

# Tee esimese rahvahääletuseni

Jaak Valge

Esimeses Eestis on demokraatia tingimustes toimunud kokku kuus referendumit. Neist kaks on esile kutsutud rahvaalgatuse korras.<sup>1</sup> Esimene rahvahääletus, mis oli ka ühtlasi esimene rahvaalgatuse korras esile kutsutud referendum Eestis, toimus 1923. aastal algkoolide usuõpetuse küsimuses.

Referendum ei ole demokraatia eeltingimus, kuid hästi läbi mõeldud ja korraldatud rahvahääletus võib suurendada konstitutsioonilise ja poliitilise süsteemi legitiimsust ning toetada demokraatlikku valitsemist.<sup>2</sup>

Eesti esimene rahvahääletus on eri aspektidest ka seni uurijate tähelepanu pälvinud. Põhjalikumatest uurimustest tuleks esile tõsta järgmisi.

Õigusteadlane, aga ka autoritaarse aja Rahvuskogu, Riiginõukogu ja valimiste peakomitee peasekretär Artur Mägi on oma käsitleluses keskendunud Eesti rahvaalgatust ja -hääletust võimaldanud õigusaktidele ja nende rakendamisele. Autori põhijäreldus on pessimistlik: rahvale tagatud õiguste tegelikul kasutamisel ilmnes, et tegemist on eelkõige formaalsete õigustega. „Rahva peamiseks õiguseks jääb Riigikogu valimine. Vastuolude lahendamisel rahva ja tema esinduse vahel osutuvad rahva õigused piiratuks. Rk tegevus ei osutunud sisult kontrollitavaks rahva

poolt.” Artur Mägi väidab ka, et 1923. aasta rahvahääletus ei mõjutanud vähimalgi määral Riigikogu II koosseisu valimistulemusi.<sup>3</sup>

Nõukogude autorite uurimused hiilgavad omapärase metoodika ja argumentatsiooniga, ent mitte tulemuste tõsiseltvõetavusega. Herbert-Armin Lebbin kirjutab näiteks, et usuõpetusevastaste rinde organiseerijaks oli Eestimaa Kommunistlik Partei. Rahvahääletusel töid aga kristlased „isegi 80-90 aastased vanakesed ja pimedad hääletuskastide juurde ja sundisid neid hääletama usuõpetuse koolidesse viimise poolt“.<sup>4</sup> Lembit Raid aga väidab, et Kristlik Rahvaerakond lõi koos Põlumeeste Kogude ja Eesti Rahvaerakonnaga parlamendis parempoolse bloki ning nad „kogusid vajaliku hulga allkirju, et põhjendada nn. rahvaalgatust, ja surusid parlamendile peale kooliseaduse muutmise eelnõu.“ Referendumil saavutasid nad võidu, sest esmakordselt kutsuti valimiskastide juurde naised, osa õpetajaskonnast olnud „paralüseeritud“, kirikutegelased teinud demagogiat ja tulemusi võltsitud.<sup>5</sup>

Pille Valk käsitleb oma põhjalikus raamatus usuõpetust Eesti koolides ning seetõttu ka 1923. aasta rahvahääletust, ent mõistetavalt ei keskendu rahvaalgatuse ega -hääletuse regulatsioonidele. Valk lükkab siiski mööda-

<sup>1</sup> 1923. aastal toimus referendum koolide usuõpetuse küsimuses, aastatel 1932–1933 kolm rahvahääletust põhiseaduse muutmise küsimuses, 1992. aastal toimus põhiseaduse referendum ja 2003. aastal rahvahääletus Euroopa Liitu astumise küsimuses. Lisaks pani Eesti autoritaarvõim 1936. aastal toime rahvahääletuse Rahvuskogu kokkukutsumiseks ning 1991. aasta märtsis toimus Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsusel referendum Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamise küsimuses, kus osalesid ka mittekodanikud. Rahvaalgatuse korras esile kutsutud referendumid olid käsitletav 1923. aasta referendum ja põhiseaduse muutmise rahvahääletus 1933. aasta oktoobris.

<sup>2</sup> M. Suksi. *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum.* Kluwer Academic Publishers, 1993, lk. 280.

<sup>3</sup> A. Mägi. *Rahvahääletus ja rahvaalgatus Eestis.* – Omariikluse taustal. Üliõpilasselts Raimla Kirjastus, 1955, lk. 20, 31.

<sup>4</sup> H.-A. Lebbin. *EKP võitluses töörahva ühisrindede eest.* Eesti Riiklik Kirjastus, 1961, lk. 149–141.

<sup>5</sup> L. Raid. *Klerikaalse kodanluse ja kirikutegelaste ühistest ettevõtmistest hariduse valdkonnas kodanluse diktaatori aastatel.* – Nõukogude Kool 1968, nr. 6, lk. 472–473.

minnes ümber Nõukogude autorite rahvahääletuse tulemusi põhjendavad seisukohad.<sup>6</sup>

Lázló Komáromi on käsitlenud otsedemokraatiat Saksamaal ja Eestis kahe maailmasõja vahel. Peamiselt Saksamaale keskendunud töös annab autor lühiülevaate ka Eesti 1923. aasta referendumist ning märgib, et see osutus olukorras, kui Riigikogu enamus ei pööranud tähelepanu avalikule arvamusele, opositsiooni efektiivseks vahendiks.<sup>7</sup>

Teemakohaseid uurimusi on lähiajal veelgi ilmumas. Ursula Haava oma doktoriväitekirja käsikirjas kristlikust poliitikast aastatel 1917–1934 jõuab järeldusele, et usuõpetuse rahvahääletus oli Kristliku Rahvaerakonna olulisim ettevõtmine ja suurim saavutus erakonna tegutsemise ajal.<sup>8</sup>

Siinses käsitluses vaadeldakse 1923. aasta referendumile viinud poliitilist protsessi, keskendudes küsimusele, missugused olid selle murdepunktid ning kas ja mispärast oli võimalik ka ligi 89 000 kodaniku allkirjastatud rahvaalgatuse ummikussejooksmine. Kuidas pidasid demokraatiaproovile vastu noored Eesti vasakradikaalsed poliitikud, kes rahvahääletusele viinud protsessi Riigikogus aktsepteerima pidid? Kas nad olid oma sisemiselt hoiakult niisama demokraatlikud, nagu nad seda oma riigi seaduste loomise juures alles mõni aasta tagasi deklareerinud olid? Nimelt oli nende, eriti marksistide puhul, tegemist teatava seesmise konfliktiga, sest ilmselgelt kujutasid nad demokraatlike mehhanismide loomisel endale siis ette, et disainivad progressiivset ühiskonda, mille juurde nende arvates ei kuulunud usuõpetus. Nüüd aga kasutati nende loodud mehhanisme nende endi ideoloogia vastu. Sel taustal selgitatakse ka otsedemokraatia värskest kehtestatud regulatsioonide toimimist ja nõrku kohti.

Artikli kirjutamisel on tuginetud peamiselt Riigikogu täiskogu ja komisjonide protokollidele.

