohastele uurimustele, mis puudutavad eelkõige Balti küsimust Teise maailmasõja kontekstis.¹⁰

⁷ Litvinov Molotovile 3. augustil 1943. – СССР и германский вопрос. 1941–1949 (viide 2), lk 234.

⁸ Litvinov Stalinile ja Molotovile 9. septembril 1943. – СССР и германский вопрос. 1941–1949 (viide 2), lk 244.

⁹ T. Tannberg. Miks Hans Kruusist ei saanud Eesti NSV välisasjade rahvakomissar juba 1944. aasta kevadel? – Tuna 2011/3, lk 72–87; T. Tannberg. The First Diplomats of Soviet Estonia on the Eve of the Cold War: The Creation of the Estonian SSR People's Commissariat for Foreign Affairs in 1944. – T. Tannberg (toim.). Behind the Iron Curtain: Soviet Estonia in the Era of the Cold War. Frankfurt am Main 2015, lk 15–34; T. Tannberg. „Kui Tallinna hakkab saabuma mitmesuguseid alaliselt siin resideerivaid diplomaate ...“: Dokumente Eesti NSV Välisministeeriumi algusaegadest 1944–1948. – Tuna 2009/4, lk 109–114.

¹⁰ K. Piirimäe. „Sama hästi kui venelaste maa“: Roosevelt, Churchill ja Stalin ning Balti küsimus Teises maailmasõjas. Tallinn 2020; K. Piirimäe. „Autonoomiaseadused“ 1944: liiduvabariigid Kremli välispoliitikas liitlastevaheliste suhete kontekstis. – Ajalooline Ajakiri 2009/1–2, lk 13–46; K. Piirimäe. Balti riikide küsimus liitlasriikide suhetes, 1941–1942. – Ajalooline Ajakiri 2007/1, lk 23–50; 2007/2, lk 163–192; E. Medijainen. Balti riikide *de iure* järjepidevus noateral: Ameerika Ühendriikide välispoliitika ja Balti küsimus 1940–1945. – Ajalooline Ajakiri 2010/2, lk 153–190.

Moskva esimene samm liiduvabariikide „kaasamiseks“ diplomaatiasse

Liiduvabariikide küsimus kerkis NSV Liidu ja liitlaste suhetes päevakorda 1943. aastal, mil Moskva püüdis suruda Saksamaa poolt okupeeritud seitset nõukogude liiduvabariiki parasjagu loodava liitlastevahelise sõjakuritegude uurimise komisjoni koosseisu.¹¹ Saksamaa sõjakuritegude uurimiseks mõeldud komisjoni olid inglased ja ameeriklased otsustanud moodustada 1942. aasta suvel ning kutsusid ka Moskvat sellega ühinema. 1943. aasta jaanuaris andiski NSV Liit oma põhimõttelise nõusoleku. Märtsi alguses tegi Suurbritannia Ameerika Ühendriikidele, Hiinale ja NSV Liidule ettepaneku nimetada komisjoni oma esindajad. Aga mis veelgi olulisem – inglased soovisid komisjoni kaasata ka Suurbritannia dominioonide (Kanada, Austraalia, Uus-Meremaa jt) esindajad. Moskva arvates piisanuks, kui Suurbritannia esindab kogu Briti Rahvaste Ühendust.¹² Mõistes aga, et inglased dominioonide asjus järele ei anna¹³, tegi Moskva 1943. aasta juulis kompromissettepaneku, et võrdväärset dominioonidega peaksid saama uurimiskomisjoni liikmeteks lisaks NSV Liidule veel seitse liiduvabariiki (Ukraina, Valgevene, Moldaavia, Karjala-Soome, Läti, Leedu ja Eesti). Molotov rõhutas, et kõik seitse liiduvabariiki on Saksamaa poolt okupeeritud, palju kannatanud ning nende liiduvabariikide esindajad võitlevad kangelaslikult Punaarmee ridades, et vabastada Euroopa „hitlerlikust türanniast“.¹⁴

Selle ettepanekuga ei olnud nõus ei inglased ega ameeriklased. Briti valitsus teatas NSV Liidule 29. septembril 1943. aastal eraldi memorandumiga, et liiduvabariigid ei saa kuidagi olla rahvusvahelise uurimiskomisjoni liikmed samamoodi kui dominioonid, kuna neil puudub vastavalt 1936. aasta põhiseadusele igasugune õigus iseseisvale rahvusvahelisele suhtlusele. Briti dominioonid seevastu on tunnustatud rahvusvahelise staatusega riigid, kel on õigus iseseisvalt teiste

¹¹ Vt komisjoni kohta History of the United Nations War Crimes Commission and the Development of the Laws of War. Compiled by the United Nations War Crimes Commission. London 1948; A. J. Kochavi. Prelude to Nuremberg: Allied War Crimes Policy and the Question of Punishment. Chapel Hill 1998.

¹² A. J. Kochavi. Britain, the Soviet Union, and the Question of the Baltic States in 1943. – Journal of Baltic Studies 22/1991/2, lk 173–182; K. Piirimäe. „Sama hästi kui venelaste maa“ (viide 10), lk 236.

¹³ 19. mail 1943. aastal oli Briti asevälisminister Alexander Cadogan esitanud Moskvale eraldi märgukirja dominioonide liikmesuse küsimuses. – СССР и германский вопрос. 1941–1949 (viide 2), lk 665.

¹⁴ Molotovi noot Carrile Moskvast 26. juulil 1943. – СССР и германский вопрос. 1941–1949 (viide 2), lk 231–232.

riikidega lepinguid sõlmida. Inglased nõustusid sellega, et liiduvabariigid võivad komisjoni saata oma nõunikke, kel ei ole aga hääleõigust ega iseseisvat staatust.¹⁵

Nõukogude poolt inglaste seletus ei rahuldanud, mida Molotov väljendas ühemõtteliselt Briti suursaadikule Edward Carrile saadetud seitsmepunktilises noodis.¹⁶ Molotovi sõnum oli kokkuvõtlikult järgmine: nõukogude liiduvabariigid on Briti dominioonidega samaväärsed „suveräänsed riigid“. Seega jäi Moskva oma 1943. aasta 26. juuli ettepaneku juurde. Veelgi enam – liikmesuse küsimuse lahendamine seoti kõigi teiste komisjoni tööerakendamiseks vajalike küsimustega. Molotovi noodis viidati ka tõsiasjale, et kuigi liiduvabariigid ei ole seni välispoliitilises suhtluses osalenud, olevat see „erihuvide“ korral ka NSV Liidu kehtiva konstitutsiooni järgi võimalik.

See argument seisis mõistagi savijalgadel. Tegelikult loovutasid liiduvabariigid 1922. aasta detsembris sõlmitud liidulepinguga oma välispoliitilised volitused keskusele ja see põhimõte kandus hiljem üle ka 1924. ja 1936. aasta konstitutsioonidesse. NSV Liit ei saanud oma tahtmist, kuna inglased ja ameeriklased jäid endale kindlaks ega tunnustanud liiduvabariike rahvusvahelise õiguse subjektidena. Lõpptulemusena jäi Nõukogude Liit sõjakuritegude komisjoni tööst üldse kõrvale.¹⁷

Kuid see ei tähendanud, et Moskva oleks loobunud ideest kasutada liiduvabariike rahvusvaheliste suhete mõjutamise instrumendina. Kuna liitlaste seisukohtade järgi ei olnud liiduvabariigid rahvusvahelise õiguse subjektid, siis tuldi Moskvast välja üsna üllatava käiguga – liiduvabariike hakati ootamatul moel muutma „iseseisvamaks“ või „autonoomsemaks“.

Liiduvabariikide „iseseisvuse“ suurendamine

Moskva vastusammuks liitlastele saigi 1944. aasta veebruari alguses „konstitutsiooniliste paranduste“ vastuvõtmine, millega delegeeriti liiduvabariikide pädevusse osa riigikaitseküsimusi ja välissuhtlus, kaasa arvatud õigus sõlmida rahvusvahelisi lepinguid. Ei ole kahtlust, et selline otsus oli nii riigisisesele kui rahvusvahelise avalikkuse jaoks ootamatu kannapööre NSV Liidu poliitikas.

¹⁵ СССР и германский вопрос. 1941–1949 (viide 2), lk 675.

¹⁶ Molotovi noot Carrile 19. augustil 1943. – СССР и германский вопрос. 1941–1949 (viide 2), lk 323–326.

¹⁷ See küsimus ei kadunud siiski kuhugi ja Moskva taotles seitsme liiduvabariigi selle komisjoni liikmeks võtmist kuni 1947. aastani.

Olavi Paavolainen on tollast Moskva otsust oma päevikus kaugelenägevvalt kommenteerinud: „Rahvusvahelist tähelepanu on äratanud Nõukogude Liidu Ülemnõukogu otsus anda kuuteistkümnemele nõukogude vabariigile oma diplomaatiline esindus. Ellu viiduna tähendaks see Nõukogude Liidu mõjuvõimu tohutut kasvu rahvusvahelistes organisatsioonides.“¹⁸

Otsus muuta konstitutsiooni langetati Moskvast esmalt ÜK(b)P KK Poliitbüroos ja seejärel 27. jaanuaril 1944 toimunud kompartei pleenumil.¹⁹ Kiirkorras kutsuti kokku ka NSV Liidu Ülemnõukogu ning 1. veebruaril 1944. aastal vormistati „konstitutsioonilised parandused“ välisasjade rahvakomissari Molotovi ettepanekul seaduseks.²⁰ Mõned päevad hiljem kirjutas Rahva Hää, et NSV Liidu Ülemnõukogus „võeti vastu liiduvabariikidele õiguse andmise seadus välisuhete pidamiseks ning seoses sellega Välisasjade Rahvakomissariaadi ümbermoodustamise asjus üleliidulisest liiduvabariiklikuks rahvakomissariaadiks“.²¹

Molotovi teemakohane kõne ülemnõukogu istungjärgul oli üldsõnaline, avamata otsuste telgitaguseid.²² Teised sõnavõtjad olid sootuks nõutud, nende hulgas Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi esimees Johannes Vares, kes kiitis väljakuulutatud muudatusi oma kõnes, kuid ilmselt teadmata Kremli tegelikke kavatsusi liiduvabariiklike kaitse ja välisasjade rahvakomissariaatide loomisel.²³ Küll aga pidas Molotov hoopis avameelsema kõne 27. jaanuaril ÜK(b)P KK pleenumil, kus ta ei varjanud tõsiasja, et liiduvabariiklike kaitse ja välisasjade rahvakomissariaatide loomise eesmärk on NSV Liidu mõju suurendamine rahvusvahelistes organisatsioonides ja üldisemalt rahvusvahelisel areenil. Kõnes viitas Molotov otsesõnu, et Inglismaa lükkas rahvusvahelise sõjakuritegude komisjoni moodustamisel tagasi ettepaneku kaasata sinna iseseisvate liikmetena

ka osa NSV Liidu liiduvabariike.²⁴ Kuna sõjakuritegude uurimise komisjoni organiseerimise käigus üles kerkinud erimeelsused pidid ühise kokkuleppe järgi jääma saladuseks ning avalikkusele eelistati demonstreerida ühtsust²⁵, siis avalikus kirjanduses nendest ebakõladest ei räägitud.

Siinkohal on tähelepanuväärne, et 1944. aasta veebruari algul kerkis kõigile ootamatult päevakorra liiduvabariikide hümnide loomise küsimus.²⁶ ÜK(b)P KK Poliitbüroo päevakorras oli see 2. veebruaril 1944. aastal²⁷ ja juba järgmisel päeval – 3. veebruaril – võttis NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidium vastu otsuse „Liiduvabariikide riiklikest hümnidest“, milles peeti „otstarbekaks“ luua igale liiduvabariigile rahvuskeelne riigihümn.²⁸ Selle ülesande täitmiseks anti esialgu aega suveni. Liiduvabariikide hümnide loomise algatamine 1944. aasta veebruaris ei olnud eraldiseisev aktsioon, vaid osa Kremli kavast suurendada liiduvabariikide „iseseisvust“.

Seega oli Moskvast esialgu liiduvabariikide välisasjade rahvakomissariaatide loomise ja ühtlasi liiduvabariikidele vähemalt osalise välissuhtluse pädevuse andmisega tõsi taga. Tundub, et sellega arvestati Kremli tõsiselt, mistõttu tuli mõelda ka väliskülaliste vastuvõtu tseremooniatele ja delegatsioonide saatmisele teistesse riikidesse, millega kaasnes riigihümni esitamine. Kuna „iseseisvad“ liiduvabariigid ei saanud välissuhtluses kasutada NSV Liidu hümnit, oligi Moskvast vaja kiirkorras kõik liiduvabariigid rahvuskeelsete hümnidega „varustada“. Nõnda alustati kohe – ainult päev pärast NSV Liidu Ülemnõukogu otsuse vastuvõtmist liiduvabariiklike kaitse ja välisasjade rahvakomissariaatide loomise kohta – liiduvabariikide hümnide loomise aktsiooniga.²⁹

¹⁸ O. Paavolainen. Sünge monoloog: Päevikulehekülgi aastaist 1941–1944. Tallinn 2013, lk 549 (sissekäanne 2. veebruarist 1944).

¹⁹ Selle pleenumi protokoll on publitseeritud: Исторический архив 1992/1, lk 61–65.

²⁰ Закон о предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и о преобразовании в связи с этим Народного Комиссариата иностранных дел из общесоюзного в союзно-республиканский Народный Комиссариат, 1 февраля 1944 г. – Ведомости Верховного Совета СССР 8(268), 8 февраля 1944.

²¹ NSVL Ülemnõukogu X istungjärg. – Rahva Hää 04.02.1944.

²² V. Molotov. Kaitse rahvakomissariaadi ja Välisasjade Rahvakomissariaadi ümberkujundamisest üleliidulisest liiduvabariiklikeks rahvakomissariaatideks. S. I. 1944.

²³ J. Vares. Kõne NSVL Ülemnõukogu X istungjärgul 1. II 1944. – J. Vares. Nõukogude Eesti taassünd: Valimik artikleid ja sõnavõtte (1942–1945). Tallinn 1945, lk 79–82.

²⁴ Vt lähemalt V. Molotovi kõne ÜK(b)P KK pleenumil, 27.01.1944. – ЦК ВКП(б) и национальный вопрос. Книга 2: 1933–1945. (Документы советской истории). Moskva 2010, lk 791–799.

²⁵ Siinkohal tasub meenutada, et 1943. aasta sügisperioodil oli NSV Liidu ja liitlaste vaheline suhtlus aktiivne. Oktoobri teisel poolel toimus Moskvast välisministrite kohtumine (19.–30.10) ning novembris–detsembris „suure kolmiku“ kokkusaamine Teheranis (28.11–1.12).

²⁶ „Internatsionaal“ NSV Liidu hümnina asendati uue hümniga juba 1. jaanuaril 1944.

²⁷ Политбюро ЦК РКП(б)-ВКП(б). Повестки дня заседаний. 1919–1952. Каталог. Т. 3. 1940–1952. Moskva 2001, lk 334.

²⁸ NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi otsus, 03.02.1944. – RA ERA.R-3.2.4s, l 2.

²⁹ Vt pikemat käsitlust T. Tannberg. „Kaunis raske oli neisse suruda kõik vajalikud mõtted – kants, punatäht, Lenin, Stalin, bolševik, vene rahvas – et seejuures ka veel luuleline side säiliks ...“. Eesti NSV hümnit sünniloost aastatel 1944–1945. – Akadeemia 2011/9, lk 1595–1762; 2011/10, lk 1802–1833; T. Tannberg. Eine „elende Stümperei“? Zur Entstehungsgeschichte der Hymne der Estnischen SSR 1944/45. – Forschungen zur baltischen Geschichte 6/2011, lk 196–208.

Moskvale ei olnud liiduvabariikide hümnide loomine siiski esmatähtis – palju olulisem oli kaitse ja välisasjade rahvakomissariaatide töölerakendamine. Kuid nii „konstitutsioonilisi parandusi“ kui ka liiduvabariikide hümnide loomise aktsiooni tuleb kindlasti käsitada ühe tervikuna.

Hümnide loomise idee ei sündinud Kremli võimukoridorides, vaid selle ettepaneku tegi Leedu NSV Ülemnõukogu Presiidiumi esimees Justas Paleckis. Ta olevat 1944. aasta jaanuaris Moskvast peetud NSV Liidu Ülemnõukogu istungjärgu ajal Molotoviga kohtudes küsinud, kas peale liiduvabariikide rahvakomissariaatide asutamise võiks olla otstarbekas luua igale liiduvabariigile ka oma hümn. Paleckis kinnitanud Molotovile, et see oleks oluline ka kolmele Balti liiduvabariigile. Molotov mõistnud kohe ettepaneku sisukust ning öelnud Paleckisele: „Jah, see on küsimus, mille üle tuleb aru pidada. Arutame poliitbüroos.“ Juba järgmise päeva hommikul teatanudki Molotov Paleckisele, et tema ettepanekut arutati ning otsustati luua kõikidele liiduvabariikidele oma rahvus hümn. NSV Liidu Ülemnõukogu istungjärgu eel teatas sellest uudisest laiemale ringile Valgevene kompartei esimene sekretär Panteleimon Ponomorenko, kes lisas, et peale hümnide otsustati liiduvabariikidele luua ka oma lipud. Paleckise sõnul leidis see uudis elavat vastukaja. Kui seni olid NSV Liidu konstitutsiooniga liiduvabariikidele ette nähtud ühevärvilised (punased) lipud, mis erinesid vaid liiduvabariigi nimetuse poolest, siis uute lippude puhul lubati kasutada eri värve. Paleckis tõdes: „Nii tehtigi.“³⁰

Kellest saab Eesti NSV välisasjade rahvakomissar?

Pärast konstitutsiooniparanduste vastuvõtmist oli Moskvale ja loomulikult ka liiduvabariikide juhtkondadele esmatähtis leida sobilikud inimesed uutele rahvakomissaride ametikohtadele. Need inimesed tuli välja valida kiirkorras ja liiduvabariikide tulevased välisasjade rahvakomissaride kandidaadid kutsuti Moskvasse esmasele instrueerimisele juba 1944. aasta märtsis. Kandidaatidega vesteldi üksikult ÜK(b)P Keskkomitees ja välisasjade rahvakomissariaadis, kus nendega kohtusid välisasjade rahvakomissari asetäitjad Andrei Võšinski ja Maksim Litvinov ning teised rahvakomissariaadi tippametnikud. Seejärel võttis nad vastu NSV Liidu välisasjade rahvakomissar Vjatseslav Molotov, kes selgitas loodavate liiduvabariikide ülesandeid sõjajärgses maailmas. Pärast selgitustööd

määrati kõik väljavalitud tulevased rahvakomissarid Molotovi käskkirjaga ametlikult välisasjade rahvakomissariaadi juurde, et nad stažeeriksid vanem-referentidena eri osakondades, kus neile hakati tutvustama diplomaatilise töö argipäeva. Iga päev tuli ka kaks tundi võõrkeeli õppida.³¹

Eesti NSV välisasjade rahvakomissariks pidi juba 1944. aasta kevadel saama Hans Kruus, kes oli alustanud ka stažeerimist Moskvast NSV Liidu Välisasjade Rahvakomissariaadis. Kruusi kandidatuur oli sellele ametikohale igati loogiline. Kruus oli tollase parteijuhi Nikolai Karotamme üks usaldusaluseid. 1943. aasta lõpus, kui uuendati NSV Liidu Välisasjade Rahvakomissariaadi juhtkonda, oli Karotamm teda soovitanud koguni liidu välisasjade rahvakomissari asetäitjaks. Karotamm põhjendas seda ettepanekut tõdemusega, et sõja lõppfaasis ja pärast sõda kerkib rahvusvahelisel areenil nii või teisiti päevakorra Balti küsimus ning seetõttu oleks vajalik ka vastav asjatundja. Karotamm kirjutab: „See seltsimees oleks ühelt poolt Baltimaade rahvaste tahte väljendaja mõnede diplomaatiliste aktsioonide korral. Mulle tundub, et Inglismaa ja USA diplomaatide jaoks oleks teatav tähtsus faktil, kui NSV Liidu juhtivate diplomaatide seas oleks ka Baltimaade esindaja, kes kaitseks kõikjal ja kõiges nõukogude võimu taastamist Eestis, Lätis ja Leedus ja nende liitumist Nõukogude Liidu koosseisu rahvaste vabal tahtel.“³² Karotamm pidas sellele ametikohale kõige sobilikumaks kandidaadiks Kruusi. Pärast sellise ettepaneku tegemist oleks olnud keeruline näha kedagi teist Eesti NSV välisasjade rahvakomissarina.

Kuid Kruusist ei saanud siiski 1944. aasta kevadel rahvakomissari. Talle sai komistuskiviks inglise ajalehes Manchester Guardian 1. aprillil 1944. aastal ilmunud Balti pagulaste kiri peatoimetajale, kus viidati tõsiasjale, et sõjaeelses Eesti Vabariigis ilmunud kirjutistes oli Kruus avaldanud nõukogudevastaseid seisukohti, eriti Eesti Vabadussõja kontekstis.³³ Sellest piisas, et NSV Liidu Välisasjade Rahvakomissariaadis otsustati lõpetada Kruusi stažeerimine. Ühtlasi tähendas see, et esialgu teda Kremli Eesti NSV välisasjade tulevase rahvakomissarina ei aktsepteeritud.

³⁰ Ю. Палецкис. В двух мирах. Москва 1974, lk 414–415.

³¹ Vt lähemalt <https://mfa.gov.kg/ru/istoriya-sozdaniya> (История образования Министерства иностранных дел Кыргызской Республики) (13.09.2022).

³² Karotamme kiri Molotovile, 12.10.1943. – Venemaa riiklik sotsiaal-poliitilise ajaloo arhiiv (RGASPI), f 82, nim 2, s 388, l 34–37. Vt samuti J. Zubkova. Baltimaad ja Kreml 1940–1953. Tallinn 2009, lk 104.

³³ M. Kolk, J. Venters, P. Bulaitis. Letters to the Editor. The Baltic Countries. – Manchester Guardian 01.03.1944. Vt samuti RA ERA.4962.1.15.

Õigupoolest oli tegemist reageeringuga samas ajalehes 24. märtsil 1944. aastal ilmunud kirjutisele, mis õigustas Balti riikide okupeerimist 1940. aastal. Sellele avalikule kirjale oli alla kirjutanud Hans Kruus koos oma „kaasseltsimeeste“ Liudas Gira ja Jānis Sudrabkalnsiga.³⁴ Kiri oli mõeldud kui nõukogude Balti liiduvabariikide intelligentsi esindajate pöördumine maailma üldsuse poole ja nende selge seisukohavõtt 1940. aasta sündmuste õigustamiseks.³⁵ Kruusi seletusest NSV Liidu välisasjade rahvakomissari asetäitjale Vladimir Dekanozovile selgub, et selle kirja puhul oli tegu Moskva teadeteagentuuri TASS initsiatiiviga. Ühtlasi märgib Kruus enda kaitseks, et ta sai teksti vaid mustandvariandis lugeda ja lisaks püüdis ta õigustada oma varasemaid töid, mis kõik olevat juba 1940. aastal teada olnud Andrei Ždanovile.³⁶

Kruus on ise oma keerulist olukorda kirjeldanud Karotammele järgmiselt: „Eile kutsus mind sms Strunnikov³⁷ enda juurde ja teatas, et oleks siiski parem, kui ma stažeerimise Välisasjade Rk. „katkestaks“. Ja just seoses minu poolt omal ajal avaldatud seisukohtadega, mida nüüd „Manc. Guard.“ tsiteeritud. Ta ütles, et ta on selles asjas kõnelenud Vjatsš. Mihhailovitšiga³⁸, kes on samal arvamusel. Ta ütles küll, et see „katkestamine“ ei tähenda veel lõplikku otsust minu kandidatuuri suhtes. Viimane järgnevat hiljem. Mulle jäi mulje, et otsus on siiski enam kindel, kui sms Strunnikov seda mulle olukorda leevendavalt püüdis teatada.“ Ta lisas: „Käin veel paar päeva Välisasjade Rahvakomissariaadis, nagu sms Strunnikoviga kokku leppisin, ja lõpetan sellega nähtavasti oma „välisministri“ karjääri.“

Kruusi küsimuse sel moel päevakorrade kerkimine näitab üsna selgelt, et Kremlile oli Balti küsimus tundlik teema, millele ei soovitud rahvusvahelist tähelepanu tõmmata. Ka Kruus ise kirjutab Karotammele: „Kuid välisteenistuse alal tulevat NL-l keset nii rohkearvulist vaenlaste hulka arvestada mitmesuguste

³⁴ Leedu kirjanik Liudas Gira (1884–1946) ja läti kirjanik Jānis Sudrabklans (1894–1975) olid nagu Hans Kruuski 1940. aasta juunipöördega kaasa läinud ning teenisid ka edaspidi aktiivselt režiimi. Kõik kolm olid ka akadeemikud.

³⁵ U. Neiburgs. Nacistu okupētā Latvija Rietumu sabiedroto skatījumā (1941–1945). – Totalitārie okupācijas režīmi Latvijā 1940.–1964. gadā. Latvijas Vēsturnieku komisijas 2003. gada pētījumi. Rīga 2004, lk 281.

³⁶ Kruus Dekanozovile, aprill 1944 (mustand). – RA ERAF.9607.1.133, l 10–11p, 14–14p.

³⁷ Pjotr Strunnikov (1905–1968) oli ÜK(b)P KK kaadritevalitsuse osakonnajuhataja 1943–1948, seejärel NSV Liidu Välisministeeriumi kaadrite osakonna juhataja 1948–1952 ja ministeeriumi kolleegiumi liige.

³⁸ NSV Liidu välisasjade rahvakomissari Vjatsšeslav Mihhailovitš Molotov.

erakordsete asjaoludega. Minu isiku suhtes võiksid seoses välisteenistusega esineda vaenuliselt poolt mitmesugused provokatsioonilised väljaastumised, mis raskendaksid sellel postil minu olukorda ja, mis peasi, teeksid kahju meie üldisele asjale.“³⁹

Uues olukorras hakati Kruusile väärilist asendajat otsima. Kruus ise tõi võimalike mantlipärijatena esile Nigol Andreseni, August Semperi, Arkaadi Uibo, Arnold Kressi, Harald Habermanni, Eduard Konsa ja Nikolai Puusepa nime (enamik neist oli 1940. aastal uue võimuga kaasa läinud), pooldades ise lõpuks just Konsa kandidatuuri.⁴⁰ Eesti NSV juhtkond aga kohe uut välisasjade rahvakomissari kandidaati välja valima ei hakanud, kuna sellega ei olnud kiiret. Eesti territoorium oli veel sakslaste poolt okupeeritud ning seetõttu ei kiirustatud ka Eesti NSV Välisasjade Rahvakomissariaadi ametliku asutamisega.

Diplomaatide kiirkursused

Liiduvabariiklike välisasjade rahvakomissariaatide töölerakendamiseks oli lisaks rahvakomissarile vaja ka teisi töötajaid – uusi diplomaate. Neid tuli samuti hakata kiirkorras ette valmistama. Selleks korraldati NSV Liidu Välisasjade Rahvakomissariaadi juures tegutsenud Kõrgemas Diplomaatilises Koolis⁴¹ kuuekuulised diplomaatide töötajate kursused. Kõikidel liiduvabariikidel tuli leida lühikese aja jooksul sobivad inimesed ning juba 1944. aasta aprilli alguses kinnitaski EK(b) P KK Büroo Eesti NSV poolt kursustele kandidaatideks Harald Habermanni, Eduard Konsa, Aleksander Renningu, August Sipsaka ja Aleksander Abeni.⁴²

Moskvasse diplomaatidele kursustele saadetud viisiku väljavalimise täpsemad asjaolud ei ole teada. Kindlasti arutati erinevaid kandidatuure Karotamme lähiringis ning küllap olid asjaga kursis ka Vares ja teised Nõukogude tagalas asuvad Eesti NSV võimuladvikusse kuulujad. Kõnekas on aga fakt, et neid kandidatuure ei arutatud Eesti NSV välisasjade rahvakomissariks mõeldud Kruusiga. Viimane ei olnud sugugi rahul nimetatud kandidaatide ettevalmistuse, isikuomaduste ega arusaamisega loodava rahvakomissariaadi ülesannetest.

³⁹ Kruus Karotammele, 07.05.1944. – RA, ERAF.9607.1.133, l 4.

⁴⁰ Samas, l 7.

⁴¹ 1934. aastal NSV Liidu Välisasjade Rahvakomissariaadi juurde asutatud diplomaatide ja konsulaartöötajate ettevalmistamise instituut, mis 1939. aastal reorganiseeriti Kõrgemaks Diplomaatiliseks Kooliks.

⁴² EK(b)P KK Büroo protokoll nr 57, 7.4.1944. – RA ERAF.1.4.109, l 59.

Ta ei hoidnud oma arvamust vaka all ja kirjutab 1944. aasta aprilli lõpus avameelselt Karotammele: „Norutunne tekkis mul muidugi väga suur esimeste kaadritekandidaatide suhtes.“ Kruusi üllatasid ebameeldivalt Sipsakas ja Renning, kuna ta ei suhtunud nendesse hästi ning talle ei meeldinud nii mõnegi tulevase kursuselase mittetõsine hoiak eelseisvate tööülesannete suhtes („eks sms Molotov näita töö ja ülesanded kätte!“). Kruus nägi ise olukorda järgmiselt: „Muidugi, on meil täita need ülesanded, mida näitab sms Molotov, kuid meie peame püüdma olla ülimal määral kirjaoskajad⁴³ nende ülesannete täitmisel. Kui meie seda ei ole, siis pole meid üldse vaja; teeksime ainult rumalusi ja oleksime just nende ülesannete lahendamisel koguni kahjulikud. Esimene nõudmine meie kaadrite suhtes uues rahvakomissariaadis on: nad peavad olema suutelised põhjendama meie eesolevas diplomaatilises võitluses vajalikkudena ettenähtavaid teese ja seisukohti. Peale selle peavad nad vastama veel paljudele õige peenekoeliste nõuetele.“⁴⁴ Kruus jättis targu avamata, mis need „peenekoelised nõuded“ võiksid olla. Ta ise suhtus eelseisvasse diplomaatilisse tegevusse väga tõsiselt ja oli tollal ilmselt üsna kindel, et liiduvabariigid hakkavadki sisuliselt osalema välispoliitilises suhtluses.

Oma eeldatavast „meeskonnast“ hindas Kruus enim Habermani, kes oli temaga koos 1940. aastal uue võimu teenistusse läinud. Kuid „diplomaati“ Habermanist siiski ei saanud. Ta oli kõnealusest viisikust tõenäoliselt ainus, kes diplomaatilistele kursustele ei läinudki.⁴⁵ Küllap leiti Eesti NSV juhtkonnas, et Habermani on mõistlik rakendada teises valdkonnas – Tartu Riikliku Ülikooli nõukogulikul ümberkujundamisel. See valdkond sobis talle endale ka kindlasti paremini – 1944. aasta sügisel saigi temast ülikooli õppeprorektor ning üldbioloogia ja darvinismi kateedri juhataja.

Diplomaatilised kursused alustasid tegevust Moskvast 1944. aasta mais ning kestsid kuni novembrini.⁴⁶ Õppetöö toimus kindla programmi alusel (programmi kogumaht oli 930 tundi), kus enim panustati võõrkeelte õppimisele (346 tundi), aga ka rahvusvaheliste suhete ja õiguse, NSV Liidu ajaloo ning maailma majandusliku ja poliitilise geograafia jm distsipliinide tundmaõppimisele. Õppetöö vormiks olid nii loengud (388 tundi) kui ka praktikumid (542 tundi).⁴⁷

⁴³ Kruusi allakriipsutus.

⁴⁴ Kruus Karotammele, 25.04.1944. – RA ERAF.9607.1.133, 11–4.

⁴⁵ Selle tõestuseks on nii tema enda kirjutatud elulookirjeldused kui ka kaadriarvestuse dokumendid, kus ei ole kursustel osalemist märgitud.

⁴⁶ Diplomaatiliste töötajate kuuekuuliste kursuste toimumisaeg selgub isikuankeetide andmetest.

⁴⁷ RA ERAF. 9607.1.129, 19.

Kursustel toimunud saab üsna hea ülevaate Aleksander Abeni kirjust Nikolai Karotammele 1944. aasta juunis: „Õppetöö jätkub täie hooga. Õppepäev on 7-tunniline, loenguid on keskmiselt päevas 4 tundi, kuna 3 tundi on võõrkeele õppimiseks. Söögiajad ja oma majanduslike asjade korraldamise aeg juurde arvata, siis jääb päevast väga vähe üle iseseisva õppimise jätkamiseks kodus, mis on aga ometi väga tarvilik. Sest ainult loengute kuulamisest on vähe, vaid tuleb kuulnud materjal läbi töötada ja vastavat kirjapandut lugeda. Õpperaamatuid suurema osa ainetes kohta ei ole. On lubatud anda stenogramme, kuid ka neid pole praegu, sest need olla praegu kõrgema parteikooli õpilaste käes (näit. Välisriikide riigiõiguste loengute stenogramm jm.). Kõrgema parteikooli kursus pidavat lõppema 1–2 kuu pärast, siis saame kasutada sealolevaid stenogramme. Ka NSVL riigiõiguse kohta seni ilmunud raamatuid otseselt ei soovitata. Samuti ei soovitata otseseks materjaliks teistegi distsipliinide alal ilmunud raamatuid.“⁴⁸

Abeni kirjust selgub veel, et nad elasid koos Renninguga „Metropolis“ ühiskorteris, mis neid ei rahuldanud. Tegelikult olid neile ette nähtud hotellitoad, kuid sinna olid paigutatud Ukraina akadeemikute perekonnad. Täpsemat teavet saab Abeni kirjust ka võõrkeelte õppimise kohta. Selgub, et Renning pandi õppima prantsuse keelt ning Konsa ja Aben ise inglise keelt.

Uute inimeste leidmine diplomaatilisele tööle ei olnud murekohaks mitte üksnes loodavate liiduvabariiklike välisasjade rahvakomissariaatide kontekstis. 1944. aastal aduti Kremli juba üsna selgelt, et Saksamaa sõjaline purustamine on vaid aja küsimus. Stalin oli veendunud, et sõjajärgses maailmas on NSV Liit ja rahvusvaheline suhtlus hoopis kesksel kohal ja aktiivsem kui Teise maailmasõja eelsetel aastatel. Selleks tuli valmis olla ning rohkem diplomaate koolitada.

Üks tuntumaid NSV Liidu kaadridiplomaate Anatoli Dobrõnin on meenutanud, et temagi karjäär diplomaadina sai alguse 1944. aastal, mil kompartei saatis ta õppima Kõrgemasse Diplomaatilisse Kooli. Uute diplomaatide ettevalmistamise küsimuse tõstatas Stalin ühel poliitbüroo istungil ning andis ka konkreetseid suuniseid kandidaatide valimiseks. Nimelt soovitas ta sobilikke kandidaate otsida mitte üksnes humanitaarsete taustaga inimeste, vaid ka sõjatööstusettevõtetes töötavate inseneride hulgast. Dobrõnin oli lõpetanud Moskva lennuväe instituudi ja töötas tehases konstrueerimisinsenerina. Partei suunamine diplomaatide kooli tuli talle üllatusena. 1944. aastal saadeti diplomaadiks õppima üle poole saja noore, enamik neist olidki inseneri haridusega

⁴⁸ Abeni kiri Karotammele, 04.06.1944. – RA ERAF.9607.1.129, 18, 10.

inimesed.⁴⁹ Kuid kindlasti mitte kõik. Tähelepanuväärne on seejuures tõsiasi, et selle 1944. aasta „stalinliku kutsega“ saadeti Kõrgemasse Diplomaatilisse Kooli ka Jüri Jegorov, kes aga lõpetamise järel ei valinud endale diplomaadikarjääri, vaid tuli 1947. aastal Tartu Riikliku Ülikooli õigusteaduskonda õppejõuks.⁵⁰

Jalta konverents: lõpplahendus liiduvabariikide küsimusele

Vastukajad liiduvabariikide „iseseisvuse“ suurendamisele olid nii riigi sees kui ka mujal maailmas eripalgelised. Kuigi NSV Liidu diplomaatiline suhtlus liitlastega oli tollal aktiivne, ei informeerinud Moskva mõistagi ei konstitutsiooni-parandustest ega nendega taotletavatest eesmärkidest eelnevalt ei Londonit ega Washingtoni. Lääne ajakirjanduses ning poliitilistes ja diplomaatilistes ringkondades hakati elavalt arutama Moskva otsuste tagamaade ja kaugemate eesmärkide üle.

Moskvast tulnud uudised tegid liitlasi murelikuks ning eeldati, et NSV Liidu üheks sihiks on kehtestada kontroll tulevaste rahuläbirääkimiste üle ja rahu- lepingu sõlmimisel.⁵¹ USA Riigidepartemangu Ida-Euroopa osakonna ülema Charles E. Bohleni koostatud pikem 1944. aasta 3. veebruari memorandum (mille üks adressaat oli riigisekretär Cordell Hull) tõi esile, et Moskva tahab liiduvabariikide autonoomia suurendamist ära kasutada Balti riikide inkorporeerimise põhjendamisel ja Poola küsimuses ning soovib sellega saavutada suuremat otsustusõigust rahvusvahelistel läbirääkimistel. Samas rõhutas Bohlen, et tegelikult näitab ikkagi alles aeg, mida sovetid selle sammuga taotlevad.⁵²

Nii oligi, sest NSV Liit avas oma kaardid alles rohkem kui poole aasta pärast – 1944. aasta augustis ja septembris (21.08–29.09) NSV Liidu, Inglismaa

ja Ameerika Ühendriikide esinejate konverentsil Dumbarton Oaksis.⁵³ Selgus, et Moskva oli 1944. aasta alguse „konstitutsiooniliste parandustega“ silmas pidanud kaugemaid sihte – suruda kõik liiduvabariigid loodavasse rahvusvahelisse julgeolekuorganisatsiooni (sai hiljem nimeks Ühinenud Rahvaste Organisatsioon – ÜRO), et sel moel selles sõjajärgse maailma keskses rahvusvahelises organisatsioonis juhtohjad haarata. Vähemal määral võib siin arvestada ka Moskva soovi kallutada enda kasuks rahvusvaheliselt päevakorral olevad Poola ja Balti küsimused.⁵⁴ Esmatähtis oli siiski ÜRO küsimus.

Nõukogude delegatsioonil tuli konverentsil kinni pidada ÜK(b)P KK Poliitbüroos 10. augustil 1944 kinnitatud direktiivist. Direktiivi punkt 9 nägi ette julgeolekuorganisatsiooni liikmesuse arutamisel teatada, et „loomulikult“ peavad loodava julgeolekuorganisatsiooni asutajaliikmed olema kõik kuusteist nõukogude liiduvabariiki. Samas lisati, et läbirääkimiste selles staadiumis ei ole vaja nõuda selle küsimuse lõplikku otsustamist.⁵⁵ 28. augusti koosolekul teataski Nõukogude delegatsiooni juht Andrei Gromõko, et NSV Liidu seisukohast on loomulik, et uue rahvusvahelise julgeolekuorganisatsiooni peassamblee liikmeteks saavad ka kuusteist nõukogude liiduvabariiki.⁵⁶

Kuna Moskva ei olnud liiduvabariikide liikmesuse küsimust konverentsi ettevalmistamise käigus tõstatanud, tuli see „brittidele ja eriti ameeriklastele üllatuse ja lausa šokina“.⁵⁷ USA president Franklin Roosevelt nimetas seda jaburaks ideeks ning ütles Edward Stettiniusele, et sama hästi võiks nõuda osariikide (tollal 48) võtmist julgeolekuorganisatsiooni. Kuna Roosevelt kartis selle teema mõju avalikule arvamusel, siis lükkas ta selle tagaplaanile (USA delegatsioon nimetas seda x-teemaks).⁵⁸ Roosevelt saatis Stalinile kirja, kus teatas, et on „mures teie delegatsiooni teate pärast Dumbarton Oaksis, et NSVL-i

⁴⁹ А. Добрынин. Сугубо доверительно. Посол в Вашингтоне при шести президентах США (1962–1986 гг.). Moskva 1996, lk. 9–13.

⁵⁰ P. Järvelaid. Dotsent J. Jegorov – 80. – Juridica 2002/4, lk 275–276; M. Luts-Sootak. Diplomaadist õppejõuks: Jüri Jegorov ja rahvusvahelised suhted. Ettekanne konverentsil „A. Piibu päev. 100 aastat Eesti vastuvõtmisest Rahvasteliitu“. Tartu, 1. oktoober 2021 (https://www.youtube.com/watch?v=_hM03b5cyCI) (09.04.2022).

⁵¹ Vt nt esimest ameeriklaste reaktsiooni ÜK(b)P KK pleenumile J. MacCormac. Soviet „Autonomy“ Troubles Allies: Plan to Increase Power of Republics Held Aimed at Peace-Table Control. – New York Times 30.01.1944.

⁵² FRUS. 1944. Volume IV: Europe. Washington 1966, lk 812–813. Siinsesse artiklisse ei mahu tollaste diplomaatiliste detailide põhjalikum analüüs. Vt selle kohta lähemalt K. Piirimäe. „Sama hästi kui venelaste maa“ (viide 10), lk 236–245.

⁵³ Konverentsi kokkukutsumine lepidi kokku 1943. aasta novembri alguses Moskvast, et eelnevalt, juba enne „suure kolmiku“ kohtumist, arutada rahvusvahelise julgeolekuorganisatsiooni loomisega seotud küsimusi.

⁵⁴ Vt lähemalt K. Piirimäe. „Autonoomiaseadused“ 1944 (viide 10), lk 13–46. Balti küsimuse kohta liitlastevahelistes suhetes Teise maailmasõja ajal vt lähemalt K. Piirimäe. Balti riikide küsimus (viide 10); E. Medijainen. Balti riikide de iure järjepidevus (viide 10).

⁵⁵ З. Водопьянова, Ю. Стрижов. Советский Союз и ООН: Директивы Политбюро ЦК ВКП (б) советской делегации на конференции в Думбартон-Оксе. – Исторический архив 1995/4, lk 74–82.

⁵⁶ Конференция представителей СССР, США и Великобритании в Думбардоне-Оксе (21 августа – 28 сентября 1944 г.). Сборник документов. Moskva 1978, lk 17.

⁵⁷ K. Piirimäe. „Sama hästi kui venelaste maa“ (viide 10), lk 245.

⁵⁸ D. Reynolds, V. Petšatnov (viide 1), lk 275–276.

valitsus võib tahta sovetivabariigi eraldi liikmestaatust uues rahvusvahelises organisatsioonis“. Stalin vastas, et peab seda küsimust erakordselt tähtsaks ja loodab selle küsimuse poliitilist tähtsust hiljem presidendile selgitada.⁵⁹

Stalin oli oma eesmärgi saavutanud ja liitlasi üllatanud. Dumbarton Oaksis liiduvabariikide küsimust rohkem ei arutatud, kuid üksmeelele ei jõutud teisteski liikmesuse küsimuse aspektides. Laiali mindi tõdemusega, et „organisatsiooni liikmeteks võivad olla kõik rahuarmastavad riigid“.⁶⁰

Samuti jäi lahtiseks hääletamise küsimus. Mõlema teema juurde tuldi tagasi järgmise aasta alguses toimunud Jalta tippkohtumisel, kus jõuti kõiki pooli rahuldava kompromissini.⁶¹ Stalin nõustus ameeriklaste hääletusmehhanismiga, mis andis suurriikidele vetoõiguse julgeolekunõukogu otsuste jõustamise küsimuses. Moskva mängis selle välja kui olulise vastutuleku liitlastele ning tõstis kohe lauale liiduvabariikide liikmesuse küsimuse. Tõsi, nüüd juba uues formuleeringus, soovides liikmestaatust „kolmele või vähemalt kahele liiduvabariigile“. Täpsemalt soovis Moskva ÜRO asutajariikide hulgas näha Valgevenet, Ukrainat ja Leedut.⁶² Ametlikku publikatsiooni ei ole lisatud Molotovi kommentaari selle kohta, et selle ettepaneku tegemisel oli Moskvale eeskujuks Briti dominioonide kaasamine.⁶³ Rooseveltile ja Churchillile oli selline Moskva „järeleandlikkus“ meeltnööda ja nad nõustusid Ukraina ja Valgevene võtmisega ÜRO asutajariikideks.

Leedu nimekirja lisamise ja sealt kõrvalejäämise põhjused ei ole täpselt teada. Moskva kaasas Leedu oma ettepanekusse ilmselt eesmärgiga anda vähemalt kaudne rahvusvaheline tunnustus kõigi Balti riikide annekteerimisele. Kuna aga Ameerika Ühendriigid ja Suurbritannia ei tunnustanud ametlikult Eesti, Läti ja Leedu annekteerimist, siis pidid nad olema vastu Leedu saamisele ÜRO liikmesriigiks NSV Liidu liiduvabariigina.

Stalin oli aga oma eesmärgid täitnud – suurriikide vetoõigus julgeolekunõukogus tagas Moskvale piisava kontrolli uues rahvusvahelises organisatsioonis ning kirsiks tordil oli Ukraina ja Valgevene saamine ÜRO liikmeks. Selle taga ei olnud aga enam sisulist vajadust, vaid pigem nn mängu ilu ehk liitlaste diplomaatiline ülemängimine.

⁵⁹ Stalin Rooseveltile 6. septembril 1944. – Samas.

⁶⁰ Конференция представителей (viide 56), lk 230.

⁶¹ Vt lähemalt K. Piirimäe. „Sama hästi kui venelaste maa“ (viide 10), lk 255–257.

⁶² Valitsusjuhtide istungi üleskirjutus 7. veebruarist 1945. – Крымская конференция руководителей трех союзных держав – СССР, США и Великобритании (4–11 февраля 1945 г.). Moskva 1979, lk 120–121.

⁶³ П. Кремнев. Распад СССР: международно-правовые проблемы. Moskva 2005, lk 120.

Ei ole kahtlust, et pärast neid kokkuleppeid ei olnud Moskvale enam mingit kavatsust delegerida liiduvabariiklikele välisasjade rahvakomissariaatidele sisulist välissuhtlust. Seda isegi ÜRO-sse vastu võetud Ukraina NSV ja Valgevene NSV puhul. Kuna aga sõda ei olnud veel lõppenud (küllap oli oma osa ka muudel kaalutlustel), siis loomulikult ei pühendanud Moskva liiduvabariike oma tegelikesse plaanidesse. Seepärast käis 1944. aasta veebruaris alanud liiduvabariikide „iseseisvuse“ suurendamine õndsas usus edasi. Kõnekal moel tuli see esile ka Eesti NSV Välisasjade Rahvakomissariaadi asutamise käigus.

Eesti NSV Välisasjade Rahvakomissariaadi asutamine: ootused ja tegelikkus

Liiduvabariikide küsimus leidis NSV Liidu ja lääneriikide vahel lõpliku lahenduse just samal ajal, kui Punaarmee taasokupeeris Eesti Vabariigi, millele järgnes nõukoguliku võimuaparaadi ülesehitamine. See tähendas nüüd omakorda Eesti NSV konstitutsiooni „parandamist“ ning ka välisasjade rahvakomissariaadi tegeliku asutamise algatamist ja rahvakomissari ametisse nimetamist. Koosõlas 1944. aasta veebruaris NSV Liidu Ülemnõukogus vastu võetud seadusega, mis laiendas liiduvabariikide õigusi välissuhtluse korraldamisel ja rahvuslike väekoondiste moodustamisel, võttiski Eesti NSV Ülemnõukogu 17. septembril Võrus vastu seadused, millega moodustati vastavad rahvakomissariaadid ning Eesti NSV konstitutsiooni tehti asjakohased parandused.⁶⁴

Eesti NSV konstitutsiooni täiendatud 13. paragrahv sõnastas liiduvabariigi volitused välissuhtluses järgmiselt: „Eesti Nõukogude Sotsialistlik Vabariik omab õigust astuda vahetutesse suhetesse välisriikidega, sõlmida nendega kokkuleppeid ja vahetada nendega vastastikku diplomaatilisi ja konsulaaresindajaid“ (§ 13-b). Konstitutsiooni 19. paragrahvi täiendati lisaõigusega: „ENSV esinduste määramine rahvusvahelistes suhetes“ (§ 19, p. „ö“). Samuti täiendati Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi võimkonda, kes „nimetab ja kutsub ära ENSV diplomaatilisi esindajaid välisriikides“ (§ 31, p. „a“) ja „võtab vastu tema juures akrediteeritud diplomaatiliste esindajate voli- ja ärakuulamiskirju“ (§ 31, p. „i“). Laiendati ka Eesti NSV Rahvakomissaride Nõukogu pädevust, kuna tema ülesandeks tehti Eesti NSV välissuhtluse juhtimine, lähtudes NSV Liidu poolt kehtestatud korrast liiduvabariikide vastastikuste suhete kohta välisriikidega (§ 43, p. „h“). Lõpetuseks

⁶⁴ Eesti NSV Teataja 1944/2, art. 8 ja 9.

täiendati ka konstitutsiooni 45. ja 48. paragrahvi, kus fikseeriti välisasjade rahvakomissari kuulumine Eesti NSV Rahvakomissaride Nõukogu koosseisu ja välisasjade rahvakomissariaadi lisamine Eesti NSV rahvakomissariaatide loetellu.

1944. aasta sügiseks ei olnud enam mingit takistust Hans Kruusi määramisele Eesti NSV välisasjade rahvakomissariks. Võrreldes aasta algusega tundis Moskva end 1944. aasta hilissuvel välispoliitiliselt hoopis kindlamini ja oli veendunud, et Balti küsimust liitlased laiemal avalikkuse ees (lääne ajakirjanduses) päevakorda ei võta.

Hans Kruus kinnitati ametisse Eestimaa Kommunistliku (bolševike) Partei Keskkomitee Büroo 20. oktoobri 1944. aasta otsusega.⁶⁵ Septembris oli Kruusi kandidatuur saanud heakskiidu ka ÜK(b)P KK Poliitbüroos. Ta jäi seda ametikohta täitma kuni 1950. aasta märtsini, mil sattus põlu alla ning tembeldati „kodanlikuks natsionalistiks“.⁶⁶ Kruusiga koos leidsid Eesti NSV Välisasjade Rahvakomissariaadis rakenduse 1944. aasta kevadel diplomaatilistele kursustele saadetutest Renning, Aben ja Konsa.⁶⁷ Sipsakas suunati 1945. aastal Tallinna Polütehnilise Instituudi marksismi-leninismi aluste kateedri juhatajaks.⁶⁸

Kruus suhtus uude ametisse väga tõsiselt ja oli 1944. aasta sügisel veendunud, et ongi lõpuks saanud välisministriks selle ametikoha sisulises mõttes. Ta sõitis kohe tutvumisreisile Moskvasse NSV Liidu Välisasjade Rahvakomissariaati ning tegeles agaralt uue asutuse töölerakendamisega. 1944. aasta lõpus Eesti NSV juhtidele Nikolai Karotammele ja Arnold Veimerile saadetud kiri on täis naiivset lootust, et temale alluv rahvakomissariaat hakkabki tegelema ka välispoliitiliste küsimuste ja välisriikide esindajate vastuvõtmisega.⁶⁹ Kruus annab liiduvabariigi ladvikule teada järgmist: „Välisasjade Rahvakomissariaadil on tarvis ruume ka eriesinduslikeks otstarveteks. Juba tulevase aasta eelarve projektis on ettenähtud kaks suuremat seltskondlikku vastuvõttu 150–200 inimesele, kumbki vastava krediidiga. Arvestada tuleb ka võimalikke diplomaatilise tseremoniaaliga seotud

⁶⁵ T. Tannberg (koost.). EKP KK Büroo regestid. I. 1940–1954. Tartu 2006, lk 69–70.

⁶⁶ Vt lähemalt J. Kivimäe. Rektor Hans Kruus. Tallinn 2017, lk 148–164.

⁶⁷ T. Tannberg. Miks Hans Kruusist ei saanud ... (viide 9).

⁶⁸ Hiljem sai Sipsakas tuntuks aktiivse intrigeerijana Karotamme vastu. Tema „vägitegudest“ on põhjalikumalt kirjutanud Kaljo-Olev Veskimägi ja Olaf Kuuli. Vt K.-O. Veskimägi. Kuidas valitseti Eesti NSV-d: Eestimaa Kommunistliku Partei Keskkomitee büroo 162 etteastumist 1944–1956 vahemängude ja sissejuhatusega. Tallinn 2005, lk 116, 217–225, 263–267; O. Kuuli. Kaks kljauznikku EK(b)P sisevõitluses (aastad 1949–1952). – Tuna 2005/2, lk 151–155.

⁶⁹ Vt T. Tannberg. „Kui Tallinna hakkab saabuma ...“ (viide 9).

toiminguid. Selleks tuleks säilitada, korda seada ja vajaliku lisainventariga ning serviisiga varustada Kadrioru loss.“ Mõistagi olid tal erisoovid iseendaga seoses. Eriti tegi talle muret korteri küsimus. Seda puudutav osa Kruusi kirjast väärrib samuti pikemat tsiteerimist: „Mulle on RKN-i Asjadevalitsuse poolt ettenähtud korter Pärnu maanteel nr. 28, mida praegu remonditakse. See korter, mis mulle Hans Kruusile võib olla küllaldane, ei rahulda aga kaugeltki Välisasjade Rahvakomissari korterile esitatavaid nõudeid. Veel enne, kui Tallinna hakkab saabuma mitmesuguseid alaliselt siin resideerivaid diplomaate, tuleb siia külalisi Moskvast (nende hulgas ka välismaiseid) ja teistest liiduvabariikidest, keda on vaja esinduslikult just rahvakomissari korteris vastu võtta. Selleks on ette nähtud krediidid ka tulevase aasta eelarves ja antud ka esialgsed sellekohased juhised. On vaja, et RKN Asjadevalitsus juba nüüd kohe samme astuks sellise Välisasjade Rahvakomissari vajaliku korteri soetamiseks ja sisustamiseks. Kui ma korteri Pärnu maanteel selle valmimise järgi (mis muide toimub küll õige aeglases tempos) vastu võtan, siis ainult sel eeldusel, et suurema ja esinduslikuma korteri küsimuse lahendamine sellega seisma ei jääks.“

Ilmselt juba mõne kuu möödudes sai Kruusile ja Eesti NSV võimuladvikule üldiselt selgeks, et mingisugust iseseisvat suhtlust muu maailmaga liiduvabariigi rahvakomissariaat teostama ei hakka. Seepeale kadus Kruusi sisuline huvi rahvakomissariaadi tegevuse vastu. 1945. aasta aruandes (mille esitas rahvakomissari ajutine asetäitja Feliks Roose) on pikalt juttu kaadripuudusest jms teisejärgulistest küsimustest. Rahvakomissariaadi tegevuse võtab hästi kokku tõdemus: „1945. a. möödus ENSV VaRK peamiselt kaadrite komplekteerimise, nende ettevalmistamise, töö organiseerimise ja majanduse soetamise tähe all. Operatiivset poliitilist tööd on selle aja kestel olnud võrdlemisi vähe.“⁷⁰

1948. aasta lõpus Karotammele saadetud kokkuvõtlik aruanne ministriumide (1946. aastal muudeti rahvakomissariaadid ministriumideks) tegevusest aastatel 1944–1948 fikseerib napolisõnaliselt tegeliku olukorra: sisuline välispoliitiline suhtlemine toimus liiduvabariigil Moskva vahendusel ning Eesti NSV Välisministriumide ülesandeks oli vaid informatsiooni kogumine ja süstematiseerimine ning tegelemine balti pagulastega.⁷¹ Kuna NSV Liidu sihiks oli sõja ajal eri põhjustel sovetiriigi territooriumilt võõrsile sattunud inimeste tagasitoomine ehk repatrieerimine, siis rakendati tollane Eesti NSV Välisministrium (niisamuti

⁷⁰ Roose aruanne Karotammele, 05.03.1946. – RA ERAF.1.47a.7, l 1.

⁷¹ T. Tannberg. „Kui Tallinna hakkab saabuma ...“ (viide 9).

Läti ja Leedu NSV välisministeeriumid) informatsiooni kogumisele eelkõige pagulaste tegevuse kohta Rootsis.⁷²

1944. aastal kõneks olnud liiduvabariigi välispoliitilisest „iseseisvusest“ polnud enam juttugi ning välisministeeriumist oli saanud kasutu ripats Eesti NSV valitsuse koosseisus. Välisministeeriumi sisulisem tegevus oli seotud pagulastega. Kuid seegi ülesanne oli välisministeeriumi vastustusalasasse antud pigem seetõttu, et asutuse töötajaid mingilgi moel eesmärgistatult kasutada. Pagulaste problemaatika oli põhiosas hoopis teise asutuse, Eesti NSV Ministrite Nõukogu juures asuva repatrieerimise osakonna pärusmaa. 1947. aastal võeti Moskvast vastu instruksioon, mis fikseeris ühemõtteliselt, et liiduvabariikide välissuhtlus toimub üksnes NSV Liidu Välisministeeriumi kaudu. Sama aasta suvel saatis NSV Liidu välisministri asetäitja Võšinski liiduvabariikide välisministritele direktiivse kirja korraldusega tõmmata kokku koosseise. Selle kirja alguses tõdeti, et seni ei ole liiduvabariikidel „diplomaatilisi suhteid“ olnud ega ole neid ka mingil moel ette näha aastatel 1947–1948. Võšinski hinnangul tegelesid liiduvabariiklike välisministeeriumide töötajad peaasjalikult võõrkeelte õppimise, TASS-i atlase ja välismaise ajakirjanduse materjalide läbitöötamise ning jooksvate teatiste koostamisega. Nii leiti Moskvast, et liiduvabariiklike välisministeeriumide koosseisud⁷³ tuleb kokku tõmmata ning piisab, kui alles jääb viis kuni seitse koosseisulist töötajat.⁷⁴

Seega Eesti NSV (ja enamiku teiste liiduvabariikide) Välisministeerium sisuliselt tööle ei hakanud ning sellest kujunes omamoodi kvaasi-ministeerium, mille koosseisu 1950. aastal oluliselt kärbiti. Liiduvabariikides jäi nominaalne välisministri ametikoht alles, kuid seda täitis nüüd juba kohakaasluse alusel ministrite nõukogu esimees või tema asetäitja.

Lõpetuseks

Siinne käsitlus tugineb eelkõige ajaloolase vaatepunktile ja jätab suuresti kõrvale rahvusvahelise õiguse raamistiku. Sel puhul piirdugem vaid tõdemusega, et NSV Liit tegi 1944. aastal konstitutsioonilise katse parandada liiduvabariikide staatust ja muuta nad formaalselt rahvusvahelise õiguse subjektideks kui „suveräänsed riigid“. Läänemaailm seda vormilist muudatust ei aktsepteerinud. Erinevalt teistest nõukogude liiduvabariikidest jäi Balti riikide puhul lahtiseks veel küsimus nende rahvusvahelise õiguse vastasest okupeerimisest ja anneksioonist 1940. aastal. Moskva katse muuta 1944. aastal konstitutsiooniliselt liiduvabariikide staatust jooksis liiva, kuna enamik lääneriike ei loobunud seisukohast, et Balti riigid okupeeriti ja annekteeriti õigusvastaselt. Seega ei suudetud Eesti Vabariigi staatust nende „konstitutsiooniparandustega“ muuta ja Eesti Vabariik jäi õigusvastaselt annekteerituks.⁷⁵

⁷² Vt lähemalt I. Jürjo. Pagulus ja Nõukogude Eesti: Vaateid KGB, EKP ja VEKSA arhiividokumentide põhjal. Tallinn 2014, lk 15–30.

⁷³ Eesti NSV Välisministeeriumis oli 1945. aasta lõpuks pisut üle 30 töötaja.

⁷⁴ Н. Кабанов. Тайны латвийской дипломатии. Внешнеполитические аспекты периода 1940–91 гг. Рига 2015, lk 143–144.

⁷⁵ Vt lähemalt H.-J. Uibopuu. Die Völkerrechtssubjektivität der Unionsrepubliken der UdSSR. Wien 1975; W. J. H. Hough III. The Annexation of the Baltic States and its Effect on the Developments of Law Prohibiting Forcible Seizure of Territory. – Journal of International and Comparative Law 6/1985/2, lk 302–533; K. Marek. Identity and Continuity of States in Public International Law. Geneva 1954; L. Mälksoo. Nõukogude anneksioon ja riigi järjepidevus: Eesti, Läti ja Leedu staatus rahvusvahelises õiguses 1940. a. – 1991. a. ja pärast 1991. a: uurimus pingest normatiivsuse ja võimu vahel rahvusvahelises õiguses. Tartu 2005.

Riigikohtunike ametisse nimetamise reeglid ja praktika 1919–1940

HANNES VALLIKIVI

Kokkuvõte. Artiklis käsitletakse Riigikohtu moodustamise aluseks olnud õigusaktide kujunemist ja nende rakendamist riigikohtunike ametisse nimetamisel. Aastatel 1919–1933 nimetas Eesti kõrgeima kohtu esimehe ja liikmed ametisse seadusandja (alguses Asutav Kogu, hiljem Riigikogu). Riigikogule esitas kandidaadid enamasti Riigikohtu üldkogu – alguses üks või kaks, hiljem Riigikogu nõudmisel vähemalt kaks kandidaati kohale. Alates 1934. aastast nimetas riigikohtunikud ametisse riigipea, kes oli seotud Riigikohtu üldkogu esitatud kahe, uue kohtute-seadustiku jõustumise järel 1938. aastal kolme kandidaadiga. Nimetamise korrast peeti üldiselt kinni ja riigikohtunike ametisse nimetamine ei olnud märkimisväärselt politiseeritud. Esimesel tosinal aastal otsis Riigikohus uusi liikmeid sihtotsinguga ja oli raskustes sobivate soovijate leidmisega. 1930. aastate keskpaigast alates korraldati avalikud konkursid, mis muutusid aasta-aastalt üha osavõtjaterohkemaks.

Märksõnad: Eesti õiguse ajalugu, põhiseadus, kohtute sõltumatus, kohtunike ametisse nimetamine, Riigikohus

Õigusriigi üks peamisi eeldusi on erapooletu õigusemõistmine, mida toimetab sõltumatu kohtuvõim. Euroopa Nõukogu ja Euroopa Inimõiguste Kohus, viimastel aastatel ka Euroopa Kohus on sõnastanud mitu kohtute välise sõltumatuse kriteeriumit. Need on muu hulgas kohtunike ametisse nimetamise selgete reeglite olemasolu ja nende reeglite järgimine, kandidaatide valimine objektiivsete kriteeriumite alusel kohtuvõimu enese või muu apoliitilise organi poolt (tänapäeval on selleks sageli kohtute haldusnõukogu), esitatud kandidaatide siduvus ametisse nimetajale, kohtunike ametisse nimetamine tähtajatult või kindla pensionieani ning kohtunike ametist tagandamatus.¹

¹ Vt nt Veneetsia komisjoni arvamus nr 403/2006. Arvutivõrgus: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)028.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx) (29.11.2022); Euroopa Nõukogu Ministrite

Eriti oluline on riigi kõrgemate kohtute sõltumatus ja erapooletus, sest nemad langetavad lõplikke kohtuotsuseid, tõlgendavad põhiseadust ja sageli osalevad ülejäänud kohtunikonna kujundamises. Samas on kõrgemate kohtute kohtunike nimetamisel poliitilise mõju välistamine keerulisem või isegi võimatu. Kohtunik-kond ei tohi olla kinnine kast, mistõttu kohtuvõim ei saa end ainult ise kujundada. Kohtuvõimu legitimeerib ka teiste võimuharude tasakaalustatud osalemine kohtute komplekteerimises.

Tänapäeva Eesti Vabariigis nimetab riigikohtunikud ametisse Riigikogu. Riigikohtu esimehe kandidaadi esitab Riigikogule Vabariigi President ja kohtu liikmete kandidaadid esitab Riigikohtu esimees (PS § 150). Igale vabale riigikohtuniku kohale esitatakse üks kandidaat. Seadus täpsustab, et enne riigikohtuniku kandidaadi esitamist kuulab Riigikohtu esimees ära Riigikohtu üldkogu ja kohtute haldamise nõukoja arvamused, kuid ta ei ole nende arvamustega seotud.² Seega on kehtivas õiguskorras Riigikohtu koosseisu kujundamisel määrav roll Riigikohtu esimehel.

Kohtute politiseerimine ja ebaseaduslik mõjutamine on Euroopa Liidus aktuaalne teema eelkõige seoses Poola ja Ungari valitsuse väidetava sekkumisega kohtunike nimetamisse ja kohtunikke puudutavatesse distsiplinaarmenetlustesse. Sel taustal on põhjust uurida Eesti ajaloolist kogemust Riigikohtu koosseisu kujundamisel. Liiasi on kõlanud väiteid, et vähemalt Eesti valitsemise autoritaarsel perioodil sekkus täitevvõim kohtute komplekteerimisse lubamatult.³

Komitee soovitus Rec(2010)12. Arvutivõrgus: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805afb78 (29.11.2022). Ülevaated kohtupraktikast: R. Manko. Council of Europe standards on judicial independence. – PE 690.623 (mai 2021). Arvutivõrgus: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690623/EPRS_BRI\(2021\)690623_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690623/EPRS_BRI(2021)690623_EN.pdf) (29.11.2022); R. Manko. European Court of Justice case law on judicial independence. – PE 696.173 (juuli 2021). Arvutivõrgus: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/696173/EPRS_BRI\(2021\)696173_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/696173/EPRS_BRI(2021)696173_EN.pdf) (29.11.2022).

² Kohtute seaduse § 55 lg 4. – P. Pikamäe (toim.). Kohtute seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2018, lk 274.

³ Vihjeid sellele, et aastatel 1934–1940 kohtunikke ametisse nimetanud Konstantin Päts mõjutas kohtunikukandidaatide ülesseadmist ja läks nimetamisel mööda kehtivast korrast, on teinud toonane kohtuminister ja prokurör Johan Müller. Vt V. Kures. Seitsme lukuga suletud raamat. I köide: Voldemar Kurese päevaraamat ja kirjad aastatest 1918–1950. Tartu 2006, lk 358–359; I. Raamot. Mälestused. Tallinn 2013, lk 406. Ajaloolane Toomas Anepaio on allikale viitamata väitnud, et Konstantin Päts kirjutas nii mõnigi kord otseselt ette, keda tuleb talle soovitada. T. Anepaio. Eesti Vabariigi Riigikohus. – T. Anepaio (koost.). Riigikohus: Otsuste valikkogumik 1920–1940. Tartu 1999, lk 11.

Artiklis uuritakse, milline oli riigikohtunike ametisse nimetamise kord alates Riigikohtu moodustamisest 1919. aastal kuni Eesti annekteerimiseni 1940. aastal toona kehtinud põhiseaduste ja seaduste alusel, kuidas kujunesid vastavad õigusnormid ja kas norme praktikas järgiti. Artikli koostamisel toetuti peamiselt Riigi Teatajas avaldatud õigusaktidele, Asutava Kogu, Riigikogu ja Rahvuskogu trükitud stenogrammidele ning Rahvusarhiivi Asutava Kogu (ERA.15), Riigikogu (ERA.80) ja Rahvuskogu (ERA.77) fondides talletatud põhiseaduste väljatöötamise, Riigikogu fondis sisalduvatele riigikohtunike ametisse nimetamise ning Riigikohtu fondis (ERA.1356) säilinud kohtunikukonkursside materjalidele. Kaasaegsete õigusteadlaste ja poliitikute arvamuse avaldusi kajastavad juriidilises ajakirjas *Õigus* ning ajakirjanduses avaldatud artiklid.

Riigikohtunike ametisse nimetamise korda ja praktikat kahe maailmasõja vahel on seni põhjalikumalt uurinud Toomas Anepaio.⁴ Riigikohtu tegevuse õigusliku baasi kujunemist ja Riigikohtu esimese koosseisu valimist on detailselt kirjeldanud Uno Lõhmus.⁵ Hannes Vallikivi, ka koos Uno Lõhmusega, on varem käsitlenud kohtute moodustamise põhiseaduslikke aluseid ja kohtunikukonna kujunemist aastatel 1934–1940.⁶

Riigikohtunike ametisse nimetamise kord enne 1920. aasta põhiseaduse jõustumist

Kõige esimene riigikohtunike ametisse nimetamise kord sisaldus Kõrgema Riigikohtu seaduses, mille Ajutine Valitsus võttis vastu veel enne Asutava Kogu valimisi.⁷ Kõrgema Riigikohtu esimehe, abiesimehed ja kohtunikud pidi määrama Ajutine Valitsus kohtuministri ettepanekul (§ 2). Kohtu moodustamiseni selle

seaduse alusel siiski ei jõutud. 1919. aasta jüripäeval kokku tulnud Asutav Kogu võttis ühe esimese seadusena vastu valitsemise ajutise korra,⁸ milles sätestati, et Riigikohtu liikmed valib Asutav Kogu (§ 11 p d). Valitsemise ajutine kord kehtis põhiseaduse täieliku jõustumiseni 1920. aasta 21. detsembril.

1919. aasta suvel sündis kohtuministeeriumis Riigikohtu asutamise seaduse eelnõu, mis esitati septembri alguses Asutavale Kogule.⁹ Eelnõu järgi pidi Asutav Kogu valima riigikohtunikud kandidaatide seast, kelle esitas kohtuminister Vabariigi Valitsuse kaudu (p 2). Kandidaatideks võisid olla kõrgema juriidilise haridusega isikud, kel vähemalt kümme aastat praktikat kohtus, sh advokaadina (samas). Asutava Kogu seadusandlikus komisjonis kustutati see osa sättest, mis nägi ette täitevvõimu initsiatiivi kandidaatide esitamisel.¹⁰ Kustutamise põhjus protokollist ei selgu, kuid arvatavasti nähti täitevvõimu poolt kandidaatide esitamises Asutava Kogu õiguste piiramist. Eelnõu teisel lugemisel Asutava Kogu täiskogus tegi rahvaerakondlasest vandeadvokaat Kaarel Parts ettepaneku saata eelnõu põhiseaduskomisjoni, et kavandatud Riigikohtu korraldus oleks kooskõlas tulevase põhiseadusega. Samal koosolekul kandis Parts ette 12 punkti Riigikohtu korralduse kohta sooviga, et komisjon arvestaks neid aruteludes. Punktide sisu ei ole kahjuks protokollitud. Partsi toetasid Eesti Tööerakonna saadik Ado Anderkopp ja seadusandliku komisjoni ettekandja Tõnis Kalbus ning eelnõu saadetigi arutamiseks põhiseaduskomisjoni.¹¹

Partsi 12 punkti olid tõenäoliselt kujunenud põhiseaduse esimese projekti koostamise käigus. Põhiseaduse kohtuvõimu peatükiga tegeles 1919. aasta juulis moodustatud Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni alamkomisjon. Alamkomisjoni liikmeteks valiti Kaarel Parts, sotsiaaldemokraadid Emma Asson ja August Rei ning tööerakondlased Tõnis Kalbus ja Lui Olesk,¹² kuid juba augustis olid alamkomisjonist lahkunud Asson ja Eesti Vabariigi prokuröriks nimetatud Olesk. Kuna Asutava Kogu esimees Rei osales põhiseaduskomisjoni töös üldse harva,

⁴ T. Anepaio. Eesti Vabariigi Riigikohus. 1. osa. – Eesti Jurist 1994/4, lk 26–33; T. Anepaio. Eesti Vabariigi Riigikohus. 2. osa. – Eesti Jurist 1994/5, lk 3–9; T. Anepaio. Eesti Vabariigi Riigikohus (viide 3); T. Anepaio. Kohtunikud, kohtu-uurijad ja prokurörid 1918–1940: Biograafiline leksikon. Tartu 2017.

⁵ U. Lõhmus. Riigikohtu sünd. Esimeste liikmete ja esimehe valimine. – Juridica 2022/6, lk 434–441.

⁶ H. Vallikivi. Juristide liikumine advokatuuri, prokuratuuri ja kohtunikukonna vahel 1930. aastate teise poole Eesti Vabariigis. – Juridica 2014/3, lk 244–259; H. Vallikivi. Kohtunike valiku kriteeriumid Eesti Vabariigis 1934–1940. – Ajalooline Ajakiri 2017/2–3, lk 363–399. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.12697/AA.2017.2-3.07> (29.11.2022); U. Lõhmus, H. Vallikivi. Lisandusi põhiseaduslikkuse järelevalve sünniloole Eestis. – Juridica 2020/6, lk 451–464.

⁷ Ajutise Valitsuse poolt 01.04.1919 vastu võetud Kõrgema Riigikohtu seadu. – RT 09.04.1919, 22, 55.

⁸ Asutava Kogu poolt 04.06.1919 vastu võetud Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord. – RT 09.07.1919, 44, 91.

⁹ Kohtuminister Jüri Jaaksoni 09.09.1919 kiri Asutava Kogu juhatusle. – RA, ERA.15.2.436, l 1. Korraldused Riigikohtu asutamise kohta. – Asutava Kogu II istungjärgu protokollide lisad, lisa nr 37, vrg 82–83.

¹⁰ Väljavõte seadusandliku komisjoni 17.09.1919 koosoleku protokollist. – RA, ERA.15.2.436, l 5. Vt ka T. Anepaio. Eesti Vabariigi Riigikohus. 1. osa (viide 4), lk 29.

¹¹ Asutava Kogu II istungjärgu protokoll nr 66, 30.09.1919, vrg 1811–1813.

¹² Põhiseaduskomisjoni protokollid nr 9, 10.07.1919, nr 10, 15.07.1919, ja nr 11, 22.07.1919. – RA, ERA.15.2.372, l 44, 49 ja 56.

võib eeldada, et tulevase põhiseaduse kohtuvõimu osa ettevalmistamisega tegelesid peamiselt Parts ja Kalbus.

Oktoobri alguses arutas põhiseaduskomisjon Riigikohtusse puutuvate sätete lisamist põhiseadusesse ning küsimust, kas tuleks koostada täiesti uus Riigikohtu seadus või täiendada valitsuse eelnõu. Otsustati paralleelselt põhiseaduse kohtuvõimu peatükiga välja töötada uus Riigikohtu seaduse eelnõu, milles võetakse arvesse nii Vene impeeriumi valitseva senati seaduse kui ka valitsuse esitatud eelnõu põhimõtteid. Parts kandis komisjonile ette oma Riigikohtu korralduse projekti. Niinimetatud Partsi projekti läbivaatamiseks valiti uus alamkomisjon, mille koosseisu kuulusid Parts ja Anderkopp ning koosolekul külalistena osalenud kohtuminister Jüri Jaakson ja vabariigi prokurör Olesk.¹³ Partsi projektis sisaldasid riigikohtunike valimise kohta järgmised põhimõtted: „10. Riigikohtu esimene koosseis valitakse kohtuministri ettepanekul Asutava Kogu poolt. Edaspidi täiendatakse tema sel teel, et rahvaesitus, s.o Asutav Kogu ehk seaduseandmis-koda riigikohtu liikmeid riigikohtu ja kohtuministri ühisel ettepanekul valib. Ettepanevad kandidaadid peavad õigusteadlise haridusega ja vähemalt 10 aastat kohtuametnikuna, õigusteaduskonna õppejõuna ehk advokaadina ametis olnud olema.“¹⁴

Uus alamkomisjon töötas Partsi teeside põhjal välja nii Riigikohtu seaduse uue eelnõu kui ka põhiseaduse kohtute peatüki projekti. Riigikohtu seaduse eelnõu läbis põhiseaduskomisjoni ja Asutava Kogu täiskogu menetluse vaid mõne nädalaga.¹⁵ Riigikohtunike ametisse nimetamist puudutasid eelnõus kaks sätet: Riigikohtu esimeheks ja liikmeteks võisid olla isikud, kes pärast kõrgema õigusteadusliku hariduse omandamist olid vähemalt kümme aastat töötanud kohtuniku või advokaadina, kusjuures Asutav Kogu võis teha neist nõuetest erandeid (§ 2). Riigikohtu esimese koosseisu volitused pidid kehtima kaks aastat, arvestades Riigikogu kokkutulemisest (§ 4). Riigikohus pidi määrama oma sisemise struktuuri ise. Üldkogu pidi valima igaks aastaks Riigikohtu abiesimehe, osakondade esimehed, otsustama osakondade suuruse ja selle üle, millises

¹³ Põhiseaduskomisjoni protokoll, 02.10.1919. – RA, ERA.15.2.373, 12 ja RA, ERA.15.2.414, 1 153.

¹⁴ Partsi eelnõu põhiseaduse kohtute alamkomisjonile. – RA, ERA.15.2.414, 1 132p.

¹⁵ Põhiseaduskomisjoni protokollid, 07.10.1919 ja 09.10.1919. – RA, ERA.15.2.414, 1 153–154. Asutava Kogu II istungjärgu protokollid nr 72, 14.10.1919, vrg 2084–2102, nr 73, 16.10.1919, vrg 2108–2112, ja nr 74, 17.10.1919, vrg 2166–2173. Asutava Kogu poolt 21.10.1919 vastu võetud Riigikohtu seadus – RT 01.11.1919, 82/83, 164. Riigikohtu seaduse menetlemise kohta vt ka U. Lõhmus, H. Vallikivi (viide 6), lk 455–456.

osakonnas kohtu liikmed tegutsevad (§ 3).¹⁶ Riigikohtu seadus kehtis kuni kohtute seadustiku jõustumiseni 1938. aasta aprillis.¹⁷

Riigikohtu seadus viitas kohtu osakondade pädevust ja menetluskorda reguleerides mitmes kohas Vene impeeriumi valitseva senati seadusele (§-d 1, 15, 17, 19 ja 20).¹⁸ Kuigi viitenormid ei puudutanud riigikohtunike ametisse-nimetamist, kehtisid Eesti territooriumil Vene valitseva senati seaduse ülejäänud sätted niivõrd, kuivõrd need ei olnud vastuolus Eesti oma seadustega. Neist ühe järgi juhul, kui senati osakonnas vabanes senaatori koht, arutas osakond oma üldkoosolekul, kes seadusele vastavatest isikutest võiks vabale kohale sobida, ning esitas vähemalt kaks nõusoleku andnud kandidaati Ajutisele Valitsusele (§ 7).¹⁹ Allpool näeme, et mõned aastad hiljem pidas Riigikohus seda normi riigi-kohtuniku kandidaatide ülesseadmisel asjakohaseks.²⁰

Riigikohtunike ametissenimetamised Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra kehtimisajal

Kohe pärast Riigikohtu seaduse vastuvõtmist asus Asutav Kogu valima Eesti kõrgeimaid kohtunikke. Kandidaatide ülesseadmist ei reguleerinud ei valitsemise ajutine kord ega muudki seadused. Kohtuminister Lui Olesk esitas kandidaatideks Asutava Kogu liikmed Kaarel Partsi ja teise rahvaerakondlase, samuti endise advokaadi Jaan Lõo, Tallinna-Haapsalu rahukogu abiesimehe Paul Beniko, Tallinna-Haapsalu rahukogu alalise liikme Roman Koemetsa, Tartu-Võru rahukogu esimehe Martin Taevere, Viljandi-Pärnu rahukogu esimehe Gustav Seene, sama ringkonna rahukohtuniku Hugo Reimani ja Viljandi maakonnavalitsuse esimehe Peeter Puusepa. Kandidaate hääletati ükshaaval. Salajasel hääletamisel osutusid valituks kõik peale Gustav Seene (tema sai vastuhääli rohkem kui poolthääli). Riigikohtu esimehe kandidaadid seati üles ja hääletati eraldi. Esimehe kandidaatideks pakuti ka mitteriigikohtunikke Konstantin Pätsi,

¹⁶ See põhimõte sisaldus juba Partsi projektis põhiseaduse kohutute alamkomisjonile. – RA, ERA.15.2.414, 1 132p.

¹⁷ Riigihoidja 06.04.1938 dekreediga antud kohtute seadustik. – RT 12.04.1938, 36, 3.

¹⁸ Учреждение Правительствующего Сената. – Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая Первого составленный. Издание 1915 года, Т. 1. Ч. 2. Петроград 1915.

¹⁹ Vene valitseva senati seaduse § 7, 13.05.1917 redaktsioonis, viidatud Partsi 24.01.1924 kirja järgi. – RA, ERA.80.2.1600, 15.

²⁰ Vt Partsi 02.03.1923 kiri Riigikogule. – RA, ERA.80.2.1599, 11.

Minni Kurs–Oleskit ja Otto Strandmani, kes kõik loobusid kandideerimast. Riigikohtu esimeheks valiti Parts (58 poolt, 17 vastu, 10 erapooletut). Kandidaatide sobivust koosolekul avalikult ei arutatud.²¹

Riigikohtu esimesel üldkoosolekul valiti Riigikohtu abiesimeheks Lõo. Tsiviilosakonna juhatajaks valiti Parts, abijuhatajaks Lõo ja liikmeks Taevere, kriminaalosakonna juhtajaks Beniko, liikmeteks Koemets ja Puusep ning administratiivosakonna juhatajaks Puusep ja liikmeteks Reiman ja Taevere.²²

Hugo Reiman lahkus ametist omal soovil tõenäoliselt majanduslikel põhjustel juba 1920. aasta mais.²³ Uusi riigikohtunikke oli raske leida. Väidetavalt eelistas näiteks Anton Palvadre jätkata Riigikogu liikmena.²⁴ 1920. aasta lõpus, pisut enne põhiseaduse jõustumist valiti riigikohtunikeks vandeadvokaadid Johann Arro ja Dmitri Verhoustinski ning sõjaväeprokurör polkovnik Peeter Kann (kõik „nähtava enamusega“). Asutava Kogu protokollide põhjal oli Arro puhul ettepaneku tegijaks Vabariigi Valitsus, Verhoustinski ja Kanni puhul Riigikohtu esimees. Rahvasaadikud kandidaatide teemal sõna ei võtnud.²⁵

Riigikohtunike ametisse nimetamise kord 1920. aasta põhiseaduses

Eespool mainitud Partsi, Anderkopi, Jaaksoni ja Oleski töörühm esitas Asutava Kogu põhiseaduskomisjonile põhiseaduse eelnõu kohtute peatüki projekti, milles kohtunike ametisse nimetamise kohta sisaldus lakooniline säte: „§ 78. Kohtunikud on valitavad, sellekohases seaduses ettenähtud korras ja alustel. [...]“²⁶ Riigikohtunike ja ülejäänud kohtunike ametissenimetamist ei eristatud.

²¹ Riigikohtu liikmed. – RT 13.11.1919, 88; Asutava Kogu II istungjärgu protokoll nr 78, 31.10.1919, vrg 2263–2268. Riigikohtunike nimekirja ja ametiajad leiab Riigikohtu kodulehelt, <https://www.riigikohus.ee/et/ajalugu/endised-riigikohtu-liikmed> (29.11.2022). Koosoleku käiku on üksikasjalikult kirjeldanud U. Lõhmus (viide 5), lk 439–441.

²² Väljavõte Riigikohtu korraldava koosoleku protokollist nr 1, 02.12.1919. – RA, ERA. 1356.1.886, l 6–6p.

²³ T. Anepaio. Eesti Vabariigi Riigikohus. 1. osa (viide 4), lk 30.

²⁴ Samas.

²⁵ Nimetused. – RT 03.11.1920, 185–186; Nimetused. – RT 13.12.1920, 213–214; Ametisse valimised. – RT 10.01.1921, 2. Asutava Kogu V istungjärgu protokollid nr 160, 21.10.1920, vrg 309, nr 163, 01.12.1920, vrg 399, ja nr 168, 11.12.1929, vrg 601. Protokollis on Johann Arro nimekuju Juhan Aru.

²⁶ Põhiseaduskomisjoni protokoll nr 39, 04.12.1919, lisa II. – RA, ERA.15.2.373, l 53.

Põhiseaduskomisjon kiitis esialgu sätte muutmata kujul heaks.²⁷ Kuna selleks ajaks vastu võetud Riigikohtu seadus ei reguleerinud kandidaatide ülesseadmise ega Asutavas Kogus valimise korda, võib eeldada, et kohtunike, sh riigikohtunike valimise kohta pidi välja töötatama uus seadus.

Põhiseaduse eelnõu teiseks lugemiseks laekus kommentaare mitmelt kohtult ja kohtunikult. Kohtunike valitavust taunis ainsana Rapla rahukohtunik Gustav Weicker, kes pidas küll silmas kohtunike valimist rahva poolt. Tema sõnul sõltus valitu oma valijatest, nagu olevat näha kohalikes omavalitsustes.²⁸ Riigikohtu kollektiivses kommentaaris muretseti üksnes ameti tähtsuse pärast: „Oleks soovitatav ära tähendada, et kohtunikud mitte alaliselt valimise alla ei käi, vaid kui kohtunik teatav ajajärk näit. 7 aastat ametit on pidanud, ja uuesti valitakse, tema jäädavalt (elujaks) valituks tuleb lugeda, ja ta ainult vanaduse ja ameti võimetuse pärast ametist tagandud võib saada.“²⁹ Ka Tallinna rahukohtunik Karl Saarmann soovitas täiendust, et kohtunikud on valitavad elujaks.³⁰

Põhiseaduskomisjonis eelnõu teisel lugemisel seadis kohtuminister Jaakson kohtunike valitavuse kahtluse alla ja pidas õigemaks kohtunike ametisse nimetamist. Tööerakonna saadik Olesk oli samuti valimise vastu ja arvas, et valitsusest sõltumatuse saavutamiseks võiks kohtunikud ametisse nimetada Riigikohus. Ka tööerakonna juht Otto Strandman ei pooldanud valimist. Tema ettepanekul kustutati säte eelnõust üldse.³¹

Eelnõu kolmandaks lugemiseks pakkusid tööerakondlased Strandman, Anderkopp, Kalbus ja Olesk välja paranduse, mille järgi pidi riigikohtunikud valima Riigikogu.³² Kohtuminister Jaakson avaldas komisjonis arvamust, et riigikohtunikeks ei tohiks nimetada juhuslikke isikuid ja kandidaadid peaksid olema enne täiesti läbi kaalutud ning selle korra võiks kindlaks määrata eriseaduses.³³

²⁷ Põhiseaduskomisjoni protokoll nr 39, 04.12.1919. – RA, ERA.15.2.373, l 52; Põhiseaduse põhiseaduskomisjonis esimese lugemise eelnõu. – RA, ERA.15.2.373, l 201.

²⁸ Weickeri 12.01.1920 kiri Tallinna-Haapsalu rahukogule. – RA, ERA.15.2.1020, l 107.

²⁹ Riigikohtu 23.01.1920 kiri ja märkused. – RA, ERA.15.2.1020, l 87.

³⁰ Saarmanni 13.01.1920 kiri Tallinna-Haapsalu rahukogule. – RA, ERA.15.2.1020, l 106.

³¹ Põhiseaduskomisjoni protokoll nr 64, 04.03.1920. – RA, ERA.15.2.374, l 118p–119 ja RA, ERA.15.2.414, l 293–293p. Põhiseaduse põhiseaduskomisjonis teise lugemise eelnõu. – RA, ERA.15.2.374, l 243.

³² Strandmani ja Anderkopi ettepanek. – RA, ERA.15.2.375, l 84; Kalbuse ja Oleski ettepanek. – RA, ERA.15.2.375, l 85.

³³ Põhiseaduskomisjoni protokoll nr 81, 06.05.1920. – RA, ERA.15.2.375, l 92.

Komisjoni töös osalenud Jüri Uluots seletas aastaid hiljem Jaaksoni mõtet, et riigikohtunike valimine ei oleks pidanud jääma üksnes Riigikogu asjaks, vaid seadus oleks pidanud ette nägema kandidaatide esitamise korra.³⁴ Põhiseaduskomisjon kiitis tööerakondlaste ettepaneku pisut korrigeeritud kujul heaks.³⁵ Asutava Kogu täiskogus riigikohtunike valimise teemal sõna ei võetud ja põhiseadusesse jõudis säte komisjoni sõnastuses: „§ 69. Ülemat kohtuvõimu Eestis teostab Riigikogu poolt valitud riigikohtunikud koosseisev riigikohus.“³⁶

Põhiseaduse jõustumine 21. detsembril 1920 ei toonud riigikohtunike ametisse nimetamise senise korraga võrreldes mingit sisulist muutust. Riigikohtunikud pidi valima rahva esinduskogu ja põhiseadus ei kirjutanud ette valimise eelprotseduure. Põhiseaduse jõustumise järel Vene kohtute seaduses tehtud muudatused täpsustasid madalama astme kohtunike ametisse nimetamise korda, kuid ei puudutanud Riigikohtu komplekteerimist.³⁷

Kuni 1934. aastani riigikohtunike ametisse nimetamist seadustega täiendavalt ei reguleeritud, ehkki selliseid kavatsusi oli. Mais 1923 toimus kohtuministri kohusetäitja Aleksander Hellati juhtimisel kohtutegelaste korriline nõupidamine. Kohtupalat esitas nõupidamisele mahuka ettepaneku Riigikohtu seaduse parandamiseks.³⁸ Muu hulgas peeti vajalikuks määrata, et põhiseaduse kehtimisajal valitud riigikohtunikud pidid olema ametis eluaegsetena ning et riigikohtunike kandidaadid pidid Riigikogule esitama kohtunike, prokuröride ja advokaatide esinduskogud ning vastavate valimiste korraldamiseks tulnuks luua komisjon. Samuti pandi ette täpsustada Riigikohtu esimehe valimise korda, riigikohtunike sõltumatuse tagamiseks lõpetada iga-aastased valimised Riigikohtu sees ning valida lisaks esimehele ka abiesimees ja osakondade esimehed Riigikogus. Riigikohtu liikmed oleks tulnud valida kindlasse osakonda ning moodustada riigikohtunike distsiplinaarasjade arutamiseks Riigikogu esimehe

³⁴ J. Uluots. Kohtuvõimu korraldus põhiseaduses. – Õigus 1928/5–7, lk 214 (taastrükk: J. Erne (koost.). Eesti õigusteadlaste päevad 1922–1940: Protokollid. Tallinn, 2008, lk 344).

³⁵ Põhiseaduskomisjoni protokoll nr 82, 07.05.1920. – RA, ERA.15.2.375, l 101p. Strandmani, Anderkopi ja Oleski ettepanek. – RA, ERA.15.2.375, l 95. Põhiseaduse põhiseaduskomisjonis kolmanda lugemise eelnõu. – RA, ERA.15.2.375, l 174.

³⁶ Asutava Kogu poolt 15.06.1920 vastu võetud Eesti vabariigi põhiseadus. – RT 09.08.1920, 113–114, 243.

³⁷ Ajutise valitsemise korra § 12-a alusel Vabariigi Valitsuse poolt 30.12.1920 vastu võetud kohtunikud ja kohtu-uurijate ametisemääramise kord. – RT 10.01.1921, 2, 14.

³⁸ Kohtutegelaste 11.–12.05.1923 nõupidamise protokollile lisatud Kohtupalati kirjalikud teesid. – RA, ERA.76.1.204, l 50–53p.

juhitud eriorgan, mille liikmete hulgas on kohtute, prokuratuuri, advokatuuri ja Riigikogu esindajad. Koosolekul selgitas Kohtupalati tsiviilosakonna esimees Karl Gyldenstube, et Riigikogu ja Riigikohtu vahel võimalike arusaamatuste vältimiseks tuleks luua eriorgan, millesse riigikohtunike kõrval kuuluksid ka Riigikogu esindajad. See eriorgan oleks ühtlasi pidanud lahendama riigikohtunike suhtes algatatud distsiplinaarasju. Kohtupalati ettepanekule vaidlesid vastu Riigikohtu esimees Kaarel Parts ja Riigikohtu prokurör Richard Rägo (alates 1935. aastast Räägo). Viimane nimetas eriorganit otsesõnu põhiseadusevastaseks.³⁹

On omamoodi kurioosne, et Riigikohtu reformimise ettepaneku tegi Riigikohtust madalamal seisev kohtuasutus. Reformiplaani tellijaks võis olla Kohtupalati vanem esimees Jaak Reichmann ajal, mil ta oli kohtuminister, või tundis Kohtupalatisse naasnud Reichmann soovi jätkata poliitikaga tegelemist. Reichmann oli olnud kohtuminister 1921. aasta jaanuarist 1923. aasta jaanuarini Konstantin Pätsi esimeses valitsuses ja lühikest aega Juhan Kuke valitsuses.

1923. aasta novembris moodustas Vabariigi Valitsus kohtuministeeriumi juurde erikomisjoni ülesandega välja töötada uus kohtukorralduse seadus. Komisjoni juhtis endine Kohtupalati liige, oktoobris Pätsi teise valitsuse kohtuministriks saanud Rudolf Gabrel. Komisjoni kuulusid Reichmann, kohtuministri abi August Mahoni, Tallinna-Haapsalu rahukogu prokurör Gustav Avald ja ministeeriumi kodifikatsiooniosakonna liige Julius Vender.⁴⁰ Komisjon töötas Vene kohtute seaduse, Vene 1900. aasta uue kohtute seaduse projekti ja kujunenud praktika põhjal kõigepealt välja uue kohtukorralduse aluspõhimõtted.⁴¹

Erikomisjon pidas vajalikuks täpsustada Riigikohtu liikmete valimise korda. Tõdeti, et seni on kandidaate esitanud nii kohtuminister valitsuse kaudu, Riigikohus kui ka Riigikogu fraktsioonid. Komisjon pelgas, et Riigikogu fraktsioonid võivad liialt rõhku panna kandidaadi poliitilisele meelsusele ja vähem staažile, Riigikohus „võiks aga just vastupidi talitada“. Valitsus seevastu oli komisjoni arvates võimeline mõlemaid külgi üheväärselt arvestama. Komisjon soovitas, et Riigikohtu esimehe ja riigikohtunike kandidaate peaks esitama Riigikogule valimiseks Vabariigi Valitsus.⁴² Niisugune eelprotseduur oleks piiranud Riigikogu vabadust riigikohtunike ametisse nimetamisel ja Riigikohus soovis senise korra

³⁹ Kohtutegelaste 11.–12.05.1923 nõupidamise protokoll. – RA, ERA.76.1.204, l 49–49p.

⁴⁰ Uue kohtukorralduse alused: Eelkava. Tallinn 1924, lk 3.

⁴¹ Samas. Vt ka R. Räägo. Kohtukorralduse seaduse eelnõu. – Õigus 1929/1, lk 12–14.

⁴² Uue kohtukorralduse alused (viide 40), lk 24.

säilitamist.⁴³ Õigusteadlaste päevadel uue kohtukorralduse kavasid arvustanud Jüri Uluots pidas valitsuse poolt siduvate kandidaatide esitamist põhiseadusega kooskõlas olevaks.⁴⁴ Uluots toetus seejuures Jaaksoni ülal viidatud seisukohale Asutava Kogu põhiseaduskomisjonis, et nimetamisprotsessis peaks osalema mitu institutsiooni.