Parlamentide täiskogu protokollid kujutavad endast erakordselt põhjalikke ja värvikaid ning ka usaldusväärseid allikaid, mille kasutamisel pole siiski mõtet unustada, et rahvasaadikud võisid hiljem oma kõnede ja sõnavõttude stenografeeritud tekste seitsme päeva jooksul redigeerida, seejuures siiski ilma sisu muutmata.<sup>9</sup> Kui paljud seda tegid, pole võimalik kindlaks teha, ent vaevalt see sinise artikli põhijäreldusi moonutab.

Küll aga raskendab analüüsi asjaolu, et enamikul Riigikogu hääletustel hääli ei loetud, vaid koosoleku juhataja fikseeris mingi otsuse poolehoidjate nähtava enamuse. Kui hääled mõne rahvaesindaja nõudmisel siiski üle loeti, siis paraku ei ole võimalik kindlaks teha, kuidas hääletasid või jätsid hääletamata fraktsiooni üksikliikmed. See on võimalik ainult nimelise hääletuse puhul, mis pandi toime 1/3 koosolijate nõudmisel, kuid harva. Detailsemat hääletamisteavet on püütud saada omaaegsest ajakirjandusest, mis aga alati ei õnnestu. Lisaks tuleb ajaleheteabe puhul arvestada sagedasti esinevate faktiviigadega.

Sisult niisama väärtuslikud, ehkki vähemvärvikad on esinduskogude komisjonide protokollid, kus paraku aga arutelu üldjuhul ei stenografeeritud, ent jäädvustati olulisemad seisukohavõttud ja otsused.

## Tagapõhi: demokraatia ja rahvaalgatuslikud referendumid Euroopas

Ühiskondade demokratiseerumise eelduseks on vabanemine fatalismist ja individualiseerumine – arusaamisele jõudmine, et kodanike ja ühiskondade saatus sõltub ennekõike kodanike endi valikutest.

Reageerides ühiskonna mentaliteedimuutusele, demokratiseerusid Euroopa riigid 19. ja 20. sajandi vältel. See tähendas laiemate

<sup>6</sup> P. Valk. Ühest heledast laigust Eesti kooli ajaloos. Logos, 1997, lk. 22–31.

<sup>7</sup> L. Komáromi. Parliaments and popular law-making: the German and Estonian experience in the interwar years. – Parliaments, Estates and Representation, vol. 34, 2014, lk. 71. Paraku eksib autor reas olulistest küsimustest nii 1923. aasta referendumist kui ka hilisemate põhiseaduse muutmise referendumist osas.

<sup>8</sup> U. Haava. Käsikirja osa esimesest rahvahääletusest. Artikli autori valduses, lk. 69.

<sup>9</sup> Riigi Teataja 1921, nr. 33, lk. 215.

kihtide osalust poliitiliste otsuste tegemisel ning avatud ja vabade võistlevate valimiste laienevat kasutamist. Prantsusmaal kehtestati meeste üldine valimisõigus 1848. aastal, Suurbritannias 1884. aastal, Rootsis ja Austrias 1907. aastal. Naised said esmakordselt piiratud valimisõiguse siiski alles 1860. aastatel Rootsis, Suurbritannias ja mõningates USA lääneosariikides. Euroopas oli Soome – veel Vene impeeriumi koosseisus – esimene maa, kus lubati naistel alates 1906. aastast nii valida kui saada ka parlamenti valitud. Eestis said naised valimisõiguse 1917. aastal. Prantsuse naised said selle õiguse alles 1945. aastal, nende Šveitsi suguõed 1971. aastal.

Idee rahva enda õigusest otse seadusi kehtestada oli enne referendumid ja rahvaalgatuse institutsioonide kujunemist küpsenud pikka aega. Referendumitel on kahtlemata rida positiivseid külgi. Nad on „puhta“ demokraatia instrumentideks, nad võivad muuta seadusandjad rohkem vastutavaks kodanikkonna ees, vähendada võõrandumist ja julgustavad kodanike huvi riigiasjade vastu, toetavad avalikke diskussioone ja harivad kodanikkonda. Referendumite abil saab ületada seadusandlike tupikuid.<sup>10</sup>

Kaasaegne otsedemokraatia võeti kasutusse 18.–19. sajandi vahetusel Prantsusmaal ja USA-s Uus-Inglismaal. Mõned kümnendid hiljem äratati rahvaalgatuse ja -hääletuse institutsioonid ellu Šveitsis, esialgu kantonites, hiljem föderaaltasandil, kus seda revolutsioonilist ideed esitleti Šveitsi pika demokraatia ajaloo loomuliku jätkuna. Šveitsist reisis otsedemokraatia uuesti USA-sse, kus see 19. sajandi lõpul ja 20. sajandi algul võeti kasutusse mitmes põhja- ja lääneosariigis.<sup>11</sup>

Šveitsis endas sai rahvas õiguse vahetult seadusloomest osa võtta ja teostada seda õigust nii referendumid ehk rahvahääletuse kui ka rahvaalgatuse kaudu. Kuni 1920. aastani

korraldati Šveitsis referendumid koguni 84 küsimuse otsustamiseks. Mujal Euroopas aga 19. sajandil otsedemokraatlike instrumentide sisseviimine pidurdus. Kuni 1920. aastani korraldati teistes Euroopa riikides referendumid 17 korral, neist Prantsusmaal kümnel, Norras kolmel, Luksemburgis kahel, Taanis ja Islandil ühel korral.<sup>12</sup>

Paljudes Euroopa riikides, eriti aga Kesk- ja Ida-Euroopas oli otsedemokraatia eelduseks aga kõigepealt feodaalkorra jäänuste likvideerimine ja parlamentaarse esinduse loomine.

Esimese maailmasõja vapustused tõidki kaasa murrangu demokratiseerumises. Kui 1917. aasta seisuga oli Euroopa kahekümne riigi seas 10 demokraatlikku, siis 1920. aastal oli 27 Euroopa riigi hulgas koguni 18 demokraatiamaad.<sup>13</sup>

Selle murranguga kaasnes ka otsedemokraatia edenemine: vastavad võimalused viisid oma konstitutsioonidesse nüüd Weimari Vabariik (1919), Austria Vabariik (1920), Eesti Vabariik (1920), Läti Vabariik (1922), Leedu Vabariik (1922) ja Iiri Vaba Riik (1922). Need põhiseadused pakkusid erinevaid otsedemokraatia võimalusi, nagu kohustuslikud referendumid konstitutsiooni muutmiseks, riigorganite esilekutsutud referendumid, rahva poolt esile kutsutud referendumid ja mitmesugused segavõimalused. Seejuures ei järgitud üheselt Prantsuse ega Šveitsi mudelit, vaid kehtestati need omapärastena.<sup>14</sup>

Referendumid võivad olla juriidiliselt siduvad või mittesiduvad, algatatud rahva, riigipea või parlamendi poolt, kuid rahvahääletuste objekti järgi võib need jaotada neljaks: konstitutsioonilised, territoriaalsed, moraali- ja teised küsimused. Moraali- või väärtusküsimused tulevad rahvahääletamisel otsustamisele seetõttu, et rida ideoloogilisi

<sup>10</sup> J. F. Zimmerman. *Participatory Democracy: Populism Revived*. Greenwood Publishing Group, 1986, lk. 55–57.

<sup>11</sup> A. Auer. *General Conclusion. – Direct democracy: the Eastern and Central European Experience*. Toim. A. Auer ja M. Bützer. Ashgate, 2001, lk. 345–346.

<sup>12</sup> *Referendums around the World*. Toim. D. Butler ja A. Ranney. The Macmillan Press LTD, 1994, lk. 5, 110–115, 266–272.

<sup>13</sup> Arvestus Polity IV alusel. <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>. Vaadatud 08.09.2016.

<sup>14</sup> L. Komáromi. *Parliaments and popular law-making*, lk. 57–59.

hoiakuid ei kulge mööda parteide piire, vaid põhjustavad eriarvamusi ka nende poliitikute seas, kes tavaliselt on koos võimukoalitsioonis või opositsioonis.<sup>15</sup>

Allpool käsitletav Eesti esimene rahvahääletus on tähelepanuväärne ka seetõttu, et tegemist oli esimese maailmasõjajärgse rahva algatatud nii-öelda väärtuste referendumiga Euroopas, mille keskmes oli ideoloogiline vastasseis konservatiivsete ja vasakradikaalsete väärtuste vahel.<sup>16</sup> Nii polnud küsimus üksnes selles, kas usuõpetust võis vabatahtliku ainena Eesti algkoolides õpetada, vaid tulemus oli ka indikaatoriks – ning seda mitte ainult Eestis –, kas marksism ja vasakradikaalsus on hakanud oma maailmasõjajärgseid positsioone kodanike enamuse maailmavaates loovutama.

## Eellugu

20. sajandi algul oli usuõpetus ainus õppeaine, mida õpetati Eesti koolides emakeeles. Revolutsioonielsete tunnikavade järgi oli luterlikes vallakoolides ja õigeusu koolides kuni kuus usuõpetuse tundi, ministriumikoolides neli, kõrgemates algkoolides kaks kuni kolm ja gümnaasiumides ning reaalkoolides kaks tundi nädalas.<sup>17</sup>

1917. aastal, üldise vasakradikaalsuse laineharjal, mil näiteks Oleviste kirik muudeti Olevi rahvamajaks, hakati polemiseerima ka usuküsimuste üle. Marksistlikud ja vasakradikaalsed poliitikud hakkasid nõudma usuõpetuse viivitamatut kaotamist kõigist koolidest. Bolševike lühikesel võimuperioodil see lõplikult korda ei läinud, küll aga tekkis segadus. Kui võim läks uuesti iseseisvuslastele

üle, kehtestas Ajutine Valitsus 21. novembril 1918 määruse, millega sätestati usuõpetuse õpetamine kõigis koolides vabatahtlikuks.<sup>18</sup>

Reaktsioonina autoritaarse tsaarivalitsuse ja Saksa okupatsioonivõimu tegevusele sai 1919. aastal valitud Eesti Asutav Kogu Eesti vabadel valimistel valitud esinduskogudest läbi aegade kõige vasakpoolsem ja marksistlikum. Võidukas oli Eesti Sotsiaaldemokraatlik Tööliste Partei, saades 120-kohalises esinduskogus 41 kohta. Edukas oli ka tollal vasakpoolset ideoloogiat jagav Tööerakond 30 kohaga. Nende kahe suure erakonna usuõpetuse-antipaatiat toetas vähese esindusjõuga, kuid see-eest kirglikult ka Sotsialistide-Revolutionääride Partei 7 esindajat.<sup>19</sup> Need erakonnad omasid kokku peaaegu 2/3 Asutava Kogu kohtadest. Samas pole kahtlust, et kahe suurema vasakpoolse erakonna juhid olid demokraadid.

Või vähemalt tahtsid olla ja kujutasid end nii ka ette ja ka tegutsesid nii.

Rahvaalgatuse võimaluse lõi Asutav Kogu isegi varem, kui põhiseadus vastu võeti. 9. juulil 1919 jõustus Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord. Selle ja rahvahääletuse ning rahva seadusalgatuse seaduse kohaselt võis referendum käivitada 1/3 Asutava Kogu liikmetest ja seaduse algatamise õigus oli juba 3000 kodanikul. Algamiseks piisas ka ettepanekust, kus märgitud need põhimõtted, mida paluti muuta, uuendada või kaotada.<sup>20</sup>

1920. aasta põhiseadus reguleeris otsedemokraatiat mõnevõrra teistmoodi. Juurde oli tulnud kaks olulist põhimõtet – esiteks loetelu küsimustest, mis rahvahääletamisele ei kuulunud, ning teiseks pidi juhul, kui rahvas lükkas tagasi Riigikogu poolt vastu võetud seaduse või võttis vastu Riigikogu poolt tagasi

<sup>15</sup> Referendums around the World, lk. 2–3.

<sup>16</sup> Märkigem siinkohal, et samasuguse ajaloo ja hoiakutega Lätis toimus samuti väärtustustaga referendum 1923. aasta septembris, kui ligi 150 000 kodanikku ehk 15% elektoraadist oli andnud allkirja eelnõule, mis ei lubanud võõrandada kirikute ja koguduste vara. Läti *Saeima* lükkas eelnõu tagasi. Eelnõu läks referendumile, vastased kutsusid üles seda boikoteerima. Osales ainult 21% elektoraadist, mida oli nõutavast vähem, mistõttu eelnõud vastu ei võetud. (A. Ušacka. Latvia. – Direct democracy: the Eastern and Central European Experience. lk. 104).

<sup>17</sup> P. Valk. Ühest heledast laigust Eesti kooli ajaloos, lk. 17.

<sup>18</sup> *Ibid.*, lk. 18–21.

<sup>19</sup> A. Mägi. Kuidas valitseti Eestis. Tõrvik (Rootsi), 1951, lk. 19.

<sup>20</sup> Riigi Teataja 1919, nr. 44, lk. 347–348; Riigi Teataja 1919, nr. 84, lk. 665–666.

lükatud seaduse, välja kuulutatama uued Riigikogu valimised, s. t. juhul kui parlamendi enamuse arvamus ei läinud kokku ühiskonna enamuse arvamusena, pidi parlamendi koosis välja vahetatama. Põhiseaduse paragrahv 33 kohaselt pidid rahvahääletamise alused ja kord määratama eriseaduses. Viimases sätestati veel üks oluline erinevus, võrreldes varasema regulatsiooniga – nimelt sai nüüd rahvaalgatuse korras esitada ainult valmis eelnõud.<sup>21</sup>

20 päeva varem, kui põhiseaduse eelnõu Asutava Kogu täiskogus arutama hakati, oli sealsamas 7. mail vastu võetud avalike algkoolide seadus. See oli vajalik koolireformi läbiviimiseks ning ehkki Ajutise Valitsuse määruse kohaselt oli usuõpetus vabatahtlik, oli ka seoses sellega tekkinud rida probleeme.