Kohtuministeriumi erikomisjon jätkas tööd ja avaldas 1928. aastal kohtukorralduse seaduse projekti. Selle järgi pidi riigikohtuniku ametikoha vabanemisest teatama Riigi Teatajas ja kõik soovijad võisid seejärel esitada kahe nädala jooksul sooviavaldusi (projekti § 156). Riigikohtuniku kandidaadil pidi olema staaži (i) vähemalt üks aasta Kohtupalati või selle osakonna esimehe, Riigikohtu või Kohtupalati prokurörina, (ii) vähemalt kolm aastat Kohtupalati liikme, ringkonnakohtu esimehe või Riigikohtu või Kohtupalati abiprokurörina või (iii) vähemalt kümme aastat vandeadvokaadina (§ 147). Riigikohtu esimehe, osakondade esimehed ja liikmed pidi ametisse nimetama Riigikogu Riigikohtu erikoosolekul ette pandud kandidaatide hulgast (§ 157). Igale vabale ametikohale pidi esitatama vähemalt kaks kandidaati (§ 156). Nimetamise otsuses pidi ära määratama osakond, kus nimetataval tuleb tegutseda (§ 157). Erikoosolek koosnenuks Riigikohtu esimehest, osakondade esimeestest, kahest Riigikogu ja ühest Riigikogu poolt valitud Vabariigi Valitsuse liikmest (§ 27 lg 2). Projekti seletuskirjas kinnitati, et erikoosoleku kasutamine ei riku põhiseadust, sest kohtuhalduse küsimustes ei ole võimuharude absoluutne eraldamine põhjendatud ja kuna puudub riigivõimuharusid tasakaalustav presidendi institutsioon, tuleb tasakaalumechanism luua kohtuhaldusorgani sisse.⁴⁵

Kohtukorralduse seaduse projekt tuli arutusele 1929. aasta õigusteadlaste päevadel Tallinnas, kuhu kogunenud juristid tunnistasid projekti vastuvõetamatuks.⁴⁶ Referaadiga esinenud Richard Rägo pidas erikoosolekut põhiseadusevastaseks, sest sellest pidid kohtunikena osa võtma ka mittekohunikud.⁴⁷

⁴³ Riigikohtu märkused uue kohtukorralduse kava kohta. – Õigus 1925/3, lk 60–61.

⁴⁴ J. Uluots (viide 34), lk 214.

⁴⁵ Kohtukorralduse seadus: Eelkava. Tallinn 1928, lk V–VII.

⁴⁶ J. Erne (koost.). Eesti õigusteadlaste päevad 1922–1940: Protokollid. Tallinn, 2008, lk 444.

⁴⁷ R. Rägo. Kohtukorralduse seaduse eelnõu. – Õigus 1929/1, lk 14. Riigikohus pidas erikoosolekut põhiseaduse vastaseks, vt Riigikohtu märkused uue kohtukorralduse kava kohta (viide 43), lk 59. Erikoosoleku poolt alama astme kohtunike ametisse nimetamist oli juba varem kritiseerinud Kohtupalati liige [Ernst] E[rdmann]. Põhiseadus ja kohtu rippumatus. – Õigus 1924/7, lk 161–167.

Järgnenud diskussioonis nõustusid Rägoga Tartu vandeadvokaat Karl Grau, Riigikogu asjadevalitseja Eugen Maddison (alates 1935. aastast Maddisoo), Kohtupalati liige Ernst Erdmann ja Riigikohtu esimees Kaarel Parts. Seevastu Kohtupalati liige Karl Saarmann ja Rakvere vandeadvokaat August Leps ei arvanud, et põhiseadus erikoosolekut ei luba. Leps pidas rahvaesindajate kaasamist kohtunike ametisemääramisse isegi soovitatavaks.⁴⁸

1920. aasta põhiseaduse kehtimisajal nimetas riigikohtunikke ametisse Riigikogu ning kandidaatide ülesseadmise kord oli seadusega reguleerimata. Allpool näeme, et Vene valitseva senati seadust hakati tõlgendama selliselt, et Riigikohtu üldkogu pidi esitama Riigikogule vähemalt kaks kandidaati. Kohtunike rollijaotus oli Riigikohtu üldkogu määrata. Kogu kümnendi kestel üritati kohtukorraldust reformida. Reformiplaan nägi ette kohtunikest ja mittekohunikest eriorгани, kes pidi tegema kandidaatide eelvaliku ja esitama Riigikogule valimiseks kaks kandidaati. Riigikohtu korralduse muutmine polnud üksnes täitevvõimu ettevõtmine, vaid reformiplaanis osalesid aktiivselt ka Kohtupalati liikmed või vähemalt osa neist (Reichmann, Gyldenstubbe ja Saarmann). Riigikohus ise oli reformi vastu.

Riigikohtunike ametissenimetamised 1920. aasta põhiseaduse kehtimisajal

Põhiseaduse jõustudes tegutses Riigikohus üheksaliikmelises koosseisus. Riigikohtu painas pidev ülekoormus ja mitu korda avaldati soovi kohtunike arvu suurendamiseks. Detsembris 1921 Riigikogule saadetud kirjas palus Parts tungivalt suurendada Riigikohtu koosseisu kolme liikme võrra (s.t üheksalt kaheteistkümnenele) ja nimetada veel enne talvevaheaega vähemalt üks liige administratiivosakonda.⁴⁹ Kirjast nähtub, et palve oli korduv. Kandidaate Parts oma kirjas välja ei pakkunud.

Juunis 1922 palus Riigikohtu esimees taas valida Riigikogul vabale kohale riigikohtunik. Kandidaati kirjas ei mainita.⁵⁰ Seekord Riigikogu vanematekogu tegutses ning seadis kandidaadiks Eesti saadiku Venemaal ja endise rahandusministri Tõnis Varese.⁵¹ Sotsiaaldemokraadid kinnitasid, et nad pole Varese vastu,

⁴⁸ J. Erne (viide 46), lk 432–433, 435 ja 438–442.

⁴⁹ Parts 13.12.1921 kiri Riigikogule. – RA, ERA.80.1.1265, l 1.

⁵⁰ Parts 19.06.1922 kiri Riigikogu juhatusesele. – RA, ERA.80.1.1263, l 1.

⁵¹ Riigikogu kantselei 21.06.1922 teatis. – RA, ERA.80.1.1263, l 3.

rahvaerakond teatas erapooletuks jäämisest, kohtuminister Jaak Reichmann andis samuti teada, et tal pole vastuväiteid.⁵² Materjalidest ei selgu, kas Riigikohus oli Varese juba varem välja pakkunud, samuti pole kirjas, kas tema kandidatuur Riigikohtuga kooskõlastati. Riigikogu valis Varese „nähtava enamusega“ riigikohtunikuks.⁵³ Täiskogus mingeid vaidlusi kandidaadi sobivuse üle ei peetud.

Kuna enne põhiseaduse jõustumist valiti riigikohtunikke ametisse ajutiselt, tegi Kaarel Parts 1922. aasta lõpus Riigikogule ettepaneku riigikohtunikud uuesti valida. Ta kinnitas, et kõik senised liikmed on valmis jätkama. Riigikohtu üldkogu oli Riigikohtu seaduse § 4 tõlgendades leidnud, et peale hiljuti valitud Tõnis Varese lõpevad kõigi riigikohtunike volitused 3. jaanuaril 1923 (st kahe aasta möödumisel Riigikogu esimese koosseisu kokkutulemisest).⁵⁴

Riigikogu istungil ainsana sõna võtnud kommunistist saadik Paul Keerdo nimetas Riigikohut töölisklassi vaenlaseks, tõi selle kohta näiteid ja teatas oma fraktsiooni nimel kavatsusest hääletada vastu. Riigikogu valis „nähtava enamusega“ Riigikohtu sama koosseisu uuesti ametisse, kusjuures uuendati ka Varese volitusi. Parts valiti uuesti Riigikohtu esimeheks (34 poolt, 12 vastu).⁵⁵ Riigikogu otsuses kasutati vormelit „ilma ametivolituste tähtaja määramata“. Ometi kaheldi kohtuministeriumis, kas Riigikogu ikka valis riigikohtunikud ametisse eluajaks, ja peeti vajalikuks seda küsimust seadusega täpsustada.⁵⁶ Hiljem volituste tähtaja küsimus enam ei kerkinud ja riigikohtunike tähtajatus ametisse nimetamises kahtlejaid polnud.

Kuni 1923. aastani määras riigiasutuste koosseisude suuruse valitsus, arvestades eelarves ette nähtud palgafondi suurusega.⁵⁷ Edaspidi hakati kohtuniku

kohtade arvu määrama seadusega – alguses riigieelarvele lisatud koosseisude ja ametipalkade loendiga,⁵⁸ 1927. aastast alates eriseadusega.⁵⁹

1923. aasta riigieelarve seadusega nähti Riigikohtusse ette 12 kohtuniku kohta ja nii tekkis kaks vakantsi. Partsi korduvaid palveid oli lõpuks kuulda võetud, kuid nüüd tekkisid raskused kohtade täitmisega. Riigikohus tegi Riigikogule ettepaneku valida riigikohtunikuks Kohtupalati liige Rudolf Gabrel ja teatas, et rohkem kandidaate ei õnnestunud leida.⁶⁰ Riigikogu esimehele eraldi saadetud kirjas palus Parts otsuse langetada enne Riigikogu esimese koosseisu volituste lõppu. Ta selgitas, et Riigikohtu administratiivosakonnas on eriti suur töökoormus (terve aasta töö olevat tagavaraks) ja avaldas lootust 12 kohtunikuga hakkama saada tulevikus, kui maareformi vaidlused lahendatud saavad. Veel kurtis Parts, et riigikohtuniku kohtadele puudub konkurents.⁶¹ Riigikogu volitused lõppesid maikuuga ja Gabrel jäi selles koosseisus valimata.

Juuni keskel 1923 suri riigikohtunik Paul Beniko, mistõttu vabanes veel üks kohtuniku kohta.⁶² Riigikohus lisan Gabreli kõrvale teise kandidaadi, Riigikogu liikme Anton Palvadre, kavatsusega määrata ta administratiivosakonda. Ühtlasi teatati, et kolmele vabale kohale rohkem kandidaate esitada ei ole.⁶³ Augustis pakkus Riigikohus uueks kandidaadiks välis- ja kohtuministri kohusetäitja Aleksander Hellati. Teda kavatseti määrata tsiviilosakonda.⁶⁴ Asunikud olid valmis toetama Hellatit, Palvadre loobus kandideerimast.⁶⁵ Millalgi Palvadre siiski muutis meelt, kuid selle kohta kirjalikku jälge Riigikogu toimikus ei ole. Oktoobris esitas Riigikohus kandidaadiks veel Rakvere-Paide rahukogu abi-esimehe Harald Jucumi. Nüüd oli kolmele kohale neli kandidaati ja tekkis

⁵² Nepsi 21.06.1922 kiri Riigikogu juhatusel. – RA, ERA.80.1.1263, 1 4; Jürgensteini 21.06.1922 kiri Riigikogu juhatusel. – RA, ERA.80.1.1263, 1 5; kohtuministeriumi 28.06.1922 teade. – RA, ERA.80.1.1263, 1 11.

⁵³ Riigikogu esimehe 30.06.1922 teatis Varesele. – RA, ERA.80.1.1263, 1 13; Riigikogu I koosseisu VII istungjärgu protokoll nr 141, 29.06.1922, vrg 480.

⁵⁴ Partsi 29.11.1922 kiri Riigikogule. – RA, ERA.80.1.1264, 1 1. Riigikogu esimese koosseisu avaistung toimus 4. jaanuaril 1921.

⁵⁵ Riigikogu 19.12.1922 otsus. – RT 22.12.1922, 159; Riigikogu I koosseisu VIII istungjärgu protokollid nr 182 ja 184, 19.12.1922, vrg 1705–1706 ja 1753.

⁵⁶ Kohtutegelaste 11.–12.05.1923 nõupidamise protokoll. – RA, ERA.76.1.204, 1 61p.

⁵⁷ Riigikogu poolt 29.06.1922 vastu võetud riigiasutuste ametnikkude ja teenijate koosseisude muutmise seadus. – RT 13.07.1922, 88, 62.

⁵⁸ Nt Lisa Riigikogu poolt 20.02.1923 vastu võetud riigi 1923. a eelarve juurde. – RT 03.03.1923, 31–32.

⁵⁹ Riigikogu poolt 08.03.1927 vastu võetud riigiasutuste koosseisude ja riigiteenijate palkade seadus. – RT 24.03.1927, 27, 15. 1. aprillist 1935 asendas selle riigivanema 29.03.1935 dekreediga antud riigiasutuste ametnikkude koosseisu seadus. – RT 30.03.1935, 31, 264. Alates 1. oktoobrist 1937 kehtestati ning muudeti kohtute koosseise uue, riigihoidja 15.10.1937 dekreediga antud riigiasutuste ametnikkude koosseisu seadusega. – RT 19.10.1937, 83, 680.

⁶⁰ Partsi 02.03.1923 kiri Riigikogule. – RA, ERA.80.2.1599, 1 1.

⁶¹ Partsi 03.03.1923 kiri Riigikogu juhatajale. – RA, ERA.80.2.1599, 1 2–2p.

⁶² J. Tannebaum. Riigikohtunik Paul Beniko mälestuseks. – Päevaleht 21.06.1923, lk 4.

⁶³ Partsi 29.06.1923 kiri Riigikogule. – RA, ERA.80.2.1599, 1 4.

⁶⁴ Puusepa 01.08.1923 kiri Riigikogule. – RA, ERA.80.2.1599, 1 9.

⁶⁵ Kösteri 04.08.1923 teade Riigikogu juhatusel. – RA, ERA.80.2.1599, 1 11. Palvadre 03.08.1923 teade Riigikogu juhatusel. – RA, ERA.80.2.1599, 1 10.

konkurents. Mõni aeg hiljem võttis Hellat oma kandidatuuri tagasi.⁶⁶ Samal ajal esitas põllumeeste fraktsioon kandidaadiks Riigikohtu abiprokuröri Jüri Uluotsa. Parts teatas, et Riigikohtul ei ole midagi Uluotsa kandidatuuri vastu, kuid kuna Uluots „kindlalt seletab, et tema oma senisest õpeametist ülikoolis lahkuda ei mõtle“, siis Riigikohus juhib tähelepanu põhiseaduse §-le 72, mis ei luba kohtunikul pidada kõrvalist palgalist ametit. Uluots saatis keeldumise ka telegrammiga: „Eksiaryamiste kõrvaldamiseks palun teatavaks võtta, et oma kandidatuuri riigikohtuniku ameti peale täiesti mahavõetaks loen.“⁶⁷ Riigikogu valis riigikohtunikeks Palvadre (48 poolt, 24 vastu, 8 hääletamata) ja Jucumi (56 poolt, 20 vastu, 2 hääletamata).⁶⁸

Üks vaba koht oli endiselt täitmata ja novembris 1923 tegi Riigikohus Riigikogule ettepaneku valida sellele Kohtupalati liige Ernst Erdmann. Parts palus otsustamist kiirendada.⁶⁹ Pärast talvevaheaega taas kogunenud Riigikogu juhatus nõudis kahe kandidaadi esitamist, viidates Riigikohtu seaduse §-dele 1 ja 3 ning Vene valitseva senati seaduse §-le 7 (1917. aastal Vene Ajutise Valitsuse poolt muudetud redaktsioonis).⁷⁰ Riigikohus pakkus Erdmanni kõrvale teiseks kandidaadiks Eesti Moskva saatkonna nõuniku Viktor Ditmari ja märkis, et valitav kohtunik asuks tegutsema tsiviilosakonnas.⁷¹ Aprillis 1924 kinnitas Parts, et Riigikohus on nõus kohtuminister Rudolf Gabreli kandidatuuriga (järelkult esitas Gabreli kandidatuuri Riigikogu ise) ning tutvustas põhjalikumalt Ditmari kui tsivilisti kogemusi. Ühtlasi palus Parts kiiremas korras otsustada ning võimaluse korral nimetada kaks kohtunikku, kuna vajadus nende järele olevat suur nii tsiviil- kui ka administratiivosakonnas.⁷² Riigikogu vanematekogu protokollist selgub, et Gabrel oli nõusoleku tagasi võtnud ning kandidaatideks

⁶⁶ Partsi 01.10.1923 kiri Riigikogule. – RA, ERA.80.2.1599, l 12. Riigikohtu 09.10.1923 telegramm Riigikogule. – RA, ERA.80.2.1599, l 13.

⁶⁷ Teemanti 09.10.1923 kiri Riigikogu juhatusesele. – RA, ERA.80.2.1599, l 14. Partsi 10.10.1923 kiri Riigikogu juhatusesele. – RA, ERA.80.2.1599, l 17. Uluotsa 12.10.1923 telegramm Riigikogu juhatusesele. – RA, ERA.80.2.1599, l 20.

⁶⁸ Riigikogu 12.10.1923 otsus. – RA, ERA.80.2.1599, l 24; Riigikogu II koosseisu II istungjärgu protokoll nr 26, 12.10.1923, vrg 391–393.

⁶⁹ Partsi 26.11.1923 kiri Riigikogule. – RA, ERA.80.2.1600, l 1. Partsi 17.12.1923 kiri Riigikogu juhatusesele. – RA, ERA.80.2.1600, l 4.

⁷⁰ Tõnissoni 25.01.1924 kiri Riigikohtule. – RA, ERA.80.2.1600, l 6.

⁷¹ Partsi 05.02.1924 kiri Riigikogule. – RA, ERA.80.2.1600, l 7.

⁷² Partsi 11.04.1924 kiri Riigikogu esimehele. – RA, ERA.80.2.1600, l 10.

jäid Ditmar ja Erdmann.⁷³ Sotsiaaldemokraadid ning venelaste ja sakslaste saadikurühm olid valmis toetama mõlemat, asunikud ja Demokraatlik Liit toetasid Ditmarit ja olid Erdmanni vastu, Põllumeeste Kogud toetasid Erdmanni.⁷⁴ Tõenäoliselt ebapiisavast toetusest teada saades võttis Erdmann oma kandidatuuri tagasi.⁷⁵ Riigikogu valis riigikohtunikuks ainsa kandidaadina alles jäänud Viktor Ditmari (32 poolt, 19 vastu, 7 erapooletut).⁷⁶

Juulis 1924 esitas Tõnis Vares Riigikogu juhatusesele palve teda riigikohtuniku ametist vabastada seoses Eesti Panga direktoriks nimetamisega. Riigikogu vabastas Varese tagasiulatuvalt avalduse esitamise kuupäevast.⁷⁷ Kahjuks jäi Varese teenistus Eesti Pangas lühikeseks, sest ta suri aastapäevad hiljem.⁷⁸

Sügisel 1924 pani Riigikohus ette valida riigikohtunikuks Tartu-Võru rahu-kogu esimees Mihkel Klaassen. Klaassen pidi asuma administratiivosakonda ehk Varese vabanenud kohale.⁷⁹ Seekord Riigikogu lisakandidaate ei nõudnud ja valis Klaasseni Riigikohtu liikmeks (40 poolt, 26 vastu, 4 erapooletut).⁸⁰

1925. aastal suurendati Riigikohtu koosseisu ühe liikme võrra.⁸¹ Septembris tegi Riigikohus ettepaneku valida uuele kohale Kohtupalati prokurör Paul Välbe.⁸² Ettepanekus märgiti, et „süüdsate kandidaatide puudusel“ ei ole võimalik kahe kandidaadi nõudest kinni pidada. Tõenäoliselt Riigikogu lisakandidaate

⁷³ Väljavõte Riigikogu vanematekogu 29.04.1924 protokollist. – RA, ERA.80.2.1600, l 12.

⁷⁴ Martna 02.05.1924 teade Riigikogu juhatusesele. – RA, ERA.80.2.1600, l 13. Kösteri 06.05.1924 teade Riigikogu juhatusesele. – RA, ERA.80.2.1600, l 14. Vene fraktsiooni 06.05.1924 teade Riigikogu juhatusesele. – RA, ERA.80.2.1600, l 15. Saksa-Balti rühma 06.05.1924 teade Riigikogu juhatusesele. – RA, ERA.80.2.1600, l 16. Põllumeeste rühma 06.05.1924 teade Riigikogu juhatusesele. – RA, ERA.80.2.1600, l 17. Jaaksoni 06.05.1924 teade Riigikogu juhatusesele. – RA, ERA.80.2.1600, l 18.

⁷⁵ Erdmanni 09.05.1924 kiri Riigikogu vanematekogule. – RA, ERA.80.2.1600, l 19.

⁷⁶ Riigikogu 09.05.1924 otsus. – RA, ERA.80.2.1600, l 2; Riigikogu II koosseisu IV istungjärgu protokoll nr 102, 09.05.1924, vrg 218–219.

⁷⁷ Varese 26.07.1924 avaldus. – RA, ERA.80.2.1603, l 2. Riigikogu 21.08.1924 otsus. – RA, ERA.80.2.1603, l 7; Riigikogu II koosseisu VI istungjärgu protokoll nr 126, 21.08.1924, vrg 35–36.

⁷⁸ Tõnis Wares. – Postimees 27.06.1925, lk 7.

⁷⁹ Partsi 28.10.1924 kiri Riigikogule. – RA, ERA.80.2.1602, l 1.

⁸⁰ Riigikogu 28.11.1924 otsus. – RA, ERA.80.2.1602, l 12; Riigikogu II koosseisu VI istungjärgu protokoll nr 166, 28.11.1924, vrg 2024.

⁸¹ Riigikogu poolt 19.06.1925 vastu võetud Riigikohtu koosseisu ja prokuratuuri suurendamise seadus. – RT 29.06.1925, 109–110, 51.

⁸² Partsi 22.09.1925 kiri Riigikogule. – RA, ERA.80.2.1601, l 1.

ei nõudnud. Riigikogu vanematekogu toetas Välbe kandidatuuri ja ta valiti „nähtava enamusega“ riigikohtunikuks.⁸³

1928. aasta veebruaris suri Johann Arro.⁸⁴ Riigikohus pani taas ette valida vabanenud kohale Tartu-Võru rahukogu esimees Rudolf Gabrel.⁸⁵ Samal ajal tegelesid Riigikogu vanematekogu ja juhatus riigikohtunike valimise korra täpsustamisega.⁸⁶ Kodukorrakomisjon soovitas lisada Riigikogu kodukorra §-le 104 seletuse, mille järgi pidi kandidaadid esitama Riigikohus ning kandidaate võisid esitada ka Riigikogu fraktsioonid ja liikmed. Vanematekogu pidi kontrollima kandidaatide vastavust nõuetele ja kandidatuuride hääletamine pidi toimuma vanematekogu määratud järjekorras. Valimine pidi toimuma salajasel hääletamisel ja sõna oleks antud ainult valimise korra kohta käivates küsimustes.⁸⁷

Aprillis saatis Prantsuse Rivieras pikemal puhkusel viibiv Kaarel Parts Riigikogu esimehele kaks kirja.⁸⁸ Esimeses reageeris ta ajalehes Kaja ilmunud uudisele, nagu seaks riigikohtuniku kandidaate üles Riigikogu vanematekogu.⁸⁹ Parts meenutas kirjas Vene valitseva senati seadust, mille järgi peab Riigikohus koha vabanemisel esitama vähemalt kaks kandidaati ja Riigikogu liikmed võisid teha lisaettepanekuid. Ta pidas seda korda otstarbekaks, kuna Riigikohus tundvat kõige paremini kohtunike ja advokaatide juriidilisi teadmisi ja ametisse sobivust. Parts seletas, et kahe kandidaadi nõudest ei ole alati kinni peetud, kuna mitu sobivat kohtunikku ja advokaati (ta nimetas Jaan Leesmenti ja Hugo Reimani) ei ole andnud nõusolekut. Ka Riigikogu ei olevat seda nõuet alati tähtsustanud, kuna saanuks ise kandidaate lisada. Seejärel selgitas Parts, et riigikohtunike kandidaatide leidmine on põhiseaduse järgi eelkõige Riigikogu ja selle liikmete ülesanne, seadusega olevat Riigikohtule antud kandidaatide ülesseadmise õigus üksnes otstarbekuse tõttu ja tulevikus võiks anda kandidaatide ülesseadmise õiguse ka advokatuurile, et valikuvõimalust mitmekesistada. Parts pakkus välja

⁸³ Vanematekogu 05.11.1925 ettepanek. – RA, ERA.80.2.1601, l 4. Riigikogu 06.11.1925 otsus. – RA, ERA.80.2.1601, l 8; Riigikogu II koosseisu IX istungjärgu protokoll nr 272, 06.11.1925, vrg 946.

⁸⁴ Riigikohtunik Johan Arro. – Postimees 26.02.1928, lk 5.

⁸⁵ Riigikohtu üldkogu 08.03.1928 protokoll. – RA, ERA.1356.1.73, l 62; Palvadre 27.03.1928 kiri Riigikogule. – RA, ERA.80.3.1389, l 4.

⁸⁶ Riigikogu vanematekogu koos. – Kaja 16.03.1928, lk 9. Martna 16.03.1928 kiri Riigikohtu esimehele ja sellele lisatud Riigikohtu juhatuse ettepanek „Riigikohtunikkude valimise ja ametist vabastamise kord“. – RA, ERA.1356.1.73, l 22–23.

⁸⁷ Rei 22.03.1928 kiri Riigikogu juhatusele. – RA, ERA.80.3.1389, l 3–3p.

⁸⁸ Partsi puhkuse kohta vt Riigikohtu esimees puhkusel. – Postimees 22.02.1928, lk 6.

⁸⁹ Riigikogu vanematekogu koos (viide 86), lk 9.

oma idee valimiskorra kohta: vanematekogu seaks kokku kandidaatide nimekirja Riigikogu eeldatava eelistuse põhjal; kui esimene saab Riigikogu koosseisu enamuse poolthääled, arvatakse ta valituks ja teisi rohkem ei hääletata, et „jääks ära mitte armas läbikukutamine ja läbikukkumine, mille võimaluse ärahoidmiseks mõni õrnatundelisem isik ennast sugugi kandidaadiks ei taha ülesseada lasta“.⁹⁰

Mõni päev hiljem kirjutas Parts, et kuuldavasti kaalutakse advokaat Leesmendi kandidatuuri. Ta kiitis Leesmenti kui üht paremat tsivilisti ja meelekindlat juristi ning mainis, et varem on Leesment Riigikohtule eitavalt vastanud soovimatuse tõttu Pärnust ära tulla, samuti soovimatuse pärast võistelda Riigikohtu poolt üles seatud kandidaadiga. Viimase probleemi lahendamiseks soovitas Parts nõuda Riigikohtult lisakandidaadi ülesseadmist ja avaldas lootust, et ehk seekord annab Leesment nõusoleku.⁹¹

Juba aprillis oli Riigikogu vanematekogu palunud esitada Gabreli kõrvale veel teisi kandidaate.⁹² Võimalik, et Partsi kirjadest ajendatuna kordas Riigikogu Riigikohtule palvet esitada veel kandidaate ja mainis ühtlasi, et Riigikogu ise Leesmenti ega kedagi teist üles ei sea, vaid ootab ettepanekuid.⁹³

Riigikohus vastas, et tal pole rohkem kandidaate. Ettepanek kandideerida olevat tehtud Kohtupalati liikmele Jaan Ermasele, vandeadvokaatidele Jaan Teemantile ja Lui Oleskile ning professor Jüri Uluotsale, kuid kõik keeldusid.⁹⁴ Riigikogu juhataja Karl Einbund esitas seepeale pikema põhjenduse vanematekogult, miks kahe kandidaadi ülesseadmine on vajalik. Vanematekogu pidas Riigikohtule endale ebasoovitavaks, kui kandidaate peavad üles seadma Riigikogu liikmed või fraktsioonid või kui Riigikohtu esitatud kandidaat jääb valimistel alla Riigikogu liikmete või fraktsioonide esitatud kandidaadile.⁹⁵ Riigikohtunik Anton Palvadre meenutas aastaid hiljem Rahvuskogus põhiseaduse eelnõu kritiseerides, kuidas Eenpalu Riigikogu esimehena oli kaitsnud Riigikohtu eesõigust oma liikmeskonna kujundamisel.⁹⁶

⁹⁰ Partsi 18.04.1928 kiri Riigikogu esimehele. – RA, ERA.80.3.1389, l 6–8p.

⁹¹ Partsi 26.04.1928 kiri Riigikogu esimehele. – RA, ERA.80.3.1389, l 9–9p.

⁹² Einbundi 19.04.1928 kiri Riigikohtu esimehele. – RA, ERA.80.3.1389, l 11.

⁹³ Allkirjata kiri Riigikohtu esimehele, 03.05.1928. – RA, ERA.80.3.1389, l 10.

⁹⁴ Palvadre 10.05.1928 kiri Riigikogu esimehele. – RA, ERA.80.3.1389, l 12. Vt ka meedia-kajastust: Riigikohtunikkude valimise küsimus. – Sakala 19.04.1928, lk 2.

⁹⁵ Einbundi 22.05.1928 kiri Riigikohtu esimehele. – RA, ERA.80.3.1389, l 13–13p. Vt ka kajastust ajakirjanduses: Riigikohtunik jääb seekord valimata? – Vaba Maa 20.05.1928, lk 3.

⁹⁶ Rahvuskogu üldkoosolekud: Stenograafilised aruanded 19. veebruarist – 17. augustini 1937. Tallinn 1938, lk 35.

Pärast suvevaheaega esitas Riigikohus Gabrelile lisaks kandidaatideks Riigikohtu abiprokuröri Karl Luua ja Tallinna-Haapsalu rahukogu abiesimehe Timotheus Grünthali, märkides samas, et Grünthalil ei ole veel täis nõutav kümneaastane staaž.⁹⁷ Gabrel ja Luud loobusid kandideerimast, kuid Gabrel võttis loobumise tagasi ja Riigikohus kinnitas, et toetab endiselt tema kandidatuuri.⁹⁸ Vanematekogu pani kandidaadid hääletusele järjekorras Grünthal ja Gabrel. Riigikogu valis riigikohtunikuks Grünthali (44 poolthäält 70-st ehk absoluutne enamus ja Gabrelile antud hääli üle ei loetud).⁹⁹

1932. aasta juunis palus Riigikohtu esimees tungivalt luua juurde üks riigikohtuniku koht krooniliselt ülekoormatud tsiviilosakonna tarbeks. Riigikohtu liikmete arvu suurendatigi neljateistkümnele.¹⁰⁰ Riigikohtul tekkis taas raskusi kohale mitme kandidaadi leidmisega. Parts palus Riigikogu vanematekogult luba esitada ainult üks kandidaat. Ta seletas, et ettepanek kandideerida tehti välisministri abile Aleksander Hellatile, professor Jüri Uluotsale ja kohtuministeeriumi kodifikatsiooniosakonna juhatajale Johan Reinholdile (alates 1935. aastast Raid), kellest ainult Hellat andis nõusoleku.¹⁰¹

Riigikogu vanematekogu ei soostunud 1928. aastal kujundatud seisukohta muutma ja nõudis endist viisi kahe kandidaadi esitamist.¹⁰² Seepeale tegi Riigikohus ettepaneku kandideerida veel Tartu-Võru rahukogu esimehele Rudolf Gabrelile ja Kohtupalati liikmele Ernst Erdmannile. Mõlemad esialgu keeldusid, kuid Gabrel andis siiski nõusoleku. Riigikohus esitas Gabreli ja Hellati kandidatuuri Riigikogule.¹⁰³

⁹⁷ Partsi 29.09.1928 kiri Riigikogule. – RA, ERA.80.3.1389, l 14.

⁹⁸ Gabreli 03.10.1928 avaldus. – RA, ERA.80.3.1389, l 15. Luua 04.10.1928 kiri Riigikogu vanematekogule. – RA, ERA.80.3.1389, l 16. Gabreli 20.10.1928 avaldus. – RA, ERA.80.3.1389, l 19. Partsi 22.10.1928 kiri. – RA, ERA.80.3.1389, l 18.

⁹⁹ Riigikogu 26.10.1928 otsus. – RA, ERA.80.3.1389, l 24; Riigikogu III koosseisu VII istungjärgu protokoll nr 175, 26.10.1928, vrg 283.

¹⁰⁰ Partsi 06.06.1932 kiri kohtu- ja siseministrile. – RA, ERA.1356.1.76 (pagineerimata). Riigikogu poolt 19.07.1932 vastu võetud Riigikohtu koosseisu muutmise seadus. – RT 02.08.1932, 61, 505.

¹⁰¹ Partsi 26.09.1932 kiri Riigikogu juhatajale. – RA, ERA.80.5.1538, l 1; Partsi 26.09.1932 kiri Riigikogu esimehele. – RA, ERA.80.5.1538, l 1; mõlemad samuti RA, ERA.1356.1.76.

¹⁰² Maddisoni 06.10.1932 kiri Riigikohtu esimehele. – RA, ERA.80.5.1538, l 3; samuti RA, ERA.1356.1.76.

¹⁰³ Partsi 08.10.1932 kiri Erdmannile. – RA, ERA.1356.1.76. Gabreli 03.09.1932 kiri Riigikohtu esimehele. – RA, ERA.1356.1.76. Gabreli 18.10.1932 kiri Riigikohtu tsiviilosakonna esimehele. – RA, ERA.1356.1.76; Partsi 18.10.1932 kiri Riigikogule. – RA, ERA.80.5.1538, l 4.

Detsembris 1932 suri administratiivosakonna liige Dmitri Verhoustinski.¹⁰⁴ Riigikohus esitas vabanenud kohale kandidaadiks Riigikohtu abiprokuröri Karl Luua.¹⁰⁵ Riigikogu vanematekogu pani esimese, Verhoustinskist vabanenud koha täitmiseks hääletusele Luua ja Hellati ning teise, uue koha täitmiseks hääletusele Gabreli ja Hellati kandidatuuri (mõlemad sellises järjekorras). Riigikogu valis riigikohtunikeks vastavalt Hellati ja Gabreli.¹⁰⁶

Partsi ja mitme teise riigikohtunikuga lähedast Gabrelit seati kandidaadiks üles vähemalt neli korda, kuid Riigikogu näis tema suhtes umbusklik.¹⁰⁷ Gabrel oli olnud kolmes valitsuses kohtuminister, samas oli mitmel teiselgi kandidaadil (Palvadrel, Hellatil) poliitiline taust. Elmar Kirotar kirjutab oma päevikus, et Hellati saatmine välisteenistusest kohtunikuks oli erakondade poliitiline aktsioon.¹⁰⁸ Konkursi materjalid seda ei kinnita. Hellati kandidatuuri kaalus Riigikohus korduvalt ja ta valiti kohtunikuks teisel katsel.

Riigikohtu sisemine töökorraldus otsustati esimese põhiseaduse kehtimisajal aasta kaupa. 1920. aasta lõpus määras Riigikohtu üldkoosolek riigikohtunike rollid järgmiseks aastaks: Riigikohtu abiesimehena jätkas Lõo, kes valiti ühtlasi tsiviilosakonna juhatajaks, kriminaalosakonna juhatajana jätkas Beniko ja administratiivosakonna juhatajana Puusep. Tsiviilosakonna liikmeteks valiti Arro ja Verhoustinski, kriminaalosakonna liikmeteks Koemets ja Kann ning administratiivosakonna liikmeks Taevere ning kuni Riigikohtu koosseisu täiendamiseni Verhoustinski. Kohtu esimees Parts pidi kuni Kanni ametisseasumiseni tegutsema kriminaalosakonnas ja edaspidi tegelema üksnes kohtu juhtimisega.¹⁰⁹

Jaani Lõo jäi tsiviilosakonda juhtima kuni surmani 1939. aastal ja Peeter Puusep juhtis administratiivosakonda kuni pensionile minekuni 1938. aastal. Beniko surma järel sai 1924. aastal kriminaalosakonna juhiks Kann, kes jäi sellele

¹⁰⁴ Riigikohtunik Verhoustinski suri. – Sakala 06.12.1932, lk 2.

¹⁰⁵ Partsi 24.01.1933 kiri Riigikogule. – RA, ERA.1356.1.76.

¹⁰⁶ Riigikogu vanematekogu 08.02.1933 ettepanek. – RA, ERA.80.5.1538, l 10. Riigikogu V koosseisu II istungjärgu protokoll nr 39, 09.02.1933, vrg 517; teadaanne. – RT Lisa 17.02.1933, 13.

¹⁰⁷ Gabreli seoste kohta riigikohtunikega vt T. Anepaio. Eesti Vabariigi Riigikohus. 2. osa (viide 4), lk 3. Gabrel oli Partsi koolivend Treffneri gümnaasiumis ning Partsi ja Lõo kursusevend Tartu ülikoolis ja kaasvõitleja Eesti Üliõpilaste Seltsis. Gabrel, Parts, Lõo ja Taevere töötasid enne Eesti riigi loomist aastaid koos Võrus.

¹⁰⁸ E. Kirotar. Mis saab edasi? Päevik 1931–1940. I osa. – Akadeemia 2007/9, lk 2061.

¹⁰⁹ Väljavõte Riigikohtu korraldava koosoleku protokollist nr 25, 25.12.1920. – RA, ERA.1356.1.886, l 16–16p.

kohale Riigikohtu tegevuse lõppemiseni. Kohtu abiesimees oli aastatel 1922 ja 1923 Arro, 1924. aastal Tõnis Vares, seejärel kaks aastat Kann ning 1927. aastast kuni 1938. aastani Anton Palvadre. Ülejäänud kohtunikud tegutsesid üldiselt stabiilselt ühes osakonnas ja vajaduse korral asendasid teiste osakondade kohtunikke. Viktor Ditmari lisandumisega tsiviilosakonda jäi Verhoustinski alates 1925. aastast tegutsema üksnes administratiivosakonda.¹¹⁰ Riigikohtu juhtimine oli seega üsna stabiilne.

1920. aasta põhiseaduse alusel täideti üheksa riigikohtuniku kohta. Ametisse nimetamine toimus pigem sihtotsingu kui konkursi teel. Riigikohus nägi vaeva sobivate isikute leidmisega, kes nõustuksid kandideerima. Kandidaadid loobusid majanduslikel põhjustel või pelgasid põrumist Riigikogu häälletusel. Mitmel korral võttis kandidaat nõusoleku tagasi, kui selgus, et toetus Riigikogus on ebapiisav. 1923. aastal nõudis Riigikogu esimest korda igale kohale vähemalt kahe kandidaadi esitamist, kuid ei olnud esialgu nõudmises järjekindel ja aktsepteeris tegelikkuses ka ainult ühte kandidaati. Kahel viimasel korral, 1928. ja 1932. aastal soovis Riigikogu vanematekogu resoluutselt näha kahte kandidaati kohale ja leidis, et need peab esitama Riigikohus. Tõnis Vares oli ainus riigikohtunik, kelle kandidatuuri seadis 1922. aastal üles Riigikogu vanematekogu, kõik ülejäänud riigikohtunikud valiti sel perioodil Riigikohtu ettepanekul. Vähemalt ühel korral pakkus kandidaadi välja Riigikogu fraktsioon, kuid pakutud isik (Uluots) keeldus kandideerimast. Pole teada, kas poliitikud või täitevvõim andsid Riigikohtule kandidaatide kohta soovitusi. Pigem tundub, et Riigikohus otsis kandidaate omal käel. Kui välja arvata riigikohtunike volituste pikendamine 1922. aastal, siis kandidaatide sobivust Riigikogu suures saalis ei arutatud ning fraktsioonid andsid tagasiside juhatusele. Seega ei soovinud Riigikogu riigikohtunike valimist politiseerida, vaid kohtuvõimu autoriteedi säilitamise nimel hoopis piiras oma võimu riigikohtunike ametisse nimetamisel.

¹¹⁰ Vt mh väljavõtted Riigikohtu korraldava koosoleku protokollist nr 43, 22.12.1921, 03.01.1923 protokollist ja protokollist nr 1, 04.01.1926. – RA, ERA.1356.1.886, l 18–18p, 23 ja 31; väljavõte Riigikohtu üldkogu korraldava koosoleku 07.01.1924 protokollist. – RA, ERA.1356.1.925 (pagineerimata); Riigikohtu üldkogu korraldavate koosolekute otsused. – RT 20.01.1925, 7–8; teadaanne. – RT 24.01.1927, 6.

Riigikohtunike ametisse nimetamise kord põhiseaduse 1926.–1933. aasta muutmiskavades ja 1933. aasta muudatuses

Põhiseaduse muutmiskavad 1920. aastate lõpus ja järgmise kümnendi alguses puudutasid ka riigikohtunike ametisse nimetamist. Põhiseaduse muutmise tõsisemad katsed algasid 1926. aastal Põllumeeste Kogude eelnõu esitamisega Riigikogule.¹¹¹ Selle järgi pidi kohtunikke, riigiametnikke ja kaitseväge ohvitseri „seadustel ettenähtud alustel“ ametisse määrama ja ametist vabastama Vabariigi President (eelnõu § 69). Arhiivis säilinud eelnõus on kehtinud põhiseaduse riigikohtunike valimiskorda puudutav tekst läbi kriipsutatud (§ 89), mis tähendab, et ka riigikohtunike ametisse nimetamine taheti anda presidendi pädevusse.

Põllumeeste Kogude järgmise, 1929. aasta ja mõni aeg hiljem Eesti Rahvaerakonna esitatud põhiseaduse muutmise eelnõud sisaldasid riigikohtunike ametisse nimetamise kohta identseid sätteid: „§ 69. Ülemat kohtuvõimu Eestis teostab Riigikogu poolt valitud ja Vabariigi Presidendi poolt ametisse kinnitatud riigikohtunikudest koosnev Riigikohus.“¹¹² Presidendi kinnitamisfunktsioon tundub formaalne, sarnane näiteks seaduste väljakuulutamisega.

Põllumeeste Kogude ja Eesti Rahvaerakonna eelnõud töötas läbi Riigikogu erakondadevaheline mitteametlik komisjon, millesse kuulusid Jüri Uluots Põllumeeste Kogudest, rahvaerakondlane Hugo Kukke ja sotsiaaldemokraat August Rei. Komisjon kiitis riigikohtunike valimise korra heaks alguses redaktsioonis.¹¹³ Sätet arutades avaldas Uluots arvamust, et enne valimisi võiks Riigikogu ära kuulata Riigikohtu ja kohtuministri arvamuse kandidaatide kohta. Rei arvates võis valimiste eelkäiku vajaduse korral reguleerida hariliku seadusega. Ta ei pidanud heaks riigikohtunike valimist ei Riigikogus ega ka Riigikohtu enda

¹¹¹ Riigikogu Põllumeeste rühma 27.09.1926 kiri Riigikogu juhatusele ja sellele lisatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmisseadus ning seletuskiri. – RA, ERA.80.3.851, l 13, 15 ja 22. Ülevaadet põhiseaduse muutmiskavades vt nt J. Klesment. Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu. – Eesti Politsei 1933/2, lk 113–116; E. Talvik. Legaalsuse põhimõte Eesti Vabariigi põhiseaduse tekkimises, muutmistes ja muutmiskavades. Tartu 1991, lk 35–43.

¹¹² Põllumeeste Kogude Riigikogu rühma 07.11.1929 kiri riigivanemale ja sellele lisatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise eelnõu. – RA, ERA.31.5.563, l 33–46. Eelnõu ja seletuskiri ka RA, ERA.80.5.1994a, l 1–38. Eelnõu äratrükk: V. Nõges. Ettepanekuid Eesti Vabariigi 1920. a põhiseaduse muutmiseks. Eesti Rahvuslaste Klubi toimetised 1. Tartu 1932, lk 155–60. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise eelnõu. Rahvaerakonna Riigikogu rühma kava (kuupäevata). – RA, ERA.31.4.940, l 32–42. Eelnõu äratrükk: V. Nõges, lk 161–65.

¹¹³ Mitteametliku komisjoni protokollid nr 21 ja 22, 28.01.1932. – RA, ERA.80.5.1994a, l 222 ja 233.

poolt. Uluots kommenteeris veel presidendi funktsiooni ja leidis, et presidendil peaks olema õigus Riigikogu valitud kandidaat kas kinnitada või kinnitamata jätta.¹¹⁴

Järgmisena menetles seda eelnõu Riigikogu ametlik komisjon. Seal soovitas Põllumeeste Kogude juht Konstantin Päts riigikohtunike ametisse nimetamise korda muuta. Tema sõnul polnud selge, mis saab siis, kui president jätab mõne Riigikogu valitud kohtuniku kinnitamata. Päts soovitas Soome eeskujul, et Riigikohus pakub mitu kandidaati, kelle seast president määrab kohtuniku. Riigikohtuniku määramise otsusele pidi tema arvates andma kaasallkirja kohtuminister.¹¹⁵ Komisjoni istungile kutsutud Riigikohtu esimees Parts ja Kohtupalati vanem esimees Reichmann toetasid kohtunike nimetamise minekut presidendi kui võimude ühendaja kätte. Parts ei nõustunud aga Reichmanni ja kohtuministeriumi kodifikatsiooniosakonna liikme Karl Selteriga, et nimetamise korda võiks reguleerida hariliku seadusega. Partsi arvates pidi kandidaadid esitama organ, kes neid kõige paremini tundis ehk Riigikohus, ning ette tulnuks panna kolm kandidaati. Riigikogu asjadevalitseja Maddison pidas õigeks, et riigikohtunikud valib ka edaspidi Riigikogu ja kandidaadid esitab Riigikohus. Komisjoni liige Rei soovis toetas erakondadevahelise mitteametliku komisjoni loomist.¹¹⁶ Eelnõu teisel lugemisel pakkus Kukke sättele uue sõnastuse: „§ 69. [...] Riigikohtunikud nimetab ametisse Vabariigi President Riigikohtu poolt ettepanud kandidaatide hulgast.“ Päts soovitas küll jätta välja kandidaatide esitamise osa, kuid Kukke ja kohtuministeriumi kodifikatsiooniosakonna direktor Johan Reinhold pidasid seda vajalikuks ning komisjon kiitis Kukke sõnastuse heaks. Reinholdi jaoks tähendas „ametisse nimetamine“ seda, et president võib esitatud kandidaatide seast kohtuniku ka nimetamata jätta ja sel juhul pidi Riigikohus esitama uued kandidaadid.¹¹⁷

Veel vaieldi kohtuministri kaasallkirja vajaduse üle nimetamise otsusel (eelnõu § 61 lg 1). Maddison pidas kaasallkirja vajalikuks, sest ilma selleta muutuvat presidendi otsus poliitiliseks. Samuti pooldas kaasallkirja Reinhold. Rei ja

komisjoni liige Leps põllumeeste fraktsioonist vaidlesid kaasallkirja nõudele vastu. Esialgu soostus komisjon sotsiaaldemokraatide saadiku Johannes Klesmenti pakutud kompromissiga, et kaasallkiri on vajalik kõigi muude kohtunike ametisse nimetamisel, aga mitte riigikohtunike puhul.¹¹⁸ Eelnõu kolmandal lugemisel komisjonis soovitas Uluots laiendada kaasallkirja nõude siiski ka riigikohtunikele. Tema sõnul tagavat kaasallkiri, et kohtuministril on riigikohtunike nimetamisel kaasaraäkimise õigus ja ta muutub sellega Riigikogu ees Riigikohtu eestkõnelejaks. Päts ei pidanud enam kaasallkirja vajalikuks. Ta küsis retooriliselt, et mis tähtsust on kaasallkirjal, kui president võib Riigikohtu esitatud kandidaadi nimetada või nimetamata jätta. Uluotsa ettepanekul riigikohtunike erand kustutati ja kaasallkiri pidi saama kõigi kohtunike nimetamisel kohustuslikuks.¹¹⁹

Riigikogu suures saalis kohtunike ametisse nimetamist ei arutatud.¹²⁰ Rahvahäälletusele pandud eelnõusse jõudis säte komisjoni sõnastuses keeleliselt pisut redigeerituna: „§ 69. [...] [2] Riigikohtunikud nimetab ametisse vabariigi president riigikohtu poolt esitatud kandidaatide hulgast.“¹²¹ Riigikogu eelnõu kukkus 1932. aasta augustis rahvahäälletusel napilt läbi.

Riigikogu uue koosseisu põhiseaduskomisjon töötas põrunud eelnõu 1932. aasta novembrist 1933. aasta jaanuarini ümber uueks eelnõuks. Riigikohtunike ametisse nimetamise sätet muudeti: „§ 69. [...] [2] Riigikohtunikud nimetab ametisse Riigivanem Riigikohtu ettepanekul.“¹²² Komisjoni ettekandja, keskerakondlane Kalbus seletas saadikutele, et kui eelmise eelnõu järgi oli riigivanem seotud Riigikohtu poolt esitatud kandidaatidega, siis uue järgi enam mitte ja riigipea võib riigikohtunikuks nimetada ka enda kandidaate.¹²³

Põhiseaduskomisjonis vahendas kohtu- ja siseministeriumi kodifikatsiooniosakonna liige Klesment Riigikohtu muret, et selline tõlgendus rikub kohtuvõimu sõltumatust. Kalbus märkis vastuseks, et vastavat muudatust soosisid

¹¹⁴ Mitteametliku komisjoni protokoll nr 16, 10.12.1931. – RA, ERA.80.5.1994a, l 203.

¹¹⁵ Põhiseaduse muutmise seaduse komisjoni protokollid nr 2, 02.03.1932, ja nr 7, 07.03.1932. – RA, ERA.80.4.388, l 3 ja 28p.

¹¹⁶ Põhiseaduse muutmise seaduse komisjoni protokoll nr 9, 09.03.1932. – RA, ERA.80.4.388, l 40–41.

¹¹⁷ Põhiseaduse muutmise seaduse komisjoni protokoll nr 12, 11.03.1932. – RA, ERA.80.4.388, l 56–57.

¹¹⁸ Põhiseaduse muutmise seaduse komisjoni protokollid nr 9, 09.03.1932, ja nr 12, 11.03.1932. – RA, ERA.80.4.388, l 40–41 ja 56–57.

¹¹⁹ Põhiseaduse muutmise seaduse komisjoni 17.03.1932 protokoll nr 14. – RA, ERA.80.4.388, l 90–91p.

¹²⁰ Vt protokollid arutelusid Riigikogu IV koosseisu IX istungjärgu protokollid nr 225, 26.02.1932, vrg 3760–3761, nr 233, 18.03.1932, vrg 3877–3914, nr 235, 22.03.1932, vrg 3960–3973, ja nr 237, 23.03.1932, vrg 4037–4040.

¹²¹ Põhiseaduse muutmise eelnõu. – Kaja 26.03.1932, lk 7.

¹²² Riigikogu Põhiseaduse komisjoni ettepanek 11.01.1933, lisa nr 78, Riigikogu V koosseisu 14.–64. koosoleku täielikkude protokollide lisad, lk 48–52.

¹²³ Riigikogu V koosseisu II istungjärgu protokoll nr 35, 17.01.1933, lk 440.

Tallinnas juristide koosolekul osalejad, ja jätkas: „Peab olema Põhiseaduses pääsetee, kui peaks tulema vägipulgavedamine Riigikohtu ja Riigivanema vahel. Üks, ja nimelt Riigivanem, peab privaleerima. On kuulda hääli kohtunikkude hulgast, et Riigikohus kujuneb kastiks, tuleb ehk tarvidust sinna värsket verd juurde viia.“ Kahjuks pole teada, mis koosolekut Kalbus silmas pidas, millal see toimus ja kes sellel osalesid. Kalbuse arvates muudatus kohtute sõltumatust ei rikkunud, kuna kord juba määratud kohtunikud olevat sõltumatud. Kindral Jaan Soots Ühinenud Põllumeeste Erakonnast kommenteeris, et kehtiva korra järgi võib riigikohtuniku kandidaate üles seada ka Riigikogu.¹²⁴

Riigikohut häirinud muudatuse pakkus eelnõusse välja teine ühinenud põllumeeste fraktsiooni saadik, vandeadvokaat Otto Tief. Ta seletas, et kui riigivanem on seotud Riigikohtu kandidaatidega, võib Riigikohtu koosseis muutuda „perekondlikuks ja ei ole võimaldatud värskete vere juurdevool“. Rahvusliku Keskerakonna saadik vandeadvokaat Rein Eliaser muudatust ei pooldanud, sest see politiseerivat riigikohtunike ametissenimetamise.¹²⁵ Riigikohtu politiseerimispüüet heitis Riigikogule ette ka vabadussõjalaste häälekandja.¹²⁶

Komisjonis tekkinud vaidlustele vaatamata kohtunike nimetamise kord Riigikogu täiskogus aruteluteemaks ei kerkinud ja kõnealune säte pandi rahvahääletusele põhiseaduskomisjoni sõnastuses.¹²⁷ Riigikogu teine katse põhiseadust muuta põrus 1933. aasta juunis rahvahääletusel suurelt.

Veel enne, kui Riigikogu asus tööle uue eelnõu kallal, esitasid vabadussõjalased 1932. aasta novembris rahvaalgatuse korras oma põhiseadusemuudatused. Nende riigikohtunike ametisse nimetamise punkt sarnanes Riigikogu esimese eelnõuga: „§ 69. [...] Riigikohtunikud kinnitab ametisse Riigivanem Riigikohtu poolt esitatud kandidaatide hulgast.“¹²⁸ Vabadussõjalaste eelnõu väljatöötamise materjale pole teadaolevalt talletatud ja isegi koostajad on

¹²⁴ Põhiseaduskomisjoni protokoll nr 23, 20.01.1933. – RA, ERA.80.5.320, 198p–99.

¹²⁵ Põhiseaduskomisjoni protokollid nr 16, 20.12.1932, ja nr 18, 10.01.1933. – RA, ERA.80.5.320, 172–72p ja 83–83p.

¹²⁶ Erakonnad otsivad pääsmist „Võitluse“ trükiveast. – Võitlus 27.04.1933, lk 3.

¹²⁷ Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus. – RTL 03.03.1933, 16, 396. Arutelude kohta vt Riigikogu V koosseisu II istungjärgu protokollid nr 36, 19.01.1933, lk 441–478, nr 37, 24.01.1933, lk 479–494, ja nr 40, 14.02.1933, lk 523–539.

¹²⁸ Aleksander Seimani jt 09.11.1932 kiri Riigikogu juhatusesele ja sellele lisatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus. – RA, ERA.80.5.2038, 1 1–8. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse-elnõu. – RT Lisa 09.12.1932, 97.

teadmata.¹²⁹ Seega on selgusetu, kas verbi „nimetab“ asendamine verbiga „kinnitab“ kandis mingit sisulist eesmärki. 1937. aasta põhiseaduse koostamise aegu seletas Eduard Laaman, et kinnitamine võimaldab üksnes vetoõiguse tarvitamist, nimetamine eeldab valikut kandidaatide hulgast.¹³⁰ Kuna sõna „kandidaadid“ oli vabadussõjalaste eelnõus mitmuses, jäi valik endiselt riigivanemale. Muus osas võib sõnastuse sarnasusele tuginedes eeldada, et Riigikogu komisjonis antud tõlgendus riigikohtunike ametisse nimetamise korrale oli asjakohane ka vabadussõjalaste eelnõu puhul.

Olulise sisulise erinevusena Riigikogu mõlemast eelnõust oli nimetamine riigivanema ainupädevuses ehk kaasallkirja nõue kohtunike nimetamisel ei kehtinud (PS § 61 lg 1). Vabadussõjalased seletasid seda sooviga vältida poliitilist mõju Riigikohtule.¹³¹ 1933. aasta aprillis Tallinnas peetud 12. õigusteadlaste päeval esinenud kohtu- ja siseminister Ado Anderkopp kaitses Riigikogu uut eelnõu ega nõustunud, et kaasallkiri kohtuid politiseerib. Tema ettekandest võib mõista, et ta pidas presidenti Riigikohtu kandidaatidega seotuks ka Riigikogu eelnõu järgi.¹³²

Vabadussõjalaste põhiseadusemuudatused kiideti rahvahääletusel suure häälteenamusega heaks ja need jõustusid 24. jaanuaril 1934.¹³³ Muudatuste rakendamiseks kehtestatud valitsemise korraldamise seadus täpsustas, et riigivanemale esitatakse nimetamiseks igale vabale kohale kaks riigikohtuniku kandidaati. Kandidaadid valis Riigikohtu üldkogu.¹³⁴

¹²⁹ Arvatakse, et koostajate seas oli vabadussõjalastest või nende toetajatest advokaate, kuid puudusid riigiõiguse asjatundjad. Elo Tuglas nimetab vabadussõjalaste põhiseadust „Grau-Karlsoni soperdiseks“: E. Tuglas. Tartu päevik: 1928–1941, 2. tr., Tallinn 2008, lk 142. Eduard Laaman ja temale toetuv Rein Marandi loetlevad asjaosalistena advokaate Theodor Rõuku, Artur Sirki, Ferdinand Karlsonit ja Karl Graud, vt R. Marandi. Must-valge lipu all: Vabadussõjalaste liikumine Eestis 1929–1937. 1: Legaalne periood (1929–1934). Stockholm 1991, lk 179 ja 185; E. Laaman. Vapside vandeselts: Kohtuliku juurduse andmetel. Tallinn 2021, lk 35–36. 1932. aasta detsembris esindas vabadussõjalasi Riigikogu põhiseaduskomisjonis vandeadvokaat Paul Telg, vt põhiseaduskomisjoni protokollid nr 4, 02.12.1932, ja nr 12, 13.12.1932. – RA, ERA.80.5.320, 17–11p ja 45–51p.

¹³⁰ Riigivanema poolt nimetatud põhiseaduse eelnõu kava väljatöötamise komisjoni protokoll nr 27, 17.01.1937. – RA, ERA.31.3.735 (pagineerimata).

¹³¹ Vt L. H[ellat?]. Vabadussõjalaste riigivanem ja erakondade president. – Võitlus 10.06.1933, lk 4.

¹³² A. Anderkopp. Põhiseaduse muutmise eelnõud. Tartu 1933, lk 16.

¹³³ Rahvahääletusel 14.–16.10.1933 vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus. – RT 28.10.1933, 86, 628.

¹³⁴ Riigikogu poolt 19.01.1934 vastu võetud valitsemise korraldamise seadusega muudetud Vene kohtute seaduse § 216. – RT 23.01.1934, 5, 36.

Õigusteadlane Artur-Tõeleid Kliimann tõlgendas põhikorras toimunud muutust selliselt, et riigikohtunike ametisse nimetamisel oli riigivanem seotud Riigikohtu esitatud kandidaatidega, kuid mitte Riigikohtu eelistusega (st ta võis valida Riigikohtu nimekirjast ükskõik kelle, sõltumata kandidaatide järjekorrast).¹³⁵ Ka Tartu ülikooli riigiõiguse professori Nikolai Maimi arvates oli riigivanem seotud talle esitatud kandidaatidega.¹³⁶

Kõigi põhiseaduse muutmise eelnõude järgi läks riigikohtunike ametisse nimetamine Riigikogult riigipea (eri versioonides kas riigivanema või presidendi) kätte. See muudatus ei leidnud vastuseisu ei poliitikute ega kõrgemate kohtute esindajate seas. Ainsana pooldas senise korra säilitamist Maddison. Elavalt vaieldi selle üle, (i) kas reguleerida kandidaatide ülesseadmise kord põhiseadusega või hariliku seadusega, (ii) kas kandidaadid peaks esitama kohtuvõim või muu võimuharu, (iii) kas kandidaadid on siduvad või on riigipeal õigus nimetada ka oma soosikuid ning (iv) kas ametissenimetamise otsus on riigipea ainupädevuses või vajab otsus poliitiliselt vastutava ministri kaasallkirja. Esimeses küsimuses jäid Päts ja Reichmann selgelt vähemusse ning kõik kolm rahvahääletusele pandud versiooni reguleerisid ka kandidaatide esitamist. Kõigil kolmel juhul pidi kandidaadid esitama Riigikohus. See väljendas Maddisoni väitel juba tsariaegses seaduses sisaldunud põhimõtet, et kandidaadi esitab kohus, kelle koosseisu täiendatakse.¹³⁷ Riigikogu 1932. aasta ja vabadussõjalaste eelnõu järgi oli eelvalik riigipeale siduv, Riigikogu 1933. aasta eelnõus aga tõenäoliselt mitte. Riigipea täieliku otsustamisvabaduse pooldajad (Tief, Kalbus jt) ei peljanud ohtu kohtuvõimu sõltumatussele ja õigustasid seda muudatust vajadusega vältida Riigikohtu muutumist kinniseks „kastiks“ või „perekondlikuks“. Riigikogu mõlema eelnõu järgi oli nimetamise otsusel vajalik ministri kaasallkiri, vabadussõjalased välistasid kaasallkirja nõude (erakonnapoliitikute oli kaasallkirja vastu Päts; Uluots, Maddison ja Reinhold pidasid kaasallkirja vajalikuks). Põhiseaduse ja selle rakenduseseaduse jõustumisel hakkas kehtima kord, mis andis riigipeale küll valikuõiguse, kuid tagas selle, et Riigikohtu koosseisu kujundamisel mängis kohtuvõim ise keskset rolli.

¹³⁵ A.-T. Kliimann. Kohtunikkude määramine. – *Õigus* 1934/2, lk 70–72.

¹³⁶ N. Maim. Riigiõigus. II: Positiivne riigiõigus. – E. Janson (toim.). Eesti Vabariigi riigiõigus. Tartu 1935, lk 49.

¹³⁷ Põhiseaduskomisjoni protokoll nr 16, 20.12.1933. – RA, ERA.80.5.320, l 72.

Riigikohtunike ametissenimetamised põhiseaduse 1933. aasta muudatuste kehtimisajal

Oluliselt muutunud korra järgi nimetati esimesed (ja ainsad) riigikohtunikud ametisse 1935. aastal. Pärast 1934. aasta märtsipööret Pätsi dekreediga kehtestatud kohtunike vanusepiiri¹³⁸ tõttu pidi pensionile minema kriminaalosakonnas tegutsenud Harald Jucum.¹³⁹ Vabanenud kohale kandideeris ainult Kohtukoja (endise Kohtupalati) liige ja Tartu ülikooli kriminaalõiguse professor Karl Saarmann.¹⁴⁰ Pole teada, kas lisakandidaate üldse otsiti. Riigivanem Päts igatahes lisakandidaate ei nõudnud ja nimetas Saarmanni ametisse.¹⁴¹

Viktor Ditmari surma tõttu 1935. aastal vabanenud kohale kandideerisid Kohtupalati liikmed Ernst Erdmann, Paul Poom, Jaan Moks ja Hugo Kasse. Riigikohtu üldkogu esitas riigivanemale Moksi ja Erdmanni kandidatuuri, Päts nimetas neist ametisse esimese, Moksi.¹⁴²

Kahest nimetamisest esimesel seega eirati seadusesse selgelt sisse kirjutatud kahe kandidaadi nõuet, teisel korral toimus kõigiti nõuetekohane konkurss.

Riigikohtunike ametisse nimetamise kord 1937. aasta põhiseaduses

Eesti teise põhiseaduse eelnõu algversiooni koostas Konstantin Pätsi moodustatud erakomisjon. Seda juhtis kohtuministeeriumi nõunik Johannes Klesment, liikmed olid juristiharidusega ajakirjanikud Eduard Laaman ja Hugo Kukke. 1936. aasta novembris moodustatud uue põhiseaduse kava väljatöötamise erikomisjon, millesse peale kolme eelnimetatu kaasati riigisekretär Karl Terras, riigikohtunik

¹³⁸ Riigivanema 13.06.1934 dekreediga antud riigikohtunikkude, kohtunikkude ja kohtu-uurijate vanuse ülemmäära seadus. – RT 29.06.1934, 55, 473. Seadus jõustus 15.09.1934. Vanusepiiri kritiseeris teravalt Kohtukoja tsiviilosakonna esimees Karl Gyldenstubbe: vt K. Gyldenstubbe. Kohtunikkude sõltumatus PS-e ja KS-e seisukohast. – *Õigus* 1934/5, lk 225–232. Samuti nimetuks jäänud Kohtunik. Kohtute noorendamise puhul. – *Päevaleht* 08.05.1934, lk 2.

¹³⁹ Riigikohtunik H. Jucum vanaduspuhkusel. – *Päevaleht* 06.07.1935, lk 5.

¹⁴⁰ Riigikohtu üldkogu korraldava koosoleku protokoll nr 27, 20.06.1935. – RA, ERA.1356.1.133 (pagineerimata).

¹⁴¹ Riigivanema 19.07.1935 otsus nr 641. – RT Lisa 30.07.1935, 59.

¹⁴² Riigikohtu üldkogu korraldava koosoleku protokollid nr 30, 09.09.1935, ja nr 32, 19.09.1935. – RA, ERA.1356.1.133. Riigivanema 26.09.1935 otsus nr 745. – RT Lisa 04.10.1935, 79.

Anton Palvadre ja advokaat Ado Anderkopp, võttis aluseks erakomisjoni koostatud eelnõu.¹⁴³

Erikomisjoni ette toodud kohtunike ametisse nimetamise punkt kõlas järgmiselt: „§ 101. Riigikohtunikke ja kohtunikke, kui nad ei ole valitavad seaduse järgi, nimetab ametisse Riigivanem.“¹⁴⁴ Klesment vahendas Pätsi seisukohta, et kohtunike ametisse nimetamine võiks toimuda õiguskantsleri ettepanekul. Kohtud ise pidid nimetamisest igatahes kõrvale jääma, kuna „iga kohus on õigusemõistmises rippumatu, mitte alluv“. Kui kohtuministeriumis oldi arvamusel, et ametissenimetamise otsuse peaks kohtuminister kaasallkirjastama, siis Pätsi eelistuse järgi pidi kohtunike ametisse nimetamine olema riigivanema eriõigus (st ei vajanud kaasallkirja).¹⁴⁵ Kohtute komplekteerimisel kohtuvõimu rolli vähendamist ja ametissenimetamise jätmist riigipea ainuotsuseks oli Päts soovinud juba 1930. aastate alguses.

Palvadre andis erikomisjonile edasi Riigikohtu seisukoha, et senine kohtunike valiku süsteem tagab kõige õigemad valikud. Ei õiguskantsler ega ka kohtute esimeestest koosnev kolleegium ei saavat tema sõnul asendada Riigikohtu üldkogu. Palvadre märkis, et kui kandidaate hakatakse esitama prokuratuuri kaudu, võib see tekitada korruptsiooni. Tõenäoliselt pidas ta prokuratuuri all silmas õiguskantslerit kui kindralprokuröri institutsiooni edasiarendust. Palvadre sõnusti eeldas enamik riigikohtunikke, et riigipea on esitatud kandidaatidega seotud ja peab neist ühe kinnitama.¹⁴⁶

Laaman ja Kukke pooldasid samuti senise korra säilitamist. Kukke arvates tagas kandidaatide esitamine Riigikohtu poolt sobivate kandidaatide väljasõelumise. Kui ettepaneku teinuks õiguskantsler, jäänuks tema hinnangul ebaselgeks, millistel alustel õiguskantsler kandidaate sõelub ja see võivat politiseerida kohtunike ametisse nimetamist.¹⁴⁷

Otsustati välja töötada mitu võimalikku versiooni. Riigikohus pakkus alternatiivse sõnastuse: „§ 101. [1] Riigikohtunikke ja teisi kohtunikke nimetab

ametisse Riigivanem Riigikohtu poolt esitatud kahest kandidaadist. Riigivanema nõusolekul võib Riigikohus esitada ainult ühte kandidaati. [2] Riigikohtu esimehe nimetab Riigivanem riigikohtunikude hulgast. [3] Riigivanema otsused riigikohtunikude ja kohtunikude kinnitamise või Riigikohtu esimehe nimetamise kohta ei vaja peaministri või ministri kaasallkirja.“ Komisjon asendas esimeses lõikes kahe kandidaadi nõude fraasiga „ülesseatud kandidaatide hulgast“ ja jättis ära kolmanda lõike, sest kaasallkirja nõuet reguleeriti mujal.¹⁴⁸

Kukke soovitas esimeses lõikes Riigikohtu rolli vähendada: „Riigikohtunikke ja teisi kohtunikke nimetab ametisse Riigivanem, kusjuures Riigikohtul on õigus esitada kandidaate.“ Laaman pakkus välja oma variandi: „Riigikohtunikke ja teisi kohtunikke nimetab ametisse Riigivanem, ära kuulates Riigikohtu seisukoha.“ Ta seletas, et sel juhul pole Riigikohtu seisukoht siduv, aga riigipea saaks teada, mida kohus ühe või teise kandidaadi kohta arvab.¹⁴⁹

Erikomisjoni viimasel koosolekul loeti alternatiivid ette sellises järjekorras: esimesena Laamani, teisena Kukke ja kolmandana Riigikohtu ettepanek. Palvadre soovitas tõsta Riigikohtu oma esimeseks ja komisjoni koosolekul Klesment toetas seda.¹⁵⁰ Ometi jättis Klesment kas omal või talle suuniseid andnute algatusel komisjoni lõplikku eelnõusse üksnes Laamani versiooni. Teine lõige asendati täiesti uue, kohtunike katseaega võimaldava sättega: „§ 109. [1] Riigikohtunikke ja teisi kohtunikke nimetab ametisse Vabariigi President, ära kuulates Riigikohtu seisukoha. [2] Esmakordne nimetamine kohtunikuks võib toimuda tähtajaliselt kolme aasta peale.“¹⁵¹ Katseaja võimalust ei olnud komisjon põhjalikumalt arutanud. Klesment viitas vaid põgusalt katseaja mõttekusele ja Palvadregi mõõnis selle nõude mõistlikkust, kuid üksnes lisakohtunike puhul.¹⁵²

Veel enne eelnõu arutelu Rahvuskogu kodade komisjonides kritiseeris kohtute komplekteerimise sätteid ajakirjanduses Rahvuskogu esimese koja liige, Valga vandeadvokaat Jaan Kokk. Ta nimetas põhimõtteliselt vastuvõetamatuks kohtunike nimetamisel vabade käte andmist aktiivset valitsusvõimu teostavale

¹⁴³ Riigivanema 09.12.1936 käskkiri nr 25. – RA, ERA.31.3.13653, 11. Käskkirja Riigi Teatajas ei avaldatud. Vt ka J. Klesment. Uue põhiseaduse algeelnõu. – A. Mägi (toim.). Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn 1937, lk 83.

¹⁴⁴ Erikomisjoni protokoll nr 27, 17.01.1937. – RA, ERA.31.3.735.

¹⁴⁵ Erikomisjoni protokollid nr 25, 15.01.1937, ja nr 26, 16.01.1937. – RA, ERA.31.3.735.

¹⁴⁶ Samas. Kindralprokurör oli Vene impeeriumis kõrgeim riigiparaadi tegevuse seaduslikkuse üle järelevalvet teostav ametnik. Alates 1802. aastast täitis kindralprokuröri ülesandeid justiitsminister.

¹⁴⁷ Samas.

¹⁴⁸ Erikomisjoni protokoll nr 27, 17.01.1937. – RA, ERA.31.3.735.

¹⁴⁹ Samas.

¹⁵⁰ Erikomisjoni protokoll nr 45, 29.01.1937. – RA, ERA.31.3.735.

¹⁵¹ Klesmenti 08.02.1937 kiri riigivanemale ja sellele lisatud põhiseaduse projekt. – RA, ERA.31.3.735. Samal kujul sisaldus säte Pätsi poolt 23. veebruaril 1937 Rahvuskogule esitatud projektis (§ 107). – A. Mägi (toim.). Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn 1937, lk 486.

¹⁵² Erikomisjoni protokoll nr 25, 15.01.1937. – RA, ERA.31.3.735.

presidendile.¹⁵³ Rahvuskogu kõigi komisjonide ühisel koosolekul teatas kohtunike esindajana teise koja liikmeks valitud Palvadre, et vähemalt 90% kohtunik-konnast on hämmeldunud kohtuvõimu peatüki ümbertegemise pärast ega näe selleks mingit vajadust. Ta meenutas, et omal ajal Riigikogu ei sekkunud riigikohtunike nimetamisse, vaid hoopis piiras ise oma volitusi kandidaatide ülesseadmisel. Palvadre kutsus üles kärpima riigipea võimu kohtunike ametisse-nimetamisel.¹⁵⁴ Muudatuste vastu võttis kodade ühiskoosolekul sõna veel esimese koja liige, noor Valga advokaat Juhan Uemaa (kuni 1935. aastani Neumann).¹⁵⁵ Kohtunike valikut ja kohtute sõltumatust ähvardavaid ohte tõi 1937. aasta aprillis Tartus õigusteadlaste koosolekul peetud ettekandes esile ka Rahvuskogu esimese koja liige riigikohtunik Karl Saarmann.¹⁵⁶

Rahvuskogus töötasid põhiseaduse eelnõu kallal kõigepealt kummagi koja teema- ja üldkomisjonid, kes töö käigus kodade seisukohti omavahel kooskõlastasid. Kuna sama säte reguleeris kõigi kohtunike ametissenimetamist, ei eristu protokollitud vaidlustest üldjuhul, kas silmas peetakse riigikohtunike või muude kohtunike nimetamise korda.

Rahvuskogu esimese koja teemakomisjonis nõudsid valitsusmeelsed saadikud ja ametnikud Riigikohtu rolli vähendamist kohtunike ametissenimetamisel ja riigipea otsustusvabaduse suurendamist. Rahvuskogu liige siseminister Kaarel Eenpalu (kuni 1935. aastani Karl Einbund) võttis nende põhjendused kokku nii: „Meil on aga kohtutega lood juba niikaugel, et räägitakse avalikult väljakujunenud kohtunikkude tsunftist ja suurtest eestvedajatest ning et keegi teine kõrvalt sinna tsunfti enam ei pääse. Kohtutel on ka võimalus minna kuni otsese saboteerimiseni, et esitataks riigipeale määramiseks kaks kandidaati ning Riigivanem ainult määraku neist, kuid tagasi saata kohtule neid kandidaate ei või. Selline olukord on leidnud arvustamist isegi juba kohtunikkude ringkonnas.“ Valitsusmeelne Tartu vandeadvokaat Oskar Rütli nõustus, et kohtud on tsunftilikud ja neisse oleks tarvis värsket verd. Riigivanema ja valitsuse esindajatena komisjoni töös osalenud Klesment ning kohtuministri abi Johan Raid kordasid Eenpalu väidet, et kehtiva põhiseaduse järgi on riigivanem jäigalt seotud Riigikohtu esitatud kandidaatidega; ta ei saa neid isegi tagasi lükata, vaid peab esitatutest ühe ametisse

nimetama. Riigikohtu pädevuse piiramist kohtunike kandidaatide esitamisel toetasid veel Rahvuskogu liikmed sotsiaalminister Oskar Kask ja Isamaaliidu Tartumaa tegelane Martin Rõigas.¹⁵⁷

Saarmann vaidles vastu väidetele, nagu oleks kohtunikkond muutunud tsunftilikuks ja selle „eestvedajad“ mõjuvõimsaks. Ta tegi ettepaneku sätte muutmiseks nii, et kohtunikud nimetaks ametisse president eriõiguse alusel Riigikohtu ettepanekul. Rakvere prokurör Karl Kompus pakkus professor Kliimanni teooriale tuginedes, et riigipeale tuleks esitada ainult üks kandidaat, kes selle kas kinnitab või jätab kinnitamata. Raid ja Eenpalu pidasid Kliimanni vaadet ekslikuks ja nende arvates ei välistanud mitme kandidaadi esitamist ükski seni kohtunike ametisse nimetamise kohta kasutatud verb: „määramine“, „nimetamine“ ega „kinnitamine“. Senise korra säilitamise poolt ja riigipea pädevuse laiendamise vastu võtsid Saarmanni ja Kompuse kõrval sõna Uemaa ja admiral Johan Pitka. Rütli soovis põhiseaduses kandidaatide esitamise korra lahtiseks jätta, kuid võttis ettepaneku hiljem tagasi.¹⁵⁸

Raid kaitses endiselt kohtuministri kaasallkirja nõuet, nagu ta oli seda teinud juba 1932. aastal. Peale Kompuse teisi kaasallkirja pooldajaid komisjonis ei olnud. Sätte teises lõikes sisaldunud kohtunike katseaja kaitseks keegi teine peale Klesmenti sõna ei võtnud. Kuna Riigikohtu pädevuse asjus kokkuleppele ei jõutud, otsustati anda kohtunike ametissenimetamise paragrahv arutamiseks kodadevahelisse aruandjate komisjoni.¹⁵⁹

Rahvuskogu teise koja teemakomisjonis kaitses senist kohtunike ametisse nimetamise korda ehk siduvate kandidaatide esitamist Riigikohtu poolt Palvadre. Ta kandis ette Tartu ringkonnakohtunike pika põhjenduse senise korra kaitseks. Kohtukoja esimees Reichmann esitas oma seisukoha, mille järgi kandidaate oleks pidanud esitama erinevate kohtute esindajatest koosnev kolleegium ning kolleegiumi koosseisu ja kandidaatide esitamise korra määraks harilik seadus. Tartu Poeglaste Gümnaasiumi direktori Viktor Neggo teada oli kohtunikkond aga kolleegiumi idee vastu. Hugo Kukke pakkus välja kolmanda alternatiivi. Nimelt et Riigikohus koostab sobivatest isikutest nimekirja ja president nimetab neist ühe, küsides temalt enne nõusoleku. See tähendanuks, et teistelt nimekirja

¹⁵³ J. Kokk. Kohtute rippumatus. – Postimees 02.03.1937, lk 2.

¹⁵⁴ Rahvuskogu põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühised koosolekud: stenograafilised aruanded 2. ja 3. märtsil 1937. Tallinn 1938, lk 34–35.

¹⁵⁵ Samas, lk 61.

¹⁵⁶ K. Saarmann. Kohtute osa põhiseaduses. – Postimees 02.04.1937, lk 5.

¹⁵⁷ Rahvuskogu esimese koja teise komisjoni protokollid nr 15, 16.03.1937, nr 40, 22.04.1937, ja nr 41, 22.04.1937. – RA, ERA.77.3.73, l 36–40 ja 167p–171.

¹⁵⁸ Samas.

¹⁵⁹ Rahvuskogu esimese koja teise komisjoni protokollid nr 15, 16.03.1937, nr 41, 22.04.1937, ja nr 44, 28.04.1937. – RA, ERA.77.3.73, l 36–40, 169–171 ja 185–185p.

arvatutelt nõusolekut ei küsita ja nimetamata jäänud isikud pole avalikult teada ehk kedagi ei saaks nimetada läbikukkujaks. Nimekirja ideed toetas Johan Raid, selle vastu võttis sõna Tartu ülikooli esindajana Rahvuskogusse valitud Ants Piip. Piip pelgas, et nimekirja lülitamisega rikutakse suurema hulga isikute rahu ja nimetamata jäänud isikud tunnevad end siiski läbikukkujatena. Tallinna linnapea kindral Jaan Soots pooldas riigipea täielikku vabadust kohtunike ametisse nimetamisel. Soots väljendas nii nagu Eenpalugi kartust, et muidu „kohtunik-kude seisus muutub kinniseks tsunfiks“. Riigikohtu poolt esitatud kandidaatide siduvus riigipeale tähendas tema sõnul sisuliselt kohtunike koopteerimist, mille tagajärjel „kohtutesse tulevad kõik ühte masti mehed“. Piip küsis seepeale vahele, et kas riigipea ei või määrata „ühte masti mehi“. Piip rõhutas, et kohtunike nimetamisel ei tohi lubada riigipea suvaotsust ja kohtuvõimu ettepanek peab olema siduv.¹⁶⁰

Raid seisis kaasallkirja idee eest ka teises kojas. Palvadre vaidles kaasallkirjale vastu ning põhjendas vastuseisu vajadusega säilitada kohtute ja kohtunike sõltumatus. Tema sõnul täitevvõim juba oli kaasatud nimetamise protseduuri sellega, et prokuratuurilt küsitakse arvamust kohtunikukandidaatide kohta. Kaasallkirja pooldas veel Reichmann, vastu olid Piip ja Soots.¹⁶¹

Kohtunike katseaja (katseajal kohtunikke nimetati kõnedes „proovi-kohtunikeks“) vastu võtsid teises kojas sõna Reichmann, Palvadre ja Piip, katse- aega kaitsesid Neggo, Soots ja Raid. Hääletusel jäi katse- aeg eelnõust napilt välja (5 poolt, 5 vastu). Kohtunike ametissenimetamise paragrahv võeti teise koja teemakomisjonis vastu Palvadre soovitatud ja Kukke poolt pisut täiendatud kujul: „Riigikohtunikke ja muid kohtunikke nimetab ametisse Vabariigi President eri-õigusel Riigikohtu poolt esitatud kandidaatide hulgast. Kandidaatide ülesseadmise ja esitamise alused ning lähem kord määratakse seadusega.“ Kukke nimekirja-alternatiiv jäi teiseks ja Reichmanni kolleegiumi oma viimaseks.¹⁶²

Esimese koja soovil kohtunike ametissenimetamise küsimuses seisukoha kujundanud aruandjate komisjoni kuulusid Saarmann ja Uluots esimesest kojast ning Anderkopp ja Kukke teisest kojast. Aruandjate komisjon kiitis heaks teise

koja teemakomisjoni versiooni.¹⁶³ Aruandjate komisjonis toimunud arutelud ei ole protokollitud.

Esimese koja teemakomisjonis taas sätet arutades üritas Eenpalu kaubelda kohtuministrile kandidaatide vetostamise õigust. Komisjon kiitis siiski heaks aruandjate komisjoni sõnastuse, millesse Uluotsa ettepanekul lisati kompromissina ministri arvamuse ärakuulamine.¹⁶⁴ Teise koja üldkomisjon tegi oma eelnõu versiooni hiljem sama paranduse.¹⁶⁵ Sellega olid vaidlused kohtunike ametisse nimetamise korra üle lõppenud ja Rahvuskogu mõlema koja identsel ettepanekul jõudis põhiseadusesse: „§ 114. Riigikohtunikke ja muid kohtunikke, ära kuulunud vastava ministri arvamuse, nimetab ametisse eriõigusel Vabariigi President Riigikohtu poolt esitatud kandidaatide hulgast. Kandidaatide ülesseadmise ja esitamise alused ning lähem kord määratakse seadusega.“¹⁶⁶

Põhiseaduse jõustumise järel kehtestas Konstantin Päts dekreediga uue kohtute seadustiku, mis reguleeris kohtunike ametissenimetamist senisest täpsemalt.¹⁶⁷ Uue korra järgi valis ja esitas Riigikohtu üldkogu Vabariigi Presidendile igale vabanenud riigikohtuniku ametikohale kolm kandidaati. Kui kandideerijaid oli alla kolme, esitati presidendile kõik kandideerijad (§ 187). Kandidaadid esitati kohtuministri kaudu, kes lisas esitisele oma arvamuse kandidaatide kohta (§ 188). President võis Riigikohtult nõuda kuni kolme kandidaadi täiendavat esitamist, kui kandideerijaid oli üle kolme (§ 189). Presidendil oli niisiis võimalik valida kuni kuue kandidaadi seast.

Senised Riigikohtu osakondade juhatajad nimetati osakondade esimeesteks ning riigikohtunikud jäid edasi nendesse osakondadesse, kus nad senise töö- jaotuse alusel töötasid (seadustiku osa VI). Edaspidi määrati riigikohtuniku ametissenimetamisel ära osakond, milles tal tuli tegutseda. Osakondade esimehed määrati ametisse eraldi otsusega ja neile kohtudele toimusid eraldi konkursid (seadustiku § 190). Muudatusega vähenes Riigikohtu võimalus osakondade suurusi muuta ja kohtunikke vastavalt töökoormusele ümber paigutada

¹⁶³ Rahvuskogu aruandjate komisjoni protokoll nr 15, 27.04.1937. – RA, ERA.77.3.68, l 17.

¹⁶⁴ Rahvuskogu esimese koja teise komisjoni protokoll nr 45, 28.04.1937. – RA, ERA.73.3.73, l 194–195p.

¹⁶⁵ Rahvuskogu teise koja üldkomisjoni protokoll nr 25, 27.05.1937. – RA, ERA.77.3.82, l 266–268p.

¹⁶⁶ Rahvuskogu üldkoosolekul 28.07.1937 vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 03.09.1937, 71, 590. Rahvuskogu esimese ja teise koja ettepanekud. – A. Mägi (toim.). Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn 1937, lk 506 ja 525.

¹⁶⁷ Riigihoidja 06.04.1938 dekreediga antud kohtute seadustik. – RT 12.04.1938, 36, 3.

¹⁶⁰ Rahvuskogu teise koja teise komisjoni protokollid nr 12, 11.03.1937, nr 13, 11.03.1937, nr 35, 15.04.1937, ja nr 42, 27.04.1937. – RA, ERA.77.3.80, l 26p–33p, 128–131 ja 166–170p.

¹⁶¹ Rahvuskogu teise koja teise komisjoni protokoll nr 42, 27.04.1937. – RA, ERA.77.3.80, l 166p–169.

¹⁶² Rahvuskogu teise koja teise komisjoni protokollid nr 12, 11.03.1937, nr 13, 11.03.1937, ja nr 35, 15.04.1937. – RA, ERA.77.3.80, l 26p–33p ja 128–131.

ning täitevvõim sai võimaluse sekkuda osakonnajuhatajate nimetamisse. Muudatus polnud siiski ootamatu. Riigikohtunike valimist samaaegse määramisega konkreetsele osakonda oli pidanud soovitavaks juba kohtureformi komisjon 1924. aastal ja selline lahendus sisaldas ka kohtukorralduse seaduse 1928. aasta projektis.¹⁶⁸ Riigikohtu prokurör Richard Räägo pidas kohtunike iga-aastast osakondadesse jaotamist ebarahuldavaks, sest ümberpaigutamise võimalusi tegelikult ei kasutatud.¹⁶⁹

Uue põhiseaduse loomisel püüti seega Konstantin Pätsi, valitsusmeelsete poliitikute (Eenpalu, Rütli, Kukke, Sootsi) ja kohtuministeeriumi ametnike (Klesmenti, Raidi) eestvõttel esialgu piirata Riigikohtu pädevust kohtunikukandidaatide esitamisel. Reformijad heitsid kohtusüsteemile ette tsunftiks või suletud kastiks muutumist. Kohtunikkonna jõulise vastuseisu ning kohtunikest (Saarmann, Palvadre) ja advokaatidest (Kokk, Uuema) Rahvuskogu liikmete visa tegevuse tulemusel kohtunike ametisse nimetamise kord 1933. aastal muudetud põhiseadusega võrreldes sisuliselt ei muutunud. Kuigi põhiseaduse eelnõus tervikuna tegi Rahvuskogu valdavalt vormilisi parandusi,¹⁷⁰ oli kohtunike ametisse nimetamise kord väheseid kohti, kus Rahvuskogu algse projektiga võrreldes võimude lahususe ja kohtuvõimu sõltumatuse põhimõtteid tugevdas. Riigikohtunike ametisse nimetamine jätkus ilma kohtuministri kaasallkirjata ja seda pooldas ka kohtuvõim. Lahjendatud kujul sisaldasid uues korras Jaak Reichmanni konkursikolleegiumi idee (avaldusi läbi vaatav komisjon) ja Kukke soov anda kohtuministrile ärakuulamisõigus. Presidendi dekreediga kehtestatud kohtute seadustik siiski mõnevõrra suurendas Vabariigi Presidendi pädevust, andes talle õiguse esimesed kolm kandidaati tagasi lükata ja rohkemate kandidaatide olemasolul nõuda uute kandidaatide esitamist. Tuleb mõnda, et see võimalus vastas mitme põhiseaduse väljatöötaja soovile nimetamise korda paindlikumaks muuta ja riigipea pädevust suurendada.

¹⁶⁸ Uue kohtukorralduse alused (viide 40), lk 16; Kohtukorralduse seadus (viide 45), lk 46.

¹⁶⁹ R. Räägo. Kriminaalprotsessi õperaamat. Tartu 1937, lk 111.

¹⁷⁰ H. Tammer. Eesti sisepoliitiline elu 1937. – Eesti kroonika 1937. Elav Teadus 75. Tartu 1938, lk 27; A. Pajur. Konstantin Päts: Poliitiline biograafia. II osa, Riigimees (1917–1956). Tartu 2018, lk 546; J. Valge. Eesti parlament 1917–1940: Poliitiline ajalugu. Tallinn 2019, lk 494.

Riigikohtunike ametissenimetamised 1937. aasta põhiseaduse kehtimisajal

Uue põhiseaduse alusel nimetati ametisse kaheksa riigikohtunikku.¹⁷¹ Esimene konkurss toimus äsja loodud tsiviilosakonna liikme kohale 1938. aasta mais.¹⁷² Kandideerisid Kohtukoja liikmed Paul Poom ja Ernst Erdmann. Riigikohtu üldkogu esitas mõlemad presidendile, Poomi nimekirjas esimese ja Erdmanni teisenä. President nimetas ametisse Poomi.¹⁷³ Uue korra kohaselt nimetati Poom tsiviilosakonna liikmeks.

Kui pensionile läinud Peeter Puusepa asemel sai 1938. aasta mais Riigikohtu administratiivosakonna esimeheks Anton Palvadre, vabanes osakonnas kohtunikukoht. Sellele kandideerisid Kohtukoja liige Hugo Kasse, Tallinna ringkonnakohtu tsiviilosakonna esimees Aleksander Rost, Riigikohtu abiprokurör Karl Luud, maksupeakomitee esimees Gustav Kahu ja haridusministeeriumi üldosakonna direktor Aleksander Kurvits. Riigikohtu üldkogu esitas presidendile Luua, Rosti ja Kahu kandidatuuri. President nimetas ametisse nimekirjast esimese, Luua.¹⁷⁴

Palvadre juhatas administratiivosakonda lühikest aega, kuna Päts nimetas ta 1938. aasta augusti lõpus Eesti Vabariigi esimeseks õiguskantsleriks.¹⁷⁵ Palvadre asemel sai osakonna esimeheks Mihkel Klaassen. Klaasseni kohale administratiivosakonna liikmeks kandideerisid taas Rost ja Kahu ning Kohtukoja liikmed Eugen Fridolin ja Edgar Reisberg. Riigikohtu üldkogu esitas presidendile Reisbergi, Fridolini ja Kahu (sellises järjekorras), kellest president nimetas ametisse Reisbergi.¹⁷⁶

¹⁷¹ H. Vallikivi. Juristide liikumine advokatuuri, prokuratuuri ja kohtunikkonna vahel 1930. aastate teise poole Eesti Vabariigis (viide 6), lk 254. Selle perioodi nimetamiste kohta vt ka H. Vallikivi. Kohtunike valiku kriteeriumid Eesti Vabariigis 1934–1940 (viide 6).

¹⁷² Riigihoidja 20.04.1938 dekreediga antud riigiasutiste ametnikkude koosseisu seaduse muutmise ja täiendamise seadus. – RT 26.04.1938, 42, 392.

¹⁷³ Vabariigi Presidendi 21.05.1938 käskkiri nr 20. – RT 27.05.1938, 52, 490. Konkursi materjalid. – RA, ERA.1356.1.752 (pagineerimata).

¹⁷⁴ Vabariigi Presidendi 07.06.1938 käskkiri nr 28. – RT 10.06.1938, 55, 524. Konkursi materjalid. – RA, ERA.1356.1.752.

¹⁷⁵ Vabariigi Presidendi 30.08.1938 käskkiri nr 46. – RT 02.09.1938, 75, 691.

¹⁷⁶ Vabariigi Presidendi 24.10.1938 käskkiri nr 66. – RT 28.10.1938, 90, 798. Konkursi materjalid. – RA, ERA.1356.1.752.

Riigikohtunik Rudolf Gabreli haiguse tõttu tagasiastumise järel vabanenud kohale tsiviilosakonnas kandideerisid Erdmann, Kasse, Rost, Tartu ringkonna-kohtu liige Rudolf Lesta ja vandeadvokaat Kaarel Baars. Kohtuministri komisjon kutsus kandideerima veel Kohtukoja liikme Edgar Schwartzi ja vandeadvokaat Alfred Maureri, kuid Maurer avaldust ei esitanud. Riigikohtu üldkogu esitas presidendile Kasse, Schwartzi ja Rosti kandidatuuri. Pätsi valik langes Kassele.¹⁷⁷ Kasse puhul väärrib märkimist, et ta oli nimetamise ajal peaaegu 69-aastane ja oli teada, et ta saab riigikohtunikuna töötada vaid ühe aasta.

1939. aasta veebruaris suri kolmepäevase vahega kaks riigikohtunikku. Martin Taevere surma tõttu vabanes koht administratiivosakonnas ja Jaan Lõo surma tõttu jäi vabaks tsiviilosakonna esimehe koht. Uueks tsiviilosakonna esimeheks nimetati Timotheus Grünthal.¹⁷⁸ Administratiivosakonna liikme kohale kandideerisid Kohtukoja liikmed Fridolin, Valter Pezold, Hans Siimer ja Karl-Robert Treikelder, Rakvere ringkonna-kohtu esimees Ülo Vahtrik, Rost ja Riigikohtu abiprokurör Adalbert Luiga. Riigikohtu üldkogu esitas presidendile Luiga, Fridolini ja Treikelderi, kellest president nimetas ametisse teise, Fridolini.¹⁷⁹ Grünthalist vabanenud tsiviilosakonna liikme kohale kandideerisid Pezold, Rost, Schwartz, Siimer, Vahtrik ja vandeadvokaat Rein Eliaser. Riigikohtu üldkogu esitas presidendile oma eelistuse järjekorras Eliaser, Vahtrik ja Siimer. Päts nimetas ametisse Eliaseri.¹⁸⁰

Sama aasta suvel loodi kriminaalosakonda uus koht.¹⁸¹ Sellele kandideerisid Kohtukoja liikmed Johannes Breyer ja Treikelder ning Riigikohtu prokurör Richard Räägo. Riigikohtu üldkogu esitas nimetamiseks kõik kolm järjekorras Räägo, Treikelder ja Breyer. President nimetas ametisse Räägo.¹⁸²

Kõige viimane riigikohtuniku ametisse nimetamine enne Nõukogude anneksiooni toimus 1940. aasta jaanuaris. Pensionile läinud Hugo Kasse asemele

kandideerisid tsiviilosakonda kõik juba tuttavad nimed: Baars, Rost, Schwartz, Siimer ja Vahtrik. Riigikohtu üldkogu esitas presidendile Vahtriku, Rosti ja Siimeri kandidatuuri, kellest president nimetas ametisse järjekorras teise, Rosti.¹⁸³

Riigikohtuniku konkurssidel 1937. aasta põhiseaduse kehtimisajal osales keskmiselt 4,6 kandidaati kohale ehk varasemaga võrreldes oli tekkinud tung Riigikohtusse. Selle põhjuseks võis olla asjaolu, et noorema põlvkonna kohtunikud ei peljanud konkurssidel osaleda ja neil läbi kukkuda. Neid võis julgustada ka suurenenud šanss jõuda presidendile esitatavasse lõppvalikusse. Vaid ühel korral, 1938. aasta oktoobris kutsus komisjon kandideerima lisakandidaate. Kokku kahekümnest kandideerinud isikust kõige enam kordi pürgisid Riigikohtusse Kohtukoja liikmed (50% kõigist kordadest). Neile järgnesid ringkonna-kohtunikud (26%), prokurörid (8%), ametnikud (8%) ja advokaadid (5%). Enim kordi kandideeris Tallinna ringkonna-kohtu tsiviilosakonna esimees Aleksander Rost (kuus korda) ja visadus viis ta sihile. Kohtukoja liikmed Schwartz ja Siimer ning Rakvere ringkonna-kohtu esimees Vahtrik kandideerisid kolm korda, kuid ükski neist ei jõudnud tõusta riigikohtunikuks. Riigikohtunikuks sai neli varasemat Kohtukoja liiget, kaks prokuröri, üks ringkonna-kohtunik ja üks advokaat, mis tähendab, et prokuröridel ja advokaatidel oli suhteliselt rohkem edu. Statistika annab õige pildi prokuröride soosimisest kandidaate sõelunud Riigikohtu poolt, kuid advokaatide šansid kohtunikuks saada olid väga väikesed ja siinne kõrge protsent tuleb sellest, et Riigikohtusse otsiti advokaadist kandidaati.¹⁸⁴ Päts valis Riigikohtu nimekirjast teisel kohal oleva kandidaadi kahel korral ehk veerandil konkurssidest (Fridolini ja Rosti). Ülejäänud kordadel nimetati ametisse nimekirja esimene, eeldatavalt ka Riigikohtu soosik.