Avalike algkoolide seaduse eelnõu töötati välja Asutava Kogu hariduskomisjonis. Eelnõu paragrahv 2 sätestas algkooli ilmaliku koolina. Usuõpetus esines siiski õppeainete loetelus – selle õpetamine oli võimalik vabatahtliku ainena. Teisel lugemisel asendati komisjoni pakutud eelnõu sõnastus, mille kohaselt kool pidi olema ilmalik, sotsiaaldemokraatide ettepanekul veelgi ühesema sõnastusega – „ilma usuõpetuseta“. See Mihkel Martna esitatud ettepanek võeti vastu häältega 35 poolt ja 27 vastu.<sup>22</sup> Seejuures pidas ühe oma vähestest, aga märgilistest kõnedest Asutavas Kogus tolleaegne sotsialistlik revolutsionäär Johannes Semper, kes deklareeris, et seda küsimust ei tule „otsustada mitte nii, kuidas rahva enamus tahab, vaid tuleb rehkendada teistsuguse kriteeriumiga. Just kultuuri küsimustes läheb rahva enamus tihti lahku vähemusega, kes kultuuri ja demokraatia mõtet kannab, ja võib isegi selle vastaseks saada. Sellepärast on tihti rahvahääletamine andnud niisuguseid tagajärgi, mis kultuurile vähe kohased on [– –] Niisugustes kultuurilistes küsimustes ei saa mitte

rahva enamus otsustada, vaid riik peab seda ise tegema.“<sup>23</sup>

Usuõpetus oli seega algkoolist välja jäetud, kuid küsimus tekitas kogu maal vastu-kaja. Juba eelnõu arutamise alguses olid vallandunud usuõpetuse teemalised arutelud. Asutavale Kogule saadeti kirju ja otsuseid, avaldati pool- ja vastuartikleid.<sup>24</sup> Kristlik Rahvaerakond aga ehitas oma I Riigikogu valimiskampaania üles usuõpetuse säilitamisele koolides.<sup>25</sup>

## Keskoolide seaduse eelnõu Riigikogus

I Riigikogu valimiste tulemused näitasid, et Asutava Kogu aegne vasakradikaalsus on taandumas, ent siiski elujõuline. Eesti Tööerakond sai nüüd 100-liikmelises Riigikogus 22, sotsiaaldemokraadid 18, ning endised esseerid, nüüdsed iseseisvad sotsialistid aga 11 kohta. Et aga seekord said parlamenti 5 kohta ka kommunistid, siis oli usuõpetuse vastastel 56% kohtadest, mida oli siiski vähem kui Asutava Kogu 65%. Seetõttu kujunesid ka hääletused tasavägisemaks. Esimese valitsuskalitsiooni moodustasid Põllumeeste Kogud, Tööerakond, Rahvaerakond ja Kristlik Rahvaerakond. Kolmel suuremal koalitsiooni osapoolel oli tegelikult Riigikogus enamus – 53 häält – ka ilma Kristliku Rahvaerakonnata. Viimane sai valitsuses haridusministri portfelli, missugusele kohale asus Tallinna Komertskooli direktor Heinrich Bauer.

Koalitsioonilepingus oli Kristliku Rahvaerakonna nõudmisel punkt, mille kohaselt oli usuõpetus lubatud vabatahtliku ainena, mida võis õpetada kooliruumides õppekava piirides ja eraviisil, kuni küsimuse teisiti otsustamiseni rahvahääletusel. Referendumit pidasid Riigikogu kristlikest demokraatidest liikmed siiski viimaseks võimaluseks, ning tuleb nõustuda Ursula Haavaga, kes

<sup>21</sup> Riigi Teataja 1920 nr. 105/106, lk. 833–842.

<sup>22</sup> Asutava Kogu protokollid. 3. istungjärg, vg. 378; P. Valk. Ühest heledast laigust Eesti kooli ajaloos, lk. 23.

<sup>23</sup> Asutava Kogu protokollid, 4. istungjärg, vg. 5–6; P. Valk. Ühest heledast laigust Eesti kooli ajaloos, lk. 23.

<sup>24</sup> P. Valk. Ühest heledast laigust Eesti kooli ajaloos, lk. 24.

<sup>25</sup> U. Haava. Käsikiri esimesest rahvahääletusest, lk. 48.

<sup>26</sup> U. Haava. Käsikiri esimesest rahvahääletusest, lk. 48, 51.

väidab, et poliitiliselt tähendas rahvahääletus neile olulist riski – referendumil kaotamine tähendanuks erakonnale poliitilist hävingut.<sup>26</sup> Haridusreformi läbiviimiseks oli vajalik algkoolide seadusele lisaks kehtestada ka keskkoolide seadus. Arusaadavalt tõusetus ka nende arutelude kõige teravamaks teemaks just koolide usuõpetus. Eelmise valitsuse haridusminister, tööerakondlane ja usuõpetuse põhimõtteline vastane Jüri Annusson koostas avalike üldhariduslike keskkoolide eelnõu, mis võeti Riigikogu hariduskomisjonis arutluste aluseks. Eelnõu oli mahukas ja seda menetleti aeglaselt. Eelnõu teisel lugemisel komisjonis 22. aprillil 1921 jäeti välja säte, et keskkool on ilma usuõpetuseta ja maksuta.<sup>27</sup> Kuid kolmandal lugemisel 30. novembril 1921 lisati taas säte, et avalik keskkool on emakeelne, ilma usuõpetuse ja maksuta.<sup>28</sup>

Keskkoolide seaduse eelnõu valmis paralleelselt ka Haridusministeeriumis ning ka selles ei välistatud usuõpetuse õpetamist keskkoolides. 21. oktoobri ja 29. novembri aruteludel leidis komisjon, et kaks eelnõud on suures osas sarnased, ning otsustas aluseks jätta Annussoni eelnõu, aga valitsuse eelnõu tarvitada materjalina. Tööpooldest võeti hiljem palju paragrahve üle Haridusministeeriumi projektist, kuid mitte neid, mis usuõpetusse puutusid.<sup>29</sup> 3. mail 1922 võetigi eelnõu sellisel kujul komisjonis kolmandal lugemisel vastu.<sup>30</sup>

19. mail tuli eelnõu Riigikogu täiskogu päevakorda, ent haridusminister tegi ettepaneku see päevakorrast maha võtta, sest, nagu ta märkis, komisjon on valitsuse eelnõusse teinud palju muudatusi, aga valitsusel pole olnud võimalust eelnõu kohta seisukohta võtta. Nii Riigikogu enamus ka otsustas.<sup>31</sup> Riigikogu läks 29. juunil vaheajale ning tuli uuesti kokku alles 12. septembril.

Ajal, mil Riigikogu vaheaega pidas, käivitas Kristlik Rahvaerakond aga paralleelse protsessi. 29. juunil 1922 esitati Riigikogu juhatusele arupärimine rahvaalgatuse konkreetsemate tingimuste kohta ning sama aasta augustis asuti luterliku kiriku toetusel rahvahääletuse nõudele allkirju koguma. Ursula Haava väitel loodeti toetust kasutada eelkõige mõjutusvahendina keskkoolide seaduse kujundamiseks, s. t. usuõpetuse jätmist õppeainete nimekirja.<sup>32</sup> Eestis kehtis ühtluskooli põhimõtte ning usuõpetuse jätmise vabatahtlikuks õppeaineks keskkoolides oleks pidanud loogiliselt tähendama sama ka algkoolides.

Laialisaadetud allkirjalehtedes oli kirjutatud, et allkirjutanud Eesti Vabariigi (linna/alevi/valla) hääleõiguslikud kodanikud nõuavad riigi põhiseaduse paragrahvi 31 põhjal rahvaalgatamise korras, et algkooli seadus, vastu võetud Asutava Kogu poolt 2. mail 1920, järgmiselt muudetak: „1) §2, kus seisab „Algkool on emakeelne ilma usuõpetuse ja maksuta“, tuleb ära jätta sõnad „ilma usuõpetuseta“; 2) §35, kus seisab „Algkoolis õpetatakse järgmisi õppeaineid: 1) kodulugu, 29 emakeelt jne.“, tuleb juurde lisada (järgmisi õppeaineid:) 1) kodulugu, 2) emakeelt, 3) usuõpetust jne.; 3) §35 juurde lisada kahele olevale märkusele: Märkus 1. „Usuõpetus on õpetajaile ja õpilastele vabatahtlik õpeaine.““<sup>33</sup> Allkirjalehtedel olid ka väljavõtted Riigikogu valimise, rahvahääletuse ja rahvaalgatuse seadusest, tabelid allkirjadega ja allkirjade kinnitused, samuti allkirjastajate elukohaandmed. Algkooliseaduse muutmise nõudele allkirjade kogumine oli täies hoos, kui Riigikogu täiskogus viimaks 15. septembril 1922 keskkoolide seaduse eelnõud Annussoni esitlemisel arutama hakati. Komisjoni eelnõu paragrahv 3 kohaselt pidi avalik keskkool olema niisiis

<sup>27</sup> I Riigikogu hariduskomisjoni protokoll 22.04.1921. ERA, f. 80, n. 1, s. 480, l. 39.

<sup>28</sup> I Riigikogu hariduskomisjoni protokollid 30.11.1921. ERA, f. 80, n. 1, s. 480, l. 75.

<sup>29</sup> I Riigikogu hariduskomisjoni protokollid 21.10.1921; 29.11.1921; 26.04.1922; 28.04.1922. ERA, f. 80, n. 1, s. 480, l. 57, 74, 97–99.

<sup>30</sup> I Riigikogu hariduskomisjoni protokoll 02.05.1922, 03.05.1922. ERA, f. 80, n. 1, s. 480, l. 100–102.

<sup>31</sup> I Riigikogu protokollid, 6. istungjärk, vg. 252.

<sup>32</sup> U. Haava. Käsikiri esimesest rahvahääletusest, lk. 53–54; M. Graf. Parteid Eesti Vabariigis 1918–1934: koos eellooga 1905–1917 ja järeellooga 1934–1940. Tallinna Pedagoogikaülikooli kirjastus, 2000, lk. 193.

<sup>33</sup> Riigi Teataja 1923, nr. 35, lk. 235.

ilma usuõpetuseta. Haridusminister Bauer esitas valitsuse seisukoha, mille kohaselt sooviti väljendi „keskkool on ilma usuõpetuseta“ väljajätmist, sest nagu ta märkis, Eesti on ainus vabariik, kus usuõpetuse küsimus nõnda teravaks aetud, et naabridki imestusega vaatavad. Eelnõu teisel lugemisel 26. septembril tegi Jaan Tõnisson sama ettepaneku, mis ka hääletega 32 poolt ja 26 vastu heaks kiideti. Hääletamise ajal olid Tööerakonna rühma toolid suuremalt jaolt tühjaks jäänud.<sup>34</sup>

3. oktoobril, kui koosolekul oli kohal 74 Riigikogu liiget, tegid haridusminister Heinrich Bauer ja Kristliku Rahvaerakonna esindaja Oskar Amberg komisjoni poolt neutraalselt sõnastatud sätte juures ettepaneku, mille kohaselt pidi mittesunduslike õppeainete hulka kuuluma ka usuõpetus. Usuõpetuse sisseeadmine pidi olema kohustuslik koolile, kus leidub vähemalt 20 seda ainet õppida soovivat õpilast, missugusel juhul pidi kool leidma ruumi ning õpetaja palga maksuma asutus, kes teistele õpetajatele palgad maksab, kui aga usuõpetust õppida soovijaid oli alla 20, polnud asutus kohustatud kulu kandma, kuid kool pidi leidma õpetamiseks ruumi. Teise ettepaneku esitas tööerakondlane Johan Kana, ning selle kohaselt ei kuulunud usuõpetus valitavate ja mittesunduslike ainete nimekirja.

Haridusministri ja Ambergi ettepanek lükati tagasi hääletega 35 vastu ja 32 poolt. Kana ettepanek võeti vastu hääletega 32 poolt ja 31 vastu. Ka Ambergi teine ettepanek, et õpetamise juures peab usuliste ilmavaadete sallivuse põhimõte valitsema ning õpetajad on kohustatud valvama, et nad õpetamise juures mitte õpilaste usutunnet ei haavaks, lükati tagasi. 12. oktoobril 1922 võeti eelnõu teisel lugemisel vastu.<sup>35</sup>

Eelnõu kolmandal lugemisel 20. oktoob-

ril, mil koosoleku algul oli kohal 86 rahvaasadikut, tegi tööerakondlane Johan Kana ettepaneku paragrahvi 3 uuesti lisada sätte, mis teisel lugemisel Tõnissoni ettepanekul välja oli hääletatud – s. t. keskkool peab olema usuõpetuseta. Haridusminister Bauer teatas, et valitsus toetab teisel lugemisel vastu võetud redaktsiooni. Hääletega 38 poolt ja 37 vastu kiideti seekord heaks Kana ettepanek.

Eelnõu paragrahv 31 juures, mille märkus sätestas, et valitavate ja mittesunduslike õppeainete hulka, mille kulud katab kooli ülevalpidaja, ei kuulu usuõpetus, tegi haridusminister uuesti ettepaneku, mille kohaselt valitavate mittesunduslike õppeainete hulka peab kuuluma ka usuõpetus.

Aruandja Annusson teatas, et ettepanek vastandub sisuliselt paragrahv 3-le. Koosoleku juhataja tööerakondlane Juhan Kukk teatas, et ettepanekut hääletusele panna ei saa, sest see on sisulises vastuolus juba vastu võetud paragrahv 3-ga. Tekkis kära ja segadus. Bauer palus sõna. Kukk küsis, mille kohta. Bauer vastas, et selle ettepaneku kohta. Kukk teatas, et kuna aruandja on juba lõpusõna öelnud, siis võib ta sõna anda ainult hääletamise motiivide ja korra kohta, ning andis sõna Lattikule. Lattik deklareeris, et juhataja teguviis on kodukorra vastane – kodukorras pole öeldud, et parandust, mis teisel lugemisel tehtud on, III lugemisel hääletada ei saa.