¹⁷⁷ Vabariigi Presidendi 24.10.1938 käskkiri nr 65. – RT 28.10.1938, 90, 797. Konkursi materjalid. – RA, ERA.1356.1.752.

¹⁷⁸ Vabariigi Presidendi 21.03.1939 käskkiri nr 58. – RT 28.03.1939, 27, 203.

¹⁷⁹ Vabariigi Presidendi 21.03.1939 käskkiri nr 59. – RT 28.03.1939, 27, 203. Konkursi materjalid. – RA, ERA.1356.1.752.

¹⁸⁰ Vabariigi Presidendi 26.04.1939 käskkiri nr 70. – RT 02.05.1939, 37, 299. Konkursi materjalid. – RA, ERA.1356.1.752.

¹⁸¹ Riigikogu poolt vastu võetud ja 08.05.1939 välja kuulutatud riigiasutiste ametnikkude koosseisu seaduse muutmise seadus. – RT 12.05.1939, 40, 319.

¹⁸² Vabariigi Presidendi 08.06.1939 käskkiri nr 79. – RT 16.06.1939, 51, 415. Konkursi materjalid. – RA, ERA.1356.1.752.

¹⁸³ Vabariigi Presidendi 26.01.1940 käskkiri nr 11. – RT 30.01.1940, 10, 78. Konkursi materjalid. – RA, ERA.1356.1.752.

¹⁸⁴ Vt H. Vallikivi. Juristide liikumine advokatuuri, prokuratuuri ja kohtunikukonna vahel 1930. aastate teise poole Eesti Vabariigis (viide 6), lk 256–258.

Kokkuvõte

1919. aasta lõpus valiti Riigikohtu algkoosseisu seitse kohtunikku. 1940. aastaks oli Riigikohtus esimees ja 15 liiget. Uuritaval perioodil jõudis Riigikohtus ametis olla kokku 29 kohtunikku. Neist kümme nimetati ametisse enne 1920. aasta põhiseaduse jõustumist, üheksa esimese põhiseaduse, kaks 1933. aastal muudetud põhiseaduse ja kaheksa 1937. aasta põhiseaduse kehtimisajal.

Aastatel 1919–1933 nimetas riigikohtunikud ametisse parlament (alguses Asutav Kogu, seejärel Riigikogu). Valitsemise ajutine kord ja esimene põhiseadus ei sätestanud kandidaatide ülesseadmise korda. Algkoosseisu kandidaadid esitas kohtuminister, ühel korral pakkus kandidaadi Riigikogu vanematekogu, ühel korral Riigikogu fraktsioon ja ülejäänud kordadel Riigikohus. 1920. aastate esimesel poolel hakati veneaegsele valitseva senati seadusele tuginedes eeldama, et Riigikohtu üldkogu pakub igale vabale kohale vähemalt kaks kandidaati. Soovijate nappuse tõttu Riigikohus sellest nõudest alati kinni ei pidanud ja kuni 1928. aastani aktsepteeris Riigikogu ühe kandidaadi esitamist. 1928. aastal piiras Riigikogu ise oma pädevust kandidaatide üles seada ja nõudis, et seda teeks üksnes Riigikohus.

Aastatel 1934–1940 nimetas riigikohtunikke ametisse riigipea (alguses riigivanem, 1938. aastast Vabariigi President). Ta tegi seda Riigikohtu üldkogu esitatud kahe, alates 1938. aastast kehtinud seaduse järgi kolme algse või kolme lisakandidaadi seast. Lisakandidaatide esitamist president siiski kordagi ei nõudnud. Täitevvõimu roll riigikohtunike ametisemääramisel küll suurenes silmnähtavalt, aga kuna Riigikohtu esitatud kandidaadid olid riigipeale siduvad, kujundas Riigikohtu koosseisu olulisel määral Riigikohus ise. Kandidaatide ülesseadmist reguleeris sel perioodil Eesti seadustega täiendatud Vene kohtute seadus ning alates 1938. aastast Eesti uus kohtute seadustik.

1920. aastate keskpaigast 1930. aastate alguseni, kõigepealt kohtute seaduse ja seejärel põhiseaduse muudatuste väljatöötamise käigus, prooviti kohtuvõimu rolli Riigikohtu koosseisu kujundamisel vähendada. Kohtuministerium ja mõned Kohtupalati kohtunikud pakkusid ideid anda kandidaatide ülesseadmise õigus kas valitsusele või mitut võimuharu kaasavale Riigikohtu erikogule või küsida kandidaatide lisaks advokatuurilt või anda riigipeale õigus ka omal käel kandidaatide leida. 1937. aasta põhiseaduse väljatöötamise ajal tegid valitsusrikkonnad katse suurendada riigikohtunike ametissenimetamisel täitevvõimu otsustamisvabadust ja muuta Riigikohus üksnes nõuandjaks. Kõigil puhkudel

räägiti vajadusest vältida Riigikohtu ja kohtunikonna muutumist tsunftiks või kinniseks kastiks. Pätsi valitsuse katse luhtus kohtunikonna tugeva vastuseisu tõttu.

Erinevalt Eesti praegusest olukorrast ei olnud Riigikohtu esimehel uuritaval perioodil iseseisvat osa kohtu koosseisu kujundamisel. Riigikohtunikke nimetati ametisse mitme võimuharu koostöös, kusjuures Riigikohtu üldkogul oli faktiliselt, 1934. aastast ka juriidiliselt määrav roll kandidaatide ülesseadmisel. Seega oli riigikohtunike ametisse nimetamise kord kogu uuritaval perioodil üldiselt ammendavalt seadustega reguleeritud. Asjakohased seadused olid kooskõlas põhiseaduse normide ja põhiseaduse loojate kavatsustega.

Konkursside materjalide põhjal võib väita, et praktikas peeti reeglitest kinni. 1930. aastatel hakkas ilmet võtma kohtunike karjäärisüsteem. Kümneni lõpus muutusid riigikohtunike konkursid rahvarohkeks ning kõige suurema töönaosusega tõusid riigikohtunikeks Kohtukoja liikmed või kõrgemate kohtute prokurörid. Kriitikute etteheited kohtunikonna suletusele polnud võib-olla töö põhjata, kuid teisalt kaitses Riigikohtu mõjukus iseenda koosseisu kujundamisel kohtuvõimu sõltumatust tervikuna.

Eesti põhiseadus: Euroopa Liidu õiguse piiramatu esimesega seotud ootamatud küsimused

MADIS ERNITS, CARRI GINTER, SAALE LAOS, MARJE ALLIKMETS,
PALOMA KRÕÖT TUPAY, RENÉ VÄRK JA ANDRA LAURAND¹

Tõlkinud Olavi Jaggo

Kokkuvõte. Käesolev raport kirjeldab laialt levinud muresid, mida põhiseaduse taga-
plaanile jätmine seoses Euroopa Liiduga liitumisega on Eesti juristide hulgas
tekitanud, samuti Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tekkinud
praktilisi raskusi. Õigusteadlased on väljendanud muret Euroopa vahistamismääruse
süsteemi üle, mis tõi kaasa järelevalvemenetluse, mille algatas õiguskantsler, tuginedes
kaitseõigustele. Raport käsitleb ka suhkru üleliigsete laovarude kaasusi õiguspärase
ootuse ja ebasoodsa tagasiulatava mõju keelu põhimõtete valguses ning probleeme,
mis on seotud seaduste avaldatusega Euroopa Liidu õiguse kontekstis. Raportis
jõutakse järeldusele, et laias laastus on enam-vähem kõik põhiväärtuste riived olnud
õigustatud eurolõimumise kasulike mõjudega. Sellegipoolest soovitatakse lisada põhi-
seaduse piirav säte Saksamaa *Solange*-praktika eeskujul ja uuendada põhiseaduse
Euroopa Liiduga lõimumise regulatsiooni.

Märksõnad: Eesti Vabariigi põhiseadus, eurolõimumisega seotud põhiseaduse muu-
datused, Riigikohus, põhiseaduslikkuse järelevalve, põhiõigused, õigusriik, Saksa
põhiseadusetraditsioonide mõju, ESM, Euroopa vahistamismäärus, kaitseõigused,
loovutamismenetlus, suhkru üleliigsete varude kaasused, seaduste avaldatus, õigus-
kindlus, õiguspärane ootus, ebasoodsa tagasiulatava mõju keeld, sotsiaalsete õiguste
kohtulik jõustatus, andmete säilitamise direktiiv, Euroopa Liidu õiguse tingimusteta
esimus, rahvahääletus, seadusereservatsioon.

¹ Originaal: M. Ernits, C. Ginter, S. Laos, M. Allikmets, P. K. Tupay, R. Värk, A. Laurand.
The Constitution of Estonia: The Unexpected Challenges of Unlimited Primacy of EU
Law. – National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the
Rule of Law. A. Albi, S. Bardutzky (toim.). The Hague: T.M.C. Asser Press, 2019, lk 887–950,
https://doi.org/10.1007/978-94-6265-273-6_19. Madis Ernits kirjutas alajaotused 1.1; 1.3.2;
1.4–2.1; 3.1; 3.3–3.5; Madis Ernits ja Carri Ginter kirjutasid alajaotused 2.5; 2.9; 2.10 ja
2.12.2; Madis Ernits ja Andra Laurand kirjutasid alajaotuse 1.2; Carri Ginter kirjutas ala-
jaotused 1.3.1; 1.3.3–1.3.4; 2.2; 2.6–2.8; 2.11; 2.12.1 ja 2.13; Saale Laos ja Marje Allikmets
kirjutasid alajaotuse 2.3; Paloma Krõõt Tupay kirjutas alajaotuse 2.4; René Värk kirjutas
alajaotuse 3.2. Inglisekeelne algtekst esitati 15.08.2015. Siinset tõlget on originaaliga võrreldes
mõnes kohas lühendatud ja ka teksti liigendust on korrigeeritud.

1. Euroopa Liidu liikmeks astumist puudutanud põhiseadusemuudatused

1.1. Põhiseaduskultuur

Eesti õigusnormihierarhia tipus troonib põhiseadus², mis võeti vastu rahva-
hääletusel 28. juunil 1992 ja jõustus järgmisel päeval, nagu on sätestatud Eesti
Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse³ § 1 lg-s 1. Eesti põhiseadus on
tüüpiline autoritaarse režiimi langemise järel vastu võetud põhiseadus – see on
täiel määral siduv ja kohtulikult kohaldatav. Eesti põhiseadusliku korra määrat-
levad viis põhiseaduse aluspõhimõtet: inimvääriskus⁴, demokraatia⁵, õigusriik⁶,
sotsiaalriik⁷ ja Eesti identiteet^{8,9}. Eesti põhiseaduslik kord kuulub Mandri-
Euroopa õiguskultuuri, mida iseloomustavad range normihierarhia, PS § 3 lg-s 1
sätestatud üldise seadusereservatsiooni põhimõte, mille kohaselt riigivõimu mis-
tahes konkreetne teostamine eeldab piisavalt määratletud seaduslikku alust, ning
õiguskorra fundamentaalne jaotus avalikuks ja eraõiguseks. Kuna Eesti õigus-
kultuur on ajalooliselt seotud Saksa õiguskultuuriga, tõusid vanad sidemed varju-
surmast pärast iseseisvuse taastamist 1991. aastal. Eesti õiguskorra oluliste osade

² RT 1992, 26, 349. Edaspidi PS (RT I, 27.04.2011, 2).

³ RT 1992, 26, 350. Edaspidi PSRS.

⁴ Nt RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49.

⁵ Nt RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 52 ja 67.

⁶ Nt RKPJKm 07.11.2014, 3-4-1-32-14, p 28.

⁷ Nt RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49.

⁸ RKPJKo 04.11.1998, 3-4-1-7-98, p III.

⁹ Põhiseaduse põhiprintsiipide alase diskussiooni kohta vt W. Drechsler, T. Annus. Die Ver-
fassungsentwicklung in Estland von 1992 bis 2001. – Jahrbuch des öffentlichen Rechts der
Gegenwart 50/2002, lk 473 jj; M. Ernits. 20 Jahre Menschenwürde, Demokratie, Rechtsstaat,
Sozialstaat. – S. Hülshörster, D. Mirow (toim.). Deutsche Beratung bei Rechts- und Justiz-
reformen im Ausland: 20 Jahre Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammen-
arbeit (IRZ). Berlin 2012, lk 126 jj; R. Maruste. The Role of the Constitutional Court in
Democratic Society. – Juridica International 13/2007, lk 8 jj; R. Maruste. Democracy and
the Rule of Law in Estonia. – Review of Central and East European Law 26/2000/3, lk 311
jj; J. Laffranque. Pilk Eesti õigusmaastikule põhiseaduse täiendamise seaduse valguses
Euroopa Liidu õigusega seotud võtmeküsimused põhiseaduslikkuse järelevalves. – Juridica
2007/8, lk 528 jj; R. Narits. About the Principles of the Constitution of the Republic of
Estonia from the Perspective of Independent Statehood in Estonia. – Juridica International
16/2009, lk 56 jj. Eestikeelsete allikate ülevaadet ja kokkuvõtet diskussioonist vt M. Ernits.
Põhiõigused, demokraatia, õigusriik – Eesti Euroopa Liidus. – M. Ernits. Põhiõigused,
demokraatia, õigusriik. Tartu 2011, lk 5, joonealune viide 9, lk 6 jj, lk 23 jj.

uuesti ülesehitamise kõige mõjukamaks eeskujuks sai taas Saksa õigus. Esma-joones kehtib see eraõiguse kesksete osade, aga samuti karistusõiguse ja haldusõiguse üldosa kohta.

Põhiseaduse olemuse võtab kõige paremini kokku selle preambul, mille kohaselt on põhiseadus loodud hoidma rahu ja kaitsma inimesi välise ründe vastu, võimaldama ühiskondlikku edu ja üldist kasu praegustele ja tulevastele põlvvedele ning tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri edasikestmise läbi aegade. Põhiseaduse struktuur on järgmine. See algab seitsmest paragrahvist koosneva sissejuhatava peatükiga, mille § 1 sisaldab kaunis ranget suveräänsusklauslit. Esimesele peatükile järgneb üksikasjalik põhiõiguste loetelu 48 paragrahvis (vt alajaotus 2.1.1). Põhiseaduse § 10 sisaldab aluspõhimõtteid: inimvääriskus, demokraatia, sotsiaaliik ja õigusriik. Õigusriigi aluspõhimõttel on keerukas struktuur, mille elementidele toetub kohtupraktika suhteliselt sageli (vt alajaotus 2.1.3). Riigikorraldus on sätestatud III–XIII peatükis: „Rahvas“, „Riigikogu“, „Vabariigi President“, „Vabariigi Valitsus“, „Seadusandlus“, „Rahandus ja riigieelarve“, „Välissuhted ja välislepingud“, „Riigikaitse“, „Riigikontroll“, „Õiguskantsler“ ja „Kohus“. Riigikohus on kõrgeim kohus, kelle pädevuses on ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve.

1.2. Euroopa Liitu puudutav põhiseadusemuudatus¹⁰

1. mail 2004 astus Eesti koos muu üheksa Euroopa riigiga Euroopa Liitu. Enne Euroopa Liidu liikmeks saamist täiendati põhiseadust Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadusega¹¹, mis sätestab järgmist:

„Eesti rahvas võttis 2003. aasta 14. septembril rahvahääletusel põhiseaduse § 162 alusel Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamiseks vastu järgmise seaduse:

- § 1. Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest.
- § 2. Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.
- § 3. Käesolevat seadust saab muuta ainult rahvahääletusega.
- § 4. Käesolev seadus jõustub kolm kuud pärast väljakuulutamist.“

¹⁰ Alajaotusest välja jäetud osa põhjal on valminud eestikeelne artikkel M. Ernits, A. Laurand. Kolmanda akti tõus ja langus. – *Juridica* 2017/1, lk 3–26. [Toim.]

¹¹ RT I 2003, 64, 429; RT I 2007, 43, 313. Edaspidi PSTS.

Nagu on märgitud PSTS preambulis, võeti seadus vastu rahvahääletusel ja see jõustus 6. jaanuaril 2004. PSTS eelnõu oli Riigikogule esitatud 16. mail 2002. Algsel eelnõul oli võrreldes PSTS lõppversiooniga üks oluline erinevus: algversiooni § 1 sätestas lakooniliselt, et „Eesti võib ühineda Euroopa Liiduga“.¹² Parlamendidebattide ja õigusteadlaste kriitika tulemusena täiendati § 1 õiguskantsler Allar Jõksi soovitusel ja sõnastati nii, nagu see on vastuvõetud seaduses.¹³ 18. detsembril 2002 võttis Riigikogu 88 poolt- ja 1 vastuhäälega 101-st vastu otsuse korraldada rahvahääletus Euroopa Liiduga liitumise ja põhiseaduse muutmise küsimuses.¹⁴

Põhiseaduse muutmise menetlus on sätestatud põhiseaduse XV peatükis.¹⁵ Märkimist väärib, et § 162 sätestab, et I peatükki „Üldsätted“ ja XV peatükki „Põhiseaduse muutmine“ saab muuta ainult rahvahääletusega. Kuna PSTS oleks põhimõtteliselt muutnud põhiseaduse esimest peatükki (eriti § 1 ja 3), siis sai muudatuse heaks kiita ainult rahvahääletusega. Rahvahääletus toimus 14. septembril 2003 ja on tänini ainus 1992. aasta põhiseaduse alusel korraldatud rahvahääletus. Sellel osales 64% hääleõiguslikest kodanikest ja 67% hääletanutest pooldas muudatust.

1.3. Suveräänsuse mõiste ja otsustusõiguse ülekandmise piirid

1.3.1. Euroopa Liidule otsustusõiguse ülekandmise piirid

Riigi otsustusõiguse ülekandmist Euroopa Liidule reguleerib PSTS § 2. Otsustusõiguse ülekandmisel või siirdel Euroopa Liidule ei ole selgeid piire. PSTS napp sõnastus on jätnud kohtute tõlgendada mitu tähtsat küsimust, nt Euroopa Liidu õiguse mõju kohta.

Riigikohus võttis riigi otsustusõiguse Euroopa Liidule ülekandmise piiride küsimuses seisukoha 2012. aastal. Ehkki selles Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu (ESML) põhiseaduspärasust puudutavas kaasuses asus Riigikohus seisukohale, et ESML ei ole osa Euroopa Liidu õigusest, on otsusele lisatud *obiter dictum* Euroopa Liidule otsustusõiguse ülekandmise võimalike piiride

¹² Eelnõu nr 1067 SE (16.05.2002). Seaduseelnõud on kättesaadavad veebiaadressil <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>.

¹³ PSTS eelnõu nr 1067 SE II parandusettepanekute loetelu (12.12.2002).

¹⁴ RT I 2002, 107, 637.

¹⁵ Õigus muudatust algatada on ühel viiendikul Riigikogu liikmetest ja presidendil (PS § 161 lg 1).

kohta.¹⁶ Riigikohus viitas PSTS-le ja nentis, et kohtu arvates ei ole „PSTS volituseks legitimeerida Euroopa Liidu lõimumisprotsessi ega piiramatult delegeerida Eesti pädevust Euroopa Liidule“.¹⁷ Riigikohtu argumentatsioonist saab järeldada, et mistahes edasine muudatus, mis toob kaasa sügavama Euroopa Liidu lõimumise, ja mistahes täiendav otsustusõiguse delegeerimine vajavad eraldi heakskiitu rahvahääletusel. Riigikohus rõhutab: „Kui selgub, et Euroopa Liidu uus alusleping või aluslepingu muutmine toob kaasa Eesti pädevuste ulatuslikuma delegeerimise Euroopa Liidule ning põhiseaduse ulatuslikuma riive, on selleks vaja küsida kõrgema võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ja tõenäoliselt täiendada uuesti põhiseadust.“¹⁸

1.3.2. Suveräänsuse mõistest Eesti kontekstis

Riigikohus ei ole oma praktikas suveräänsuse mõistele kuigi palju tähelepanu pööranud. Riigikohus on sellele mõistele viidanud ainult 2012. aastal arutatud ESML põhiseaduspärasust puudutavas kaasuses¹⁹, leides, et: „[...] ei nõua põhiseadus, hoolimata rangest suveräänsusklausli sõnastusest, kinnipidamist absoluutsest suveräänsusest. [...] EL-i ja rahvusvahelistesse organisatsioonidesse kuulumine on saanud tänapäeval suveräänsuse loomulikuks osaks“.²⁰

Järgnenud argumentatsioonis käsitles Riigikohus suveräänsust printsiibina, mida on võimalik kaaluda teiste printsiipidega. Absoluutse suveräänsuse teooria pole õigupoolest Eesti õigusteoorias kunagi domineerinud. Rahvusvahelise õiguse professor Ants Piip märkis juba 1936. aastal, et kaasaegne suveräänsuskontseptsioon on märgatavalt muutunud; seda käsitletakse pelgalt mänguruumina rahvusvahelisest õigusest tulenevate piiride raames. Piibu järgi kasutati juba tollal riikidevahelistes suhetes suveräänsuse mõistet selles piiratud tähenduses.²¹

¹⁶ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 217–223.

¹⁷ Samas, p 223.

¹⁸ Samas, p 223. Vt ka alajaotuses 2.7 arutelu piiridest, mis võivad tekkida sellistest põhimõtetest nagu parlamendi eelarveautonoomia.

¹⁹ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12.

²⁰ Samas, p 128 ja 130. Selle lahendi kohta vt C. Ginter. Constitutionality of the European Stability Mechanism in Estonia: Applying Proportionality to Sovereignty. – European Constitutional Law Review 9/2013/2, lk 335 jj.

²¹ A. Piip. Suveräänsuse mõiste (1936). – A. Piip. Õiguse jõud. P. Pärna (koost.) (= Eesti mõtte-lugu 77). Tartu 2007, lk 415 jj; vrd H. Kalmo, M. Luts-Sootak. Suveräänsus: iganenud või igavene? – H. Kalmo, M. Luts-Sootak (toim.). Iganenud või igavene? Tekste kaasagsest suveräänsusest. Tartu 2010, lk 14.

Erialakirjanduses ei käsitleta suveräänsust üldjuhul enam absoluutse mõistena.²² Teisest küljest nentis Riigikohus ESM kaasuses ka järgmist: „Suveräänsuse põhisiks on otsustusõigus kõigis küsimustes sõltumatult välistest mõjudest.“²³ Seda võib pidada klassikalise suveräänsuskontseptsiooni väljenduseks.

Eesti riigiõiguse doktriinis on sügavalt juurdunud Kelseni klassikaline vahe-tegu sisemise ja välise suveräänsuse vahel.²⁴ Esimene tähistab riigi võimupädevusi, teine on seotud sõltumatu riiklusega rahvusvahelisel areenil.²⁵ Selle vaheteo tõi Eesti õigusteooriasse Kelseni õpilane Artur-Tõeleid Kliimann, nimetades sisemist suveräänsust „sõltumatuseks“ ja välimist suveräänsust „iseseisvuseks“.²⁶ Põhiseaduse ametlikus ingliskeelses tõlkes (millele on oma teoses tuginenud ka nt Anneli Albi²⁷), on 'iseseisvus' tõlgitud kui *independence* ja 'sõltumatus' kui *sovereignty*. Sellega on tõlkijad võrdsustanud suveräänsuse iseseisvusega, mistõttu mõistepaari paralleel Kelseni käsitlusega ei ole tõlkes enam äratuntav.²⁸

Neid kahte mõistet kohtab taas PS § 1 lg-te 1 ja 2 sõnastuses ja näiteks põhi-seaduse juriidilise ekspertiisi komisjon võttis oma aruandes aluseks dualistliku suveräänsuse definitsiooni.²⁹ Siiski ei ole nende kahe elemendi tähendus täiesti selge. Käesoleva alajaotuse autor on seisukohal, et sisemine suveräänsus kattub oma tähenduselt demokraatiaga, sest see viitab demokraatlikus riigis eksisteeriva kõrgeima riigisisese otsustamispädevuse takistamatule teostamisele rahva poolt. Riigikohus kuulutas 2012. aastal: „Rahva suveräänsusest tuleneb riigi suveräänsus ja seeläbi saavad kõik riigi institutsioonid oma legitimatsiooni rahvalt.“³⁰ Väline

²² Vt ka kahte eestlaste toimetatud kogumikku: H. Kalmo, M. Luts-Sootak. Iganenud või igavene? (viide 21); E. Loone (koost. ja toim.). Suveräänsus, seadus, immigratsioon. Tartu 2004.

²³ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 127.

²⁴ H. Kelsen. Allgemeine Staatslehre. Berlin 1925, lk 110.

²⁵ Samas.

²⁶ A.-T. Kliimann. Eesti iseseisvuse areng. Tartu 1935, lk 49 jj.

²⁷ A. Albi EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe. Cambridge 2005, lk 25, 30 jj, 126.

²⁸ Ka 2020. aastal valminud „revised translation“ sisaldab sama mõistepaari, vt <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/rhvv/act/530122020003/consolide>. [Toim.]

²⁹ Selle aruande pealkiri on „Võimalik liitumine Euroopa Liiduga ja selle õiguslik tähendus Eesti riigiõiguse seisukohalt. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisikomisjoni aruanne“ (1998), https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/voimalik_liitumine_euroopa_liiduga_ja_selle_õiguslik_tahendus_eeesti_riigioiguse_seisukohalt.pdf (02.12.2022). Vt ka P. Varul. Põhiseaduse juriidiline ekspertiis: eesmärgid, töökorraldus ja tulemused. – Riigikogu Toimetised 1/2000, lk 65–76.

³⁰ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 127.

suveräänsus puudutab seevastu hoopis riigi võetud kohustusi rahvusvahelises suhtluses ja tähendab lihtsalt riigi õigust iseennast valitseda.

Niisiis jääb püsima klassikaline suveräänsuse kontseptsioon, kuid selle käsitlust on mõjutanud tänapäevane õigusteooria – Riigikohtu seisukoha järgi on suveräänsus avatud piirangutele ja kaalumisele. Seepärast ei tähenda iga suveräänsuse riive tingimata selle kui põhimõtte rikkumist ja riive võib olla õigustatud kaalukamate põhjustega, nt eurotsooni (kuhu kuulub ka Eesti) finantsstabiilsuse tagamisega nagu ESML-i puudutavas kaasuses.

1.3.3. Euroopa Liidu õiguse riigisisese rakendamise piir

Kui Euroopa Liidu õiguse piire ei ole kuskil selgesti väljendatud, siis põhiseaduse aluspõhimõtted on Riigikohus oma lahendites sõnastanud. Need on loetletud alajaotuses 1.1. Praegune põhiseaduse tõlgendus annab alust arvata, et võimalikke piire on tõepoolest võimalik rahvahäletusega ületada.³¹ Võiks väita, et põhiseaduse alusväärtused nagu riikliku enesemääramise õigus, eesti rahvuse ja kultuuri säilimine jne on võõrandamatud ja seetõttu ei saa neid hüljata.

1.3.4. Euroopa Liidu õigus ja põhiseadus

Põhiseadus ei kuuluta otsesõnu Eesti põhiseaduse ülimuslikkust, ehkki § 3 lg 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Praegusel ajal tõlgendatakse põhiseadust Euroopa-sõbralikult ning Eesti, kelle suhtumine majandusse ja õigusse on liberaalne, on Riigikohtu eestvedamisel näidanud märgatavat valmidust sobitada Euroopa Liidu printsiipidega, peatades põhiseaduse sätete toime nende konflikti korral Euroopa Liidu õigusega.³² Nagu ütleb Riigikohus: „Tulenevalt põhiseaduse täiendamise seaduse (PSTS) §-st 2, mille kohaselt kohaldatakse Eesti kuulumisel Euroopa

³¹ 2022. aastal märkis Riigikohus ühes *obiter dictum*'is (RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29, p 41): „[...] kehtib EL õiguse esimuse põhimõtte kogu Eesti riigisisese õiguse, sh ka põhiseaduse suhtes [...], kuid seda üksnes niivõrd, kui võrd see ei ole vastuolus põhiseaduse aluspõhimõtetega.“ Sellega nägi Riigikohus esmakordselt ette Euroopa Liidu õiguse riigisisese rakendamise piiri. [Toim.]

³² C. Ginter. Application of Principles of European Law in the Supreme Court of Estonia. Väitekirj. Tartu 2008. Arvutivõrgus: <http://dSPACE.utlib.ee/dSPACE/handle/10062/6494> (02.12.2022). Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse ja otsekohaldamisega leppimise protsessi Eestis on põhjalikult analüüsitud teoses C. Ginter. Effective Implementation of the Trade Mark Directive in Estonia. – European Competition Law Review 28/2007/6 lk 337–345.

Liitu Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi, saab nimetatud seaduse vastuvõtmise tulemusena kohaldada üksnes seda osa põhiseadusest, mis on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas või reguleerib suhteid, mida Euroopa Liidu õigus ei reguleeri. Põhiseaduse nende sätete toime, mis pole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas ja mida seepärast kohaldada ei saa, aga peatub.“³³

11. mail 2006 võttis Riigikohus seisukoha põhiseaduse tõlgendamise küsimuses (eurole ülemineku kaasuses).³⁴ Arvamuses on öeldud: „Sisuliselt tähendab see [PSTS § 2] põhiseaduse olulist ja läbivat muutmist osas, milles see ei vasta Euroopa Liidu õigusele. Selgitamiseks välja, missugune osa põhiseadusest on kohaldatav, tuleb seda tõlgendada koosmõjus Eesti jaoks liitumislepingu kaudu siduvaks muutunud Euroopa Liidu õigusega. Kohaldada saab seejuures üksnes seda osa põhiseadusest, mis on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas või reguleerib suhteid, mida Euroopa Liidu õigus ei reguleeri. Põhiseaduse nende sätete toime, mis pole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas ja mida seepärast kohaldada ei saa, aga peatub.“³⁵

Riigikohtu seisukohti on kritiseeritud kahe kohtuniku eriarvamustes. Eelkõige on kahtluse alla seatud selle tõlgenduse piiride olemasolu ja seisukoha siduvus tuleviku praktikas. Kohtunik Kõve asus sõnaselgele seisukohale, et PSTS § 2 tähendust analüüsides oleks kohus pidanud selgitama ka § 1 tähendust, samuti PS I peatüki tähendust tervikuna.³⁶ Eriarvamusele jäänud kohtunik Kergandberg rõhutas samamoodi vajadust analüüsida PSTS § 1 olemust ja mõju.³⁷

Riigikohtu edasiste lahendite puudumise tõttu ei ole praegu selge, kas PSTS § 1 tuleks võtta nii, nagu seal kirjas on – piiranguna Eesti liikmesusele Euroopa Liidus – või tõlgendamise tööriistana, mis annab konflikti korral Euroopa Liidu õigusega esimuse Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetele. PSTS tekst paistab toetavat esimest tõlgendust. Teisest küljest kaldub „vanade“ liikmesriikide ülemkohtute praktika, sealhulgas kuulsas *Solange*-saagas³⁸, pigem toetama teist alternatiivi. Kohus võib isegi leida, et õigupoolest saab kohaldada mõlemat lahendust korraga.

³³ RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08, p 30.

³⁴ RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06.

³⁵ Samas, p 16.

³⁶ Riigikohtunik Villu Kõve eriarvamus, p 2 (RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06).

³⁷ Riigikohtunik Eerik Kergandbergi eriarvamus (RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06).

³⁸ Saksa Liidukonstitutsioonikohtu otsused BVerfGE 37, 271 (Solange I); BVerfGE 73, 339 (Solange II).

1.4. Demokraatlik kontroll

Põhiseaduses ei leidu eriregulatsiooni Riigikogu osalemise kohta Euroopa Liidu otsustusprotsessides. Aastal 2004 muudeti Riigikogu kodu- ja töökorra seadust³⁹ ning moodustati uus, Euroopa Liidu asjade komisjon (ELAK).⁴⁰ ELAK on ainulaadne, sest see koosneb liikmetest, kes kuuluvad samal ajal mõnda teise Riigikogu alalise komisjoni. ELAK-l on õigus koostada arvamusi Euroopa Liidu aktide eelnõude kohta Riigikogu kui terviku nimel. See Riigikogu seisukoht on üldjuhul valitsusele siduv. Siiski on valitsusele jäetud läbirääkimistel teatav diskretsiooniõigus: valitsus tohib Riigikogu seisukohast kõrvale kalduda, kuid ainult erandlikel põhjustel.⁴¹ Üks erandlik põhjus oleks näiteks olukorra muutumine Euroopa Liidu tasandil peetavate arutelude ajal. Kui valitsus Riigikogu ametlikku seisukohta ei järgi, peab ta ilmuma selgitusega ELAK või väliskomisjoni ette.

1.5. Euroopa Liiduga seotud muudatuste põhjused ja osatähtsus

2003. aasta rahvahääletusel vastu võetud PSTS tõi kaasa kahjuks rohkem probleeme kui lahendusi. Seadust kritiseeriti teravalt juba selle eelnõu koostamise ajal. PSTS rakendamine on näidanud, et osa sellest kriitikast oli õigustatud. Järgnev ettepanek on seetõttu veel üks katse tuua esile peamised PSTS-ga seotud probleemid ja pakkuda neile lahendusi.

1.5.1. Riigi otsustusõiguse ülekandmise klausel

Suveräänsus ja riigi otsustusõiguse osaline ülekandmine on kõikide rahvusvahelise koostöö sätete keskne küsimus. Põhiseaduse § 1 lg 2 sisaldab eriti tugevat suveräänsusklauslit: „Eesti iseseisvus ja sõltumatus on aegumatu ning võõrandamatu.“ See on üks tugevaimaid suveräänsuse rõhutusi Euroopas⁴² ja võib-olla isegi maailmas. Tasub märkimist, et § 1 lg 2 sellise sõnastuse peamine motiiv oli hirm sattuda tagasi Nõukogude Liidu tüüpi moodustisse.⁴³

³⁹ RT I 2003, 24, 148; RT I, 05.11.2014, 2. Edaspidi RKKTS.

⁴⁰ Vt ka H. Kundla. Peatüki § 181 sissejuhatus, komm. 5. – A. Mõttus (peatöim.). Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Tallinn 2012.

⁴¹ Samas, § 152⁴, komm. 5.

⁴² A. Albi. Estonia's Constitution and the EU: How and to What Extent to Amend It? – Juridica International 7/2002, lk 42; vrd tabel teoses A. Albi (viide 27), lk 26 jj ning kokkuvõtte selle taustast lk 30.

⁴³ Vrd V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn 1997, lk 68.

Põhiseaduse muutmist eraldi seadusega on teravalt kritiseeritud. Ehkki põhiseadus ei keela otsesõnu põhiseadust eraldi seadusega muutmast, ei ole see soovitatav keskse tähtsusega õigusakti muutmise moodus. Eelistatavam on muuta põhiseaduse teksti, et säilitada õigusselgus ja vältida tarbetuid tõlgendamisprobleeme. Pealegi tekitavad mõlemad olulised sätted, PSTS § 1 ja § 2, probleeme, mida lihtsalt põhiseaduse teksti muutes saaks hõlpsasti vältida.

Üleilmastunud maailmas ei piira suveräänsust riiklust ainult Euroopa Liit, vaid ka Euroopa Nõukogu, NATO, ÜRO jne. Küsimus muudest rahvusvahelistest organisatsioonidest peale Euroopa Liidu jõudis Riigikohtusse 2012. aastal seoses ESML kaasusega. Otsustusõiguse ülekandmine ESM-le leiti olevat väljaspool PSTS reguleerimisala.⁴⁴ Riigikohtu üldkogu nentis suveräänsuse põhimõtte riivet, kuid asus äärmiselt napi häälteenamusega (10 : 9) seisukohale, et see oli proportsionaalne ja sisuliste põhjustega õigustatud.⁴⁵ Sellist põhjendamistaktikat on teravalt kritiseeritud, eriti riigikohtunik Luige eriarvamuses. Luik viitas PS § 1 lg-le 2 ja väljendas selgesti seisukohta, et „suveräänsuse osalise loovutamise keelu olemasolu tõttu ei võimalda Põhiseadus seda lepingut ratifitseerida“.⁴⁶

Tõepoolest oli see võib-olla kõige küsitavam punkt Riigikohtu põhjendustes. PSTS § 1 ei võimalda riigi otsustusõiguse ülekandmist ühelegi rahvusvahelisele organisatsioonile peale Euroopa Liidu ja selle järelduse põhjal on suveräänsuse piiramine mistahes muul eesmärgil õigupoolest PS § 1 lg 2 kontekstis küsitav. Eelmainitud kaalutlusi arvesse võttes paistab olevat kohane täiendada suveräänsusklauslit erandiga, mis lubaks riigi otsustusõigust üle kanda ka rahvusvahelisele organisatsioonile, piirdumata üksnes Euroopa Liiduga. Ühtlasi tuleks sätestada sellisele organisatsioonile minimaalsed nõuded, et välistada võimalikku püüdu legitimeerida Eesti liitmist moodustisega, mis ei austa inimõigusi, demokraatiat või õigusriiki.⁴⁷ Hea näide sellisest sättest on Sloveenia põhiseaduse art 3a lg 1.⁴⁸

⁴⁴ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 110.

⁴⁵ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 176–203 ja 207–210.

⁴⁶ Riigikohtunik Jaak Luige eriarvamus, p 14 (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12).

⁴⁷ Parim lahendus oleks lisada §-le 1 uus lõige 3, mis näeks õiguse jõuga ette, et Eesti peab jääma vaba maailma osaks ja välistaks sellega liitumise Nõukogude Liidu tüüpi moodustistega.

⁴⁸ „Parlamendi poolt kõigi parlamendiliikmete kahekolmandikulise häälteenamusega ratifitseeritud rahvusvahelise lepinguga võib Sloveenia anda osa oma otsustusõigusest üle rahvusvahelistele organisatsioonidele, mis põhinevad inimõiguste ja põhivabaduste, demokraatia ja õigusriigi põhimõtete austamisel, ning võib astuda kaitseliitu nende väärtuste austamisel põhinevate riikidega.“ [Toim.]

1.5.2. Euroopa Liidu klausel

Lisaks täpsemale riigi otsustusõiguse ülekandmise klauslile tuleks üle vaadata Euroopa Liidu toimimist ja sihte puudutav regulatsioon. Siinse alajaotuse autor soovib lisada põhiseadusele Euroopa Liidule seatavate tingimuste loetelu. 1991. aastal Eesti riigile tagasi võidetud vabadus põhineb inimväärikuse, demokraatia, õigusriigi, sotsiaalriigi ja Eesti identiteedi austamisel. Neid aluspõhimõtteid tuleks austada nii riigi sees kui ka Euroopa Liidus. Mainida tuleks ka põhiõiguste võrdväärse kaitse tagamise nõuet Euroopa Liidu tasandil. Need kriteeriumid on vajalikud, et rõhutada Euroopa Liidu eesmärke Eesti poliitiliste otsustajate silmis ja ühtlasi võimaldada Euroopa Liidu aluslepingute tulevaste muudatuste tõhusat põhiseaduslikkuse järelevalvet. Sellise klausli näiteks on Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse art 23 lg 1 ls 1.⁴⁹ Eesti põhiseaduses oleks sarnase klausli süstemaatiline asukoht preambulis, I või IX peatükis; eelistatuim oleks siiski uus § 120 lg 1.

1.5.3. Kvalifitseeritud enamuse klausel

Riigi otsustusõiguse ülekandmiseks rahvusvahelisele tasandile on kolm võimalikku menetlust. Esimene ja arvatavasti kõige demokraatlikum neist oleks riigi mistahes otsustusõiguste ülekandmiseks rahvahääletuse korraldamine. Teine võimalus oleks järgida seadusandlikku tavamenetlust parlamendis, milles saaks riigi otsustusõigusi üle kanda lihthäälteenamusega. Kolmas võimalus, mis on teatud mõttes kuldne kesktee, oleks viia sisse seadusandlik erimenetlus, mis nõuab kvalifitseeritud parlamendienamust.

Ülejäänud võimalustega võrreldes on rahvahääletused üldjuhul rahaliselt koormavamad, ajamahukamad ja tihtipeale poliitiliselt ennustamatud. Pealegi kantakse riigi otsustusõigusi üle rahvusvahelise lepinguga ja PS § 106 lg 1 kohaselt ei saa panna rahvahääletusele välislepingu heakskiitmist. Pelk lihthäälteenamus parlamendis ei ole aga vastavuses otsuse tähtsusega. Rõhutatakse riigi otsustusõiguse ülekandmise kaalukust, paistab seega kohasena kvalifitseeritud enamuse – kaks kolmandikku kõikidest Riigikogu liikmetest –, mis on

⁴⁹ „Ühinenud Euroopa realiseerimiseks teeb Saksamaa Liitvabariik koostööd Euroopa Liidu arendamisel, mis järgib demokraatlikke, õigusriiklikke, sotsiaalseid ja föderaalset põhimõtteid ning subsidiaarsuse põhimõtet ja tagab põhiõiguste kaitse, mis on olulises osas võrreldav käesoleva põhiseadusega.“ [Toim.]

praeguses põhiseaduses sätestatud neljal juhul. Sarnase regulatsiooni võib leida ka Sloveenia põhiseaduse art 3a lg-st 1.

1.5.4. Võimu teostamise klausel

Riigivõimu teostatakse PS § 3 lg 1 kohaselt üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PSTS § 2 sätestab, et kui Eesti on liitunud Euroopa Liiduga, „kohaldatakse põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi“. Nagu kinnitas Riigikohus oma 11. mai 2006. aasta arvamuses⁵⁰, tõi PSTS § 2 kaasa põhiseaduse suurte osade kehtivuse peatumise ja PS § 3 lg 1 ümberdefineerimise. Seda on nimetatud üheks kõige kaalukamaks Euroopa Liiduga liitumise põhjustatud (õiguslikuks) muutuseks.⁵¹ Riigikohus on koguni loovutanud oma pädevuse teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet, kui Euroopa Liidu õigus põhiseadusega kollideerub: „Järelikult tuleb PS § 152 lg 2 ja selle rakendamiseks vastu võetud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus jätta kohaldamata osas, milles need võimaldavad põhiseadusega vastuolu tõttu tunnistada kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti EL-i õigusega seotud sätte, mis on kooskõlas selle kehtestamise aluseks oleva EL-i õigusega.“⁵²

Peamine Riigikohtu seisukohta toetav argument on see, et Riigikohtul ei ole pädevust teostada kohtulikku kontrolli riigisisese seadusandluse üle, mis võtab üle Euroopa Liidu õigust.⁵³ Sellist Riigikohtu pädevust piiravat tõlgendust on teravalt kritiseeritud kaalukate argumentidega.⁵⁴ Kuna põhiseadus annab

⁵⁰ Vt alajaotus 1.3.4, RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 16. Vrd RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08, p 30.

⁵¹ Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 3. trükk. Tallinn 2012, PSTS sissejuhatus, komm. 8.

⁵² RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08, p 30.

⁵³ H. Kalmo. Mis on järel põhiseadusest? Veel kord Euroopa Ühenduse õiguse ülimumlikkusest. – *Juridica* 2008/9, lk 583 jj; J. Laffranque. Pilk Eesti õigusmaastikule (viide 9), lk 535 jj; J. Laffranque. Sõltumatu ja demokraatlik õigusriik Riigikohtu praktikas Eesti Euroopa Liidu liikmesuse kontekstis. – *Juridica* 2009/8, lk 498. Vrd diskussiooniga teoses M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (viide 9), lk 49 jj.

⁵⁴ U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmine ja muutused põhiseaduses. – *Juridica* 2011/1, lk 24 jj; L. Mälksoo. Eesti suveräänsus 1988–2008. – H. Kalmo, M. Luts-Sootak (toim.). Iganenud või igavene? (viide 21), lk 147 jj; M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (viide 9), lk 37 jj ja 61 jj; M. Ernits. 20 Jahre Menschenwürde, Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat (viide 9), lk 137 jj. Vt ka alajaotust 2.9.

Riigikohtule üldlase pädevuse teostada järelevalvet kõigi seaduste üle, mis võivad olla põhiseadusega vastuolus, siis ei saa olla kahtlust, et Riigikohus on pädev kontrollima kõiki Eestis kohaldatavaid seadusi. Kui Riigikohus jõuab seejuures järeldusele, et järelevalve ese on Euroopa Liidu õigust üle võttev riigisene õigusakt, siis peaks ta kaasust lahendades võtma arvesse Euroopa Liidu õiguse esimest. Teistsugune tõlgendus tähendaks, et seisates mõnede põhiseaduse sätete toime, otsustaks Riigikohus nende normide kehtivuse üle, millel rajaneb tema enda põhi-seaduslikkuse järelevalve pädevus. See oleks põhiseaduse järgi aga *ultra vires*.⁵⁵

On üldteada, et Euroopa Liiduga liitumise järel saab riigivõimuvolitusi teostada mitte ainult parlamendi vastu võetud seaduste, vaid ka otsekohaldatava Euroopa Liidu õiguse alusel. Selle asemel, et nentida konflikti põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse vahel, seisata põhiseaduse toime⁵⁶ ja loobuda põhiseaduslikkuse järelevalve pädevusest, oleks soovitatav asjassepuutuvad põhiseaduse sätted ümber mõtestada (ja seega neid ikkagi kohaldada) Euroopa Liidu õigusega kooskõllaliselt, kohaldades sellega Euroopa Liidu õigust põhiseaduse alusel nii palju kui võimalik. Kuni põhiseaduse aluspõhimõtteid ei rikuta, oleks see legitiimne võimalus tagada kooskõlla Euroopa Liidu aluslepingutega ja ühtlasi säilitada põhiseadus, sealhulgas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve pädevus.⁵⁷ Selline käsitus ei oleks uus võrdluses

⁵⁵ M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (viide 9), lk 49 jj; vrd ka U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmine (viide 54), lk 25. Aastal 2015 hindas Riigikohus oma varasema kaugeleulatuva seisukoha osaliselt ümber. Vt RKÜKo 15.12.2015, 3-2-1-71-14, p 81, 83: „Sellest, et sätted on Euroopa Liidu õigusega kooskõllas, ei saa järeldada, et samad sätted on kooskõllas ka Eesti Vabariigi põhiseadusega, ega ka mitte seda, et sätte põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks tunnistamisega rikutaks Euroopa Liidu õigust. Õigusakti puutumus Euroopa Liidu õigusega ega mõne muu institutsiooni seisukoht riigisese õiguse kooskõlla kohta Euroopa Liidu õigusega ei saa iseenesest takistada õigusakti põhiseaduspärasuse kontrolli põhiseaduse § 152 mõttes. [...] Euroopa Liidu õigusega, sh riigiabi suunistega määratud piirides on riigisene seadusandja seotud Eesti põhiseadusest tulenevate nõuetega ning riigisisesed kohtud PS §-st 152 tuleneva kohustusega kontrollida eesmärgi saavutamiseks valitud vahendi(te) põhiseaduspärasust. Mingil juhul ei keela Euroopa Liidu õigus riikidel tagada riigiseseid põhiõigusi määral, mil nende põhiõiguste realiseerimine ei sea ohtu Euroopa Liidu õiguse üliluslikkust, ühtsust ja tõhusust.“ Ikkagi jääb ebaselgeks, kui kaugele Riigikohus Euroopa Liidu õiguse üliluslikkust põhiseaduse suhtes tunnustades läheks.

⁵⁶ RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 16; RKPJKo 26.06.2008, 3-4-1-5-08, p 30.

⁵⁷ Vrd M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (viide 9), lk 61 jj.

teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega.⁵⁸ Eesti kontekstis oleks see aga uuendus.⁵⁹

Kuna eelkirjeldatud Riigikohtu tõlgenduse aluseks on PSTS § 2, siis oleks soovitatav jätta kõrvale PSTS § 2 praegune tekst ja valida lahendus, mis sobib paremini kokku põhiseaduse süsteemiga. Selle asemel, et lõimida PSTS § 2 põhiseaduse teksti, tuleks täiendada PS § 3 uue lõikega 2, kusjuures praegune lg 2 saaks uueks lg-ks 3. Heaks näiteks sellise klausli kohta on Portugali põhiseaduse art 8 lg 4.⁶⁰ Mainitud täiendus aitaks vältida põhiseaduse erosiooni ja ühtlasi süsteemselt tagada, et Euroopa Liidu õigust kohaldataks kooskõllas põhiseadusega.

1.5.5. Riigikogu osaluse ja teavitamise klausel

Põhiseaduse juriidilise ekspertiisikomisjoni 1998. aastal valminud aruandes pakuti muu hulgas välja täiendav klausel, mis paneks valitsusele kohustuse teavitada Riigikogu Euroopa Liitu puutuvates asjades võimalikult varakult ja terviklikult. Ehkki sarnase menetluse näeb ette RKKTS § 152¹, ei ole see põhiseadusega tagatud. Kuna küsimus on riigivõimude tasakaalustatuses, siis on see põhiseaduse tasandi küsimus. Kehtiv regulatsioon ei kohusta valitsust Euroopa Liitu puudutavates asjades Riigikogu kaasama ja Riigikogul ei ole võimalik tõhusalt nõuda valitsuselt teavet ega Riigikogu seisukoha järgimist. Seetõttu oleks vaja, et tulevane reformipakett sisaldaks selliseid sätteid (nt põhiseaduse VI peatükis). Võrreldavaid sätteid võib leida näiteks Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse art 23 lg-s 2⁶¹ ja art-s 45⁶².

⁵⁸ Vrd U. Ehrlicke. Die richtlinienkonforme und die gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung nationalen Rechts. – Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 59/1995, lk 598 jj; M. Nettessheim. Auslegung und Fortbildung des nationalen Rechts im Lichte des Gemeinschaftsrechts. – Archiv des öffentlichen Rechts 119/1994/2, lk 261 jj; T. Heukels. Von richtlinienkonformer zur völkerrechtskonformen Auslegung im EG-Recht: Internationale Dimensionen einer normhierarchiegerechten Interpretationsmaxime. – Zeitschrift für Europarechtliche Studien 3/1999, lk 313 jj.

⁵⁹ Riigikohtu 2022. aasta otsuses (RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29) ja iseäranis selle eespool viidatud punktis 41 väljendatud võib küll tõlgendada sammuna selles suunas. [Toim.]

⁶⁰ „Euroopa Liidu aluslepingute sätteid ja selle institutsioonide poolt oma pädevuse teostamisel vastu võetud õigusakte kohaldatakse riigisiseses õiguses liidu õiguses sätestatud tingimustel, austades demokraatliku õigusriigi aluspõhimõtteid.“ [Toim.]

⁶¹ „Euroopa Liidu asjades osalevad Liidupäev ja liidumaad Liidunõukogu kaudu. Liitvabariigi valitsus teavitab Liidupäeva ja Liidunõukogu terviklikult ja võimalikult varakult.“ [Toim.]

⁶² „Liidupäev moodustab Euroopa Liidu asjade komisjoni. Ta võib volitada teda kasutama artiklis 23 sätestatud Liidupäeva õigusi Liitvabariigi valitsuse suhtes. Samuti võib ta volitada teda kasutama Liidupäevale Euroopa Liidu aluslepinguga antud õigusi.“ [Toim.]

1.5.6. Muud küsimused

Eeltoodud probleemide loetelu ei ole ammendav. On veel terve hulk küsimusi, näiteks kas põhiseadus peaks sätestama Riigikogu komisjoni, mis teostab Riigikogu õigusi Euroopa Liidu asjades; kas põhiseaduse § 111 ja 112 või ühte neist tuleks täiendada klausliga euro või Euroopa Keskpanga või mõlema kohta; kas põhiseadus peaks sisaldama Euroopa Liidu kodanike võrdsete õiguste klauslit. Peale selle on veel muidki teemasid, mida tuleks sügavuti analüüsida, näiteks sageli tsiteeritud PS § 58, mis lubab piirata üksnes kinnipeetavate Eesti kodanike hääleõigust.

On olnud ka üleskutseid 1992. aasta põhiseadust üleüldse uuendada.⁶³ Üldise uuendamise vajadus on aga küsitav, sest Eestis ei ole põhiseaduse kriisi ja PSTS arvestamata on 1992. aasta põhiseadus osutunud hästi toimivaks ning ajaloolises võrdluses kõige edukamaks Eesti põhiseaduseks läbi aegade.

2. Põhiõigused, õigusriik ja Euroopa Liidu õigus

2.1. Põhiõiguste ja õigusriigi põhimõtte asend põhiseaduses

2.1.1. Põhiseaduse põhiõigused

Põhiõigused on sätestatud põhiseaduse II peatükis. Tuvastatavad on viis üldist põhiõigust: üldine vabaduspõhiõigus § 19 lg-s 1, üldine võrdsuspõhiõigus § 12 lg-s 1, üldine kaitsepõhiõigus § 13 lg-s 1, üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele §-s 14⁶⁴ ning üldine sotsiaalne põhiõigus § 28 lg-s 2.⁶⁵ Ülejäänud osas on põhiõiguste peatükk pigem laiaulatuslik ja üksikasjalik.⁶⁶ Põhiõigused ja

⁶³ Ehkki Rait Maruste ettepanek ei erinenud tema varasematest seisukohavõttudest, põhjustas see kirgliku diskussiooni (võib-olla ka sellepärast, et ta oli võtnud ette poliitilise karjääri). Vt R. Maruste: (päril) vaba Eesti põhiseadus. – Postimees 17.09.2010. Arvutivõrgus: <http://pluss.postimees.ee/314169/rait-maruste-paris-vaba-estti-pohiseadus> (02.12.2022).

⁶⁴ „Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.“

⁶⁵ Sellise jaotuse esitas esmakordselt Robert Alexy esimeses süstemaatilises monograafias põhiõiguste kohta Eesti põhiseaduses: R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Tartu 2001, lk 51 jj, 56 jj, 68 jj, 73 jj, 76 jj.

⁶⁶ See sisaldab klassikalisi õigusi ja vabadusi nagu õigust eraelule §-s 26, elukutsevalikuvabadust § 29 p-s 1, omandipõhiõigust §-s 32, kodupuutumatus §-s 33, vaba liikumise õigust §-s 34, usuvabadust §-s 40, sõnumisaladust §-s 43, väljendusvabadust §-s 45, koosolekuvabadust §-s 47 jne, samuti erilisi sotsiaalseid põhiõigusi nagu õigust haridusele §-s 37.

aluspõhimõtted nagu õigusriik on kohtus jõustatavad. Need on menetluslikult tagatud üldise põhiõigusega pöörduda kohtusse õiguse väidetava rikkumise korral, nagu sätestab § 15 lg 1.

Põhiõiguste jõustatavus ei ole siiski täiel määral välja arendatud. Eesti riigiõiguse teoorias on endiselt vaieldav, kas isikul on õigus esitada Riigikohtule põhiseaduse alusel individuaalkaebus või on kõikidel kohtutel kohustus põhiõigusi jõustada ja otse Riigikohtule kaevata ei saa.

2.1.2. Üldine seadusereservatsioon ja piiriklauslid

Põhiseaduse § 11 sätestab: „Õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.“ Eelmainitud § 3 lg 1 ja § 11 määratlevad mistahes piirangute üldised miinimumnõuded: mistahes põhiõiguse riive vajab seaduslikku alust ja peab olema proportsionaalne. Neid sätteid ei saa aga pidada konkreetse põhiõiguse riive piisavaks aluseks. Kui seadusandja soovib piirata konkreetset põhiõigust, peab ta arvestama selle põhiõiguse piiriklausliga. Näiteks sätestab PS § 26 ls 2: „Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.“ See on näide kvalifitseeritud piiriklauslist. Lisaks sellele on olemas lihtsa piiriklausliga põhiõigused (nt § 29 lg 1 ls 2: „Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra.“) ja ilma piiriklauslita põhiõigused (nt § 38 lg 1). Lihtne piiriklausel ei lisa midagi sisulist üldistele miinimumnõuetele, samas on Riigikohus piiriklauslita põhiõiguste kohta täpsustanud, et nende riive legitiimse õigustusena tulevad kõne alla vaid teised põhiõigused või põhiseaduslikku järku väärtused.⁶⁷ Igal juhul on riik kohustatud kõiki õiguste ja vabaduste riiveid õigustama.⁶⁸

⁶⁷ RKÜKm 28.04.2004, 3-3-1-69-03, p 28; RKÜKo 03.07.2012, 3-3-1-44-11, p 72.

⁶⁸ Vrd M. Ernits. Põhiseaduse 2. ptk sissejuhatus, komm. 8 jj. – Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus (viide 51).

2.1.3. Õigusriik

Õigusriigi printsiipi võib pidada üheks põhiseaduse aluspõhimõtetest, mis on fikseeritud §-s 10 ning määratleb riigivõimu teostamise reeglid ja printsiibid.⁶⁹ See on põhiseaduse kõige keerukam põhimõte, mis sisaldab täiendavaid alapõhimõtteid nagu võimude lahusus ja tasakaalustatus, seaduse esimus, seaduse-reservatsioon, õiguskindlus, ebasoodsa tagasiulatava mõju keeld, õiguspärane ootus, proportsionaalsuse põhimõte, õigus pöörduda kohtusse, põhiseaduslikkuse järelevalve ja kohtute sõltumatus.

2.1.3.1. Õiguskindlus

Õiguskindlus on õigusriigi aluspõhimõtte üks kesketest postulaatidest, mis peab looma ning tagama korda ja stabiilsust ühiskonnas.⁷⁰ Riigikohus on öelnud: „Õiguskindluse printsiip tuleneb Põhiseaduse §-st 10 [...]. Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).“⁷¹

2.1.3.2. Õigusselgus

Õigusselgusel on põhiseaduses kahetine sisu. Esiteks on õigusselgus § 13 lg-ga 2 tagatud põhiõigus. Selle löike kohaselt kaitseb seadus „igauhte riigivõimu omavoli eest“.⁷² Juba oma varases praktikas kuulutas Riigikohus, et „ebapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igauht riigivõimu omavoli eest“.⁷³ Aastal 2002 andis Riigikohtu üldkogu subjektiivsele õigusselgusele klassikaliseks saanud tähenduse: „Õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida. Kodanik

⁶⁹ Vrd RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 26.

⁷⁰ RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94; 23.03.1998, 3-4-1-2-98, p IX.

⁷¹ RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 12; 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 20; 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 21; 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 23.

⁷² RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 31; RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 21; RKKKo 28.02.2002, 3-1-1-117-01, p 12.

⁷³ RKPJKo 12.01.1994, III-4/1-1/94. Vt ka R. Alexy. Põhiõigused (viide 65), lk 36.

peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida teatud tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad: kogemus näitab, et see on saavutamatu [...].“⁷⁴

Teiseks tuleneb õigusselgus Riigikohtu järgi objektiivse printsiibina otse PS §-s 10 ette nähtud õigusriigi põhimõttest.⁷⁵

2.1.3.3. Õiguspärane ootus

Õiguspärase ootuse põhimõte sisaldab kolme elementi: *nulla poena sine lege*, ebasoodsa tagasiulatava mõju keeld ja õiguspärane ootus kitsamas mõttes.⁷⁶

Esimest, PS § 23 lg-tes 1 ja 2 sätestatud reeglit *nulla poena sine lege* võib käsitada erinormina õiguspärase ootuse üldpõhimõtte suhtes ja seda on üksik-asjalikult käsitletud allpool alajaotuses 2.3.2.

Teine element on ebasoodsa tagasiulatava mõju keeld, mis rajaneb Riigikohtu põhiseadusetõlgendamisel. Riigikohus kuulutas juba 1994. aastal ühes oma varases lahendis: „Õiguse üheks üldpõhimõtteks on, et üldreeglina ei tohi seadusel olla tagasiulatavat jõudu.“⁷⁷ Hiljem täpsustas Riigikohus oma varasemale lahendile viidates, et seadusandja võib muudes valdkondades kui kriminaalõigus anda tagasiulatava jõuga õigusakte, aga ta peab seejuures võtma arvesse põhiseaduses väljendatud rahva tahet, pidama silmas riigi üldisi huve ning arvestama tegelikku olukorda ja legaalsuse printsiipi.⁷⁸ Riigikohtu halduskolleegium on väljendunud veelgi täpsemalt, et seadusandja võib anda seadusesättele tagasiulatava jõu, kui selleks on põhjendatud vajadus, sellega ei kahjustata eba-proportsionaalselt isiku õiguspärase ootust ja säte ei ole puudutatud isikule üllatuslik.⁷⁹ Uuemal ajal on Riigikohus oma seisukohta kitsendanud: „Üldjuhul on lubamatu suurendada kohustusi ehtsa tagasiulatava jõuga õigusaktiga, mis tähendab, et õiguslikke tagajärgi ei tohi kehtestada juba minevikus tehtud tegudele.“⁸⁰

⁷⁴ RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 31.

⁷⁵ RKÜKo 10.12.2003, 3-3-1-47-03, p 30; RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 22.

⁷⁶ M. Ernits. PS § 10, komm. 3.4.3.2. – Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus (viide 51).

⁷⁷ RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94.

⁷⁸ RKPJKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 50.

⁷⁹ RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-11-03, p 33.

⁸⁰ RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 61.

Õiguspärase ootuse kolmas element on õiguspärane ootus kitsamas mõttes, kujutades endast „ebaehtsat tagasiulatuvat jõudu“, millega on tegemist, „kui see puudutab õigusakti vastuvõtmise ajaks alanud, kuid mitte veel lõppenud tegevust, täpsemalt, kui see kehtestab edasiulatavalt õiguslikud tagajärjed minevikus alanud tegevusele“⁸¹. Selle kõige olulisem definitsioon pärineb aastast 2004: „Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igapähele olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas.“⁸²

Niisi on kitsamas mõttes õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt „igapähele õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igapähele peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik“.⁸³ Kui seadus annab mingi lubaduse, siis seisneb õiguspärane ootus selles, et lubatud rakendatakse nende isikute suhtes, kes on hakanud oma õigust realiseerima.⁸⁴ Samas kehtib siiski piirang, mille järgi „[õ]iguspärase ootuse põhimõtte ei tähenda, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu. Õiguspärase ootuse põhimõtte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist – seadusandja võib õigussuhteid vastavalt muutunud oludele ümber kujundada ning sellega paratamatult halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda. Otsus selle kohta, milliseid reforme läbi viia ja milliseid ühiskonnagruppe nende reformidega eelistada, on seadusandja pädevuses“.⁸⁵

2.1.3.4. Salajase õiguse keeld

Reegel, et kehtida saavad ainult avaldatud seadused ehk salajase õiguse keeld, on Eesti põhiseaduses kesksel kohal – § 3 lg 2 ls 2 sätestab sõnaselgelt: „Täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused.“ Seda normi võib pidada vastuseks nõukogude okupatsioonirežiimi kalduvusele rakendada aeg-ajalt salajast õigust. Muu hulgas põhines salajastel nõukogude määrustel 1949. aasta märtsiküüditamine, mille käigus pagendati ja viidi Eestist ära Siberisse üle

⁸¹ Samas.

⁸² RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 13; 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p 49.

⁸³ Nt RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94; 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p 49 j.

⁸⁴ RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-2-99, p II.

⁸⁵ Nt RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 14; vrd RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p 49.

20 000 inimese.⁸⁶ Pealegi, kuna PS § 3 asub I peatükis, ei kuulu see ainult formaalselt õigusriigi aluspõhimõtete põhielementide hulka, vaid on ka muudetav üksnes rahvahääletuse teel. Lisaks sellele võib salajase õiguse keelu osaks pidada ka *vacatio legis*’e põhimõtet: „*Vacatio legis*’e põhimõttest tuleneb nõue, et enne muudatuste jõustumist peab puudutatud isikutel jääma piisavalt aega tutvuda uue regulatsiooniga ja sellega oma tegevuses arvestada.“⁸⁷

2.1.3.5. Seaduslikkus

Reegel, et kohustuste, haldustrahvide või muude -sanktsioonide ja kriminaal- karistuste kohaldamine on lubatud ainult seaduse alusel, tuleneb PS § 3 lg-st 1: „Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.“ Normist, mis sätestab üldise seaduslikkuse nõude, tuleneb mitu alapõhimõtet. Käsitleme lühidalt neist kaht siinses kontekstis tähtsaimat.

Parlamendireservatsiooni põhimõtte kohaselt on seadusandja kohustatud reguleerima olulised küsimused seaduses endas: „Seda, mida Põhiseaduse järgi on [...] kohustatud tegema seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule, isegi mitte ajutiselt ja kohtuvõimu kontrollivõimaluse tingimusel.“⁸⁸ Sellega täpsustab üldise seadusereservatsiooni põhimõtte võimude lahususe põhimõtet või täpsemalt riigivõimuvolituste jaotust seadusandja ja valitsuse kui normiloojate vahel: „Üldise seadusereservatsiooni põhimõtte piiritleb seadusandliku ning täidesaatva võimu pädevust.“⁸⁹ Robert Alexy on nimetanud seda seadusereservatsiooni demokraatlikuks mõõtmeks.⁹⁰ Riigikohus on väljendanud seisukohta, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja.⁹¹

Seadusliku aluse põhimõtte kohaselt vajab igasugune põhiõiguse riive seaduslikku alust. Riigikohtu seisukoha järgi: „Selle põhimõtte kohaselt vajab põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi poolt seadusandja

⁸⁶ Vt J. Jäätma. Salajane õigus – „kas õigus?“. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool 2006, lk 31.

⁸⁷ RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 51.

⁸⁸ RKPJKo 12.01.1994, III-4/1-1/94. Vt ka RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 36; 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 32.

⁸⁹ RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 36; 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 32.

⁹⁰ R. Alexy. Põhiõigused (viide 65), lk 36.

⁹¹ RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21; 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 25; vrd RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 24.

volitust.⁹² Avalik võim tohib tegutseda ainult siis, kui selleks on seaduslik alus ehk volitusnorm, mis lubab tal seda teha. Seadus peab määratlema iga riive tingimused ja ulatuse.

2.1.3.6. Õigus pöörduda kohtusse ja õigus põhiseaduslikkuse järelevalvele

Õigus pöörduda kohtusse ja õigus põhiseaduslikkuse järelevalvele tulenevad PS § 15 lg-st 1: „Igaühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Igaüks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toiminguga põhiseadusevastaseks tunnustamist.“ See garantii – mis on ka ise põhiõigus – on laia ulatusega ja tugev ning seda tuleb käsitada õigusriigi tuumikelemendina.⁹³ See tagatis võimaldab muuta õigusriigi täiel määral kohtulikult kontrollitavaks mõne põhiõiguse kaudu, s.t kui esineb mistahes põhiõiguse riive, mis kujutab endast ükskõik millise õigusriigi aluspõhimõtte alapõhimõtte rikkumist, rikub see ka riivatud põhiõigust. Riigikohus on samuti rõhutanud tihedat seost Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6 lg 1 ja PS § 15 lg 1 vahel: „Euroopa Inimõiguste Kohtu tuvastatud Konventsiooni artikli 6 lõike 1 rikkumine, mis seisneb halduskohtule esitatud kaebuse menetlemata jätmises, kujutab endast ka Põhiseaduse § 15 rikkumist.“⁹⁴

2.2. Põhiõiguste ja majanduslike vabaduste kaalumine Euroopa Liidu õiguses

Eestis ei ole põhiõiguste kaalumine majanduslike vaba liikumise õigustega kutsunud esile sisulisi põhiseaduslikke probleeme ega diskussioone. On aga olnud juhtumeid, kus selline diskussioon oluks õigustatud.

Aastal 2009 kajastati ajakirjanduses Aivo Piirsoo kaasust.⁹⁵ Piirsoo oli veokijuht Eesti väikekõlast, kes võeti Saksamaal vahi alla süüdistatuna sigarettide salakaubaveos. Mees vabastati süü puudumise tõttu. Peaaegu üheksa aastat hiljem avastas Piirsoo, et tema Eesti pangakontol on negatiivne saldo 6,7 miljonit Eesti

⁹² RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 9; 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 34.

⁹³ Vrd RKPJKo 05.02.2008, 3-4-1-1-08, p 3.

⁹⁴ RKÜKo 06.01.2004, 3-3-2-1-04, p 27.

⁹⁵ E. Henno. Saksamaa nõuab eestlaselt miljoneid kroone. – Postimees 04.11.2009. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/183910/saksamaa-nouab-estlaselt-miljoneid-kroone> (02.12.2022).

krooni (ligikaudu 430 000 eurot). Eesti Maksu- ja Tolliamet oli arestinud Piirsoo konto Saksamaa võimude taotlusel, kes nõudsid maksu ja intressi ebaseaduslike sigarettide eest. Koos intressiga ulatus nõue üle 10 miljoni Eesti krooni (s.t umbes 640 000 eurot). See kaasus tõi päevavalgele tõsiasja, et halduskoostöös puudub kohtute osalus – võimud võivad põhjustada märgatava muutuse inimese rahalises seisus ilma eelneva kohtuliku kontrollita elukohajärgses liikmesriigis. Ilmnes, et sellistel juhtudel ei ole tagatud tõhus kaitse tavakodanikule (praegusel juhul kuu-palgaga umbes 700 eurot), kellel puuduvad vahendid piiriüleseks õigusvaidluseks. On vähemalt vaieldav, kas see on kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁹⁶ artikliga 47 ja Eesti põhiseaduse sätetega.

Sarnane sündmuste ahel leidis aset siis, kui veokijuht Neeme Laurits oli üheksa kuud Soomes vangis, süüdistatuna rahvusvahelise uimastikaubanduse organiseerimises.⁹⁷ Eesti politsei tabas ta oma kodust Eestis ja andis üle Soome võimudele, järgides Eesti kohtuniku määrust, mis oli välja antud Euroopa vahistamismääruse⁹⁸ täitmiseks. Süüdistus puudutas sama aasta veebruaris toimunut. Tegelikult ei olnud Laurits aga viis aastat enne kinnipidamist Soomes käinudki. Peamiseks tõendiks tema vastu Soomes paistis olevat fakt, et kolme Soomes vahistatud uimastikaupleja mobiiltelefonist leiti tema number. Seetõttu koheldi teda kui kuritegeliku skeemi organisaatorit. Asi oli aga selles, et Laurits oli aastaid tagasi töötanud Eestis sõidukite sõidukõlblikkuse testijana, mistõttu oli neil isikutel tema kui tavalise teenusepakkuja telefoninumber. Laurits mõisteti Soome apellatsioonikohtus õigeks ja vabastati.

Eesti õigusteadlased ei ole eelmainitud kaasusi pikemalt käsitlenud. Advokaat Kaido Pihlakas kritiseeris ajakirjanduses teravalt Euroopa vahistamismääruste süsteemi, väites, et Eesti on välisriikide taotlusi rahuldades liiga innukas neid usaldama.⁹⁹ Ta pani ette, et sellekohast menetlust laiendataks, lisades isiku õiguse olla ära kuulatud enne välisriigile loovutamist, ja et kehtestataks lihtsam menetlus kinnipidamise eest hüvitise saamiseks. Riigikogu liige ja endine Euroopa

⁹⁶ Edaspidi harta.

⁹⁷ S. Randalid. Narkoparuniks tembeldatud eestlane pisteti 9 kuuks Soome vanglasse. – Eesti Rahvusringhääling 01.02.2012. Arvutivõrgus: <http://uudised.err.ee/v/est/242d45bc-0425-415a-b986-4163decf25dc> (02.12.2022).

⁹⁸ Edaspidi EVM.

⁹⁹ T. Loonet. Advokaat: Eesti täidab Euroopa vahistamismäärusi liiga püüdlilikult. – Postimees 29.02.2012. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/756124/advokaat-estti-taidab-euroopa-vahistamismaarusi-liiga-puudlikult> (02.12.2022).

Inimõiguste Kohtu kohtunik Rait Maruste avaldas arvamust, et on tungiv vajadus riigisisese kohtuliku kontrolli järele ning leidis, et „[s]iseriiklik kontroll peab olema tugev ja sisuline, mitte formaalne“.¹⁰⁰ On ilmne, et Euroopa vahistamis-määruste puhul see nii ei ole.

Tõepoolest paistab valitsevat tugev ebakõla loovutamismenetluse tõhususe ja hüvitise saamiseks kättesaadavate mehhanismide vahel. Inimestel peaks olema vähemalt võimalus algatada mehhanism, millega nõuda oma koduriigi võimudelt hüvitist. Sel moel oleks taotlevale liikmesriigile ikkagi tagatud loovutamismenetluses täielik ja tõhus koostöö teiste liikmesriikidega, võttes samal ajal arvesse, et nendelsamadel organitel on hiljem samasuguse tõhususega õigus hüvitist välja mõista. Suure tõenäosusega vähendaks see asjaga seotud moraalsel konflikt, kuna risk, et tulebki tegelikult hüvitist maksta, suureneks märgatavalt.

Kolmas näide nihkest põhiõiguste kaitsel puudutab üleliigse laovarude juhtumeid, mida käsitletakse alajaotuses 2.6.

2.3. Põhiõigused, Euroopa vahistamismäärus ja Euroopa Liidu karistusõigus

2.3.1. Süütuse presumptsioon

PS § 22 kaks esimest lõiget sätestavad, et „Kedagi ei tohi käsitada kuriteos süüdi olevana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus“ ja et „Keegi ei ole kriminaalmenetluses kohustatud oma süütust tõendama“.

Süütuse presumptsiooni põhimõte on lähedalt seotud õigusega vabadusele ja isikupuutumatusel, mis on tagatud PS §-s 20 („Vabaduse võib võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras“), ning samas paragrahvis loetletud seaduslike vabadusevõtmise alustega.

Seoses loovutamismenetlusega ei ole tekkinud ulatuslikumat põhiseadus-õiguslikku debatti süütuse presumptsiooni teemal. Selle asemel on viimastel aastatel (peamiselt alates 2012. aastast, pärast Lauritsa kaasuse meediakajastusi; vt selle kohta alajaotuses 2.2) nii ajakirjanduses kui ka erialases mõttevahetuses püstitatud üldine küsimus kaitseõiguse kohta loovutamismenetluses – olukorras, kus kohtud ei kontrolli tõendeid EVM-s esitatud kuriteokahtluse poolt või vastu.

¹⁰⁰ A. Krjukov. Maruste: kodanike loovutamisel peab olema tugev siseriiklik kontroll. – Eesti Rahvusringhääling 05.02.2012. Arvutivõrgus: <http://uudised.err.ee/v/ceesti/4cd69e51-2204-498c-8d0b-b4aa1377166e> (02.12.2022).

Erialakirjanduses on siiski väljendatud seisukohta, et nt usutava alibi olemasolul tuleks isiku loovutamisest keelduda vastuolu tõttu Eesti õiguse üldpõhimõtetega, kuna süükahtlus on loovutamise eeltingimus.¹⁰¹ Enne 1. jaanuari 2015 ei olnud võimalik rahvusvahelise koostöö korral kriminaal-asjades, mida reguleerib KrMS § 436 lg 1, keelduda loovutamistaotluse rahuldamisest üldistel keeldumisel (muu hulgas vastuolu korral Eesti õiguse üldpõhimõtetega), välja arvatud siis, kui oli alust arvata, et taotlus oli esitatud kavatsusega süüdistada või karistada inimest tema rassi, rahvuse või usuliste või poliitiliste tõekspidamiste tõttu või kui mistahes selline asjaolu võinuks isiku olukorda halvendada. Kuna EVM vaidlustamise õigus on piiratud, ei ole Riigikohtul olnud piisavalt võimalusi loovutamise seotud kaasustes lahendeid teha. Senini ei ole õnnestunud loovutamismenetluse põhiseadusõiguslike aspekte edukalt kohtu ette tuua. Mingil määral võivad siin osutada asjassepuutuvaks Riigikohtu senised seisukohad rahvusvaheliste lepingute järgse väljaandmise kohta.

Riigisisese kriminaalmenetluses on isiku vahistamise eeldused põhjendatud kahtlus ja (põhi)seaduslik alus vabaduse võtmiseks. Sama kehtib, kui EVM esitab Eesti. Rahvusvaheliste lepingute alusel väljaandmise kontekstis on Riigikohus vastuseks kaitsja argumendile, et väljaandmine ja kriminaalmenetluse läbiviimine USA-s rikub kahtlustatava põhiõigusi, möönud, et põhiõiguste riive on võimalik. Riigikohus järeldas, et riigisisese menetluses olid isiku põhiõigused tagatud, sest kaitsjal oli kohtumenetluses võimalus tõhusalt põhiõigusi kaitsta¹⁰² ja lisaks oli võimalus vaidlustada (valitsuse või justiitsministeeriumi) väljaandmisotsus halduskohtus.¹⁰³

Loovutamise olemuse tõttu on põhiõiguste kaitse Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise loovutamise korral õiguslikult reguleeritud teisiti kui riigisisese kriminaalmenetluses. Loovutamismenetluses on kaebeõigus piiratud – maakohtu määrust saab vaidlustada ainult ringkonnakohtus, kelle otsus on lõplik (KrMS § 504 lg 4). Tagamaks seaduse ühetaolist kohaldamist, on Riigikohus üksnes selgitanud, et põhiõiguste riived võivad toimuda enne EVM esitamist ja EVM täitmise ajal taotlevas riigis, kuid mitte vahistamismääruse enda tagajärjel. Seepärast ei sisalda vaidlused selle üle, kas isiku vabaduse piiramiseks Eesti territooriumil on olemas seaduslik alus või mitte, loovutatava isiku õigust

¹⁰¹ A. Plekksepp. KrMS § 492, komm. 7.1. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2012.

¹⁰² Välislepingute alusel väljaandmise menetluses kontrollib kohus isiku väljaandmise lubatavust seaduse järgi.

¹⁰³ RKPJKo 29.05.2013, 3-4-1-10-13, p 38.

vaidlustada EVM Eestis. Kui vabaduse võtmiseks puudus seaduslik alus, on isikul õigus nõuda kahju hüvitamist.¹⁰⁴

Tõlgendades Riigikohtu seisukohta ja võttes aluseks analoogia, on võimalik järeldada, et loovutamishistuse põhiseaduslik alus on PS § 20 lg 1 p 6. Riigikohtus on leidnud, et loovutamishistuse kohaldamine väljaandmismenetluses erineb isiku vahistamisest riigisisises kriminaalmenetluses, sest väljaandmismenetluse puhul on isikult vabaduse võtmise otsustanud juba taotleva riigi kohus. Rahvusvahelises koostöös kehtiva vastastikuse tunnustamise põhimõtte järgi ei ole täitval riigil lubatud selle otsuse õigsust kahtluse alla seada. Peale selle võivad vabaduse võtmise alused riigiti erineda.¹⁰⁵ Seetõttu kehtib loovutamise korral kohtutele sama piirang.

Kui käsitleda kaitseõigust veelgi avaramalt, saab osutada Eesti Advokatuuri 2012. aasta aprillis Riigikogu õiguskomisjonile esitatud ettepanekule muuta loovutamise regulatsiooni KrMS-s. Ettepaneku võib lühidalt kokku võtta järgnevalt: 1) sätestada isiku loovutamisest keeldumine vastuolu korral hartaga; 2) sätestada loovutamiseks vahistatud isiku õiguste loetelu, sh õigus olla viivitamata ära kuulatud; 3) määratleda loovutamisega vabatahtlikult nõustumise vormistamise tingimused; 4) on vaja täpsemat regulatsiooni juhtudeks, kui menetlusosaline taotleb, et väljaandmist taotlevalt riigilt nõutaks lisateavet. Õiguskomisjon edastas ettepaneku justiitsministrile. Kuna minister muudatust ei toetanud¹⁰⁶, palus advokatuur 30. novembril 2012 õiguskantsleril kontrollida loovutamise regulatsiooni kooskõla põhiseadusega. Õiguskantsler algatas sellekohase menetluse 2013. aasta aprillis.

Ehkki õiguskantsleri analüüs ei olnud siinse aruande kirjutamise ajal veel valmis, väljendas ta esialgset arvamust justiitsministrile saadetud teabe nõudmises.¹⁰⁷ Ta leidis, et õigusliku tõlgenduse kõrval on vältimatu uurida loovutamist

¹⁰⁴ RKKKm 19.09.2011, 3-1-1-93-11, p 17 ja 18.

¹⁰⁵ RKKKm 19.12.2013, 3-1-1-101-13, p 11. Kaitsja väitis, et KrMS on vastuolus põhiseadusega selle pärast, et see ei sätesta väljaandmismenetluses vahistamise alternatiive (kaitsjon, elektrooniline jälgimine), nagu on riigisisises kriminaalmenetluses. Riigikohtu otsuse kohaselt ei ole tegemist seadusevastase ebavõrdse kohtlemisega, sest õiguslik olukord on erinev: väljaandmismenetluses on isiku vahi alla võtmise juba otsustanud taotlev riik, riigisisises menetluses otsustab seda aga riigisisene kohus. Pealegi ei ole seadusandja laiendanud riigisisest regulatsiooni vahistamise asendamise kohta kaitsjoni või elektroonilise valveta rahvusvahelisele kriminaalmenetluskoostööle.

¹⁰⁶ Justiitsministri kiri nr 8-2/8349 (23.10.2012), <http://adr.rik.ee/jm/>.

¹⁰⁷ Õiguskantsleri kiri nr 6-1/130507/1301793 (16.04.2013), <http://adr.rik.ee/okk/>. Õiguskantsleri aramus tugineb samale dokumendile. Mõlemad alajaotuse 2.3 kaasautorid osalesid selle

reguleerivate normide praktikas rakendamist, s.t mil määral on praktikas tekkinud probleeme isikute põhiõiguste tagamisega ja kuidas neid probleeme on lahendatud. Õiguskantsler nentis ka, et sellist ülevaadet ei ole justiitsministriumini kodulehel ega seletuskirjas uusimale seaduseelnõule, mis puudutab rahvusvahelist koostööd kriminaalasjades.¹⁰⁸ Mõnda konkreetset kaasust on kajastatud ajakirjanduses, samuti erialases diskussioonis.¹⁰⁹

Õiguskantsler koondas oma analüüsi kaheks põhiteemaks: 1) kas mõjutatud isik ja tema kaitsja saavad loovutamismenetluses teostada tõhusalt kaitseõigust, arvestades KrMS-s sätestatud lühikesi tähtaegu; see sisaldab ka küsimust, kuidas praktikas rakendatakse sätet, mis lubab kohtul küsida taotlevalt riigilt lisateavet; 2) kuidas riik reageerib või peaks reageerima, kui hiljem selgub, et loovutatud isik mõisteti õigeks või vabastati muul alusel (kahju hüvitamise küsimus).

Eesti õiguskirjanduses on juhitud tähelepanu sellele, et mõnede menetlusõiguste teostamine loovutamismenetluses on probleemne, nt loovutatava isiku lähedasele teatamise õiguse teostamine.¹¹⁰ Lisaks on tõstatatud küsimus KrMS kooskõlast EVM raamotsuse¹¹¹ artikliga 12, kuna KrMS § 503 lg 4 (kohustuslik vahi all pidamine kuni faktilise üleandmiseni) välistab vahistamise alternatiivid loovutamismenetluses.¹¹² Veel üks muret tekitanud probleem on KrMS § 492 lg 3 (Eesti loovutab Euroopa vahistamismääruse alusel oma kodanikke, kellel on Eestis alaline elukoht, kriminaalmenetluse ajaks tingimusel, et isikule liikmesriigis mõistetav karistus tuleb täita Eesti Vabariigis) kooskõla diskrimineerimiskeeluga.¹¹³

esialgse arvamuse koostamises. Pärast siinse aruande kirjutamist astus 2015. aasta märtsis ametisse uus õiguskantsler Ülle Madise. Ta koostas lõpliku arvamuse, milles ta leidis põhiseaduslikkust abstraktselt kontrollides, et KrMS sätted EVM kohta ei ole põhiseadusega vastuolus. Vt õiguskantsleri kiri nr 6-1/130507/1601468 (07.04.2016), <http://adr.rik.ee/okk/dokument/4680282>.

¹⁰⁸ Seaduseelnõu nr 578 SE, algatatud 12.06.2014.

¹⁰⁹ Nt A. Albi. Erosion of constitutional rights in EU law: A call for 'substantive co-operative constitutionalism', Part 1. – Vienna Journal of International Constitutional Law 9/2015/2, lk 151–185.

¹¹⁰ A. Plekksepp. KrMS § 502, komm. 3.4. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik (viide 101).

¹¹¹ Nõukogu 13. juuni 2002 raamotsus 2002/584/JSK Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta, EÜT 2002, L 190, lk 1.

¹¹² Vt RKKKm 19.12.2013, 3-1-1-101-13, p 12. Analoogia alusel on vahistamise alternatiivid välistatud ka loovutamismenetluses, ehkki praktikas on maakohus ühe korra kohaldanud vahistamise asemel kaitsjoniit (Harju Maakohu määrus 12.09.2008, 1-08-4553).

¹¹³ A. Plekksepp. KrMS § 504, komm. 4.1. ja § 492, komm. 3.2. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik (viide 101).

Kaitseõiguse vaatepunktist on tähtis pidada meeles kaitsjate valmidust ja aktiivsust esitada vajaduse korral taotlusi taotlevale riigile sealse õiguse väljaselgitamiseks või Euroopa Liidu Kohtult eelotsuse saamiseks. Õiguskantsler on pöördunud ka advokatuuri poole ja tõstatanud kaitseadvokaatide väljaõppevajaduse küsimuse. Lisaks on õiguskantsler küsinud näiteid loovutamismenetluses tekkinud praktiliste probleemide kohta.¹¹⁴ Vastuses märkis advokatuur, et järelevalvemenetluses ei tuvastatud advokaadipoolseid minetusi loovutamismenetluses.

Eesti õiguskord tagab igaühele õiguse olla enne loovutamist kohtu poolt ära kuulatud, olenemata sellest, kas ta nõustub loovutamisega või mitte (KrMS § 502 lg 4 p 3). Eesti kohtupraktika analüüs kinnitab, et praktikas järgitakse seda põhimõtet.¹¹⁵

Eesti kohtud on korduvalt puutunud kokku kaitsja väidetega, et isikul on alibi, et isik ei teadnud kahtlustusest või et EVM-s esitatud asjaolud on pealiskaudsed. EVM vaidlustades on isikud ja nende kaitsjad püüdnud alibit tõendada, ehkki eri põhjustel on see sageli ebaõnnestunud. Aastatel 2002–2012 on kohtupraktikas olnud vähemalt kaks juhtumit, kus kohus on põhjendatud kahtluse ümberlukkamiseks otsustanud küsida taotlevalt riigilt lisateavet.¹¹⁶ Üldiselt näitab kohtupraktika analüüs, et laias laastus tõendeid esialgu ei uurita ning üldjuhul järgivad Eesti kohtud rangelt vastastikuse tunnustamise ja usalduse printsiipi.

Seoses ärakuulamisõigusega tasub märkida, et advokatuur on pannud ette lisada KrMS isiku õiguse olla kohtuniku poolt ära kuulatud viivitamata pärast kinnipidamist. Vastuses õiguskantslerile asus justiitsminister aga seisukohale, et selline muudatus ei annaks mingit lisaväärtust.¹¹⁷ Loovutataval isikul on võimalus arvamust avaldada kolmel korral – kinnipidamisel, kohtuistungil, millel otsustatakse loovutamishahistus, ja kohtuistungil, millel otsustatakse loovutamine. Justiitsministri sõnul ei annaks täiendav küsitlemine mingil viisil Eesti kohtule võimalust hinnata taotlevas riigis tehtud otsust koostada antud isiku suhtes EVM, kui taotlevas riigis uuritud tõendid on Eesti kohtule teadmata. Justiitsminister

¹¹⁴ Õiguskantsleri kiri nr 6-1/130507/1301794 (16.04.2013), <http://adr.rik.ee/okk/>.

¹¹⁵ Kokkuvõtte kohtupraktikast (2004–2012) tugineb Marje Allikmetsa magistritööle: M. Allikmets. Loovutatava isiku õigused loovutamismenetluses – kohtupraktika analüüs. Magistritöö. Tartu Ülikool 2013. Arvutivõrgus: http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/31813/allikmets_marje.pdf?sequence=1 (02.12.2022).

¹¹⁶ Harju Maakohtu määrus 22.12.2011, 1-11-13412 ja Tallinna Linnakohtu määrus 21.11.2005, L-15/05.

¹¹⁷ Justiitsministri kiri nr 10-2/13-4291 (04.06.2013), <http://adr.rik.ee/jm/>. Siin ja järgnevas põhineb justiitsministri arvamus samal dokumendil, kui ei ole näidatud teisiti.

viitas ka juhtudele, kus isik on väitnud oma süütust ja suutnud 24 tunni jooksul iseseisvalt hankida olulised tõendid, mille tulemusena on EVM tagasi võetud.¹¹⁸ Siiski märkis justiitsminister, et ühes liikmesriigis isiku loovutamisest keeldumine ei too endaga kaasa kohustust taotlevale riigile EVM tagasi võtta ja isiku tagaotsimise kohta käiv teade Schengeni infosüsteemist kustutada. On esinenud juhtumeid, kus Eesti keeldus loovutamisest, kuid isik peeti Schengeni infosüsteemi teate alusel teises liikmesriigis kinni ja loovutati ikkagi.

Õiguskantsler on väljendanud seisukohta, et isiku kaitseõigust võib käsitada õigusena saada oma kaitsjalt selgitusi loovutamismenetluse ja sellega seotud dokumentide kohta, samuti õigusena kasutada kaitsetaktikat, nagu näiteks tõendite esitamine loovutamise välistamiseks või piiramiseks. Kaalukaks tuleb pidada isiku õigust anda loovutamiseks nõusolek või sellest keelduda. KrMS § 499 lg 3 sätestab, et loovutamiseks juba antud nõusolekust ei saa taganeda. Seetõttu on õiguskantsler pannud ette, et justiitsminister kaaluks nõusoleku saamise ja vormistamise nõuete täpsustamist. Statistika näitab, et enamik loovutatavaid isikuid annab loovutamiseks nõusoleku.¹¹⁹ Väärrib märkimist, et Neeme Laurits, kes loovutati Soomele ja mõisteti pärast 9-kuulist vahistust õigeks ning kelle kaasust Eesti ajakirjanduse veergudel ulatuslikult arutati, kuulus nende hulka, kes nõustusid loovutamisega. Lauritsa sõnul oli ta loovutamisega nõus, sest politsei ütles talle, et kui ta teeb seda hoolimata sellest, et taotlus on alusetu, saab ta Soomest tagasi paari päeva pärast. Kui ta ei nõustu, pannakse ta mitmeks kuuks Tallinnas vangi ja loovutatakse seejärel ikkagi Soomele.

Samas puudub info selle kohta, kui mitmel juhul on loovutamise nõustumise korral osutunud esialgne kuriteokahtlus põhjendamatuks või on kriminaalmenetlus lõpetatud muul põhjusel. Õiguskantsler on rõhutanud, et isegi kui võib eeldada, et loovutatava isiku põhiõiguste kaitse satub ohtu ainult erandjuhtudel, on riik kohustatud tagama õiglase menetluse igaühele. Seepärast tuleb tema arvates loovutamismenetluse regulatsiooni tegelikku kohaldamist uurida.

Õiguskantsler on meenutanud ka seda, et loovutamismenetluse tähtajad on lühikesed, mistõttu on praktiline tähtsus küsimusel, kas kaitseõiguse tõhus

¹¹⁸ J. Muttika. Itaalia nõudis Eestist välja süütu mehe. – Eesti Ekspress 26.04.2007. Arvutivõrgus: <http://ekspress.delfi.ee/news/paevauudised/itaalianoudis-estist-valja-suutu-mehe.d?id=69107847> (02.12.2022); vt ka A. Plekksepp. KrMS § 490, komm. 1.2. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik (viide 101).

¹¹⁹ Aastate 2004–2012 kohtupraktika kokkuvõtte kohaselt anti 304 loovutamismenetluses nõusolek 226 korral (74,3%).

teostamine on nende tähtaegadega üldse võimalik. Oluline on ka ärakuulamisõiguse tegelik eesmärk ja mõju loovutamismenetluses tehtavale otsustusele.

Kui loovutamisosust ei ole võimalik teha ette nähtud aja jooksul, pikeneb loovutamisosustuse tegemiseks ette nähtud aeg 30 päeva võrra (KrMS § 502 lg 7). Kohus võib määrata taotlevale riigile tähtaja lisateabe edastamiseks (KrMS § 502 lg 5), ehkki see võib pikendada vahistuse kestust. Kohtu õigus pärida lisateavet ja poolte õigus taotleda, et kohus seda teeks, on oluline eelkõige juhtudel, kui EVM on ebatäielik või mitmetähenduslik, nt kui esineb kahtlus loovutatava isiku isikusamasuse, kuriteo asjaolude või kvalifikatsiooni suhtes (s.t mõlemapoolse karistatavuse kontroll, kui lubatud).¹²⁰ Riigikohus on tunnistanud vajadust lisateabe järele juhul, kui on ebaselge, kas kuritegu on aegunud või kas loovutatav isik on kriminaalmenetlusest kõrvale hoidnud.¹²¹

Eelmainitud eelanalüüsis märkis õiguskantsler, et põhjendatud kahtluse korral võib lisateabe nõudmine olla kriitilise tähtsusega. Kui kohtu määratud tähtjaks lisateavet ei esitata, võib isiku loovutamisest keelduda. Lisainfo võib tuua ja, nagu eespool mainitud, ongi üksikutel (harvadel) juhtudel toonud kaasa EVM tagasivõtmise.

Praktikas püüavad kaitsjad veenda kohut nõudma lisateavet, eriti kui süüdistuse sisu on ebatäielik või ebaselge. Vastuseks ühele sellisele taotlusele selgitas maakohus, et loovutamismenetluses ei ole kohta vaidlustel süüdistuse sisu üle.¹²² Enamikul juhtudel jäetakse selline taotlus rahuldamata. Kohtupraktika põhjal on võimalik järeldada, et lisateabe nõudmise üle otsustades tugineb kohus eelkõige prokuröri arvamusele.¹²³

Eelanalüüsis liigitas õiguskantsler võimalikud probleemid kaitseõiguse teostamisel loovutamismenetluses alljärgnevalt: 1) puudulik regulatsioon (nt eba-piisavad tähtjad); 2) ametnikud rikuvad oma kohustusi (nt ei võimalda asjassepuutuvate dokumentidega tutvumist; ei selgita isikule tema õigusi); 3) eba-kompetentne kaitsja; 4) nende põhjuste koosmõju. Riigisisises kohtumenetluses lisandub ka kohtuniku arusaam oma rollist ja pädevuse ulatusest loovutamismenetluses.