Tal oli õigus, kodukord lubas niisuguseid ettepanekuid teha küll.<sup>36</sup>

Kukk aga pani nüüd paragrahv 31 hääletusele komisjoni eelnõu kujul, s. t. et usuõpetus ei kuulu valitavate ehk mittesunduslike ainete nimekirja. Nõuti kinniselt ehk sedelitega hääletamist ning selgus, et komisjoni redaktsiooni poolt oli 36, vastu 38 häält.<sup>37</sup> Nii jäi see paragrahv üldse vastu võtmata. Seega

<sup>34</sup> Riigikogu. – Postimees, 27.09.1922.

<sup>35</sup> I Riigikogu protokollid, 8. istungjärk, vg. 289–298, 331–365, 490; 718; P Valk. Ühest heledast laigust Eesti kooli ajaloos, lk. 25.

<sup>36</sup> Kodukorra paragrahv 54 alusel võis kolmandal lugemisel eelnõu arutada ainult teisel lugemisel olnud paranduste ja algettepanekute piirides. Neis piirides ei tohtinud teha niisuguseid ettepanekuid, mis eelnõu nii muudavad, et ta omandab tähenduse, mis eelmistel lugemistel arutusel ega hääletusel pole olnud. (Riigi Teataja 1921, nr. 33, lk. 212).

<sup>37</sup> I Riigikogu protokollid, 8. istungjärk, vg. 797–826.

– kui Baueri ettepanek oleks hääletamisele tulnud, võinuks tulemus olla selle vastuvõtmise. Iseasi, kas see lõppkokkuvõttes midagi muutnuks.

Samal päeval esitas Oskar Amberg Riigikogu juhatusel protesti Riigikogu esimehe Juhan Kuke tegevuse vastu, „mis kodukorra paragrahv 54 mõistega mitte kokkukõlas ei olnud“, ning konkretiseeris seda 24. oktoobril, paludes küsimus vanematekogus arutusele võtta. Amberg tegi ettepaneku paragrahv 31 uuesti Riigikogus hääletusele panna koos II lugemisel tehtud parandustega. Karl Virma aga tegi vanematekogule ettepaneku, et too kodukorra komisjonile ette paneks kaks küsimust: kuidas käituda juhul, kui tehakse ettepanekuid, mis näivad olevat vastuolus vastu võetud seaduse sisuga, ning kuidas käituda siis, kui ettepaneku teeb minister, kes ei ole Riigikogu liige. Tihti olid tolle aja ministrid ka Riigikogu liikmed, aga Bauer ei olnud.

Vanematekogu saatiski need küsimused kodukorra komisjonile seisukohavõtuks.<sup>38</sup> Kodukorra komisjon tegi ettepaneku paragrahv 31 uuesti hääletusele panna, kuid pärast seda, kui hariduskomisjon on küsimust kaalunud. Samuti leiti, et minister, kes ei ole Riigikogu liige, võib teha ettepanekuid korra kohta samasuguse õigusega, nagu Riigikogu liikmetel on.<sup>39</sup> Vanematekogu võttis 1. novembril need kodukorra komisjoni ettepanekud vastu ja otsustas Riigikogu liikmetele teatavaks teha.<sup>40</sup> Hariduskomisjon teatas aga 15. novembril vastuseks Riigikogu juhatusel küsimusele, et haridusministri parandus paragrahv 31 juurde on sisuliselt vastuolus sama seaduse paragrahv 3-ga.<sup>41</sup>

20. novembril, kolmanda lugemise jätkudes, teataski juhataja Karl Virma, et vanematekogule on tehtud ettepanek paragrahv 31 uuesti hääletusele panna, pärast seda, kui

komisjon on eelnõu uuesti läbi vaadanud, ning hariduskomisjon on seda teinud. Kuna aga seda küsimust siiski peab Riigikogu kõigepealt otsustama, siis tuleb hääletusele see, kas panna paragrahv 31 uuesti hääletusele.

Riigikogu enamus otsustaski võtta veel kord paragrahv 31 hääletusele, s. t. hääletada sedasama parandust, mida Kukk 20. oktoobril oli keeldunud hääletusele panemast. Nüüd sai parandusettepanek 27 poolt ja 30 vastuhäält. Järgmisel hääletusel võeti vähemuse vastuseisul paragrahv 31 vastu komisjoni pakutud kujul, s. t. sättega, et usuõpetus ei kuulu valitavate ja mittesunduslike ainete nimekirja. Samal päeval võeti seadus tervikuna kolmandal lugemisel vastu.<sup>42</sup>

Usuõpetus oli parlamendi poolt nüüd mitte ainult alg- vaid ka keskkoolide õppekavast välja hääletatud. Seadus pidi kehtima hakkama 1. augustil 1923, milliseks ajaks pidi valitsus välja andma elluviimiseks vajalikud määrused.<sup>43</sup>

20. oktoobril oli Tööerakond teatanud oma ministrite tagasikutsumisest valitsusest. See ei olnud seotud usuõpetusega. 21. novembril tuli võimule Juhan Kuke valitsus. Kristlik Rahvaerakond uude koalitsiooni minna ei soovinud.<sup>44</sup>

## Rahvahääletuse nõude menetlemise algus Riigikogus

Keskkoolide seaduse arutamise ajal oli toimunud Kristliku Rahvaerakonna poolt luteri kiriku kaasabil hoogne allkirjade kogumine algkoolide seaduse muutmiseks. Kinnitatud allkirjade lõpparvuks, mis koos nõudega rahvahääletuse korraldamiseks 8. novembril Riigikogu juhatusel esitati, jäi nõutava 25 000 asemel 88 879. Kuid Krist-

<sup>38</sup> I Riigikogu vanematekogu koosolekute protokolle pole õnnestunud arhiivist leida.

<sup>39</sup> Riigikogu kodukorra komisjoni koosoleku protokoll 31.10.1922. ERA, f. 80, n. 1, s. 470, l. 34.

<sup>40</sup> Amberg Riigikogu juhatusel 20.10.1922; Amberg Riigikogu juhatusel 24.10.1922; Riigikogu vanematekogu kodukorra komisjonile 30.10.1922; Väljavõte Riigikogu vanematekogu koosoleku protokollist 01.10.1922. ERA, f. 80, n. 1, s. 1051, l. 1–7.

<sup>41</sup> I Riigikogu hariduskomisjoni protokoll 15.11.1922. ERA, f. 80, n. 1, s. 480, l. 149.

<sup>42</sup> I Riigikogu protokollid, 8. istungjärk, vg. 1058–1068.

<sup>43</sup> Riigi Teataja 1922, nr. 155/156, lk. 756.

<sup>44</sup> Valitsuse kriisi ümber. – Vaba Maa, 18.11.1922.



liku Rahvaerakonna lootus polnud täitunud – allkirjad keskkooli seaduse kujunemist ei mõjutanud.

Riigikogu juhatus pidi otsustama, kas sellisel kujul esitatud rahvaalgatus rahvahääletusele panemiseks sobib. Probleem oli selles, et seaduse muudatuseks esitatud ettepanek oleks pidanud täpselt samasuguselt sõnastatuna minema rahvahääletusele. Allakirjalehtedel oli aga ka muud teavet, ehkki oli üheselt selge, missuguseid muudatusi allkirjastajad soovivad.

Riigikogu juhatus otsustas moodustada küsimuse läbivaatamiseks komisjoni, kuhu kutsuti kõik Riigikogus olevad juristid ning kohtuminister Jaak Reichman. Koosolek toimus 15. novembril ja sinna kutsuti lisaks ka vandeadvokaat Gerhard Soosaar.<sup>45</sup> Viimane leidis, et sisu on vormist tähtsam; vormis on küll vigu, aga sisu on sedavõrd selge, et Riigikogu juhatus võiks pakkuda oma versiooni vigade parandamiseks. Sotsiaaldemokraat Anton Palvadre arvas seevastu, et põhiseaduse paragrahv 37 näeb ette ainult kindla seaduseelnõu esitamise võimaluse, ning kui lubada Riigikogu juhatusel parandusi teha, oleks see põhiseaduse rikkumine. Päts leidis, et põhiseaduses pole asja korralikult ette nähtud: ei saa lubada, et Riigikogu rahva tahtmist solgib, kuid vormi peab muutma. Päts ütles, et esitatud sisus pole kahtlust ja seetõttu tuleb seda harilikus korras edasi menetleda ning paranduste piir sõltub Riigikogu taktitundest. Saksa-Balti erakonna esindaja Walter von Pezold rääkis, et seadusi ei saa võtta puhtjuriidiliselt – jutt ei ole muutmisest, vaid redaktsioonilisest parandusest. Tööerakondlane Ado Anderkopp arvas, et eelnõud ei tuleks poliitiliselt tagasi lükata, kuid juriidiliselt ei saa seda käiku anda, vaid tuleks anda Riigikohtule kaalumiseks. Sotsiaaldemokraat August Rei arvas, et seaduse pealkirja vead ei tohiks tagasilükkamise põhjuseks olla, aga põhjus, mida kaaluda tuleb, on see, et seadusel pole õiget kuju. See ongi mõõduandev. Palvadre rääkis nüüd, et ei saa

minna sellisele pinnale, et Riigikogu muudab eelnõud. Rahvaerakondlane Jüri Jaakson deklareeris, et poliitiline seletus tuleb kõrvale jätta, kuid elu nõudeid ei saa ära unustada ja et kui seaduses on kahtlus, siis tuleb otsusteha vastavalt elu nõudmisele – ei ole seadust, mis ettepaneku vormi kindlaks määraks. Ta lisas, et kui otsustamine anda Riigikohule, oleks see Riigikogule vaesustunnistuse andmine, sest Riigikohus ei ole poliitiliste vahekordade lahendaja. Strandman arvas, et Riigikohus võiks asja siiski kaaluda, esitatud eelnõu aga parandada ei või. Päts rääkis, et seadustel on auk sees, ning vastavaid täiendusi tuleb teha kas või Riigikogu kodukorras. Praeguste puudulike seaduste juures võib redaktsioonis parandusi teha ning algatusele tuleks käik anda. Samal seisukohal oli mõnevõrra üllatuslikult ka sotsiaaldemokraat Aleksander Jõeäär. Tõnisson rääkis, et Vene kord nõuab vormi, Inglismaa oma mitte, sest seal pole seadusi olemaski, kuid asjad lahendatakse ikkagi. Tõnisson ütles, et alus peab olema mitte täht-täheline, vaid mõisteline. Ta lisas, et redaktsioonilisi muudatusi võib alati teha, ette pandud seaduses on selgus olemas – tuleb teha redaktsiooniline muutus ja asjale käik anda. Reichmann arvas, et küsimuse peaks otsustama Riigikogu, ning selle arvamusega ühines ka Palvadre.<sup>46</sup>

Seoses Juhan Kuke riigivanemaks saamisega valiti Riigikogu juhatus 20. novembril ümber. Riigikogu esimeheks sai Kuke asemel usuõpetuse pooldaja Konstantin Päts, kuid sekretäri kohale tuli Artur Tupitsa asemel Tõnis Kalbus. Nii oli Riigikogu juhatuses neli usuõpetuse pooldajat – peale Pätsi veel ka rahvaerakondlane August Kerem, kristlik rahvaerakondlane Jaan Bergmann ja Saksa-Balti erakonna esindaja Walter von Pezold – ning kaks vastast – tööerakondlane Tõnis Kalbus ja sotsiaaldemokraat Karl Virma.

29. novembril konstateeris Riigikogu juhatus, et rahvaalgatamise nõudmisele on alla kirjutanud kaugelt üle 25 000 hääleõigusliku kodaniku, ja otsustas, et Riigikogu

<sup>45</sup> Riigikogu juhatuse koosoleku protokoll 15.11.1922. ERA, f. 80, n. 1, s. 466, l. 164.

<sup>46</sup> Juristide erinõupidamine usuõpetuse rahvahääletusele panemise küsimuses. – Postimees, 19.11.1922.

kodukorra paragrahv 42 põhjal võib parlamendile esitada rahvaalgatuse nõudmise koos selles sisalduva seaduseelnõu tekstiga, jättes esitamata allkirjalehtedel olnud väljavõtted Riigikogu valimise, rahvahääletuse ja rahvaalgatuse seadusest ning neile järgnenud allkirjad ja nende kinnitused, samuti algatamise nõudmiste punktiiri kohal allkirjastajate poolt sisse kirjutatud linna, alevi ja valla nimetused. Kaks juhatuse liiget, Karl Virma ja Tõnis Kalbus, jäid eriarvamusele, leides, et rahvaalgatuse nõude tekstis ei tohiks muudatusi teha.<sup>47</sup> Ilmselt soovides jätkata täiskogus diskussiooni rahvaalgatuse nõude korrektuse üle.

30. novembril 1922 jõudis rahvaalgatuse korras esitatud algkooli seaduse muutmise eelnõu Riigikogu täiskogu ette. Nüüd pidi Riigikogu otsustama, kas ta võtab eelnõu vastu või mitte – viimasel juhul pidi see minema rahvahääletusele.

Jaan Bergmann tegi ettepaneku – kuna tegemist oli esimese rahvaalgatuse korras esitatud eelnõuga selle Riigikogu koosseisu ajal – anda eelnõu üldkomisjoni. Bergmann arvas, et eelnõu tuleks komisjonis 5 päeva jooksul üle vaadata, sest on võimalik, et see nõuab veel vormilisi parandusi. Sotsiaaldemokraat Anton Palvadre leidis aga nüüd, et Riigikogu ei peaks eelnõule enne käiku andma, kui pole selge, missuguses korras need ettepanekud läbi vaadatakse. Palvadre arvas, et komisjoniks, kus töötatakse välja regulatsioonide eelnõu rahvaalgatamise korras arutamisele tulevate eelnõude arutamise korra kohta Riigikogus, peaks olema kodukorra komisjon ning seni kuni vastavad regulatsioonid pole Riigikogus vastu võetud, peaks algkooliseaduse muutmise seaduseelnõu Riigikogu päevakorrast maha võtma.