¹²⁰ A. Plekksepp. KrMS § 502, komm. 5. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik (viide 101).

¹²¹ RKKKm 18.03.2009, 3-1-1-9-09, p 8.3.

¹²² Harju Maakohtu määrus 21.03.2012, 1-12-2617.

¹²³ Nt Harju Maakohtu määrus 29.05.2012, 1-12-73 ja 03.01.2011, 1-10-16977.

Kokkuvõttes näitab kohtupraktika analüüs, et üldjuhul Eesti kohus EVM sisulistele asjaoludele antud hinnangut ei kontrolli, ehkki ärakuulamisõigus tagatakse kõikidele loovutatavatele isikutele. Mitmel juhul on kohtud sõnaselgelt nentunud, et EVM läbi vaataval kohtul puudub pädevus kahtlustust sisuliselt arutada ja ta võib ainult kontrollida, kas esineb isiku loovutamist välistavaid või piiravaid asjaolusid. Seetõttu on loovutamistaotluse üle otsustamise kohtumäärused sõnastatud lakooniliselt. Sama kehtib ka loovutamismenetluse võtmise määruste kohta. Sel juhul kirjutab kohus tavaliselt määruhes, et kohtul puudub alus kahelda taotleva riigi esitatud teabes ja EVM täideviimise tagamiseks tuleb isik vahistada. Mõnikord on kohtud selgitanud, et on mõistlik eeldada, et EVM tehes on taotlev riik tuvastanud asjassepuutuvad asjaolud, millele kahtlustust tugineb, ja et see on piisav loovutamismenetluse alus.¹²⁴

Erialakirjanduses on siiski märgitud, et EVM kontroll ei ole alati üksnes formaalne, vaid põhjendatud kahtluse korral tuleb järgida teatud sisulisi nõudeid ja kontrollida asjassepuutuvat teavet.¹²⁵ Riigikohus on seoses kuriteo aegumisega tõdenud järgmist: kui vahistamismäärusest ei nähtu, et väljanõutav isik on kriminaalmenetlusest kõrvale hoidnud, peab kohus lähtuma sellest, et ta ei ole seda teinud. Kui kohus ikka veel kahtleb EVM aluseks olevates asjaoludes (sh aegumises), peab kohus taotlevalt riigilt lisateavet nõudma.¹²⁶

2.3.2. *Nullum crimen nulla poena sine lege*

Karistusõiguses kehtiv range seaduslikkuse põhimõte on sätestatud PS § 23 lg-s 1 ja lg 2 ls-s 1: „Kedagi ei tohi süüdi mõista teo eest, kui seda tegu ei tunnista kuriteoks seadus, mis oli jõus teo toimepanemise ajal“ ja „Kellelegi ei tohi mõista raskemat karistust kui see, mida võinuks talle mõista õiguserikkumise toimepanemise ajal“.

Seaduslikkuse põhimõte kriminaalasjades tuleneb sellest sättest koosmõjus PS § 13 lg-ga 2, mis sätestab, et igapähele on õigus riigi ja seaduse kaitsele.

Autoritele teadaolevalt ei ole praktikas *nulla poena sine lege* reegli rakendamisega probleeme tekkinud. Ühel juhul on Eesti keeldunud loovutamast isikut Rootsile põhjendusega, et toimepandud tegu (Rootsi võlgade sissenõudmise seaduse

¹²⁴ Nt Harju Maakohtu määrus 03.12.2012, 1-12-11375.

¹²⁵ A. Plekksepp. KrMS § 492, komm. 7.1. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik (viide 101).

¹²⁶ RKKKm 18.03.2009, 3-1-1-9-09, p 8.3.

rikkumine) ei ole Eestis karistatav ega ole EVM raamotsuses nimetatud 32 kuriteo hulgas.¹²⁷ Õiguskirjanduses ei ole sellel teemal täiendavaid arutelusid olnud. Seadusekommentaari viitab ainult Saksa Liidukonstitutsioonikohtu 18. juuli 2005. aasta otsusele ja Euroopa Kohtu otsusele *Advocaten voor de Wereld*.¹²⁸

Autorite hinnangul on loovutamise õigusliku regulatsiooni puhul alust muret tunda, kuna EVM raamotsuses nimetatud 32 kuriteo seas on kuritegusid, mis ei ole Euroopa Liidu õiguses harmoniseeritud. Pealegi võib see põhjustada probleeme seoses EVM aluseks oleva kuriteo proportsionaalsusega. Riigikohus on nentunud *obiter dictum*'is, et muu süüteo kui EVM raamotsuses nimetatud korral ei või kohus tugineda üksnes teo kvalifikatsioonile, nagu taotleb riik on selle EVM-s sõnastanud, ja peab seetõttu tuvastama, kas kaasuse tehioolud vastavad Eesti seaduses määratletud süüteo elementidele.¹²⁹

2.3.3. Õiglane kohtupidamine ja tagaseljaotsused

Igäühe õigus viibida kõikidel tema asjas peetavatel kohtuistungitel on sätestatud PS § 24 lg-s 2. KrMS piiritleb mõned alused kohtulikuks arutamiseks süüdistatava osavõtuta. Erandkorras tohib kriminaalasja arutada süüdistatavata, kui tema asukohta Eestis ei ole võimalik tuvastada või kui on piisav alus arvata, et ta viibib väljaspool Eesti territooriumi ja hoiab kohtumenetlusest kõrvale, tema leidmiseks on tehtud mõistlikke pingutusi ning asja arutamine kohtus ilma süüdistatavata on võimalik (KrMS § 269 lg 2)¹³⁰. Kui kaasuse asjaolude tõttu ei ole tagaselja arutamine võimalik, võib olla alust teha EVM.

2.3.4. Õigus ausale kohtupidamisele – välismaal kohtupidamisega seotud praktilised probleemid

Eesti ei anna loovutatud kodanikele ja alalistele elanikele mingit praktilist abi. Õiguskantsler on asunud seisukohale¹³¹, et oleks oluline uurida EVM-de täitmisega seotud praktikat ja vajadusel õppida vigadest. Vastuses õiguskantslerile

¹²⁷ Harju Maakohtu määrus 21.11.2007, 1-07-14422.

¹²⁸ A. Plekksepp. KrMS § 491, komm. 2.2. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik (viide 101).

¹²⁹ RKKKo 18.03.2009, 3-1-1-9-09, p 8.2.

¹³⁰ Seaduse redaktsioon, mis kehtis kuni 29.12.2019. [Tlk.]

¹³¹ Õiguskantsleri eelanalüüs, õiguskantsleri kiri nr 6-1/130507/1301793 (16.04.2013), <http://adr.rik.ee/okk/>.

on justiitsminister nentunud, et ajakirjanduses kajastatud harvad negatiivsed kaasused ei ole olnud põhjustatud õiguse valesti rakendamisest Eesti õiguskaitseasutuste poolt, vaid tõendite ümberhindamisest taotlevas riigis.

Vastuseks küsimusele, kas riik peaks olema kohustatud andma loovutatavatele isikutele vajalikud kontaktandmed, vastas justiitsminister, et Eestil ei ole teavet ametiasutuste kohta, kelle poole inimene võiks pöörduda, saamaks rohkem teavet oma õiguste kohta teises liikmesriigis.

Justiitsminister vastas õiguskantslerile, et riigil ei ole teavet kriminaalmenetluste kohta, mida viiakse läbi loovutatud isikute suhtes teistes liikmesriikides. Seetõttu ei ole plaanis uurida loovutatud isikute „saatust“. Samamoodi ei anna Eesti teistele riikidele teavet kriminaalmenetluste kohta, milles Eesti on teinud EVM. Justiitsministri sõnul on olnud ainult üksikud ühe liikmesriigiga seotud juhtumid, kus loovutatud isik on tulnud piltlikult öeldes järgmisel päeval Eesti saatkonda ja palunud abi Eestisse naasmiseks. Praktikas on loovutatavad ise ja nende kaitsjad mõnikord väitnud, et neil ei ole teavet menetluse kohta teises liikmesriigis ning et Eesti peaks oma kodanikke loovutamismenetluses kaitsma ja abistama.¹³² Eestis ei ole siiski ühtegi asutust ega eraalgatusel põhinevat ühingut, kes loovutatavaid isikuid abistaks.

Kahtlemata kerkib teises liikmesriigis kriminaalmenetluses osaledes mitu probleemi, alustades kasvõi tõlkimisvajadusest. Küsimused menetluslike põhiõiguste võrdsest tagamisest kodanikele ja alalistele elanikele ei teki ainult loovutamise korral, vaid ka kõikidel teistel välismaalastega seotud juhtudel. Euroopa Liidu sisene liikumisvabadus on tekitanud teatava hulga mittekodanikest kahtlustatavaid ja süüdistatavaid. Ideaaljuhul peaks riik osutama oma kodanikele ja alalistele elanikele täiendavat abi teises liikmesriigis toimivas menetluses isegi hoolimata sellest, et hiljutistes Euroopa Liidu direktiivides on kaitseõigused taotlevas riigis nüüd selgemini reguleeritud.¹³³

¹³² Harju Maakohtu määrus 27.03.2012, 1-12-2397.

¹³³ Siin on ilmselt silmas peetud järgmisi direktiive: EL parlamendi ja nõukogu 20.10.2010. a direktiiv 2010/64/EL õiguse kohta suulisele ja kirjalikule tõlkele kriminaalmenetluses (ELT L 280, 26.10.2010, lk 1); EL parlamendi ja nõukogu 22.05.2012. a direktiiv 2012/13/EL, milles käsitletakse õigust saada kriminaalmenetluses teavet (ELT L 142, 01.06.2012, lk 1); EL parlamendi ja nõukogu 22.10.2013. a direktiivi 2013/48/EL, mis käsitleb õigust kaitsjale kriminaalmenetluses ja Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluses ning õigust lasta teavitada vabaduse võtmisest kolmandat isikut ja suhelda vabaduse võtmise ajal kolmandate isikute ja konsulaarasutustega (ELT L 294, 06.11.2013, lk 1); EL parlamendi ja nõukogu 11.05.2016. a direktiiv (EL) 2016/800, mis käsitleb kriminaalmenetluses kahtlustatavate või süüdistatavate laste menetluslikke tagatiseid (ELT L 132, 21.05.2016, lk 1); EL parlamendi ja

Justiitsministri andmetel jõustus 2013. aastal 8508 süüdimõistvat kriminaal-kohtuotsust. 94 isikut (1,1%) mõisteti osaliselt ja 73 (0,86%) täielikult õigeks. See arv võib sisaldada kaasi, milles prokurör loobus süüdistusest või menetlus lõpetati muul alusel kui õigeksmõistmine. Aastal 2012 oli osaliselt või täielikult õigeks mõistetud isikute osakaal 1,62% (156 isikut 9638-st).¹³⁴

Ajavahemikus 2011–2013 mõisteti kõikidest Eestile loovutatud isikutest osaliselt õigeks ainult üks. Ametlikel andmeil¹³⁵ koostas Eesti neil aastail vastavalt 67, 61 ja 88 EVM. Siin esitatud andmete kogumise ajal oli Eestile loovutatud vastavalt 31, 39 ja 45 isikut (need arvud sisaldavad loovutamisi varasematel aastatel tehtud EVM-de alusel). Seega ei saa õigeksmõistetute osatähtsust loovutatute hulgas usaldusväärselt võrrelda õigeksmõistetute osatähtsusega riigisestes kriminaalmenetlustes.

Kui palju Eestist loovutatud isikuid on hiljem süütuks osutunud, selle kohta andmeid ei ole.

Õiguskirjanduses on juhitud tähelepanu probleemile, mis tekib nn negatiivsest kompetentsikonfliktist, s.t olukorrast, kus üheski asjaga seotud liikmesriigis ei ole sätestatud hüvitust õiguste rikkumise eest loovutamismenetluses.¹³⁶ Üks selle probleemi põhjustest võib olla vastavate sätete puudumine EVM raamotsuses.

Kahju hüvitamise asjus on õiguskantsler teinud ettepaneku analüüsida, kas justiitsminister saaks aidata loovutatavaid isikuid, avaldades ülevaateid riigivastutusest ja asjakohasest kohtupraktikast liikmesriikides, mis esitavad Eestile kõige rohkem EVM. Justiitsminister on seisukohal, et Eesti hüvitab kahju ainult nendel juhtudel, kui Eesti on ise taotlej riik. Riigikohus on nentunud, et põhi-seadusest tuleneb riigi kohustus maksta õiglast hüvitist isegi siis, kui mõnda põhiõigust erakordsel viisil, kuid õiguspäraselt kitsendatakse (kohustus taluda

nõukogu 26.10.2016. a direktiivi (EL) 2016/1919, milles käsitletakse tasuta õigusabi andmist kahtlustatavatele ja süüdistatavatele kriminaalmenetluses ning isikutele, kelle üleandmist taotletakse Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluses (ELT L 297, 04.11.2016, lk 1). [Toim.]

¹³⁴ Urvo Klopets (Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna nõunik) vastates (meilid 13. ja 17.06.2014) Saale Laose küsimusele (06.06.2014). Statistilisi andmeid vt ka Kuritegevus Eestis 2012, lk 29. http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/17_kuritegevus_eestis_2012_0.pdf (02.12.2022).

¹³⁵ Justiitsministeeriumi sait, rahvusvahelise justiitskoostöö statistika. <http://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/rahvusvaheline-oiguskoostoo/rahvusvahelise-oigusabi-statistika> (13.10.2014).

¹³⁶ A. Plekksepp. KrMS § 490, komm. 6.2.2. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik (viide 101).

kriminaalmenetlustoimingute tegemist isiku suhtes, kuna kriminaalmenetlus on avalikes huvides).¹³⁷ Õiguskantsleri seisukoha järgi rakendub sama põhimõte riikidevahelisele koostööle kriminaalmenetluses, sh loovutamisele. Süüteo- menetluses tekitatud kahju hüvitamise seadus (jõustunud 1. mail 2015) sisaldab sätteid kahju hüvitamise kohta, mis on põhjustatud meetmetega, mida on kriminaalmenetluses rakendatud riikidevahelises koostöös.¹³⁸ Neeme Lauritsa Soome-kaasuse meediakajastus tekitas avaliku arutelu ja riigisiseseid kohtuid kutsuti üles EVM-de põhjalikumale kontrollile; selliste sõnavõttudega esinesid ka poliitikud (nt Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehe arvamus¹³⁹).

Ühel teisel juhtumil, kus isikule esitatud süüdistuse aluseks oli asjaolu, et ta oli reisinud samas bussis koos tegelike kurjategijatega, vabastati Itaaliale loovutatud isik alles kolm kuud hiljem.¹⁴⁰ On olnud ka vähemalt üks identiteedi- vargusega seotud negatiivne kaasus, kus isik loovutati Prantsusmaale, ehkki ta väitis, et tema pass oli varastatud. Ta vabastati peagi pärast loovutamist.¹⁴¹ Selles juhtumis osutus probleemseks asjaolu, et kohus ei olnud välja nõudnud mingi- sugust vajalikku lisateavet.

2.3.5. Õigus tõhusale kohtulikule kaitsele: vastastikuse tunnustamise põhimõte Euroopa Liidu karistusõiguses ning tunnustamis- menetluse kaotamine tsiviil- ja äriõiguses

Eespool mainitud *Piirsoo* kaasus (vt alajaotus 2.2)¹⁴² on tähelepanuväärne, kuid kahjuks ei ole avalikku teavet, kas seda teemat on parlamendi või valitsuse tasandil rohkem arutatud.

Vastastikuse tunnustamise laienemise üle kriminaalasjades ei ole toimunud laiapõhjalist arutelu. Probleeme on esinenud pigem konkreetsete kaasuste kontekstis. Allan Plekksepp on kritiseerinud KrMS kommentaaris vastastikuse

¹³⁷ Nt RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 60 ja 64.

¹³⁸ RT I, 20.11.2014, 1. Süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamise seadus § 2 lg 4; vt ka seaduseelnõu nr 635 SE seletuskiri, p 12 ja 13.

¹³⁹ A. Krjukov (viide 100).

¹⁴⁰ J. Filippov. Itaalia vaikib Eesti juveeliröövlitest. – Eesti Ekspress 18.12.2008. Arvutivõrgus: <http://ekspress.delfi.ee/news/paevauudised/itaalia-vaikib-estis-juveeliroovlitest.d?id=27684285> (02.12.2022); vt ka viide 118.

¹⁴¹ A. Plekksepp. KrMS § 492, komm. 4, viitega Harju Maakohtu määrusele 06.06.2008, 1-08-6004. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik (viide 101).

¹⁴² Kajastatud ka uurimuses A. Albi (viide 109), lk 176.

tunnustamise laienemise tendentsi kriminaalasjades, väljendades seisukohta, et erinevalt kaupade vabast liikumisest on karistusõigus ühiskondlik ja kultuuriline konstruktsioon, mis põhineb konkreetsetes liikmesriigis saavutatud kokkulepetel ja omaksvõetud väärtushinnangutel.¹⁴³

Kriitilisest vaatenurgast võiks teha järelduse, et on suuresti ebaselge, milline on loovutamismenetluses kohtute roll isikute õiguste tagamisel, millise kaitsemäära tagab põhiseadus ja mida kohtud võivad hinnata lisaks formaalsetele loovutamiseeldustele. Asjassepuutuvaid Euroopa Kohtu lahendeid veel ei ole ning pole selge, kuidas hartat praktikas kohaldada saab ja kuidas seda tegema hakatakse.

Lühidalt öeldes kipub Eesti rahuldama kõik EVM-d. Kohtupraktika näitab, et Eesti kohtud tegutsevad täpselt KrMS sätteid (ja seega EVM raamotsust) järgides ning üldjuhul ei ole loonud uusi aluseid EVM täitmisest keeldumiseks.

2012. aasta 31. detsembri seisuga on Eesti kohtud keeldunud kaheksast EVM (s.t 2,6% üldarvust) täitmisest. Ainult ühes tähelepanuväärses kaasuses keeldus kohus loovutamisest üldise riikidevahelise koostöö sätte alusel, kuna süüdistataval oli kindel alibi.¹⁴⁴ Siiski tuleb tõdeda, et paljudel sarnastel juhtumitel on kohtud loovutamistaotluse rahuldanud. Kolmel juhtumil põhjendas Eesti loovutamisest keeldumist sellega, et mõlemapoolne karistatavuse nõue oli täitmata.¹⁴⁵ Ühel juhtumil oli EVM käsitatav rahvusvahelise õigusabi palvena.¹⁴⁶ Kahel korral tühistas taotlej riik EVM pärast seda, kui Eesti nõudis lisateavet.¹⁴⁷ Ühel korral keeldus Eesti loovutamisest aegumise tõttu.¹⁴⁸

Seoses vabaduse võtmisega (loovutamishistusega) tekib proportsionaalsuse küsimus, kuna see kujutab endast põhiõiguse olulist piiramist. Euroopa vahistamis-

¹⁴³ A. Plekksepp. KrMS § 490, komm. 1.2. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik (viide 101).

¹⁴⁴ Harju Maakohtu määrus 29.03.2007, 1-07-3718; vt ka A. Plekksepp. – E. Kergandberg, P. Pikamäe (koost.). Kriminaalmenetluse seadustik (viide 101).

¹⁴⁵ Tartu Maakohtu määrus 24.04.2012, 1-12-3543 (tervisekahjustuse põhjustamine ei olnud Eesti õiguse järgi kuritegu, sest põhjustatud tervisekahjustus kestis vähem kui neli nädalat); Harju Maakohtu määrus 25.09.2008, 1-08-12380 (CD-mängija vargus oli Eesti õiguse järgi väärtetu asja väikese väärtuse tõttu) ja 21.11.2007, 1-07-14422 (Rootsi võlgade sissenõudmise seaduse rikkumine).

¹⁴⁶ Harju Maakohtu määrus 31.03.2008, 1-08-4051.

¹⁴⁷ Harju Maakohtu määrus 22.12.2011, 1-11-13412 ja Tallinna Linnakohtu määrus 21.11.2005, L-15/05.

¹⁴⁸ Tallinna Ringkonnakohtu määrus 17.11.2008, 1-08-13649.

määruse tegemise ja täitmise käsiraamat¹⁴⁹, mis sisaldab ka proportsionaalsuse kontrolli, on käesoleval ajal üksnes soovituslik juhise.

Justiitsminister on selgitanud, et ehkki KrMS proportsionaalsuse kontrolli ei nõua, on eri juhendamaterjalides ja koolitustel rõhutatud, et menetleja peab proportsionaalsust silmas pidama. Justiitsminister on kinnitanud, et Eesti ei ole esitanud ühtegi sellist EVM, mis küll vastab raamotsusele, kuid ei ole proportsionaalne.

Eksperdid leiavad, et EVM raamotsuse kohaldamist on vaja hinnata ja tekkinud probleemid lahendada EVM raamotsuse muutmisega, kui EVM raamotsuse kohaldamine riigi tasandil on probleemne. Kui riigisisese kohtu pädevust laiendada, tuleb enne saada selgus, milliseid probleeme sellega lahendada soovitakse: kas mõlemapoolse karistatavuse nõude taastamist, tõendite eelhindamist vms. Seetõttu on raske toetada üldist ettepanekut laiendada täitva riigi kohtute pädevust, et intensiivistada kohtulikku eelkontrolli. On selge, et tõendite hulk ja kvaliteet võivad varieeruda sõltuvalt kohtueelse menetluse staadiumist ja nõuded kuriteokahtlusele (nt vahistamiseks) võivad liikmesriigiti erineda. Esialgu võib olla mõistlik vaadata üle täitmise tähtsajad ja panustada lisateabe küsimisele, tundmata valehäbi teise liikmesriigi õiguskaitseasutuste mitteusaldamise pärast.

2.4. Euroopa Liidu andmete säilitamise direktiiv

Andmete säilitamise direktiivi 2006/24¹⁵⁰ rakendamisel ei ole Eestis tõsiseid põhiseaduslikke kõhklusi tekkinud. Direktiiv võeti Eesti õigusse üle 2007. aastal elektroonilise side seaduse muutmiselega.¹⁵¹ Seaduse § 111¹ kohaselt säilitatakse sideandmeid üldjuhul üks aasta. Esitatud järelepärimisi ja teatud asutustele antud teavet säilitatakse kaks aastat. Avaliku korra ja riigi julgeoleku huvides võib Vabariigi Valitsus neid tähtaegu pikendada.

¹⁴⁹ EL nõukogu, 17195/1/10 REV 1 (17.12.2010). [Uus versioon: komisjoni 28.09.2017. a teatis C(2017) 6389 final „Euroopa vahistamismääruse tegemise ja täitmise käsiraamat“. <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=a70da8e3-f9cc-4f07-b400-b1b7de10ef9f> (02.12.2022). Toim.]

¹⁵⁰ Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/24/EÜ, 15.03.2006, mis käsitleb üldkasutatavate elektrooniliste sideteenuste või üldkasutatavate sidevõrkude pakkujate tegevusega kaasnevate või nende töödeldud andmete säilitamist ja millega muudetakse direktiivi 2002/58/EÜ, ELT 2006, L 105, lk 54. Edaspidi ASD.

¹⁵¹ Seaduseelnõu nr 62 SE (28.05.2007).

2012. aasta seadusemuudatusega¹⁵² muudeti õiguskaitseasutuste poolt side-ettevõtjatele esitatavate taotluste määratlust sellisel, et jälitustoimingute asemel hakati neid käsutama tavapärase uurimis- ehk menetlustoimingutena. See tähendab, et teatud erinõuded jälitustoimingutele, muu hulgas asutuse kohustus teavitada jälitustoimingule allutatud isikut pärast toimingu lõppu, ei kehti enam nende taotluste suhtes. Lisaks ei ole selle muudatuse kohaselt taotlemisõigus enam piiratud kriminaalmenetlusega, vaid see laieneb ka vääртеomenetlusele. Taotlemisõigust, mis oli seni olnud ainult teatud õiguskaitseasutustel, laiendati teistele, kellel on õigus menetleda vääртеegusid (nt Keskkonnainspeksioon¹⁵³, Finantsinspeksioon ning Maksu- ja Tolliamet). Teadlikuna Euroopa Komisjoni kriitilisest suhtumisest direktiivis kasutatavale ebamäärasele terminile „raske kuritegu“, õigustas seadusandja muudatust, deklareerides, et „raske kuriteo“ defineerimise õigus on riigisisel seadusandjal.¹⁵⁴

Muutmiseseaduse seletuskiri ei käsitlenud kavandatud meetmete sobivuse või proportsionaalsuse küsimust, vaid nende kehtestamise motivatsioon põhines osaliselt vajadusel vaadata üle sisejulgeoleku vajadused pärast terrorirünnakuid Madridis ja Londonis aastatel 2004–2005.¹⁵⁵

Eesti seadusandja arvates¹⁵⁶ ja teoorias valitseva arvamuse järgi¹⁵⁷ ei riiva ASD-s sätestatud kohustused PS §-s 43 tagatud õigust sõnumisaladusele¹⁵⁸, kuna säilitamiskohustus kehtib ainult sideseansi andmete, mitte selle sisu suhtes. Ehkki sideseansi andmete säilitamine puudutab ka PS §-s 26 tagatud õigust eraelu puutumatusse, käsitatakse viimast vähem kaitsmisväärsena kui õigust sõnumisaladusele.¹⁵⁹ Üldine hinnang on, et Eesti laiem avalikkus ei ole nendest teemadest teadlik.¹⁶⁰ Samal ajal on e-riigi praktiline teostamine – sealhulgas

¹⁵² Seaduseelnõu nr 175 SE (06.02.2012).

¹⁵³ Nüüd Keskkonnaamet. [Toim.]

¹⁵⁴ Seaduseelnõu nr 175 (vt viide 152) seletuskiri, lk 6.

¹⁵⁵ Vt seaduseelnõu nr 62 (vt märkus 151) seletuskirja, lk 11 ja 13.

¹⁵⁶ Samas, lk 12.

¹⁵⁷ O. Kask jt. PS § 43, komm. 6. – Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus (viide 51).

¹⁵⁸ „Igaühel on õigus tema poolt või temale posti, telegraafi, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele. Erandeid võib kohtu loal teha kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks seadusega sätestatud juhtudel ja korras.“

¹⁵⁹ Vt seaduseelnõu nr 62 (viide 151) seletuskiri, lk 12.

¹⁶⁰ Vt nt Tigassoni kriitilisi märkusi Eesti avalikkuse puuduliku teadlikkuse kohta pealtkuulamise ja jälgimise teemadest. K.-R. Tigasson. Klaasist maailm. – Eesti Päevaleht 30.10.2013.

e-valitsus, e-tervishoid, e-hääletamine, kui nimetada ainult mõnda valdkonda – Eestis ammu reaalsuseks saanud.

Isikuandmete avaldamise puhul on Riigikohus kiitnud heaks Eesti seadusandja üldise otsuse paljastada süüdistatava identiteet kohtuotsuses (need avaldatakse üldiselt ligipääsetavana internetis).¹⁶¹ Riigikohus on kiitnud heaks ka võlausaldaja õiguse avaldada võlgnike andmed põhjendusega, et see kujutab endast kohast vahendit oma õigustatud huvide kaitseks.¹⁶² Need otsused näitlikustavad Riigikohtu kalduvust aktsepteerida nii eraelu kui ka sõnumisaladuse õiguse riiveid, pidades esitatud põhjendusi õigustatavateks.

2015. aasta määruses esitas Riigikohtu kriminaalkolleegium oma seisukoha ASD kehtetukstunnistamise ja selle õigusliku mõju kohta riigisisesele õigusele.¹⁶³ Kolleegium tunnistas oma otsuses, et ASD kehtetus ei too vältimatult kaasa vastava riigisisese regulatsiooni kehtetust ja tunnistas põhiseadusele vastavaks eespool käsitatud riigisisese õigusnormid andmete säilitamise kohta enne 2012. aasta muudatuse kehtinud kujul. Kolleegiumi enamuse seisukoha järgi on kindlustuskelmuse käsitamine raske kuriteona seadusandja pädevuses, abinõu mõõdukus oli aga tagatud iseäranis jälitustegevuse suhtes kehtivate nõuetega.¹⁶⁴ Kuuest kohtunikust kaks esitasid eriarvamuse. Nad seadsid kahtluse alla muu hulgas kõnealuste meetmetega tagatud menetluslike garantiide piisavuse ja vaidlesid vastu kolleegiumi enamuse seisukohale üldise üheaastase andmete säilitamistähtaja proportsionaalsuse kohta.¹⁶⁵

On teinegi aspekt, miks andmete säilitamine ei ole Eestis erilisi muresid esile kutsunud. See on riikliku julgeoleku küsimus. Oma ajaloolise kogemuse ja geopoliitilise asendi tõttu on Eesti iseseisvuse taastamisest saadik 1991. aastal käsitanud NATO-t ja koos sellega USA-d enda suveräänsuse ja julgeolekuhuvide

Arvutivõrgus: <http://epl.delfi.ee/news/arvamus/kulli-riin-tigasson-klaasistmaailm.d?id=66999970>.

¹⁶¹ Nt RKKKm 10.09.2007, 3-1-1-35-07, p 2.

¹⁶² Nt RKTko 21.12.2010, 3-2-1-67-10, p 22.

¹⁶³ RKKKo 23.02.2015, 3-1-1-51-14, p 21 ja 22.4.

¹⁶⁴ Samas, p 22.1–22.2.

¹⁶⁵ Riigikohtunike Saale Laose ja Eerik Kergandbergi eriarvamus, p 5 j (RKKKo 23.02.2015, 3-1-1-51-14). Lisaks rõhutasid riigikohtunikud, et kui kriminaalkolleegiumil on kahtlusi sätete põhiseaduspärasuse kohta, on ta seaduse järgi kohustatud andma põhiseaduslikkuse otsustamise Riigikohtu üldkogule (samas, p 1 ja 3).

tugevaima garandina.¹⁶⁶ Sel põhjusel toetas Eesti üheselt – sõnades ja sõjaliselt – USA invasiooni Iraaki, hoolimata nt Saksamaa ja Prantsusmaa tugevast vastuseisust.¹⁶⁷ See võib aidata selgitada Eesti valmidust pidada julgeolekuküsimusi tähtsamaks isikuvabadusest.

Eeltoodu põhjal näib kaunis ebatõenäoline, et Riigikohus oleks enne Euroopa Liidu Kohtu otsust¹⁶⁸ tühistada ASD võinud kaaluda andmete säilitamise meetmete tunnistamist põhiseadusevastasteks, isegi kui need ei olnud osa Euroopa Liidu õigusest. Seda seisukohta kinnitavad Eesti vastused vabaduse, julgeoleku, õigusemõistmise ja infoühiskonna valdkonna küsimustikule 2012. aastal Tallinnas FIDE kongressil.¹⁶⁹ Mis puutub küsimusse andmete säilitamise direktiivi mõju kohta liikmesriigi õiguskorrale, siis keskenduvad Eesti vastused direktiivi eluliselt tähtsale rollile võitluses terrorismi ja raskete kuritegude vastu ning rõhutavad, kui tähtis on, et iga liikmesriik võtaks direktiivi üle nii kiiresti kui võimalik.¹⁷⁰ Samamoodi ei äratanud ASD kehtetuks tunnistamine Euroopa Liidu Kohtu poolt Eesti ühiskonnas mingit erilist huvi. Justiitsministeerium otsustas siiski korraldada 2014. aasta kevadel koostöös majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumiga kõnealuste sätete juriidilise analüüsi. Lisaks sellele on õiguskantsler küsinud justiits- ning majandus- ja kommunikatsiooniministrilt arvamust kehtiva riigisisese regulatsiooni põhiseaduslikkuse kohta. Valitsuse ametlikud järeldused olid ülevaate kirjutamise ajal (mai 2015) ikka veel tegemisel.¹⁷¹

¹⁶⁶ Vt ka A. Sprüds (toim.). *Friendship in the Making: Transforming Relations between Germany and the Baltic-Visegrad Countries*. Riga 2012, lk 60 jj; K.-H. Kaldas. *The Evolution of Estonian Security Policy*. – A. Kasekamp (toim.). *The Estonian Foreign Policy Yearbook 2006*. Tallinn 2006, lk 97 ja 107 jj.

¹⁶⁷ Samas, p 22.1–22.2.

¹⁶⁸ ELKo 08.04.2014, C-293/12 ja C-594/12, *Digital Rights Ireland* ja *Seitlinger* jt, ECLI:EU:C:2014:238. [Toim.]

¹⁶⁹ J. Antonova jt. *Estonia*. – J. Laffranque (toim.). *The Area of Freedom, Security and Justice, Including Information Society Issues*. Reports of the XXV FIDE Congress Tallinn 2012. 3. kd. Tartu; Tallinn 2012, lk 319 jj.

¹⁷⁰ Samas, lk 325 jj.

¹⁷¹ Vt nüüd iseäranis ka ELKo 02.03.2021, C-746/18, *Prokuratuur*, ECLI:EU:C:2021:152, resolutsioon: „1. [...] direktiivi 2002/58 [...], mida on muudetud [...] direktiiviga 2009/136 [...], artikli 15 lõiget 1 koostöös [...] põhiõiguste harta artiklitega 7, 8 ja 11 ning artikli 52 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisese õigusnormid, mis võimaldavad ametiasutustele kuritegude ennetamise, uurimise, avastamise ja kohtus menetlemise eesmärgil juurdepääsu liiklus- või asukohaandmete kogumile, millest võib saada teavet elektroonilise side vahendi kasutaja sideseansside või tema kasutatavate lõppseadmete asukoha kohta ja teha

2.5. Avaldamata või salajane seadusandlus

Euroopa Liidu õiguse kontekstis on avaldamata või salajaste meetmete küsimus tekkinud kohtupraktikas seoses vahetult enne Euroopa Liiduga liitumist kehtestatud meetmete kohaldatavusega.

Aastal 2006 seisis Riigikohus vastamisi küsimusega, kas Euroopa Liidu õigusaktid, mis ei ole eesti keeles avaldatud, on üksikisikutele siduvad. Kahes Riigikohtu halduskolleegiumi 10. mai 2006. aasta otsuses väitsid kaebajad, et nad ei ole süüdi kaupade valesti deklareerimises tolliasutusele. Juhtum oli seotud tollideklaratsioonidega, mis esitati vahetult pärast Eesti liitumist Euroopa Liiduga. Kaebajate väitel ei esitanud nad teadlikult tolliasutusele valeandmeid, sest „nemad seda ei teadnud ega oleks pidanudki teadma, sest EL-i õigusakte oli raske kätte saada ning Eesti vastavad määrused anti n-ö viimasel minutil“. Riigikohus asus seisukohale, et seaduse mittetundmine ei vabasta deklaranti kohustusest esitada riigiasutusele tõeseid andmeid. Riigikohus otsustas ka, et kuna kaebaja tegutses professionaalse tollimaakleri kaudu, ei oma see tähtsust, kas Euroopa Liidu õigusaktid olid eesti keeles avaldatud.¹⁷²

Huvitaval kombel tugineb see otsus mitmele Euroopa Liidu Kohtu materiaalõiguslike haldusaktide lahendile. Ometi ei viita Riigikohtu otsus viimase astme kohtu kohustusele küsida Euroopa Liidu õigusesse puutuvast küsimuses eelotsust (ELTL artikkel 267). Peaaegu täpselt samal ajal, 24. märtsil 2006, saatis Tšehhi kohus, kelle ees seisis sarnane dilemma seoses Euroopa Liidu õigusaktide avaldatusega liikmesriigi ametlikus keeles, küsimuse Euroopa Liidu Kohtule, mis viis tuntud *Skoma-Lux*'i lahendini.¹⁷³

tema eraelu kohta täpseid järeldusi, ilma et see juurdepääs piirduks menetlustega, mille eesmärk on võitlus raske kuritegevuse vastu või avalikku julgeolekut ähvardava suure ohu ärahoidmine, ning seda sõltumata sellest, millise ajavahemiku kohta on andmetele juurdepääsu taotletud, ning sõltumata selle ajavahemiku kohta kättesaadavate andmete hulgast ja liigist. 2. Direktiivi 2002/58, mida on muudetud direktiiviga 2009/136, artikli 15 lõiget 1 koostöös põhiõiguste harta artiklitega 7, 8 ja 11 ning artikli 52 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisese õigusnormid, mis annavad prokurörile, kelle ülesanne on juhtida kohtueelset kriminaalmenetlust ja vajaduse korral esindada hilisemas menetluses riiklikku süüdistust, pädevuse anda ametiasutusele kriminaaluurimise läbiviimiseks liiklus- ja asukohaandmetele juurdepääsu luba.“ Vrd ka RKKKo 18.06.2021, 1-16-6179, iseäranis p 70-76, 104-108. [Toim.]

¹⁷² RKKKo 10.05.2006, 3-3-1-65-05 ja 3-3-1-66-05.

¹⁷³ EKO 11.12.2007, C-161/06, *Skoma-Lux*, ECLI:EU:C:2007:773, p 37.

Riigikohus pidi selle tõttu oma esialgset seisukohta muutma. Demonstreerides leidlikku juriidilist argumentatsiooni, pani kohus vastutuse Euroopa Liidu Kohtule, nentides, et „[p]raeguse haldusaja menetlemise ajal on Euroopa Kohus oma uuemas praktikas väljendanud selgelt seisukohta ühenduse õigusaktide liikmesriigi keeles avaldamise olulisest tähendusest üksikisikute kohustustele, mistõttu pole selle haldusaja lahendamisel asjakohane lähtuda kolleegiumi vastavatest seisukohtadest, mida väljendati 10. mai 2006. a otsustes“.¹⁷⁴

Pimix'i lahendis kinnitas Euroopa Liidu Kohus Riigikohtu taotlusele vastates, et „määruste nr 1789/2003 ja nr 1972/2003 asjakohastele sätetele ei saanud Eestis alates 1. maist 2004 üksikisikute vastu tugineda, kuna neid ei olnud eesti keeles nõuetekohaselt Euroopa Liidu Teatajas avaldatud või selle liikmesriigi siseriiklikku õigusesse üle võetud“.¹⁷⁵

Põhiseadus sätestab, et seadused peavad olema avaldatud ja et ainult avaldatud seadused saavad olla täitmiseks kohustuslikud; see on ka õigusriigi oluline osa. Eesti õigusteooria kohaselt on seaduste avaldamine nende õigusliku olemasolu kui sellise vajalik eeldus.¹⁷⁶ Sellest tulenevalt valitseb seisukoht, et avaldamata seadused ei saa olla siduvad ja kehtivaid seadusi ei saa tunnistada salajasteks. Eesti regulatsioon on rangem ja seadust käsitatakse mitteeksisteerivana, mitte lihtsalt mittekohaldatavana.

Teine küsimus on seotud ministri (või valitsuse) salajaste määrustega. Sellised määrused puudutavad peamiselt riigi julgeolekut, nt määrused meetodite kohta, mida riigivõim kasutab salaja info kogumiseks, aga ka nt nõudeid krüpteeritud andmetele ning nende käitlemisele ja kaitsmisele. PS § 3 lg 2, mis sätestab, et täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused, ei maini sõnaselgelt määrusi. Mõnede määruste mitteavaldamine on selgesõnaliselt lubatud Riigi Teataja seaduse¹⁷⁷ § 4 lg-ga 2 ja põhineb arusaamal, et „seadusena“ PS § 3 lg 2 mõttes tuleb käsitada ainult Riigikogu õigusakte. Nendel juhtudel avaldab Riigi Teataja ainult määruse pealkirja, kuupäeva ja numbri koos salastamata sätetega. Selline PS § 3 lg 2 tõlgendamine ei ole aga kohustuslik. Riigikohus ei ole veel vastanud küsimusele, kas sõna „seadus“ PS § 3 lg 2 mõttes käib ainult Riigikogu poolt vastu võetud seaduste või ka valitsuse ja ministrite määruste kohta.

¹⁷⁴ RKHKo, 13.10.2008, 3-3-1-36-08, p 21.

¹⁷⁵ ELKo 12.07.2012, C-146/11, *Pimix*, ECLI:EU:C:2012:450, p 42.

¹⁷⁶ K. Merusk jt. PS § 3, komm. 4. – Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus (viide 51).

¹⁷⁷ RT I 2010, 19, 101; 12.03.2015, 47.

Ehkki Riigikogu poolt vastu võetud seadused on ainsad seadused formaalses mõttes, hõlmab seadus materiaalses mõttes kõiki akte, mis on adresseeritud määratlemata adressaatide ringile. Seega on ka määrused materiaalses mõttes seadused.¹⁷⁸ Peale selle on kaalukaid põhjusi käsitada määrusi seadustena PS § 3 lg 2 mõttes. Esiteks ei ole salajaste määruste järele teoreetilist ega praktilist vajadust, sest kõike, mis peab jääma salajaseks, saab kehtestada ka haldusaktiga, mis salastatakse riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse¹⁷⁹ alusel. Teiseks on küsitav, kas universaalne õigusnorm saab üldse olla kehtiv ilma eelneva avaldamiseta, sest avaldamata akti ei saa avalikkus järgida, mistõttu ei saa see olla sotsiaalselt siduv.¹⁸⁰ Eesti õigusteadlaste seas puudub konsensus, kas PS § 3 lg 2 välistab valitsuse või ministri salajased määrused või mitte.

Praktiliseks näiteks selle kohta, kuidas avaldamata dokumendid on sarnase iseloomuga nagu avaldamata seadused, on küsimus viitamisest riigisisestele või rahvusvahelistele standarditele, nagu näiteks CEN ja CENELEC, samuti ISO ja IEC. Näiteks ehitusvaidlustes moodustavad standardid osa vaidluste lahendamiseks olulistest normidest. Kuna standardid ei ole tasuta kättesaadavad, võib neid pidada *de facto* avaldamata seaduste sarnaseks. Seni ei ole Eesti kohtud seda teemat käsitlenud ja standardeid on juriidilistes vaidlustes asjassepuutuvatena aktsepteeritud. Näiteks on maakohus hagimenetluses viidanud standardile EN 976-2, mis käsitleb maa-aluseid klaasiga tugevdatud plastist mahuteid, jättes rahuldamata ostja kahjuhüvitusnõude, mis tugines paigaldamisjuhiste puudumisele dokumentides, mis anti üle koos ostetud maa-aluse pumplaga.¹⁸¹

¹⁷⁸ Vrd K. Merusk. Kehtiv õigus ja õigusakti teooria põhiküsimusi. 2. trükk. Tartu 1995, lk 13.

¹⁷⁹ RT I 2007, 16, 77.

¹⁸⁰ Gustav Radbruchi järgi sisaldab õiguslik kehtivuse kontseptsioon kolme elementi: juriidilist, sotsiaalset ja õigusfilosoofilist. Vt G. Radbruch. Grundzüge der Rechtsphilosophie. Leipzig 1914, lk 158 jj. Universaalse akti avaldatust võib käsitada ühiskondliku tõhususe eeldusena. Kui see puudub, on akti kehtivus küsitav.

¹⁸¹ Harju Maakohtu otsus 16.03.2011, 2-06-11240, p 7; Tallinna Ringkonnakohus jättis apellatsioonimenetluses 20.03.2012 otsuse jõusse.

2.6. Õigused ja õiguse üldpõhimõtted tururegulatsioonide kontekstis: omandiõigused, õiguskindlus, ebasoodsa tagasiulatava mõju keeld ja proportsionaalsus

Riigikohus on võtnud suhteliselt liberaalse seisukoha Euroopa Liidu õiguse ülevõtmise suhtes sellisena, nagu seda tõlgendab Euroopa Liidu Kohus.¹⁸² Riigikohtus on olnud väga vähe kaasusi, mille puhul on tekkinud vaidlus Euroopa Liidu õiguse vastuolust Eesti põhiseadusega.

Sellised kaasused on eelkõige puudutanud üleliigsete laovarude (nt suhkru) maksustamist, mis toimus Eesti Euroopa Liiduga liitumise ajal 2004. aastal.¹⁸³ Selle teema põhiseaduslike järelmitega oli palju probleeme, aga siin käsitleme ainult kaht: õiguskindluse ja omandiõiguse probleemi. Ettevõtjatel paluti tasuda teatud kaupade üleliigsete laovarude eest 1. mai 2004 seisuga. Kuni viimase hetkeni ei olnud selge, millised tooted maksu alla kuuluvad ning kuidas määratakse kindlaks, millist laoiseisu käsitatakse normaalsena ja millist seda normaalset ületavana. Euroopa Komisjon ei võtnud aga asjakohaseid määrusi aegsasti vastu. Euroopa Komisjoni määrus 1972/2003 jõustus alles 1. mail 2004 ja eelnõusid muudeti vahetult enne jõustumist – 10. aprillil 2004 ja 20. aprillil 2004. Eestis avaldati Euroopa Liidu määrust ülevõttev üleliigse laovaru tasu seadus 27. aprillil 2004 ja see jõustus 1. mail 2004. See ei jätnud puudutatud ettevõtjatele kaugeltki piisavalt aega oma käitumise kohandamiseks või liigsetest laovarudest vabanemiseks.

Tuntud juhtum, kus tugineti omandiõigusele, oli Riigikohtu 5. oktoobri 2006. aasta otsus nn üleliigsete laovarude kaasuses.¹⁸⁴ Kaebaja oli vaidlustanud haldusaktid, millega teda kohustati maksma tasu oma üleliigse suhkruvaru eest ajal, mil Eesti liitus Euroopa Liiduga. Kaebaja väitis (edutult) muu hulgas, et nii vaidlustatud haldusaktid kui ka nende aluseks olnud volitusnormid seaduses olid vastuolus põhiseaduse sätetega, mis kaitsevad ettevõtlusvabadust ja omandiõigust.

¹⁸² Riigikohtu praktika analüüsi vt C. Ginter. Application of Principles (viide 32).

¹⁸³ Üksikasjalikku käsitlust vt A. Albi. Ironies in Human Rights Protection in the EU: Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Conundrums. – European Law Journal 15/2009/1, lk 46–69, ja A. Albi. From the Banana saga to a Sugar Saga and Beyond: Could the Post-Communist Constitutional Courts Teach the EU a Lesson in the Rule of Law? – Common Market Law Review 47/2010/3, lk 791–829. Albi analüüsist nähtub, et Euroopa Liidu Kohtu praktikas on nt õiguspärase ootuste ja varaliste õiguste kaitsestandard märgatavalt madalam kui väljakujunenud Eesti kohtupraktikas.

¹⁸⁴ RKHKo 05.10.2006, 3-3-1-33-06.

Kaebaja taotles, et vastav Euroopa Komisjoni määrus jäetaks kohaldamata, sest see on vastuolus põhiseadusega.

Arvestades Riigikohtu ranget õigusriiklikku praktikat, nagu on kirjeldatud alajaotuses 2.1.3, oleks vägagi kaheldav, et puhtalt riigisisese õigusvaidluse korral oleks olnud sedavõrd tuntava rahalise kohustuse panek sedavõrd lühikese ajaga riigis kehtiva põhiseaduse kohaselt vastuvõetav.¹⁸⁵

2.7. ESML, kasinusmeetmed ja demokraatlik õigusriik

Eestis vaidlustas ESML põhiseaduslikkuse õiguskantsler. Ta juhtis Riigikohtule tehtud taotluses tähelepanu asjaolule, et rahalise kohustuse seninägematu ulatus võib tõsiselt piirata riigi võimet tagada riigiorganite, sealhulgas õiguskaitse-süsteemi toimimine ning põhiseaduses sätestatud õiguste ja kollektiivsete hüvede kaitse.¹⁸⁶ Seda kaast on põhjalikult analüüsitud teistes väljaannetes.¹⁸⁷ Lepingu kohaselt hakkab Eesti osalus pärast „ajutise korrigeerimise perioodi“, kui tuleb täita ESML kohased maksimaalsed kapitali sissenõudmise nõuded, olema 1,79 miljardit eurot.¹⁸⁸ 2013. aasta Eesti sisemajanduse kogutoodang (SKT) oli turuhindades 18,4 miljardit eurot.¹⁸⁹ Seega oleks maksimaalne osalus umbes 9,7% SKT-st. Eesti osalus Euroopa Finantsstabiilsuse Fondis on ligi kaks miljardit eurot. Parlamendidebati keskmes oli küsimus, kas need summad liidetakse või sisalduvad teineteises, kuid ettekandev Riigikogu liige ei suutnud anda selget vastust.¹⁹⁰ Debatti illustreerib kõige paremini Riigikogu liikme Igor Gräzini küsimus: „Sa oled kuulnud, et need ei summeeru. Mina olen kuulnud, et summeeruvad. Sina oled üht kuulnud, mina olen teist kuulnud. Kas teile ei tulnud pähe mõtet, et kui me räägime miljarditest, siis oleks tark järele uurida, kas garantiid ikkagi summeeruvad või ei summeeru?“

¹⁸⁵ Lahendis C-146/11 Pimix (vt viide 175) otsustas Euroopa Liidu Kohus, et neid sätteid ei saa jõustada üksikisikute vastu, kuna neid ei olnud eesti keeles avaldatud. Otsuses ei võetud seisukohta kohaldamise ajalise ulatuse suhtes.

¹⁸⁶ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12.

¹⁸⁷ C. Ginter. Constitutionality (viide 20); C. Ginter, R. Narits The Perspective of a Small Member State to the Democratic Deficiency of the ESM. – Review of Central and East European Law 2013/1, lk 55–76.

¹⁸⁸ ESML art 42.

¹⁸⁹ Statistikaameti pressiteade: Economic growth slowed down in 2013 (11.03.2014).

¹⁹⁰ XII Riigikogu stenogramm (30.08.2012), <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201208301000> (02.12.2022).

Fakt, et Eesti osalus on väga suur, oli ka üks kesksetest argumentidest, kui riigisiselt vaidlustati ESML art 4 lg-s 4 sätestatud „kiirmenetluse“ põhiseaduslikkus.

Esitati argument, et kiirmenetluse regulatsioon viib selle mehhanismi vastuolulisele parlamentaarsele demokraatiale, parlamendireservatsioonile, Riigikogu eelarvepädevuse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Üldisemalt lõhuks eelarvepädevuse delegeerimine Riigikogult täitevvõimule õiguskantsleri taotluse kohaselt legitimatsiooni ja poliitilise vastutuse ahela; see kahjustaks suuresti Riigikogu eelarvepädevust ning tema võimet kasutada avalikke vahendeid inimeste õiguste ja vabaduste tagamiseks.

Taotlus keskendus ka „kalkuleerimatutele riskidele“ ja sellele, et Riigikogu minetab võimaluse teostada oma üldist eelarvepädevust. ESM kaasuses Saksa maal nentis liidukonstitutsioonikohus kahemõtteliselt asutamislepingu sõnastuses selle kohta, kas on olemas kohustuste ülempiir, ja taotles, et parlament pööraks sellele tähelepanu ratifitseerimisprotsessis. Eesti Riigikohus oli kindel oma otsuses, et asutamislepingus sätestatud summa on „Eesti kohustuste ülempiir, mida ei saa muuta Eesti nõusolekuta ja ESML-i muutmata“.¹⁹¹ Riigikohtunik Kõve, üks eriarvamusele jäänutest, argumenteeris sarnaselt Saksa Liidukonstitutsioonikohtuga: „[P]ean vajalikuks märkida, et ma ei ole veendunud ka üldkogu enamuse seisukohtades ESML tõlgendamise kohta. Ma ei ole nimelt veendunud, et ESML-järgne Eesti võimalike kohustustuste ülempiir ei ületa mingil juhul 1,302 miljardit eurot ja et sellest suuremaid kohustusi saab Eestile tuleneda üksnes ESML muutmise läbi.“¹⁹² Eriarvamuses öeldu osutab asjaolule, et ülempiiri olemasolu või selle puudumist arutati nõupidamistoas.

Sama probleem kerkis esile parlamendidebatis. Kui Riigikogu rahanduskomisjoni esimehelt küsiti, kas osaluse maksimumsuurust võidakse kiirmenetluses suurendada, vastas esimees, et „[s]ee on see info, mis mul hetkel on ja millele tugineb mu otsus tänasel hääletamisel. Kui teil peaks olema teistsugune info, siis [...] andke teada. [...] See peaks nii olema“.¹⁹³ Eesti peaminister olevat pressi

¹⁹¹ RKÜK 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 144.

¹⁹² Riigikohtunik Villu Kõve eriarvamus (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12). PSJKS ei tunne terminit „konkureeriv arvamus“, mis on põhjus, miks kohtunik Kõve arvamus kannab pealkirja „eriarvamus“ hoolimata sellest, et ta toetas lõppotsust.

¹⁹³ Rahvasaadik Sven Sesterit on tsiteeritud XII Riigikogu VIII istungjärgu stenogrammi (18.12.2014) järgi, <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201412181000> (02.12.2022). Rahvasaadik Sesteri kommentaar redigeeriti stenogrammi ametlikust toimetatud versioonist välja.

konverentsil öelnud, et „kõigepealt tuleb ESM ratifitseerida, siis räägime detailidest“.¹⁹⁴

Tõsiasi, et ESML art 8 lg 4 ja art 9 lg 3 kohaselt tuleb aktsiakapital märkida „pöördumatult ja tingimusteta“ seitsme päeva jooksul, põhiseaduse seisukohast ei analüüsitud. Kuus riigikohtunikku kuulutasid eriarvamuses, et „[k]õnealune kohtuasi on olulisim meie põhiseaduslikkuse järelevalve senises ajaloos“.¹⁹⁵ Samas eriarvamuses täpsustasid kuus kohtunikku aktsiakapitali pöördumatu ja tingimusteta märkimise kohustuse probleemi, kirjutades, et „[s]eotud sätetena tulnuks meie arvates lisaks õiguskantsleri viidatud ESML art 4 lg-le 4 käsitleda ka [...] Anneli Albi viidatud lepinguga võetavate rahaliste kohustuste pöördumatut ja tingimusteta iseloomu [...] ning kohtuliku kontrolli piiratust ESM-i tegevuse üle“. Eriarvamusele jäänud kohtunike arvates oleks tulnud seda tingimust arvesse võtta ka põhiseaduse riive kaalukust analüüsides. Eriarvamusele jäänud kohtunik Tampuu nentis, et kuna kohustused on pöördumatud ja tingimusteta, „ei saa Riigikogu ilma lepingut rikkumata leevendada lepingu art 4 lg 4 kohaldamisest tulenevaid võimalikke negatiivseid tagajärgi Eestile“.¹⁹⁶ Eriarvamusele jäänud kohtunik Luik jätkas samas joones: „Siinkohal on aeg küsida: mis on jäänud/jääb Riigikogu finantssuveräänsusest järele peale pelgalt formaalse pädevuse otsustada kõnealuse lepingu ratifitseerimise üle ja kohustuse pärast lepingu ratifitseerimist luua pöördumatult ja tingimusteta võetud rahalise kohustuse täitmiseks vajalik õiguslik keskkond ning reserveerida 1,1532 miljardit eurot, et tagada suvalisel ajahetkel esitatava nõude täitmine? Hämmelduses asetan siia kolm küsimärki.“

Riigikohtu napp enamus jõudis seisukohale, et ESML art 4 lg 4 ei ole põhiseadusega vastuolus. Riigikohus kinnitas, et ESML mõjutab parlamendi, sealhulgas tulevaste parlamentide finantspädevust ja seeläbi riigi finantssuveräänsust. Riigikohus tunnistas, et eelarvepädevus on üks parlamendi kesksemaid pädevusi. See põhineb Riigikogu õigusel ja kohustusel otsustada riigieelarve tulude ja kulude üle. Riigikohus lisis, et „riik [peab] kasutama avalikku vara viisil, mis võimaldab täita [...] kohustuse tagada põhiõiguste ja -vabaduste kaitse“.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Andrus Ansipi tsitaadi esitas I. Kuusik. Ansip: kõigepealt tuleb ESM ratifitseerida, siis räägime detailidest. – Postimees 14.08.2012. Arvutivõrgus: <http://majandus24.postimees.ee/939704/ansip-koigepealt-tulebesm-ratifitseerida-siis-raagime-detailidest> (02.12.2022).

¹⁹⁵ Riigikohtunike Henn Jõksi, Ott Järvesaare, Eerik Kergandbergi, Lea Kivi, Ants Kulli ja Lea Laarmaa eriarvamus (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12).

¹⁹⁶ Seda ütles oma eriarvamuses riigikohtunik Tambet Tampuu, p 4 (RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12). [Toim.]

¹⁹⁷ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 139.

Riigikohus otsustas, et Riigikogu pädevuse riive on õigustatud. Riigikohus välistas sõnaselgelt võimaluse, et riive intensiivsust mõjutaks asjaolu, et tegemist on hiiglasliku rahalise kohustusega.¹⁹⁸ Erinevalt Saksa Liidukonstitutsiooni-kohtust, kes tugines asjaolule, et kontroll otsustamise üle jääb Liidupäevale, leppis Eesti kohus rahalise stabiilsuse tagamise eesmärgil parlamendi volituste vähendamisega. Riigikohus otsustas, et „euroala majanduslik ja finantsiline jätkusuutlikkus kuulub alates Eesti kuulumisest euroala riikide sekka Eesti põhiseaduslike väärtuste hulka“¹⁹⁹. Riigikohtu sõnul „[m]ajanduslik stabiilsus ja edukus tagavad riigieelarvelise tulu plaanipärase laekumise. Tehes riigieelarvest vajalikke kulusi, tagatakse põhiseaduslike väärtusi. Põhiõiguste tagamise kohustus tuleneb PS §-st 14. Põhiõiguste ulatuslik ja järjekindel tagamine on äärmiselt keeruline, kui mitte võimatu, ilma stabiilse majanduskeskkonnata“.²⁰⁰

Eesti otsus keskendus suuresti lähedasele seosele põhiõiguste ja nende olemasoluks vajalike vahendite omamise vahel.

Ehkki ESML ei käsitata Euroopa Liidu õiguse osana,²⁰¹ pidas Riigikohus *obiter dictum*'is vajalikuks juhtida tähelepanu täiendava eurointegratsiooni võimalikele põhiseaduslikele piirangutele (vt alajaotus 1.3).

2.8. Euroopa Liidu meetmete kohtulik kontroll: õigus pöörduda kohtusse ja kontrollistandard

Autoril ei ole infot ühegi (Eestist alguse saanud)²⁰² juhtumi kohta, kus eelotsusemenetluses oleks seatud kahtluse alla teise Euroopa Liidu õiguse kehtivus. On võimalik, et selliseid vaidlusi on olnud riigisisestest kohtuvaidlustes, kuid need ei ole jõudnud eelotsusetaotlustesse, mis oleks selliseid küsimusi esitanud.²⁰³ Võimalus jõustada Euroopa Liidu määrusi üksikisikute suhtes sattus aga arutuse alla nn suhkruvarude saagas seoses normidega, mis reguleerivad rahaliste kohustuste panemist üleliigsete laovarude eest Euroopa Liiduga liitumise ajal (vt alajaotus 2.6).

¹⁹⁸ Samas, p 190.

¹⁹⁹ Samas, p 163.

²⁰⁰ Samas, p 166.

²⁰¹ Nagu kinnitas hiljem ELKo 27.11.2012, C-370/12, Pringle, ECLI:EU:C:2012:756.

²⁰² Toimetaja lisandus.

²⁰³ Eestist lähtuvate taotluste täieliku nimekirja võib leida veebilehelt „Eesti kohtute eelotsusetaotlused“, <https://www.riigikohus.ee/et/eesti-kohtute-eelotsusetaotlused>.

Tundub, et esineb ebakõla proportsionaalsuse põhimõtte range kohaldamise vahel liikmesriikide riigisisesele õigusele ja Euroopa Liidu teisele õiguse õigus-pärasuse kontrollimisel kasutatavate meetodite vahel. Näiteks kaupade vaba liikumise kontekstis ei ole ebatavaline, et Euroopa Liidu Kohus peab seadusandja käsutuses olevaid arvukaid leebemaid alternatiive piisavaks aluseks, et tunnistada riigisiseseid meetmeid lubamatuteks. Euroopa Liidu teisele õiguse kohtulik kontrollil näeb aga sellist käsitlust harva ja kohus keskendub kitsamalt küsimustele nagu meetme jaoks piisava seadusliku aluse olemasolu. Seetõttu on autor Euroopa Liidu meetmete kohtulik kontrollimisel rangemat standardit toetaval seisukohal. Näiteks võiks Euroopa Liidu Kohus kontrollida rangemalt selliseid põhimõtteid nagu subsidiaarsus. Ehkki subsidiaarsus on Euroopa Liidu õiguse keskne põhimõte, nagu väljendatakse nähtavalt iga tõsiseltvõetava Euroopa Liidu õiguse õpiku esimeses peatükis, on vaja hoolega otsida, leidmaks kaasi, kus Euroopa Liidu Kohus oleks seda kaalunud Euroopa Liidu õigusakte kontrollides. Haruldaseks näiteks on *Vodafone*'i lahend, mis viitab *Imperial Tobacco* lahendile.²⁰⁴ Euroopa Liidu Kohus analüüsis Euroopa Liidu teisele õiguse akti kooskõla subsidiaarsuse põhimõttega ja leidis, et meetme eesmärki saigi kõige paremini saavutada Euroopa Liidu tasandil.²⁰⁵

Sellise kontrolli harukordsus on õigupoolest toonud kaasa mõtteavaldusi, nagu väljendas Euroopa Komisjoni pressiesindaja: „[P]robleemiks on siin see, et subsidiaarsus on poliitiline, mitte juriidiline kontseptsioon. Me usume, et iga ettepanek, mille me teeme, on subsidiaarsusega kooskõlas.“²⁰⁶ Seda võib tõlgendada margina veendumusest, et subsidiaarsus on Euroopa Komisjoni hinnata ilma, et oleks vaja karta kohtulikku kontrolli.

Eesti Riigikohus on kaunis avatud seaduste, täitevvõimu õigusaktide ja haldustegevuse (põhi-)seaduslikkuse kontrollile. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahendid, mis tunnustavad riigisisese seaduse või määruse põhiseadusevastaseks, on üpris tavalised.²⁰⁷ Kui vaadelda mõnda näidet, siis juunis

²⁰⁴ EKo 10.12.2002, C-491/01, *British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco*, ECLI:EU:C:2002:741.

²⁰⁵ ELKo 08.06.2010, C-58/08, *Vodafone* jt, ECLI:EU:C:2010:321, p 72–79.

²⁰⁶ Tsiteeritud allikast H. Mahony. National parliaments show 'yellow card' to EU law on strikes. – EL Observer 29.05.2012. Arvutivõrgus: <http://euobserver.com/social/116405> (02.12.2022).

²⁰⁷ Ajavahemikus 1993–2004 tunnistas RKPJK akti või sätte põhiseadusevastaseks 75,5% juhtudest (68 kaasust 90-st), vt B. Aaviksoo. Kohtulik aktivism põhiseaduslikkuse järelevalve funktsioonina. Kui aktivistlik on Eesti põhiseaduskohus? – *Juridica* 2005/5, lk 295–307. Teise allika andmeil tunnistas Riigikohus aastatel 2010–2013 normi või selle puudumise põhiseadusevastaseks

2014 tunnistas Riigikohus põhiseadusevastaseks kohtunikupensionide seadusandlikud meetmed.²⁰⁸ Jaanuaris 2014 tunnistas Riigikohus põhiseadusevastaseks seaduse, mis kehtestas erinevad riigilõivumäärad sõltuvalt sellest, kas avaldaja pöördub kohtu poole elektroonilisi vahendeid kasutades.²⁰⁹ Paljudes kaasustes on seaduse kehtetuks tunnistamine tuginenud õiguse aluspõhimõtetele nagu õigus-pärane ootus, võrdne kohtlemine ja proportsionaalsus.

Riigikohus tunnistas 25. aprilli 2006. aasta määrusega (ühes neist kaasusest, mis tulid päevakorrale, kui Poola oli esitanud kaebuse üleliigsete laovarude kohta käivate reeglite vaidlustamiseks) Euroopa Kohtu ainupädevust otsustada Euroopa Liidu teisese õigusakti kehtetuse üle, nagu on öeldud *Foto-Frost*'i kaasuses, ja riigisisese kohtu kohustust küsida eelotsust, kui sellise kehtivuse suhtes tekivad kahtlused.²¹⁰

Riigikohus on võtnud omaks põhimõtte, et Eesti õiguse vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega tuleb vastuolus olev Eesti õigusakt jätta kohaldamata põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust algatamata.²¹¹ Ei ole selge, milline oleks Riigikohtu seisukoht, kui tekiks vastuolu Eesti põhiseaduse aluspõhimõtetele.²¹² Seni on kohus asunud seisukohal, mis sarnaneb Saksa Liidukonstitutsioonikohtu lahendiga *Solange II*²¹³ või Euroopa Inimõiguste Kohtu suurkoja *Bosphorus*'e lahendiga²¹⁴, mis annab alust eeldada, et Euroopa Liidu õiguste kaitse standard on samaväärne Euroopa Inimõiguste Kohtu või riigisisese standardiga, välja arvatud siis, kui kaebaja tõendab standardi märgatavat langust.

72 juhul. Vt Riigikohtu 2014. aastal avaldatud teavet, https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyydid/2014/lisa_2_ps_jarelevalve_lahendite_taitmine.pdf (02.12.2022). Aastal 2014 arutas Riigikohus 48 põhiseaduslikkuse järelevalve asja ja 23 juhul tunnistas asjakohased õigusnormid põhiseadusevastasteks, vt E. Rohtmets. Ülevaade Riigikohtu 2014. aasta praktikast põhiseaduslikkuse järelevalve asjades. – Kohtute aastaraamat 2014, lk 86–91.

²⁰⁸ RKÜKo 26.06.2013, 3-4-1-1-14.

²⁰⁹ RKÜKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13.

²¹⁰ RKHKo 25.04.2006, 3-3-1-74-05, p 21; EKo 22.10.1987, C-314/85, Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost, ECLI:EU:C:1987:452.

²¹¹ RKHKm 07.05.2008, 3-3-1-85-07, p 38.

²¹² 2022. aastal märkis Riigikohus ühes *obiter dictum*'is (RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29, p 41): „[...] kehtib EL õiguse esimuse põhimõtte kogu Eesti riigisisese õiguse, sh ka põhiseaduse suhtes [...], kuid seda üksnes niivõrd, kui võrd see ei ole vastuolus põhiseaduse aluspõhimõtetele.“ [Toim.]

²¹³ Saksa Liidukonstitutsioonikohtu otsus BVerfGE 73, 339 (*Solange II*).

²¹⁴ EIKo 30.06.2005, 45036/98, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi vs. İrimaa*.

2.9. Muud põhiseaduslikud õigused ja põhimõtted

Arutelud Euroopa Liidu õigusega seotud põhiõiguste ja õigusriigi üle väljaspool eelnevates alajaotustes käsitletud teemasid on Eestis üldjuhul kaunis haruldased.

Üks näide oleks kohustute panemine kaupmeestele üleliigsete laovarude eest, mis neil olid kogunenud Eesti Euroopa Liiduga liitumise ajaks. Riigikohtul on väljakujunenud praktika, mis kinnitab põhimõtet, et makse võib kehtestada ainult Riigikogu poolt vastu võetud seadusega. Põhiseaduslikkuse teema oleks võinud üles kerkida küsimuse puhul, kas määrusega nagu komisjoni 10. novembri 2003. a määrus (EL) nr 1972/2003 uute liikmesriikide liitumisega seotud ülemineku-meetmete kohta saab kehtestada üksikisikule rahalisi kohustusi. Küsimus läheb veelgi keerulisemaks, kui võtta arvesse, et traditsiooniliselt ei saanud Euroopa Liidu määrused tekitada õiguslikke tagajärgi riikides, mis ei olnud veel Euroopa Liidu liikmed (nt ühinemisele eelneval päeval). Euroopa Liidu laienemise tõttu 2004. aastal jäi see küsimus aga lahendamata, sest võimaluse kohaldada neid määrusi üksikisikutele välistas Euroopa Liidu Kohus muul alusel, nimelt kuna need ei olnud ametlikus žurnalis eesti keeles avaldatud.

Küsimus, kas põhiseaduse oluliste osade toime peatamine Riigikohtu poolt²¹⁵ oli hea lahendus²¹⁶ või mitte²¹⁷, on olnud kirglike vaidluste objektiks. Riigikohtu seisukoha pooldajate argument on, et oleks mõttetu ja tulutu, kui mistahes liikmesriigi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtul oleks pädevus kontrollida Euroopa Liidu õiguse põhiseaduspärasust. Nad hoiatavad, et konkreetsel juhtumil võiks kõrvalekaldumine Euroopa Liidu õiguse esimusest kaasa tuua kõnealuse liikmesriigi lahkumise Euroopa Liidust või isegi Euroopa Liidu enda kokkuvarisemise.²¹⁸ Kriitikute argument on, et põhiseaduse täielikuks sisuliseks muutmiseks, mida väidab Riigikohus, puudub alus põhiseaduse tekstis, nagu sealt puudub ka rahva tahte väljendus suveräänsusest loobumiseks. Vastupidi, selge kavatsus mitte loobuda suveräänsusest nähtub PSTS seletuskirjast.²¹⁹ Pealegi ei ole Riigikohtu tõlgendus kohustuslik põhiseaduse vaatevinklist ega ka Euroopa

²¹⁵ Vt alajaotus 1.3.4.

²¹⁶ J. Laffranque. Sõltumatu ja demokraatlik õigusriik (viide 53), lk 483 jj; H. Kalmo. Mis on järel põhiseadusest? (viide 53), lk 583 jj.

²¹⁷ L. Mälksoo. Eesti suveräänsus (viide 54), lk 132 jj; U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmise (viide 54), lk 15 jj; M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (viide 9), lk 35 jj; M. Ernits. 20 Jahre (viide 9), lk 137 jj.

²¹⁸ Vrd käsitlust teoses M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (viide 9), lk 46 jj.

²¹⁹ PSTS seletuskiri.

Liidu õiguse esimuse tõttu. On olemas kaalukad argumendid väitmaks, et Riigikohus ei toiminud talle põhiseadusega antud pädevuse alusel. Põhiseadus ega ükski muu seadus ei anna Riigikohtule pädevust otsustada põhiseaduse normide kehtivuse üle.²²⁰ Vastupidi, põhiseadus on Riigikohtu enda olemasolu õiguslik alus ning annab talle ülesande ja pädevuse toimida põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuna. Kui Riigikohus seda ülesannet ei täida, seab ta ohtu mitte ainult omaenda olemasolu, vaid ka kogu põhiseaduse jätkuvuse.²²¹ Seda olukorda on Uno Lõhmus iseloomustanud kui „põhiseaduse erosiooni“.²²²

2.10. Ühised põhiseadusetraditsioonid

Juba tükk aega enne Eesti liitumist Euroopa Liiduga tugines Riigikohus õiguspriintiipe määratledes Euroopa Liidu praktika keskssele tähtsusele. Riigikohus kuulutas juba 1994. aasta septembris, et Euroopa Liidu asutuste kujundatud õiguse üldpõhimõtted kuuluvad Eesti õiguse aluspõhimõtete hulka.²²³ Riigikohtu sõnul „Eesti õiguse üldpõhimõtete kujundamisel tuleb Põhiseaduse kõrval arvestada ka Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu asutuste poolt kujundatud õiguse üldpõhimõtteid. Need põhimõtted on tuletatud arenenud õiguskultuuriga liikmesriikide õiguse üldpõhimõtetest“.²²⁴ Vastuolu nende põhimõtete tähtsuseks põhiseaduse rikkumist.²²⁵ Põhiseadusevastase normi tunnistab Riigikohus kehtetuks. Selline õiguse üldpõhimõtete hiiglasliku loetelu poolautomaatne laiendamine kajastab tugevat soovi arendada Eesti õigussüsteemi harmoonias Euroopa õigussüsteemiga. Seda võib käsitada Riigikohtu üldise avatuse väljendusena ja usaldusena Euroopa institutsioonide vastu.

Tõlgendamisargumentidena andsid õiguse üldpõhimõtted Riigikohtule tõe alljärgnevate põhimõtete väljatöötamiseks 1990. aastatel: seaduslikkus, ebasoodsa tagasiulatava mõju keeld, õiguspärane ootus ja õiguskindlus laiemalt ning võrdse kohtlemise põhimõte.²²⁶ Teatud mõttes olid õiguse üldpõhimõtted

katalüsaatoriks põhiseaduslikule hüppele postkommunistlikust üleminekuühiskonnast kaasaegsesse lääneeuroopalikku demokraatlikku õigusriiki.

Järelikult on tõenäoline, et Euroopa Liidu liikmesriikides nagu ka liidus endas on tõesti olemas „ühised põhiseadusetraditsioonid“. Mõistagi on raske koostada nimekirja, mis võiks taotleda üldist kehtivust. Näitena praktilistest raskustest võib tuua erinevad seisukohad, millele Saksa Liidukonstitutsioonikohus²²⁷ ja Riigikohus asusid asjakohastes ESM kaasustes. Saksamaal omistas kohus keske tähenduse asjaolule, et parlament jääb peamiseks eelarve üle otsustajaks ja et tal säilib vetoõigus ESM otsustes Saksa osakute üle. Eestis aktsepteeris kohus vajadust piirata parlamendi eelarveautonoomiat suurema hüve – ESM toimimise – nimel.²²⁸ Autori arvates peaksid aga aluspõhimõtted, isegi eelarveautonoomia põhimõte, olema oma olemuselt väga sarnased kõigis Euroopa Liidu 28 liikmesriigis. Erinevusi, mis tulenevad kohalikest geograafilistest, rahvuslikest, usulistest, kultuurilistest või muudest põhjustest, võib olla igale põhimõttele omistatavas kaalus. Näiteks väikekeelte nagu eesti või iiri keele kaitsle omistatav väärtus võib vabalt olla erinev vajaduse tõttu võtta arvesse nende keelte hääbumise väga reaalselt ohtu.

Eesti vaatepunktist võiks aga küll asuda seisukohale, et põhimõtteid nagu poliitiliste otsustajate demokraatlik legitimatsioon, *nulla poena sine lege*, ära kuulamisõigus, kohtusse pöördumise õigus, kohtuniku sõltumatus jne saaks käsitada „ühiste põhiseadusetraditsioonidena“. Usutavasti ühtiks andmete säilitamise kaasuses Eesti põhiseaduse tõlgendus Saksa Liidukonstitutsioonikohtu omaga. Sellest järeldub, et põhiseaduse identiteedi osaks on ka see, et kodanikepoolset vabaduse teostamist ei tohi täies ulatuses salvestada.

Ühiste põhiseadusetraditsioonide kindlakstegemine oleks märksa kergem, kui kohtud tooksid esile ammustest aegadest kehtinud põhiõigusi või õigusriiklike tagatise riikide põhiseadustes, samuti võrdlusi kohtupraktikaga eri liikmesriikides kehtestatud standardite kohta.

²²⁰ U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmise (viide 54), lk 18.

²²¹ M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (viide 9), lk 44, 62 ja 69 jj.

²²² U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmise (viide 54), lk 24.

²²³ RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94; 17.02.2003, 3-4-1-1-03.

²²⁴ RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94.

²²⁵ Vrd M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (viide 9), lk 11 jj.

²²⁶ RKHKo 24.03.1997, 3-3-1-5-97, p 4.

²²⁷ BVerfGE 131, 152, 194 jj.

²²⁸ Sellekohast arutelu vt C. Ginter. Constitutionality (viide 20), lk 335–354.

2.11. Põhiõiguste harta artikkel 53 ja rangemate põhiseaduslike standardite küsimus

Tuleb tõdeda, et Euroopa Liidu Kohtu seisukoht *Melloni* kaasuses ja harta art 53 sõnastus on tekitanud poleemikat.²²⁹

Eesti puhul ei ole näha suuremat vastuolu riigisisese ja Euroopa Liidu tasandi põhiõiguste kaitse standardite vahel.²³⁰ Selle taga võivad olla nii Riigikohtu vägagi Euroopa-meelne hoiak põhiseaduse põhimõtete tõlgendamisel kui ka sotsiaalsete põhiõiguste olemasolu Eesti põhiseaduses. Juba septembris 1994, kõigest aasta pärast asutamist, kuulutas Riigikohus, et Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu institutsioonide kujundatud õiguse üldpõhimõtted kuuluvad Eesti õiguse üldpõhimõtete hulka. Vastuolu nende põhimõtete tähtsuse tõttu põhiseaduse rikkumist. Selline õiguse üldpõhimõtete hiiglasliku loetelu poolautomaatne laiendamine kajastab tugevat soovi arendada Eesti õigussüsteemi harmoonias Euroopa õigussüsteemiga. Riigikohtu Euroopa-meelsust näitab ka valmidus viidata Euroopa allikatele isegi siis, kui kaasuse sisu ei põhine otseselt Euroopa õigusel. Näiteks ei takistanud harta ebamäärane õiguslik staatus Riigikohut viitamast hartale mitu korda isegi enne Eesti liitumist Euroopa Liiduga.

17. veebruaril 2003 viitas Riigikohus hartale kui ühele uuemale põhiõigusi sisaldavale rahvusvahelisele dokumendile, mis kinnitab, et on olemas üldine hea halduse põhimõte.²³¹ Muude ühinemiseelsete viidetena hartale võib esile tuua põhimõtte, et kui pärast kuriteo toimepanemist nähakse seadusega ette leebem karistus, siis kohaldatakse seda karistust²³², ning et Euroopa Liit tunnustab õigust saada sotsiaalabi ja eluasemetoetust, et tagada inimväärne eksistents kõigile, kel pole piisavaid vahendeid²³³. Pärast Euroopa Liidu liikmeks astumist on hartale viidatud seoses õigusega parandada vara.²³⁴ 28. märtsil 2006²³⁵ viitas Riigikohus harta artiklile 1, kinnitades, et inimväärlikus on puutumatu, isiku kõigi põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse eesmärk.²³⁶

²²⁹ ELKo 26.02.2013, C-399/11, *Melloni*, ECLI:EU:C:2013:107, p 59 ja 63.

²³⁰ C. Ginter. Application of Principles (viide 32).

²³¹ RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 15.

²³² RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 21.

²³³ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 20.

²³⁴ RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 17.

²³⁵ RKHKo 28.03.2006, 3-3-1-14-06, p 11.

²³⁶ EKo 09.10.2001, C-377/98, *Madalmaad vs. Parlament ja nõukogu*, ECLI:EU:C:2001:523.

Seega on üleeuroopaliste põhiõiguste kehtestamisel näha selget paralleeli Riigikohtu ja Euroopa Liidu Kohtu praktika vahel. Järelikult ei ole ette näha, et harta või Euroopa Liidu Kohtu praktika tooks kaasa olemasolevate põhiseaduslike põhiõigustagatiste alanemise. Arutelu kohta mõningates valdkondades, kus Eesti põhiseaduse standardid võivad siiski olla kõrgemad, vt alajaotusi 2.1.3 (õigusriik, iseäranis õiguspärase ootuse kohtulik kaitse), 2.5–2.6 (üleliigsete laovarude kaasused seaduste avaldatuse, õiguspärase ootuse ja varaliste õiguste kontekstis) ja 2.2 (kohtulik kaitse *Piirsoo* ja *Lauritsa* kaasustes).

2.12. Demokraatlik debatt põhiõiguste ja -väärtuste üle

2.12.1. Euroopa vahistamismäärus

Euroopa vahistamismääruse kehtestamisega ei kaasnenud olulist õigusteaduslikku arutelu. Mõttevahetus tekkis alles aastal 2012, pärast mõnede probleemsete kaasuste meediakajastusi. Ülevõtmisseaduse seletuskiri käsitles lühidalt Eesti kodaniku loovutamise keeluga seotud põhiseaduslikku konflikti. Selles dokumendis nenditi, et kuna liitumine Euroopa Liiduga oli heaks kiidetud 2003. aasta rahvahääletusel ja EVM süsteem oli sätestatud tollal olemas olnud Euroopa Liidu õigustikus (*acquis*), tuleb põhiseaduse tõlgendamisel silmas pidada seda Euroopa Liidu õigusest Eestile tulenevat kohustust.²³⁷

Tähelepanek, et EVM raamotsuse vastuvõtmisel jäi avalikkus suurel määral kaasamata ja poliitiline arutelu peaaegu täiesti pidamata, ehkki tegemist oli sekkumisega kaitseõigusesse, kehtib täielikult ka Eesti kohta. Sama võib väita Euroopa Liidu andmete säilitamise direktiivi ülevõtmise kohta.

Juhtumeid, kus oleks esile kerkinud olulisi põhiseaduslikke probleeme Euroopa Liidu õiguse rakendamise staadiumis ja mis oleks jõudnud Riigikohtusse, ei ole seni olnud. ESML rakendamisega seotud kaasus siia alla ei kuulu, sest seda lepingut käsitati Euroopa Liidu õigusest väljapoole jäävana.

2.12.2. Põhiseadusevastatus argumendina rikkumismenetluses

Arvestades, et Euroopa Liidu Kohtul on pikk praktika Euroopa Liidu taseme põhiõiguste kaitsel seoses liikmesriikide ühiste põhiseadusetraditsioonidega juhtumitel, kus mitu konstitutsioonikohut on tõstatanud olulise põhiseadusliku

²³⁷ Kriminaalmenetluse seadustiku muudatuse seletuskiri. – RT I 2004, 54, 387.

küsimuse, oleks kohane peatada küsimusealuse meetme kohaldamine ja algatada selle kontroll Euroopa Liidu tasandil.

Autoritel puudub üksmeel selles, kas möönda või mitte liikmesriigi ühe võimaliku kaitseargumendina rikkumismenetluses seda, et riigisisese põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses tuvastati põhiseadusevastatus. Ühest küljest on juhtumeid, kus vajadust põhiõiguste tõhusama kaitse järele on isegi Euroopa Liidu õiguse rakendamise puhul raske eitada.²³⁸ Sellisel juhtumil saaks Eesti põhiseaduslikkuse järelevalve süsteem tagada vajaliku kaitse korrektselt ja vastutustundlikult. Peale selle on seni, kuni liikmesriigid on ainsad ehtsad suveräänse võimu kandjad Euroopa Liidus, raske eitada nende põhiseaduste aluspõhimõtete ülimuslikkust ja nende konstitutsioonikohtute iseseisvust riigi põhiseaduse tõlgendamisel.²³⁹ Kui sellistes kaasustes nagu Piirsoo või Lauritsa omad oleks algatatud rikkumismenetlus isiku teisele liikmesriigile loovutamise keeldumise tõttu põhjusel, et loovutamine rikuks vähemalt üht põhiseaduse aluspõhimõtet (nt õigusriigi printsiipi), siis paistab hea lahendusena lubada riigil kaitsta end argumendiga, et põhiseadusevastatus on tuvastatud kooskõlas riigisisese põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemiga. Teisest küljest varitseb siin Euroopa Liidu õiguse ühetaolise kohaldamise õõnestamise oht, mis võiks mingil hetkel viia Euroopa Liidu killustumiseni. Sellest vaatevinklist oleks eelistatavam menetlus, kus Euroopa Liidu meetme kehtivust kontrolliks Euroopa Liidu Kohus, pidades silmas võimalust, et on rikutud ühiseid põhiseaduseprintsiipe.

2.13. Põhiõiguste kaitse Euroopa Liidu õiguses

On äärmiselt keeruline esitada täpset järeldust, kas Euroopa Liidu õiguse kontekstis on põhiõiguste ja õigusriigi põhimõtte kaitse kokkuvõttes nõrgenenud või mitte. Kaalumisel tuleb tingimata arvesse võtta Euroopa Liidu õiguse märgatavat positiivset mõju vaba liikumise, mittediskrimineerimise, soolise võrdõiguslikkuse ja muudes valdkondades. Võib-olla on asjakohane viidata inglise vanasõnale „Ei ole võimalik kooki üheaegselt alles hoida ja ära süüa“. Järelikult peame kaaluma asja häid ja halbu külgi.

Näiteks annavad ühisturu vabadused isikute ja kaupade vaba liikumise suhtes märgatava eelise isikutele, kes neid vabadusi teostavad. Vastukaubana suureneb

²³⁸ Vrd nt Piirsoo ja Lauritsa kaasu alajaotuses 2.2.

²³⁹ Vrd M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (viide 9), lk 60 jj.

paratamatult piiriülese kuritegevuse oht. Selle tasakaalustamiseks on vaja meetmeid, mis piiriülese kuritegevuse puhul avalduvad Euroopa vahistamis määrusena. Seega, kui vaadelda EVM kontseptsiooni eraldiseisvana, siis võiks nentida põhiõiguste riigisisese kohtuliku kaitse märgatavat nõrgenemist. Kaaludes seda aga isikute suurenenud liikumisvabaduse kontekstis, võib järeldada, et see nõrgenemine on proportsionaalne üksikisiku suurenenud võimalustega ja tema tegevuse suurenenud mõjuga teiste liikmesriikide jurisdiktsioonide all.

On tõenäoline, et mõnes valdkonnas on põhiõiguste kaitse tase langenud. Kohati on see olnud eurolõimumise eesmärke silmas pidades vältimatu ja kohati võib see tuleneda sellest, et on puudunud laiem teadlikkus ja arutelu selliste teemade üle nagu mitmetasandilise valitsemise keerukus.

Näiteks Euroopa Liidu Kohtu otsuse kontekstis andmete säilitamisest on näha, et Euroopa Liidu Kohus on põhimõtteliselt võimeline tulema toime probleemidega, mida toob kaasa kõrgema põhiõiguste kaitse taseme tagamine. Autor ei arva, et Euroopa Liidu liitumine Euroopa inimõiguste konventsiooniga tõstaks märgatavalt põhiõiguste kaitse taset Euroopa Liidus, kuna on üldteada, et Euroopa Inimõiguste Kohus on kaasustega üle koormatud ja on juba praegu raskustes otsuste langetamisega mõistliku aja jooksul.

Põhiõigusi puudutavatel juhtumitel võiks olukorra parandamisele ehk kaasa aidata tihedam dialoog riikide konstitutsioonikohtute ja Euroopa Liidu Kohtu vahel. Kui Euroopa Liidu Kohtul oleks juhtumil, kus oleks vaja põhiõigusi tõlgendada, võimalus kaasata riikide konstitutsioonikohtuid arvamuse saamiseks, võiks tema antud tõlgenduste legitiimsus suurened.

3. Põhiseaduslikud probleemid üleilmastuvas valitsemises

3.1. Põhiseaduslikud reeglid rahvusvaheliste organisatsioonide ja välislepingute ratifitseerimise kohta

Põhiseaduses ei ole sõnaselget sätet riigi otsustusõiguse ülekandmise kohta rahvusvahelistele organisatsioonidele ja põhiseaduses puudub ka sellekohane üldregulatsioon. Siiski sätestab PS § 123 lg 1 kaudselt, et Eesti ei või sõlmida välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega. Kui seadus või muu õigusakt on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepinguga, kohaldatakse välislepingu sätteid (§ 123 lg 2). Kui aga välisleping ei ole põhiseadusega kooskõlas, siis annab PS § 65 lg 4 Riigikogule pädevuse lepingu denonsseerida. Sellest järeldub, et

riigivõimuvolituste delegeerimise piir on põhiseadus ise – ükski rahvusvaheline leping ei või olla vastuolus põhiseaduses sätestatuga.

Välislepingutega seotud menetlused on põhjalikult sätestatud välissuhtlemis-seaduses²⁴⁰. VäSS § 6 lg 1 p 2 kohaselt on Riigikogul pädevus ratifitseerida välislepinguid ühinemis-, heakskiitmis-, ratifitseerimis- või muu seaduse vastuvõtmisega ja denonsseerida ratifitseeritud välislepinguid denonsseerimis-, lepingust taganemise, lepingu lõpetamise või muu seaduse vastuvõtmisega. Välisministeeriumil on õigus algatada lepingu sõlmimine. Välisministeerium kontrollib talle esitatud ja VäSS §-s 14 nimetatud materjalide vastavust õigusaktidele (VäSS § 15 lg 1). Kui välislepingu materjalides on puudusi, määrab välisministeerium puuduste kõrvaldamiseks mõistliku tähtaja (VäSS § 15 lg 2). Sõlmimiseks ettevalmistatud välislepingu kiidab heaks Vabariigi Valitsus (VäSS § 16). PS § 121 kohaselt on Riigikogu poolt ratifitseerimist vaja, kui 1) leping muudab riigipiire; 2) lepingu rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastuvõtmist, muutmist või tühistamist; 3) lepingu kohaselt ühineb Eesti Vabariik rahvusvahelise organisatsiooni või liiduga; 4) lepinguga võtab Eesti Vabariik endale sõjalisi kohustusi; 5) lepinguga võtab Eesti Vabariik endale avalik-õiguslikke varalisi kohustusi, mille jaoks ei ole riigieelarves vahendeid ette nähtud või mis ületavad riigieelarves ettenähtud varalisi kohustusi, mille raames Vabariigi Valitsusel on volitus lepingut sõlmida; 6) ratifitseerimine on lepingus ette nähtud.

Riigikogu ratifitseeritud välislepingu lepingukirjale kirjutab alla Vabariigi President. Vabariigi Valitsuse sõlmitud välislepingu lepingukirjale kirjutab alla peaminister või valdkonna eest vastutav minister (VäSS § 21).

3.2. Rahvusvahelise õiguse positsioon riigisiseses õiguses

Põhiseadus sisaldab spetsiaalset kahelõikelist paragrahvi (§ 123), mis käsitleb välislepingute kohaldatavust ja seost riigisisese õigusega. Esimene lõige sätestab, et „Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega“. Seda sätet tõlgendatakse tavaliselt nii, et õigusallikate riigisiseses hierarhias on põhiseadus kõige kõrgemal kohal. Praktikast nõuab see võimudelt välislepingu põhiseaduslikkuse analüüsimist selle ettevalmistamise ja sõlmimise ajal. Põhiseadus ei selgita, mis juhtub, kui esineb vastuolu põhiseaduse ja kehtiva välislepingu vahel. Niivõrd kui võimalik, ületatakse sellised vastuolud tõlgendamise teel. Kuna

²⁴⁰ RT I 2006, 32, 248; 21.06.2014, 10. Edaspidi VäSS.

põhiseadus ei saa vabastada Eestit tema rahvusvahelistest kohustustest, peaksid kohtud asuma rahvusvahelise õiguse suhtes soodsale positsioonile. Põhiseadus ei näe ette välislepingute kohtulikku kontrolli. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus²⁴¹ annab siiski Riigikohtule pädevuse kontrollida rahvusvaheliste kokkulepete kooskõla põhiseadusega.

Põhiseaduse § 123 lg 2 sätestab: „Kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid.“ Välislepingute staatus sõltub sellest, kas need on heaks kiitnud parlament või muu riigiorgan. Esimesel juhul kinnitab põhiseadus, et lepingud on riigi sees otsekohaldatavad tingimusel, et need võivad reguleerida riigisiseseid õigussuhteid ja on selleks piisavalt üksikasjalikud. Parlament ei kirjuta välislepinguid riigisisestesse õigusaktidesse ümber; see tähendab, et välislepingud jäävad seotuks oma rahvusvahelise taustaga (nt tekst, tõlgendamine, praktika), mis sellest tulenevalt mõjutab nende kohaldamist. Kui riigisisene õigusakt on välislepinguga vastuolus, ei ole ta põhiseadusevastane ega tühine, vaid praktilise lahendusena kohaldatakse välislepingut.²⁴² Muu riigiorgani heakskiidetud välisleping (nt ministeeriumidevaheline kokkulepe) võib olla otsekohaldatav, ehkki selle asend riigisiseses õigusallikate hierarhias oleneb sellest, milline riigiorgan selle sõlmis.

Eestit peetakse sageli monistlikuks, kuna põhiseadus ja eri riigiorganite praktika on rahvusvahelise õiguse sõbralik. Monistliku käsituse pooldajad viitavad tõsiasi, et välislepinguid ei kirjutata ümber riigisisestesse õigusaktidesse, mis tähendab, et kohaldatakse algtekste, s.t rahvusvahelist õigust kohaldatakse otse. Nagu aga eespool selgitatud, kehtib see loogika täielikult vaid nende välislepingute kohta, mille on heaks kiitnud parlament. Monistlikku käsitust toetab ka PS § 3 lg 1 lause 2, mis sätestab, et „[r]ahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa“. Sõnastusest hoolimata viitab see paragrahv rahvusvahelisele tavaõigusele ja õiguse üldpõhimõtetele. Tuleb märkida, et põhiseadus ei sätesta, nagu oleks välislepingud Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa.

²⁴¹ RT I 2002, 29, 174; 23.12.2013, 57. Edaspidi PSJKS.

²⁴² Kohtumenetluse seadustikud seda põhiseaduse nõuet ei kajasta. Ükski menetlusseadustik ei sisalda käitumisjuhust õigusakti vastuolu korral rahvusvahelise õigusega. Seevastu nt HKMS § 158 lg 4 täpsustab, et seadus või muu õigustloov akt tuleb jätta kohaldamata, kui see on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega või Euroopa Liidu õigusega. Rahvusvahelise õiguse väljajäämine sellest sättest ei teeni õigusselgust. [Toim.]

3.3. Demokraatlik kontroll

Eesti õigus usaldab peamise vastutuse esialgsete rahvusvaheliste läbirääkimiste eest valitsusele, eelkõige välisministeeriumile. VäSS § 9 lg 3 kohaselt algatab välisministeerium välislepingute sõlmimise, osaleb välislepingute üle peetavatel läbirääkimistel, valmistab ette või kooskõlastab ning esitab valitsusele välislepingute eelnõud või vastuvõetud välislepingute tekstid ning korraldab lepingu- kirjade ettevalmistamist, allakirjutamist ja vahetamist või hoiulevõtjale esitamist.

Riigikogu ja tema väliskomisjoni pädevus on eelkõige seotud ratifitseerimis- menetlusega. Siiski arutab väliskomisjon regulaarselt välispoliitikat, valitsuse ettekandeid riigi välispoliitika kohta ja esitab oma ettekande Riigikogu täiskogu istungil ning arutab ka julgeolekupoliitika aluseid, samuti valitsuse esitatud arengukoostöö ja humanitaarabi põhimõtteid.

Üksikasjades reguleerib menetlust RKKTS. Selle § 115 sätestab, et välislepingutega seotud eelnõud läbivad Riigikogus kaks lugemist, kui juhtivkomisjon ei esita teistsugust ettepanekut.

Riigikogu hilisem kaasamine rahvusvahelise organisatsiooni tegevuse põhjalikku kontrolli pärast välislepingu algset ratifitseerimist ei ole põhjalikult reguleeritud. Välisministeerium on siiski kohustatud regulaarselt teavitama presidenti, Riigikogu esimeest, peaministrit ja väliskomisjoni välispoliitika elluviimisest. Samuti koostab välisministeerium korra aastas valitsusele välispoliitika ettekande.