Senine kodukord ei näinud rahvaalgatuste puhul tõesti ette tavalistest eelnõudest erinevat menetlust – rahvaalgatuse korras esitatud eelnõud, mida niikuinii muuta ei tohtinud, oleks tulnud samuti menetleda kolmel lugemisel, hiljem redaktsioonikomisjonis jne.

Seda korda võis muuta, aga ilmselgelt oleks saanud ka muidu läbi. Pole kahtlust, et tegemist oli venitamistaktikaga.

Muutmata jätmist soovitas Riigikogu esimees Konstantin Päts, kes leidis, et tegelikult vajaks ka põhiseadus, Riigikogu valimiseseadus ja paljud teised seadused täiendamist, ning rahvaalgatuse korra täpsustamise puhul tuleks põhiseadusest pihta hakata: „Üle 80–90 tuhande inimese on oma algatuse õigust tarvitanud. Pärast seda, kui see kõik tehtud on, hakkame meie uut korda välja töötama, kudaviisi rahvaalgatusele uut käiku anda. Mis meie siis sellega teeme, mis mõtlevad meist siis need, kes alla on kirjutanud, missugusesse seisukorda seame meie Riigikogu juhatuse ja mis hakkab meist rahvas rääkima?“ Päts teatas, et Riigikogu juhatuse arvates erikorda rahvaalgatuse korras esitatud eelnõu menetlemiseks Riigikogus vaja ei ole.

Sotsiaaldemokraadid Karl Virma ja Anton Palvadre kõnelesid sellele vastu, kristlik rahvaerakondlane Jaan Lattik aga oli Pätsiga ühel nõul. Kui esimesena rahvaalgatuse korras parlamendile esitatud eelnõus väikesed vormivead on, siis „minu arvamise järele ei ole meil õigust seda seaduseelnõu sellepärast karistama hakata ja teda kuhugi komisjoni saata, kus ei teata, mis temaga peale hakata“. Lattik arvas, et viie päeva jooksul ei ole võimalik kõiki seadusi ära parandada, ja seepärast toetas eelnõu üldkomisjoni andmist. Kõigepealt hääletati ettepanekut eelnõu päevakorrast maha võtta ja teha kodukorra komisjonile ülesandeks välja töötada eelnõu rahvaalgatuse korras esitatavate eelnõude menetlemise korra kohta Riigikogus. Ettepanek võetigi vastu 34 häälega 26 vastu. Kristlik rahvaerakondlane Jaan Bergman pani ette anda komisjonile viiepäevane tähtaeg, millega rahvaesindajate enamus samuti soostus.<sup>48</sup>

Nüüd oli Riigikogu menetluses lisaks rahvaalgatuse korras esitatud algkooliseaduse muutmisele ka eelnõu, mis pidi reguleerima esimese eelnõu menetlemist.

<sup>47</sup> Riigikogu juhatuse koosseleku protokoll 29.11.1922. ERA, f. 80, n. 1, s. 466, l. 176; eriarvamused, l. 177–178.

<sup>48</sup> I Riigikogu protokollid, 8. istungjärk, vg. 1244–1255.

## Kodukorra muutmine

2. detsembril otsustati kodukorra komisjonis valida alamkomisjon, kus tuli nimetatud muudatuste ettepanekud teha. Alamkomisjon tuli oma koosolekul, 5. detsembril järeldusele, et rahvaalgatuse reguleerimiseks on vajalik detailsem kord, mida pole võimalik kodukorras määrata. Muuta tuleks ka Riigikogu valimise, rahvahääletuse ja rahvaalgatamise õiguse seadust. Otsustati komisjonile teatada, et kodukorda tuleks täiendada ainult järgmise paragrahviga: „Rahvaalgatamise korras esitatud seaduseelnõu vastuvõtmine või tagasilükkamine sünnib Riigikogu poolt peale ühekordse sisulise arutelu. Enne sisulist arutelu otsustatakse seaduseelnõu arutamise kord kodukorra paragrahv 47 korras. Riigikogu poolt vastuvõetud rahvaalgatamise korras esitatud seaduste kohta on maksivad seaduse keelelise redigeerimise ja seaduse väljakuulutamise seismapanemise ning rahvahääletuse nõudmise asjus kodukorra paragrahvid 55, 56, 57 ja 58 ettenähtud kord.“<sup>49</sup>

Kodukorra paragrahv 47 sätestas nimelt, et Riigikogu otsustab, kas võtta eelnõu päevakorda või anda enne komisjoni. Paragrahvid 55–57 puutusid eelnõu redaktsioonilist menetlemist ning paragrahv 58 sätestas, et kolmandik Riigikogu liikmeid võib peatada seaduse kehtimapanemise pärast selle vastuvõtmist Riigikogu poolt. Seega oli ainsaks sisuliseks lisaks see, et rahvaalgatuse korras esitatud eelnõu arutatakse ühel lugemisel.

7. detsembril tuli kodukorra komisjonis valmistatud eelnõu täiskogus esimesele lugemisele. Virma rääkis, et ta sooviks, et lisataks säte, mille kohaselt Riigikogu ise, mitte Riigikogu juhatus, otsustaks, kas küsimus sobib rahvahääletusele. Eelnõu võeti nähtava häälteenamusega vastu. Samal koosolekul hääletati päevakorrast maha rahvaalgatuse nõudmine algkoolide-seaduse muutmise kohta, mille Riigikogu juhatus oli kohustatud päevakorda võtma sellepärast, et Riigikogu

oli määranud selle küsimuse arutamiseks viiepäevalise tähtaja.<sup>50</sup>

Kodukorra muutmise eelnõu tuli teisele lugemisele 14. detsembril. Nüüd oli väitlus pikem ja teravam. Virma kordas oma ettepanekut ning leidis, et rahvaalgatamise menetlemiseks peaks üldse olema konkreetsem kord. Meenutagem, et Riigikogu juhatuses oli usuõpetuse pooldajatel ülekaal. Kristliku Rahvaerakonna esindaja Voldemar Linnamägi arvas, et seisukoha rahvaalgatuse nõudmise vastavuse kohta võiks võtta siiski Riigikogu juhatus. Küll aga kõneles ta kirglikult vastu sellele, et 1/3 Riigikogu liikmetest saaks panna veto rahvaalgatusele. Tegelikult käis kodukorra paragrahv 58, millele nüüd eelnõus viidati, rahvaalgatuse korras esitatud, kuid Riigikogu poolt vastu võetud seaduste kohta.

Linnamägi tegi ettepaneku eelnõus paragrahv 58-le viitamine ära jätta, ning teiseks, et seadus hakkaks kohe pärast vastuvõtmist kehtima. Anderkopp selgitas, et juhul, kui nõutav hulk kodanikke rahvaalgatusega esineb ning Riigikogu seaduse vastu võtab, peab ju samuti õigus olema seda vaidlustada ja rahvahääletusele suunata. Edasi rääkis Tupits ega nõustunud Virma ettepanekuga, et Riigikogu täiskogu peaks juhatuse asemel otsustama eelnõu vastavuse seadustele. Aga ka Tõnisson toetas