3.4. Põhiseaduslikkuse järelevalve välislepingute üle

Riigikohtu pädevus kontrollida välislepinguid ja rahvusvahelise õiguse alusel kehtestatud meetmeid tuleneb PSJKS § 2 lg-st 2 ja § 4 lg-st 1. Õiguskantsler võib esitada Riigikohtule taotluse tunnistada allkirjastatud rahvusvaheline kokkulepe või selle säte põhiseadusevastaseks.²⁴³ Täiendavalt võib Riigikohus menetlusosalise põhjendatud taotlusel või omal algatusel peatada mõjuval põhjusel vaidlustatud õigusakti või selle sätte või välislepingu jõustamise kuni Riigikohtu otsuse jõustumiseni.

²⁴³ Riigikohtu üldkogu on leidnud, et PSJKS § 6 lg 1 p 4 annab õiguskantslerile pädevuse vaidlustada alla kirjutatud välisleping või selle säte nii enne välislepingu ratifitseerimist, s.t eelkontrolli korras, kui ka pärast ratifitseerimist, s.t järelkontrolli korras. Riigikohus leidis, et PSJKS § 6 lg 1 p-st 4 tulenev pädevus on põhiseadusega kooskõlas, vt RKÜKo, 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 111.

Asja lahendamisel võib Riigikohus tunnistada jõustunud või jõustumata välislepingu või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks (PSJKS § 15 lg 1 p 3). Täiendavalt lisab PSJKS § 15 lg 3, et välislepingu või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamise korral on välislepingu sõlminud organ kohustatud sellest võimaluse korral väljuma või algatama välislepingu denonsseerimise või selle muutmise viisil, mis tagaks selle kooskõla põhiseadusega; põhiseadusega vastuolus olevat välislepingut riigi sees ei kohaldata.

3.5. Sotsiaalriiklik aspekt

Sotsiaalriigi mõõdet mainib PS § 10, kusjuures üldine sotsiaalne põhiõigus sisaldub PS § 28 lg-s 2: „Eesti kodanikul on õigus riigi abile [...] puuduse korral.“ § 28 lg 2 kohaselt on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul, kui seadus ei sätesta teisiti. Riigikohtu seisukoha järgi on sotsiaalriigi põhimõte üks põhiseaduse aluspõhimõtetest.²⁴⁴ Aastal 2004 nentis Riigikohus: „Sotsiaalriik ja sotsiaalsete õiguste kaitse sisaldavad ideed abist ja hoolest neile, kes ei ole suutelised iseseisvalt end piisavas ulatuses kindlustama. Nende isikute inimväärikus oleks alandatud, kui jätta nad ilma abist, mida nad vajavad oma esmavajaduste rahuldamiseks.“²⁴⁵

Riigikohus on tunnistanud rea seadusi vastuolu tõttu sotsiaalsete põhiõigustega põhiseadusevastasteks ja rõhutanud, et „[õ]igus saada riigilt puuduse korral abi on subjektiivne õigus, mille riive korral on isikul õigus võtta ette kohtutee ja kohtul kohustus kontrollida sotsiaalseid õigusi andva seaduse vastavust Põhiseadusele.“²⁴⁶ Siiski on Riigikohus korduvalt rõhutanud: „Sotsiaalsete õiguste tagamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus ja kohtud ei tohi seadusandja asemel asuda langetama sotsiaalpoliitilisi otsuseid. Sotsiaalsete põhiõiguste täpsem maht sõltub ka riigi majanduslikust olukorrast.“²⁴⁷

Üleilmsete institutsioonide võimaliku mõju üle sotsiaalriigile ei ole Eestis diskussiooni toimunud. Siiski on alajaotuses 2.7 kirjeldatud eriarvamusele jäänud kohtunike muret selle üle, et ESML alusel võetud rahalised kohustused võivad sotsiaalriiki õhnestada.

²⁴⁴ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 49.

²⁴⁵ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14.

²⁴⁶ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 16; korradud lahendis RKPJKo 05.05.2014, 3-4-1-67-13, p 31.

²⁴⁷ Nt RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 58.

Põhiseaduslik demokraatia valitavate autoritaarsete liidrite ajastul

WOJCIECH SADURSKI¹

Tõlkinud Liisi Veski

Kokkuvõte. Selles artiklis annavad tooni minu teadmised ja kogemused Kesk- ja Ida-Euroopa riikide demokraatiale osaks saanud tagasilöökidest. Arutlen demokraatlikult valitud autokraatlike süsteemide tõusu üle ja kaalun nende muutuste mõningaid tagajärgi. Eelkõige keskendun autokraatia kasvu suhtelisele nähtamatusse, mis on muu hulgas tingitud sellest, et autokraatlikud muutused toimuvad järk-järgult; et nende tõeliselt ebasoodsad tagajärjed tulenevad eriilmeliste muutuste vastastikusest koostoisest; et formaalselt institutsioone ei lammutata, kuid kaotatakse nende algne tähendus; ja et rünnakud demokraatia tugisammastele ei toimu ühesuguse tempoga. Kokkuvõttes jõuan kahe järelduseni autoritaarsete pöörete kohta Kesk- ja Ida-Euroopas: neist esimene puudutab põhiseaduste formaalse ülesehituse suhteliselt tagasihoidlikku mõju ja teine käsitleb „üleminekuparadigma“ lõppu.

Märksõnad: Kesk- ja Ida-Euroopa, Poola, Ungari, populism, autoritaarsed liidrid, demokraatlike institutsioonide järkjärguline õnnestamine

Peaksin alustama ülestunnistusega. Minu mõtlemist siin käsitletaval teemal on suuresti mõjutanud mu varasemad teadmised ja kogemused demokraatiale osaks saanud tagasilöökidest Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, eelkõige Poolas ja Ungaris. Need on kaks riiki, kus valitsevatel populistidel on õnnestunud lammutada põhiseaduslik liberaaldemokraatlik struktuur, mis oli kinnistunud – suuresti edukalt – pärast kommunismi langemist. Need ei ole muidugi ainsad ja võib-olla ka mitte kõige tähelepanuväärsemad demokraatia taandumise juhtumid tänapäeva maailmas. Veel üks ilmekas näide on Türgi. Pärast lühikest perioodi aastatel

¹ Tegemist on ICON-S aastakonverentsil 3. juulil 2019 Santiagos peetud ettekande redigeeritud versiooniga.

2002–2006, mil AKP (Õigluse ja Arengu Partei) edendas demokraatlikke reforme, on Türgi viimasel kümnendil libisenud kindlalt autokraatiasse.

Need kolm riiki on välja valitud põhjusega: need on kolm juhtumit Euroopas, kus võimul olevad autoritaarsed populistid on suutnud olulisel määral õnnestada oma demokraatliku riigi institutsioonilist struktuuri. Need näited erinevad sellistest võimul olevatest populistidest, kes töötavad üldjoontes toimivates institutsioonides, ilma neid tõsiselt kahjustamata või muutmata, nagu see on praegu või on olnud varem Tšehhis, Itaalias või Kreekas. Võimul olevate institutsioonide lammutavate populistide juhtumitest olen kõige paremini kursis Kesk- ja Ida-Euroopa näidetega. Seepärast peaksin kohe alguses ütleva, et mu analüüs ei taotle üldistatavust. Loodan muidugi, et kirjeldatud suundumused ja tuvastatud eripärad ei ole täiesti riigispetsiifilised ning et need võivad juhtida meie tähelepanu mõnele üldisemale nähtusele, kuid see ei ole selle ettekande siht. Minu eesmärk on tagasihoidlikum ja piiratum: mõtiskleda selle üle, mida õpetlikku, kui üldse, võib leida kahes Kesk- ja Ida-Euroopa riigis – Poolas ja Ungaris – toimuvast põhiseadusliku demokraatia kahetsusväärsest lagundamisest. Mõlemad riigid on Euroopa Liidu liikmed ja mõlemad peeti kuni viimase ajani kommunismijärgse ülemineku edulugudeks. Lõpuks püüan siiski teha mõned üldistavad järeldused Kesk- ja Ida-Euroopa riikide autoritaarse populismi kohta.

Siinse analüüsi lähtepunkt on arusaam, et tegemist on autoritaarsete süsteemidega, mis on alul valitud demokraatlikul teel. Tõepoolest, see asjaolu on tänapäeva maailmas üsna universaalne ja laialt levinud. Hinnangute kohaselt on 1980. aastatel ja pärast seda toimunud demokratiseerumise kolmandale lainele järgnenud nn kolmandast autokratiseerumise lainest üle kahe kolmandiku juhtumeist teostanud demokraatlikult valitud juhid.² Nagu märgivad Anna Lührmann ja Staffan I. Lindberg: „Need valitud ametiisikud õnnestavad demokraatiat järk-järgult, saavutades muu hulgas kontrolli meediaväljaannete üle, piirates kodanikuühiskonda ja õnnestades valimisi korraldavate organite tegevusvabadust.“³

See keskne tunnusjoon tekitab nii moraaliseid kui ka kognitiivseid probleeme ja dilemmasid. Moraaliprobleemid on ilmselged: valitsused, mida me, liberaalid,

² A. Lührmann, S. I. Lindberg. A New Way of Measuring Shifts Toward Autocracy. – Post-Cold War Democratic Declines: The Third Wave of Autocratization. Carnegie Europe 1. Juuni 2019. Arvutivõrgus: <https://carnegieeurope.eu/2019/06/27/post-cold-war-democratic-declines-third-wave-of-autocratization-pub-79378>.

³ Samas, lk 1–2.

põlgame, toetuvad rahva valimiskastide ääres väljendatud tahtele. Seega, kui me elame ühes neist riikidest, peame seisma silmitsi tõsiasjaga, et meie kaaskodanikud – õigupoolest üsna paljud neist – on teinud valimistel valiku, mida me ei suuda tunnustada. Ja meie soovimatus nende valikut austada erineb demokraatlikes süsteemides tavapärasest poliitilisest erimeelsusest. Me ei usu mitte (või mitte ainult) seda, et nad eksivad oma poliitilistes valikutes ja eelistustes, vaid usume, et nad on lasknud end oma juhtidel põhjalikult üle kavaldada; et nad on egoistlikud, lühinägelikud või ka lihtsalt pahatahtlikud – või seda kõike korraga. Seega ei ole tegemist pelgalt eriarvamuse, vaid tõelise lugupidamatuse, isegi vastumeelsusega nende valikute suhtes, mis on toonud võimule halvad inimesed. Sellest tulenev poliitiline lõhenemine on sügav ja väärtuspõhine ning meie, liberaaldemokraadid, osaleme aktiivselt selle lõhe loomisel ja süvendamisel.

Loomulikult kohtab demokraatiateoorias ja ka igapäevases praktilises demokraatiakäsitluses üsna palju selliseid argumente nagu „enamused ei ole *eo ipso* õigus“ või „demokraatia ei ole pelgalt statistika või peade loendamise küsimus“, kuid ükski neist ei tundu rahuldav. Meie kaasmaalased, kelle valikuid me nii veendunult kritiseerime, ei ole pelgalt „statistika“. Nad ütlevad, et nad on päris inimesed, oma mõistuse ja südamega, ja nad nõuavad võrdset austust nagu iga teine kodanik, olgu ta liberaal või mitte. Sellest keeldudes oleme süüdi samaaegsuses ühiskonda lõhestavas tegevuses, mida me populistidele ette heidame.

Kuid ma ei jää kauemaks mõtisklema nüüdisaegse autoritaarse populismi demokraatlikust päritolust tulenevate moraalsete dilemmade üle. Ma ei väldi seda mitte selle pärast, et need dilemmad oleksid tähtsusetud – pigemini on need liiga olulised, et neid käsitleda lühikeses ettekandes teadusüritusel. Need teemad nõuavad tähelepanu ja tähelepanelikku käsitlust muudes mõttevahetustes, näiteks kodanikuühiskonna aruteludes, avalikes debattides, ajalehtede arvamusalugudes või poliitikute kohtumistel kodanikega. Selle asemel keskendun ma teisele probleemide liigile, mis tuleneb seda tüüpi autoritaarsete süsteemide demokraatlikust algusest, nimelt kognitiivsetele (või kui soovite, heuristilistele) probleemidele. Lühidalt on minu märkused seotud teguritega, mis muudavad nende süsteemide ebademokraatliku olemuse ebaselgeks: nähtamatuks, läbipaistmatuks, peaaegu salajaseks.

Esimene selline tegur on, et demokraatia taandumisega kaasnevad muutused on järkjärgulised, isegi kui need toimuvad kiiresti. Näiteks Poolas kulus autoritaarsel valitsusel üle aasta, et täielikult halvata põhiseaduskohus ja muuta see poliitilise tahte kuulekaks täitjaks. Muutused ei toimu ühekorraga, kuigi need

ositi kattuvad. Erineb järjekord, millega autoritaarsed juhid demokraatlikke institutsioone likvideerivad. Seetõttu mõistame, et mingi piir on ületatud, alles „tänu“ (siinkohal riskantne sõna) tagantjärele tarkusele. Ei ole olemas selgelt tuvastatavat pöördepunkti – pausi demokraatia ja autoritaarsuse vahel. Nagu Aziz Huq ja Tom Ginsburg eemaletõukavat metafoori kasutades sõnastavad, on muutus nagu konna keetmine: kui kuumust poti all tasapisi suurendame, ei tea me täpselt, mis hetkel see juhtus, kuid lõpuks on konn surnud.⁴ Nad lisavad: „Täpne punkt, [...] kus demokraatliku ja põhiseadusliku tagasilanguse ulatus võrdub põhiseadusliku taandarenguga, jääb ebaselgeks – nii *ex ante* kui ka samaaegsele vaatlejale.“⁵ Selle pöördepunkti puudumine teeb muutuse vähem nähtavaks kui riigipöörde korral. Seega on raske kaasata inimesi protestima millegi vastu, mis iseenesest ei tundu olevat demokraatlikule süsteemile kuigi ohtlik. Meie väljendusviis – nende liberaalsete demokraatide väljendusviis, kes on nõrkinud nende järkjärguliste muutuste üle – võib oma kriitilisuses tunduda sageli eba-proportsionaalse ja ülepaistatuna.

Demokraatia tagasilanguse suhtelist ebamäärasust suurendab asjaolu, et tõeliselt ebasoodsat mõju ei avalda mitte konkreetset seadused või meetmed eraldi vaadelduna, vaid pigem nende vastastikune koosmõju. Demokraatiat õonestab päriselt just eri liiki muutuste omavaheline suhe ning määrav on erinevate, näilisel eraldi seisvate muutuste kumulatiivne mõju. Näiteks Poolas oleks kohtusüsteemi vastu suunatud rünnaku tõeliselt ebasoodsat mõju olnud võimalik märgata ainult siis, kui oleks vaadeldud ülemkohtu, tavakohtute, riikliku kohtunike nõukogu ja prokuratuuri struktuurimuutuste koosmõju. Ükski uus seadus, mida vaadeldakse institutsionaalsest kontekstist lahus, ei saa näidata toimunud muutuste tohutut ulatust. Nii kirjutab Sujit Choudhry „La Suite Polonaise’ist“ rõhutamaks, et PiS (Õiguse ja Õigluse partei) poolt Poolas võetud meetmed „on rida eristatavaid algatusi, mis on siiski osa koherentsest, temaatiliselt ühtsest strateegiast“.⁶ Eraldi võetuna võib iga seadusandlik muudatus tunduda kaunis ohutu ja meie protestid näida liialdatud või isegi paranoilised. Seda kasutab ära autoritaarsust toetav propaganda: igale muudatusele võib leida vaste vaieldamatult demokraatlikes süsteemides. Kuid demokraatlikes riikides

⁴ A. Huq, T. Ginsburg. How to Lose a Constitutional Democracy. – University of California, Los Angeles Law Review 65/2018, lk 119.

⁵ Samas, lk 118.

⁶ S. Choudhry. Will Democracy Die in Darkness? Calling Autocracy by Its Name. – M. A. Graber jt (toim.). Constitutional Democracy in Crisis? New York 2018, lk 574.

esinevad need tunnusjooned kontekstis, mis vähendab nende võimalikku negatiivset mõju. Seevastu populistliku autoritaarsuse puhul tugevdab kontekst nende muudatuste demokraatiavastast mõju. See on nagu viirus, mis ei tekita terves organismis rasket haigust (ja mis võib isegi kaasa tuua mõningaid kasulikke immunoloogilisi tagajärgi), kuid mis võib olla haigetele organismile surmav. Või kui kasutada leebemaid sõnu, siis osutas Mark Tushnet Singapuri autoritaarse konstitutsionalismi „eksitavale jaotamisele“, kus „koostisosadel puudub mingi omadus, kuid tervikul võib see olla“. Seega sunnib see analüüs teda ümber lükkama „üksikosadeks jaotamist“, mis, nagu Tushnet ettevaatlikult sõnastab, „on peaaegu kindlasti eksitav“.⁷

Demokraatia lagunemise suhtelise nähtamatuse kolmas tegur on see, et demokraatlikult valitud autoritaarsed valitsejad tegutsevad sageli ilma ametlike institutsioonide ja protseduure lammutamata: nad jätmata need alles, kuid muudavad täiesti nende otstarvet ja tähendust. Nagu täheldavad Anna Lührmann ja Staffan I. Lindberg: „Nüüdisaja autokratiseerimisprotsesside käigus kärbitakse sageli demokraatlike institutsioonide, kuid need jäetakse alles.“⁸ Selle asemel, et need institutsioonid kaotada, uuristatakse neid seestpoolt. Kuigi institutsioonid on endist viisi olemas – ja avalikkuse selle osa jaoks, kes sellele erilist tähelepanu ei pööra, on kõik endiselt *business as usual* –, on nad lakanud täitmast ülesannet, milleks nad loodi. Näitena võib tuua Poola põhiseaduskohtu saatuse. Esiialgu loodi see kui tõeline poliitilist võimu tasakaalustav institutsioon, mille ülesanne oli kontrollida seadusandliku ja täidesaatva võimu tegevust põhiseadusest tulenevate piirangute alusel, ja ta täitis seda ülesannet üsna hästi. Kuid 2016. aasta lõpus, pärast aasta kestnud rünnakuid õigusloomele ja õigusala töötajatele, muutus kohus valitsuse tahte innukaks elluvijaks, alandades paljude põhiseadusvastaste meetmete kasutamise poliitilist hinda. Samamoodi märgib üks ekspert Türgi viimase kümnendi autokraatliku arengute kohta: „Kuigi Türgi peamised poliitilised institutsioonid, nagu presidendi institutsioon, parlament ja mitmeparteilised valimised, on säilinud, on nende panus demokraatiasse muutunud sisutihjaks põhimõtteliste institutsiooniliste ja õiguslike muudatuste tõttu, mida AKP on viimastel aastatel ellu viinud.“⁹

⁷ M. Tushnet. Authoritarian Constitutionalism. – Cornell Law Review 100/2015/2, lk 391, 409–410, joonealune viide 101.

⁸ A. Lührmann, S. I. Lindberg (viide 2), lk 2, joonealune viide 1.

⁹ S. Aydın-Düzgüt. Clandestine Autocratization in Turkey. – Post-Cold War Democratic Declines: The Third Wave of Autocratization. Carnegie Europe 5. Juuni 2019. Arvutivõrgus:

See tegur on meile kui avaliku õiguse ekspertidele eriti tähtis. Ametisse valitud autoritaarsed valitsejad kasutavad õigust ja õiguslike protsesse hea meelega ebademokraatlikel eesmärkidel. Tom Gerald Daly rõhutab, et on „suur [...] valik vahendeid, mille abil valitsused (ja teised poliitilised agendid) kahjustavad demokraatlike süsteeme, muu hulgas valimisseadustega manipuleerimine (nt Ungaris ja Türgis), tagandamisprotseduuride kuritarvitamine (nt Brasiilias) ja opositsioonijõudude vähendamine parlamendis (nt Indias)“.¹⁰

Demokraatlike tavasid lammutades teevad valitud autoritaarsed liidrid seda „sageli märkimisväärse tähelepanuga õiguse vormide ja retoorika suhtes“, nagu märgib Martin Krygier,¹¹ kuid tavaliselt täielikult eirates kirjutamata reegleid ja tavasid, millela need formaalsed reeglid kaotavad oma algse põhjenduse. Välis-tele või asjast mitte huvitatud vaatlejatele võivad need kirjutamata reeglid ja tavad olla sama hästi kui nähtamatud. Kuid ilma nende reeglita kaotavad põhiseadused ja põhikirjad oma õige tähenduse. Selles mõttes võib valitud autoritaarseid isikuid vaadelda ka kui „de-institutsionaliseerijaid“ (kui kasutada taas Krygieri terminoloogiat),¹² sest demokraatlike institutsioonide olemasolu ja tähenduse alalhoidmiseks on vaja, et märgataks väärtusi, millest nad on läbi imbnud. Need väärtused peituvad enamasti kirjutamata reeglites ja tavades – just nendessamades reeglites ja tavades, mida valitud autoritaarsed liidrid eiravad seetõttu, et need on kirja panemata.

Neljas ja viimane tegur, mis seletab demokraatia lagunemise hägusust valitud autoritaarsete võimude ajastul, on ebaühtlane tempo, millega demokraatia sambaid lammutatakse. Lihtsuse huvides lähtun sellest, et demokraatia terviklik määratlus, isegi selle kitsas, protseduurilises tähenduses, peab sisaldama neid nelja tunnust:

- (1) vabad, õiglased ja korrapärased valimised, mis viivad valitsuse moodustamiseni;

<https://carnegieeurope.eu/2019/06/27/post-cold-war-democratic-declines-third-wave-of-autocratization-pub-79378>.

¹⁰ T. G. Daly. A Highly Important, If Incomplete, Corrective. – Post-Cold War Democratic Declines: The Third Wave of Autocratization. Carnegie Europe 3. Juuni 2019. Arvutivõrgus: <https://carnegieeurope.eu/2019/06/27/post-cold-war-democratic-declines-third-wave-of-autocratization-pub-79378>.

¹¹ M. Krygier. The Challenge of Institutionalisation: Post-Communist „Transitions“, Populism, and the Rule of Law. – European Constitutional Law Review 15/2019/3, lk 544, 546.

¹² Samas, lk 563–565.

- (2) kodaniku- ja poliitilised õigused, eriti need, mis on esmatähtsad demokraatlikeks valimisteks vajalikuks piiramatuks poliitiliseks kommunikatsiooniks;
- (3) võimude lahusus või hajutamine, mis tagab vähemalt selle, et kogu poliitiline võim ei ole koondunud ühe isiku või kitsa ringi kätte;
- (4) õigusriik, mis eeldab, et valitsus järgib õigusnorme ja eelkõige põhiseaduslikke norme, mida ta ei saa meelevaldselt muuta iga kord, kui see on poliitiliselt kasulik.

Need, ma kordan, on suhteliselt minimalistliku demokraatiakontseptsiooni koostisosad, milleta ei saa me mõistlikult rääkida rahva võimust. Nagu Samuel Issacharoff õigesti märgib, on vabad valimised vaid „viide muudele teguritele, mis meie arvates iseloomustavad demokraatlikku elu“.¹³ Ja ma usun, et kodaniku- ja poliitilised õigused, võimude hajutamine ja õigusriik kuuluvad vaieldamatult nende demokraatliku miinimumi „muude tegurite“ hulka.

Kaasaegsed ametisse valitud autoritaarsed valitsejad ei ründa kõiki neid demokraatia sambaid ühekorraga ega võrdse intensiivsusega. Kaks kõige nähtavamast sammast – vabad ja õiglased valimised ning kodaniku- ja poliitilised õigused – võivad olla vähem mõjutatud kui teised kaks. Põhjus on selge. Dimitri Kochenovi sõnul võib „õigusriigi ja põhiseadusliku kontrolli ning tasakaalu hästi teostatud lammutamine [kulgeda] inimõiguste ilmse rikkumiseta“.¹⁴ Võtame näiteks praeguse Poola: seni – 2018. ja 2019. aastal – toimunud kohalikud, Euroopa Parlamendi ja Poola parlamendi valimised pärast PiS kahekordset võitu 2015. aastal on olnud üldjoontes vabad ja õiglased. Tõsi, PiS korraldas mõned väga häirivad muudatused valimiskomisjonide koosseisus, kuid siiani ei ole need kaasa toonud valimispettusi. Peale selle pole püütud kasutada valijameestevalimist (erinevalt Orbáni Ungarist). Samuti oleks ilmne liialdus väita, et kodaniku- ja poliitilised õigused on väga suurel määral rikutud. Kuigi olen oma töös dokumenteerinud mitu kogunemis-, ühinemis- ja sõnavabaduse rikkumise juhtumit ning eriti nende õiguste märkimisväärset alarakendamist õiguskaitseorganite ja prokuröride poolt,¹⁵ ei saa Poolas täheldada kodaniku- ja poliitiliste

õiguste ulatuslikku rikkumist. Samas on täiesti hävitatud nii võimude lahusus kui ka õigusriik. Peaaegu kogu poliitiline võim on koondunud ühe isiku, valitsuspartei juhi Jarosław Kaczyński kätte, kusjuures parlamendiammus, valitsus ja äsja loodud või allutatud institutsioonid, nagu põhiseaduskohus või riiklik kohtunike nõukogu, tegutsevad sõnakuulelike üksustena, mis teenivad juhi tahet. Võimuladvik on eiranud ka seadusi, kui see on toetanud nende eesmärke, moonutades põhiseaduse tähendust, rikkudes selgesõnalisi põhiseaduse sätteid ja kirjutamata reegleid ning muutes kiirkorras seadusi, kui see on sobinud valitsevale erakonnale. On selge, et demokraatia esimese ja teise samba rikkumine on kõige nähtavam ja ilmsem, sest valimispettused ja üksikisiku õiguste rikkumine on kergesti ja kohe märgatavad. Kolmanda ja neljanda samba kahjustamine on palju varjatam: nende avastamiseks on vaja teatavaid, sageli varjatud õiguslikke teadmisi ja põhjalikku konteksti tundmist. Samal ajal, olles iseenesest mõnevõrra vähem nähtavad, õõnestavad need rikkumised demokraatiat ironilisel kombel isegi rohkem, sest need on süsteemse ja üldise iseloomuga ning mõjutavad kõiki institutsioone, protseduure ja õigusi.

Milliseid üldisi õppetunde saab eelkirjeldatud nähtustest tuletada, peale rituaalse, kuid kokkuvõttes viljatu hädaldamise meie kognitiivse suutmatuse üle nähtuste ees, mille tähendus on ebaselge ja keeruline ning sõltub kontekstist? Oma ettekande lõpus soovin välja pakkuda kaks üldist õppetundi.

Esimene puudutab põhiseaduse formaalse ülesehituse suhtelist ebaolulisust. Pöördudes nende sõnadega avaliku õiguse ekspertide poole, tunnen ma teatavat ärevust. Väide, et põhiseaduse ülesehitus ei ole oluline, on meie distsipliiniga vastuolus ja ma ei soovi kindlasti seda küsimust üle tähtsustada. Kuid meie kogemuste põhjal selliste valitud autoritaarsete isikutega nagu Kaczyński ja Orbán, võin vähemalt öelda, et kui me seisame silmitsi sügavalt pühendunud, sihikindlate ja ühiskonnas populaarsete autoritaarsete valitsejate, st populistlike autoritaarsete isikutega, kellel on suure osa riigi elanike märkimisväärne toetus, on isegi hästi koostatud põhiseadusega väga vähe võimalik ära teha. Kindlasti võib see aidata äärealadel ja siis, kui rünnakud põhiseaduslikele väärtustele on suhteliselt väheintensiivsed. See võib tõsta autoritaarsete liidrite toime pandud rikkumiste poliitilist hinda. Kuid otsese ja äärmusliku rünnaku vastu on põhiseadus kaitstamatu.

Põhiseaduse ülesehituse võimust ja tähtsusest rääkides pooldan ma tervislikku skeptitsismi. Ma pean silmas Aziz Huqi ja Tom Ginsburgi sõnu Ameerika Ühendriikide kohta: „Mõlema poole parteijuhtide ja aktivistide otsus seada

¹³ S. Issacharoff. *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts*. Cambridge 2015.

¹⁴ D. Kochenov. *The Acquis and Its Principles: The Enforcement of the „Law“ versus the Enforcement of „Values“ in the EU*. – A. Jakab, D. Kochenov (toim.). *The Enforcement of EU Law and Values Ensuring Member States' Compliance*. Oxford 2017, lk 9, 22.

¹⁵ Vt W. Sadurski. *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford 2019, 6. ptk.

prioriteediks demokraatia järjepidevus kui jätkuv probleem ja samas nende valmisolek lubada lühiaegsetel poliitilistel võitudel lükata kõrvale mure demokraatiavastase käitumise pärast, on otsustava tähtsusega [...] Põhiseadused on ju lõppude lõpuks vaid paber, mis saab oma jõu eliidi ja kodanike jagatud arusaamadest.¹⁶

Kuid inimtegur on veelgi kaalukam uutes, üleminekuaja riikide demokraatias, kus institutsioonide uudsus töötab nende endi vastu. Nende riikide demokraatiasüsteemis on lihtsalt ebapiisav hulk teadmisi ja tavasid seoses vähemate traditsioonide, tavade, väljakujunenud käitumismustrite ja kollektiivse mäluga, kuidas nendes institutsioonides õigesti käituda.

Mõelgem sellele, mida sageli käsitletakse kui rutiinset, peaaegu tehnilist põhiseaduse struktuuri küsimust: kuidas valida või nimetada põhiseaduskohtu kohtunikke. Eri struktuuridel on oma eelised ja puudused, eelkõige erinevad need selle poolest, kui lihtsaks võivad need teha poliitikutele põhiseaduskohtu hõivamise ja seega: kui vastupidav on põhiseaduskohus. Kuid see, mis lõpuks loeb, on ikkagi poliitiline tahe ja poliitilise eliidi pühendumus. Poolas ja Ungaris on põhiseaduse ülesehitus olnud erakordselt puudulik: lihtne kohtunike valimine parlamendis annab parasjagu kujunenud parlamendiamusele võimu ja stiimuli tegutseda põhimõttel „võitja võtab kõik“. Kuid laias laastus samasugune süsteem eksisteerib ka Saksamaal, kus sellist tegutsemist kindlasti ei toimu. Tulemuste erinevusel on väga vähe pistmist põhiseaduse ülesehitusega ja palju enam on see seotud põhiseadusliku kultuuri ja poliitilise tahtega. Ükskõik kui hästi kavandatud mingi süsteem ka poleks, ei kaitse see selle eest, et ebaaus president võib võtta ametivande ebakorrektselt valitud kohtunikelt või et täitevvõim keeldub kohtuotsuseid täitmast. Tsiteerides veel kord Huqi ja Ginsburgi: „põhiseaduse jõustamine nõuab rikkumiste suhtes sellist poolte kokkulepet, mida on raske saavutada, eriti muutlikes ja ebakindlates poliitilistes oludes“.¹⁷ Institutsioonide vastupidavuse proov on see, kas mõjuvõimsad ametiisikud taanduvad, kui institutsioonid teevad otsuseid, mis neile ei meeldi või mida nad isegi põlgavad, nagu juhtus siis, kui president Nixon pidi Watergate'i skandaali pärast ülemkohtu korraldusel üle andma audiosalvestise lindid. Või nad hoopis eiravad selliseid otsuseid, viidates näiteks neid teinud institutsioonide ebaseaduslikkusele. Ja see on pigem poliitilise praktika ja põhiseadusliku kultuuri kui institutsionaalse struktuuri küsimus.

¹⁶ A. Huq, T. Ginsburg. How to Lose (viide 4), lk 167, joonealune viide 3.

¹⁷ Samas, lk 168.

Minu väidet põhiseadusloome suhtelisest tähtsusest toetab veel üks tõend, mis ilmneb, kui võrrelda Ungarit ja Poolat – need on kaks juhtumit, mis hõlmavad demokraatlike institutsioonide põhjalikku hävitamist Kesk- ja Ida-Euroopas. Ungaris on põhiseaduse ülesehitust märkimisväärselt muudetud ja Viktor Orbán on varustanud oma režiimi täiesti uue illiberaalse põhiseadusega, mida üks kriitik on tabavalt kirjeldanud kui hartat, mis kõige muu kõrval „läheb vastuollu põhiõiguste põhimõttega, mis kehtivad kõigile inimestele, [...] reedab esindusvalitsuse põhimõtet, [...] õõnestab õigusriigi põhimõtet [ja] [...] võimude lahususe põhimõtet“.¹⁸ Seevastu Jarosław Kaczyński on põhiseaduse muutmise võimaluse puudumisel tegutsenud formaalselt 1997. aasta liberaalse demokraatliku põhiseaduse kohaselt, kuid lõpptulemus demokraatlike tavade suhtes on olnud peaaegu sama. Me oleme näinud, kuidas mõlemad autoritaarsed valitsused on allutanud endale põhiseaduskohtud, teostanud poliitilist järelevalvet tava-kohtute üle, muutnud avaliku sektori võimupartei rüüstamise ja patronaaži allikaks, teinud parlamendist abitu hääletusmasina, võtnud kontrolli alla meedia ja vabaihendused jne. Alati, kui Kaczyński seisis vastamisi põhiseadusliku probleemiga, mille lahendamiseks Orbán pääses, kasutas ta põhiseaduse „muudatuste“ tegemiseks põhikirju, allutatud põhiseaduskohtu otsuseid ja põhiseaduse avalikke rikkumisi.

Teine üldine õppetund, mille siin välja pakun, puudutab „ülemineku-paradigma“ lõppu. Ma ei räägi millestki ennekuulmatust. Juba 2002. aastal kuulutas Thomas Carothers „ülemineku-paradigma lõppu“, hoiatades, et „mõned riigid, mida poliitikakujundajad ja praktikud nimetavad endist viisi „ülemineku-perioodis“ olevaks, ei ole üleminekul demokraatiale“.¹⁹ Ta lisas: „Enamik „üleminekuriike“ [...] ei ole diktatuurid ega liigu ka selgelt demokraatia poole. Nad on sisenenud poliitilisse halli alasse. Neil on mõned demokraatliku süsteemi tunnused [...]. Ometi kannatavad nad tõsiste demokraatia puudujääkide all.“²⁰

Paljudele meist tundus toonane kirjeldus liiga pessimistlik, võib-olla ka ennatlik, kuid viimasel kümnendil on seal öeldu kahjuks tõestust leidnud. Ülemineku-paradigma, mida nii paljud meist jagasid, tugines optimistlikule prognoosile, et pärast kommunismi, apartheidi, Ladina-Ameerika sõjaliste

¹⁸ J. Kis. Introduction: From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law. – G. A. Tóth (toim.). Constitution for a Disunified Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law 1–2. Budapest; New York 2012.

¹⁹ T. Carothers. The End of the Transition Paradigm. – Journal of Democracy 13/2002/1, lk 6.

²⁰ Samas, lk 9.

režiimide või Ida-Aasia autoritaarsete süsteemide langemist liiguvad kõik või vähemalt enamik vastloodud valimisdemokraatiasid aeglaselt, kuid kindlalt tugevamate ja vastupidavamate demokraatiavormide poole. Me uskusime, et olid kindlaks määratud mehhanismid, mille abil toimub iseeneslik ja pidev liikumine kodanike huvide tugevama esindatuse ja suurema poliitilise osaluse poole, mis läheb kaugemale pelgast hääletamisest (mitte et see oleks tähtsusetu); samuti poliitiliste ametnike toimepandud kuritarvituste ja seadusrikkumiste vähenemise, parteide konsolideerumise, vaieldamatult legitiimsete ja õiglaste valimiste, avalikkuse suurema institutsioonide usalduse ning riigiaparaatide stabiilselt tugevama institutsionaalse toimimise poole. Paljud meist arvasid, et need üleminekuriigid ei lähe mitte ainult vabade ja õiglaste valimiste ning nende valimiste tulemusel moodustatud valitsuste toetamise teed, vaid loovad ka institutsioonid ja praktikad, mis kindlustavad kodaniku- ja poliitilised õigused ning tugeva võimude lahususe ja õigusriigi põhimõtte, mille keskmes on kohtute sõltumatus. Ja kuigi keegi meist – te kindlasti märkate, et ma kasutan siin järjekindlalt ja sihilikult meie-vormi – ei arvanud, et see võiks olla lühike ja lihtne protsess, pidi teekond punktist A punkti B olema enam-vähem kindel. Kusjuures punkt A tähistas mitmesuguseid vana kooli autokraatiavorme, samal ajal kui punkt B esindas hästi toimivat, hästi korraldatud liberaalset põhiseaduslikku demokraatiat.

Nüüd näeme, kui naiivsed need ennustused olid – tänapäeval ei räägita võrdlevas riigiõiguses kuigi palju „üleminekukonstitutsionalismist“. Mõned riigid, näiteks Poola ja Ungari, on mingil hetkel sellest sihist taandunud, olles saavutanud üsna muljet avaldava põhiseadusliku demokraatia taseme, samal ajal kui teised ei ole kunagi selleni jõudnudki, jäädes mõõdukalt mitterahuldavale platoole, esindamata tavapärastel rõhuvat ega ka tugevalt demokraatlikku süsteemi. Tsiteerin taas Carothersi: „See, mida sageli peetakse ebamugavaks ja ebakindlaks vaheseisundiks täieliku demokraatia ja otsese diktatuuri vahel, on tänapäeval tegelikult arengumaade ja postkommunistlike riikide kõige tavapärasem poliitiline seisund.“²¹

Nad on jäänud pidama teatud platoole ja võivad seal püsida üsna pikka aega. See ei välista muidugi kiiduväärt arengut parema demokraatia nimel: „konkurentsi-põhine autoritaarsus“ või „valimisdemokraatia“ (ükskõik millist nimetust te sellistele süsteemidele eelistate) on mõlemad olemuslikult ebastabiilsed seisundid.

²¹ Samas, lk 18, joonealune viide 18.

Kuid autoritaarse populismi kinnistumisel, eriti kui see jõuab teise valimistsükliks, on „illiberaalse demokraatia“ kujunemine illiberaalseks mitte-demokraatiaks tõenäolisem kui selle arenemine liberaalseks demokraatiaks. Nagu väidavad Anna Lührmann ja Staffan Lindberg: „Meie empiiriline ülevaade näitas, et 75-st autokraatia läbinud demokraatiast 60 muutusid autokraatiaks.“²² See peaks andma meile kõigile põhjust muretsemiseks ja pessimismiks.

Pessimism on õigustatud eriti just populistlike süsteemide puhul, mis on üle elanud rohkem kui ühe järjestikuse valimisperioodi, nagu Poola ja Ungari, aga ka näiteks Venezuela. Ei ole üllatav, et sellised juurdunud populismid kalduvad autokraatia tugevnemise poole. See on intuiivselt usutav. Populistlike ametivõimude käsutuses on hulk vahendeid, mille abil mänguvälja pidevalt enda kasuks kallutada. Nad saavad üha rohkem inimesi enda poole võita, kasutades altkäemaksu, korrupsiooni, rüüstamist ja poliitilist patronaazi. Nad lasevad käiku riiklikud või riigisõbralikud propagandavahendid, et tugevdada populismikultuuri valijate teadvuses. Mis aga kõige tähtsam, ajapikku uuristatakse ühiskonna kollektiivsest mälestusest välja demokraatlikud normid ja tavad.

Kuid ma ei taha lõpetada nii süngel noodil. Hiljutises – suurepärases! – raamatus analüüsib Takis Pappas „juurdunud populismi“ näiteid (neid, mis kestavad rohkem kui ühe järjestikuse ametiaja) ja kaalub erinevaid „populismi trajektoore“.²³ Nende hulgas on ka julgustavaid populismi „hajumise“ juhtumeid, nagu Berlusconi-järgne Itaalia, Correa-järgne Ecuador ja Fujimori-järgne Peruu. Pappas väidab, et nende kolme juhtumi ühine tunnusjoon on, et „kui populistliku liidri karisma on kadunud, siis tüüpiliselt nende erakondade toetus väheneb pöördumatult või nad kaovad täiesti“.²⁴ Kuid Pappas hoiatab, et „populism [...] valgub üle kogu poliitilise süsteemi, mõjutades ka enamikku teisi erakondi“.²⁵ Kas selline „valgumine“ on süsteemi poliitilisele kultuurile kokkuvõttes mürgine, oleneb mitmest tegurist, mis on seotud konkreetse riigi oludega. Kas valgumise peatumine sõltub karismaatilise juhi lahkumisest, nagu väidab Pappas, vajab põhjalikumat käsitlust, mida ei ole võimalik siinkohal teha. Kuid Ecuadori juhtum, kui tuua vaid üks näide, annab meile põhjust olla lootusrikas. Pappas näitab, kuidas president Lenín Moreno pärast oma võitu, hoolimata varasematest

²² A. Lührmann, S. I. Lindberg. *A New Way* (viide 2), lk 2, joonealune viide 1.

²³ T. S. Pappas. *Populism and Liberal Democracy: A Comparative and Theoretical Analysis*. Oxford 2019, lk 241–263.

²⁴ Samas, lk 256.

²⁵ Samas, joonealune viide 22.

avaldustest Rafael Correa vaadete ja tegevuse kohta (oli ta ju Correa soosik), juhtis edukalt „üleminekut [...] populistlikult valitsemiskorralt liberaalsele süsteemile“.²⁶

See võib olla ka Kesk- ja Ida-Euroopa populistlike režiimide tulevik. Autoritaarse populismi kinnistumine ja kestmine ei ole paratamatus. Nagu tuntud poola filosoof Leszek Kołakowski „kuradi ja Jumala võitluse kohta ajaloos“ naljaga pooleks kirjutas: „See ei ole lõbus vaatamäng. Meie ainus lohutus tuleneb lihtsast tõsiasjast, et me ei ole selle võitluse kõrvaltvaatajad ega ohvrid, vaid selle osalised, ja seetõttu otsustatakse meie saatus sellel väljal, millel me liigume.“²⁷ Teadlikkus populistlike autoritaarsete režiimide füsiognoomiast, mida ma olen püüdnud siinses ettekandes visandada, võib aidata nende vastaseid, kui nad mõtleavad „sellele väljale, millel me liigume“.

²⁶ Samas, lk 257.

²⁷ L. Kołakowski. *Modernity on Endless Trial*. Chicago 1990, lk 191.

U. Lõhmus (koost.). Meenutusi põhiseaduse sünnist. – Riigiõiguse aastaraamat 3/2022, lk 205–235.

Meenutusi põhiseaduse sünnist

Koostanud ja toimetanud
UNO LÕHMUS

10. juunil 2022. aastal toimus Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapitali konverents „Kriis ja põhiseadus“, mis oli pühendatud Eesti Vabariigi põhiseaduse 30. aastapäevale. Konverentsi esimene sessioon kandis pealkirja „Tagasisivaade põhiseaduse sünnile: põhimõttelised valikud ning tulised valupunktid“. Põhiseaduse sünni meenutasid

Liia Hänni, Põhiseaduse Assamblee liige, redaktsioonitoimkonna esimees, reformiminister 1992–1995 ja

Kaido Kama, Põhiseaduse Assamblee liige, justiitsminister 1992–1994, siseminister 1994–1995.

Arutelu juhtis **Uno Lõhmus**, Riigikohtu esimees 1998–2004, Euroopa Kohtu kohtunik 2004–2013.

Uno Lõhmus: Rahvahääletusel 28. juunil 1992 vastu võetud põhiseadus saab peagi kolmekümneaastaseks. Juba praegu on see kõige pikema elueaga Eesti põhiseadus. Esimene, 1920. aasta põhiseadus jõustus 21. detsembril 1920 ning kehtis 1. jaanuarini 1938, mil jõustus 1937. aastal koostatud põhiseadus. 1920. aasta põhiseadus pidas vastu 17 aastat. Sellesse 17 aastasse mahtusid ka 1933. aasta oktoobris rahvahääletusel vastu võetud olulised muudatused, mis aga formaalselt polnud uus põhiseadus, vaid 1920. aasta põhiseaduse muutmine, sest tugines 1920. aasta põhiseaduse §-dele 87–89, mis rääkisid põhiseaduse muutmisest. 1937. aasta põhiseaduse toime kestis vaid kaks ja pool aastat kuni Eesti annekteerimiseni.

Erinevalt varasematest põhiseadustest on 1992. aasta põhiseadus selle kehtimisega arvestades põlvkonnaülene dokument. Milline peaks olema põhiseaduse iga, juurdlesid juba esimese kirjutatud põhiseaduse, Ameerika Ühendriikide põhiseaduse loojad. Thomas Jefferson avaldas arvamust, et maa peab kuuluma elavale põlvkonnale, mistõttu peaks konstitutsioon kehtima 19 aastat. Jefferson lähtus tolle aja täisealiste elueast. James Madison arvas teisiti. Ta hoiatas tekkida võiva ebastabiilsuse eest, kui põhiseadust sagedasti uuendatakse. Riikide praktikas jäi valdama Madisoni arvamus. Sestap on põhiseaduse muutmise erinevalt tavaseadustest tehtud raskeks. Tõetera on väites, et kui konstitutsiooni on liiga raske muuta, siis on surnutel võim elavate üle ning möödanik valitseb tuleviku üle. Teisalt pole aga välistatud, et järgmine põlvkond jagab eelmise vaateid. Kuigi meie põhiseaduse loomisest on möödunud kolmkümmend aastat, on paljud selle loojad veel tegutsemas ning põhiseaduse säte ja mõte rahuldab ühiskonda.

1992. aasta põhiseadus kehtib väheste muudatustega. Vaid 2003. aasta põhiseaduse täiendamise seadus tekitas värina, mille toime põhiseaduse tekstile pole siiani lõplikult selge. Kuid see pole tänase arutelu teema.

Meie eesmärk on meenutada 1992. aasta põhiseaduse sünni. Väärtuslikud on Põhiseaduse Assamblee liikmete mälestused põhiseaduse tegemisest. Mul on hea meel, et kaks põhiseaduse aktiivset sepiastajat, Liia Hänni ja Kaido Kama, olid nõus meenutama põhiseaduse loomise pingelist protsessi.

Füüsiku haridusega Liia Hänni oli aastatel 1990–1992 Eesti Vabariigi Ülemnõukogu liige ning kuulus ka Eesti Kongressi ja Eesti Komiteesse. Põhiseaduse Assamblees juhtis ta redaktsioonitoimkonda. Põhiseaduse vastuvõtmise järel jätkas Liia Hänni tegevust rahvaesindajana Riigikogus, olles VII, VIII ja IX Riigikogu liige. Ta oli ka ministriametis aastatel 1992–1995.

Kaido Kama oli samuti aastatel 1990–1992 Eesti Vabariigi Ülemnõukogu liige ning kuulus Eesti Kongressi ja Eesti Komiteesse. Ta oli Põhiseaduse Assamblee redaktsioonikomisjoni liige. Pärast põhiseaduse vastuvõtmist sai temast justiitsminister, sellel ametikohal oli ta aastatel 1992–1994, seejärel siseminister 1994–1995.

Enne, kui ma annan sõna põhikõnelejatele, teen lühikese tagasivaate põhiseaduse loomise eelloole.

Põhiseaduse preambuli viimane lõik ütleb, et Eesti rahvas võttis rahvahääletusel vastu põhiseaduse 1938. aastal jõustunud põhiseaduse § 1 alusel. Mis on kirjas 1937. aasta põhiseaduse §-s 1? Seal on kirjas, et Eesti on iseseisev ja sõltumatu vabariik, kus kõrgema võimu kandja on rahvas. Liia Hänni sõnadest

6. veebruari 1992. aasta istungil nähtub, et üheks vaidlusküsimuseks oli 1937. aasta põhiseaduse ja loodava põhiseaduse vahekord. Viide 1937. aasta põhiseaduse esimesele paragrahvile pidi näitama, et Eestis on kõrgema riigivõimu kandja rahvas, kellel selle tõttu on ka vajaduse korral õigus vastu võtta põhiseadus.

Rahvas moodustab nüüdisaegse konstitutsiooniteooria järgi konstitueeriva võimu, kuid uue põhiseaduse loomine ei toimu siiski endise põhiseaduse järgi. Saksa õigusteadlane Ernst-Wolfgang Böckenförde märkis õigustatult, et rahvast ei saa konstitueeriva võimu kandjana samastada aktiivkodanike summaga. Pigem on rahvas konstitueeriva võimuna poliitiliselt ühendatud ja piiritletud indiviidide grupp, kes teadvustab ennast poliitilise koguna. Selline kogu või ühiskonnagrupp võib olla konstitueeriva võimu kandja siiski vaid juhul, kui ta tegutseb edukalt poliitilise rahva esindajana ning on sellisena tunnustatud.

1990. aastal oli Eestis kaks poliitilist esinduskogu või institutsionaalset jõudu: 1990. aasta 18. märtsil valitud 105-liikmeline Eesti NSV Ülemnõukogu ning rahvaalgatuse korras 1990. aasta 24. veebruarist kuni 1. märtsini valitud Eesti Kongress. Jada järgnevaid fakte väärrib tähelepanu, et mõista, kuidas jõuti põhiseaduse koostamiseni.

1990. aasta 30. märtsi deklaratsiooniga „Eesti NSV Ülemnõukogu ja Eesti Kongressi koostööst“ tunnustas ülemnõukogu Eesti Kongressi kui Eesti Vabariigi kodanikkonna esinduskogu ja otsustas teha temaga koostööd Eesti riikliku iseseisvuse saavutamiseks.¹
1991. aasta 3. märtsil toimus ülemnõukogu otsuse alusel referendum elanike tahte väljaselgitamiseks Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamise küsimuses. Referendumil osales 949 354 inimest, neist 737 964 soovis Eesti Vabariigi riikliku iseseisvuse ja sõltumatuse taastamist.
1991. aasta 20. augustil, putši teisel päeval võttis ülemnõukogu vastu otsuse Eesti riiklikust iseseisvusest.² Otsuses oli teinegi oluline punkt: „Eesti Vabariigi põhiseaduse väljatöötamiseks ning rahvahääletusele esitamiseks moodustada Põhiseaduslik Assamblee, mille koosseis kujundatakse delegerimise teel Eesti Vabariigi kõrgeima seadusandliku riigivõimuorgani Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ning Eesti Vabariigi kodanikkonna esinduskogu

¹ Eesti NSV Ülemnõukogu 30. märtsi 1990. a deklaratsioon „Eesti NSV Ülemnõukogu ja Eesti Kongressi koostööst“. – ENSV ÜVT 1990, 12, 179.

² Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 20. augusti 1991. a otsus „Eesti riiklikust iseseisvusest“. – RT 1991, 25, 312.

Eesti Kongressi poolt.“ Marju Lauristin ütles istungil: „Teine punkt kõneleb sellest, kuidas me läheme edasi riigiorganite moodustamiseni, mis on üleminekuperioodi lõpetamise tingimus. Meile on teenäitajaks Euroopa, kuhu taastatav Eesti Vabariik peab sobima. Selleks on tarvilik põhiseadus, mis töötatakse välja just täna, just siin. Ja just selle põhiseaduse väljatöötamiseks ongi nüüd leitud lahendus Põhiseadusliku Assamblee moodustamise näol. See on väga oluline otsus, mis on sündinud läbirääkimiste tulemusena. Meil tuleb ületada seni Eesti ühiskonda lahutanud vastuolud, luua põhiseaduse selline projekt, mille tõesti võiks anda rahvahääletusele, referendumile ja võtta sellisena vastu ning alustada sellega ka uut ajaloolise arengu järku Eesti Vabariigis.“³ Otsuse kolmas punkt ütles, et Eesti Vabariigi parlamendivalimised viiakse läbi 1992. aastal uue põhiseaduse järgi.

4. 1991. aasta 3. septembril võttis ülemnõukogu vastu otsuse Põhiseadusliku Assamblee tööülesannetest ja töökorraldusest. Otsuse esimeses punktis öeldi, et Põhiseaduslik Assamblee on **normiloova õiguseta organ**, kelle ülesanne on välja töötada Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu. Assamblee pidi kokku tulema ühe nädala jooksul pärast selle moodustamist ülemnõukogu esimehe kutsel, kes pidi juhtima assamblee tööd kuni selle enda juhataja valimiseni. Põhiseaduse eelnõu ülemnõukogule esitamise tähtaeg pidi olema 1991. aasta 15. november ning ülemnõukogule tuli esitada põhiseaduse eelnõu, mille esitamist pooldab enamik assamblee liikmeid. Põhiseadusliku Assamblee tegevus pidi lõppema rahvahääletuse väljakuulutamise päeval.⁴
5. Samal päeval võttis ülemnõukogu vastu teise otsuse: Põhiseadusliku Assamblee valimistest. Otsuses öeldi, et Põhiseaduslik Assamblee on 60-liikmeline: ülemnõukogu valib enda hulgast 30 ning Eesti Kongress enda liikmete hulgast samuti 30 assamblee liiget.⁵
6. 9. septembril 1991. aastal kinnitas ülemnõukogu Põhiseadusliku Assamblee koosseisu, mille olid valinud ülemnõukogu ja Eesti Kongress.⁶

³ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu stenogramm XII koosseis, 46. istungjärk, 3. istung, 20.08.1991. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199108201800#PKP-11717> (4.1.2023).

⁴ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 3. septembri 1991. a otsus „Eesti Vabariigi Põhiseadusliku Assamblee tööülesannetest ja töökorraldusest“. – RT 1991, 30, 357.

⁵ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 3. septembri 1991. a otsus „Põhiseadusliku Assamblee valimistest“. – RT 1991, 30, 356.

⁶ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 9. septembri 1991. a otsus „Eesti Vabariigi Põhiseadusliku Assamblee valmistulemuste kinnitamise kohta“. – RT 1991, 31, 374.

7. Põhiseaduslik Assamblee kogunes oma esimesele istungile 1991. aasta 13. septembril. Assamblee juhatajaks valiti Tõnu Anton, asejuhatajateks Lauri Vahtre ja Ülo Uluots.⁷
8. Assamblee töö algas kahe ettekande kuulamisega, võiks öelda, et kahe sissejuhatava õppetunniga. Rein Taagepera andis ülevaate stabiilsete demokraatiate põhitüüpidest, parlamendi ja riigipea suhetest ning esitas üldmõtteid põhiseadustest.⁸ Teine ettekanne oli tollaselt justiitsministrilt Jüri Raidlalt, kes selgitas, et esitab mõtteid põhiseaduse struktuuri kohta.⁹ Raidla ettekanne põhines tema juhitud tööühma ettevalmistatud põhiseaduse projektil.¹⁰ Marju Lauristin võttis sõna, sest talle polnud selge, kes assamblee liikmetest on projekti esitanud. Reglemendi järgi võis põhiseaduse eelnõu esitada Põhiseadusliku Assamblee liige. Raidla vastas, et andis projekti üle eelmisel õhtul assamblee juhatajale. Siis veel reglementi vastu võetud ei olnud. Raidla pidas esitamist korrektseks, sest eelnõu autorite gruppi kuulus assamblee liige Tiit Käbin.¹¹
9. Assamblee teisel istungil, 20. septembril 1991 oli arutusel assamblee reglemendi projekt. Reglement kinnitati.¹² Reglemendi järgi sai eelnõusid esitada 1. oktoobrini.
10. Assamblee kolmandal istungil, 27. septembril 1991, seega veel enne eelnõude esitamise lõpptähtaaja saabumist, jätkas Jüri Raidla oma meeskonna eelnõu tutvustamist.¹³ Samal istungil informeeris assamblee juhataja, et Linnart Mäll on esitanud assambleele Ando Lepsi koostatud põhiseaduse projekti.¹⁴ Juba varem olid Ülo Seppa, Enn Tarto, Sirje Endre ja Hando Runnel teinud ettepaneku võtta assamblee arutatava eelnõuna aluseks 1937. aasta põhiseadus. Sõna võtnud Ülo Seppa märkis: „1938. aasta põhiseaduse aluseks võtmine ja selle edasiarendamine täienduste ja paranduste teel muudaks meie põhiseaduse juba üle viiekümneaastaseks, mis on rahvusvaheliselt lugupidamist äratav akt.“¹⁵

⁷ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn 1997, lk 30.

⁸ Samas, lk 31–34.

⁹ Samas, lk 34–37.

¹⁰ Samas, lk 51–57.

¹¹ Samas, lk 60.

¹² Eesti Vabariigi Põhiseadusliku Assamblee reglement. Samas, lk 23–25.

¹³ Samas, lk 66–89.

¹⁴ Samas, lk 89.

¹⁵ Samas, lk 91.

11. Veel enne eelnõude esitamise lõpptähtaja saabumist andsid toimkonnad, neid oli moodustatud seitse, kolmandal istungil arvamuse kahe eelnõu – Raidla töögrupi eelnõu ja 1937. aasta põhiseaduse – kohta, et millist neist võtta aluseks. Toimkondade arvamused olid väga erinevad.¹⁶
12. Assamblee juhataja Tõnu Anton tuletas 27. septembri istungit lõpetades meelde, et põhiseaduse projektide esitamise tähtaeg on 30. september, kuid kõigil toimkondadel on seni võimalik võrdlevalt analüüsida kolme laekunud projekti – need olid Jüri Raidla töögrupi eelnõu, 1938. aasta põhiseaduse tekst ja äsja assamblee liikmetele antud Ando Lepsi koostatud eelnõu.¹⁷
13. Assamblee neljandat istungit 4. oktoobril 1991 alustas assamblee juhataja Tõnu Anton tänu avaldamisega Jüri Adamsile ja Kalle Kulbokile, et nad on õla alla pannud põhiseaduse projekti väljatöötamisele, esitades oma eelnõud.¹⁸
14. Assamblee viiendal istungil, 11. oktoobril 1991 kuulati assamblee juhatuse poolt kutsutud ekspertide Ilmar Rebase, Henn-Jüri Uibopuu, Advig Kirise ja Jaan Krossi arvamust. Me ei tea, millised küsimused esitas juhatuse ekspertidele, kuid ilmselt oli soov kuulda arvamust 1937. aasta põhiseaduse aluseks võtmise kohta. Arvamust tutvustas istungil professor Ilmar Rebane: „Eksperdid on arvamusel, et 1938. aasta põhiseadus on jõus, kuid ta ei toimi ja tema rakendamine ei ole võimalik, sest need struktuurid, mis selles põhiseaduses on ette nähtud, ei ole lihtsalt moodustatavad [...] Peab märkima, et 1938. aasta põhiseadus on mõnes osas lootusetult vananenud. [...]“ Eksperti-arvamuses on esitatud seisukoht ka uute põhiseaduse eelnõude kohta. Rebane seletas, et mõningad projektide peatükid on suhteliselt autonoomsed ja nende peatükkide raamides on võimalik anda eelistust ühele või teisele projektile, sõltumata sellest, milline on üldhinnang ühele või teisele projektile. Ta tõi näitena kodanike põhiõiguste ja põhivabaduste peatüki. Raidla töögrupi projektis oli neile õigustele pühendatud 44, Lepsi projektis 27, Adamsi projektis 26, Talviku-Kaljuvee projektis 14 ja 1938. aasta põhiseaduses 26 paragrahvi. Rahvusvaheliste dokumentide analüüsi põhjal arvasid eksperdid, et paragrahve peaks olema üle 50. Nende lõppjärelendus oli, et kõigis esitatud eelnõudes on olulised lüngad.¹⁹

¹⁶ Samas, lk 93–107.

¹⁷ Samas, lk 107.

¹⁸ Samas, lk 108.

¹⁹ Samas, lk 153–154.

15. Samal istungil asuti hääletama, milline projekt võtta aluseks edasisele arutelule. Esimesena laekunud Raidla töögrupi projekt sai 25 poolthäält. Teisena laekunud ettepaneku võtta aluseks 1937. aasta põhiseaduse tekst, poolt hääletas neli liiget. Kolmandana esitatud Lepsi koostatud projekt sai kolm häält. Neljandana esitatud Adamsi töögrupi projekt sai 29 poolthäält. Kolmandas ehk lõppvoorus jäid konkureerima Raidla ja Adamsi töögrupi projektid. Selles voorus sai Adamsi projekt 29, Raidla projekt 22 poolthäält. Adamsi töögrupi projekti tuli reglemendi kohaselt veel hääletada, et selgitada, kas projektile antakse rohkem poolthääli kui vastuhääli. Poolthääli oli 37, enam kui pool assamblee liikmetest. Assamblee sai hakata ette valmistama põhiseaduse eelnõu esimest lugemist.²⁰

Pärast sellist lühikest kiretut sissejuhatust jätkavad asjaosalised. Meile eraldatud aeg ei luba kuulajatele esitada põhiseaduse koostamise kogu käigu ülevaadet. Leppisime kokku, et põhiseaduse koostajad meenutavad, millised olid tulisemad vaidluspunktid ning millised olid probleemid. Leppisime ka kokku, et kõigepealt saab sõna Kaido Kama.

Kaido Kama: Aitäh! Proovin oma jutus vastata küsimusele, millised olid assamblees ülemnõukogu ja Eesti Kongressi poolt valitud liikmete omavahelised suhted ja kuidas see mõjutas põhiseaduse valmimist. Seda on ikka ja jälle küsitud ning see käis ühe teemana läbi ka kirjavahetusest härra Lõhmusega, kui me tänase konverentsi üle mõtteid vahetasime. Nii et ma keskendun sellele teemale. Lisaks valgustan natukene ka tolle aja üldisi poliitilisi jõujooni ja vastasseise. Mõne siinviibija jaoks ma räägin võib-olla enesestmõistetavusi. Aga arvestada tuleb sellega, et keskikka hakkab jõudma põlvkond, kellel isiklikud mälestused sellest ajast puuduvad. Selle tõttu olengi lubanud endale mõned triviaalsused. Ja ütlen ette ära, et minu arvates ei jooksnud jõujooned assamblees üldse mitte seda piiri pidi, et milline assamblee liige on millisest kogust valitud, vaid need jõujooned olid hoopis teistsugused, mida ma proovin ka oma jutus kirjeldada.

Alustan üldistusega sellest, milline oli põhiseaduse kirjutamise ajal Eesti poliitiline maastik. Võib rääkida kolmest suurest poliitilisest suundumusest. Üks oli seltskond, keda võiks nimetada rahvuslasteks. Ma ei taha kasutada sõna „rahvusradikaal“, mida tol ajal pruugiti, sest tegelikult radikaalsusest

²⁰ Samas, lk 167–168.

polnud seal juttugi, kui inimesed tahtsid lihtsalt oma riiki tagasi. Siis oli seltskond, keda koondas ennekõike suur rahvaliikumine Rahvarinne. Need olid parajuslased või mõõdukamad rahvuslased, kelle nõudmised ja tahtmised arenesid aja jooksul suuremast autonoomiast Nõukogude Liidu koosseisus kuni täieliku iseseisvuse nõudmiseni. Ja kolmandat suurt seltskonda võiks nimetada (kõik need on tinglikud üldistused) nõukogudeaegseks nomenklatuuriks, kus olid siis tolaegsed kompartei funktsionäärid, tehasedirektorid, kolhoosiesimehed ja muu selline rahvas. Ja tuleb ka rõhutada, et need ei olnud kaugelki enam need kommunistid, kes meil olid Eestis Karl Vaino aegadel, vaid juba uuendusmeelsed inimesed, võrreldes varasemate aegadega.

Meie esinduskogudes oli siis jõudude vahekord selline, et kongressis oli valdav enamus rahvuslaste käes ja tugevalt oli esindatud ka Rahvarinne. Seda niinimetatud nomenklatuuri oli seal väga vähe või praktiliselt ei olnudki. Ülemnõukogus oli kõige suurem jõud Rahvarinne, aga neil ei olnud absoluutset enamust. Ülemnõukogus oli tugevalt esindatud nomenklatuur, lisaks veel vene seltskond ja näpuotsatäis niinimetatud rahvuslasi: mina, Illar Hallaste, Mart Laar, Andres Ammas ja mõni väga üksik veel, nii et meie olime seal suures vähemuses. Tuleb öelda veel seda, et ERSP [Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei] boikoteeris ülemnõukogu valimisi ja ei seadnud üles oma kandidaate, kuigi tol hetkel oli ERSP oma populaarsuse laineharjal. Sellest otsusest sõltus aga väga palju Eesti riigi kujunemisel selliseks, nagu ta meil praegu on.

Üheks põhiliseks veelahkmeks rahvuslaste ja Rahvarinde vahel oli suhtumine ennesõjaaegsesse Eesti Vabariiki. Rahvuslaste jaoks oli aksioom, et selle riigi eksistents on vägivaldselt katkestatud, kuid õiguslikus mõttes eksisteerib ta edasi. Ja meie töö pole midagi muud kui kuskil juriidilises määramatuses hõljuv vabariik uuesti reaalsusesse tuua. Rahvarinde seisukoht – kõik need on väga suured üldistused – oli selline, et me loome uut vabariiki. Selle jaoks oli isegi termin „kolmas vabariik“ ning välja töötatud teooria, mille järgi Eesti NSV aeg oli teine vabariik ja ennesõjaaegne oli esimene. Seda vabariiki oleks pidanud nii-öelda välja kuulutama ja hakkama otsast peale üles ehitama. Nomenklatuuril õigusliku järjepidevuse kohta väga selget seisukohta ei olnud, see oli ennekõike rahvuslaste ja Rahvarinde vaheline vaidlus.

Kui me rääkisime tollal Eesti Vabariigi taastamisest õigusliku järjepidevuse alusel, siis loomulikult kerkis kohe üles ka küsimus 1938. aasta

põhiseaduse kehtivusest. Siin tsiteeriti professor Rebast, kes ütles, et ennesõjaaegne põhiseadus oli jõus, aga tema toime oli peatatud. Ma arvan, et 1938. aasta põhiseaduse taaskandmisele hakati kõigepealt mõtlema Eesti Kongressis. Aga ülemnõukogu jõudis selles mõttes ette, et võttis üheksakümnenda aasta maikuus vastu seaduse Eesti sümboolikast, millega jõustati viis paragrahvi 1938. aasta põhiseadusest.²¹ Muu hulgas ka paragrahv 1, mis ütleb, et Eesti on iseseisev ja sõltumatu vabariik. Ja takkajärgi võivad nüüd ajaloolased arutleda selle üle, mida pärast seda otsust oli veel vaja välja kuulutada.

Eesti Kongress võttis põhiseaduse teema tõsiselt ette kolmandal istungil 1990. aasta oktoobris. Tulevane põhiseaduse eelnõu autor Jüri Adams pidas väga põhjaliku ettekande, kus ta kahtles, nagu hiljem ka professor Rebane, et kas 1938. aasta põhiseadus on üldse rakendatav. Adams nägi eelkõige suurt probleemi riiginõukogu moodustamises, mis oli tolle aja kahekojalise parlamendi teine koda.

Mina olin tol ajal veel väga veendunud õigusliku järjepidevuse eest võitleja ning kuskil arhiivides peaks olema alles ka minu tolele kongressile esitatud märgukiri, milles ma pakkusin välja mehhanismi, kuidas saaks moodustada riiginõukogu. See lihtsalt näitab, kui tõsiselt me 1938. aasta põhiseaduse taasjõustamise peale tol hetkel mõtlesime. Minu skeem nägi ette, et presidendi funktsiooni peab täitma eksilvalitsuse juht, kes oli siis ametinimega peaminister presidendi ülesannetes. Riiginõukogu oleks tulnud moodustada osaliselt nendest institutsioonidest, kes meil olemas olid. Pätsi-aegses Eesti Vabariigis oli niinimetatud kutsekodade või kutseliitude või kuidas neid nimetatigi, süsteem. Riiginõukogu neljakümnest liikmekohast tervelt kuusteist oli siis reserveeritud nendele kutsekodade esindajatele. Neid ülejäänud kahtekümmend nelja kokku saada oli väga keeruline, aga kuidagi ma selle valmis joonistasin. Põhimõte oli siis see, et osa ametimehi oli olemas, kahe suurema kiriku pead olid Eestis olemas, kõrgkoolide rektorid olid Eestis olemas ja lisaks võis president eriõigusel nimetada riiginõukokku veel kümme liiget omalt poolt.

Väga lihtne oli tõsta üles loosung, et me tahame 1938. aasta põhiseaduse taastamist. Loosungi tõstjad reeglina polnud seda põhiseadust lugenud. Ja üsna varsti, lisaks formaalsetele takistustele, millest me praegu rääkisime,

²¹ Kaido Kama peab silmas Eesti NSV Ülemnõukogu 8. mai 1990. a seadust „Eesti sümboolikast“ (EV ÜVT 1990, 14, 239). [Toim.]

hakkas päralt jõudma ka arusaam, et tegelikult ei ole tegemist väga demokraatliku põhiseadusega, mida me peaksime igatsema ja soovima tulevikuks eesti rahvale. Minu mäletamise järgi tõi Mart Laar sellel samal oktoobrikuu istungjärgul esimest korda välja ka argumendi, et meie Eesti riigi kaotamine kolmekümne üheksandal-neljakümnendal aastal või loovutamine, nii lihtsalt nagu see toimus, oli suure osas võimalik selle tõttu, et meil oli selline ülimalt presidendikeskne põhiseadus. Nii et selles mõttes olid need järjepidevuslased kahvlis: ühelt poolt tuli hoida seda liini ja kehtivat põhiseadust, aga teiselt poolt olid väga suured raskused rakendamise ja ega see põhiseadus lõpuks meile ei meeldinud kah enam.

Nüüd jõuame augustiotsuseni²², millest härra Lõhmus ka juba rääkis ja millega otsustati moodustada Põhiseaduse Assamblee. Valgustan veidi neid tagamaid, mida tänapäeval enam kas ei teata või ei teadvustata, nimelt milles sisuliselt see kokkulepe Eesti Kongressi ja ülemnõukogu vahel tol hetkel seisnes. Liia teab seda täpsemalt, sest Liia oli nende läbirääkimiste juures.

Otsus teha assamblee pariteetsetel alustel oli tegelikult vastutulek Eesti Kongressile, kes sellega poliitilisest isolatsioonist välja toodi. Aga Eesti Kongress maksis selle eest ka päris kõrget hinda. Ja see kõrge hind oli kirjas augustiotsuse esimeses punktis.²³ Eesti riigile hakatakse taotlema rahvusvahelist tunnustust. Tegelikult taotles seda [Edgar] Savisaare valitsus omale juba pikemat aega ja Savisaare emissarid käisid selleks mööda maailma ringi, aga Eesti Kongressil ja tema juhtidel oli tänu väliseestlaskonnale väga tugev mõju erinevates maailma riikides ja Eesti Kongress blokeeris edukalt seda Savisaare soovi. Pärast 1991. aasta 20. augustit võttis Eesti Kongress selle bloki maha ning vastupidi, pani öla alla rahvusvahelise tunnustuse taotlemisele. Ja see läks lahti niisuguse mürinaga, mida keegi meist ei osanud ette kujutada. Pärast 20. augusti otsust juba 22. augustil tunnustas Eestit Island, 24. augustil Vene Föderatsioon ja siis hakkas neid diplomaatiliste suhete tunnustamisi tulema robinal. Mulle meenub väike isiklik mälestuskild tollest ajast, kui mulle tuli Toompea koridoris vastu Jüri Raidla ja ütles: „Noh, Kaido, kas nüüd teeme selle riigi valmis.“ Oli niisugune meeleolu.

Üsna varsti pärast seda, kui Vene tankid läksid tagasi Pihkva poole, hakkas mõlemal poolel, nii ülemnõukogul kui ka Eesti Kongressil, tekkima kõhkclusi, et äkki me andsime liiga palju käest ära. Ülemnõukogu istungil 3. septembril, kui võeti vastu otsus assamblee valimiste kohta²⁴, läks asi väga teravaks. Küsiti, kas me moodustame siin mingeid uusi võimuorganeid ja öeldi, et ülemnõukogu on ainuke seaduslik rahvaesindus ja nii edasi ja nii edasi.

Ma otsisin üles tollaegse ülemnõukogu stenogrammi ja ma tsiteerin Marju Lauristini, mis ta ütles tol päeval kõnepuldist: „See on selle kompromissi mehhanism. See on üks tervik. Siit ei saa võtta välja ühte punkti, mis meile meeldib, seda punkti 1, ja öelda, et see on meie teene, see on meie punkt, see on lahja punkt, aga selle poliitilist hinda me ei ole valmis maksma. Seda laadi tegevust, seda laadi mõtteviisi, kui me sügavalt järele mõtleme, ei pea keegi eetiliseks. Kui me läheme demokraatlikku maailma, kui me läheme turumajandusse, kui me hakkame tegema ausat äri, siis me peame iga asja eest, mis meile meeldib, maksma täpselt seda hinda, mis on kokku lepitud. See kehtib nii majanduses, poliitikas kui ka kõigis nendes suhetes, kus on tegemist subjektidega, ja poliitikas on alati tegemist subjektidega.“²⁵

Samamoodi oli jauramist Eesti Komitees. Et mis me nüüd siis teeme, laseme neid okupatsioonivõimu organeid rahvusvaheliselt tunnustada ja nii edasi ja nii edasi. Ja nüüd ma tsiteerin Lauri Vahtret. Tema, sõltumatult Marju Lauristini jutust ülemnõukogus, ütles Eesti Komitee ees, et kokkulepe on kokkulepe ja kui see on sõlmitud, tuleb sellest ka kinni pidada. Nii et juba enne seda, kui assamblee sai valitud, olid üleval kired, kahtlused ja vaidlused.

Nüüd siis ülemnõukogust ja Eesti Kongressist valitud assamblee liikmed. See ei olnud kaugeltki nii, et eri institutsioonidest valitud assamblee liikmed oleksid olnud ühtsed meeskonnad. Kõigepealt tuletame meelde, et mina ja Mart Laar olime assambleesse valitud ülemnõukogust, mitte kongressist, kuid meie kindlasti ei esindanud ülemnõukogu põhiliini. Kongressist valiti assambleesse ülemnõukogu liikmed Illar Hallaste, Ivar Raig ja Vello Saatpalu. Kongressist assambleesse läinud seltskond ei olnud sugugi homogeenne

²² Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 20. augusti 1991. a otsus „Eesti riiklikust iseseisvusest“. – RT 1991, 25, 312. [Toim.]

²³ Otsuse punkt 1: „Kinnitada Eesti Vabariigi riiklikku iseseisvust ja taotleda Eesti Vabariigi diplomaatiliste suhete taastamist.“ [Toim.]

²⁴ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 3. septembri 1991. a otsus „Põhiseadusliku Assamblee valimistest“. – RT 1991, 30, 356. [Toim.]

²⁵ Tsiteer Marju Lauristini sõnavõttust ülemnõukogu 3. septembri 1991. a istungil. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199109031200#PKP-11765> (4.1.2023). [Toim.]

rahvuslaste ja ERSP-lastel seltskond. Nende hulka kuulusid niisugused tuntud avaliku elu tegelased nagu Rein Taagepera, Ülo Vooglaid, Lennart Meri, Ain Kaalep ja Hando Runnel, kes olid kõik kongressist valitud. Lisaks neile valiti kongressist assambleesse ka väga selgelt Rahvarinde inimesed, nagu näiteks Rein Ruutsoo ja Rein Tamme. Juba see peaks meile näitama, et niimoodi ei saa küsimust püstitada, nagu kahest eri kogust valitud seltskonnad oleksid kujutanud endast mingisuguseid homogeenseid sõpruskondi. Väga kaugel sellest.

Jõujooned assamblee sees jagunesid ennekõike suhtumise ümber presidentiaalsesse ja parlamentaarsesse võimu. Mul on suhteliselt vähe mälestusi eelnõude hääletamine ajast. Kindlasti oli Adamsi eelnõu poolt terve rida tublisid rahvuslasi ja ERSP-lasi lihtsalt sellel põhjusel, et see on meie mehe eelnõu. Aga see ei olnud ainukene põhjus, miks Adamsi eelnõu valiti. Mul on täpselt mees, kuidas Peet Kask, kes oli väga veendunud Rahvarinde ja keskerakonna mees, Savisaarele väga lähedal seisev isik, tuli pärast seda, kui Adamsi eelnõu oli ära valitud, minu juurde ja ütles, et valisime endale rohkem tööd, aga Eestile parema põhiseaduse. Oli selge, et Raidla töörühma eelnõu oli võrreldes Adamsi eelnõuga juriidiliselt palju paremini viimistletud ja vormistatud. Mina sain niimoodi aru, et Peet Kask oli valinud Adamsi eelnõu ikkagi just nimelt selle parlamentarismi pärast, mille veendunud toetaja ta oli.

Siia juurde veel kõrvalepõikena, et toleaegset tausta lihtsalt paremini mõista. Rein Taagepera oli välisestlane, kes eestlastele tol ajal õpetas esimesi A ja B põhitõdesid, mis asi on demokraatia, kuidas toimivad demokraatia mehhanismid, millised on erinevad valimissüsteemid ja nii edasi. Ja Peet Kask oli Rein Taagepera kõige parem õpilane Eestis. Nad olid omavahel väga lähedalt seotud inimesed. Sellest presidentiaalsuse ja parlamentarismi vahekorras räägib meile Liia ilmselt pikemalt.

Selle selgitamiseks, milline oli jõudude vahekorras Põhiseaduse Assamblees, ma otsisin välja ühe tsitaadi. 12. jaanuaril 1992 kirjutas ajakirjanik Igor Rõtov Rahva Hääles: „[...] piiratud võimuga presidenti näevad meelsasti näiteks ERSP-lane Adams, sotsiaaldemokraat Lauristin, rahvaerakondlane Kask, kristlik demokraat Laar ja teised. Tugevat presidenti ihkavad eelkõige need, kes ei ole erakondade kaudu läbi löönud või on end sidunud teist laadi organisatsioonidega nagu Vaba Eesti liider Toome, Maaliidu esimees Sirendi. Kuni tänase päevani võis mõttelise joone paigutada Eesti poliitikas Savisaare

pooldajate ja vastaste vahele. Nüüd on asi keerulisem. Suhtumine riigipea valimisse liitis muidu suisa vastandlikud erakonnapoliitikud „Kadrioru-meelsete“ vastu.“

Minu meelest on Rõtovi kirjeldus väga täpne. Tõepoolest olid assamblees jõujooned pigem sellised, et meie rahvuslased koos Rahvarindega olid Kadrioru-meelsete vastu. Kadrioru-meelsed tähendab seda, et tookord istus Kadriorus Arnold Rüütel ja kuigi kõik assamblee liikmed andsid ametisse astudes vande, et nad tegutsevad ainult eesti rahva tuleviku nimel ega lase ennast mõjutada päevapoliitikast, siis päriselt sellest päevapoliitikast ikkagi ei pääsetud. Ma rõhutan, et see on väga suur üldistus, kuid võib ikkagi öelda, et tugevamat presidendivõimu pooldas see seltskond, kes tahtis näha Arnold Rüütli presidendina. Rein Taagepera on kunagi analüüsinud assamblee hääletamisi ja leidnud, et ta hääletas kõigis küsimustes täpselt samamoodi nagu ERSP-lane Viktor Niitsoo.

Kuidas päevapoliitika põhiseadust veel mõjutas? See on väikene spekulatsioon, aga ma julgen öelda, miks me saime niisuguse riigikaitse peatüki, nagu me saime. See oli tegelikult jupp aega kogu meie põhiseaduse kõige suurem probleem ja hiljem tuli sellepärast põhiseadust muutmata hakata. Põhjus oli väga lihtne. Me olime olukorras, kus tollane peaminister Savisaar tegeles järjekindlalt omale ustavate jõustruktuuride loomisega. Mõtleme kodukaitse peale, mõtleme kõikvõimalike eriteenistuste peale, mille ta enda ümber moodustas, mõtleme politsei politiseerimise peale. Ja selle pärast kirjutati riigikaitse peatükis kaitseväge juhtimisel presidendi roll suuremaks ja valitsuse roll väiksemaks. Kõige selle häda juures, mida me hiljem nägime kaitseministeeriumi ja kaitseväge vastasseisus ning kus meie kaitseväge oli sisuliselt allumatu, kõige selle häda juures oli ka üks hea asi. Tegelikult meie kaitseväge kunagi ei politiseerunud, meile ei tekkinud kaitseväge sihkest seltskonda, keda näiteks politsei esindasid Ain Seppik ja Jaan Toots, kes olid selgete poliitiliste eelistustega politseinikud. Sellist asja meil sõjaväkke või kaitseväge kunagi ei tekkinud.

Hakkan nüüd vaikselt otsi kokku tõmbama. Redaktsioonikomisjon töötas minu arvates ühtse meeskonnana, kuigi koosnes väga erinevate poliitiliste jõudude esindajatest. Ja kui me räägime praegu, et põhiseadus on meid hästi teeninud, siis just redaktsioonikomisjonis valmis selle põhiseaduse lõplik tekst sellisena, nagu ta meil praegu kehtib. Ja see valmis poliitikute ja juristidest ekspertide koostöös. Minu arvates see ongi võti, miks meil praegu

on nii hästi töötanud ja meid teeninud põhiseadus. Vaidlused ja kaklused redaktsioonikomisjonis olid väga rasked ja väga pingelised, vahepeal lõppes asi sellega, et Jüri Adams lõi ukse kinni ja ütles, et tema enam teistega ei räägi. Igasugused asjad juhtusid, aga ikkagi tulemus on hea tänu sellele, et põhiseadust ei tehtud ühelt poolt ainult lähtuvalt päevapoliitikast, ja teiselt poolt ei ole põhiseadus ainult mingi kuiv juriidiline dokument. Põhiseadus on ikkagi ühiskondlik kokkulepe ja see ühiskondlik kokkulepe sai seal kajastatud.

Lõpuks paar täiesti isiklikku mälestust, kui mul on veel hetk aega.

Uno Lõhmus: Isiklike mälestuste jaoks on.

Kaido Kama: Üks isiklik mälestus puudutab Liiat. See oli siis, kui me formuleerisime parasjagu seda kohta, kus president teeb vabariigi valitsuse koosseisus muudatusi. Praegu kehtiva põhiseaduse tekst on järgmine: „Muudatusi ametisse nimetatud Vabariigi Valitsuse koosseisus teeb Vabariigi President peaministri ettepanekul.“ Kerkis küsimus, kas presidendil on selle juures otsustusõigus. Ja loomulikult oli meie kõigi ühine seisukoht, et seda otsustusõigust ei ole. See on lihtsalt nii-öelda riigi poolt pandav tempel sellele, mida peaminister oma valitsusega teeb. Aga siis Liia ütles niimoodi natuke õnnetu häälega, et ega me ei saa ju põhiseadusesse kirjutada, et president peab nimetama, et niimoodi põhiseadusesse ei kirjutata. Ei läinud palju aega mööda, kui ikkagi tuli välja, et oleks pidanud kirjutama „peab“. See aeg tuli üsna ruttu kätte, kui Lennart Meri põtkis ja ei lasknud Mart Laaril ministreid vahetada.

Minu teine mälestus puudutab põhiseaduse preambulit. Sellega on mul kõige isiklikum side. Preambulit tegi mingisugune komisjon, ma ei mäleta, milline. Seal oli tubli ERSP-laste esindus ja nad tahtsid sinna preambulisse sisse kirjutada kuupäevaliselt, millal algas okupatsioon, millal anneksioon ja muud sellised vägisõnad. Siis ma natukene ironiseerisin ja ütlesin, et need pole eriti asjad, millega tulevaste põlvete ees eputada, ning et kas te tahate sinna seitsmesaja-aastase orjaöö ka sisse kirjutada. Assamblee suures saalis kirjutasin suvalisele paberitükile preambuli teksti. See ei olnud muidugi minu looming, vaid natuke modifitseeritud 1938. aasta põhiseaduse preambul. Esitasin selle ning suures saalis läks see hääletusel läbi. Kogu see „Kõikumatus usus ja vankumatus tahtes [...]“ tuleb muidugi 1938. aasta põhiseadusest. Aga seal on üks täiendus, mida 1938. aasta põhiseaduses ei ole. See on eesti

rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade. Selle rea sünnilugu on selline. Võrumaa legendaarne ühe käega metsavend, nüüd juba kadunuke Alfred Käärmann küsis minu käest, et Kaido, kas seda tõesti põhiseaduses kirjas ei olegi, et Eesti riik on eesti rahva jaoks. Tõepoolest ei olnud. Vaatasin kõik eelmised põhiseadused läbi ja mitte kuskil seda öeldud ei olnud. Ja niimoodi see rida sinna tekkis. See on ilmselt kõige rohkem tsiteeritud põhiseaduse koht tänase päevani välja, Postimehe päises ja ka mujal. Viimane väikene finess on see, et minu tekstis oli eesti rahvus, keel ja kultuur. Siis tulid juristidest eksperdid [Erik-Juhan] Truuvälja juhtimisel ja ütlesid, et keel on kultuuri osa ning tõmbasid keele maha. Ja aastal 2007 tehti põhiseaduse täiendus ja kirjutati keel sinna uuesti sisse.

Uno Lõhmus: Suur tänu Kaido Kamale. Sõna saab Liia Hänni, kes jätkab meenutustega.

Liia Hänni: Meil Kaido Kamaga on poliitikas tihti juhtunud, et teatepulk käib ühe käest teise kätte. Meil on ka nii mõndagi ühist. Me oleme niinimetatud kuulsad kahel toolil istujad, kes olid nii Eesti Kongressis, Eesti Komitees kui ka ülemnõukogus kohal, kui tegime ajalugu.

Mineviku meenutamise ülesannet täites avastasin, võib-olla on see naiste eripära, et mu emotsionaalne mälu on palju pikem kui faktimälu ja mul tuli üsna palju konsulteerida Põhiseaduse Assamblee redaktsioonitoimkonna materjalidega. Need on küll väga hõredad, sest aeg oli nii kiire, protokolle me eriti koostada ei jõudnud, aga assamblee stenogrammid, jumal tänatud, on olemas.

Tänaseks konverentsiks minevikku sukeldudes meenus mulle kõigepealt Põhiseaduse Assamblee viimane, 30. istung 10. aprillil 1992. Lihvisime põhiseaduse ja põhiseaduse rakendamise seaduse teksti. Seda oleks võinudki tegema jääda. Viimase hetkeni hääletasime erinevaid parandusi põhiseaduse eelnõusse, kõige rohkem oli neid põhiseaduse teises peatükis, mis oli üldse meile raske harjutus – põhiõigused, vabadused ja kohustused. Veel oli laual rakenduseseadus. Omaette ooper oleks rääkida sellest, kuidas see sündis. Aga vaja oli lõpetada. Meie read olid hõredad, kvoorumit enam polnud. Päevakavas oli veel võtta vastu pöördumine eesti rahva poole. Selle teksti algvariandi oli ette valmistanud Ain Kaalep. Me muudkui redigeerisime seda. Vahepeal vaevus kahtlus, kas meil üldse jätkub jõudu pöördumine vastu võtta. Seitse kuud tööd tohtus pingeväljas, sisemisi vastuolusid ületades ja

väljastpoolt tulevate rünnakute all, oli paratamatult jätnud oma jälje. Meenu-tasime lahinguüksust, kes oma ülesande täitmiseks oli viimase välja pannud.

Põhiseaduse Assamblee läkituses eesti rahvale seisab: „Oleme andnud oma parima, mida oskasime ja suutsime praeguses ajaloolises olukorras. Nüüd on otsustamise järg eesti rahva käes.“ Selles pöördumises avaldub natuke ka see, mida me tundsim. Tõsist hirmu, et rahvas võiks eelnõu tagasi lükata, ma ei tundnud – vajadus põhiseaduse järele oli niivõrd ilmne. Rõõmustas rahva valdav toetus põhiseadusele – pea 92% (91,9%). Hääletamisel osales kaks kolmandikku (66,8%) nimekirjadesse kantud Eesti kodanikest. Palju õnne peatselt saabuva põhiseaduse kolmekümnenda aastapäeva puhul!

Tõesti, juba kolmkümmend aastat! Selle aja jooksul on riigi põhiseaduslik vundament püsinud sisuliselt muutumatuna, kui mitte arvestada riigikaitset sätestava peatüki vastavusse viimist kaasaja nõuetega. Kuigi survet põhi-seaduse muutmiseks on päris mitmel korral ette tulnud, nii ka tänasel päeval, on riigi õiguslik raamistik püsinud.

Minu ülesanne on tuletada meelde, kuidas toimusid olulised põhi-seaduslikud valikud, mis on kujundanud Eesti riikluse tänast päeva. Teen seda ühena nendest Eesti kodanikest, kellele saatus andis võimaluse riigi vundamendi ladumisel kellut käes hoida.

Põhiseaduse Assamblee alustas tööd 13. septembril 1991. Ülemnõukogu poolt püstitatud tähtaeg oli esitada eelnõu 15. novembriks, seega oli esialgu antud tööks aega kaks kuud. Mõned assamblee liikmed polnud varem kunagi käinud Toompeal, nende jaoks oli see olnud punaste pesa, teised jällegi olid pikalt olnud võimuga sina peal. Nüüd tuli meil koos pingutada ja kahe esinduskogu – ülemnõukogu ja Eesti Kongressi – poolt antud töökäsk täita. Teen siinkohal kohe kummarduse Põhiseaduse Assamblee juhatajale Tõnu Antonile, kelle targal ja vaimukal juhtimisel assamblee oma käänulise ja ohtliku teekonnaga hakkama sai.

Kuidas tekib eimillestki põhiseadus? Istud Toompeal istungite saalis ja vaatad tühja klapplauda. Puldis on professor Rein Taagepera, kes tutvustab Põhiseaduse Assamblee liikmetele presidentaalsete ja parlamentaarsete süsteemide rahvusvahelist võrdlust. Kokkuvõttes: stabiilsemad on parlamen-taarsed süsteemid, kuid küsimus taandub sellele, milline on konkreetne parlamentaarne mudel. Järelikult otsustab just mudeli valik, kas meil õnnestub vältida esimese iseseisvusaja valusat kogemust, kui ühiskonna valupunktidele otsiti lahendust põhiseadusliku riigikorralduse muutmise-ga.

Riigikorralduse stabiilsuse taotlus oli üks juhtlõngadest, mille ümber assamblee hakkas põhiseaduse kangast kuduma, kui võtta traditsioonilise vundamendi ladumise kõrval kasutusele veidi naiselikum kujund.

Esimene oluline valikukoht, kas eelistada presidentaalset või parlamentaar-set riiki, saabus assamblee 5. istungil 11. oktoobril, kui hääletusega valiti välja eelnõu, mis sai assamblee töö aluseks. Presidentaalse süsteemi esindajana oli stardijoonel 1938. aasta põhiseadus, ülejäänud neli eelnõud (Raidla, Kulboki, Lepsi ja Adamsi omad) tuginesid parlamentaarsetele süsteemile, nagu eelnõude autorid ise oma tööd tutvustasid. Assamblee alustamise ajaks oli Pätsi põhiseaduse jõustamise keerukus kui mitte võimatus selgeks vaieldud. Formaalselt kehtiva 1938. aasta põhiseaduse esitamine eelnõude konkursile oli õigusliku järjepidevuse range liini esindajate algatus, mida toetas vaid mõni Põhiseaduse Assamblee liige.

Parlamentaarset riiklust toetavatel eelnõudel oli üks selge erinevus – presidendivõimu ulatus ja tugevus. Konkureerival hääletusel, kus vähima toetusega eelnõu kukub välja, jäid viimasesse otsustavasse hääletusvooru konkureerima Jüri Adamsi eelnõu ja Jüri Raidla eelnõu. Tulemusega 29 : 22 väljus võitjana Adamsi eelnõu. Lõpphääletusel andis aluseks võetud eelnõule toetuse 37 assamblee liiget kohal olnud 49 liikmest. Vaielda võib selle üle, mida hääletustulemus näitab: kas see oli poliitiline valik, kus assamblees esindatud Eesti Kongressi saadikud panid ERSP eestvedamisel oma enamuse maksma? Või oli see hoopis sisuline valik, kus eelistati selgelt parlamentaar-set riiki, milles president omaette võimukest ei kujuta? Julgen arvata, et ülekaal Adamsi eelnõu kasuks tekkis mõlema faktori koosmõjul. Kuid ka Raidla töögrupi eelnõu ei langenud menetlusest välja, vaid mõjutas oluliselt kogu põhiseaduse ettevalmistamise käiku. Polnud haruldane, kui toimkonna esimees tekstis toimunud muudatusi selgitades kandis ette, et sätte esimene lõik on Adamsi, teine aga Raidla tekstist.

Tuletame siinkohal meelde, milline oli aluseks võetud Adamsi töögrupi eelnõu keskne riigiõiguslik konstruktsioon. Rahvale oli võimu teostamiseks ette nähtud kaks hooba: riigikogu valimine ja rahvahääletus; lisaks veel nõuandev rahvaküsitlus, mis paljudes demokraatlikes riikides on kasutusel. Parlamentaarset riiki oluline võimukest on rahva poolt otse valitud Riigikogu, mis eelnõu kohaselt koosnes sajast liikmest kolmeaastase mandaadiga. Hiljem lisasime ühe liikme ja mandaadi pikendasime neljale aastale. Riigikogu valimiseks oli esitatud kaks varianti: proportsionaalsed

nimekirjavalimised või siis segasüsteem, kus pooled rahvaesindajad valitakse nimekirjadest ja teine pool isikuvalimiste tulemusena.

Etteruttavalt võib öelda, et ilma suuremate vaidlusteta langes assamblees valik proportsionaalse valimissüsteemi kasuks.

Ka riigipea valimiseks oli eelnõus esitatud kaks alternatiivset varianti: riigivanema (selline oli riigipea nimetus eelnõus) valib Riigikogu koosseisu häälteenamusega või valijameeste kogu, kuhu lisaks Riigikogule tulevad kohale esmatasandi kohalike omavalitsuste esindajad. Riigipeal puudus eelnõu kohaselt seadusandliku algatuse õigus, välja arvatud õigus algatada põhiseaduse muutmine (hiljem Adams õiendas, et see on eksitus). Riigivanema veto murdmiseks seadust mitte välja kuulutada oli vaja, et seaduse muutmata kujul vastuvõtmist pidi toetama kaks kolmandikku hääletamisel osalenud Riigikogu liikmetest. Sellest kujunes töö käigus üks keskne küsimus riigipea võimu määratlemisel seadusloomes.

Nagu parlamentaarses riigis tavapärase, lasus riigipeal ülesanne nimetada ametisse peaminister ja ministrid, aga neil pidi olema parlamendi koosseisu enamuse toetus. Seda nõuet kehtivast põhiseadusest ei leia; võimalik on moodustada ka vähemusvalitsus ja neidki on kolmekümne aasta jooksul ette tulnud.

Erakorraliste valimiste võimalus oli Adamsi eelnõu kohaselt väike – vaid siis, kui Riigikogu lükkab korduvalt tagasi riigivanema pakutud peaministri kandidaadi ega suuda ka ise enamusevalitsust moodustada. Siis sai riigivanem välja kuulutada Riigikogu erakorralised valimised. Seni ei ole Eestis erakorralisi valimisi toimunud. Viimased nädalad on andnud aimu, millises olukorras see võib juhtuda – siis, kui Riigikogu on „kinni kiilunud“.

Põhiõiguste ja vabaduste osas oli Adamsi eelnõu liberaalne, nähes ka mittekodanikele õiguse kuuluda erakondadesse ja püsielanikena osaleda kohalikel valimistel. Erakondadesse kuulumise õigus sai töö käigus ekspertide ettepanekul tühistatud, kohalikel valimistel saavad mittekodanikud hääletada. Kas nüüd, seoses Venemaa agressiooniga Ukraina vastu, peaksime põhiseadust muutma? Kas Eesti riigikorraldus peaks olema päevapoliitiliste jõudude meelevaldas? Minu meelest tuleks sellest hoiduda ja uskuda Ukraina võitu. Ma arvan, et need sündmused, mis päevakajaliselt juhtuvad ja mis on väga rasked, ei peaks kajastuma Eesti põhiseaduses. Õigem oleks jääda truuks põhiseaduse loomisel valitud väärtushinnangutele, sest nendes kajastuvad tolle aja vabaduse ja demokraatia ideaalid.

Järgnevat kaht kuud, mil toimusid eelnõu esimene, teine ja kolmas lugemine, võib iseloomustada kui kõige loomingulisemat aega assamblee töös. Kõik seitse assamblee toimkonda said oma töölauale aluseks võetud eelnõu vastavad peatükid. Mina kuulusin esimesse toimkonda, mille ülesanne oli viimistleda põhiseaduse preambul, üldsätted, rahva võimu käsitlev peatükk ja seadusandluse ning põhiseaduse muutmise osa. Tuleb tunnistada, et aluseks võetud eelnõu riigikorralduslik mudel ei piiranud kuidagi toimkonna liikmete mõttelendu. Toimkonna enamus asus seisukohale, et Riigikogu peaks olema kahekojaline. Ideaalse variandi pakkus riiginõukogu moodustamiseks toimkonna üks auväärne liige: külavanemad on vallavolikogus, vallavolikogu esimehed on esindatud maakonna volikogus ja sealt edasi on maavanemad kohal riiginõukogus. Kahekojalise Riigikogu ettepaneku lükkas assamblee veenva häälteenamusega tagasi (31 : 6), sest see tundus meile liiga keeruline ning ka väliseksperdid ei soovitanud, et väikesel riigil oleks nii keeruline seadusandlik võim.

Rohkearvulistel hääletustel, kus langetati otsuseid assamblee liikmete apellatsioonide ja teksti ilmunud alternatiivide kohta, said selgeks ka eelnõu peamised vaidlus- ehk valukohad. Siinkohal on ilmselt vaja selgitada, et apellatsioon oli ettepanek muuta toimkondade poolt ette valmistatud teksti sõnastust, alternatiiv tuli mängu pärast seda, kui teise lugemise lõpul moodustati redaktsioonitoimkond, mida mul tuli juhatada. Toimkonna mandaat polnud üheselt kokku lepitud ja nii tuli meil ristelda kariderohkes vees, hoides silme ees kindlat eesmärki: eelnõu peab valmima ja latti ei tohi alla lasta. Suur tänu veel tagantjärele redaktsioonitoimkonna liikmetele, kellega koos sai Toompeal pikki tööpäevi tehtud! Kurvastusega pean nentima, et redaktsioonitoimkonna kaheksast liikmest neli on meie hulgast jäädavalt lahkunud.

Üheks keskseks vaidlusküsimuseks sai assamblees presidendi valimise viis. Konkureerisid kaks kontseptsiooni, mida kandsid ühelt poolt Jüri Adamsi ja teiselt poolt Jüri Raidla töörühma eelnõud. Mõlemat aga ühendas arusaam, et presidendi valimise viis ja tema mandaat on omavahel seotud. Niisiis, kas kaudselt valitud nõrga võimuga president või otse rahva poolt valitud president, kellest saab põhiseaduslikus konstruktsioonis iseseisev võimukese.

Kõige kirglikumad kõned assamblees peetigi presidendi valimise teemal. Olen seda iseloomustanud kui füüsikute ja lüürikute kokkupõrget. Füüsikute

ettekujutuse kohaselt (neljandat toimkonda, kes tegeles presidendi institutsiooniga, juhatas füüsik Peet Kask; ka Rein Taagepera on füüsiku haridusega) pidi põhiseaduse juriidiline konstruktsioon tagama riigikorralduse stabiilsuse. Kahes rahva valitud põhiseaduslikus institutsioonis nähti võimalikku ebastabiilsuse allikat. Lüürikute jaoks, keda esindasid Eesti väljapaistvad kirjanemehed Hando Runnel ja Ain Kaalep, oli esmatähtis ühiskond ise – rahvas kui riigivõimu kandja koos oma soovide ja vastutusega. Hando Runnel: „Me peaksime siiski oma ajalugu arvestades, rahvusliku riigi kogemuse nõrkust arvestades, vaatama riigipead kui peremeest.“ Pinget lisas olukord väljaspool assambleed, kus häält tegid peamiselt presidendi otsevalimise pooldajad.

Seda, kui oluline on presidendi valimise viis, selgitas assamblee liikmetele korduvalt presidendi institutsiooni kujundamisega tegeleva neljanda toimkonna esimees Peet Kask. Ta võrdles presidendi rolli poliitikas ringikohtuniku omaga poksis. „Ringikohtunik ei võta vastu otsust, kes võitis – selleks on punktikohtunikud. Ringikohtunik vaatab, et võistlus toimuks määrustepäraselt, ta püüab kohtumist nii-öelda tasakaalustada. Kokkuvõttes, ka parlamentaarsüsteemi president peaks hoiduma endale poksikindaid kätte tõmbamast. Tema ülesanne on jälgida mängu ja hoolitseda selle eest, et mäng oleks reeglipärane ja see on kõik.“

Assamblees eelnõu kolmel lugemisel toimunud hääletustel jäi iga kord napp enamusega peale presidendi kaudne valimine, kuigi alguses pidi seda tegema valimiskogu, siis Riigikogu. 1991. aasta detsembris, vahetult enne jõule avalikustatud eelnõus seisis: „Riigivanema valib Riigikogu. Riigivanema kandidaadiks võib olla sünnijärgne Eesti kodanik, kes on vähemalt nelikümmend aastat vana. Riigivanema valimise täpsema korra sätestab seadus.“

1992. aasta alguse päevad olid minu elus erilised. Lugesin, muudkui lugesin kodanike kirju, erinevate ühenduste seisukohavõtte ning artikleid avalikustatud eelnõu kohta. Ainuüksi kirju oli üle viiesaja. Kõik avaldatud seisukohad ja ettepanekud tuli koondada, et assambleel tekiks ülevaade, kuidas meie ühistöösse suhtutakse. Saabunud rikkalik tagasiside oli üldiselt konstruktiivne ja loodetavasti ajendatud soovist eelnõu paremaks teha. Aga oli ka väga kriitilisi arvamusi, seda ka juristkonna esindajatelt. Põhiline etteheide seisnes selles, et rahval on riigivõimu teostamiseks liiga vähe hoobasid – eelkõige peeti silmas seda, et rahval puudub võimalus presidenti valida. Leiti, et riigivõim ei ole tasakaalustatud, kuna riigipea võim on liiga väike – ta ei saa mõjutada parlamenti ja valitsust. Nõuti, et riigipeal oleks

seadusandliku algatuse õigus ja tema edasilükkava veto murdmine peaks toimuma vähemalt Riigikogu koosseisu enamusega. Paljudes kirjades muretseti, et eelnõu ei pruugi sellisel kujul rahvahääletusel toetust leida.

Põhiseaduslikest institutsioonidest oli rahva vaieldamatuks lemmikuks president. Mitte riigivanem, nagu eelnõus kirjas, vaid just president. Inimesed leidsid, et ei tasu originaalitseda – tuleb kasutada rahvusvaheliselt mõistetavat riigipea nimetust, nagu see oli ka 1937. aasta põhiseaduses.

Pole mingi saladus, keda kirjade saatjad Eesti presidendina ette kujutasid. Mõnes emotsionaalses kirjas oli see lausa luulevormi valatud. Tahan veel kord kummutada kuulujutu, et presidendi valimise kord põhiseaduses olevat ajendatud soovist tõrjuda auväärt Arnold Rüütel Kadriorust, kuigi elu ise on selle kummutanud. Julgen kinnitada, et päevapoliitika ei mõjutanud meie peamisi riigiõiguslikke valikuid. Küll aga kajastus avaliku arvamusega kompromissi leidmise soov põhiseaduse rakendamise seaduses, mille kohaselt presidendi valimise esimene voor pärast põhiseaduse jõustumist toimus rahvahääletuse korras. Tulemus on teada.

Õnneks läks nii, et assamblee ei pidanud eelnõule saabunud rohket tagasisidet üksinda „läbi närima“. Kardan, et see oleks meile lausa üle jõu käinud. Ülemnõukogu otsusega „suunati meile appi“, täpsemalt küll tehti assambleele ülesandeks muuta ja täiendada koostöös Jüri Raidla juhitud eksperdigrupiga põhiseaduse eelnõu enne selle lõplikku üleandmist ülemnõukogule. Kuidas ja mis asjaoludel ülemnõukogu otsus sündis, väärib eraldi tähelepanu. See oli Tõnu Antoni juhitud ülemnõukogu õiguskomisjoni elegantne vastukäik menetlusse antud eelnõule, mille kohaselt tulnuks Põhiseaduse Assamblee tegevus lõpetada. Pole halba ilma heata.

Koostöö ekspertidega oli viljakas. Ühise laua taga said kokku kahe konkureeriva põhiseadusliku mudeli pooldajad. Süvenesime eelnõu igasse sättesse, vaidlesime ja püüdsime leida sõnastust, mis oleks juriidiliselt täpne ja üheselt mõistetav. Praktiliselt uue redaktsiooni sai põhiseaduse teine peatükk, mille viimistles rahvusvahelise õigusega haakuvasse vormi austatud Jüri Põld. Mõne nädalaga jõudsime ette valmistada põhiseaduse eelnõu praktiliselt uue redaktsiooni.

Ühistöö tulemused oli vaja ette kanda ja leida toimunud muudatustele assamblee liikmete toetus. See ei läinud sugugi lihtsalt, kiivalt jälgisid toimkonnad nende osalusega sündinud tekstides toimunud muudatusi. Uus redaktsioon tähendas, et uuesti tuli hääletada redaktsioonitoimkonna ja

ekspertide esitatud alternatiive ja assamblee toimkondade apellatsioonide toimunud muudatuste tühistamiseks või uue tekstiga asendamiseks. Olime ekspertidega kokku leppinud, et esitame assambleele uuesti arutamiseks sellisedki põhimõttelised alternatiivid, mille suhtes assamblee on juba varem seisukoha võtnud.

See puudutas ka presidendi valimise küsimust, mida Jüri Raidla oma ettekandes assamblee 24. istungil kirjeldas kui hirmu ja armu vahetõrget: „Ühed tunnevad hirmu nn presidendidiktatuuri ees, teiste jaoks pole vähem jube nn parlamenditürannia. Ühed tunnevad hingetäitvat sümpaatiat parlamendi suhtes, teiste jäägitu armastus kuulub jälle presidendile. Kesktee leidmine nende vahel polegi nõnda lihtne.“ Ekspertide poolt kaitses presidendi otse rahva poolt valimist Rein Lang, kes lõppkokkuvõttes leidis, et ei ole piisavalt riigiõiguslikke argumente, et rahva enamuse tahet ignoreerida.

Jällegi peeti palju kirglikke kõnesid, korduvalt esitati ettepanekuid hääletamine selles olulises küsimuses edasi lükata. Aga otsustada oli vaja. Tulemus: 13 poolt- ja 21 vastuhäälega lükati ekspertide pakutud presidendi otsevalimise alternatiiv tagasi. Toetust ei leidnud ka presidendi seadusandliku veto tugevdamine ja teised ettepanekud, mis oleks presidendi võimu kasvatanud.

Kui proovida kujundlikult kirjeldada kahte konkureerinud riigiõiguslikku mudelit, siis üks neist püüdis lahendada kahe keha probleemi – seadusandliku ja täitevvõimu tasakaalustamist presidendi abiga –, teine aga sisaldas kolme võimukeset, kus ka presidendil oli arvestatav võim, eriti seadusloome mõjutamisel. Füüsiku haridusega inimesena tean, et kahe keha probleemil on lahendus olemas, kolme keha probleemile seda alles otsitakse.

Mulle on süüvinud meelde see kriitiline hetk, kui eksperdid teatasid, et nad ei saa enam osaleda põhiseaduse eelnõu viimistlemisel, kuna assamblee on lõplikult eelistanud teistsugust riigiõiguslikku mudelit. Ausalt öeldes, kõrge tunne oli. Me olime endale võtnud tohutu vastutuse. Vaja oli lisada põhiseaduse teksti selline presidendi valimise kord, mis tõstaks Riigikogu poolt valitud presidendi kõrgemale poliitilistest erihuvidest ja võimaldaks täita võimude tasakaalustaja põhiseaduslikku ülesannet. Riigikogu koosseisu kahe kolmandiku toetuse nõue tuleneb sellest eesmärgist. Õnneks suutsime ette näha ka võimalust, et Riigikogu ei pruugi sellise üksmeeleni jõuda. Tagavaraväljapääsuks sai valimiskogu, mis oli juba Adamsi töögrupi eelnõus pakutud ühe võimaliku presidendi valimise variandina.

Iga kord, kui kätte jõuab vabariigi presidendi valimine, jälgin toimuvat ärevusega. On tulnud ka pisaraid valada, kui pettunud valijamehed Estonia kontserdisaalist laiali läksid. Kriiginaga küll, aga tuleb tunnistada, et presidendi valimise taha pole meie riigielu küll pidama jäänud.

Ekspertide ettepanekul lisas assamblee presidendile õiguse kuulutada valitsuse ettepanekul välja erakorralised Riigikogu valimised – säte, mis pole siiani kasutatust leidnud.

Viimastel aastatel oleme näinud, kui oluliseks on saanud põhiseaduse säte, mis võimaldab valitsusel siduda eelnõu usaldusküsimusega. Algselt oli selle mõtte kaitsta vähemusvalitsust Riigikogu suva eest. Praegu on eelnõu sidumisest usaldusküsimusega saanud abivahend obstruktsiooni ületamiseks. See ei peaks nii olema, miski on mäda meie erakondlikus poliitikas.

Enne põhiseaduse rahvahääletust kolmkümmend aastat tagasi oli ees veel üks tõke – reaalne oht, et ülemnõukogu hakkab eelnõud muutma ja pole teada, millega see lõpeb. Leiti, et Põhiseaduse Assamblee poolt ülemnõukogule esitatud põhiseaduse eelnõu tuleb lugeda vähe tuginevaks Eesti rahva üksmeelele. Kokkuvõttes saavutati pingeliste arutelude tulemusena kompromiss: ülemnõukogu ise ei hakka eelnõu muutma, küll aga peab seda tegema assamblee. Assambleed kohustati üle vaatama ülemnõukogu liikmete ettepanekud ja arvestama rahva arvamusega. Kompromissile aitas kaasa ekspertide juht Jüri Raidla, kes rõhutas põletavat vajadust põhiseadus kiiresti vastu võtta.

Viimane ring tööd eelnõu kallal oli keeruline, sest pinged väljaspool assambleed jõudsid ka assambleesse. Kui pidin järjekordselt minema kõnetooli varem mitu korda läbi hääletatud alternatiive esitlema, sai nii mõnegi kolleegi kannatus otsa. Sain kuulda, et redaktsioonitoimkond on ületanud oma volitused, tuues assamblee ette ülemnõukogu ja uuesti ka ekspertide ettepanekud. Trooja hobune ... Süüdistuste laviini all hoidsin kahe käega kõvasti kõnepuldust kinni, et mitte lahkuda. Tagantjärele võib öelda, et kasutasime assambleele antud lisaaga maksimaalselt oluliste valikute veelkordseks kaalumiseks ja eelnõu lihvimiseks. Just selles viimases etapis lisandus presidendi õigus algatada põhiseaduse muutmist ning valitsuse moodustamise kord sai praeguse kuju.

Kokkuvõttes, Eesti Vabariigi põhiseadus sündis valu ja vaevaga, aga mis kõige olulisem, ta on armastuse laps. See isetu armastus Eesti vastu ja hoolimine meie riigi ja rahva püsimisest kujutab endast põhiseaduse vaimu, mis on sama oluline kui põhiseaduse säte ja mõte. Hoiame põhiseaduse vaimu!

Uno Lõhmus: Aitäh Liia Hännile emotsionaalsete lõppsõnade eest! Meil on saalis ka teisi Põhiseaduse Assamblee liikmeid ja eksperte, kes aitavad kaasa põhiseaduse loomisele. On teil küsimusi, märkusi või kommentaare?

Rein Lang: Mul oli au olla Põhiseaduse Assamblee redaktsioonitoimkonna ekspertide reas ja ma olin ka üks Raidla töörühma liikmetest. Ma tahan ümber lükata ühe müüdi, millest Kaido Kama pisut ka rääkis. Ma arvan, et presidentaalsuse ja parlamentarismi debatt lõppes sellel momendil, kui langes ära idee jõustada 1938. aasta põhiseadus. Sellest momendist peale me rääkisime parlamentaarsete riikide nüanssidest. Ja seda ma tahan küll öelda, et Jüri Raidla töörühmal ja tema esitatud projektis ei olnud presidentaalse riigiga mingit pistmist. Küsimus oli presidendi kui tasakaalustava institutsiooni tekkimises, kas ta valitakse otse või mitte. Selle üle käis vaidlus veel tükk aega ja Liia ütles väga õigesti, et assamblee hääletas seda veel eraldi vahetult enne viimast otsust panna põhiseadus rahvahääletusele, mis oli minu meelest väga õige otsus.

Mina tahan väga tunnustada Tõnu Antonit, sest oht, et kogu sellest tööst midagi välja ei tule, oli ju tegelikult väga suur. Me andsime endale väga selgelt aru, kui me hõbemedali saime seal nende erinevate projektide hääletusele panemisest, et mäng käis väga palju ka selle peale, et kelle eelnõu läheb aluseks, ja kui ei oleks tehtud seda valikut, siis ma olen päris kindel, et see tulemus oleks olnud hoopis teistsugune. Mitte et Jüri Raidla töörühma eelnõu oleks saanud põhiseaduseks, vaid et assamblee tegevus oleks võib-olla kokku jooksnud. Nii et nagu Tõnu [Anton] ühes foorumis on öelnud: tegemist oli poliitilise protsessiga, mille tulemus oli poliitilise poole pealt hiilgav. Juriidiliste nüansside üle võime tänaseni lõpmatuseni vaielda, aga poliitiliselt oli see minu arvates Eesti ühiskonna üks suuremaid saavutusi. Nimelt jõuda selleni, et see põhiseaduse eelnõu hääletusele läks. Teada oli seegi, et ta kogub igal juhul enamuse, suure enamuse hääli. Aga see, et jõuda selleni, et mingisugune tekst, mis tegelikult üldse on väärt selleks, et nimetada seda põhiseaduseks, rahvahääletusele läheks, selleks tuli ületada hästi palju poliitilisi karisid. Mängulusti oli paljudel, nii et selle protsessi juhtimine oli ikka Augeiase tallide puhastamine.

Liia Hänni: Ma kommenteeriksin veidi seda riigikorralduse mudeli valikut. Nagu ma ka välja tõin, tsiteerides Taagepera, kõik sõltub sellest, milline on konkreetne mudel. Tõepoolest jäid ju lõppude lõpuks omavahel konkureerima kaks parlamentaarset riigikorra mudelit. Jüri Adamsi eelnõust välja

kasvanud eelnõu toetus lihtsale mudelile, kus on vaja tasakaalustada seadusandlik võim ja täitevvõim. President on selle tasakaalustamise süsteemi osa. Viimasel hetkel lisandus eelnõusse ka uus tasakaalustamise instrument, milleks on usaldushääletuse järel uute valimiste algatamine valitsuse poolt. Jüri Raidla töögrupi eelnõu andis presidendile suurema rolli seadusandliku võimu mõjutamisel – tugevam veto ja seadusandliku algatuse õigus. Muuseas, kompromissina sai president põhiseaduse algatamise õiguse. Tugevama võimuga president oleks muutunud omaette võimukeskuseks seadusandliku ja täitevvõimu kohal. Füüsikuna tõin võrdluseks kahe ja kolme keha probleemi lahendamise, kus kahe keha probleemil on stabiilne lahendus olemas, aga kolme keha probleemil see puudub. Me läksime nii-öelda lihtsama mudeli teed.

Kaido Kama: Lisan veel seda, et lõpuks see, mis on paberi peal kirjas, on teooria ja selle sisustab praktika. Meil väga palju sisustas presidendi võimu ikkagi Lennart Meri, kes kasutas ära kõik selle, mis oli vähegi põhiseaduses kirjas ja natukene rohkem ka. Mingit pidi on see alles tänase päevani. Ma mõtlesin just sellele, kui Ukraina sõda oli alanud ja [Joe] Biden vestles telefoni teel Balti riikide juhtidega. Meie poolt oli telefoni otsas [Alar] Karis, mitte Kaja Kallas. Biden ei tule mitte kunagi selle peale, et ta helistab Saksamaale ja räägib president [Frank-Walter] Steinmeieriga. Kuigi meie süsteem on sama mis Saksa süsteem.

Kalle Jürgenson²⁶: Selle põhiseaduse finišisse jõudmise eelduseks olid kaks asja: et aluseks võeti Adamsi eelnõu ja assamblee juht oli Tõnu Anton. Need olid põhitegurid, et see kõik üldse niimoodi finišisse jõudis. Aga üks asi, mida ma õiendada tahaks, on jutt, et presidendi valimise skeemi puhul oli aluseks eeldus, et keegi ei saaks presidendiks. Võin kinnitada, et põhiseaduse teksti loomisel seda kindlasti ei jälgitud. Kui kuskil üldse see teema üles kerkis, siis oli see põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõu puhul, mida me ette valmisime ja mis läks koos põhiseaduse tekstiga ülemnõukogusse ning millele tõmmati vesi peale. Meie koostatud rakendamise seaduse eelnõu unustati ja ülemnõukogu kirjutas uue. Põhiseaduse rakendamise eelnõu esialgses versioonis olid ette nähtud mõned piirangud nõukogudeaegse nomenklatuuri osalemisele riigivalitsemises. See oli tõesti koht, kust võib leida mingisugust iva sellest või selle osas, et keegi ei saaks olla president, kandideerida

²⁶ Kalle Jürgenson oli Põhiseaduse Assamblee liige. [Toim.]

Riigikogusse või olla kõrgetel riiklikel ametikohtadel. Ülemnõukogu asendas piirangud süümevandega.

Kahe eelnõu – Jüri Raidla eelnõu ja Jüri Adamsi eelnõu – kohta üks märkus: valik oli tõepoolest poliitiline. Sest kui ma meenutan kohaliku omavalitsuse peatükki, mille koostas seitsmes toimkond, mida mina juhtisin, siis selle peatüki koostamisel oleks meil olnud kindlasti palju vähem tööd, kui aluseks oleks olnud Jüri Raidla eelnõu. Ehkki seal olid sees nüansid, mis olid kaasa tulnud ennesõjaaegsest põhiseadusest, nagu näiteks võimalus kohalike omavalitsuste tegevus lõpetada, nad laiali saata, oleks meie töö läinud Jüri Raidla eelnõu puhul oluliselt kiiremini. Aga ka Adamsi eelnõuga saime hakkama, nii et lõpptulemus oli siiski täiesti rahuldav.

Liia Hänni: Kalle jutt ja viide seitsmendale toimkonnale toob mulle mällu selle raske hetke meie assamblee töös, kui see toimkond oli läinud lõhki ja arutluse all oli „lihtne“ küsimus: kas lühike või pikk variant. Tõnu Anton võttis vaidluse vaimukalt kokku: „Kui me võtame aluseks lühikese variandi, siis sellele midagi lisades saame pika variandi; pikka varianti aluseks võttes võime ka lühikese saada.“ Sellest olukorrast väljapääs oli selles, et ma võtsin paberilehe ja kribasin sinna keskpika variandi, mille toimkond enam-vähem sellisel kujul ka aluseks võttis.

Kaido Kama: Veel paar isiklikku mälestuskildu. Ma ei tea, kas saalisviibijad on mõelnud selle peale, et ülemnõukogu augustiotsuses on kirjas Põhiseaduslik Assamblee, aga praegu me räägime Põhiseaduse Assambleest, et kuidas see metamorfoos siis juhtus. See muutus toimus tänu Ain Kaalepile, kes keelemehena protestis assamblees väga tõsiselt selle esialgse variandi vastu. Põhiseaduslik tähendab ju põhiseadusest tulenev. Talle küll prooviti selgeks teha, et ega meie ei saa ülemnõukogu otsust muuta, et nii on ja nii jääb. Lugupeetud keelemees läks natukene endast välja, et ei saa olla niimoodi, et meil on vales eesti keeles kogu assamblee nimi. Tõnu Anton oma geniaalse juhtimisega suutis selle probleemi ära lahendada. Mismoodi ja kust maalt alates hakati kasutama teist nime sellele kogule, seda mina öelda ei oska.

Uno Lõhmus: Ülemnõukogu nime ei muutnud?

Kaido Kama: Ei.

Uno Lõhmus: Ma esitan teile mõlemale sellise küsimuse: nüüd, kolmkümmend aastat hiljem tagasi vaadates, kas on midagi, mis oleks võinud põhiseaduses natukene teisiti sõnastatud olla või mõnda teist põhimõtet oleks võinud järgida?

Kaido Kama: Riigikaitse peatükist me juba rääkisime, et need muudatused, mis tehti president Ilvese eestvedamisel, olid kindlasti väga vajalikud. Peale põhiseaduse jõustumist oli minul esimestel aastatel tunne, et teine peatükk on kaldu. Tulime nõukogude sotsialistlikest tingimustest, kus kõik oli riigikeskne, ja löime pendli teise äärde, kus kõik läks inimesekeskseks ja avalikud huvid ei ole seetõttu piisavalt kaitstud. Nüüd ma arvan, et ei ole sellel peatükil häda midagi, et häda võib olla selles, kuidas me oleme ühte või teist sätet tõlgendanud.

Liia Hänni: Tahtsin kindlasti välja tuua selle, et Jüri Põld tegi tegelikult selle teise peatüki praktiliselt uue teksti, häälestades selle kooskõlla rahvusvahelise õigusega, mis meil assamblees natuke üle jõu käis. Olen mõelnud sellele, kas me midagi väga olulist töö käigus välja jätsime, kas midagi läks kaduma. Minu meelest üks niisugune mehhanism, mis oli alguses Adamsi eelnõus, oli rahvaküsitlus lisaks rahvahääletusele. Ma arvan, et rahvaküsitluse saaks Riigikogu ka ilma põhiseaduseta sisse viia. Seda pole tehtud. Aga mulle tundub, et praegu olemegi olukorras, kus referendum on väga raske mehhanism, sihukene liiga jõuline meie jaoks. Samal ajal ma tajun, et rahvaga nõu pidada oleks vaja. Teiseks, ma olen mõelnud ka sellele, et mõnikord on hea, kui põhiseaduse tekst liiga täpseks ei lähe. Kui olid vaidlused perekonna üle, et kes võib perekonda kuuluda ja mis meil on perekond. Kui meil oleks see põhiseadusesse kindlalt sisse raiutud, siis oleks see vaidlus hoopis teise iseloomuga. Praegu saab ühiskond enam-vähem vabalt arutada ja vaielda selle üle, et keda me siis perekonnana tunnustame. Aga üldiselt põhiseadus ei ole meie elu minu meelest takistanud. Ja see on hea, et ei hakata põhiseadust süüdistama või kiiresti muutma. Ma arvan, et see ei ole vajalik, aga kindlasti juristidel näpud sügelevad. Täna, kui ma tuln siia, sattusin rongis istuma kõrvuti ühe noorte neidude kambaga ja nemad omavahel arutasid: issand kui põnev oli elu üheksakümnendate alguses, olid öölauupeod ja küll tahaks ka midagi sellist! Ja ma saan täitsa aru, et igal põlvkonnal ju näpud ikkagi natuke sügelevad, et võiks ka ise seda põhiseadust uuesti veidi ümber kirjutada. Aga vaatame, mida tulevik toob.

Uno Lõhmus: Kas te sooviksite lõpuks veel midagi öelda?

Liia Hänni: Lihtsalt õnnitleme üksteist selle puhul, et meil on kolmkümmend aastat olnud rahulikku elu. Küll need kriisid ka lahenevad. Ilusat põhiseaduse kolmekümnendat aastapäeva kõigile!

Uno Lõhmus: Suur tänu, proua Liia Hänni ja härra Kaido Kama, selle vestluse eest! Arvan, et need vahetud mälestused muutuvad aja jooksul üha hinnalisemaks. Aeg teeb oma töö. Osa põhiseaduse tegijaid on juba lahkunud. Sellised kohati emotsionaalsed mälestused on väga vajalikud ja väärtuslikud. Suur tänu teile, et saite tulla ja mälestusi jagada!

Põhiseaduse Assamblee liige Hando Runnel, keda Liia Hänni arvas lüürikute gruppi, ei osalenud 10. juuni 2022. aasta konverentsil, kuid oli lahkesti nõus panustama põhiseaduse kolmekümnenda aastapäeva tähistamise lüürikule omasel moel.

Hando Runnel

(Ühe põhiseaduse assambleelase mõlgutusi)

PÄIKESEMÄNGUD

Päikeselaiku peegliga seinale lasti,
 pihuga katta liikuvat laiku sul kästi.
 Vabariik oli, mäletad peeglit ja laiku.
 Aeg oli alles sajandi alguse paiku.
 Oligi omariik, oligi vabariik.
 Lasti sul joosta ja püüda liikuvat laiku.
 Rõõm oli suur, aga lõpuks kurblikku maiku:
 olid kui tahes hoos, püüdsid kui tahes hästi,
 kätte ei saanud sa ikka hüplevat heledat laiku.
 Lõpp oli tsurr, lõpp oli viik, –
 või tuli pilv ja polnudki päikeselaiku.

AEGAJALT

Me jõudsim me mängides selleni, mida me ei teadnud.
 Me teadsime sellest niipalju kui olime kuulnud kõneldavat.
 Olime sellest kuulnud kuipalju, aga tegelikkus oli teine.
 Keegi kõnelejaist ei olnud kujutanud asju nagu nad olid.
 Me jõudsim jõudumööda ise selleni, millele oli aina osutatud:
 Mis tähendab olla? Mis tähendab olla enesena?
 Tuleme igavesest ja läheme igavesse, olles ajutised ajas.
 Avastasin sinu kui äraseletatud osa igavesest.
 Hakkasin armastama sind, kui nägin, kuidas armastad ennast.
 Oleme ajutised osalised ajaloos, aga enneseda igavesed.
 Oleme vabaduse lapsed, meie kohus on mööduda olevast.
 See on tunne, mida tahtnuks teha lauluks, aga jäi laulmata.
 Mängides jõudsim selleni, millest olime kuulnud kõneldavat,
 Oskamata seda ikkagi lõpetada lauluna, millel oleks algus.

KUNAGI AMMU

Kui ma piimavoore tegin meiereisse,
 mõni kogemata astus komparteisse,
 mõni arem ainult julgeolekusse,
 et tast jälgi ei jääks mälestusse.

MA OLEN “KASEKESES” KÄINUD

Ma olen “Kasekeses” käinud,
 mu vastas istus Urmas Past,
 must pahemal vist Urmo Kõöbi
 ja paremal Tiit Veeber vast.

Eeskambris nägin Soidro Marti.
Kas teenis ta veel Lennart Merd
tol ajal, küsida ma kartsin.
Mul polnud küllalt külma verd.

Veel nägin – vaimus – roojaliste.
Ka karjeriste KGB-st.
Ja kunagisi kommuniste.
Ja võitlusvendi ERSP-st.

Ma pisut kõigi seltsis käinud.
Ma justkui viimne seltsimees.
Muist kähku härradeks on läinud,
ma ikka nende – seltsimees.

Maailm on väga veider segu.
Võim rikkuda võib igameest.
Aeg nõuab aga õilsat tegu.
Mõnd tegu – puhtast südamest.

SAADA EUROOPLASEKS

Saada eurooplaseks – ihkasid eestlased ammu.
Kuidas küll püüdsid nad selle hääks lihvida sammu,
ikka ei tulnud see samm nendel välja, ei nüüd ega ammu,
ehkki neil südikust jätkub, ja nutti, ja kehalist rammu, –
ikka ei saa ega saa nemad selgeks eurooplase sammu.

Samm vist on õige, kuid miski ei laabu vist taktis.
Jalad on kammitsas tuhandes väikeses faktis,
millest Euroopa saab üle kui lennul, just tantsivas taktis, –
ei olda kinni seal päriselt üheski punktis ei paktis.
Eestlane olla eurooplane tahtis just toonis ja taktis.

Kust saada seda, mis puudub Euroopaski endas.
Vabadus, võrdsus, ja vendlus – just seal vastu taevast kõik lendas.
Kas söandad kuulata häält, mis kui loodus veel kõneleb endas:
karda ja valva ka kurja, mis pesitseb häduses endas,
mis kaugeist ilmest kui vaablaste vägi su juustesse lendas?

JÕGI VOOLAB

Jõgi voolab, kastan särge jõe,
hetkeks peatub jõgi, hetkeks panen tõkke,
võtan välja särge, märja, jõe, veese,
nüüd see hetk on käes, on minu särge sees see,
nüüd on elu jälle hetke jagu rikkam,
jõgi sest ei muutu, tema voogab ikka
vanaviisi, peatamata, katkemata voona,
omaenda algust unustava, lammutava loona,
aga särge selles seiskuvad need rohelised lained,
elu lõhnad, linna laguained,
kõik mis ajalikult voolab alla jõe,
püüan kinni, panen ajatõkke,
raamin nägemuste rahunenud ruutu,
seal on alles kõik, seal midagi ei muutu.

O. Kask, N. Parrest (koost.). Intervjuu Jüri Põlluga: „Tagantjärele paneksin põhiseaduse II-le peatükile hindeks seitse või kaheksa kümnest.“ – Riigiõiguse aastaraamat 3/2022, lk 236–260.

Intervjuu Jüri Põlluga: „Tagantjärele paneksin põhiseaduse II-le peatükile hindeks seitse või kaheksa kümnest“

Intervjueerinud ja kommenteerinud
OLIVER KASK ja NELE PARREST

Nele Parrest: Täna on 25. august 2022 ja laua ümber istuvad Jüri Põld, Oliver Kask ja Nele Parrest.

Aitäh, Jüri, et Sa olid valmis oma mälestusi jagama, kuidas põhiseaduse teine peatükk on sündinud. Olles lugenud erinevaid ettevalmistavaid materjale, näiteks raamatut „Põhiseaduse tulek“¹, mis on koostatud põhiseaduse kümnendaks aastapäevaks, ja kuulunud ka näiteks intervjuud Jüri Raidlaga², siis kõik toovad esile just Sinu kui põhiseaduse teise peatüki nii-öelda sisulise autori.³ Jüri Raidla sõnusti: „Põhiseaduse teisele peatükile võiks tegelikult Jüri Põllu autorisildi juurde panna. [...] Teine peatükk on Jüri Põllu peatükk.“⁴

¹ Põhiseaduse tulek. Kogumik. E. Pärnaste (koost. ja toim.). Tallinn 2002.

² Eesti lugu. Äratulek. Põhiseadus ja mis seal sees leida on (raadiosaade). P. Kriivan (autor). – Vikerraadio 04.09.2021. Arvutivõrgus: <https://vikerraadio.err.ee/1608313967/eesti-lugu-aratulek-pohiseadus-ja-mis-seal-sees-leida-on> (01.09.2022).

³ Vrd Põhiseaduse tulek (viide 1), lk 164 (L. Hänni): „Praeguse riigikohtuniku Jüri Põllu visa ja sihikindla selgitustöö tulemusena täienes ja teinesen oluliselt eelnõu 2. peatükk, mis sätestab isikute põhiõigused ja -vabadused. Võrreldes varasema eelnõuga lisandusid sellised olulised põhimõtted nagu õigus elule, au ja hea nime kaitse, õigus moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele jne. Selles peatükis leidis lahendused ka seni PA jaoks raskeks pähkliks osutunud Eesti kodakondsuse teema.“; lk 220 (R. Lang): „Rahvahääletusel vastu võetud põhiseaduse tugevaim osa on kindlasti teine peatükk – põhiõigused, vabadused ja kohustused. Ka kümme aastat hiljem võib väita, et põhiliselt professor Jüri Põld'i sulest pärinevad formuleeringud on osutunud juriidiliselt väga pädevaks. Teise peatüki sätteid peaksid olema Eestis kohtuotsuste aluseks.“; lk 239 (J. Raidla): „Vähimalgi määral alahindamata teiste kolleegide tööd, tuleb märkida eriti mahukat tööd põhiseaduse II peatüki kallal, mida tegi eeskätt Jüri Põld.“

⁴ Eesti lugu (viide 2), kl 43.25 jj.

Kui hakata ajalist joont pidi minema, siis Raidla on selgitanud, et ülemnõukogu presiidiumi 4. aprilli 1991. aasta otsuse kohaselt moodustati töögrupp Tiit Kábini juhtimisel, mis pidi välja töötama ajutise põhiseaduse. Justiitsministrina kutsus Raidla augustis 1991 kokku riigiõiguse spetsialistid, nn Kábini töögrupi. Lisaks Eerik-Juhan Truuväljale, Enn Markvardile, Indrek Koolmeistrile oled selles loetelus ka Sina. Raidla kirjelduse kohaselt töötati Pärnus Valgerannas. 18. augustil 1991 sai valmis esimene peatükk, siis algas aga putš ja oli selge, et ajutist põhiseadust ei ole enam vaja ja et tegelikult on varsti vaja tervet uut põhiseadust. Aga kõik see töö, mis oli selleks ajaks tehtud, kulus hiljem ära põhiseaduse loomisel.⁵

Kui veel üritada mingisuguseid ajalisi märke maha panna, siis Põhiseaduse Assamblee loomise ja töö jaoks oli oluline kuupäev 20. august 1991, mil ülemnõukogu otsustas, et tuleks moodustada Põhiseaduse Assamblee.⁶ Järgmine oluline daatum oli 13. september 1991, kui Põhiseaduse Assamblee kogunes esimesele istungile. Seal pidas Raidla esimese ettekande põhiseaduse võimalikust struktuurist.⁷ See tähendab seda, et tal või töögrupil oli – nagu ma võin eeldada – mingisugune eelnõu projekt juba valmis.

Aga kui nüüd tulla Sinu rolli juurde, siis millal oli see hetk, kui Sina astusid sellesse kirjeldatud ajalisse voolu? Kes Sind kaasas, kus ja kuidas?

Jüri Põld: Mäletan, et 1991. a kevadel Truuväli küsis, et kas ma olen valmis kaasa lööma. Rohkem midagi täpsemalt juttu ei olnud. Augustis 1991 tulin Saaremaal Valjalast Kuressaarde ja seal oli teade, et vist pidin Raidlale helistama ja et Valgerannas on põhiseaduse väljatöötamise töögrupi istung.

⁵ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. V. Peep (toim.). Tallinn 1997, lk 57 (J. Raidla ettekanne assamblee 2. istungil 20. septembril 1991); samuti Põhiseaduse tulek (viide 1), lk 236; Eesti lugu (viide 2), kl 4.55 jj.

⁶ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 20. augusti 1991. a otsus „Eesti riiklikust iseseisvusest“: „2. Eesti Vabariigi põhiseaduse väljatöötamiseks ning rahvahääletusele esitamiseks moodustada Põhiseaduslik Assamblee, mille koosseis kujundatakse delegeerimise teel Eesti Vabariigi kõrgeima seadusandliku riigivõimuorgani Eesti Vabariigi Ülemnõukogu ning Eesti Vabariigi kodanikkonna esinduskogu Eesti Kongressi poolt.“ – RT 1991, 25, 312. Algne nimetus oli Põhiseaduslik Assamblee, kuid Ain Kaalep tegi ettepaneku muuta see keeleliselt korrektseks Põhiseaduse Assamblee. Ametlikult nimetust siiski ei muudetud. Vt K. Kama kl 1.29.18 jj. – I sessioon. Meenutusi põhiseaduse sünnist. Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapitali konverents „Kriis ja põhiseadus“ 10. juunil 2022. Arvutivõrgus: <https://www.akadeemia.ee/sundmused/konverents-kriis-ja-pohiseadus/> (01.09.2022); Põhiseaduse tulek (viide 1), lk 54–55.

⁷ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 5), lk 34–37.

Eks ma siis sõitsin Tallinna. Mina ei teadnud Valgeranna asukohast midagi ja Tallinnast sai siis mingi seltskonnaga sinna mindud. Kes sinna seltskonda kuulusid, kes Valgeranda kogunesid? Seal olid lisaks minule Raidla, Truuväli, Heinrich Schneider, Koolmeister. Minu arvates ka Jüri Kaljuvee ja justiitsministri asetäitja Enn Markvart. Hästi ei mäleta, kas Rein Lang selles algses grupis ka oli või lülitus alles Lohusalus⁸. Minu arvates palju rohkem olla ei saanud.

N.P.: Aga mis oli toonane eesmärk? Nagu ma kirjeldasin eespool, olen mina nii aru saanud, et alguses oli jutt pigem sellest, et koostada ajutine põhiseadus.⁹

J.P.: No mina sain küll asjast aru nii, et Valgerannas käis ikka juba põhiseaduse enda eelnõu koostamine. Aga ei välistatud vist ka ajutist, sest no eks kõik pidi sõltuma tempost ja poliitilistest oludest. Putši siis veel ju ei olnud, kui me sinna jõudsime.

Putšist kuulsime hommikusöögi ajal. Koolmeister tormas Tartu – ta töötas linnasekretäri-laadses ametis –, et linna arhiivist osa materjali turvalisemasse kohta toimetada. Raidla hankis kuskilt küla pealt auto, sest tema enda auto oli remondis, ja sõitis Tallinna.

Oliver Kask: Ekspertide valimisest – sel ajal ju mingit suuremat riigiõigusealast teadmisteringi ei olnud. Kas Sa tead, mille järgi või kus selline valik toimus?

J.P.: Ma arvan, et Truuväli suuresti võis neid valida, ennekõike artiklite ja isiklike kontaktide pinnalt. Ta ise oli töötanud teaduskonnas¹⁰. Schneider oli osade küsimustega tegelenud. Suuresti Koolmeister õpetas haldusõigust. Mina olin töö- ja sotsiaaltoetusõiguse õppejõud, palju ma siis sellest riigiõigusest teadsin? Kaljuvee õpetas välisriikide riigiõigust. Mulle taheti see välisriikide riigiõiguse õpetamine üle anda. Ma ei mäleta, kas ma õpetasin seda vist ühe aasta. Aga hiljem kasvatasin õppeprogrammis selle Eesti riigiõigusega lihtsalt kokku – panin üldossa selle, mis käib riikide kohta üldisemalt.

N.P.: Aga on Sul mälestus sellest, kui kaua te jõudsite seal töötada enne, kui putš algas?

⁸ Lohusalus kogunes Jüri Raidla juhitud töörühm põhiseaduse eelnõu väljatöötamiseks, et esitada see Põhiseaduse Assambleele. Sellest tuleb allpool lähemalt juttu.

⁹ Ajutisest põhiseadusest rääkis Raidla sõnaselgelt ka 1991. aastal: „Tunnistades Eesti Vabariigi kontinuiteedi põhimõtet, oleks üleminekuperioodil kõige õigem koostada **ajutine** põhiseadus, näit. riigiõiguslike aluste seadus“ (Raidla rõhutused). J. Raidla. Õiguspoliitika: probleemid ja perspektiivid. – Eesti Jurist 1991/2 (märts-aprill), lk 84.

¹⁰ Mõeldud on Tartu Ülikooli õigusteaduskonda.

J.P.: Mõned päevad vist. Kui seal raamatus, mida lugesid, oli, et esimene peatükk sai valmis, siis mitte kuidagi rohkem. Aga minu mäletamist mööda seal kindlasti jagati ära see, kes ja mis peatükke kirjutab. Putši ajal ma tegelesin teise peatükiga juba.

N.P.: Kas ma saan õigesti aru, et siis juba tegelikult selles tööjaotuses seal Valgerannas langes teine peatükk Sinule?

J.P.: Jah, mulle tundub küll nii. Miks ma arvan, et see teine peatükk juba siis mulle langes? Putši õhtul saadeti meile Tallinnast auto järele. Enne oli öeldud, et ärge kusagile sealt Valgerannast liikuge, sest teid võib veel vaja minna. Ja siis toimetati meid Toompeale riigikantseleisse. No mõte oli see, et selle 20. augusti deklaratsiooni koostamiseks võib vaja minna. Mäletan, kuidas parempoolse ukse juures – see oli ülemnõukogu-poolne uks – oli lühikeste automaatidega kas Eesti politsei või Kodukaitse ja kuidas mõned intrid, näiteks Genik Israeljan – fotode järgi tundsin ära –, sealt vahelt läbi marssisid nii segase pilguga, et no oli tunne, et nemad ei saa ka mitte millestki aru, mis seal toimub.

Siis öeldi, et poliitikud kokkuleppele ei jõudnud ja et minge laiali. Siis paar sõna oli omavahel juttu, et tööd tuleb ikkagi jätkata. Ja järgmisel hommikul läksin justiitsministeeriumisse. Seal nägin Märt Raski – ta oli aseminister toona ja puhkuselt tagasi tulnud – ja ütlesin, et ma tahaks mingit ruumi, kus põhiseaduse teist peatükki kirjutada, sest arvati, et võib järsku vaja minna. Märt ütles, et mine minu kabinetis, istu seal. Ma küsisin, et aga Sa ise? Ütles, et ma tulin puhkuselt siia ja öeldi, et mine ja puhka rahus edasi, et siin ei ole midagi teha. Eks seal oli paras segadus.

N.P.: Aga mis päevast me räägime? Kas see on 19. või 20. august?

J.P.: Ma arvan, et see pidi olema siis 19. august, kui 18. augustil oli putš. Sest putši õhtul me Tallinnasse jõudsime.

N.P.: Ma korraks hüppan tagasi Su enne lausunud sõnade juurde, et teine peatükk nii-öelda langes Sinu vastutada. Ma küsiks nii, et kas toona oli arutluse all see, mitmes peatükk põhiseaduse peatükk peaks olema? Miks ma seda küsin? Raidla tõstis oma ettekandes 13. septembril 1991 Põhiseaduse Assamblees väga jõuliselt esile seda, et Eesti Vabariik ja selle mõttemõõde peaks muutuma viisil, et riik on inimese jaoks, mitte inimene ei ole riigi jaoks.¹¹ Ehk see, et põhiseadused on meie põhiseaduses nii ees ja juba teine peatükk, näitab, et

¹¹ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 5), lk 35, 54.

inimene on kõige olulisem Eesti riigi jaoks. Kas oli diskussiooni selle üle, mitmes peatükk põhiõiguste peatükk peaks olema?

J.P.: Seda ma nii ei mäleta, aga kas ta juba 1938. aasta põhiseaduses ka teine ei olnud?

N.P.: Oli küll jah teine peatükk seal.¹²

O.K.: Kas Sa mäletad, kas teil oli ka mingeid arutlusi sellest, et mis peaks struktuuriliselt põhiõiguste peatükis olema ja mis on see, mida kuhugi mujale panna? Näiteks valimisõigused, poliitilised õigused. Mõnes teises riigis on need ka põhiõiguste peatükis, meil on need aga peatükkides „Rahvas“ ja „Riigikogu“.

J.P.: Ei, selle paigutamise üle juttu ei olnud ja praktilisem on, kui need on ikkagi vastavates eripeatükkides – rahva peatükis, riigikogu peatükis, omavalitsuste peatükis. Omavalitsuste peatükis ei jõutud kuidagi kokkuleppele, mis sinna panna. Seal oli Liia Hänni toimkonnas küll tõsine „löömine“, kas mitte-kodanikud saavad valida või mitte.

N.P.: Kui vaadata tänase põhiseaduse teise peatüki pealkirja „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“, siis kas pealkirja osas ka mingit diskussiooni oli, näiteks et kas osutus kohustustele üldse peab seal olema? Kust see pealkiri üldse tuli, kas Sa mäletad?

J.P.: Selle üle mina ei mäleta, et diskussioon oleks olnud. Kust tuli? Kas see juba 1938. aasta põhiseaduses nii ei olnud?

N.P.: Toona oli [tsiteerib]: „Eesti kodanikkude õigused ja kohused“.

O.K.: See kriitika, et õigusi ja vabadusi eristatakse, on tulnud alles hiljem.

J.P.: Ega 1938. aasta põhiseadusest kuidagi mööda ega ümber ei saa minna. No kasvõi juba sel põhjusel, et oli vist juba siis ette näha, et keegi esitab ka selle kehtestamiseks. Siis oli veel teine, Jüri Kaljuvee ja Edgar Talviku projekt, mis baseerus 1938. aasta põhiseadusel.¹³ Seda assambleele ei esitatud. Kasutasime enda töös.

O.K.: Struktuuri osas, kui te arutasite seda seal Valgerannas, siis oletan, et lähtekohaks oli ilmselt ikkagi 1938. aasta põhiseadus?

J.P.: Muidu ei oleks eelnõud valmis saanud. Assamblee kogu tsükkel võttis ju umbes kuus kuud. Eks seal oli muidugi ka tühikäigul ja tühiaurul töötamist. Kunagi 1990. aastate algul olime Tšehhi konstitutsioonikohtus ja seal keegi küsis minu käest, et kui kaua meil põhiseaduse tegemine aega võttis.

Arvutasin ja ütlesin, et kokku kuus kuud. Ta ütles, et me olime õnnelikud seisus. Neil kutsuti juristid kokku, anti kaks nädalat aega ja pidi valmis saama. Seal oli nii, et riik oli lagunenu või lagunemas ja nad võtsid ka enda vana põhiseaduse suuresti aluseks.

N.P.: Hänni kirjeldas hiljuti ühel konverentsil, mis oli põhiseaduse 30. aastapäevale pühendatud, et kui nad esimest korda kogunesid Põhiseaduse Assambleega ülemnõukogu hoones, siis tekkis neil see tunne või küsimus, et kuidas mitte miskist peab sündima miski.¹⁴ Ehk et neil ei olnud ühtki eelnõud, nende ees oli tühi laud. Kuidas teie Valgerannas tööle hakkasite? Kas ma saan õigesti aru, et päris nii ei olnud, et oleks olnud nii-öelda mitte miski – et teil oli ees 1938. aasta põhiseadus ja siis sealt hakkasite nii-öelda samm sammu haaval edasi minema?

J.P.: Jah.

O.K.: Ma saan aru, et Valgerannas oli teid ikkagi tublisti vähem kui põhiseaduses on peatükke. Kas see tööjaotus oli nii, et Sina üksi pidid teist peatükki kirjutama, või anti Sulle veel midagi või anti kedagi sinna teise peatüki juurde veel lisaks?

J.P.: Vist Lohusalus tuli kaasavaraks ka riigikaitse peatükk. Ma küll „sebisin kõikide jäsematega“ vastu, et ma ei tea sellest asjast mitte midagi, aga öeldi, et kedagi pole sinna panna. Schneideril oli riigikontroll ja riigikogu minu mälu järgi. Truuväljal oli vist seadusandlus ja põhiseaduse muutmise, võib-olla ka üldsätted. Koolmeistril oli kohalik omavalitsus. Kaljuvee kadus minu teada poole pealt ära – Lohusalust ma teda enam ei mäleta.

N.P.: Tuleme ajalises mõttes tagasi sinna 1990. aasta 19. ja 20. augusti juurde. 19. augustil lõpetasid asejustiitsministri kabinetis, et seal tööle asuda. Mis edasi juhtuma hakkas? Sain aru, et teid ülemnõukogu riikliku iseseisvuse otsuse koostamisel otseselt vaja ei olnud?

J.P.: Jah, me ei jõudnud pääslast kaugemale. Eks me läksime igauks oma koju. Täpselt ma ei mäleta enam, millal see tagasikutsumine oli. Millal assamblee kogunes esimesele istungile?

N.P.: 3. septembril 1991 tegi ülemnõukogu otsuse, kus otsustati assamblee valimise küsimused.¹⁵ Siis toimusid valimised ja Põhiseaduse Assamblee

¹² Juba 1920. a põhiseaduses oli põhiõiguste peatükk „Eesti kodanikkude põhiõigustest“ järjekorras teine peatükk. – RT, 09.08.1920, 113/114, 243.

¹³ Vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 5), lk 1132–1140.

¹⁴ L. Hänni kl 56.02. – I sessioon. Meenutusi põhiseaduse sünnist (viide 6).

¹⁵ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 3. septembri 1991. a otsus „Põhiseadusliku Assamblee valimistest“. – RT 1991, 30, 356; Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 3. septembri 1991. a otsus „Eesti Vabariigi Põhiseadusliku Assamblee tööülesannetest ja töökorraldusest“ – RT 1991, 30, 357.

kogunes esimesele istungile 13. septembril 1991. Juba sellel 13. septembril tegi Raidla seal ettekande põhiseaduse võimalikust struktuurist, sh kirjeldas seda, et inimene peab asetuma ühiskonnakorralduse keskmesse. Eelnõusid veel ei valitud.¹⁶ Aga ma eeldan, et Raidlal oli selleks hetkeks olemas nägemus põhiseadusest või ka eelnõu mingil kujul olemas. Mis hetkel te taas asusite tööle?

J.P.: Ma arvan, et see oli septembris ja siis me kogunesime Lohusalus Raidla juhtimisel. Võis olla veel mingisugune asi Valgerannas. Mäletan seda, et me olime eelnõu arutamiseks koos ja siis 6. septembril 1991 Moskva tunnustas Eesti iseseisvust. Suht luksuslikes saunaruumides olime, kui kuulsime sellest. Põhiline töö toimus Lohusalus.

N.P.: Eelnõud ennast tutvustas Raidla Põhiseaduse Assamblees 19. septembril 1991.

J.P.: No paar nädalat me seal kindlasti töötasime. Mingi aeg jäi mul vist ka vahepeal Tartus muude materjalidega tutvumiseks.

N.P.: Kui palju teid seal Lohusalus oli, kes te hakkasite selle eelnõu kallal tööle?

J.P.: Truuväli, Schneider, Raidla, Koolmeister, Markvart, Lang, mina. Siis mäletan, et ka Rask vähemalt korra käis, muude tööde kõrvalt ilmselt, püsivalt ma ei julge öelda. Siis Raivo Vare käis korra läbi. Vähemalt rahanduse peatüki ajaks kutsuti korra kohale Enn Roose, ta vist oli rahandusministri asetäitja toona. Seda täpsemalt ei mäleta, kus ja millal, aga Urmas Kaju – ta oli Eesti Pangas sel ajal – vaatas ka seda rahandust ja eelarvet.

N.P.: Aga Sinu ülesanne, nagu ma aru saan, oli ikka teine peatükk?

J.P.: Jah, teine peatükk. Ja tõesti läbi häda see riigikaitse.

O.K.: Ilmselt Sa pidid sellega tegelema ikkagi hommikust õhtuni kogu aeg. Sul olid ülikooli juures muud tegemised ka. Kas õppetöö siis hakkas selle kõrvalt käima?

J.P.: Sügissemestril toona olid sotsiaalhooldusõiguse loengud kindlasti ja ilmselt kaugõppele tööõigus ka. Mismoodi ma sellega toime tuln, ei tea. Hiljem, kui assamblees eelnõu teisel ringil oli, siis oli ikka täitsa hullumaja sel talvisel ajal, kui teised eksperdid olid lahkunud.

¹⁶ Assamblee nägi 20. septembril 1990 vastu võetud „Eesti Vabariigi Põhiseadusliku Assamblee reglemendis“ ette, et assamblee liige või liikmed saavad esitada juhatusel põhiseaduse eelnõusid, mille vahel tehakse valik, milline eelnõu võetakse assamblees edasise töö aluseks (§ 6 lg 1, § 7 lg 2). – Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 5), lk 2–25.

N.P.: Sinna me kindlasti peagi jõuame. Aga mille pinnalt või kuidas Sa reaalselt töötasid? Toona ei olnud ju internetti, et võtad lahti ja vaatad, kuidas mujal on.

O.K.: [*muigega*] Võtsid 1938. aasta põhiseaduse lahti ja hakkasid parendama sõnastust?

J.P.: Mitte midagi sellist ei olnud. Eks see teine versioon valmis suuresti pärast eelnõude väljavalimist assamblees. Aga eks ma olin kevadel 1991 vaadanud ja varem ka olin silma peal hoidnud kirjandusel, mis ülikooli raamatukokku tuli. Ega seal õieti midagi ei olnud. Üsna hea variant oli üks referatiivne kogumik – *referativnõj sbornik*. Seal olid väliskirjanduse venekeelsed lühikokkuvõtted. Ega need tegelikult nii lühikokkuvõtted olnudki, seal oli kohati ka korralik sisukirjeldus. Euroopa inimõiguste konventsioonist¹⁷ vist oli üks paksem kommentaar ja üks *short guide* (lühike kokkuvõtlik raamat). Mõlemad inglise keeles. Siis oli üks välisriikide konstitutsioonide ja riigiõiguslike aktide kogumik riikide kaupa. Selle ma valikuliselt töötasin läbi: Saksamaa, Austria, Itaalia, Hispaania, Portugal, Kreeka, Jaapan, siis Rootsi valitsemise korra instrument, Rootsi pressivabaduse akt ja siis olid veel mõned konstitutsioonid. Sealt sai kartoteegikaartidele tehtud see nomenklatuur, mis enam-vähem keskmisena välja jookseb. Tõsise mulje jätsid Kreeka ja Portugali põhiseaduste sotsiaalsete õiguste plokid, aga noh, sellise ajaresursiga ... See teine peatükk oleks pidanud olema jagatud töögrupi liikmete vahel. Seal on nii eriilmelised õigused. Mäletan, et vist oli teaduskonna nõukogu koosolek selle põhiseaduse tegemise ajal ja siis mõnda kriminaalprotsessi küsimust proovisime Eerik Kergandbergiga konsulteerida, Paul Varuliga omandiõigust, Heiki Pisukesega autoriõigust.

N.P.: Lihtsalt vahemärkuse korras, et raamatus „Põhiseaduse tulek“ on intervjuu Raskiga, kus ta kirjeldab seda, kuidas ta olevat tahtnud, et paragrahvi 32 ehk omandipõhiõiguse juures oleks ka lause „Omand kohustab“ ja et Sina olid ka selle nii-öelda toetaja.¹⁸ Paraku Põhiseaduse Assamblee hääletas selle, et omand ka kohustab, siiski välja.

J.P.: Minu arvates hääletati see välja juba Raidla tööruhmas. Selle ma olin eelnõusse sisse kirjutanud.

¹⁷ Ametlik nimetus on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 1996, 11, 34.

¹⁸ Põhiseaduse tulek (viide 1), lk 244.

O.K.: Rääkisid kirjandusest. Ma kujutan ette, et mingil hetkel tekkisid ka otsekontaktid välismaa ülikoolide professoritega. Assamblees tulid ju Erik Harremoosi juhtimisel Euroopa Nõukogu eksperdid. Pärast küsiti kirjalikke arvamusi ja ekspertiise ka. Kas varasemas etapis eelnõu väljatöötamisel oli ka selles osas mingisugust abi või kasu? Ma pean silmas kuni 1991. aasta septembri keskpaigani.

J.P.: Minuni ühtegi sellist materjali ei jõudnud. Ma ei mäleta ka, et meie rühmas sellest räägitud oleks. Mina kohtusin ühe Ameerika professori, Herman Schwarzega. See oli Toompeal, seega assamblee pidi juba töötama. Tema käest ma sain „Bill of Rights of Scotland“. See oli projekt. Temaga sai ühteist ka räägitud. Tema soovitusel jätsin teisest peatükist paar regulatsiooni ka välja.

N.P.: Ajaliselt jõuame nüüd sellesse hetke, kui assamblees tehakse eelnõude valik (11. oktoober 1991) ja edasise töö lähtekohaks saab Jüri Adamsi eelnõu. Palju on räägitud sellest, et Raidla ja laiemalt teie töögrupp, kes suurt vaeva nägid nn Raidla eelnõu kallal, et te olite mõneti solvunud või pettunud, et teie koostatud eelnõu ei osutunud valituks. Kas see kehtib ka Sinu kohta?

J.P.: No eks ma pettunud olin, aga see oli tegelikult sisse kodeeritud assamblee moodustamise viisi – ülemnõukogu ja Eesti Kongressi liikmetest. Osa Eesti Kongressi liikmeid oli samal ajal ju ka ülemnõukogu liikmeks¹⁹ ja hääle-enamus *summa summarum* oli selline. Eks see oli ka poliitiline küsimus valimisteks, kelle eelnõu läheb. Umbusaldati algul muidugi ka Eesti juriste kongressi pooldajate hulgas. See ei tinginud aga tegelikult veel mitte midagi, et Raidla eelnõud aluseks ei võetud, sest edasi pidi ju tulema assamblee töö.

N.P.: Huvitav, et Sa seda sel viisil mainid, sest ma nüüd ei mäleta, kelle sõnul see nii oli – vist Raidla – aga ta ütles, et tegelikult vahet ei olnud, missugune eelnõu aluseks sai. Et jah, ühest küljest tehti valik Adamsi eelnõu kasuks, mis tähendas seda, et Põhiseaduse Assamblee jaoks tõi see kindlasti rohkem tööd, sest juriidiliselt oli Raidla eelnõu kindlasti parem. Aga selles mõttes vahet ei olnud, et töö alles algas. Et tegu oli lihtsalt alustekstiga, mida hakati muutma. Praktikast tegelikult sageli võeti aluseks nii Raidla eelnõu

¹⁹ Vt liikmete nimekiri: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 5), lk 1248–1250. Eesti Kongressi valitud liikmetest kuulusid ülemnõukokku I. Hallaste, I. Raig ja R. Tamme. Ülemnõukogust valitud liikmetest olid ka Eesti Kongressis Ü. Aaskivi, T. Anton, I. Fjuk, L. Hänni, R. Järlik, K. Kama, P. Kask, T. Käbin, M. Laar, M. Lauristin, E. Leisson, P. Lutt, J. Rätsep, A. Tarand ja E. Tupp. Seega olid 18 assamblee liiget nii Eesti Kongressi kui ka ülemnõukogu liikmed.

kui ka Adamsi eelnõu, võrreldi neid omavahel ja siis pandi need sisuliselt kokku.²⁰ Nii et võib-olla see toonane hääletus ei mänginudki nii suurt rolli.

J.P.: See hääletus nii ääretult suurt rolli ei mänginud, aga eks venitas selle protsessi kestust, seda kindlasti.

O.K.: Mina olen erinevatest assamblee liikmete mälestustest jätnud meelde, et Eesti Kongressist valitud assamblee liikmed tundsid ennast solvatuna, et ülemnõukogu ja valitsuse poolt on juristid juba kokku kutsutud ja töö käib sel ajal, kui neid pole veel kaasatudki. Nii et sellepärast see Adamsi eelnõu välja pakuti ja seda agaralt ka toetati. Aga mis sealt ka välja koorub, on see, et see töögrupp, kes Raidla eelnõu kirjutab, oli omakorda sedavõrd solvunud, et nad hulk aega assamblee töös abi ei pakkunud. Tasapisi need juristid hiljem assamblee töös eksperdinõuga appi ikkagi tulid. Kuidas Sina seda mäletad?

J.P.: Minu arvates mind kutsuti hiljem. Kuidas see enda pakkumine ikka oleks välja näinud? Millalgi Tõnu Anton kutsus, aga ma ei mäleta enam, millisel etapil täpselt. Annelinnas ta mind üles otsis. Ma ei mäleta enam, kelle kaudu see kontakteerumine võis veel käia.

N.P.: Kelleks Sa sinna siis läksid? Ametlikult oled Sa hiljem nimetatud redaktsoonitoimkonna liikmeks.²¹ Aga kas Sa olid kuidagi varasemas etapis ka kaasatud mingil viisil?

J.P.: See redaktsoonitoimkond oli see, mida juhtis Hänni. Mina tegutsesin ainult selle komisjoni kaudu. Kas ma seal ametlikult ka eksperdiksi vormistatud olin, seda ma ei tea. Võisin ka mitte olla, sest toona mu „kuulsus“ osade inimeste silmis võis olla äärmiselt halb. Seondus sellega, et taheti väga saada Eesti NSV kodakondsuse seadust ja seda minu arusaamist mööda nende nõuete järgi, mis Eesti NSV kodakondsuse seadusele kehtivad. Ma selle ka

²⁰ Nii on väitnud J. Raidla. Põhiseaduse tulek (viide 1), lk 238; sama Eesti lugu (viide 2), kl 1.17 jj. Ka L. Hänni ütleb, et „aluseks võetud eelnõu meie toimkonna mõttelendu mingil moel ei piiranud“. – I sessioon. Meenutusi põhiseaduse sünnist (viide 6). Vrd ka J. Adams: „Eksperptide töö põhivorm oli siiski Raidla rühma eelnõu üksikute kohtade eelnõusse soovitamise või siis eelnõu tekstide ümbersõnastamine Raidla rühma eelnõu keelde ja meelde. See oli oluline kommunikatsiooniprobleem, sest kuna tegemist oli inimestega, kellest võis ette näha, et nendest saavad tulevase põhiseaduse tähenduse õpetajad ning põhilised seletajad, oli oluline see, kuidas nemad millegi tähendust välja lugesid.“ – Põhiseaduse tulek (viide 1), lk 149.

²¹ Assamblee redaktsoonitoimkond moodustati 8. novembril 1991 ning selle liikmed olid L. Hänni, J. Adams, I. Hallaste, A. Kaalep, K. Kama, P. Kask, T. Käbin, J. K. Talve; ekspertidena olid kaasatud J. Raidla, M. Rask, R. Lang, J. Põld, E.-J. Truuväli, H. Schneider, E. Markvart (eri aegadel veel J. Kaljuvee, R. Vare, E. Rahumaa, J. Kross, E. Saari ja E. Ranne). Vt ka L. Hänni kirjeldust redaktsoonitoimkonna moodustamise kohta: Põhiseaduse tulek (viide 1), lk 160 jj.

koostasin. See oli midagi hilisema nullvariandi lähedast. Algul taheti Eesti NSV baasil midagi teha.

O.K.: Teises toimkonnas, kus seda põhiõiguste peatükki kirjutati, Sind eksperdina ei kutsunud ega kaasatud? Ma saan aru, et ametlikult olid seal ka eksperdid: Ilmar Rebane, Jaan Kross, Agu Kriisa. Kas Sinu kõrvalejäämine oli tingitud sellest, et Sul polnud aega või Sind ei kutsunud?

J.P.: Mina sellest midagi ei teadnud. Krossi ma seal nägin, aga kas ta osales enne, kui nn Raidla töörühm sinna läks ... Minu mälu järgi me töötasime alguses seal Hänni komisjonis kambakesi koos. Küll ma Rebase osalusest kuulsin kas assamblee töö lõpus või peale töö lõppu hiljem kellegi käest. Et olla kurdetud, et Rebane arvab ühte²² ja Põld arvab teist – meil teadmisi ei ole ja kelle arvamusest siis lähtuda? Ja need arvamused olid toona, ma arvan, et põhiküsimustes üsna risti vastupidised.

N.P.: Aga milline see eelnõu sel hetkel oli, kui see jõudis redaktsioonitoimkonnas Sinuni?²³ Miks ma seda küsin, on see, et Adamsi eelnõu on peetud põhimõtteliselt üsna liberaalseks. Aga seal on ainult negatiivsed põhiõigused. Seal puudub – ja seda on ka Adams ise öelnud – pea täiesti sotsiaalsete õiguste osa. Seepärast oli Adamsi eelnõus põhiõiguste peatükk ka väga lühike – seal oli paragrahve ainult 26. Kui võrrelda näiteks Raidla eelnõuga, kus oli II ptk-s paragrahve 42. Ka sisu mõttes olid Raidla omas lisaks negatiivsetele põhiõigustele ka positiivsed õigused.²⁴

Raamatus „Põhiseaduse tulek“ kirjeldab Adams oma eelnõu valmimist nii, et selle aluseks olid teatud mõttes ERSP seisukohad, mis olid ERSP poolt suuremal või vähemal määral läbi arutatud või läbi räägitud.²⁵ Raamatus

²² Vt I. Rebase 20. novembri 1991 ja 6. jaanuari 1992 arvamused: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 5), lk 1283–1287, 1289–1294.

²³ Redaktsioonitoimkond alustas tööd põhiseaduse eelnõu 15. novembri 1991. a versiooniga. Vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 5), lk 1191–1217.

²⁴ Vt ka Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 5), lk 153 (I. Rebane): „Esiteks kodanike põhiõiguste ja -vabaduste kohta käiv peatükk. Huvitav on vaadata, kui palju sellele peatükile ühes või teises peatükis tähelepanu pööratakse. Hr Raidla töögrupi projektis on sellele pühendatud 44 paragrahvi, hr Lepsi projektis 27, hr Adamsi projektis 26, Talviku-Kaljuvee projektis 14, 1938. aasta projektis 26. Ülddeklaratsiooni, poliitiliste ja kodanikuõiguste, kultuuriliste, majanduslike õiguste analüüs näitab, et paragrahve, mis on pühendatud kodanike põhiõigustele, -vabadustele ja kohustustele, tuleb üle 50, 50 või 55, ja selles mõttes kõigil neil projektidel on omad olulised lüngad.“ Kehtivas põhiseaduses on põhiseaduse teises peatükis 47 paragrahvi (§-d 8–55).

²⁵ Põhiseaduse tulek (viide 1), lk 140, 142.

on ära toodud ka Adamsi poolt ERSP volikogule esitatud n-ö küsimuspunktid ja üks nendest punktidest puudutas põhiõigusi. See keskendus aga eeskätt vaid negatiivsetele põhiõigustele – vabadusõigustele. Sõnaselgelt öeldaksegi, et me ei tegele sotsiaalsete õigustega – see on sotsialistlik teema. Põhimõtteline lähenemine.

J.P.: Mälu järgi ülemnõukogu lükkas assamblee esitatud eelnõu tagasi korra.²⁶ Mul vaat ei meenu enam täpselt, kas Raidla töörühm lülitis assamblee tööse enne või pärast seda tagasisaatmist.

N.P.: Aga milles Su töö seal realselt seisnes? Kas Sina olid ainus, kes tegeles põhiseaduse teise peatükiga?

J.P.: Raidla töörühma ekspertidest küll ainsana, aga kuidas see töö oli jagatud redaktsioonitoimkonna liikmete vahel, seda nüüd küll öelda ei oska. Mäletan seda, et arutelude ajal väga-väga paljud inimesed sellel teise peatüki teemal kaasa rääkisid. Oli Illar Hallaste üksikute paragrahvide juures, Jüri Rätsep, Hando Runnel, Vardo Rumessen, siis üks Soomes elav väliseestlasest jurist

²⁶ Täpset hetke, mil Raidla töögrupi liikmed liitusid redaktsioonitoimkonna tööga, on kirjalike allikate põhjal keeruline paika panna. Viiteid ekspertidele leiab assamblee 1991. aasta detsembri stenogrammidest. Ka põhiseaduse teist peatükki hakati juba toona oluliselt muutma ja täiendama. Vt nt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 5), lk 580–581, 649–651. Küll on selgeid viiteid 1992. aasta jaanuari algusest sellele, et Raidla juhitud eksperdid asusid Põhiseaduse Assambleega koos töötama, seda ilmselt assamblee juhataja ja redaktsioonitoimkonna arvatavasti mitteametliku kutse peale. Nt T. Anton ülemnõukogu 1992. a 15. jaanuari istungil: „Pea väga oluliseks seda, et praegu on jõutud nii kaugele, et teevad koostööd redaktsioonitoimkond ja hr. Jüri Raidla poolt juhitud ekspertgrupp. Ma ei tee saladust sellest, et selle koostöö leidmiseni oli tee pikk ja raske. Kuid see koostöö on tänaseks reaalne.“ – Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu 60. istungjärk, 13.–16. jaanuar 1992, stenogramm, lk 123. Seega, ülemnõukogu 16. jaanuari 1992. a otsuse „Põhiseaduse Assamblee töö kohta“ (RT 1992, 3, 35) tegemise ajaks ekspertide töö juba käis. Ülemnõukogu ei lükanud sel ajal põhiseaduse eelnõu tagasi, sest assamblee eelnõu veel üle ei andnud. Ülemnõukogu pikendas veel kord põhiseaduse väljatöötamiseks antud tähtaega, sh märkides: „Teha Põhiseaduse Assambleele ülesandeks viia koostöös Eesti Vabariigi justiitsministri Jüri Raidla poolt juhitava ekspertgrupiga ja teiste ekspertidega põhiseaduse eelnõusse vajalikud muudatused ja täiendused enne selle üleandmist Eesti Vabariigi Ülemnõukogule.“ Ka assamblee 16. jaanuari 1992. a istungil märkis K. Kama, et „[...] redaktsioonitoimkond koos Jüri Raidla poolt juhitava ekspertgrupiga on praeguseks töötanud kaks pikka päeva, laupäeval ja pühapäeval, ning äripäevade õhtuti pärast Ülemnõukogu tööde lõppu nii 4–5 tundi.“ – Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 5), lk 724. Vrd ka Raidla 6. veebruari 1992. a istungil: „Viimased 3 nädalat on olnud väga intensiivne töö periood. Meie töögrupp võttis vastu Assamblee juhataja ja juhataja ettepaneku töötada ekspertidena Assamblee projekti kallal.“ – Samas, lk 767. Ülemnõukogu lükkas assamblee esitatud eelnõu tagasi hiljem, 19. märtsi 1992. a otsusega „Põhiseaduse eelnõu ja põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõu rahvahääletusele esitamise kohta“ (RT 1992, 11, 169).

Juhan Kristjan Talve, siis minu mälu järgi ka Kross. Aga see oli juba siis, kui töö käis.

Assamblee ajal kohtusin põgusalt Toompeal Rein Müllersoniga, kes oli teist peatükki näinud. Tema soovitusel jäi tekstist üks-kaks mõtet ka välja: Eesti ei anna oma kodanikku välisriigile välja, kuulumine eesti rahvusse määratakse seaduse alusel. Teise peatüki teemal oli juttu ka Eimar Rahumaaga, kes oli varem õpetanud välisriikide riigiõigust. Vestluse sisu ma küll ei mäleta. Ma ei tea, milline oli nende roll assamblees. Igatahes nad eelnevalt teksti nägid.

Mul on tunne, et seal pidi olema redaktsioonitoimkonna kokkulepe, et redaktsioonitoimkonnas võetakse aluseks Raidla projekt. No muidu oleks see töö ikka väga vaevaline olnud. Igatahes kuidagi saavutasin selle, et arutamisel võeti aluseks ikkagi vist n-ö minu tekst, sest nii oli ajaliselt ökonoomsem. Mul on nii meelde jäänud.

N.P.: Adamsi elnõu oli ikka väga-väga teistsugune, võrreldes praeguse põhi-seadusega – väga napp ja hoopis teist laadi, nagu eespool rääkisime.

J.P.: Paaril korral olen nüüd Adamsiga kokku saanud ja ta on öelnud, et praegune tekst on parem küll, kui tema oma oli.²⁷ Ja ütles, et no temal siis mingeid erilisi teadmisi ka ei olnud. Saame temaga hästi läbi.

N.P.: Aga Sa olid ju põhielukohaga Tartus. Kas Sa siis elasid Tallinnas sel ajal?

J.P.: Tallinnas tädi korteris. No eks ma ikka õhtuti üsna hilja jõudsin sinna. Vähemalt sel perioodil, kui teised eksperdid presidendi otsevalimise küsimustega tegelesid ja Raidla töögrupp oli ukse kinni löönud, aga võib-olla ka varem, oli mul Toompeal kuskil peaaegu katuse all mingisugune kirjutus-lauaga kabinet. See oli talvel kindlasti, sest mäletan, et maja oli väga halvasti köetud.

N.P.: Aga arvuteid tol hetkel kindlasti ei olnud?

J.P.: Ei olnud. Lohusalus meil oli üksainus arvuti ja see oli Langi arvuti minu mälu järgi. Ja seal oli suur häda, sest lõppteksti esitamise tähtaeg oli kukkumas ja keeletoimetusest tuli ka läbi käia, aga ei leidnud seda paragrahvimärki arvuti klaviatuurilt üles. Lõpuks kuidagi tuli välja või tuli Raidla sekretär koos paragrahvimärgiga.

O.K.: Sinu töö käis põhiliselt siis paberi peal?

²⁷ Sama on väitnud J. Adams: „Siiski oli sellest etapist positiivne tulemus põhiseaduse II peatüki – põhiõigused, vabadused ja kohustused – parem tekst.“ – Põhiseaduse tulek (viide 1), lk 150.

J.P.: Jah. Ma arvan, et mul oli mingi kirjutusmasin endal ka.

N.P.: Kui põhiseaduse teist peatükki silmas pidada, siis milliste paragrahvide osas olid need kõige suuremad diskussioonid?

J.P.: Sisulisi diskussioone oli kümnenda paragrahviga, mis näeb ette, et teised õigused ja vabadused, mis põhiseaduses kirjas ei ole, ei ole siiski ka välistatud. Seal tuli sisse sotsiaalne õigusriik. Üks assamblee liige väga raevukalt hakkas selle vastu. Siis tõusis püsti redaktsioonitoimkonna liige Ain Kaalep ja tänu Kaalepile see sisse jäi. Ta suutis selgeks teha, et sotsiaalne ja sotsialism ei ole kattuvad. Ja vist ka seda, et ega igasugune sotsialism halb ka ei ole.

O.K.: Selle sama paragrahvi ajaloo kohta: see tuli ikkagi ka 1938. aasta põhi-seadusest?

J.P.: 1938. aasta omas see lahtine loetelu sees küll oli, aga kas see viide „sotsiaalne ja demokraatlik“ olid?

N.P.: [siteerib]: „Kodanikkude õiguste ja kohuste loetelu käesolevas peatükis ei kõrvalda muid õigusi ega kohuseid, mis järelduvad Põhiseaduse mõttest või on kokkukõlas Põhiseadusega.“ Tõepoolest, seal viiteid põhimõtetele ei olnud.

J.P.: Jah, need põhimõtted, ma arvan, võisin mina sinna panna või siis ka kusagilt leida.

Siis üsna sisuline vaidlus oli selles, et kas surmanuhtlus on keelatud. Sellele hakati ikka väga tugevasti vastu ja peeti leegitsevaid kõnesid, et kui hea see on. Õnneks jäi sisse, et meelevaldne elu võtmine on keelatud.

Üsna sisuline küsimus – see ei olnud küll vaidlus – oli parandus usu-vabaduse paragrahvis. Mina seda asja nii väga ei tundnud ja mul ei olnud kogudusi seal kirjas. Hallaste ütles, et luterlasena ilma kogudusteta see paragrahv talle väga meeldiks, aga et ta on tolerantne ka nende usulahkude suhtes, kus ei ole kirikut, aga on kogudus. Tema täiendusega sai see siis ilma vaidluseta sisse.

Siis sisulisem vaidlus oli üheksas paragrahv. Põhiõiguste juriidilistel isikutele laiendamine läks assamblees suhteliselt lihtsalt läbi, aga hiljem reaktsioonina Eesti Juristis oli artikkel, kus tagedalt kirjutati, et inimõigusi ei saa juriidilistel isikutel olla ja üht-teist muud sapist ka veel.²⁸ Üsna tõsine

²⁸ H. Schneider, I. Rebane, H. Siigus, I. Koolmeister, E. Kornel, E. Talvik, H. Lindpere, E.-J. Truuväli, T. Pöder. Eesti Vabariigi Ülemnõukogu esimehe juures asuva riigi- ja rahvusvahelise õiguse ekspertkomisjoni arvamus Põhiseaduse Assamblee poolt 13. aprillil 1992. aastal Eesti Vabariigi Ülemnõukogule esitatud Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu kohta. – Eesti Jurist 1992/3–4, lk 195–203.

küsimus oli ka kodanikele ja mittekodanikele teatud küsimustes võrdsete õiguste andmine üheksandas paragrahvis.

N.P.: Selle kohta ma tegelikult tahtsin tõepoolest ka küsida, et Raidla eelnõus oli eraldi paragrahv selle kohta (§ 50), millised peatükis loetletud kodanikuõigused laienevad ka välismaalastele. Toona oli kodakondsuse ja välismaalaste teema väga-väga sensitiivne. Nii Eesti kodanikkonna kui ka kodakondsuse määramise paragrahv on ka teises peatükis, samuti see säte, kui paljud põhiõigused laienevad välismaalastele. Millised on Sinu mälestused nendest diskussioonidest toona?

J.P.: Konkreetsete põhiõiguste juures minu arvates enam nii väga ei vaieldud, võib-olla unustati see peatüki alguses olev vaidlus ära.

N.P.: Kui Raidla eelnõus oli teise peatüki lõpus eraldi loetelu, millised põhiõigused laienevad ka teiste riikide kodanikele, siis kehtivas põhiseaduses on need teises peatükis nii-öelda segamini.

J.P.: No eks ta võis ka selle kiirustamisega segamini minna, sest paragrahvide arv osutus Raidla eelnõu algtekstiga võrreldes suuremaks.²⁹ Ei jõudnud enam. Kodakondsuse paragrahvi ümber drastilisi vaidlusi nagu ei olnud, sest see säte on minu arvates üsna neutraalne, ilma erilise koormuseta. Aga ma ei pruugi mäletada ka. Sest naturalisatsiooniga kodakondsuse omandamise tingimusi seal kirjas ei olnud ja neid ei peaks seal põhiseaduses olema ka. Polnud minu arvates vaidluse objekti.

Pooldamist ei leidnud minu ettepanek näha põhiseaduse rakendamise seaduses ette, et topeltkodakondsusega isik peaks mingi tähtaja jooksul kinnitama, et soovib jätkuvalt kuuluda Eesti kodakondsusse.

Siis no täiesti mõttetu vaidlus oli selle üle, et kes on „igaüks“. Keegi toimkonna liikmetest küsis, et kas tema ämma lehm on ka „igaüks“.

Arutati ka reservatsioonide üle ja keegi ütles, et kohati jääb mulje, nagu oleks selle eelnõu kirjutanud sanitaararst – see viide nakkushaiguste leviku tõkestamisele. No tänapäeval on nakkushaiguse teema oluline. Toona oli loomade suu- ja sõrataud ning liikumispääsõidud olid üsna „kenad“.

N.P.: Aegade jooksul on väga teravaks vaidlusobjektiks osutunud ka mõisted „perekond“ ja „abikaasa“.

J.P.: Kõik said toona täiesti kindlasti üheselt aru abielust kui tavaabielust – mehe ja naise vahel. Omaaegses perekonnakoodeksis oli ta vist samuti defineeritud

kui mehe ja naise liit. Ega see kõige parem definitsioon ei ole. Ei hakatud põhiseaduses täpsustama „seadusega ettenähtud korras sõlmitud“ ... Muidugi, kui ta oleks põhiseaduses täpsustatud olnud, siis olnuks üks paari aasta vanuste vaidluste objekt vast maas olnud. Aga keegi selle peale toona tõesti ei tulnud, et võiks olla samasooliste isikute abiellumine. Ja kas Euroopas toona üldse oli kusagil? Ma arvan, et see on hilisem nähtus.

N.P.: Need, kes ei vastusta samasooliste kooselu, peavad olema õnnelikud, et toona ei „kirjutatud kinni“ ennast.

J.P.: „Kinni“ ei kirjutatud, aga ajalooline tõlgendus minu arvates annab tulemuse küll, et midagi muud kui traditsiooniline abielu seal ei mõeldud, sest vastu ei hakanud assamblees olnud vaimulikud. Aga võib-olla ka nemad ei mõelnud selle peale üldse toona. Aga jah, „kinni“ ta tõesti kirjutatud ei ole. Traditsioonilisele abielule võib viidata ka põhiseaduse § 27 lg 2, mille järgi abikaasad on võrdõiguslikud. Kaugemas minevikus olid mehe õigused naise omadest abielus suuremad. Viimane ei ole küll väga tugev argument.

O.K.: Paljudes riikides juba tol ajal räägiti põhiseadusest kui elavast instrumentist, mida aja jooksul saab olusid arvestades tõlgendada ühte- ja teistmoodi. Kas see teadmine ka juba tol ajal olemas oli? Kas ja kui pikalt Sa juurdlesid või mõtlesid selle üle, kui üksikasjalik teine peatükk peaks olema?

J.P.: Omal ajal oli õppeaine välisriikide riigiõigus ja seal ka räägiti Ameerika Ühendriikide konstitutsioonist kui elavast konstitutsioonist.

N.P.: Euroopa Inimõiguste Kohus kasutab ju ka viidet Euroopa inimõiguste konventsioonile kui *living instrument*'ile, mida tuleb tõlgendada lähtudes tänastest oludest.

O.K.: Selline rõhuasetus on Euroopas tulnud pigem veidi hiljem. Ameerikas oli tõesti see juba varem olemas.

J.P.: Ma mõtlesin, et meie põhiseaduses peaks olema teiste riikide põhiseaduste enam-vähem kattuv osa kirjas – elementaarsed, traditsioonilised õigused. Ühes arvamuses Raidla eelnõu kohta kritiseeriti, et teine peatükk on äärmiselt ebatäielik. Võeti kõik ÜRO paktid kokku ja leiti, et seal peaks olema oma 152 positsiooni kirjas, näiteks et orjuse keeld puudub ja muud sellised asjad.

Euroopa inimõiguste konventsioon ja ÜRO paktid said muidugi läbi töötatud, aga paktid said kõrvale jäetud, sest mõte oli ikkagi see, et Euroopa inimõiguste konventsiooniga varem või hiljem ühinetakse. Paremini oleks, kui see oleks kattuvast sõnastusest ja teistele riikidele arusaadavas keeles. Ja põhiseaduses midagi sellist deklaratiivselt ei peaks olema, nagu on ÜRO paktides.

²⁹ Vt joonealune viide 24.

N.P.: See oli siis teadlik valik mitte jääda deklaratiivseks ja et meil oleks selgelt subjektiivsed kohtutes kaitstavad põhiõigused.

J.P.: Jah, see oli põhieesmärk. Sest üks paragrahv 15 näitab seda täitsa selgelt. Kahju vast jah sellest, et ombudsmani poole pöördumise õigus jäi selgelt sisse kirjutamata. Schwarze soovitas ka seda. Oleks võinud olla kasvõi Riigikogu peatükis, et Riigikogu nimetab ühe või mitu ombudsmani. Aga kui kaua põhiseadus ja teine peatükk kehtima saab jääda? Ma ise arvasin, et meie oskuste juures, no kas me ikka pikaks ajaks töötavat põhiseadust teha saame. Ega ta väga kaua kesta ei saa. Mäletan, et sai Toompealt ühel õhtul Krossiga alla linna poole kõmbitud ja siis ta küsis, et noormees, kui kaua see põhiseadus ilma parandamata teie arvates kestab? Ma ütlesin, et ega meil kogemusi ei ole ja et ma arvan, et heal juhul kümme aastat. Ta ütles, et no siis on hästi – põhiseadus ei pea nii detailne olema.

N.P.: Küsin veel põhiseaduse § 44 kohta – info saamise õigus. Sa enne mainisid, et kasutasid eelnõu väljatöötamisel ka Rootsi materjale. Kahtlemata on infovabaduse õigus Rootsis väga pika ajaloo ja väga sügavalt mõtestatud. Kas ma saan õigesti aru, et paragrahv 44 eeskujusid või juuri võib siis otsida ka Rootsi pikaajalisest lähenemisest.

J.P.: Jah, aga see tuli mitte otseselt Rootsist, vaid minu arvates vist kusagilt mujalt.

N.P.: Aga mis on põhiseadusest puudu või mida teeksid täna teistmoodi?

J.P.: Selle teistmoodi tegemisega on asi kõigepealt selles, et kui ta oleks toona teistmoodi olnud, siis mis täna teisiti oleks? Selles on küsimus. Ombudsman oleks nähtavasti täna olemas.

N.P.: Aga ta on ka täna õiguskantsleri näol olemas.

J.P.: No ta päris sellisel kujul ei ole ja neid on ka natuke vähe minu arvates. Minu arvates oleks parem ombudsman eraldi institutsioonina ja seejuures spetsialiseeritud ombudsmanid, näiteks vanglate ombudsman.

Võib-olla oleks erakondade kohta rohkem kirjutatud.³⁰ Seal on praegu kirjas, et erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud. Aga kui oleks rohkem olnud, siis mille võrra see olukord täna hoopis teistsugune oleks? Praegune paragrahv midagi ei takista. Redaktsioonitoimkonnas otse ei öeldud, aga hiljem üks assamblee liige küsis, et miks piirata ainult Eesti

kodanikega ja et väga-väga hea oleks, kui tekivad vene erakonnad. Et see olekski väga-väga tervitatav, sest kaasab ühiskonda. Ma ütlesin, et natuke kahtlane. Aga kuidas poliitikas osaleda, kui hääleõigust pole?³¹

Sotsiaalõiguste plokis õigus tervise kaitsele – no natuke õhukeseks see jäi, võiks olla tervishoiusüsteemi kohta midagi rohkemat kirjas. Aga kes julges toona kirjutada ja kes oskas ette näha. Aega ka ei olnud. Lisaks õigus abile – see on sõnastatud sisuliselt hoolekande paragrahvina. Seal on abi liikidest puudu abi puudega inimestele ja erivajadustega inimestele, hoolekodude rajamine. Riiklik sotsiaalkindlustus on olemas, aga hea oleks, kui selle kohta oleks ka mingisugune lause olnud.

Aga jah, sellist vastutust võtta, et proovida sõnastada ... Ja ega seda aega enam ka ei olnud. See oli üsna-üsna lõpus.

Üsna küsitav on ka omavalitsused kui koolipidajad. Toonased väikesed omavalitsused koolipidajatena ... Kiduraks on see praegune süsteem kujunenud. Lõppude lõpuks tegelikult riik maksab ju pearahasid, millest kooli peetakse.

N.P.: Riigi ja kohalike omavalitsuste koostöö ning riigi vastutus hariduse kvaliteedi tagamise osas on kahtlemata olulised teemad. Kas ma saan õigesti aru, et Sinu meelest võiks riigi roll paragrahvis 37 (hariduspõhiõigus) olla suurem?

J.P.: Jah. Üks teema veel, mille üle oli vaieldi tõsiselt, oli paragrahv 13 õigusest riigi kaitsele. Just selle üle vaieldi, et Eesti kaitseb enda kodanikke ka välisriikides. Seda viimast taheti kindlalt välja rookida, sest tegemist on väikese riigiga, kes ei suuda seda teha. Üks seletus oli, et küll suudab. Iga riik teeb seda oma võimeid mööda ja teiste riikide abiga.

O.K.: Assamblee teise peatüki stenogrammi lugedes on näha, et on kaks teemat, mis seal läbi käisid üksikasjalikumalt. Üks on puhta keskkonnaga seotud põhiõigused. Ja teine oli põhikohustuste loetelu või ring. Osad assamblee liikmed arvasid, et neid kohustusi peaks olema rohkem ja üksikasjalikumalt. Kas Sul on ka nende teemadega mingeid mälestusi?

J.P.: Redaktsioonitoimkonnas minu arvates sellest nii palju juttu ei olnud. Kas neid põhikohustusi ilmtingimata rohkem peab olema? Mina ei oska öelda.

³⁰ Vt ka L. Hänni meenutusi erakondadega seonduva reguleerimise kohta: Põhiseaduse tulek (viide 1), lk 163.

³¹ Vt ka J. Põllu selgitusi assambleele mittekodanike erakondadesse kuulumise kohta: Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 5), lk 772–773.

O.K.: Pigem oli seega see vaade, et neid saab kehtestada ka lihthäälteenamusega – ei pea olema mingisugune väga suur osa ühiskonnast nendes ühel kokkuleppel.³²

Aga kas Sa keskkonnapõhiõigusest ei mäleta midagi? Sel ajal oli ju looduskaitse üks põhiline probleem, mis pani Nõukogude Liidu lagunema ja see käis teemana assamblees ka tugevasti läbi.

J.P.: Sellest räägiti küll. Ilmselt sellel ajendil võis paragrahv 53 praegusel kujul sinna sisse sattuda. Mõtlesin küll, et see on üsna deklaratiivne kohustus. Selle olemasolust põhiseaduses tegelikult mitte midagi ei sõltu, sest otsust toimet sellisel sättel olla ei saa, näiteks et põhiseaduse alusel karistusõiguslikke sanktsioone või sunniraha kohaldada. See on iseenesestmõistetav, et koosseisud, kohustused ja tagajärjed pannakse paika lihtseadusega.

N.P.: Seega õigus puhtale keskkonnale otseselt õigusena toona niimoodi esiplaanil ei olnud.

J.P.: Ei olnud. Me oleme selle õiguse üle siin (Riigikohtus) ju ise ka vaielnud. Selle õiguse kaitsmine ja sisustamine on ikka äärmiselt keeruline. Arvan, et saab tugineda õigusele tervise kaitsele (§ 28) ja õigusele kahju hüvitamisele (§ 25). Need peaks andma õiguse nõuda õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusevastaseks tunnistamist ja riigilt kahju hüvitamist, kui pole antud akti, mille andmata jätmise on põhjuslikus seoses tervisekahjuga. Tervise kaitse paragrahvile saaks minu arvates tugineda ja nõuda õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusevastaseks tunnistamist ka siis, kui kahju pole tekkinud, kuid uuringutega on kindlaks tehtud, et teatud piiri ületav saaste võib kahjustada tervist. Tegemist poleks populaarkeebusega. Inimene pole katsejänes, kes peab enne viimati nimetatud nõude esitamist ära ootama tervisekahju.

N.P.: Kas Sul oma töös riigikohtunikuna on olnud neid hetki, kus oled tundnud, et no vot, oleksid pidanud teistmoodi kirjutama teises peatükis mõne põhiõiguse juures midagi?

J.P.: Mõne seadusereservatsiooniga on asja lahendamisel olnud see tunne, et mõni reservatsioon on liiga kitsaks jäänud. Toona sõnastust „riigi julgeolek“

kardeti, aga see toodi praktikas põhiseaduse preambulist juurde.³³ Edaspidi on juurde toodud absoluutsete õiguste piiramine muude väärtuste kaitsmise eesmärgil.

N.P.: Mulle endale on vahetevahel tundunud, et absoluutsete põhiõiguste piiramise võimaluse loomine läbi selle, et me tunnustame, et meil on olemas mingid põhiseaduslikud kõrgemad väärtused, mille kaitsmise eesmärgil saab ikkagi ka absoluutseid põhiõigusi piirata, mõneti devalveerib neid absoluutseid põhiõigusi. Sest lõppastmes on praktikas pea alati võimalik konkreetse piirangu eesmärk tagasi viia kas avalikule korrale või julgeolekule. Teisisõnu, vahetevahel mulle tundub, et see erinevate piiranguklauslite eristamine – lihtreservatsioon, kvalifitseeritud reservatsioon ja absoluutsed – on kohati muutunud mõttetuks.

O.K.: Eesmärk pühitseb abinõu ...

J.P.: No jah, põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi viiene koosseis neid otsuseid teeb – neid absoluutsete õiguste absoluutsuse vähendamise otsuseid.

O.K.: Kas teises peatükis on mingid paragrahvid, mille osas Sa saad koputada vastu rinda ja eriti sarama lähed, st oled eriti rahul, et niimoodi kirja sai, nagu sai.

J.P.: No paragrahv 15 on vast küll selline, siis 9, 10, 11, 13, 14. Rahul olen ka sellega, et paragrahvis 12 on avatud loetelu, see on põhiseadustes küllalt sageli esitatud suletud loeteluna. Nendel sätetel on selle peatüki teiste sätete jaoks fundamentaalne iseloom. Samasugune tähendus on neil ka riigikaitse peatüki mitmete sätete kohaldamisel.

Aga mis tegemata jäi? Ühe probleemi oleks võinud lahendada; iseküsimus, kas saanuks. Küsimus, kuidas piirata ohjeldamatult kasvada võivat kodanike arvu. Oleks võinud olla põhiseaduse rakendamise seaduses, et sünnilt Eesti kodanikud, kes on topeltkodakondsuses, peaksid teatud aja jooksul kinnitama enda soovi jääda Eesti kodakondsusse. Aga noh, seda ei tahetud kuidagi „külge võtta“. Nii mõnigi probleem oleks vähem.

N.P.: Tõstsid esile põhiseaduse paragrahvi 15. Paragrahv 24 räägib edasikaebeõigusest. Milline oli Sinu toonane nägemus, kas Eestis peab olema kaheastmeline edasikaebevõimalus – apellatsioon ja siis kassatsioon?

J.P.: Selle üle ma ei mõelnud. Kriminaalmenetluslikke ja üldse kohtumenetluslikke põhiõigusi assamblees ikka arutati ka, aga mitte sellest aspektist. Näiteks üks teema oli 48-ks tunniks ilma kohtu loata kinnipidamine. Selle

³² Põhikohustuste ellurakendamiseks on tarvis seadusega sellist kohustust täpsustada, sest iga kohustus on ühtlasi põhiõiguste piirang. Seadusega kohustuse panemisel ei pea aga selleks alus olema põhikohustus. Vt ka M. Ernits. Põhiseaduse II peatüki kommentaar, komm. §-dele 17 ja 19. – Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., parandatud ja täiendatud väljaanne. Tallinn 2017.

³³ Tõepoolest sisaldab viidet riigi julgeolekule vaid põhiseaduse § 47 seadusereservatsioon.

vastu vaieldi, et peaks olema kas 72 või 78 tundi, sest eluline kogemus pidavat näitama seda, et kui isik üksikkongi pista, siis 48 tunniga ei murdu, aga 72 tunniga küll.

N.P.: Selle paragrahvi (PS § 21 lg 2) puhul on tegemist ju erinevate õigusharude ülese reegluga. Seda väga selgelt laiendatakse ka eraõigusse seoses tahtevastase raviga, haldusõigusse seoses välismaalaste kinnipidamisega. Ma ise olen küll rahul selle paragrahviga ja sellegagi, et seda sel viisil tõlgendatakse. Aga jah, tegelikult selle sätte kohaldamisala on võib-olla võrreldes algsega tänaseks oluliselt laiem.

J.P.: Toona välismaalaste ja teiste kinnipidamisega lihtsalt ju ei tegeletud. Administratiivselt kinnipidamised olid suhteliselt lühikesed. Ega ma nendest suurt midagi ei teadnud.

O.K.: Tähtaeg sai kindlasti rangem, kui see oleks vajalik Euroopa inimõiguste konventsiooni järgi. Kas Sa kohtute peatüki kirjutamist ka kõrvalt jälgisid või kui palju selles osas koostööd tegite?

J.P.: Ma olin selle kõrval küll. Vist mina pakkusin välja „põhiseadusevastaseks tunnistamise“. Truuvälja ettepanekul sai sisse „kehtetuks“ tunnistamine. Igatahes arutamise all oli see juba 1990. a kohtute seaduse väljatöötamisel. Midagi seal oli, aga iseküsimus, kas nii detailselt. Praeguses tekstis on „kehtetuks“ tunnistamine.

N.P.: Sa pead silmas põhiseaduse § 152 lg 2 [tsiteerib]: „Riigikohus tunnistab kehtetuks mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseaduse sätte ja mõttega.“

J.P.: Jah, seda ma mäletan küll, et ma seda formuleerisin. See võis ka seal enne sees olla, aga sõnastasin küll. Ja see viide „sätte ja mõttega“ on hiljem tekitanud probleeme. Oleks võinud olla lihtsalt „põhiseadusega“.

N.P.: Sa töid siin enne esile selle, et oled rahul sellega, et näiteks paragrahvis 12 – diskrimineerimise keeld – on aluste loetelu lahtine. Ma küsin nii, et kas need, kes hääletasid põhiseaduse eelnõu teksti üle, tegelikult ka said nii-öelda detailides aru, mille poolt või vastu nad oma hääle annavad? Kas Sul ei tekkinud vahetevahel tunne, et oled teksti sisse kirjutanud mõned oma sellised nägemused, mis on tegelikult õiguslikult väga olulise kaaluga, aga need, kes otsustavad selle üle, ei tarvitse tegelikult aduda oma otsuste kaalukust.

J.P.: Kõik kohe kindlasti mitte. Võib-olla ka enamuse mitte. Näiteks redaktsioonitoimkonnas oli üks tegelane, kes siis, kui tema poolt austatud autoriteet midagi ütles, nii kiitis kohe väga häälekalt takka.

N.P.: Seega isegi redaktsioonitoimkonnas oli pühendumus erinev.

J.P.: No ka teadmisi lihtsalt ei pruukinud olla. Hänni, Hallaste ja Kama olid väga terava mõistusega.

N.P.: Hänni kirjeldas põhiseaduse tegemist (vähemasti presidendi valimiste osas) kui füüsikute ja lüürikute konflikti.³⁴ Juristid olid vaid kõrval. Neid lüürikuid või kirjanikke oli terve hulk ka näiteks nende hulgas, kes redaktsioonitoimkonna töös osalesid. Kuidas Sina hindad, kas ja kuivõrd nemad oma mõttemaailma ja oma sõnaosavusega nende paragrahvide sõnastust kujundasid? Või oli see ikkagi juristi töö ja vaev, mis siin kirjas on?

J.P.: See on ikka juristi töö. Nemad said pigem osa „asju“ välja. Ma ei mäleta, et teise peatükki suurt juurde oleks tulnud. Vist paragrahvis 15 oli kirjas, et „seaduse alusel või seadusega ettenähtud korras“ kohtusse pöördumine – see läks välja. Ain Kaalep oma „sotsiaalse“ päästmisega ei olnud küll lüürik, aga ega ta jurist ka ei olnud.

O.K.: Kas proportsionaalsuse põhimõtte sätte (§ 11) tekkelugu oli lihtsalt maha kirjutamine kuskilt konventsioonist? Mis mälestused Sul sellega seoses on?

J.P.: Ma arvan, et kusagilt ma selle mõtte leidma pidin. Ma ei ole kindel, et ma ise oleksin selle peale tulnud. Aga allikat ei mäleta.

N.P.: On Sul endal mingisuguseid eredamaid mälestusi redaktsioonitoimkonna tööst – sellest olustikust, kuidas vaieldi, kus need vaidlused käisid, millal?

J.P.: Eks need vaidlused käisid koridorides edasi. See algne usaldamatus Raidla ekspertide ja assamblee liikmete vahel minu arvates kadus üsna kiiresti. Eks see vastastikune oli, ma arvan.³⁵ Tundsin paljusid assamblee ja redaktsioonitoimkonna liikmeid ka enne.

N.P.: Kui kaua see töö umbes käis?

³⁴ L. Hänni kl 1.06.30 jj. – I sessioon. Meenutusi põhiseaduse sünnist (viide 6). Vt ja vrd ka J. Adams. Küsimused põhiseaduse kohta. – Riigikogu Toimetised 5/2002. Arvutivõrgus: <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-5/kusimused-pohiseaduse-kohta/> (01.09.2022).

³⁵ Vt nt L. Hänni assamblee 17. jaanuari 1992. a istungil: „Eksperdid alustasid sellega, et nad tegid teatavaks enda pretensioonid redaktsioonitoimkonnale ja ühtlasi assambleele. Nende esimene märkus seisnes selles, et me sellise ühise koostöö ajaks lõpetaksime vastastikuse terava kriitika, mis ilmselt ei soodusta ühist tööd ja me nõustusime sellega.“ – Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 5), lk 758. Vt ka L. Hänni: Põhiseaduse tulek (viide 1), lk 164. J. Raidla 6. veebruari 1992. a istungil: „Koos redaktsioonitoimkonnaga leiti, et märksa viljakam kui kirjaliku retsensiooni esitamine, on ühine töö redaktsioonitoimkonnaga. [...] Õhkkond redaktsioonitoimkonnas oli meie arvates väga tõine ja edasipüüdev.“ – Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 5), lk 767.

J.P.: Seda algusmomenti ma ei suuda fikseerida, aga ilmselt oli see siis, kui ülemnõukogu eelnõu tagasi saatis.³⁶ Mõned nädalad see kindlasti käis, kuni teised eksperdid ütlesid, et selliselt valitud president ei tasakaalusta mitte midagi. Teise peatükiga oli mul nokitsemine veel pooleli. Ma arvan, et me ei olnud jõudnud veel teise peatüki arutamiseni – siis see vist oli Adamsi sõnastuses – ja mina ütlesin, et mina seda asja nii jätta ei saa ja et seda tööd jätkan. Vastuseisu ei olnud.³⁷ See võis kesta ka kuu aega täitsa vabalt.

N.P.: Aga kas see töö käis nii-öelda nädala ringi? Sest saan aru, et assamblee ise kogunes põhiistungitele ainult reedeti ja laupäeviti.

J.P.: Seda ma nii detailselt ei mäleta. Aga võimalik tõesti, et ma nädala sees olin Tartus ka. Aga mingil ajal pidi Raidla grupp isekeskis ka neid asju läbi arutama.

N.P.: Aga kui eelnõu sai mingil hetkel valmis, siis enne lõplikke hääletamisi toimus ka selline n-ö üleüldine rahvalik arutelu selle üle, et mis see eelnõu sisu on. Saan aru, et Hänni redaktsioonitoimkonna esimehena oli see, kes pidi need erinevad rahvalt laekunud arvamused koondama. On Sul mälestusi, kas teise peatüki osas oli ka mingisuguseid rahvalikult arutelult tulnud mõtteid, mida pidite eraldi analüüsima?

J.P.: Surmanuhtluse keeldu selles eelnõus, mis rahvale esitati, ikka ei olnud sees. Midagi kindlasti oli, aga detaile ma ei mäleta. Ju siis polnud nii oluline, et mäletaks.

Seda ma ei tea, kas Eesti Juristid ilmunud artiklis tehtud ettepanekuid ja kriitikat ka kusagil arutati. Seal oli näiteks üks selline asi, et eelnõu järgi vabaduse võis võtta alaealise üle kasvatusliku järelevalve sisseseadmiseks. Artiklis arvati, et see on lihtsalt julm keskaegne meetod.

³⁶ Vt joonealune viide 26.

³⁷ Redaktsioonitoimkonna põhiseaduse teise peatüki muudatusettepanekuid asuti tõepoolest arutama assamblee 1992. a 6. veebruari istungil, kuigi koostöö nn Raidla ekspertidega oli alanud ilmselt jaanuaris. Hänni nentis 1992. a 6. veebruari istungil: „Vast kõige rohkem muudatusi on toimunud 2. peatükis.“ Ta loetles üldiste muudatustena nt õiguste sõnastamist subjektiivsete õigustena, õiguste gradatsioon muutmist, selgemat eristust igaiühendiõiguste vahel võrreldes kodanike ja mittekodanike õigustega, proportsionaalsuse põhimõtte lisamist üldsäättena, õiguste kataloogi täienemist rea varem puudunud õigustega (nt õigus riigi ja seaduse kaitsesele, au ja hea nime kaitsesele jne). Vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (viide 5), lk 761–763. J. Raidla lisas samas, et suurt vaeva nähti eelnõu vastavusse viimisel rahvusvaheliste konventsioonidega, mistõttu „täiustati ja süvendati II peatükki“ (lk 768). L. Hänni kl 1.31.42 jj: „Härra Jüri Põld tegi tegelikult ju teise peatüki praktiliselt uue teksti, häälestades selle kooskõlla rahvusvahelise õigusega, mis meil natuke üle jõu käis, kui me ainult assamblees olime.“ – I sessioon. Meenutusi põhiseaduse sünnist (viide 6).

N.P.: Kui nüüd põhiseadus oli vastu võetud, siis mis tunne oli?

J.P.: Hea tunne oli.

O.K.: Millal see vabanemise tunne tekkis: kas siis, kui ülemnõukogu töö vastu võttis, või siis, kui rahvahääletus oli?

J.P.: Ma arvan, et siis, kui enda töö tehtud sai. See oli ikka väga väsitav ja koormav. Ma olin ikka üsna kõhnaks jäänud seda tehes.

N.P.: Kui Sa peaksid panema põhiseaduse teisele peatükile hinde kümnepallisüsteemis, siis mis hinde Sa paneksid?

J.P.: Ütleme seitse või kaheksa vast. Detaile vast saaks alati paremini, struktuuri oleks saanud paremini, sotsiaalseid õigusi oleks tulnud laiendada. Üldise sõnavabaduse paragrahvi juures, mis laieneb ka ajakirjandusele, oleks võinud olla mingi osutus näiteks ajakirjandusseadusele – siis oleks vast seadus olemas, nii nagu Rootsil on pressivabaduse akt, sest vaja seda ilmselgelt on. Lahjaks see pressinõukogu täna jääb, aga ajakirjandusseadus pareeriti just sõnavabaduse kaitse argumentidega.

N.P.: Teise peatüki teistsuguse struktuuri all Sa mõtled seda, et saanuks süstematiseerida või grupeerida põhiõigusi mingil alusel?

J.P.: Jah, näiteks vabadusõigused, siis sotsiaalõigused. Mind ennast on natuke häirinud.

N.P.: Mina tunnistan, et minu praktikas ei ole see tekitanud probleeme, millises järjekorras põhiõigused seal teises peatükis on. Sa oled ehk veidi perfektsionist.

O.K.: Rakendaja jaoks see ilmselt väga oluline ei ole. See on pigem selline filosoofiline küsimus. Jäin täna Tartusse sõites mõtlema, et ma mäletan, kuidas käisin Sinu riigiõiguse loengutes 1994. aasta sügisel. Siis kuigipalju põhiõigustest riigiõiguse loengutes ei rääkinud. Põhiline rõhk käis kogu aeg ümber riigikorralduse. Põhiõigustest tuli juttu hoopis teiste õppejõudude esitluses hiljem. Kas Sa distantseerusid teadlikult või Sul lihtsalt ei olnud selleks aega ja mahti?

J.P.: Lihtsalt polnud jõudu seda loenguteks ette valmistada, sest riigiõigus langes mulle ootamatult kaela. Siis ma ju mitu aastat õpetasin veel korraga riigiõigust, tööõigust, sotsiaalhooldusõigust. Ja tegin veel samal ajal riigikohtuniku tööd. Lisaks tegelesin seaduseelnõudega. 1995. a tuli avaliku teenistuse seadus ning ka rahvahääletuse seadusega tuli tegeleda.

N.P.: Aga hiljem sai Sinust üks olulisemaid valimiskaebuste lahendajatest Riigikohtus.

J.P.: See oli suht juhuslik. Üks asi on võib-olla see kohtuasjade jagamise küsimus. Osa põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi liikmetest ilmselt mõtles, et mis need valimiskaebused on – mingid väikesed asjad, osad kaebused läbinisti halvasti kirjutatud, osa ka mitte kõige tervemate inimeste poolt. Ühes kaebuses näiteks oli, et lisaks kõigele muule on valimiskomisjoni esimehel ka ussid.

N.P.: Sa oled öelnud, et Sinu meelest peaks ikkagi Riigikohus lahendama valimiskaebusi.

J.P.: Ma arvan küll. Läbi kolme kohtuastme see ei ole mõistlik. Valimisprotsessi käigus võib-olla isegi midagi nii hullu ei toimuks, aga valimistevahelisel perioodil on asi hullem. Enne Teist maailmasõda minu teada valimiste peakomitee peale esitatud kaebusi lahendas ka otse Riigikohtu administratiiv-osakond. Kui Riigikohus on esimene ja viimane aste, siis ega Riigikohtu oskus, võimekus ja suutlikkus tõendeid hinnata ei ole ju väiksem. Kõik tsiviilprotsessis lubatud tõendid on ka järelevalvemenetluses lubatud. See ei ole ju probleem. Ja minu teada on aktsepteeritud ka edasikaebeõiguse puudumist Euroopas, kui asja vaatab läbi viimase instantsina ülemkohus. Minu mälu järgi inimõiguste konventsiooniga on edasikaebeõigus nõutav kriminaalasjades.³⁸

O.K.: Kas Sa kolmeastmelise halduskohtusüsteemi üle oled õnnelik? Soomlastel on vähem.

J.P.: Jaa, ma tean. Ma arvan, et kolmeastmeline on päris hea variant. Kui kolm kõrgemat instantsikohut ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohus on üheskoos, siis peaksid tulema paremad lahendid.

N.P.: Sa said Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve asjades ka kohe n-ö käe valgeks oma kirjutatud normide rakendamisega. Alguses olid need kaasused küll pigem riigikorralduse kesksed, aga siis tulid ju ka vaidlused põhiõiguste teemal.

J.P.: No see oli täiesti paratamatu, et algul olid institutsioonidevahelised vaidlused. Esimene tõsisem oli talunike tulumaksu küsimus.

N.P.: Kas siis oli uhke tunne ka, et enda kirjutatud norme saad rakendada.

J.P.: Nii ma ei mõelnud. Vahel püüdsin küll seletada, et seda sätet kirjutades ma mõtlesin nii. Aga siis öeldi, et mis tähtsust sel on, mida Sina mõtlesid? Tähtis on, mis kirjas on ja meie otsustame.

N.P., O.K.: Suur-suur aitäh, Sulle, Jüri!

³⁸ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 7. lisaprotokolli art 2 lg 1.

M. Luts-Sootak. Nikolai Maim 1943. aasta lõpus rahvaste enesemääramise õigusest. – Riigiõiguse aastaraamat 3/2022, lk 261–270.

Nikolai Maim 1943. aasta lõpus rahvaste enesemääramise õigusest

MARJU LUTS-SOOTAK

Tartu, kus Nikolai Maim 1884. aastal sündis, oli üks Vene impeeriumi ülikoolilinnu. Maim ei õppinud siiski Tartu ülikoolis, vaid Peterburis.¹ Lõpueksamid tegi ta 1909. aastal Moskvast. Pärast seda jõudis Maim ikkagi ka Tartu ülikooli, kust sai 1915. aastal esimese eestlasest juristina magistrakraadi. Tema varased publikatsioonid näitavad huvi kohaliku omavalitsuse õiguse ja korralduse vastu.² Tollasel Liivimaal ja üldiselt kõigis kolmes Läänemere kubermangus oli omavalitsus seisuslik. Seisusliku ühiskonna kastasüsteem kattus siinmail enam-vähem täpselt ka elanikkonna rahvusliku struktuuriga: sakslastest aadlikel olid oma esinduskogud kreisi ja kubermangu tasandil, eestlastest ning Liivimaa lõunaosas ja Kuramaal lätlastest talupoegadel olid oma esinduskogud kõigepealt valla ja hiljem ka kihelkonna tasandil. Linnade omavalitsustes segunesid seisused ja rahvused juba 20. sajandi alguses, mil esimesed eestlasedki jõudsid

¹ Üks põhjalikumaid Nikolai Maimi elukäigu ja loomingu ülevaateid on ilmunud eesti-keelse ülikooli sajanda juubeli puhul: L. Leppik, M. Luts-Sootak, H. Siimets-Gross. Nikolai Maim Eesti rahvusülikooli õigusteaduskonna alusepanija ja teadlasena. – Riigikogu Toimetised 40/2019, lk 151–161. Arvutivõrgus: <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2019/12/Leppik-et-al.pdf> (09.12.2022). Sealt leiab viited ka varasematele kirjutistele Maimi kohta ja Maimilt endalt.

² N. Maim. Omavalitsuse edenemiselugu Liivimaa mannermaal. – Kodaniku Käsiraamat. I (korr. J. Tõnisson). Tartu 1911, lk 101–139; ilmus ka eraldi brošüürina ja sissejuhatuses mõneti kõrvalekalduvalt (Tartu 1912); taastrükk koos osutustega erinevustele esimese ja teise väljaande vahel: N. Maim. Mundoloogia. K. Strauss (koost.) (= Eesti mõttelugu 79). Tartu 2008, lk 21–44. Paar aastat hiljem järgnes sellele ajaloolisele ülevaatele süstemaatiline käsitlus: N. Maim. Liivimaa kohalik omavalitsus. – Kodaniku Käsiraamat. II (korr. Jüri Parik). Tartu 1913, lk 68–133; taastrükk: N. Maim. Mundoloogia, lk 56–112.

linnavolikogudesse ja -valitsustesse. Maaomavalitsuse ja kubermangu tasandil jäi segregatsioon püsima tsaaririigi lõpuni, ehkki samas näiteks impeeriumi riigiduumasse jõudsid ka eestlastest saadikud. Nikolai Maim oli nende sündmuste tunnistaja ja kaaskujundaja.

Vene impeeriumi siseministeeriumi ametnikuna aastail 1915–1917 pidi Maim ette valmistama uue omavalitsuskorralduse Balti kubermangudele. Enne selle valmimist saabus aga lõpp kogu impeeriumile ja nii seisis Maim ühtäkki silmitsi hoopis uute ülesannetega, mis sundisid teda mõtlema just rahvuslikule perspektiivile. Eestlaste väljanõutatud autonoomiamäärus või nn autonoomia-seadus Vene Ajutiselt Valitsuselt 1917. aasta 30. märtsist toetus Maimi eeltöele, mis ta oli teinud omavalitsuskorralduse koostamisel. Veelgi olulisemaks kujunesid selle määruse rakendamisaktid sama aasta 22. juunist, mis olid samuti suurel määral Maimi looming, ehkki eestlastest löid nende koostamisel kaasa ka Jaan Poska ja Ants Piip.³ Nii maikuust pärit valimiseeskirjad kui ka 22. juuni määrused hoolitsesid selle eest, et 30. märtsi autonoomia-seadus ei jäänud pelgalt deklaratsiooniks, nagu juba lootis Vene keskvoim, paralleelselt tegutsevatest punastest nõukogudest rääkimata. Juulis tuli kokku Eestimaa Kubermangu Ajutine Maanõukogu, kes lõpetas oma esimese tegevusperioodi pärast Venemaa Oktoobri-revolutsiooni 15./28. novembri otsusega kõrgemast võimust Eestis. Vaid mõni aeg hiljem naasis Maim Peterburist Eestisse ning andis oma teadmised Eesti riigi ja varsti ka eestikeelse ülikooli käsutusse. Ta oli aastatel 1918–1919 Eesti Vabariigi siseministri abi⁴ ja välisministeeriumi juriskonsult. 1919. aastal valiti ta ka Eesti Asutava Kogu liikmeks. Maim ei kuulunud Asutava Kogu aktiivseimate sõnavõtjate hulka.⁵ Ometi jõudsid just tema projektist Eesti Vabariigi 1920. aasta

³ N. Maim. Eestimaa avaliku korra muutmise aktid Vene siseministeeriumi peavalitsuses 1916. ja 1917. a. – Vabaduse tulekul. I: Koguteos Eesti Maanõukogu 1917. aasta 15./28. nov. otsuse tähistamiseks. Tartu 1938, lk 70–79. Arvutivõrgus: <http://www.digar.ee/id/nlib-digar:306426> (09.12.2022); taastrükk on teise pealkirjaga: N. Maim. Eesti maanõukogu otsused 1917. – N. Maim. Mundoloogia (viide 2), lk 123–124.

⁴ Kuivõrd tollal, päris alguses, üldse mingist erilisest ministeeriumist sai rääkida. Vrd A. Peet. Siseminister Ajutises Valitsuses. – Mälestused iseseisvuse võitluspäevilt. II köide: Vabadussõda 1918–1920. Tallinn 1930, lk 215: „26. novembril [1918] kinnitas maanõukogu ametisse Ajutise Valitsuse uues täies koosseisus, kus mina sain siseministriks. Asudes ametisse leidsin ma siseministeeriumi alal valitsuse ruumes tegutsemas ministri abi N. Maim'i ja sekretäri K. Leppa, ühe laua juures“. Arvutivõrgus: <https://www.digar.ee/viewer/et/nlib-digar:27097/23636/page/217> (09.12.2022). Igatahes leiti kohe ka terve hulk uusi ametnikke ja ministeerium kolis varsti suurematesse ruumidesse.

⁵ Esmast statistilist ülevaadet Asutava Kogu liikmete sõnavõtuaktiivsusest pakub H. Vallikivi. Eesti 1920. aasta põhiseaduse loojad ja nende päritolu. – Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat

põhiseadusesse normid, mis tegid nii Eesti riigist kui ka selle põhiseadusest omas ajas rahvusvahelise staari⁶ – vähemusrahvuste õigusi puudutanud ja nende kultuuriautonomiale aluse pannud sätteid.⁷

Sellest ajajärgust on Maimi sulest pärit mitu teksti (kõned, arvamused, avaldused vms), mis vääriskid samuti uuema (riigiõigus-)teadusliku uurimise tähelepanu; näiteks kõned riigist ja riiklusest⁸ või rahvariiklusest ja rahvalitsusest⁹. Siinses kontekstis, rahvaste enesemääramise õiguse seisukohalt, oleks aga eriti oluline edaspidi avaldada ja eestindada tema venekeelne mustand rahvaste enesemääramis-õigusest ning rahvusteõigustest.¹⁰ Millises kontekstis ja mis eesmärkidel need jt tekstid Eesti Vabariigile alusepaneku aegadest on kirja pandud, vajab endiselt uurimist.

Poliitiku ja isegi ametniku leib ei tundunud Maimile ilmselt kuigi magus. Tütar Maare Reet Maim Vare on meenutanud, et tema isa oli „loomult väga aus, ning mahhinatsioonid ja kompromissid, mis poliitikaga kaasa käivad, ei istunud talle üldse“. ¹¹ Küll aga sobis Nikolai Maimile õpetlaseamet. Ta olevat ise võtnud ühendust Eesti ülikooli rajamist kuraatorina juhtinud Peeter Põlluga, kes kutsus Maimi 1919. aasta suvel Tartu ülikooli õigusteaduskonda. Ants Piip oli küll juba enne Maimi õigusteaduskonna õppejõuks kinnitatud, aga teda vajati sel ajal hoopis rohkem Eesti välisdelegatsioonis. Nii saigi eestikeelse Tartu ülikooli

2022 (= Annales Litterarum Societatis Esthonicae). Tartu 2022, lk 143 jj. Arvutivõrgus: <https://oes.ut.ee/wp-content/uploads/vallikivi.pdf> (09.12.2022).

⁶ Euroopa riikide võrdluses vt nt E. Hoor. Die Durchführung der völkerrechtlichen Minderheitenschutzverpflichtungen in den europäischen Staaten. – Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht 48/1933–34, lk 177–312, Eesti Vabariigi vähemusteõiguse kohta lk 286–299.

⁷ Komisjoni protokoll nr 51 (20.12.1919) ja Maimi projekt. – RA, ERA.15.2.373, l 112–114. Ma tänan Hannes Vallikivi allikale osutamast. Vt ka M. Kuldkepp. Vähemusrahvuste küsimus Eesti riikluse tekke- ja algusperioodil. – Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2020 (viide 5), lk 167–190. Arvutivõrgus: <https://oes.ut.ee/wp-content/uploads/kuldkepp.pdf> (10.12.2022).

⁸ TÜRК, KHO f 88, nim 1, s 44: N. Maim. Kõne riigist ja riiklusest [ca 1917–1918], 7 l.

⁹ TÜRК, KHO f 88, nim 1, s 14: N. Maim. Kõne rahvariiklusest ja rahvalitsuse printsiipidest [ca 1917–1918], 9 l.

¹⁰ TÜRК, KHO f 88, nim 1, s 50: Н. Майм. О самоопределении народов и о праве национальностей: черновые наброски [ca 1917–1918], 9 l.

¹¹ M. R. Maim Vare. Mõned mälestused minu isast, prof. Nikolai Maimist. – N. Maim. Mundoloogia (viide 2), lk 404. Oma vastumeelsust parteipoliitikaga seotud intriigide ja võimuvõitluse vastu on väljendanud ka Nikolai Maim ise. Vt N. Maim. Minu elu, nagu ta mulle näis (1958). – Samas, lk 386–402.

õigusteaduskonna esimeseks dekaaniks ja teaduskonna kokkupanijaks hoopis Maim. Õppejõuna olid tema kanda riigi- ja haldusõiguse, nii mõnelgi semestril ka õigusfilosoofia õpetamine.¹² Pärast seda, kui Nikolai Maim oli 12. mail 1928 esimese eestlasest õigusteadlasena kaitsnud esimese õigusteadusliku doktori-kraadi Eesti Vabariigi Tartu Ülikoolis, valiti ta riigiõiguse korraliseks professoriks. Maim ei kirjutanud küll oma doktoritööd parlamentarismist ja suveräänsest riigist eesti keeles. Algselt prantsuskeelsena kavandatud teos sai lõpuks kirja vene keeles koos pikema saksakeelse kokkuvõttega.¹³ Saksakeelsest kokkuvõttest on eestikeelne tõlge juba ilmunud,¹⁴ teaduste akadeemia riigiõiguse sihtkapitali eestvedamisel on alustatud ka venekeelse või õieti päris mitmekeelse¹⁵ põhiteksti tõlkimist. Maim ise avaldas ka eestikeelseid uurimusi parlamentarismist.¹⁶ Parlamentarismi teoreetiline mõtestamine üldisemalt ja eriti maailmas, kus pealetungivad autoritaarsed režiimid selle küsimuse alla seadsid, vääriski Nikolai Maimi loomingu puhul eraldi põhjalikumat uurimist.

Rahvaste enesemääramisõigusest kui kaasaja rahvusvaheliste suhete ja organisatsioonidega tihedalt seotud riiki konstitueerivast põhimõttest varasema suveräänsuse asemel on Maim pikemalt kirjutanud ka oma teises olulisemas monograafias „Rahvasteliit ja riik“, mis ilmus 1932. aastal.¹⁷ Kui Maimi lühemad kirjatükid on Ilmamaa kirjastuse „Eesti mõtteloo“ sarja kogumiku kaudu jõudnud jälle meie riigiõiguslikku teaduskäibesse, siis see põhjanev monograafia alles ootab taasavastamist ja võib-olla peaks selle mitte ainult eestindama, vaid ka

originaalkeeles uuesti välja andma või koguni inglise keelde tõlkima. Paraku seisame me tänapäeva maailmas silmitsi väga sarnaste probleemidega: rahvusvahelise julgeolekuorganisatsiooni toimedefitsiidid, demokraatlike struktuuride murendamine või küsimuse alla seadmine jms. Maimi originaalne mõttepärandid võiks anda inspiratsiooni nii Eesti kui ka rahvusvahelisele lugejaskonnale.

Nikolai Maim oli Tartu ülikooli riigiõiguse õppejõud aastatel 1919–1944 ning pidi osa saama kõigist tolaegsetest poliitilistest tõusudest ja mõõnadest, ka täielikest murrangutest ja purustamistest. Nõukogude okupatsiooni ajal 1940–1941 oli ta küll professorist dotsendiks degradeeritud, kuid teda ei vallandatud ülikoolist. Saksa okupatsiooni ajal, kui õigusteaduskondki võis 1942. aasta lõpus uuesti õppetööga alustada, oli Maim jälle professor.¹⁸ Tema õpetamiskoormus oli äärmiselt suur, sest taas tuli tal riigiõiguse kõrval õpetada ka haldusõiguse aineid, mis vahepeal olid olnud professorite István Csekey ja Artur-Tõeleid Kliimanni pärusmaa. Ka finantsõigus – varem professorite Eduard Berendtsi, Mihhail Kurtšinski ja Juhan Vaabeli aine – oli Saksa okupatsiooni ajal Maimi õpetada. Vähemalt osaliselt on tema enda käsikirjalised loengutekstit Tartu Ülikooli raamatukogu käsikirjade ja haruldaste raamatute osakonnas Maimi isikuarhiivis säilinud.¹⁹ Tegemist on väga mahuka kirjaliku pärandiga – umbes nelisada ühe- või kahepoolsest täidetud lehte Maimi tiheda käekirjaga ja paberit kokku hoides kirjutatud tekstiga.

Loengute alustekstiks on raamatukogu kataloogikirje järgi liigitatud ka siinses aastaraamatus esmakordselt avaldatav käsikiri pealkirjaga „Rahvaste

¹² Maimi loengute põhjal koostatud õppematerjalide nimekirja vt K. Strauss. Maailmakodanik. – N. Maim. Mundoloogia (viide 2), lk 14.

¹³ Н. Майм. Парламентаризм и суверенное государство. Mit einem Referat: Der Parlamentarismus und der souveräne Staat. – Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli toimetused (= Acta et commentationes Universitatis Tartuensis (Dorpatensis) B, Humaniora, XIV. 1). Tartu 1927.

¹⁴ N. Maim. Parlamentarism ja suveräänne riik. – N. Maim. Mundoloogia (viide 2), lk 164–198.

¹⁵ Maim esitas tsitaadid enamasti originaalkeeles, kasutades seejuures rikkalikku prantsus-, itaalia-, inglise-, saksa- ja venekeelset alusmaterjali.

¹⁶ N. Maim. Parlamentarismist Prantsuse restauratsiooni ajal. – Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli toimetused (= Acta et commentationes Universitatis Tartuensis (Dorpatensis) B, Humaniora, IX. 1). Tartu 1926; taastrükk: N. Maim. Mundoloogia (viide 2), lk 129–163. N. Maim. Parlamentarism ja fašism. – Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli toimetused (= Acta et commentationes Universitatis Tartuensis (Dorpatensis) B, Humaniora, XVII). Tartu 1929; taastrükk: N. Maim. Mundoloogia (viide 2), lk 199–213.

¹⁷ N. Maim. Völkerbund und Staat. Ein Beitrag zur Ausarbeitung eines allgemeinen öffentlichen Rechts. – Eesti Vabariigi Tartu Ülikooli toimetused (= Acta et commentationes Universitatis Tartuensis (Dorpatensis) B XXIV. 2; XXVI. 3). Tartu 1932.

¹⁸ Tartu Ülikooli õigusteaduskonna õppejõududest ja nende tegemistest sel ajajärgul on ilmunas põhjalikum ülevaade, mille kirjutamisel on lisaks avaldatud materjalile kasutatud hulgaliselt ka seni tähelepanuta jäänud arhiiviallikaid: M. Luts-Sootak. Tartu Ülikooli õigusteaduskond Saksa okupatsiooni ajal 1941–1944. – Õpetatud Eesti Seltsi aastaraamat 2021. Tartu 2023 (leheküljed ei ole veel teada).

¹⁹ TÜRК KHO f 88, n 2, s 25: N. Maim. Riigiõigus. Loengud Tartu Ülikoolis 1942 – 17. mai 1943, 195 l (esimesel lehel on autori märge „talvel 1942, kevadel“); TÜRК KHO f 88, n 2, s 23: N. Maim. Loengud Tartu ülikoolis haldusõiguses II semestril 1942, 129 l; TÜRК KHO f 88, n 2, s 24: N. Maim. Loengud Tartu ülikoolis finantsõiguses, 63 l; TÜRК KHO f 88, n 2, s 28: N. Maim. Rahandus (maksevahendid). Loengud Tartu ülikoolis, 74 l; TÜRК KHO f 88, n 2, s 30: N. Maim. Eestis seni kehtinud ja kujunenud riigiõpetus. 1943, 69 l (Maimi käsikirjas on pealkirjas siiski „riigiõigus“, mitte „õpetus“). Lisaks nimetatule on veel TÜRК KHO f 88 n 2 s 25: N. Maim. Riigiõigus. Loengud Tartu Ülikoolis aug. – nov. 1941, 45 l, mille pinnalt Maim loenguid vist ikka ei pidanud, sest õigusteaduskonnal ei olnud 1941. aastal veel õpetamisluba.

enesemääramise õigus“.²⁰ 2022. aasta algupoolel, kui otsisime ja valisime riigi-õiguse aastaraamatu „ajaloopärlid“ rubriigis avaldamist väärivat teksti, oletasin ma ka ise, et tegemist on loengute alustekstiga. Vahepealne põhjalik uurimistöo Saksa okupatsiooni ajal 1941–1944 õigusteaduskonnas toimunud on toonud Maimi kirjutise tausta kohta suurema selguse. See ei ole loengutekst, vaid hoopis osa tema juhitud suuremast teadusprojektist.

Saksa julgeolekupolitsei juht Eestis, Martin Sandberger, olevat 1941. aasta lõpul andnud oma ametkonnale juhise, et Saksa riigi esimeseks vaenlaseks tuleb pidada rahvuslasi, teiseks liitlastesõbralikke inimesi ja alles kolmandale kohale olevat ta asetanud bolševikud.²¹ Stalingradi lahingu kaotamise järel sai aga sakslastegi suurimaks vaenlaseks bolševism. 1943. aasta kevadel kuulutas propagandaminister Joseph Goebbels välja totaalise sõja bolševismi vastu. Selles pidi osalema ka teadus. Tolleaegse ametliku kõnepruugi järgi oli tegemist idaalade teaduse sõjapanusega (*Kriegseinsatz der Wissenschaft Ostland*) või nagu seda nimetati ülikooli dokumentides: teaduse sõjalise rakendusega. Tartu Ülikoolis kuulutati see kampaania välja suurejooneliselt korraldatud ja kogu ülikooli haaranud akadeemilisel päeval 15. aprillil 1943.²² Aktusel esines ka okupeeritud idaalade riigiministeriumi esindaja Riias, baltisakslasest keeleteadlane doktor Kurt Stegmann von Pritzwald. Tema sõnutsi pidi teadus rakendatama sõja teenistusse, vastandudes kahele natsionaalsotsialismi silmis vaenulikule maailma-vaatele: „teaduse liberalistliku killustamise maailma ja teaduse enamliku materia-ülistuse vastu“.²³ Kõik uurimisteed jaotati kategooriatesse nende sõjalise või ka sõjajärgse tähtsuse järgi: A – sõjaliselt tähtis; B – tähtis sõjajärgses ülesehituses; C – tähtis põhiuurimuslikult. Neis peeti uurimistöo jätkamist siiski veel vajalikuks, lihtsalt finantseerimise määr pidi olema erinev, sh kaas- ja abitööliste võimaldamine uurimistöoks. Seevastu D-kategooria uurimused tuli sõja ajaks sootuks katkestada või nagu Stegmann von Pritzwald seda ladina vana-sõnaga väljendas: *Inter arma tacent musae*.²⁴

²⁰ TÜRK KHO f 88 n 2 s 29: Maim, N. Rahvaste enesemääramise õigus. Loengud Tartu Ülikoolis. 29. nov. – 31. det. 1943, 46 l.

²¹ O. Pukk. Jüri Uluotsa riigimehena. – J. Klesment, H. Kompus, E. V. Saks (toim.). Prof. Jüri Uluotsa mälestusteraamat. Stockholm 1945, lk 30.

²² Eesti teadus rakendub sõtta. – Postimees 16.04.1943, lk 1.

²³ Riigiministri esindaja dr. Stegmanni proklamatsioon. – Postimees 16.04.1943, lk 1.

²⁴ Samas.

Humanitaar- ja sotsiaalteaduste seas liigitusid just mitmed õigusteaduslikud uurimisteed sõjaliselt tähtsateks A-teemadeks. Akadeemilisel päeval välja kuulutatutest olid selles kategoorias Jüri Uluotsa teema „Tartu ülikooli ajalugu enamlaste valitsusajal 1940/41“ ning parasjagu teaduskonna stipendiaadina Heidelbergis viibinud Richard Ränki „Sõja mõjud riikide-vahelistele lepingutele“. Sõjaliselt tähtsaid uurimusi võisid ka Saksa võimud ise tellida. Näiteks pidi kaubandusõiguse professor Mart Nurk uurima, kuidas oleks võimalik Eesti kehtivat kaubandusõigust ühtlustada Saksa kaubandusõigusega. Sakslased oleksid tahtnud samasugust uurimust ka karistusõiguse kohta, kuid sellele ei leidunud Tartus tegijat. Teadlased said ka ise oma sõjatähtsatele uurimisteedele toetust taotleda.

Just niisugusel moel – teadlase enda taotluse peale – sai Saksa võimude rahalise toetuse Nikolai Maimi 14. mail 1943 esitatud taotlus teemale „Eesti ja NSVL vahelisi riigiõiguslikke suhteid aastatel 1940–1941“. Idaalade riigikomissariaadi teadusnõukogu pooldas teema rahastamist selle „aktuaalse propagandistliku tähenduse tõttu“. Teadusnõukogu sisedokumendi järgi oodati siit koguni „suurepäraselt materjali propaganda jaoks“.²⁵ Nii sai taotlus juba 17. juulil positiivse vastuse. Teemat otsustati rahastada 780 riigimargaga.²⁶ Lisaks Maimile endale pidid projekti olema kaasatud ka Artur Mägi ja Edgar Talvik. 1935. aastal riigiõigusliku väitekirjaga²⁷ magistriraadi saanud Mägi oli sel ajal põhitöökohaga Eesti Omavalitsuse majandusdirektooriumi juriidiline peanoorik. Ka Talviku 1940. aasta magistritöö oli olnud riigiõigusest: Vabariigi Presidendi institutsioonist tollal kehtinud 1937. aasta põhiseaduse järgi.²⁸

Tartu ülikooli riigi- ja rahvusvahelise õiguse instituudi, s.t mitte ainu- isikuliselt professor Maimi projektist anti teada ka ajalehes.²⁹ Kuna arvati, et kohalike asutuste või isegi üksikisikute käes võib olla muidu kättesaamatuks

²⁵ Andmed Maimi projekti kohta on pärit Saksa föderaalarhiivi (Bundesarchiv, Berlin) materjalidest: BA R90/64. Toimik on pagineerimata. Täna Erki Tammiksaart võimaluse eest kasutada tema tehtud koopiat.

²⁶ Kõigepealt pidi kuludokumentide alusel välja makstama 300 riigimarka. Kulud pidid jagunema järgmiselt: ärakirjad õigusaktidest 50, materjalide kogumine 150, tehniline abijõud 500, Tallinna-lähetused 50, bürooarbeit 30 riigimarka.

²⁷ A. Mägi. Suveräänsuse probleemid Hans Kelseni õpetuses. Magistritöö. Tartu 1935 (käskiri TÜ raamatukogus).

²⁸ E. Talvik. Vabariigi Presidendi institutsioon. Magistritöö. Tartu 1940 (käskiri TÜ raamatukogus).

²⁹ Alustatakse teaduslikku uurimist Eesti ja N. Liidu vahelkordadest. – Eesti Sõna 05.11.1943, lk 3.

jäävaid dokumente vms, pöördutigi laiema publiku poole. Oodatud olid teated igasugustest kohaliku elu sündmustest ja juhtumest, „mis pakuksid nõukogude aja kohta midagi iseloomulikku, huvitavat või ajakohast“. Ennekõike paluti siiski teateid ja materjale Riigivolikogu valimistest 1940. aasta juulis, kohalike nõukogude moodustamisest valdades, linnades ja maakondades, valimistest NSVL Ülemnõukokku 1941. aasta jaanuaris, rahvakohtute sisseseadmisest, kohaliku rahva osavõtu kohta neist sündmustest ja osavõtmise motiividest, rahva suhtumisest Eesti astumisse Nõukogude Liitu ja Eesti NSV väljakuulutamisse. Kas ja kuidas sellele üleskutsele reageeriti, ei oska ma uurimise praeguses seisus vastata.

Projekti täitmine edenes visamalt, kui plaanitud. Suurima kuluallika katet – tehnilist assistenti, kes oleks tegelenud arhiivimaterjalide kogumise ja ümberkirjutamisega – ei õnnestunud projekti juurde saada. 1944. aasta 24. aprillil teaduse sõjalise rakendamise üldkorraldajale ülikoolis, antropoloogile ja eugeenikule Juhan Aulile esitatud aruandest ilmneb, et Maim ise oli osa tööst mustandini valmis saanud – see tahtvat veel korrigeerimist ja masinal ümberlõõmist. Kaastöölisele olevat jäänud peatükid Riigivolikogu valimistest ja valitsuse moodustamisest 1940. aasta suvel. Selleks oli vaja materjale Tallinna arhiividest. Arhiivide kasutamise loa olevat töögrupp lõpuks 1943. aasta detsembris küll saanud, kuid mingeid materjale ei olnud nad veel 1944. aasta aprilliski Tallinna arhiividest kätte saanud – arhiivid olid kas täielikult või osaliselt evakueeritud. Rahvusvahelise õiguse valdkonda kuuluv peatükk „Eesti ja NSVL vahekord enne 1940. aasta juunit“ olla aga jäänudki uurijata-kirjutajata.³⁰ Projekti paluti pikendada veel 1945. aastaks ning seni nimetatutele pidid lisanduma peatükid õiguslikust hinnangust 1941. aasta küüditamistele, „mitte-eesti olluse“ sissetungimisest Eesti haldusesse ja Moskva keskvoimu otsesest kehtestamisest 1940–1941.³¹

Võimalik, et kuskil on veel säilinud Maimi nooremate kaastöölise peatükid Riigivolikogu valimistest ja valitsuse moodustamisest 1940. aasta suvel. Tartu Ülikooli raamatukogu käsikirjade osakonnas leidub Maimi enda kolmeosaline eestikeelne käsikiri: nüüd siin aastaraamatus avaldatav „Rahvaste enesemääramise

õigus“ (46 lk)³², lisaks sellele veel „Rahvusküsimus NSV Liidus“ (28 lk)³³ ning „ENSV ja NSVL“ (32 lk)³⁴. Ülikooli raamatukogu käsikirjade osakonnas on esimene ja kolmas osa ekslikult liigitatud loengute alustekstiks. Ilmselt on segadusse ajanud Maimi komme ka oma muude käsikirjade servale üles tähendada kuupäevi, mil ta neid kirjutas. Peale sisulise ja kuupäevalise järgnevuse näitab nende käsikirjade kokkukuulumist ka viimase osa viimasel lehel olev punase pliiatsiga liitmistehe „46 + 28 + 32 = 106“. Maimi uurimusest oleks võinud saada ka osa Eesti Omavalitsuse tellitud koguteost „Eesti ja Vene“, mille koostamiseks eraldas rahvakasvatuse peavalitsus Tartu Ülikooli rektorile 1944. aasta märtsis tervenisti 15 000 riigimarka.³⁵ See koguteos jäi ilmumata nagu paljud muudki tollal ette võetud teaduslikud või poliitiliselt motiveeritud dokumenteerimisprojektid.

Ma ei ole näinud ka mingeid allikaid selle kohta, et Maim oleks oma (töögrupi) uurimistulemused Saksa võimudele esitanud. Kui Maimi käsikirja teisest ja kolmandast peatükist – rahvusküsimus ja Eesti NSV seisund Nõukogude Liidus – oleks Saksa propagandaaparaat ehk saanudki ammutada midagi neile sobivat, siis siin avaldatav esimene peatükk oleks neile arvatavasti pettumuse valmistanud. Maim on oma käsitluse rahvaste enesemääramise õigusest seostanud üldise inimsuseideaali, õiguse autonoomia ja ideega maailma rahvaste rahumeelse kooseksisteerimise julgeolekusüsteemist. Siin pole teragi rassiideoloogiast. Ka pidi üleilmne julgeolekuorganisatsioon Maimi arusaamist mööda toetuma kõigi enesemääramistahteliste ja -võimeliste rahvaste võrdõiguslikule koostööle, mitte Suur-Saksamaa maailmavalitsemisele. Tegemist on ühe osaga Maimi ulatuslikumast ideestikust „maailma(rahu)teadusest“, mida ta ise nimetas saksa keeles *Weltwissenschaft* ja inglise keeles *mundology* ning püüdis mitmes hilisemas tekstis arendada ja täiendada. Mundoloogia nime all on see saanud ka Nikolai Maimi kirjutisi koondava kogumiku pealkirjaks „Eesti mõtteloo“ sarjas. Samas kogumikus on vähemalt osa neid maailmateaduse tekstidest ka avaldatud.

³⁰ N. Maim härra üldkorraldajale teaduse sõjalise rakendamise alal Tartu Ülikoolis, 24.4.1944. – RA, EAA.2100.13.77, l 191–191p.

³¹ N. Maim. Aruanne sõjalise tähtsusega uurimistöö seisu kohta, 27.4.1944. – Samas, l 195–195p.

³² TÜRKH KHO f 88 n 2 s 29: N. Maim. Rahvaste enesemääramise õigus. Loengud Tartu Ülikoolis. 29. nov. – 31. det. 1943.

³³ TÜRKH KHO f 88 n 2 s 32: N. Maim. Rahvusküsimus NSV Liidus. 20. veebr. – 15. märts 1944.

³⁴ TÜRKH KHO f 88 n 2 s 32: N. Maim. ENSV ja NSVL. Loengud Tartu Ülikoolis 17. märts – 17. aprill 1944.

³⁵ K. Nurmis. *Eesti rahva kannatuste aasta* ja Saksa okupatsioon. – Akadeemia 2013/5, lk 910.

Nikolai Maimil, vaba teadva mõtte kandjal ja väljendajal³⁶, jätkus nii 1934.³⁷ kui ka 1943. aastal tahtmist ja söakust mõtelda sellele, kuidas tuleks maailma rahvaste õigus ja elu korraldada nõnda, et nad kõik saaksid elada rahu ja kannaksid kõik ühte viisi kohustusi julgeoleku eest maailmas. Aastal 2022 on meil taas põhjust mõelda samasugustele julgeolekuohtudele nagu selle teksti kirjapanemise ajal Teise maailmasõja päevil. Siinses riigiõiguse aastaraamatus avaldatav Nikolai Maimi „Rahvaste enesemääramise õiguse“ esmatrükk annab võimaluse temaga kaasa mõelda ja ehk meiegi aja jaoks uusi mõtteärgitusi koguda.

N. Maim. Rahvaste enesemääramise õigus.–
Riigiõiguse aastaraamat 3/2022, lk 271–303.

Rahvaste enesemääramise õigus

NIKOLAI MAIM

Transkriptsioon: Kerli Kraus

/1./¹

29. nov. 1943

Rahvaste enesemääramise õigus.

1940/41 aa. E[estis] asetleidnud poliitiliste sündmuste ja nende taustal antud aktide kohta võib tarbekorral väita, et välispoliitiliste tingimuste kõrval ka E[esti] sisepoliitiline olukord omas arenemises pidi viima nendeni, et 1940/41 aa. sündmustega on E[esti] poliitilist saatust arvata otsustatuks. See oleks teatud ajalooline-filosoofiline vaatekoht, mis siiski midagi ei kinnita lõplikult, kuid ehk ainult seletab, kuidas nimetatud sündmused ja aktid osutusid poliitiliselt võimalikkudeks. Lahtiseks jääb ometi küsimus nende aktide juhuslikkuse kohta ning igatahes millegiga pole tõendada, et nad E[esti] avaliku korra jaoks omavad põhjanevat tähtsust, mispärast see kord tuleks õiguslikult nende peal üles ehitada. See näide pole paikapidav, sest põhjendatud on küsimus, kas 1940/41 aa. sündmused ja aktid leidsid aset E[esti] omal tahtel ja tema enese pärast, nii et neid akte tohib hinnata E[esti] enese tahteavaldustena, mis teda seovad õiguslikult tuleviku suhtes. Kas pole siis tõepoolest NSVL-u poolt poliitiliste eesmärkide saavutamiseks ära kasutatud tolleaegset välist konjunktuuri, et sundida E[estit], NSVL-du huvides, otsustama samme ja akte, mida E[esti] ise poleks enese huvides kunagi ette võtnud? On see nii, siis seisab nende aktide taga puhas vägivald, ja nende läbi E[esti] taotletud avalik kord pole muud kui tegelik võimukord, mis püsib nii kaua, kuni oli väliseid poliitilisi jõude teda kandmas.

³⁶ Nii iseloomustas Maim end ise, pidades küll silmas oma noorusaegade püüdlusi. Vt N. Maim. Minu elu. – N. Maim. Mundoloogia (viide 2), lk 392.

³⁷ Mõte maailmateaduse vajalikkusest olevat Maimil tulnud 1934. aasta suve lõpul isale kuulunud Ahjametsa talus metsalagendikul samblal lebedes. Samas, lk 398. Ehkki saksakeelne variant sellest teosest, mida ta ise pidas ilmselt oma vaimsete püüdluste tipuks, ilmus alles 1946. aastal, kui Maim oli professor Saksamaal, olevat selle algtekst saanud kirja juba 1936. aastal Eestis.

¹ Kaldkriipudes esitatud numbrid tähistavad leheküljenumbreid käsikirjas. Autoril on need punktiga järjenumbrina ja nõnda on need ka siin edasi antud. [Toim.]

Sellepärast 1940/41 aa. ei rajatud E[estis] kindla õigusliku alusega õiguskorda, millise põhjal siin elu ja kord edaspidi kujundatud oleksid; nagu iga ühiseluline kujund, suur ja väike, ka Eesti vajab õiguskorda, ometi ei saabu see lihtsa võimukorra väljakuulutamise teel õiguskorraks, vaid vägivald kestab endiselt edasi.

Mis on E[esti]? Kas E[esti] väärivad sarnast õiguseta seisukorda? E[esti] pole juhuslik möödud ühiseluline kujund, vaid tema kandejõuks on põline rahvas, kellel on ühiselulised omad teened ja saavutised, mis väärivad hinnangut ja säilimist. See rahvas asub omal maal, mida ta harib juba tuhandete aastate jooksul ja kasutab looduse poolt temale määratud annina, mida ta pole /2./ kellegi käest võtnud vägivaldiga ülekohtusel viisil. E[esti] rahvas on küll arvult väike, nagu ta maagi on väike, aga tema suudab ise valmis saada oma vajaduste ja eesmärkidega, nagu seda tõendab tema 20-ne aastane arenev elu E[esti] V[abariigi] ajastul. Paigutatud ajalooliselt Läänemere ja NSVL-du suurruumi vahele on E[esti] ikka olnud ja jäänud ihaldatud valduseks idast tulevatele poliitilistele tendentsidele, olgu nende väljenduseks minevikus tung Lääne kultuuri poole või kaasajal maailmarevolutsiooni misjoni käsud. Eesti on suutnud ennast kaitsta, sagedasti tagasi tõrjuda rünnakud, kuigi viimaste paari sajandite jooksul kuni 1918 aa. E[esti] kuulus poliitiliselt Vene tsaari riigi piiridesse. Selle kuuluvuse peale vaatamata on E[esti] alles hoidnud elu rahvusliku omapära ja oli, lahkudes 1918 a. Vene riigi koosseisust, küllalt poliitiliselt küps ning hariduslikult ja majanduslikult tugev, et korraldada mõne aastaga õitsva rahvusliku vabariigi. Viimast on küll tabanud enneaegne lõpp, mis võib aga ka osutada ajutiseks seismapanekuks sõja-aegsete okupatsioonide tagajärjena; ometi pole see sündmus E[esti] V[abariigi] sisemiste vastuolude ja nõrkuse tulemuseks, nagu vaenuline kihutus sündmusi püüab kujutada, et põhjendada omi poliitilisi eesmärke. E[esti] V[abariigi] ja rahva arenemist viimase 20 aasta jooksul võib ainult poliitiliste tagamõtete, mis E[esti] rahva iseseisvuse vastu on suunatud, maha teha ja pahatahtlik agitatsioon püüab anda pilti Eestist, nagu kultuurilisest edust maha jäänud ja majanduslikus viletsuses vaevlevast maast ja rahvast. Asjatu on tahta 1940/41 aa. sündmusi kujutada rahva enese püüdeteks viletsusest väljapeasemiseks[*sic!*] paremate elutingimuste juurde. E[esti] on NSVL-du poliitilise ekspansiooni ohvriks pidanud olema, mitte aga ise sisemiste vajaduste ja olukorra sunnil selle naabri hõlma alla tunginud. E[estile] polnud seda tarvis ei majanduslikult, ei kultuuriliselt, ei rahvuslikult. E[esti] sisemine elu igakülgsest läks kiire ja alalise tõusu suunas enne 1940/41 a. sündmusi, /3./ – kas on mõeldav, et arenev rahvas seesugustes tingimustes ise teeb lõpu oma iseseisvusele ja riiklusele, olgu siis et

ta kaotanud on oma eluinstinkti ja terve mõistuse. Eestil on nii üht kui teist, ja selle väikese kultuurirahva liikmed, kõigist inimkaotustest hoolimata, suudavad ja tahavad esile tuua oma rahva mõistlik[k]u mõtet ja temale anda üldise väljenduse. See mõistus väljendub lakkamata tungis õiguskorra juurde, mida kannab rahva enesemääramise põhimõte, kui üksik vääriiline alus kultuurirahvaste koeksistentsile.

Selles mõttes on käeolev kirjutis pöördumiseks kultuurilise maailma poole: kas on viimasele vastuvõetav 1940/41 aa. E[estis] tekkinud seisukord, mis välise vägivaldiga siin ennast pani maksma, hoolimata praegu nimetatud põhimõt[*t*]est? Selle taga püsib laiema ulatusega küsimus: kas on kultuuriline elu ja eriti rahvaste koeksistents võimalik ilma õiguseta?

I.

Need poliitilised ja maailmavaatelised voolud, mis oletavad riigi kadu, ootavad ühes ka õiguse kadumist; nendele on õigus riigi sünnitis: pole sünnitajat, pole ka sünnitavat. Ometi on õigus arusaadud liig utilitaristlikult kitsalt, kui õigust absoluutselt siduda riigiga, nagu poleks õigust üle riikide ja ilma riigita. ² Õigus on aga seoses ühiseluga, sellega ilmnes iga inimliku koeksistentsi juures: õigus avaldub kahe inimese vahel, kuigi siin pole veel riiklust, kuid on juba ühiselu. Sellepärast õiguse kadu tähendaks mitte ainult riigi kadumist, vaid inimliku ühiselu lõppu; sel juhul pole muidugi mõtet taotleda õiguskorda ja rahvaste koeksistentsi kultuurilist kujundamist. Lugeda õigust üleareuseks ühiselule on sama, mis õiguse osa ühiselulises alahinnata: õigus hoiab ühiselulised vahekorrad seesmiselt tasakaalus, ilma õiguseta tekiks siin kaootiline seisukord, kus kõik on vastamisi tasakaalu kaotanud, kõik on ebaõiges seisundis. Õigus toob ühiselulisele esile seda, mis on õige; paljudes keeltes väljendub see instink- /4./ tiivselt „õiguse“ ja „õige“ sõnalises identsuses („Recht“ ja „richtig“; „право“ ja „правда“; „Rights“ ja „right“ jne.). Õigus on ühiseluliseks konstateerimiseks sellele „õigele“, ilma milleta ühiselu pole võimalik; see „õige“ pole ikka saabunud, aga pole võimalik sellest „õigest“ loobuda, kui ühiselu olemas on; oma olemuselt midagi evidentset, ei vaja „õige“ otsest pealesundimist, vaid teda tuleb lihtsalt konstateerida. Kui „õige“, on õigus inimese hingeelule mõõduandev iseenesest ja leiab inimese poolt teostamist ilma välise sunnita; õigust ei suuda keegi ühiselulisele miljonilistele inimmassidele

² Oletatavasti on Maim oma teksti hiljem üle lugedes ja korrigeerides märgistanud punase pliiatsiga tehtud püstjoontega kohad, kuhu ta oleks lõppversioonis tahtnud lisada lõigu-vahetused. Need kohad on siinses editsioonis tähistatud märgiga |. [Toim.]

peale sundida, kui õigus, inimese siseelu vajadusena, mitte teostamist ei nõuaks. | Omane inimpsü[ü]hikale tung õige ja õiglase järgi väljendub inimese õigustundena; kus janu õiguse järgi ei leia rahuldamist, õigustunde[sic!] närbib või jälle avaldub protestis ja kustumata taotluses saavutada õigust. Õigustunde pole midagi lõplikult kujunenut, vaid areneb, laieneb, peeneneb; ta on täis dünaamikat, mis omakord[a] ei jätta[sic!] mõju avaldamata eluvahekordade kujunemise peale. Selles mõttes õigus on oma sunniga, on olemas õigusele omast õigussundi, mida ei pea aga segama konkretiseerunud õiguse pealesundimisega ehk positiivse õiguse sunni viisil läbiviimisega, mis toimub avaliku võimu, eeskätt riigi võimu poolt. Ja nii oldakse[sic!] valmis nägema õiguse olemust tema pealesunnitavuses: õigus, mis ei ole pealesunnitav, pollegi[sic!] päris õigus ehk siis on mitte-täisväärtuslik teise järgu õigus. | Siin on tegemist kahe eksiarvamusega. | Üks eksitus on astmestada õigust. Õigusel pole astmeid; õigus on vaid konstateeritav või mittekonstateeritav, õigus on või õigus ei ole mitte – pole siis ka jõulisemat õigust ja nõrgemat õigust. Kui siiski tähelepanna on positiivse õiguse juures, et ühed õigusnormid teiste ees nagu taganevad, siis antud juhtudel on tegemist vaieldava õigusliku kvalifikatsiooniga, mis teatud seisundile omistada, kuna iga tegelik seisukord pole mitte kohe selgesti ja lõplikult õiguslikult ära hinnatav,³ ja nii on veel kindlaks teha, missugune positiivne õigusnorm on rakkendatav[sic!] antud juhul; on see kindel, teostub /5./ vastav õigus ikka ühel ja samal muutmata jõul. | Teine eksimus on, tuletada õiguse pealesunnitavust riigist, sest et riik teostab õigust sundivalt, ning sellest järeldada, et antud ajamomendil õiguse teostatavus või aga mitteteostatavus on tunnuseks vastavalt õiguse olemisele või mitteolemisele. Nii et, kui riigivõim lakkab sunnilist teostamist õigusele kindlustama, siis jääkski õigus teostamata. Siin pole arvestatud siiski muuga, kui riigi sundiva esinemisega rakendatud õiguse kehtestamisel; ometi on selle juures üldisem põhjus olemas. Ühiselu ise on sundiva jõuga üksiku suhtes ja riik toimib siin ühiselu senini kõrgema ja täiuslikuma vormina, millise kättes[sic!] arenemise tulemusena sundimine monopoliseerub. Mõeldav on ühiselule riigist veel täiuslikuma vormi saabumine, siis lakkaks küll sundimine riigi kättes, aga muidugi püsivad endiselt ühiselu ja õigus. | Mis on siis õiguse kriteeriumiks? | Seda on õigustunde, kui elav hindav õiguslik elamus inimeses; on õigustunde rahuldatud, teostub ühiselus õigus; õigus, mis vastab üldisele õigustundele, leiab ühiselus

³ Kaldkriipsude vahel on esitatud parandused, mis autor ise on teinud oma tekstis hiljem, punase pliiatsiga. [Toim.]

teostumist. Inimene ei suuda elada vastukäivalt oma õigustundele, kuigi madalal arenemisastmel see tulemus võib pikkamisi ilmned. Mida inimene on kultuurilisem, seda tema õigustunde on elavam ja mõjuvam; kultuuriinimesele on rahuldamata õigustunde juures eksistents talumatu, sellepärast õigustunde reageerimisvõime on tunnuseks inimese kultuurilisest arenemisastmest. Kultuuriline ühiselu on õigusest igakülgsest läbitungitud, ja nii osutub kultuur olema järjest selgemaks kinnituseks, et ilma õigusega ühiselu pole võimalik; kultuuriga koos õigus aga ilmutab end ühiselus seda puhtamalt. See näiski olema ühiselu arenemise kõrgemaks astmeks, et siin integraalne õiguse kehtivus on toimunud. | Ühiselu õigusliku pale tagasihoidmata kujunemiskäigus kuivõrd väikene murdosa on etendada sundimisel! Sundimine on õiguse juures selleks, et tegelikus ühiselus eemaldada õigusele vastukäivusi, mis siin on põhjustatud igasugu teiste tegurite läbi; /6./ õigus kui dünaamiline tegur pole kunagi täiuslikult valmis, ja nii on kehtestada järjest avanevat õigust ühiselulises konkreetsuses, mis toimub riigi võimu poolt. Inimese teadvus on õigusele ikka vastuvõtlik; kuid inimeste arenemise erinevuste tagajärjel kõikide inimeste teadvus pole tavaliselt võrdselt tabamusvõimeline avaneva õiguse suhtes, ja sellepärast õigus, nagu kõik dünaamiline, tungib eluvahekordadesse teatud vastupanude olemasolekul, mis ei puudu ka kultuurilises keskmes; siiski viimases, elava õigustunde tõttu, õigus suudab kiiresti kehtestuda.

| On sund kõrvalise tähtsusega õiguse teostamisel, siis näis nagu polegi õiguse ja kõlbluse vahel erinevust; võib väita, et õigus on kõlbluse teatud erijuhtum, mis lubab sundimise rakendamist. Kui väärtustamise väljendus/,/ õigus on küll lähedases suhtumises kõlblusega, ometi igal ühel on eri lülitamispunkt. Kõlblus on lülitav juba isiklikus elus: inimese isoleeritud eksistents[i] tuleb mõõta kõlbluse mõõduga, inimese isiklik käitumine siin on kõlbliselt kinnitav – nii on kõlblik headus ja hool ümbruse suhtes, ebakõlblik piina tekitamine elavale loodusele. Kõlblus ei piirdu siiski isikliku eluga, vaid kandub üle ka ühiselusse, suhtumisesse teistesse inimestesse. Kõlblik käitumine siin on küll igale inimesele seatav reegli[sic!], kuid see peab teostuma inimese meelsuse kaudu, mitte välise sunni tagajärjel; inimese sisemine vääristumine on kõlbluse teostamiseks ühiselus. Õigus on lülitav ainult ühiselus: üksiklasel on küll kõlblust, aga pole õigust; siin on õigus mõtetus[sic!], sest et pole tekkimas vahekorda teise inimesega, mis vajab õiguslik[k]u hinnangut. Seal kus ühiselu avaldub on ka õigust, seal kus lõpeb ühiselu lõpeb ka õigus; väljaspool ühiselu pole õiguse järgi tarvidustki, õigus on puhtühiseluline nähtus. Õigusel pole täita muud osa, kui

võimaldada ühiselu; õigus kasvatab küll inimest, kuid kindla eesmärgiga: inimest kõlbuliseks teha ühiselule. Õigusel on selles mõttes ka sisemine ülesanne inimese arendamisel, ometi peamine otstarb[isic!] õigusel on kujundada /7./ ühiselu välispidi, anda eluvahekordadele niisuguse vormi, et õigustunde on rahuldatud.

| Õiguse arenemiskäigus võib seisukordi tekkida, kus rakendatud õigus pole õigustundele vastav kas nüüd sellepärast, et õigustunde on ette jõudnud õiguse positiivsest väljendusest või jälle et õigussund omistatakse ühiselulistele vormidele, mis on tekitatud teiste tegurite, mitte aga õigustunde poolt. Nii saabuvad õiguse rakendamise alal eri juhtumina quasi-õigused, mis pole kantud õigustunde poolt ja milliste teostatavus antud olustikus tundub lihtsa vägivallana, olgugi õiguse nime all. Quasi-õiguste olemasolek ütleb seda, et kõike, mis ühiselus teostub sunniviisil/,/ pole võimalik arvestada õigusena; õigust on seal ainult, kus eluvahekordade vormid vastavad õigustundele; igasugu teistest pealesunnitud vormidest inimene taotleb vabanemist, kui välisest vägivallast.

| Võib küsida, et kui õigustunde rahuldamine on mõõduandev õiguse teostamisel, mispärast leiab aset positiivse õiguse pealesundimine veel riigi poolt? Positiivne õigus pole mitte ainult õiguse väljendus, vaid on ka korrateguriks, mis määritleb ühiselulisi vahekordi teatud olukorras. Kord aga ei püsi iseenesest, vaid vajab alleshoidmist, mida tagab sunniaparaat riigi näol. On küll õige, et palja sunniga pole korra säilitamine saavutatav, ja see toimub ka iseenesest ühiskonnas inimese korratunde tõttu, mis ütleb, et korra säilitamine ühiselus on paratamata vajalik. Ometi on korra juures tegemist ühiselu puhtvälise avaldusega, mis võib saada rikkunud[isic!] igasugustel põhjustel; sellepärast on hädavajalik, et iga üksik oleks ikka juhitud teatud käitumisele, mis korra säilitamiseks on mõödapeasemata tarvilik. Sundimine avaliku võimu poolt toob seda tarvilikkust igale ühele alataasa meelde, et see siis vastavalt ka seaks oma käitumist. | Siin ilmneb ühes, kui tähtis on korra säilitamise sihile, et kord vastaks ühiselulise inimese õigustundele: /8./ riigivõimu puhtvälisele sundimisele lisandub siis õigustunde läbi kantud korra sisemine säilitamistung inimeses – kord osutub nüüd õiguskorraks ühiselus. /10. XII. 43^a Õiguskorra peale kanduvad üle kõik momendid, mis on õigusele omased, sest kui kord on õiguskorraks, siis väljendub selles korras samuti õigus ja mitte ainult teatud tasakaal ühiselulistest vahekordades. Ometi õiguskord pole ka puhas õigus, vaid ikka ühes kord, väljendades seega teatud ühiselulist seisundit. Õigus osutub siin rakendatavaks selle seisundi pärast, selle korra jaoks, ja korra

⁴ Kuupäev on kirjutatud lehe vasakule, tühjaks jäetud ääreesale. Sellest kohast alates on tekstis ka tindi värv erinev. [Trans. ja toim.]

säilitamine sunni toel toob kaasa õiguse sunniviisilise rakendamise. Olgugi et siin tõepoolest eesmärgiks on korra alleshoid, selle saavutamine sundimise läbi meelsasti lastakse paista õiguse teostamisena, et vähendada võimaliku vägivalla oodiumi⁵: korra säilitamise sund kannab õiguse pealesundimise nimetuse. | Positiivne õigus on tõeliselt korraõiguseks ühiselus; kui õiguskord on mõjutatud õigusele omaste momentide läbi, siis on positiivne õigus omakord[a] mõjutatud ühiselus vajaliku korra elementide poolt. Ta võtab siis ka korra juurest omaks säilitamise tarviduse: positiivne õigus tahab püsida ja kehtida ning ennast kaitsta rikkumiste vastu; ta määrab ühiselulise inimese tegevust ja käitumist ja siin eksimised toovad kaasa repressiivseid toimimisi riigi võimu, kui korra kaitsja poolt.

| Ühiselule omane avalik kord on määratav väga mitmesuguste tingimuste läbi, siiski kultuuri inimese sisetundele ja hingeelule iseloomulik on ülesehitada vajalik[k]u õiguskorda vastavalt õigustundele, sest et avalik kord, mis käib vastu sellele tundele, inimesele tundub vägivalla korrana, mitte õiguskorrana. Kultuurilises ühiskonnas ei või saabuda õiguskord ükskõik kuidas; ta on kohustav olemuselt siis ainult, kui ta saabumine seisab kooskõlas üldtunnustatud õiguslike viiside ja harjumustega, mis lugu peavad kultuuri inimese õigustundest. Pole seda mitte, tundub sissetunginud kord miski pettekorrana, mis ühisellu pugunud valeviisil ja salajaselt, millega õiglane meel ei suuda kunagi leppida. /9./ Ilmselt sel moel saabunud kord ei või olla õiguskorraks kultuurilises ühiskonnas; siin tekib põhjendatud umbusk ja pahameel, mis ootab aina niisuguse korra kadumist. Veel halvem, niisuguses olustikus on loodud paras söödamaa quasi-õiguse rakendamisele ja sellega seoses riigivõimu pealesundivuse lopsakale õitselepuhkemisele.

| Inimene püüab põliselt taotleda „õiget õigust“; tema mõte ja mõistus on siin alataasa ergalt tegevuses, õhutatud õigustunde kustumata lõõma jõust. Arenenud õigusteadus annab kultuuri inimese teadvusele pidemeid selle hindamiseks, mis on õigus ja mis ei ole õigus. Õiguse olemusest on tuletatavad kolm põhilist aksioomi.

1. Õigus on kõigile võrdne; õigusel on ühtlane mõõt kõikide jaoks. Õigusel ei või olla kahte mõõdupuud: see, mis on õiguseks ühele, ei või osutada mitte-õiguseks teisele – mõeldamatu on õiguskord niisugusel alusel. Õiguskord võib põhjeneda ainult õigusvõrdsusel, olgu tegemist individidega või ühiseluliste kujunditega. Ainuüksi erinevused õiguskandjate olemuses võivad põhjustada

⁵ Sks *Odiūm* – ebameeldiv kõrvalmaik. [Trans.]

erinevusi õigustes. Inimeste juures pole olemuslik[k]e erinevusi; nii osutub õiguskorra üheks põhilauseks: kõigil inimestel on samad õigused. Kus seda pole leida, seal on vägivalda- ja mitte õiguskord. Ühiseluliste kujundite juures on erinevusi nende alustes ja eesmärkides, nende ühiselulises tähtsuses ja ulatuses; sellest põhjustatud nende kujundite mitmesugused liigid alluvad erinevale õigusele. Siiski sama liiki ja loomu kujundid kõik käivad ühe õiguse alla; sellepärast kõikide riikide ja rahvaste kohta käib sama õigus. Õiguse ees on kõik riigid ja rahvad võrdsed – nii kõlab nende võimaliku õiguskorra põhilause. Kultuuri inimese õigustundele vastab õiguskord, milles see põhilause leiab väljendust; puudub kuskil see põhimõte, siis pole seal õiguskorda.

/10./ 2. Õigus on üldine kõigile, õigus käib kõikide kohta ühiselus – see on teine aksioom õiguse juures. Õigus ei või käia ühtede kohta, teiste kohta aga mitte; sel juhul poleks õiguskorda ühiselus. Õigus võib arvestada erandlikkude seisukordadega, kuid kui seda pole sündinud, on õigus kõigile üldine ühiselus. Erandlikud seisukorrad võivad tekkida nii indiviididele kui ka ühiselulistele kujunditele, olles mööduvad, ajutised oma iseloomult, seega kõik// mis erandlik on. Õiguskorrale aluseks on ainult õiguse üld[i]suse põhilause; kunagi aga ei või õiguskord põhjeneda erandlikkudel lisandidel[sic!] sellele põhilausele, kuid õiguskord võib märkida neid erandisi[sic!], kui midagi juhuslikku selle korra juures. Ka õigus, mis käib riikide ja rahvaste koeksistentsi kohta, on üldine kõigile riikidele ja rahvastele; pole seda mitte, siis pole ka õigusel kohta riikide ja rahvaste vahekorrad, vaid siis leiab aset vägivald puhtal kujul. Siin ei tekiks siis ka kunagi kultuurilist koeksistentsi ning küsitavaks jääb kultuurilise inimese olemasolekki. Ometi inimese sisetunde ei võta omana iialgi seda järeldust vastu.

3. Õigus on inimesele kehtiv, on selles mõttes efektiivne[sic!] käsk. Inimese sisetunde ütleb, et õigust vaja täita; „õigust“, mida ei täideta, pole võimalik mõista õigusena, vaid küll ehk ettekujutusena, soovina õigusest, mis kui õigus on alles veel sündimata. Muidugi ühiselu ei püsi sündimata õigusel; ühiselu püsib õiguse peal, et see kehtiv on. Sellepärast kõik, mis käib õigusele vastu, on õiguse rikkumine, on ülekohus, antisotsiaalne ühiseluväenuline toimimine. Kultuuri inimene ei või toimida õigusele vastu, sest et sellega ühes ta lakkab olemast kultuuri inimene. Pole oluline õigusele, et ta rakendamise pandakse[sic!] riigivõimu poolt kehtima, sest ta kehtib juba, et ta on õigus. Riigivõimu sündimine on õiguse kehtivuse tagajärjeks, mitte aga kehtimise tekitaja. Sündimine on õiguse juures teerajamiseks, kus ühiselus see veel rajamata; ühiselu /11./ vallutaja on aga õigus, mitte sund, olgugi õigussund. Kehtida võib see, mis reaalne on, mis

on tegelikus elus põhjenev; õigus kehtib ka ühiselus reaalsena, ta on seda arenedes koos ühiskondliste vahekorradega. Temas kajastub elu ise, õiguslikult hinnatud; seda väljendab Savigny lause: õigus on elu ise, teatud seisukohalt vaadatuna. Õiguse kehtivus on kantud tema elulisuse läbi, ehk teisiti üteldes: õigus kehtib, et ta on eluline.

| Nii on õiguses kolm põhilist momenti ehk aksioomi arvestada: võrdsus, üld[i]sus, kehtivus; nad on omased õiguse kõigile avaldustele ühiselus.

| Õigus on inimese teadvusele üks külg ühiselust; sellepärast ühiselulises arenemises õigus ei ilmne isoleerituna, sõltuv ainult enese ajujõust. Õiguse isolatsioon võib olla aineks abstraktsetele käsitlemistele, ühiselu ei tea midagi sarnasest isolatsioonist, kuna siin on inimteadvus omas mitmekülguses aktiivne. Inimene pole enesele ikka selgelt arugi annud[sic!] õiguse osast ühiselus; arenemata mineviku ühiselus võib tähelepanna õiguse ümbristsemist ja nagu kinni matmist muude ettekujutustega ja elamustega, milliste allikaks pole õigustunde, vaid teised tunded, mis samuti inimese teadvuses ikka ilmnevad. Üldise ulatuse poolest tähtsamad on usulised, rahvuslikud, poliitilised kalduvused ja tunded ehk emotsioonid, niivõrd kuis nad ühiselus suunavad ja esile kutsuvad inimese aktiivsust. Inimeste siseelu on kantud kõigi nende mitmekesiste tundete[sic!] läbi; nad moodustavad ühise elava terviku ja sellepärast väljenduvad nad ka ühiselus kõik korraga, inimeste ja ühiseluliste kujundite koeksistentsis. Kultuuri inimene püüab ja suudab enam vähem aru anda enesele oma siseelamustest; ta jälgib omi sisetundeid ja nende mõju ja tähtsust ühiselus, et panna ühiselu kujundamises pearõhku teguritele, millistel on siin positiivsed tulemused, ja et neid siis seada vastavasse vahetorda /12./ sisetundetega, mis neid kannavad, soodustavad, arendavad. Selles väljendub teadev kultuuriline ühiselu, millise keskmeks on kultuuri inimene.

| Kultuuriline õigustunde on siin mõjutatud teiste läbielamiste poolt, ja see mõju teeb selle tunde järjest uuesti arenevaks loovaks jõuteguriks ühiselus. Isoleeritult, väljaspool neid muutlike[sic!] mõjusid oleks õigustunde andumas steriilsele ülipingutusele, mis osutub reaalelust võõrdumiseks; kuid koos teiste tundetega väljendab õigustunde inimese teadvuse dünaamilist külge, õigus aga omab ühiselus, ka rahvaste koeksistentsis, peamise kujundava tähtsuse. | Usuline tunde näis kaasajal, võrreldes minevikuga, vähemat osa etendama avaliku korra arendamisel, kuna siin rahvuslikud ja poliitilised tunded suurema emotsionaalse jõuga on ja eneste orbiiti tahavad tõmmata ka õigustundet. Mõju selles mõttes on vaidlemata olemas, siiski olemuslikult õigustunde pole mitte sama, mis

rahvuslikud ja poliitilised tundeelamused; inimene teeks ennast kultuurilisele ühiselule kõlbmataks, kui ta õigustunde asendaks rahvuslike ja poliitiliste kalduvustega ja tundetega. | Tõepoolest, mis on rahvuse, poliitika, õiguse olemus? Võib lühidalt väljendada rahvuse olemust, kui „mis ühiselt oma“, poliitika – kui „mis tugev“, ja õiguse – kui „mis õige“. Ilmselt põhjaneva tähtsusega nii ulatusel kui siduvusel on õigus, haarates ühiseluliselt „õiget“, mis on üldine taotlus, millisesse mahub ka rahvuslik „oma“ ja poliitiline „tugev“; rahvas aga eraldab „omasi“ ja poliitika osutub „tugeva“ rõhumiseks. Ühiseluline aktiivsus ei ole siis ka inimese teadvusele küllaldane, kui ainult rahvuslik või ainult poliitiline, vaid tegevustes ja kavatsustes avaldub siin ka ikka õiguslik moment. Taotledes rahvuslike eesmärgi, tehes poliitikat kultuuriline inimene ei pease mööda küsimusest: mis ütleb õigustunde? kas on õigust? On õigust, siis on vastav tegevus ühiselule vastu võetav, on positiivne ja üldiselt tunnustatud; pole /13./ õigust, leiab see tegevus vastutõrjet ja hukkamõistmist, olles ühiselule laostav ning hädaohtlik. Rahvuslus ja poliitika ei aseta[*sic!*] ühiselule õigust; ilma õiguseta haigutaks siin nende all kultuuriline tühjus. Õigus annab rahvuslikele ja poliitilistele saavutistele püsivuse ja tunnustatud kehtivuse, osutudes koos ühiselulise arenemise põhivaraks; ilma õiguseta samad saavutised võivad olla küll efektsed välised kordaminekud, sotsiaalse kaalu poolest siiski ainult juhuslikud seiklused.

Rahvuslikud ja poliitilised tunded räägivad küll kaasa õiguse konkretiseerimisel, ometi saabub õigus ainult õigustundest. Ainult õigustundest on tuletatav inimese õigus elule; ainult õigustunde ütleb, et õige on inimese elu säilitamine inimese poolt, et inimene ei tohi võtta inimese elu. Rahvuslik tunde aga määrab, kelle inimese elu eriti väärib säilitamist; ja poliitiline tunde otsustab, kelle elu väärib vähem säilitamist. Ilmne on siit, et ühiselu kandev õigus elule pole avastatud rahvuslike ja poliitiliste elamuste läbi, kuid viimased annavad teatud vormilise raamistiku, mis määrab on selle õiguse rakendamisel tegelikus elus. Eluõiguse äratundmine ise seisab väljaspool neid tegurisi; ta kuulub teadvuse erivalda, kus määravaks jõuks on õigustunde. Õigus avastab ühiselu kandvaid tõelisi väärtusi ja tõstab ja süvendab ühiselulise inimese teadvust.

| Mõjutades rakendatud õiguse kujundamist, rahvuslikud ja poliitilised tunded on juhitud tegeliku otstarbekuse seisukohtade läbi. Sellepärast rakendatud õigus ei anna ikka väljendust puhtale õigusele, vaid haarab ka otstarbelisuse momente, mis teostamist leiavad siiski õigusena ja riigivõimu poolt sunni viisil läbi viiakse. Kuigi inimesele tundub vägivaldne kõik, mis pole õigus, ta isiklikus jõuetuses alistub, taotledes siiski lakkamatult vabanemist vägivaldast.

Rahvuslike ja poliitiliste eesmärkide pärast on leidnud rakendamist ühiselule palju quasi-õigust, /14./ kõigi neile omaste tagajärgedega. Quasi-õiguste olemasolekus leiab väljendust ühiselule ebatäielikkus; nagu elu pole eksistentsiaalselt täiuslik, ei ole seda elu ühiseluline külg rohkemal määral. Kuid tendents selle poole on ühiselule olemas, kuna rahvuslikud, poliitilised, õiguslikud jõutegurid, väljendades ühiselulist dünaamikat, vastastiku[*sic!*] kooskõlastatud, ühiselt mitte lahus taotlevad anda ühiselule järjest täiuslikuma väljenduse.

| Meie olemise eelpool äramärkinud õiguse osatähtsuse ühiselule kujunemises. Õigus on inimese siseelu see võime, mis teeb inimest jõuliseks ühiselule kujundama. Õiguse lähtekoht on antud inimese hingeelu õigustundena; viimane kannabki õigusliku arengu dünaamikat ühiselule. Õigus väljendab seda, mis on ühiselule õige; on see konstateeritud, teostub õigus sisemise sunni tõttu, mis on „õige“le omane inimese tegevuse suhtes – inimene ei saa toimida teadvult ebaõigelt ehk õiguse vastu. Et õigus on ühiseluliste vahetõrgete määraja, siis on ta riigivõimu poolt pealesunnitav, nagu on välised vormid üldiselt pealesunnitavad. Ometi kui ühiselule kandev alus ei või õigus teostuda ainult pealesundimise teel; ta ei jõuaks siis palju, vaid õigustunde ise igas inimeses äratav valmisoleku inimmassides, teeb neid valmiks õigust teostama ja hoiduma õiguse rikkumisest. Inimesel on sisemine janu õiguse järgi; mida inimene on kultuurilisem, seda on see janu elavam ja nõudlikum rahuldamise järgi. Õigus pole mitte kõlblus; õigus on kitsam ulatusel ja mõõdetav ainult ühiselule, kus ta leiab positiivse väljenduse. Positiivne õigus osutub ühiselule korra teguriks ja sellena vajab säilimist ja kaitset, kujundades siin õiguskorda. Õiguskord ei või saabuda kultuurilises ühiskonnas ükskõik kuidas; saabumine ise peab vastama õigustundele, muidu on saabunud kord tundumas vägivaldne, millise kadu ainult oodatakse.

| Õigusele on omased kolm olemuslikku tunnust: võrdsus, üld[*i*]sus, /15./ kehtivus. Igas õiguse avalduses leiame need kolm momenti; siis on õigus reaalne ja annab tulemusi reaalelule. Nende omaduste tõttu on õigus suuteline ühiselule vallutama, ilma et siin tunduks sundivat vägivalda, millega inimene ei lepi. Siit on ilmne, et ühiselule pole ettekujutatav ilma õiguseta; õigus annab ühiselule välja korra, mida kannab aga ka inimese siseelu õigustunde kaudu; sellepärast õiguse kadu tähendaks ühiselule enese kadu. Õigus on paratamata vajalik kultuurilisele elule ja ka rahvaste koeksistentsile, kui ühiselule teatud väljendusviisile.

| Õigus on küll ühiselule peamine kujundaja tegur, ometi mitte üksik. Siin on eriline tähtsus kaasajal ka poliitilistele ja rahvuslikele tegevustele, mis tõmbavad oma radadesse rahvaste õiguse arenemise. Siiski õiguse seisukohalt on siin peidus

oht, et õiguse nime all ühiselule pealesunnitakse quasi-õigusi ehk tegelikka eluvorme, mis on määratavad küll rahvusliku ja poliitilise otstarbekuse järgi, mitte aga tuletatavad õigustundest enesest. Kultuurilisele teadvusele on siiski kõik, mis pole õigustundele vastav, vägivaldaks, millest inimene püüab vabaneda. Kultuuriline elu aga on niikaua võimata, kui ühiselus määravaks tagajärjeks on vägivald, mitte õigus.

| Ühiselu pole ettekujutuse ja soovide maailm, vaid on inimese tegevuse paik, kujundava ja arendava aktiivsuse lava. Kultuuri inimene saavutab siin kõige rohkem, kui ta selles tegevuses omi õilsamaid võimeid ja sisemisi elamusi ei pane vaikima, vaid laseb just suunavana ja määravana mõjule peaseda; siis on sarnase tegevuse läbi kujundatav elu ise kultuuriliselt kõrgem ja ka lähemal kultuuri inimese eesmärgile. Õigustunde on inimese tähtsam seda liiki võime, argu ta kunagi uinugu kultuuri inimese aktiivsuses! | E[esti] rahval ja tema liikmeil ei puudu see õigustunde; sellele tundele vastavalt pole üks kõikne, mil viisil ja mis eesmärkidega E[esti] rahva elukord ja eksistents teiste rahvaste keskel kujuneb ja kujundatav on. E[esti] rahva õigustunde on loendamata kord väljendanud, et siin võib põhimõt[te]eliseks aluseks olla ainult rahvaste enesemääramise õigus.

/16./

14.XII.1943

II.

Rahvaste enesemääramise õigus on erijuhtum üldise eluõiguse ülekandmisest rahvaste peale; tema rakendamiskoht on kultuurirahvaste koeksistents. Kultuuriline ühiselu teostub ülesehitamisega õiguse alusel; rahvaste kultuurilise koeksistentsi õiguslik alus on rahvaste enesemääramise õigus. Selles õiguses väljendub midagi loomulikult ilmset, mis ei vaja erilist põhjendust, kuna enesemääramine on iga oma ette ühiselulise kujundi ainus õige olemine ja tegemine, millise puudumine võrdne on selle kujundi eksistentsi lõppemisega. Iga rahvas teostab enesemääramist, ent rahvas eksisteerib niikaua kuni temal enesemääramist on, olgugi välised tingimused kitsendavad nii aineliselt kui vaimselt; kaovad need kitsendused, peaseb elava rahva juures enesemääramine kui eksistentsiaalne alus täies ulatuses teostamisele. Nagu eluõigus inimesel, ka enesemääramise õigus rahval tuleb ainult konstateerida; mõtetu[sic!] on seda õigust anda või ära võtta, milleks pole keegi võimeline; teine rahvas, nagu teine inimene eluõiguse suhtes, ei või rahva enesemääramise õiguse suhtes olla muud kui selle tunnustaja või selle rikkuja, kui ta ei tunnista.

| Võib küsida: kas rahvaste enesemääramise õigus vastab õigustundele? | Pole kultuurilist inimest ja õigustundet, millisele rahva enesemääramine võiks olla ebaõige avastus; kultuuriline õigustunde võib ainult konstateerida: rahva enesemääramine on tema õigus. On enesemääramine õigus, siis on ta võrdne õigus kõigile rahvastele: ühelgi rahval pole rohkem ehk teisel jälle vähem seda õigust, nagu pole ühel inimesel rohkem õigust elu peale kui teisel. Samuti pole ükski rahvas õigustatud teisele piirisi ettetõmbama selle enesemääramisel, nagu pole ükski inimene õigustatud teisele määrama tema elu. Igasugu rahva enesemääramise suunamine või kitsendamine teise rahva poolt on selle viimase poolt ilmne õiguse rikkumine, ühiseluline vägivald, mis kui ebakultuurne toimimine väärrib ainuüksi tagasitõrjumist kultuurse inimkonna poolt.

/17./ | Enesemääramise õigus on ühiselus kõigil rahvastel; iga rahvas omab rahvaste koeksistentsis seda õigust. Väljaspool rahvaste koeksistentsi aga pole sel õigusel reaalsust, nagu väljaspool ühiselu õigust ei avaldu, on mõt[te]tus; ühiselus leiab rahvaste enesemääramise õigus ka oma tegeliku ulatuse. See vaieldamata⁶ õigus on rahvaste üldine õigus; pole rahvast, kellel see õigus puudub; olgu ühiselus rahvaid kui palju tahes, kõik nad omavad enesemääramise õigust. Sellest üldisest õigusest on tuletatavad õiguslikust küljest iga rahva seisund koeksistentsis teiste rahvastega ja vahekorrad nendega.

| Mis on enesemääramise õiguse sisu? | Juba sõnaline tähendus näitab ära, mis mõista selle õigusega: suunatud enesemääramisõiguslase enese peale, tähendab ta – määrata iseennast, mitte teist. Sama on enesemääramise õigusega rahvastegi juures. Sisult tähendab see õigus siin igale rahvale: ise ennast iga-külgselt korraldada, väljendada igal alal tegevust, ise võtta siin suuna ja viisi, tuua esile oma võimed kogu ulatuses, kasutada oma tegevuse tulemusi oma eksistentsi kujundamiseks ja arendamiseks. Elu tegelikkuses on sellel õigusel ääretu sisu iga rahva jaoks; ennast määrates selle õiguse alusel elab rahvas täieliselt kõigi oma jõududega: inimlikkude ja varanduslikkude, vaimsete ja materiaalsetega. Sellepärast on enesemääramise õigus ühele rahvale tema eluõiguseks rahvaste koeksistentsis. | Ühiselus on senini niisuguse enesemääramise teostamise ülimald vormiks osutunud riiklus, ja selle tõttu on rahvaste enesemääramise õigust tegelikult interpreteeritud omariikluse säilitamise ja sisseseadmise mõttes, kui rahval oma riiklust veel pole olnud. Nii on rahvaste enesemääramise õigus üksikute rahvaste juures leidnud avaldumist eeskätt oma rahvusliku riigi asutamise

⁶ Maim kirjutas *a* ja *u* võrdlemisi sarnaselt. Siin võib seega olla ka sõna „vaieldamatu“. [Trans.]

näol, kui ülim väljendus rahva sõltumata õiguslikule seisundile teiste rahvaste seas nendega koeksistentsis. Teostades riigina enese- /18./ määramise õigust tunneb iga rahvas ennast oma esinemistes võrdsena teiste rahvastega. On paratamata õige, et niikaua kui riiklus etendab rahva elujõu kõrgemat väljendusvormi iga rahvas realiseerib enesemääramise õigust riiklikus vormis. Sel korral osutub suurimaks ülekohtuks, suurimaks ühiseluvaenuliseks teoks riikluse kaotamine seal, kus see ühel rahval on olemas, või jälle vägivaldne tõkestamine oma riikluse tekkimisele ühe rahva juures. Niisuguste aktsioonidega on kultuuriline koeksistents rahvaste vahel võimatuks tehtud.

| Missuguse suuna võib võtta õiguslikus mõttes enesemääramise õiguse realiseerimine hulga rahvaste ühiselus? | Kahte suuna[sic!] võib siin eristada. | Üks suun on enesemääramise õigust hüpostaseerida, teha sellest õigusest rahva puhtmeevaldse avaldamisvõime. Sidudes enesemääramise õiguse teostamist riiklusega, kantakse selle õiguse peale üle riigiga ühendatud üldettekujutused kõrgemast piiramata võimust, millisest ühiselus pole õiguslikult ülimat. Nii identitakse enesemääramise õigust traditsioonilise suveräänsuse õigusega – enesemääramine on venitatud tõlgitsemisega suveräänsuseni välja: iga rahvas on enesemääramisõiguslik suveräänsuse mõttes, ja nii pole enesemääramise õigusest midagi kõrgemat ühiselus õiguslikust seisukohast. | See vana riigile omistatud õigusvõime, millega modern riik õieti midagi ei tea peale hakata kaasaegses rahvusvahelises elus, nüüd nagu võõbatakse üle enesemääramise värske helgiga, aga samal ajal võetakse enesemääramise õiguselt ära temas peituv tõeline tuum, mis rahvaste koeksistentsi jaoks ongi väärtuslik. Nagu senini suveräänne riik, nii nüüd iga rahvas suveräänse enesemääramise õiguse alusel võib teha kõike ühiselus, mis ta suudab, nii sisemises elus, kui ka välises läbikäimises teiste rahvastega. Enesemääramise õiguse põhjal võib sel juhul rahvas toimida suva- /19./ liselt⁷, tõkestamata juhitud ainuüksi oma utilitaristlikkude eesmärkide läbi, iga teise rahva vastu; siin otsustab ainult kordaminek: on miski ühekülgne edu vastava rahva poolt saavutatud, olgugi teiste rahvastega koeksistentsi kahjuks, enesemääramise õigusega olla antud niisugusele toimimisele õiguslik alus. Ilmselt niisuguse tõlgitsemise juures sellele õigusele ei ole rahvaste meelevaldsele olemas piirisi, sest kõik, mis rahvas teeb, on õige, on õiguseks suveräänse enesemääramise mõttes. | Tegelikult aga tähendab seesugune tõlgitsemine õigustamist rahvuslikule ja poliitilisele vägivaldsele tugevamade[sic!] rahvaste poolt nõrgemate rahvaste suhtes. Selle enesemääramise vägivaldsele on piirid pantud[sic!] ainuüksi

⁷ Võib olla ka „suurliselt“. [Trans.]

tegelikkuse enese poolt: mis on võimata, seda muidugi ei hõlma suveräänse enesemääramise õigus. See piir ise aga ütleb, et siin õieti polegi tegemist õigusega, vaid loomulikkude jõudude ja vahendide[sic!] rakendamisega, millise tulemused lõpevad seal, kus ei avaldu loodus ise. | Ja nii tohib väita, et suveräänne enesemääramise õigus on tüüpiline quasi-õigus rahvaste koeksistentsi raamides: ta toodaks[sic!] ette seal, kus pole muud põhjendada, kui rahvaste meelevaldse rakendamise otstarbekohasust. Enesemääramise õiguse suurt kultuurilist ülesannet rahvaste koeksistentsi võimaldamisel see arusaamine ei taotlegi. Rahvaste enesemääramise õigus peab küll olema kandvaks aluseks sellele koeksistentsile, kuid käsitletud tõlgitsemine võtab sellelt õiguselt ära tema olemusliku tähtsuse. Mineviku olukordades on riigi suveräänsus loonud eeldusi riikide koeksistentsile ja ühiselule, kuid kaasajal seda liiki suveräänsus osutub iganenuks ja ebakohaseks. Rahvaste enesemääramise õigus võtab nüüd enese peale vastava osa rahvaste koeksistentsi suhtes; kuid see õigus peab ennast ise leidma ja välja arendama selle ülesande jaoks, ta ei jõua aga kuhugi ehtides ennast riigi käest laenatud kulunud suveräänsuse hilpudega. Enesemääramise õigus kirjeldatud suunas /20./ arusaaduna ei täida oma sihti; õigus on aga ühiselu jaoks, võimaldades vormiliselt ühiselu. Ka riigi suveräänne õigus loob vormilisi võimalusi ühiselule teatud arenemisastmel; ta eesmärk pole kunagi negatiivne. Kultuurilises ühiselus rahvaste enesemääramise õigusel on tulemus samuti positiivne rahvaste koeksistentsi suhtes; selles suunas võibki seda õigust mõista.

| Teine suun rahvaste enesemääramise õiguse realiseerimisel väljendub selles, et ühiselus rahvaste kogum ise seab sisse korra oma liikmete-rahvaste koeksistentsi jaoks, mis põhjeneb nende liikmete-rahvaste enesemääramise õigusel. Siin teeb rahvaste kogum rahvaste suhtes seda, mis teeb riik, sisse seades korra inimeste kooselule riigis. Niiviisi rahvaste kogum korraldab oma koeksistentsi rahvaste enesemääramise õiguse mõttes. Seesugune kord on paratamata hulga riikide ja rahvaste ühiselus, et nende eksistents oleks võimaldatud. See võimalus langeb ilma korrata ära ning rahvaste kultuuriline koeksistents ei teostu, vaid järgi jääb rahvaste vahel kaootiline vastastiku rüseelemine, mida katkestavad katastroofide ja paanikate psühoosid[sic!] oma hävitavate mõjudega ühiselule. Nii ongi see riikide ja rahvaste ühiselu senini olnud, kui inimene tundis end olema veel jõuetu tehniliselt, et siin korda läbiviia. Tehniliste takistuste järjest rohkema äralangemise tagajärjel taotleb kultuuri inimene ikka enam korra sisseseadmist ühiselus ka rahvaste koeksistentsi ulatuses, ehk ühiselu faasis, kus see varem on osutunud lootusetuks.

| Värskemaks ulatuslikumaks teoks selles suunas on arvata ebaõnnestunud Rahvasteliidu asutamist, mis ei suutnud lootusi täita, et ta põhjenemas on valel alustel. Õige on küll, et Rahvasteliidu süsteem on nihutanud esikohale rahvaste enesemääramise õiguse, võib ütelda Rahvasteliit avastas rahvaste /21./ enesemääramise õiguse, kuid paraku ta ei osanud ja ei suutnud seda õigust sisustada õigesti, kuna Liidu struktuur tema tõlgitsemist suunas sissetallatud suveräänsuse radadele. Sellest hoolimata Rahvasteliidu olemasolekus eneses väljendub riikide ja rahvaste koeksistentsi tõsiasi, millega midagi reaalselt uut on juurde tulnud, mida senini isolatsioonist lähtudes riigid ja rahvad üksikult või gruppina ei pakkunud. | Rahvaste koeksistents, leides Rahvasteliidus kehastuse olgugi puuduliku, pidi tooma päevakorra uusi küsimusi ja tegema vajalikuks nende lahendamise. Kuulutades rahvaste enesemääramise õiguse selle koeksistentsi õiguslikuks aluseks Rahvasteliit on toimunud õige instinktiga ja tabavalt, kuigi ta pole suutnud sellele õigusele anda reaalse sisu, et ta oleks Rahvasteliidu süsteemis osutunud efektiivseks. Ühiselus aga rahvaste koeksistents teostub tõepoolest rahvaste enesemääramise tähe all või ta ei teostu sugugi, mis tähendaks kultuurilise ühiskonna lõppu. Ajalooline arenemine on nähtavasti kaasajal ühiselu viimas rahvaste koeksistentsi faasi sisse senisest isolatsiooni faasist välja, kus iga riik-rahvas suveräänselt otsustamas on suhtumise üle teistesse riikidesse ja rahvastesse ja oma käitumise üle ühiselus. Rahvasteliidu tekkimises väljendub see õige arusaamine;/ vajalik on kuid viimasele anda täielik rakendus;/ kui see toimus Rahvasteliidu kaudu. Rahvaste koeksistentsi nihkumisel esikohale senise isoleeritud rahvaste eksistentsi asemele tähendab aga õiguslikus mõttes suveräänsuse põhimõtte taganemist rahvaste enesemääramise õiguse ees.

| See õigus on eelpool lähemalt sisustatud ja seletatud tema reaalne tähtsus rahvaste koeksistentsile. Rahvas on inimeste kogum ja rahvaste koeksistentsis on tegelikult ikka rahvaste kaudu inimesed koeksisteerimas; sellepärast lisaks varasematele näidetele olgu siin veel märgitud analoogia /22./ inimeste kooselu ehk koeksistentsiga. Võib ütelda, et ka inimene on enesemääraja olemus; inimene ei või olla teise määraja, nagu ükski ei või teise eest sündida ja surra. Kooselus teistega sisustub reaalselt inimese enesemääramine; siin kooselus üksiku enesemääramine osutub pealegi õiguseks, kuna väljapool kooselu isolatsioonis ei tekkigi inimesele seda õigust, nagu üksiklasel pole õigust üldse. Inimese enesemääramine peab vastama kooselule, et vääristuda õiguses; ei või olla enesemääramist, mis hävitab, kõrvaldab kooselu. Kõik, mis inimese käitumises ja tegevuses sarnase eitava iseloomuga on;/ pole enam enesemääramine, mis väärrib

õigusliku[sic!] hinnangut, vaid tavaline meelevall, mis arvestab küll tegelikkude võimalustega, aga mitte enesemääramise õigusega, mis omane kultuurilisele inimesele. Meelevallale tundub õigus alatasa kitsendusena, kuid kooselu teistega pole teostatav ilma kitsendusteta üksiku meelevallale – see on kooselu põhitingimus. Sellepärast tuleb vahet teha enesemääramise õiguse ja üksiku meelevalla vahel: kooselus enesemääramine ei või kunagi olla meelevallaks, aga meelevall hoidku end enesemääramise õiguse raamides. Kõik see on rakendatav ka rahvaste koeksistentsis, sest ühiselu põhijooned jäävad ikka samadeks olgu see indiviidide või gruppide vahel, nagu loodusnähtuste seadused on muutmata nende nähtuste lõpmatuses.

| Rahvaste enesemääramise õigus ei tähenda sugugi meelevall, nagu seda laseb arvata suveräänsuse mõiste, vaid enesemääramist rahvaste koeksistentsi raamides. Iga rahvas määrab end ise eeldusel, et kõik rahvad koos eksisteeriksid, et oleks rahvaste koeksistents; sest et kui see koeksistents kaob, osutub võimatuks, siis pole enam enesemääramise õigust samuti, kuna pole ühiselu rahvaste koeksistentsi mõttes – kus aga pole ühiselu, seal pole /23./ ka õigust. Enesemäärava rahva püüded, tegevus, käitumine, suhtumine teistesse rahvastesse on enesemääramise õiguse alusel, kui see aktiivsus arvestab ikka sama õigusega teiste rahvaste juures. Ümberpöörduvalt, kui puudub lugupidamine teiste enesemääramise õiguse vastu on vastava rahva aktiivsus ära läinud selle õiguse aluselt, toimides meelevallalt, mitte õiguslikult, sest et õigus on üldine, või õigust pole;/ ja on ühiselu faktilise olemisena olek;/ nagu vanasti öeldi;/ on lihtne looduse järg.

| Kuidas teo[s]tub rahvaste enesemääramise õigus ühiselu vahekordades? | Kergemalt ja vaidluseta toimub selle õiguse realiseerumine rahva sisemises elus, kus rahvuslik aktiivsus haarab rahva oma liikmeid. Siin on rahva enesemääramine tema sisemise elu küsimuseks ehk täpsemalt rahvaliikmete omavaheline asi määrata ja korraldada omi eluvahekordi. Olgu seal juures see aktiivsus üksikule rahvaliikmele hea või halb, kasulik või kasutu, sundiv või vaba, siin on otsustada ja korraldada, pooldada või vastu seista, säilitada või muuta rahva ja rahvaliikmete hooleks, kes ise oma võimete ja jõududega vastavalt oma arusaamisele ja taotlustele kõiki küsimusi oma vahel ja keskel lahendavad. Sellepärast siin teostub rahva enesemääramise õigus tagasihoidmata ja teise rahva tungimine ja segamine sellesse rahva sisemisesse aktiivsusse on lugupidamatuse avaldus enesemääramise õiguse suhtes. | Tegelik elu võib nüüd küll luua rahva sisemises elus seisukordi, kus teiste rahvaste kaastegevus osutub vajalikuks, et ülesaada[sic!] sisemistest raskustest. Ometi sel juhul pole tegemist rohkemaga, kui abistamisega, mis ei

puuduta enesemääramise õigust, olles lähtumas solidariteedi meelsusest, mis kujuneb ühiselus ka rahvaste vahel. Abistamine võib olla seotud teatud tingimustega, mis /24./ annavad teisele rahvale kaasaraäkimise võimaluse vastava rahva sisemistes asjades; teiselt poolt aga iga rahvas võib igal ajal teha ennast vabaks abistamise tingimustest ja tagajärgedest uues olustikus, toimides enesemääramise õiguse kohaselt, kui pole kanda lepingulisi kohuseid. Lepinguhul aga on suhted rahvaste vahel seatud lepingulisele alusele, kui eritüüpi õiguslikule vormile, mida tuleb eraldada enesemääramise õigusest kui üldisest lähtekohast rahvaste vahekordades; siiski selle õiguse põhjal rahvas sõlmib ja lõpetab lepinguid teiste rahvastega, kinnipidades lepingulisest korrast. | Ka siin on rahvaste vahekordade jaoks põhjust pöörata analoogia juurde inimeste kooselule omastes vahekordades. Inimesed samuti võivad olla seisukorras, kus üks inimene vajab teiste abi, mida ka inimlikkuse tunde ülesnäidatakse, ilma et selle tagajärjel abistatu loovutaks oma isiksuse ja vaba tahte või abistaja prätendeerida[sic!] võiks selle tulemuse peale; seesugused loovutamised ja prätensioonid, kui neid peakski olema, on õiguslikult tühised algusest peale, sest et siin oleks toodud olemus ohvriks juhuslikkusele. Ka isikulised lepingud on eriliik õiguslike vahekordi, mis tulevad hindamisele erilähtekohtadest. | Rahvaste enesemääramise õigus sisemistes asjades on läbi viidav, sõltumata tegelikkudest komplikatsioonidest, üsna sirgejooneliselt ja võrdlemisi vähemate raskustega. Siin on rakendatav suveräänsuse mõtegi teatud piirides, sisemise suveräänsusse ulatuses, sest et rahva enesemääramise õigus võib olla hinnatud hõlmavaks üldiseks õigusvõimeks kõigi õiguste suhtes, mis olemas rahva sisemistes vahekordades, osutudes sellega ühes kõrgemaks suunavaks õiguslikuks põhimõt[te]ks ja vormiks, millisele vahenditult alistub kõik õigus rahvusliku eksistentsi sees, ja teiselt poolt õiguslikuks piiriks teisele rahvale siin mitte segada.

/25./ | Rahvaste enesemääramise õiguse realiseerimine rahvaste ja riikide vastastiku suhetes on uudne probleem ja ühes ka keerulisem kui enesemääramine rahva sisemistes asjades. Õieti rahvaste koeksistentsi keskseks ülesandeks ongi saavutada siin reaalseid tulemusi, kuna sel juhul pole lahendada midagi vähemat, kui ühe rahva enesemääramise õigust viia teise rahva enesemääramise õigusega õigetes suhetesse. Sellele üldisele vajadusele koeksisteerivate rahvaste juures annab enesemääramise õigus uue olulise väljenduse. Koeksisteerivaid riike ja rahvaid on ühiselus palju; neile, kui inimlikkudele kujunditele, koeksisteerimiseks osutub tarvilikuks omada õiguskorda, mis moodustab raamistikku sellekski, et realselt sisustada nende enesemääramist vastastiku suhetes. Nüüd on avanenud uued lähtekohad, mida tarvis tõsiselt võtta ja vastavalt ka rakendada.

| Kõige esmalt tarvis silmaspidada, et rahvaste enesemääramise õigus on tingitud rahvaste koeksistentsi läbi; ilma selle koeksistentsita pole enesemääramise õigust. Nii on inimesel eluõigus teistega kooselus, väljaspool seda kooselu ainult eluvõimalus. Rahvaste enesemääramise õigus ei kõrvalda siis ka rahvaste koeksistentsi, mis oleks vasturääkivuses selle õiguse eeldusele; vaid ümberpöörduvalt selle õiguse läbi rahvaste koeksistents on kindlustatud, nii et saavutada on sellest õigusest ainult tulemusi, mis rahvaste koeksistentsi seavad tõepoolest kindlamale senisest alusele. Aga ka edasi, rahvaste koeksistents ei või kuidagi olla suunatud üksikute rahvaste eksistentsi vastu, mis oleks samuti vasturääkivuses selle koeksistentsi mõttega; siis ka enesemääramise õigus, kui koeksistentsi tulemus, ei tähenda milgi tingimusel õigust, mis oleks kuskilt poolt sihitud üksikute rahvaste eksistentsi vastu, vaid ta võib tähendada ikka ainult õigust, mis kindlustab samal ajal nii rahvaste eksistentsi üksikult, kui ka nende koeksistentsi. | Võib küsida, mis tähendab siis koeksistents tegelikult? | Küll eeskätt ikka kõikide liikmete säilimist, sest sel juhul on koeksistents tõeliselt olemas; vastasel korral oleks ühede liik- /26./ mete eksisteerimine teiste kulul, mitte aga kõikide koeksisteerimine olemas. Ainult koeksistents, kus kõik liikmed säilivad, väärrib kultuurilise koeksistentsi hinnangut. Sellepärast enesemääramise õigust tuleb realselt mõista ka enese säilitamise võimalusena teiste rahvaste seas; see aga ütleb omakord iga rahva suhtes, et enesemääramise õigus rahval tähendab end määrata teiste rahvastega koeksistentsis. Järjekult, kui ühiselus valitseb see õigus, siis on säilitatavad nii rahvad üksikult kui ka nende koeksistents. | Siia maani pole selles suunas just palju saavutatud; ettekujutuses, et siin suurt ei muutu, võib leppida sellega, mis ilma rahvaste enesemääramise õiguse kuulutamiseta senini on olnud, kuid sel juhul pole arusaadud rahvaste enesemääramise õiguse dünaamikat[sic!]. Paistab, et inimesed on nagu tagasi kohkunud perspektiivide ees, mis selle õigusega avanevad, aga küll ka vaimu ja mõtte inertsuse ja julge teo puudumise tagajärjel. See õigus on isegi osutunud miski vihkamise ja mõnitamise objektiks nende poolt, kes on veel endiste ettekujutuste ja läbielamiste kammitsas ja kõik lootused panevad rahvaste siseelu jõududele, uskudes omaabi piiramata võimsusse ka kultuurilises ühiselus. Ja see loob hingelise valmisoleku läbi ajada õiguse asemel quasi-õigustega, eriti kui viimased lubavad senistel harjumustel edasi kesta. Seda ei või ja ei tarvitse enam olla kultuurilises inimkonnas seitsaastik kui rahvaste enesemääramise õigus on avastatud ja kuulutatud. | Sellele enesemääramise õiguse üldisele selgitusele on juurde lisada veel teatud üksikasjad. Kui vormiline väljendus iga üksiku rahva eksistentsile ja

kõikide rahvaste koeksistentsile rahvaste säilimisel, arenemisel ja kujunemisel, on tuletatavad enesemääramise õigusest mõned järeldused, mis rakenduvad rahvaste vahekordades kui nende koeksistents on kultuuriline. Säilimine enesemääramise õiguse juures tähendab küll igale rahvale ise enese üle määrata, kuid see määramine ei või olla suunatud /27./ teiste rahvaste eksistentsi vastu, sest et sel juhul hävineks koeksistents nende teistega; nii viisi enesemääramisel tuleb ikka arvestada teistega, järelikult hoiduda kõigist, mis kahjustab või ähvardab teisi rahvaid. Nagu iga õigus, enesemääramise õigus osutub nõudma rahvastelt mõõdukust, enesepiiramist teistega vahekordades; vastuoksaks, tagasihoidmata enese laiutamine, mis hakkama saab teiste rahvaste hävitamisega ja nende enesemääramise kaotamisega, on sihitud rahvaste koeksistentsi ja enesemääramise õiguse vastu. Ka koeksistentsis teistega areneb iga rahvas; siin enesemääramine kasutab kõik võimalused, mis olemas, ja võtab küll teiste rahvaste arenemist ja saavutusi eeskujukski, tarbekorral neid järelaimates. Ometi kunagi ei või kultuurilises koeksistentsis ühe rahva arenemine leida aset teise rahva kulul kas nüüd sellega, et üks rahvas tahab saada teise inimjõudusi[sic!] või varasi[sic!] oma käsutusse, või et ta teeb takistusi teise rahva arenemisele, sellega mitte suutes ise sammu pidada. Nii määrates enese arenemist rahvas jätkaks arvestamata koeksistentsi teiste rahvastega, mis võrdub aga enesemääramise õiguse loovutamisele. | Iga rahvas kujundab oluvahekordi oma arusaamise ja tõekspidamiste järgi; siin enesemääramine on täielik/,/ olles suunatud rahva oma elule; pole teist rahvast, kes võimeline oleks seda „oma elu“ kujundama paremasti, kui see rahvas, kelle see „oma elu“ on. Siin ilmselt on enesemääramise õigus piiritlematult rakendatav, sest koeksistentsis teistega ka tulemused on siin iga rahva oma asjaks. Aga sellepärast on sellele õigusele päris vastupidi, kui mõni rahvas taotleb kujundada teiste rahvaste eluvahekordi, sündigu seda mis motiividel tahes: missiooni, ajaloolise ülesande, kultuuri kandmise jt. nimel. Rahvaste koeksistentsis on sarnastel taotlustel valus ebakõla, mis ainult häirib koeksisteerivaid rahvaid. Ometi sellele koeksistentsile paratamata omane joon on, et rahvaste vastastiku vahekordades aset leiab loomulik spontaanne üksteise mõjutamine, suuremas ehk väheemas /28./ ulatuses, ühe- ehk mitmesuunaliselt. Ainuüksi isolatsiooni seisundis võivad rahvad hoiduda välistest „võõrastest“ mõjudest; rahvad on aga koeksisteerimisega just isolatsioonist lahkunud.

| Nendest summaarsetest selgitavatest[sic!] tähendustest nähtub, et rahvaste enesemääramise õigus, tehes lõpu rahvaste isolatsiooni mentaliteedile, sisustab rahvaste vahekordi uute arusaamiste, uute hinnangutega, mis olemuselt mitte

niivõrd uued õiguslikud tõekspidamised pole, kuna nad inimeste isiklikkudes vahekordades umbes samad on, kuivõrd uus on nende rakendamine rahvaste koeksistentsis, sest et rahvaste suhtes lähtekohaks on senini püsinud ikka veel peamiselt meelevaldse isolatsiooni põhimõte. Katsed väljajõudmiseks rahvaste koeksistentsini oma õiguskorraga pole annud siamaani püsivaid tulemusi, ometi on kultuurilisele arenemisele paratamata, et see koeksistents sinnani jõuab; eelduseks on uuenenud mentaliteet, mida kasvatab õiguse kehtestamine juurdunud meelevalla asemele.

| Nagu iga õigus, ka enesemääramise õigus on inimese sisetundele ja aktiivsusele kehtiv efektiivne käsk. | Õigust tuleb täita, sest et muidu oldakse õiguse rikkujaks ja toimetatakse seega õigustundele vastukäivalt; seda ei võta aga kultuuri inimese teadvus omaks. Nii on ühes enesemääramise õigusega tekkinud[sic!] vajadus tema teostamiseks. See õigus polekski nagu õigus, kui ta poleks teostatav, kuna võib põhjendatult küsida: kas on teostamata õigust? Sest, lepib õigustunde „õiguse“ mitteteostamisega, siis on küll see „õigus“ mitte just vastav õigustundele. Kas leidub ühtegi rahvast, kelle õigustundele käib vastu rahva enesemääramise õigus? Seda pole olemas, ja nii on selle õiguse kuulutamine saadetud vajadusest leida temale alatasast täitmist. Tegelikult tähendab see vajadus rahvaste koeksistentsis olukorra loomist, et enesemääramise õigus tõepoolest ka teostuks. See olukord arvestab kahe võimalusega: enesemääramisega rahva /29./ enese suhtes või aga teise ehk teiste rahvaste suhtes. Mõlemal juhul osutub enesestmõistetavaks lugupidamine teise rahva enesemääramisest; seal, kus seda algnõudmist ei tunnustada[sic!], enesemääramist ei või olla õigusena. Nii pole seal, kus ei hoolita teise elust, lugupidamist eluõigusest; kui on kuskil lugupidamist eluõigusest, ei või seal enam diskussioonile ehk arutamisele tulla küsimus elu külge puutumise kohta ehk elu ohustamine – eluõiguse suhtes on ennastmõistetav, et selle õigusega on välja lülitatud elu ohustamine inimese tegevusest. Sama viisi, kui on rahvaste koeksistentsis enesemääramise õigus teostumas, siis ei tule aktiivsus, mis ei arvesta selle õigusega, selles koeksistentsis õiguslikult kinnitamisele, vaid otseselt eemaldumisele, kui omas eos juba ka eksistentsile vastukäiv ja teda ohustav. Ilmne on, et enesemääramise õiguse kehtivusel ei või eemaldamine toimuda samal viisil, nagu isolatsiooni põhimõte[t]e kehtivusel. Enesemääramise õigus on mõista, nagu varem tähendatud, enese säilitamise võimalusena; ja sellepärast rahva enesemääramise õiguse ohustamine on võrdne rahva säilimise ohustamisele, mida tuleb ära hoida.

/22.XII.1943/

III.

| Mis ähvardab rahva enesesäilimist? | Oht on rahva enese sees või teise rahva poolt.

| Esimene on rahva sisemine asi, millega ta ise valmis saagu; need rahva jõud, mis tegelikult kannavad ja väljendavad rahva enesemääramise õigust, tõkestavad ja määravad seda ohtu ja tema suurust ja levinemist. On rahva sees neid jõudusid küllaldaselt, siis on tagatud rahvale võimalus säilimiseks sisemise tugevuse tõttu. Sellepärast võib ütelda, et selle ohu piiritlemine pole niivõrd rahvaste kultuurilise ühiselu kui iga rahva elujõu küsimuseks.

| Oht teise rahva või teiste rahvaste poolt tõstab ülesse rahvaste koeksistentsi põhilise probleemi. Igale rahvale on see oht väljaspoolne oht, mida tuleb tagasi tõrjuda kas rahval üksinda või koos teiste rahvastega, kes samuti on ohustatud.

/30./ Rahvaste koeksistentsis on senini tõrje ohtudele, mis ähvardavad rahvaid üksikult või nende koeksistentsis, osutunud väga nõrgaks; õieti on ta suurelt osalt põhjenemas omaabi ja enese kaitse põhimõttel. Viimane on ka aluseks suveräänsusele; võib oletada selle ettekujutuse kestust nii kaua kui rahva omaabi põhimõte ongi määrav rahvaste koeksistentsis. Sellest küljest on enesemääramise õigus siin veel vähe ehk sugugi suutnud muutusi tuua, sest et omaabi näis enesemääramisele päris lähedane olema; pealegi niikaua kui loodetakse, et ise saadakse valmis ohtudega, ei panta[sic!] rõhku rahvaste kogumi peale. | Ja ometi kultuurilises koeksistentsis võib tõeliselt arvesse tulla ainult ohu vältimine koos teistega. Rahvasteliit otsis võimalusi absoluutset omaabi suruda piiridesse, kuigi see pole annud reaalseid tagajärgi: nõrgemate rahvaste omaabi on ehk veel piiratud, tugevate omaabi aga väljendub endist viisi. Nii on rahvaste säilimise seisukohalt jäänud nende vastastiku vahekordades tegelik ja põhimõt[t]eline seisukord samaseks üldiselt, mis oli siin enne Rahvasteliitu; viimase poolt kuulutatud rahvaste enesemääramise õigus aga pole leidnud sellest küljest väljakujundamist ehk siis ebaõnnestunud vormis. Niipea kui ohtude vältimine osutub rahvaste kogumi asjaks, kerkib ülesse see probleem õiguslikust vaatekohast; nüüd on vajalik väljakujundada siin õiguslik[k]u külge kuni olulisemate momentideni[sic!], et mitte tegutseda ainult bagatellidega, piasjasjadega, jättes põhilised küsimused juhuste lahendamiseks. Siis ei jõuta rahvaste koeksistentsiga kaugele.

| Ohud, mis ähvardavad rahvaste koeksistentsi ja üksikuid rahvaid, on ühiselulised ohud ja kerkivad rahvaste eneste sees nende vastastiku vahekordades. Kaasaegsetes tingimustes, ka praeguse tehnika juures, nende ohtude vältimiseks

osutub üksiku rahva omaabi jõuetuks; sellepärast on ebaotstarbekohane ikka lähtuda enesekaitsest ning vastavalt jätta üksikute /31./ rahvaste määrata ohu tõrje korda. Rahvaste koeksistentsis on tegelikult paratamata, et ohu tõrje toimuks rahvaste kogumi poolt, mitte üksiku rahva omaabi korras; järjekult tarvis on nüüd kõiki koeksisteerivaid rahvaid hõlmavat korda ja vastavat organisatsiooni, millise tõhusus suudab mõjutada ohu ähvardavat suurust ja levinemist. | Siiski niisugune organisatsioon ei kõrvalda rahvaste enesemääramise õigust, kui rahvaste koeksistentsi õiguslik[k]u alust. Koeksistents muidugi toob enesega kaasa selle õiguse kokkupuutumist ja kohanemist igasugu sihtjoontes rahvaste aktiivsusega; et aga koeksistentsi säilitada võib kõik see olla ikka jälle enesemääramise õiguse uueks kinnitamiseks, kuid lõpmata variantides. | Ohtude vältimises, mis on koeksistentsi põhiline probleem, on vajalik korraldada tegevus peamiselt kahes suunas: | üheltpoolt leiab see oma tipu ohu positiivses tõrje üldorganisatsioonis ja | teiselt poolt rahvaste vastastiku suhete arendamises koeksistentsi kõvendamise ja süvendamise vaimus, ohu moraalse tõrje mõttes. | Mõlemad suunad ja nende tulemused lasevad end õiguslikust küljest järgnevalt mõista.

| Esimeses suunas aktiivsus, kui ohu otsene tõrje, moodustab julgeoleku probleemi, sest et julgeoleku korra ülesandeks on ohtude ärahoid ühiselus. Nii on siin tarvis enesemääramise õiguse seisukohalt vaadelda julgeoleku korraldamist. | Julgeolek on ühiselus üldvajadus, mitte individuaalne üksiksüht, sellepärast on ilmne, et omaabi siin nagu igalpool julgeoleku teostamist kaugele ei vii, vaid küll enim ohustab, kuna omaabi on õieti julgeoleku puudumise tagajärg. Julgeoleku korraldamine võib ikka olla kollektiivne, mis siis tähendab ka omaabi põhimõt[t]e e kõrvaldada heitmist. Kollektiivne julgeolek seab iga rahva uute[sic!] seisundisse, mis on seoses ka uute õiguste ja kohustega rahvastel, et julgeolekut tõeliselt saavutada. Siin pole enesemääramise õiguse kitsendamist, kuna julgeolek on just selle õiguse tagatiseks, kindlustades /32./ rahvaste koeksistentsi. Rahvasteliit on siin ka instinktiivselt võtnud õige seisukoha, taotlede põhimõt[t]eliselt kollektiivse julgeoleku süsteemi; kuid lähtudes enesemääramise õiguse ekslikust mõistmisest, ta pole jõudnud oma eesmärgile luues sellele mitte vastava organisatsiooni. Ometi on vajalik järjekindlalt läbiviia kollektiivse julgeoleku organisatsiooni kujundamist, et see kindlustaks rahvaste koeksistentsile tõelise julgeoleku, mis siiski seisaks rahvaste enesemääramise õiguse tähe all. | Kollektiivse julgeoleku organisatsioonile on olemas kaasajal ajaloolised eeldused. Lõplikult küll on minevikku kadunud rahvaste ja riikide isolatsiooni seisund, lähtekohana, millisest siimaani tulid arvesse vahekorrad riikide ja rahvaste

vahel. Hoolimata üksikutele maadele omasest kaasajalgi tendentsist isolatsiooni poole, ei eksisteeri tegelikult isolatsioon nüüdisajal mitte. Isolatsioon pole praegu enam taotletav; seesugused püüded on irrealsus, on rahvaste enesepettus, kuna nad tähendavad juhtida arenemist tagasi minevikku, kus isolatsioon oli paratamata tehnilistel põhjustel juba. Nüüd ümberpöörduvalt on tehnilised tegurid isolatsioonile vaenulised; mida aga inimene on võimeline tehniliselt teostama, see osutub ka elu tõelikkuseks. Sellepärast kaasajaliste riikide ja rahvaste jaoks kehtib ainuüksi koeksistentsi seisund, kui nendele väliselt normaalne olemine, millega vastavalt on [vaja] arvestada ja mida tarvis igakülgsest väljakujundada. Rahvaste arenemises isolatsioon, olgu ta mis vormis tahes kaasajal (poliitiline isolatsioon, majanduslik autarkia), on mineviku faas, koeksistents aga on tulevik, mis olevikus peab leidma omad alused. Isolatsioonile kandvateks momendideks[sic!] on erinevused rahvaste vahel, aga ka, veel rohkem võib olla, kaugused; kui nad tehniliselt raskesti on ületatavad. Tehnika praeguse arenemisjärje juures ei mängi kaugus enam tõsist osa ja rahvaste erinevused on relatiivse tähtsusega, mida koeksistents teiste rahvastega pikapeale /33./ paratamata tasandab. Arenemine nõuab samuti, et rahvad omavad hingelist dispositsiooni, seadumust koeksistentsi jaoks, et isolatsiooni seisundile omane mõtlemine taganeks koeksistentsile vajaliku mõtleviisi[sic!] ees, et uueneks rahvaste ja inimeste kogu mentaliteet, vaimulaad: et inimene ka neis rahvuslikkudes ja riiklikkudes elamustes lahkuks ära teravast isendlikust seisukohast, mis suunab isolatsiooni poole, koeksistentsile kohasele ühiselulisele seisundile. | On ju mõista, et see ei sünni silmapilkselt, vaid ajajooksul seni kui rahvaste mõtetest, arusaamistest, püüdetest osutuvad väljasulatuteks hingelemendid, mis takistavad rahvaste koeksistentsi täit väljakujunemist. Otsustava tähtsusega on siin, et rahvaste ja riikide senine kvalifikatsioon tuleks ümberväärtustamisele. | Isolatsiooni mentaliteedile riik ja rahvas on eeskätt ise endi peale suunatud ühiselulised kujundid, kellede säilimine algusest peale põhjeneb omaabil. Omaabi aga on ühendatav riigi ja rahva kvalifitseerimisega suveräänseiks, mis tähendab igat rahvast tunnustada põhimõt[te]elisel ja vormiliselt õigustatuks rahvuslikkude eesmärkide taotlemisel mitte arvestama rahvaste ja riikide koeksistentsiga; omaabi peab siis kindlustama sarnaste eesmärkide saavutamist. | Niisugused kvalifikatsioonid rahvastele ja riikidele pole võimalikud rahvaste koeksistentsis, kus kollektiivse julgeoleku organisatsioon on läbilõõnud. | Tõepoolest, iga üksik riik ja rahvas, kuuludes kollektiivse julgeoleku organisatsiooni, osutub nüüd selles viimases liitunuks teistega rahvaste koeksistentsi julgeolekut kindlustamas; sellega ühes on iga rahvas hoidumas aktiivsusest, mis

kuidagi võib ähvardada kollektiivset julgeolekut. Ilmne vasturääkivus on siin kvalifitseerida riike ja rahvaid suveräänsetena, kuna nad sugugi ei või tegutseda suveräänselt kollektiivse julgeoleku eesmärkidest hoolimata – nad on nende eesmärkide külge köidetud, mis suveräänsed nad veel siis on? Nad on endi peale võtnud kitsendavaid kohusid, mis aga mitte suunatud pole nende enesemääramise õiguse vastu, vaid on tõkkedeks[sic!] mee- /34./ vallale ja omaabi kaldumiste avaldustele üksikute riikide ja rahvaste poolt. | Nende avalduste tõkestamine on kollektiivse julgeoleku teostamisel paratamata ja sellepärast ka õigustatud. | Et vastav organisatsioon oleks tagajärjekas, ei tohi ta põhjeneda vastukäivatel lähtekohtadel, vaid kohuslik on läbi viia organisatsiooni järjekindlalt vastavalt tema loomusele ja eesmärgile; kõik aga, mis viimasega pole kooskõlas, on ülearune ning väärrib ainuüksi kõrvaleheitmist. Kollektiivse julgeoleku organisatsioon kindlustab rahvaste koeksistentsi, mis omaltpoolt on eelduseks iga üksiku riigi ja rahva eksistentsile; on koeksistents julge, siis on üksiku eksistents samuti julge, ning ümberpöörduvalt, üksiku eksistents ei saa olla julge niikaua kui seda pole koeksistentsile kindlustatud. Isolatsiooni faasile omane omaabi pole kunagi suutnud ühelegi riigile ja rahvale kindlustada julgeolekut; rahvaste ja riikide vahekorrad on pidanud kannatama kroonilise julgeoleku puudumise all, mis tahab paista ilma perspektiivita muutuseks. Omaabi on märkida täielise fiaskona julgeoleku saavutamisel, sellepärast on küll asjata ettekujutada, et omaabi kõrvale heitmise viimane tagatis julgeoleku teostamiseks olla kadunud. Ometi seda julgeolekut, mis rahvaste eluline vajadus on, ei võinudki omaabi anda, sest viimase eesmärk on üksiku rahva julgeolek, mitte aga üldine rahvaste julgeolek; alles rahvaste koeksistentsis ilmneb üldise julgeoleku probleem põhilise vajadusena kollektiivse julgeoleku näol, mis haarab kõiki: rahvaid, riike, inimesi. Sel kujul on julgeoleku probleem võtmas võrdlemata laiema ulatuse, mis temal omaabi alusel ollagi ei võinud; ta on nüüd üles tõstetud terves omas suuruses ja sügavuses, mis nõuab ka vastavat lahendamist. | Siin on uuesti selge, kui ülearused ja viljatud senised ettekujutused riigist ja rahvast on selle uue elulise /35./ eesmärgi teostamisel. | Rahvaste julgeoleku probleem on uus probleem, mis on kerkinud päevakorraks kui praktiline eesmärk rahvaste vahekordade kujundamisel kultuurilise elu arenemisega alles viimase sajandi jooksul. Leiab kollektiivse julgeoleku organisatsioon tegelikult rahuldava ja püsiva lahenduse, siis ei jää sellest lahendusest mõjuta põline suhtumine riikidesse ja rahvastesse ja vajab samuti muutust senine arusaamine ja hinnang, mis neile ühiselulistele kujunditele on antud inimese ettekujutustes. Nüüd pole enam võimalik inimese eksistentsi välja viia

rahva või riigi, kui ülima eksistentsiaalse vormi juurde, sest nad kõik kuuluvad osadena rahvaste koeksistentsi laienemise vormi, millisele on tarvis tagada julgeolekut. Needsamad riigid ja rahvad rakenduvad nüüdsest peale selle neid hõlmava ülesande teostamisele, ilma et nad seal juures ohverdaksid oma eksistentsi; vaid just ümberpöörduvalt, tehnika arengu tasemel, mis inimkond on juba saavutanud, nii ainult veel tagavad nad endi olemasolekut: rahvaste koeksistents on kaasajal üksikute rahvaste eksistentsi eelduseks. | Sarnane seisukord vajab ka õiguslikust küljest teisi lähtekohti, kui neid, mis võimaldavad riigi ja rahva traditsioonilised kvalifikatsioonid nende iseloomustamiseks ühiselu kõrgemate üldvormidena. Ühiseluline seisukoht tuleb rakendada nii inimeste, kui ka riikide ja rahvaste vahelkordades; on ülepingutatud individualism oma ea äraelanud inimeste isiklikkudes vahelkordades, siis pole ta eluvõimeline mujalgi, vaid igalpool on ta aeg mööda. Ühiselu kogu ulatuses nii inimeste kui inimgrupid[ic!], suurte ja väikeste, loomulikkude ja tahteliste suhtes vajab ühtviisi uut õiguslik[k]u vaatekohta, mis rahvaid ka hingeliselt seab valmis vastuvõtma rahvaste koeksistentsi ja siin kollektiivset julgeolekut. Selle viimase läbiviimisel võib kokku puutuda igasugu tõsiste raskustega ja mitte kohe saavutada tulemusi, mida liig ruttu oodati; siiski ebaõnnestumised, nurjumised, pettumised ei kõrvalda ühiselust ajaloo- /36./ list vajadust kollektiivset julgeolekut kindlustada rahvaste ja riikide koeksistentsile.

| Mis on kollektiivse julgeoleku õiguslikud põhjooned? | Kollektiivse julgeoleku lähtekohaks on rahvaste enesemääramise õigus, millisest kinnipidades tuleb rahvaste koeksistentsi julgeolekut ülesehitada. Sellest järgneb, et rahvad asuvad kollektiivse julgeoleku organisatsiooni kujundamisele teadmises, et see on üksik tee julgeoleku teostamiseks; rahvastes on kadunud lootus omaabi peale ja järeljäänud neile on vaid korraldada julgeolekut kollektiivselt. Iga rahvas oma seisukohalt, olgu temale määravad mis tahes põhjused, jõuab sellele tulemusele; ta pöörab kollektiivse julgeoleku poole, et see veelgi kindlustab julgeolekut, mida ta isoleeritult enam ei leia. Seal juures peab olema selge kollektiivse julgeoleku eluline eesmärk: julgeolek rahvaste koeksistentsile ja igale rahvale. See eesmärk peab olema alati suunav ja igast julgestuse tegevusest esile kerkima selgesti, et ei tekiks kunagi kahtlust õige eesmärgi taotlemise kohta. | Kollektiivse julgeoleku organisatsioon omab ka vastava seisundi, kui ta võib anduda omale eesmärgile täiesti, teha seda, mis vajalik julgeoleku saavutamiseks rahvaste koeksistentsile ja igale rahvale. See organisatsioon järjekult ei või olla sõltuvuses selle ehk teise üksiku rahva meelevallast, vaid ta seisab paratamata kõrgemal igast liikmest, ta

on kõikide rahvaste organisatsioon. Ainuüksi selleilmelise organisatsioonina on ta võimeline teostama oma ülesannet, on ta küllalt tugev tagastama[ic!] julgeolekut rahvastele üksikult kui ka nende koeksistentsile. Niikaua kui see organisatsioon omaks ei võta üldsuse põhimõtet, on ta näiliselt kollektiivse julgeoleku organisatsiooniks, ja tema läbi kollektiivne julgeolek osutub pettepildiks.

/37./ | Tahavad üksikud riigid ja rahvad selles organisatsioonis etendada otsustavat ja suunavat[ic!] osa, kuna selle kõrval teised rahvad ainult alluvas osas on, laseb küll ehk lühemaks või pikemaks ajaks saavutada üksikute riikide ja rahvaste või nende grup[p]ide möödud julgeolek, mitte aga kõigile rahvastele alaline julgeolek; sel korral polegi õieti kollektiivse julgeoleku organisatsiooni, mis on tarvilik rahvaste koeksistentsile. Rahvaste ja riikide vahel pole saabunud julgeolekut, kui see peab olema mõne üksiku riigi või riikide grupi julgeolekuks, samuti nagu siseriigis julgeolek pole saavutatud, kui ta korraldatakse siin üksikutele isikutele, kihtidele või kujunditele, mitte aga kõigile ja igapähele riigis. Julgeolekut saavutatakse siin ainuüksi organiseerides seda teatud üldpõhimõtteil, mis lähtuvad otstarbest endast, mitte aga üksikutest kasusaajatest. | Ka riikide ja rahvaste koeksistentsis on [vaja] julgeoleku korraldamisel silmaspidada kollektiivset julgeolekut ennast, kui eesmärki, mitte üksikuid rahvaid ja riike, kui julgeoleku saavutajaid; sest et kui on otstarbe saabunud, siis on tagajärjeks kõikide ja igapähele julgeolek, ja niiviisi langeb ära üksiku riigi või rahva isoleeritud mure oma julgeoleku pärast. Peaks siiski mõni rahvas või valitsus üldisele julgeolekule lisaks taotlema enesele erilist julgeolekut, siis ei ole siin motiiviks julgeolek, vaid kõrvalsihid: poliitilised, majanduslikud, rahvuslikud, mis võivad osutada ohtlikkudeks julgeoleku üldisele organisatsioonile. Sellepärast, kollektiivse julgeoleku organisatsiooni loomisel ei tule need kõrvalised taotlused eriti arvesse, olgu siis et nad pakuvad täiendava kindlustuse üldisele organisatsioonile (nii nt. mõnel kõrvalisel maa-alal – arktises, dšunglides[ic!] – seatakse sisse täiendav julgeoleku kord). | Kollektiivse julgeoleku organisatsioon vastab oma eesmärgile kui ta on kõikide rahvaste ühine organisatsioon, kuhu kuuluvad kõik kultuurilised rahvad; rahvaste vähemate grup[p]ide – olgu need mannerite, suurruumide või teiste kitsamate grupeerimiste alusel mõeldud – julgeoleku eriorganisatsioonid lõhestavad /38./ ühist organisatsiooni ning tulevad väljasulgeda kollektiivse julgeoleku korraldusest.

| Võib küsida, kuidas ühise julgeoleku kord on ühendatav rahvaste enesemääramise õigusega? | See õigus, olles mõistetud õiges vaimus, pole vähemaski tõkeks[ic!] üldisele julgeoleku organisatsiooni loomisele. Eelpool on juba selgitatud,

et enesemääramise õigus pole suveräänne meelevald, vaid on rahvaste koeksistenti õiguslik alus ning igale rahvale kuuluv õigus. See õigus on olemas rahvaste koeksistentis, kuna rahvaste isolatsioon pole temal mõtet, see õigus võib siis ka tähendada ainult „ennast määrata teiste rahvastega koeksistentis“. Ilmselt enesemääramise õigus ei või olla suunatud teise rahva vastu, sest siis poleks ta enam koeksisteerivate rahvaste õiguseks; võib aga küll väita, et suunamine teise vastu tähendab enesemääramise õiguse rikkumist. Selle õiguse teostamine arvestab siis ikka teise rahva eksistentsiga ja säilimisega; see moment osutub ühes enesemääramise õiguse teatud positiivseks sisustamiseks, mis kajastub ka kollektiivse julgeoleku organisatsiooni ülesehituses. Viimane peab säilitama iga rahvast ja ärahoidma rünnakut igale rahvale; sel juhul on üldine julgeolek vastav oma eesmärgile, ainult tuleb siin leida õige vorm, mis kindlustab kõige rohkem tulemusi.

| Kollektiivse julgeoleku organisatsioon ei kujune lahus rahvastest, kellede julgeolekut ta kindlustab; siis poleks tal sidet rahvaste enesemääramise õigusega. Selle seosesoleku pärast paneb kollektiivne julgeolek iga rahva peale teatud kohustused ja annab tagajärjena igale rahvale ka õiguse kollektiivse julgeoleku tagatise peale. Siin ilmneb nüüd kollektiivse julgeoleku olemuslik ühtekuuluvus iga rahva eksistentsiga: ükski rahvas pole mitte teise säilitaja, vaid iga rahvas säilib ise ja on vastavalt aktiivne. /39./ See kehtib samuti kollektiivse julgeoleku teostamisel ja enesemääramise õiguse rakendamine siin tähendabki igale rahvale ise taotleda oma julgeolekut kollektiivse organisatsiooni kaudu. Olemuslikult on julgeoleku saavutamine ikka rahvaste eneste asi, kollektiivne julgeolek annab vaid sellekohastele taotlustele täielikuma vormi, mida minevikus polnud võimalikki tegelikult läbi viia, kuigi inimene mõtetes on ikka sinna poole püüdnud. Igal rahval on siis kohustus osa võtta aktiivselt kollektiivse julgeoleku organisatsioonist ja tegevusest, nii nagu see loomulik on elujõulise rahva poolt, kes tahab säilida. Enesemääramise õiguse moonutamine aga oleks, kui mõni rahvas teeks ümberpöördu- [sic!] järeltule: loobuks sellest oma kohusest. Siin võib vaidlustada väita, et enesemääramise õiguse põhjal pole mõeldav ühe rahva loobumine julgeoleku eest hoolitsemisest ja laskmine enda suhtes seda teostada teisel rahval. Rahvas, kes niisugused järeltule teeks enesemääramisest, ütleks ühes lahti sellest õigusest, ta lakkaks rahvaste koeksistentis olemast oma ette rahvas, kes sarnasena siin võib tulla arvesse. Enesemääramise õigus ja õige taotlus julgeoleku alal ühe rahva poolt on aga küll julgeoleku tõhusam teostamine ja selleks kaasa tegev olema.

| Kollektiivse julgeoleku süsteemis tõhusam organisatsioon on saavutatud tsentraliseeritud, koondunud struktuuriga, mis tagab siin kiirust ja otsustus- ning

teovõimet. Julgeoleku teostamine on tegevuse väljendamine, on aktsioon, mis eesmärgi saavutab, kui ta õigel ajal ja kohal viivitamata avaldub; sellepärast on siin tsentralisatsiooni põhimõtte kõige kohasem, eriti julgeoleku aparatis[sic!] eneses, millise ülesandeks on ohtu otseselt tagasitõrjuda, kui see kuskil ähvardab. Selle tegevuse eel või ka kaasas käib ohtu avastav ja ära hoidev tegevus, mis julgeoleku organisatsioonilt eneselt nõuab tähelepanekut ja ettenägelikkust, aga ka samas iga rahva enese seas olgu see sisemiste või väliste ohtude kohta. Mõlemates suunades: nii ohu avastamise kui ka tõrje juures on mõõdapreasemata kõikide rahvaste osavõtt kollektiivse julgeoleku organisatsioonis ja tegevuses; ainult niisugune aktiivne suhtumine julgeoleku korraste on kooskõlas nende rahvaste enesemääramise õigusega. /40./ Teissugune[sic!] suhtumine rahvaste poolt nõrgestab selle organisatsiooni lõõgivõimet, ja niiviisi kollektiivne julgeolek kaotab oma tulemustes; enesemääramise õiguse rakendamine aga julgeoleku alal poleks toimumas suurima efektiivsusega, järjekult leiaks see õigus sel korral osalise ja puuduliku teostamise. | Tsentraliseeritud julgeoleku organisatsiooni juures, mis hõlmab kõiki rahvaid, ei tule enam arvesse rahvuslikud kaitseorganisatsioonid, kuna need on nõrgemad tugevama üldorganisatsiooni kõrval; kui viimane oma eesmärgi saavutab, siis on rahvuslikud kõrvalorganisatsioonid ilmselt üleaarused. Ekslik on neid väljaspool kollektiivset julgeoleku süsteemi leiduvaid rahvuslike[sic!] organisatsioonide tuletada rahvaste enesemääramise õigusest; tõepoolest väljendub siin ainult isolatsiooni faasist pärit omaabi harjumus, olgugi et see tulemusi pole annud. Kollektiivse julgeoleku organisatsioon on võrdlemata võimsam, kui üksikute rahvaste enesekaitse; on kollektiivne julgeolek kindlustatud, siis on saavutatud eesmärk täies ulatuses: rahvaste koeksistentis ja rahvad üksikult on ohtude eest kaitstud. Kui aga üldise julgeoleku organisatsioon ei saavuta oma eesmärgi, siis tuleb seda organisatsiooni täiendada ja kujundada tõhusamaks kui senini, sest et peaks kollektiivne julgeolek osutama teostamatuks, siis on lõpp ka rahvaste koeksistentisile ja kultuuriline inimkond kaob. Teostub kollektiivne julgeolek vastavalt eesmärgile, siis pole selle tulemused käsutatavad mitte ainult rahvaste kogumi poolt, vaid iga rahvas on õigustatud enesele selle üldorganisatsiooni käest saavutama julgeolekut nii sisemiste kui väliste ohtude juhul, kui ta nendest ei suuda jagu saada teisel teel. Kollektiivse julgeoleku organisatsiooni kohuseks aga on vastu tulla iga rahva vajadustele ja kaitsta nende julgeolekut küllaldaselt määral. Et iga rahvas aktiivselt osa võtab julgeoleku teostamisest, siis pole muud siin, kui oma õiguse kehtestamist teiste rahvaste kaasabil.

/41./

30.XII.1943

| Kollektiivse julgeoleku süsteemi vormiline struktuur kõigi tõhususe juures ei saavuta palju, kui kaasas selle välise kujundamise ja tegevusega rahvaste eneseteadvuses ei teki ja arene sisetunde kollektiivsest julgeolekust kui millestki omast, lähedasest ja paratamata vajalikkust, kui selle aktiivsust ei ümbritse rahvaste hingeline seadumus, mis teda pooldavalt kaasa elab, jälgib ja õhutab, mõjudes siin ergutavalt, toetavalt ja julgustavalt. Seesugustes tingimustes rahvaste eksistents ja koeksistents liitub hingeliselt ühte kollektiivse julgeoleku süsteemiga, nii et nad pole enam üksteisest lahutatavad, vaid tunduvalt üks püsib nii kaua kui püsib teine. Sarnane suhtumine ei saabu iseenesest, vaid on veendumuse tulemuseks, et kollektiivse julgeoleku organisatsioon oma koosseisult ja tegevuselt tõepoolest taotleb ainult oma eesmärki, kindlustada julgeolekut rahvaste koeksistentsile ja rahvastele üksikult, lugupidades rahvaste enesemääramise õigusest. Siis mõistetakse ka kollektiivse julgeoleku süsteemis ja selle tegevuses nagu iga rahva enesemääramise väljendust, mis sulab ühte selle rahva eluinnuga. | Õige on ju, et rahvad erinevad suuruselt ja aineliste võimaluste poolest, et siis ka nende panus kollektiivse julgeoleku teostamisel ei ole võrdne kõigile, vaid osavõtt kohuste kandmisest on läbiviidav paratamata võrdeliselt, ometi kõiki siin juures peab läbistama loiaalne[sic!] kohusetäitmine vastavalt eesmärgile. Ei tohi ärkada[sic!] kahtlust ühegi rahva osavõtu suhtes, et kollektiivse julgeoleku teostamisest oldakse kaasategev sihiliku kõrval eesmärgiga ehk et siin lihtsalt oma kohusest mööda hiilitakse, ohustades kogu julgeoleku süsteemi läbi viimist. Langevad need kahtlused ära, kujuneb kollektiivse julgeoleku süsteemi ümber usaldusõhkkond, mis ei lase rahvaste eneseteadvuses ärkada arvamiselt, nagu oleks kollektiivne julgeolek midagi võerast[sic!] ja kauged[sic!], hädapärast kaelavõetud ehk teistelt pealesunnitud, millest püütakse aga kärmalt[sic!] vabaneda; ümberpöörduvalt, rahvaste eneseteadvuses on nüüd kollektiivse julgeoleku organisatsioon julgeoleku tõeline /42./ tagaja, mida siis ka poolehoidvalt ja usaldavalt toetatakse ja hinnatakse kui oma asja. | Siin tuleb uuest küljest arvestada rahvaste enesemääramise õiguse järelustega. On kollektiivne julgeolek rahvaste oma asi, siis on ka vastav iga rahva poolt suhtumine sellesse süsteemisse. Rahvad pole mitte ainult aktiivselt kohuseid kandmas kollektiivse julgeoleku heaks, vaid rahvad tahavad ka teada, missugused sellest nende osavõttust on tulemused: kuivõrd kohuste täitmine on tagajärjekas ja mis viisil ja määral iga rahvas võtab osa kohuse kandmisest? Ilmselt igal rahval peab olema võimalus pilku heita

julgeoleku organisatsiooni ehitusesse ja tegevusesse, mis eeldab teatud avalikkust kollektiivse julgeoleku süsteemi rakendamisel ning rahvastele õiguse omistamist siin seniseid vahekordi arvustamisele võtta ja parandusi ja täiendusi algatada, see tähendab, et igal rahval on kollektiivse julgeoleku organisatsiooni suhtes kontrolli õigus, võrdselt ja piiramata nagu oma asja suhtes. | Niiviisi lõpptulemusena rahvaste enesemääramise õigusest on konstateerida, et kollektiivse julgeoleku süsteem on iga rahva poolt ilma tõketa kontrollitav sissevaade, mis on tagatiseks, et see süsteem on olemas ja teotsemas rahvaste enesemääramise õiguse vaimus.

| Nüüd on vaadelda teist suuna rahvaste aktiivsuses, mis ka positiivselt mõjutab rahvaste vaheliste vahekordade kindlustamist. Julgeoleku teostamisega, kui ohu otsese tõrjega, ei või rahvaste koeksistents piirduda; siin peab leiduma viis, et rahvaste vahekordi koeksistentsi vaimus lasta kujuneda laienemise ja süvenemise suunas, et sel kombel moraalne tõrje teotseks samal ajal kollektiivse julgeoleku organisatsiooniga. | See viis on rahvaste vahel läbikäimine, kui loomulik nähtus rahvaste koeksistentsi juures, ilma milleta viimane ei saa teostudagi. Isolatsiooni faasis rahvad hoiduvad läbikäimisest, kui /43./ millegist tülitavast, mitte vajalikkust; rahvaste koeksistents selle vastu väljendubki alalise läbikäimisena rahvaste vahel, mis siin võtab püsiva vormi mitmesuguste sisseadete ja tegevuste näol. Ometi peale nende vormide läbikäimine rahvaste vahel avaldub ka liikuvamades[sic!], mööduvates vormides, kokkupuutumistes ja külastamistes, mis rahvaste koeksistentsi tingimustes osutuvad seda elavamadeks[sic!]. | Läbikäimine toob kaasa ergutusi, võrdlusi, hindamisi; seab järjest uute seisukordade ja nähtuste ette; viib saavutuste, ettekujutuste, kogemuste vastastiku vahetamisele; avastab ühiseid puudusi, taotlusi, eesmärgi; ligistab[sic!] samade kalduvustega ja püüdetega, samade hädade ja kordaminekutega rahvaid; laseb neid rohkem üksteist arusaada, tekitab nende vahel sidemeid ja usaldust, toetust ja koostööd. Kõik see rikastab rahvaste eneseteadvust, aktiveerib järjest uuesti rahvaste läbielamisi ja taotlusi, ja sisustab ka ikka rohkem iga rahva enesemääramist, kuna kõige uue ja võera suhtes tuleb võtta alatasa seisukohta, ennast leida ja seda ka väljendada teistele.

| Läbikäimisega omab enesemääramise õigus kogu oma väärtuse, olles vahetpidamata aktiveerumas sisuliselt. See õigus tähendab läbikäimises küll ka, et iga rahvas ise valib ja otsustab selle üle, kellega, mis viisi ja mis suunades läbi käia teiste rahvastega. Kultuuriliste rahvaste koeksistentsis selle õiguse põhjal kujuneb küll välja rahvaste vahel piiramata ja vaba läbikäimine, mis takistamata areneb ja omis vormides võtab mitmekülgsuse ja ulatuse määral, et võib ütelda[.]

selles läbikäimises realiseerubki koeksistents rahvaste vahel tema aktiivsetes väljendustes. Rahvaste enesemääramisega harmoneerub, et iga rahvas seisab teise rahvaga takistamata ja segamata läbikäimises; sellepärast on läbikäimise tõkestamine ja häirimine hinnata enesemääramise õiguse rikkumisena, mis kui oht tagasi tõrjutakse kollektiivse julgeoleku süsteemi poolt. | On ju õige, et kultuuriline koeksistents rahvaste vahel pole küll ette kujutatav muidu, kui et kõik rahvad siin on /44./ vastastiku läbikäimas, ometi iga rahva enese määrata jääb, kellega ta läbi käia tahab, ja nii on mõeldav rahvaste koeksistentsis, et siin selle poolest rahvad teatud viisi grupeeruvad: ühedega rohkem läbikäidakse kui teistega. Seal juures üksikute rahvaste tendents läbikäimist piirata ehk sellest loobuda põhjustab rahvaste koeksistentsi seisukohalt küsimuse ülesvõtmist: kuivõrd selle koeksistentsi säilimine lubab üksikutel rahvastel tahta ja taotleda oma läbikäimise piiramist, sest silmnähtavalt läbikäimise kitsendamine ja kahanemine võib hakata ohustama rahvaste koeksistentsi kestust ennast, kui sarnane tendents peaks võtma liialt terava ja ulatusliku ilme. Nii viisi on teatud tingimustes rahvaste koeksistentsis läbikäimise probleem kokku puutumas julgeoleku probleemiga, mis siin vajavad kooskõlastamist rahvaste enesemääramise õiguse põhjal.

| Rahvaste koeksistentsi realiseerimisel on vajalikud nii läbikäimine kui julgeolek; igaüks neist vajadustest omab erinevaid õiguslik[k]e jooni. | Kollektiivse julgeoleku teostamisega igal rahval on kanda eeskätt kohustus selle koeksistentsi vastu, mida iga rahvas peab täitma sel ehk teisel määral ja millest loobumine pole mõeldav, kuna kollektiivse julgeoleku kohuse mitte täitmine on võrdne lahti ütlemisega enesemääramise õigusest. Osavõtul julgeoleku teostamisest pole vahet rahvaste aktiivsuse rakendamisel, ühel rahval rohkem teisel vähem tegev olla, vaid siin on kõigil ühine kohuslik aktiivsus üles näidata; kui vaja, iga rahvas pandku välja viimase, et aga julgeolek oleks saavutatud. Siin on siis ka oodatud iga rahva poolt valmisolekut ja ohvrimeelsust panuses, mis sisustab rahva käitumist ja aktiivsust, et saavutada tulemusi ülimal määral. Vastavalt iseloomule, üks rahvas võib rohkem teha julge- /45./ oleku pärast, kui teine; nii võib ka üks inimene olla valmis ohvri toomiseks suuremal määral kui teine. Enesemääramise õigus avastab iga rahva iseloomu sellest küljest aina selgemalt. Julgeoleku saavutamiseks kohuste täitmise poolest võivad rahvad küll erineda, ometi nad teostavad seal juures ikka ainult enesemääramise õigust, mis siiski tegelikult võib ühele rahvale, tagajärjeks tema kohuste täitmise südidusest ja kõrgemadest saavutistest, omistada rahvaste seas silmapaistvamat kohta, kui teisele rahvale.

| Läbikäimise teostamisel rahvaste juures ei tule kohustuse moment eriti rõhutamisele, vaid siin on eeskätt arvesse võtta õigustus selleks. Rahvaste koeksistentsis pole küll hästi ettekujutatav, et mõni rahvas võiks hoiduda teistega läbikäimisest, sest küsida on kohe, kuidas laseks teostuda kultuuriline koeksistents ilma läbikäimiseta? Ometi pole võimalik rahvastele läbikäimist peale sundida kohustusena, vaid rahva enesemääramise asi on läbi käia kellega soovitakse, et läbikäimine teiste rahvastega, kui koeksistentsist tingitud vajadus, ei osutu rahvastele asjata koormaks ja kuluks, vaid ikka nende koeksistentsi sisustavaks ja tõstvaks teguriks. Kuna julgeoleku teostamisel selle eesmärgist enesest järgneb kohustus igale rahvale olla aktiivne kõige kõrgemal määral, siis rahvaste läbikäimise suhtes enesemääramise õiguse kõige ulatuslikum realiseerimine avaldubki selles, et läbikäimine oleks üldine ja väljakujunenud mitmekülgeimalt kõikide rahvaste vahel, kes koeksisteerimas on. Siin juures tuleb ära märkida, et see rahvas, kelle läbikäimine teiste rahvastega on võtnud kõige laiemat ulatust, omab ka teiste seas ja teistega koeksistentsis seda suuremat tähtsust; tema enesemääramise õigus on siin rakendatud intensiivsemalt, kui rahval, kes piirab läbikäimist, olgugi kaaluvatel põhjustel, nagu väiksus, kaugus, majanduslik seisukord jne. Mida ühe rahva läbikäimine on võtnud vähema ulatuse, seda /46./ kitsamalt on ka tema enesemääramise õigus leidnud rakendamist, sest seegi õigus, nagu õigus üldiselt, kasvab uute suhete ja uute partnerite tõttu ning kahaneb siin ümberpöördu olukorras.

| Rahvaste läbikäimises on küll õigustus esikohal, siiski rahvaste koeksistents võib ka teatud otstarbeks, mis kõiki rahvaid puudutab, läbikäimist rahvastele tunnustada vajalikuks, et vastava eesmärgi saavutamine oleks kindlustatud ja tõhusamalt realiseerumas, nt. informatsiooni otstarbel, julgeoleku saabumiseks, liiklemise teostamise jaoks jne. Siin ilmneb üldsuse suhtes läbikäimise juures rahvastele teatud kohustus, mis on tuletatud enesemääramise teostuse paigutamise koeksisteerivate rahvaste vahekordade sekka.

/31./XII.1943/

Raamatuarvustus

The Max Planck Handbooks in European Public Law III: Constitutional Adjudication: Institutions. Toimetajad Armin von Bogdandy, Peter Huber ja Christoph Grabenwarter. Oxford: Oxford University Press 2020, LXVI + 906 lk.

MADIS ERNITS

Tõlkinud Jaak Sootak

Käesoleva sajandi künnisel ennustati, et kui 19. sajand kuulus parlamentidele ja 20. sajand valitsustele, siis 21. sajandist saab kohtute ja kohtunike aastasada.¹ Kas see ennustus ka täide läheb, pole veel teada. Kuid suures plaanis on vaadeldav väljaanne järjekordne samm selle ennustuse täitumise poole.

Erinevaid põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemide käsitlusi on ilmunud varemgi.² On olemas ka kogumikke, mis sisaldavad eri riikide põhiseaduskohtute süstematiseeritud enesesitlusi.³ Samuti on olemas monograafiaid, mis võrdlevad valitud riikide põhiseaduslikkuse järelevalve süsteeme.⁴ Aga senini ei ole inglise

¹ G. Abi-Saab. Whither the Judicial Function? Concluding Remarks. – L. Boisson de Chazournes jt (toim.). *International Organizations and International Dispute Settlement: Trends and Prospects*. New York 2002, lk 241–242, viidates professor Christian Dominicé ettekandele; vrd K. Wellens. Fragmentation of International Law and Establishing an Accountability Regime for International Organizations: The Role of the Judiciary in Closing the Gap. – *Michigan Journal of International Law* 25/2004/4, lk 1180 j.

² Vt A. Harding, P. Leyland (toim.). *Constitutional Courts: A Comparative Study*. London 2009.

³ Nt E. Jarašiūnas (toim.). *Les problèmes de l'omission législative dans la jurisprudence constitutionnelle: Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence I & II*. Vilnius 2009.

⁴ Mauro Cappelletti kuulus raamat „Judicial Review in the Contemporary World“ (1971) on olnud paradigmaatilises rollis mitmele hilisemale ülevaatele. Vrd nt M. de Visser. *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*. Oxford 2015.

keeles ilmunud väljaanne, mis hõlmaks võrdlemisi põhjalikke Euroopa riikide põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemide kirjeldusi, põhinedes seejuures hästi läbimõeldud küsimustikul, ning oleks nende riikide silmapaistvate erialateadlaste kirjutatud – vähemalt mitte sedavõrd heas ja metoodiliselt selges vormis.

Käesolev väljaanne on Max Plancki Euroopa avaliku õiguse käsiraamatute sarja kolmas köide, ehkki seni ilmunutest teine.⁵ Selle raamatusarja eesmärk on olla „esimene sari, mis tegeleb Euroopa avaliku õiguse kõigi küsimustega võrdlevast perspektiivist“.⁶ Tegemist on esimese köitega kahest kavandatud, mis on võtnud sihiks käsitleda põhiseaduslikkuse järelevalvet terves Euroopas.

Kogumikku on koondatud umbes poolte Euroopa Liidu liikmesriikide põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanismide ülevaated. Sissejuhatusetele järgnevad neljateistkümne Euroopa riigi ülevaated ja artikkel USA Ülemkohtu mõjust põhiseaduslikkuse järelevalvele Euroopas (*Peter E. Quint*). Riikide ülevaated (tähestikulises järjekorras) tutvustavad järgnevaid põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanisme: Austria (*Christoph Grabenwarter*), Belgia (*Christian Behrendt*), Hispaania (*Juan Luis Requejo Pagés*), Itaalia (*Raffaele Bifulco* ja *Davide Paris*), Läti (*Ineta Ziemele*, *Alla Spale* ja *Laila Jurcēna*), Holland (*Leonard Besselink*), Poola (*Piotr Tuleja*), Portugal (*Maria Lúcia Amaral* ja *Ravi Afonso Pereira*), Prantsusmaa (*Olivier Jouanjan*), Saksamaa (*Anuscheh Farahat*), Soome (*Kaarlo Tuori*), Šveits (*Giovanni Biaggini*), Tšehhi (*David Kosar* ja *Ladislav Vyhnánek*) ja Ungari (*Lászlo Sólyom*). Seega on fookus selgelt Euroopa Liidu demokraatlike põhiseadusriikide põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanismidel. Toimetajad mainivad „ühist konstitutsioonilist alust“, mis tuleneb Euroopa Liidu lepingu artiklist 2 ja lihtsustab Euroopa Liidu sisest võrdlust (lk 7).

Üksikute riikide põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemi ülevaated ei ole pelgalt tõlked 2016. aastal samade väljaandjate avaldatud saksakeelsest kogumikust „Ius Publicum Europaeum VI: Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen“⁷. Tegemist on nimetatud kogumikus sisaldunud ülevaadete täiendatud, ajakohastatud ja laiendatud versioonidega. Tšehhi ja Läti ülevaated on täiesti uued – neid saksakeelses väljaandes ei olnud. Samas on välja jäetud

⁵ Esimene oli A. von Bogdandy, P. Huber, S. Cassese (toim.). *The Max Planck Handbooks in European Public Law I: The Administrative State*. Oxford 2017.

⁶ Vt [https://global.oup.com/academic/product/the-max-planck-handbooks-in-european-public-law-9780198726418? \(27.07.2022\)](https://global.oup.com/academic/product/the-max-planck-handbooks-in-european-public-law-9780198726418? (27.07.2022)).

⁷ A. von Bogdandy, C. Grabenwarter, P. Huber (toim.). *Ius Publicum Europaeum VI: Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*. Heidelberg 2016.

saksakeelses väljaandes sisaldunud ülevaade Ühendkuningriigi süsteemist⁸. Uuel ingliskeelsel kogumikul on ka põhjalikult ümbertöötatud sissejuhatus. Seetõttu saab seda nimetada 2016. aasta teose teiseks, laiendatud väljaandeks. Veel üks käesoleva teose selge eelis on riiklike ülevaadete metodoloogiline maatriks, mis koosneb neljast osast (lk 10).⁹ Esimene osa on ülevaade ajaloolisest taustast, teine on kokkuvõtte põhiseaduslikkuse järelevalve institutsioonilisest ülesehitusest, kolmas vaatleb tähtsamaid põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusi ning neljas on üldine hinnang põhiseaduslikkuse järelevalve üldisele osatähtsusele õigus-süsteemis ja ühiskonnas. Selline maatriks lihtsustab huvipakkuva küsimuse ülesleidmist, asjakohaste paralleelide tõmbamist ja oluliste erinevuste väljatoomist ning seega kokkuvõttes hõlbustab erinevatest taustadest tuletatud õiguslike argumentide võrdlust ja vastastikust ristkasutust.

Kõigi riikide ülevaated – analüüsi poolest ammendavad ja stiili poolest suurepärased – on nauditavalt kirjutatud. Praeguses kontekstis on iseäranis huvipakkuvad Ungari (eriti alates lk 437) ja Poola (eriti alates lk 658) põhiseaduslikkuse järelevalve süsteemide ülevaated. Huvitaval kombel mainib Poola ülevaade otseselt põhiseaduslikkuse järelevalve kriisi Poolas, samas viitab Ungari aruanne neutraalsemalt üleminekule juriidilisest konstitutsionalismist poliitilisele konstitutsionalismile. Kuid selle mõttekäigu edasiarendamine ületaks juba arvustuse raami.

Ingliskeelne väljend *constitutional adjudication* (põhiseaduslikkuse järelevalve) on hästi valitud. Võimalikud alternatiivid, nagu *judicial review*, *constitutional review*, *constitutional control* või *constitutional justice* on kõik kas liiga laiad, liiga kitsad või liiga ebatäpsed, et defineerida käsitletavat teemat.

Kogumikus lähtutakse kõige laiemalt mõistetud põhiseaduslikkuse järelevalve kontseptsioonist. Ainult nõnda on võimalik „kujutada Euroopa põhiseaduslikkuse järelevalve pluralismi“ (lk 13) ja hõlmata seejuures nii erinevaid süsteeme nagu ühelt poolt Saksamaa või teisalt Soome. Sedasi on loodud alus fundamentaalselt erinevate põhiseaduslikkuse järelevalve käsitluste võrdlemiseks ja lükatud veenvalt ümber idee ainult „ühest nn Euroopa mudelist“ (lk 13; rõhutus originaalis).

⁸ J. E. K. Murkens. Verfassungsgerichtsbarkeit im Vereinigten Königreich. – Ius Publicum Europaeum VI (viide 7), § 108.

⁹ E. Schmidt-Aßmann. Rezension: Ius Publicum Europaeum Bd. VI: Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen. – Bayrischer Rechts- und Verwaltungsreport 31.03.2016. Arvutivõrgus: <https://bayrivr.boorberg.de/2016/03/31/rezension-ius-publicum-europaeum-bd-vi-verfassungsgerichtsbarkeit-in-europa-institutionen/> (27.07.2022).

Teos piirdub vaid valitud Euroopa põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanismide tutvustamisega. Mitmed Euroopa Liidu liikmesriigid – Bulgaaria, Eesti, Horvaatia, Iirimaa, Kreeka, Küpros, Leedu, Luksemburg, Malta, Rootsi, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia ja Taani – on välja jäetud (lk 17). Samuti puudub ülevaade Norra kohta, mis on kõige üldisemas mõttes kõige vanema põhiseaduslikkuse järelevalve traditsiooniga Euroopa riik.¹⁰ Ilmselt ei olnud muidu võimalik asetada kusagile rõhku või siis ei oleks kõigi Euroopa riikide ülevaateid hõlmav kogumik ühte väljaandesse ära mahtunud.

Šveitsi kaasamine tähendab, et Euroopa all ei mõelda siin üksnes Euroopa Liitu. See on selgelt veel üks väljaande tugevatest külgedest. Sarnaselt Norraga on Šveitsil põhiseaduslikkuse järelevalve traditsioon, mis ulatub 19. sajandisse ja seega väärib erilist tähelepanu igas Euroopa põhiseaduslikkuse järelevalve võrdlevas uuringus.

Võiks kaaluda ka Luxembourgigi ja Strasbourgi Euroopa kohtute lisamist (lk 15). Euroopa Inimõiguste Kohtu puhul on sarnasused põhiseaduslikkuse järelevalvega ilmselged. Samuti paistab valitsevat üksmeel selles, et põhiseaduslikkuse järelevalve on vähemalt üks Euroopa Liidu Kohtu funktsioonidest. Samas oleks rahvusvahelise ja supranatsionaalse jurisdiktsiooni tasandite kaasamine muutnud kogumiku olemust ja tõstatanud taas valimi prioriteetide ja mahu küsimuse.

Kuigi pole olemas ühtset Euroopa põhiseaduslikkuse järelevalve mudelit, tõestab väljaanne siiski selgelt ühtse Euroopa põhiseaduslikkuse järelevalve kultuuri olemasolu. „Õiguslik kultuur, mis iganes muu sellega ka ei kaasneks, on kindlasti seotud orientatsioonide, enesemõtestamiste ja sotsiaalsete praktikatega. Need fenomenid ei saa areneda ainuüksi Euroopa Liidu õiguse ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika pinnal, vaid eeldavad ka tihedat sidet riikide õigusemõistmise institutsioonide vahel. See toob endaga kaasa mitmed spetsiifilised vajadused: keelebarjääride ületamine, kohtulahendite vahetuse institutsionaliseerimine, pideva dialoogi pidamine ning üleeuroopaliseks kasutuseks sobilike õiguslike kontseptsioonide ja argumentatsioonimustrite loomine; viimasena, kuid mitte vähimana, on selleks vaja tunda ka teiste riikide kohtuid ja nende spetsiifilist juriidilist, kultuurilist ja poliitilist häälestust“ (lk 8). See on suurepärane kokkuvõtte väljaande põhilisest ideest.

¹⁰ Vt ülevaadet Norra kohta A. Kierulf. Judicial Review in Norway: A Bicentennial Debate. Cambridge; New York 2018. Retsenseeritavas väljaandes käsitletakse Norrat seoses USA Ülemkohtu mõjuga lk 851 jj.

Toimetajad on sõnastanud ka sellise võrdluse peamise kasutusviisi, kirjutades eessõnas, et „Euroopa õigusruum sõltub usaldusväärsest koostööst liikmesriikide institutsioonide vahel“, mille ülesehitus ja tegevus on samas tihti väljaspool koduriike vähe tuntud (lk 3). Enam kui üheksasajal leheküljel tutvustab teos ühtse süstemaatika järgi koostatud eri riikide ülevaadetes neid institutsioone, pakkudes lugejale elegantse ning kontsentreeritud võimaluse täiendada oma teadmisi teiste riikide põhiseaduslikkuse järelevalve mehhanismidest. Seega saab sellest käsiraamatust tulevikus suurepärase – kui mitte asendamatu – komponent üleeuroopalises arutelus põhiseaduslikkuse järelevalve üle.

Riikide ülevaated kujutavad endast niisiis suurepärasest lähtekohta tulevastele võrdlustele. Erinevate mehhanismide sarnasuste ja erinevuste äratundmiseks ning esile toomiseks on kõigepealt vaja ühtselt struktureeritud ja keeleliselt arusaadavat kirjeldust. Seega on käesolev väljaanne väga hea alus tulevastele põhiseaduslikkuse järelevalve teemalistele võrdlevatele monograafiatele. See on tõepoolest „ligipääsetav, kvaliteetne ülevaade eri süsteemidest“ (lk 3).

Summaries

The Estonian Judicial System and Judiciary in the midst of Reforms 1988–1993

KATRE LUHAMAA, MERIKE RISTIKIVI

Keywords: judges, judicial system, legal reform, rule of law, transitional period, Estonia

An independent judiciary is a guarantee of the rule of law. Thus, a functioning judiciary is crucial in a transitional legal order as it is through the courts that the new value system and the rule of law is brought into everyday life. Courts can bridge legal gaps and give force to the values of society. The judiciary of the USSR was part of the repressive state with limited independence: the Estonian courts were under the control of the Supreme Court of the USSR, and justice was implemented in close cooperation with the executive, i.e. the Communist Party. The article starts by analysing the starting position of the judiciary at the beginning of the transition period in Estonia in 1988, followed by an overview of the start of reforms and the ad hoc replacement of judges between 1988 and 1993. During this period, the perception and tasks of the judiciary changed. At the same time, the transitional society had to overcome several practical problems that constrained the renewal of the judiciary. Finally, the stages of judicial reform, from the beginning of the transitional period in 1988 until the implementation of the Courts of the Republic of Estonia Act at the end of 1993, are discussed. The analysis focuses on changes to the requirements for judges and the process of becoming a judge. The article also analyses how debate during the transitional period viewed the judiciary and the role of judges in the emerging democratic society.

Estonia, the USA and the Versailles system: ideas and agreements

EERO MEDIJAINEN

Keywords: recognition of Estonia, Versailles system, international regime, Wilson

The peace agreements concluded at the Paris Peace Conference in 1919 and the international relations formed at that time are considered to create a new system. The system as such consisted of several components. The principle of self-determination, the creation of the League of Nations and the new diplomacy (policy of recognition) were the three most important of them, which definitely influenced Estonia's independence and later history. By 1921, it was clear that the dream of a new order (system) would not come true, and one could still hope that a transition from one balance of power to another had begun. Estonia cannot be considered part of the system. If we continue to believe in the image of a new system or order that took shape in the world after the First World War, then we should admit that there were several of these systems or that the Versailles system was so fragmentary that it is not appropriate to talk about the whole, one system.

Moscow's 'Constitutional Amendments' of 1944: The 'Independence' of the Soviet Republics and Domestic and Foreign Policy as Illustrated by the Establishment of the Estonian SSR People's Commissariat for Foreign Affairs

TÕNU TANNBERG

Keywords: Constitution of the USSR, Estonian SSR, People's Commissariats for Foreign Affairs (ministries) of the Soviet republics, the Baltic question, the issue of UN membership.

During World War II, the USSR began to use the Soviet republics to strengthen its international position in its relations with its allies. The allies were unwilling to recognise the Soviet republics as subjects of international law and Moscow responded with amendments to its constitution, adopted in early February 1944. The objective of the amendments was to establish the People's Commissariats for Foreign Affairs (and Defence) in the Soviet republics. This was meant to delegate, to some extent, the exercising of foreign communication to the Soviet republics. In doing so, the Soviet republics were supposed to give an impression of being 'independent' subjects of international law to the outside world.

The main aim for Moscow was to achieve the involvement of all 16 Soviet republics as members of the new international security organisation that was being set up (the United Nations Organisation) to secure the maximum decision-making power in this organisation. However, this plan was never fully realised – in addition to the USSR, the Soviet republics of Belarus and Ukraine became members of the UN.

After the war, Moscow no longer had any wish to give substance to the People's Commissariats of the Soviet republics, i.e. no substantive foreign policy communication was delegated to the Soviet republics. The People's Commissariats of the Soviet republics (under the name of ministries from 1946) existed until 1950 and Moscow used them to pursue its interests in the international arena. In reality, it was a quasi-ministry with extremely limited powers that persisted throughout the Soviet occupation.

Law and practice in the Appointment of Supreme Court judges in Estonia 1919–1940

HANNES VALLIKIVI

Keywords: Estonian legal history, constitution, independence of judiciary, appointment of judges, Supreme Court

Between 1919 and 1933, the president and judges of the Estonian Supreme Court were appointed by parliament, first by the Constituent Assembly, thereafter by the Riigikogu. New candidates were in most cases proposed by a general meeting of Supreme Court judges. Initially, one or two candidates were put forward, later the Riigikogu insisted that the Supreme Court offer a choice from at least two nominees. From 1934, Supreme Court judges were appointed by the Head of State from among two nominees by the Supreme Court (from 1938 onwards from among three nominees). The appointments generally followed the procedure established by the Constitution and Statutes and were usually not politicised. For the first dozen years the Supreme Court invited lawyers to stand as candidates but had difficulties finding suitable contenders. From the mid-1930s open competitions were held to select candidates. The competitions were increasingly popular among aspirants to the Supreme Court.

Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapitali tegemisi 2021. aastal

KERDI RAUD, HEIKI LOOT, MARJU LUTS-SOOTAK

Ilmus teine riigiõiguse aastaraamat

Riigiõiguse aastaraamatutes püütakse anda ülevaade Eesti riigiõigusliku mõtlemise hetkeseisust ning parajasti olulistest riigiõiguse probleemidest, samuti tehakse sissevaateid rahvusvahelises diskussioonis päevakorral olevatesse teemadesse. Aastaraamatus avaldatakse ka tõlkeartikleid, mis kajastavad ühel või teisel moel meie riigiõigusteadusele olulisi teemasid. Niisamuti on üks väljaande eesmärke tuua Eesti riigiõigusmõtte ajaloost pärit tähtsamad tekstid tänapäeva teaduslikku käibesse. 2021. aasta novembris ilmus teine riigiõiguse aastaraamat, seekord kõvas köites ja uue, originaalse kujundusega. Esimese aastaraamatuga võrreldes on teises rohkem algupäraseid töid. Jätkub tõlgete avaldamine ja uudsena on aastaraamatus ka arvustuse rubriik.

Riigiõiguse aastaraamatu 2021 kaastööde esmaseks allikaks olid Eesti Vabariigi esimese põhiseaduse 100. aastapäevale pühendatud 36. õigusteadlaste päevadel peetud ettekanded. Tartu Ülikooli professori Marju Luts-Sootaki ja Euroopa Kohtu endise kohtuniku Allan Rosase artiklid põhinevad selle ürituse peaettekannetel. Luts-Sootaki artiklis vaagitakse Eesti 1920. aasta põhiseaduse tugevaid ja nõrku külgi, Rosase omas Euroopa Liidu õiguse esimuse mõju liikmesriikide põhiseadustele. Hesi Siimets-Grossi artikkel kajastab õigusajaloo paneeli ettekannet Eesti ja Poola põhiseaduste omavahelisest suhtest kahe maailmasõja vahelisel ajal. Vandeadvokaat Hannes Vallikivi ning Riigikohtu endised esimehed Uno Lõhmus ja Priit Pikamäe jätkavad oma artiklitega õigusteadlaste päevade riigiõiguse paneeli arutelu põhiseaduslikkuse järelevalve teemal. Vallikivi artiklis on juttu sellest, mida arvasid Eesti õigusteadlased põhiseaduslikkuse

järelevalvest Eesti esimesel iseseisvusajal, Lõhmus annab üksikasjaliku ülevaate vaidlustest sama probleemi ümber Eesti 1937. aasta põhiseaduse koostamise ajal. Pikamäe keskendub oma artiklis tänapäevasele põhiseaduslikkuse järelevalvele, selle kujunemisele ja võimalikele arengusuundadele.

2020. aastal tähistati ka saja aasta möödumist Tartu rahulepingust, mis oli esimene välisriigi tunnustus Eesti Vabariigile *de iure*. Sel puhul ilmus aastaraamatus Hent Kalmo artikkel Eesti riigi *de iure* rahvusvahelisele tunnustamisele aluse pannud lepingu kõige olulisemast osast – artiklist II. Rahvusvahelise õigusega on seotud ka Rait Maruste artikkel Martensi klausli mõjust praegusaegsele riigi- ja karistusõigusele.

Üht Eesti poliitikas paaril viimasel aastal päevakorras olnud teemat kajastab Maris Kuurbergi artikkel, milles antakse ülevaade Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast seksuaalset sättemust ja soolist identiteeti puudutava diskrimineerimise keelu kohta.

Tõlkeartiklid on sedakorda Frederick Schauerilt ja Gertrude Lübbe-Wolffilt. Professor Schauer on kriitilise vaatluse alla võtnud printsiibiteooria, eelkõige Robert Alexy käsitlemise sellest. Professor Lübbe-Wolff selgitab, kuidas kasutab proportsionaalsuse põhimõtet Saksa Liidukonstitutsioonikohus.

Eesti Vabariigi esimesest põhiseadusest on olemas vaid üks terviklik kommenteeritud väljaanne, seegi saksa keeles. Riigiõiguse aastaraamatus 2021 on avaldatud Eugen Maddisoni ja Oskar Angeluse 1928. aastal ilmunud põhiseaduse kommentaari tõlge eesti keelde. Tõlke toimetaja Marelle Leppik on lisanud hulga märkusi, selgitusi ja viiteid asjassepuutuvaile allikaile, mis suurendavad tõlke teaduslikku väärtust.

Lisaks aastaraamatu trükiväljaandele leiab selle artiklid elektroonilisel kujul ja vaba juurdepääsuga ajakirja *Juridica* veebiväljaandest.¹

Riigiõiguse aastaraamatut esitleti 9. detsembril 2021 teaduste akadeemia peeglisaalis. Avasõnad ütles ja kokkuvõtte tegi Eesti Teaduste Akadeemia president Tarmo Soomere. Peaettekande pidas üks autoritest, Maris Kuurberg, kes oli Eesti Vabariigi Valitsuse esindaja Euroopa Inimõiguste Kohtus. Raamatut tutvustasid akadeemik Lauri Mälksoo, peatoimetaja riigikohtunik Heiki Loot ja riigiõiguse sihtkapitali nõukoja esimees Uno Lõhmus. Aastaraamatu esitlust on võimalik järelvaadata teaduste akadeemia veebilehel.²

¹ Arvutivõrgus: <https://juridica.ee/issue.php?id=287>.

² Arvutivõrgus: <https://www.youtube.com/watch?v=UucWDdce4b0>.

Kogumiku „Eesti omariikluse põhidokumendid“ tõlge vene keelde

Riigiõiguse sihtkapitali toel ja teaduste akadeemia egiidi all tõlgiti vene keelde (tõlkija Sergei Metlev) aasta varem ilmunud kogumik „Eesti omariikluse põhidokumendid“. Raamatu on koostanud ja dokumente kommenteerinud Rait Maruste.

Kogumikus on Eesti riikluse korraldust määranud kõige olulisemad eelkonstitutsioonilised aktid ja kõikide meil kehtinud põhiseaduste tekstid kronoloogilises järjestuses, alustades Maanõukogu 1917. aasta otsusest kõrgemast võimust kuni Euroopa Liiduga ühinemise otsuse ja 1992. aasta põhiseaduse täiendamiseni 2003. aastal. Raamat on mõeldud kasutamiseks gümnaasiumide ühiskonna- ja riigiõpetuse abimaterjalina, samuti keskastme avalike teenistujate, avaliku halduse ja riigiteaduste üliõpilaste ettevalmistuses ja töös ning kõigile, kellele pakub huvi Eesti riiklus. Lisaks paberväljaandele saab eesti- ja venekeelset kogumikku tasuta lugeda teaduste akadeemia veebilehel.³

Konverents „Ants Piibu päev. 100 aastat Eesti vastuvõtmisest Rahvasteliitu“

Koostöös Tartu Ülikooli õigusteaduskonnaga korraldas riigiõiguse sihtkapital 1. oktoobril 2021 Tartus Iuridicumis ja veebis konverentsi „Ants Piibu päev. 100 aastat Eesti vastuvõtmisest Rahvasteliitu“. Konverentsiga tähistati sajandi möödumist Eesti saamisest Rahvasteliidu liikmeks.

Esimese maailmasõja järel pidi Rahvasteliit kindlustama maailmarahu ja ühendama võimalikult paljusid riike. Rahvasteliidu täiskogu otsustas 22. septembril 1921 Eesti, Läti ja Leedu Rahvasteliidu täisliikmeteks vastu võtta. Selles sündmuses oli silmapaistev osa Tartu ülikooli rahvusvahelise õiguse professoril, Eesti välisdelegatsiooni liikmel, riigivanemal ja välisministril Ants Piibul.

Konverentsi juhatasid sisse Eesti Teaduste Akadeemia president Tarmo Soomere ja Tartu Ülikooli õigusteaduskonna direktor Gaabel Tavits. Ettekannetega esinesid õigusteadlane Hent Kalmo, rahvusvahelise õiguse professor akadeemik Lauri Mälksoo, Eesti ajaloo professor akadeemik Tõnu Tannberg ja õiguse ajaloo professor Marju Luts-Sootak. Ettekandeid saab järelvaadata akadeemia veebilehel.⁴

³ Arvutivõrgus: <https://www.akadeemia.ee/publication/eesti-omariikluse-pohidokumendid/> ja <https://www.akadeemia.ee/publication/omariikluse-pohidokumendid-rus/>.

⁴ Arvutivõrgus: <https://www.akadeemia.ee/sundmused/ants-piibu-paev-100-aastat-estiviastuvotmisest-rahvasteliitu/>.

Riigiõiguse sihtkapitali eripreemia

Üliõpilaste teadustööde riiklikul konkursil pälvis riigiõiguse sihtkapitali eripreemia (1500 eurot) Birgit Aasa (Euroopa Ülikool-Instituut, Firenze) doktoritöö „The principle of mutual trust in EU law – what is in a name?“ eest. Riigiõiguse sihtkapitali tänukirja sai ka Aasa juhendaja Urška Šadl.

Eesti riigiõiguse allikate veebikogu täienes

Eelmisel aastal digiteeriti ja koondati ühtsesse andmestikku hulk Eesti riigiõigust käsitlevaid allikaid ja sellealast sekundaarkirjandust. 1920. aasta põhiseadusega seotud allikad ja teavikud, samuti 1920. aasta põhiseadust käsitlevad kirjutised on kasutamiseks välja pandud teaduste akadeemia veebilehele.⁵

Ekspertiarvamus õigusloomepoliitika põhialuste täitmise kohta

Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapitali nõukoda kiitis heaks ja andis üle justiitsministeeriumi tellimisel valminud ekspertiarvamuse. Arvamus lisati ettekande juurde, milles Vabariigi Valitsus annab Riigikogule ülevaate hea õigusloome põhimõtete rakendamise ja arengusuundade elluviimisest. Arvamuse koostas nõukoja liige Priit Pikamäe.

Arvamuse kokkuvõttes on esile toodud kolm suuremat puudust ja antud soovitusi, kuidas olukorda parandada. Nõukoda leidis arvamusel käsitletud eelnõude ja nende seletuskirjade analüüsi pinnalt, et õigusloomepoliitika põhialuste eesmärgid on seni saavutatud vaid minimaalses ulatuses. Esiteks, üldjuhul puudub seaduseelnõu seletuskirjas eelnõu põhiseaduspärasuse analüüs. Nõukoda soovitas täiendada „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja“⁶ § 40 lõike 1 nõudeid selliselt, et eelnõu seletuskirjas oleksid esitatud nii eelnõu vastavusanalüüs Euroopa Liidu õigusega kui ka eelnõu põhiseaduspärasuse analüüsi tulemus. Teise puudusena nimetatakse seda, et tihti ei koostatagi enne seaduseelnõu ettevalmistamist selle väljatöötamiskavatsust. Arvamusel soovitati kriitiliselt hinnata väljatöötamiskavatsuse koostamata jätmise põhjusi ning kaaluda väljatöötamiskavatsuse koostamise otstarbekust või alternatiivina sellisest nõudest üldse loobuda. Kolmandaks jõuti järeldusele, et õigusaktide keel on esmapilgul

⁵ Arvutivõrgus: <https://www.akadeemia.ee/riigioiguse-sihtkapital/riigioiguse-allikad/>.

⁶ Vabariigi Valitsuse määrus nr 180, 22.12.2011.

arusaadav ja vastab eesti kirjakeele normile, kuid õigusaktide normitehniline ettevalmistus ja juriidiline kvaliteet jätab soovida. Nõukoja arvates on hädavajalik parandada eelnõude ettevalmistamise eest vastutavate ametnike õigusloomelist kompetentsust.

Arvamusel käsitletud eelnõude ja nende seletuskirjade analüüsi aluseks võttes jõudis nõukoda järeldusele, et õigusloomepoliitika põhialuste eesmärgid on seni suures osas saavutamata. Eesmärkide täitmine vajab ühtse järelevalvemechanismi kehtestamist vähemalt Vabariigi Valitsuse algatatud seaduseelnõude juriidilise kvaliteedi üle ja ministeeriumides õigusloomega tegelevate juristide kompetentsuse olulist suurendamist. Ekspertiarvamusega saab tutvuda justiitsministeeriumi veebilehel.⁷

Toetus projektile „Õigusriigi taastamine: riigi- ja haldusõiguse ning kohtusüsteemi reformimine Eesti Vabariigi taasiseseisvumisel“

Tartu Ülikooli ja Merike Ristikiviga sõlmiti teadusprojekti „Õigusriigi taastamine: riigi- ja haldusõiguse ning kohtusüsteemi reformimine Eesti Vabariigi taasiseseisvumisel“ läbiviimise leping. Projekti tegevused on kavandatud aastatele 2021–2023. Projekti tulemusi tutvustatakse rahvusvahelistel teaduskonverentsidel, avaldatakse riigiõiguse aastaraamatus, kogumikus „Õigusriigi taastamine“ ning väljapaistvates võrkeelsetes õigusajakirjades ja kogumikes. Trükkis on juba ilmunud kogumik⁸ ja ingliskeelne artikkel Eesti kohtusüsteemi reformist⁹.

⁷ Arvutivõrgus: <https://www.just.ee/media/3125/download>.

⁸ K. Sein, M. Ristikivi (koost.). Õigusriigi taastamine. Eesti seaduste ja institutsioonide reformid 1992–2002. Tartu 2022. Monograafia andis välja Tartu Ülikooli kirjastus. Vt <https://www.tyk.ee/oigusteadus/00000013385>.

⁹ K. Luhamaa, M. Ristikivi. Rebuilding the Court System of Estonia after the Communist Regime. – *Juridica International* 31/2022, lk 81–89. Arvutivõrgus: https://www.juridica-international.eu/article_full.php?uri=2022_31_rebuilding_the_court_system_of_estonia_after_the_communist_regime.

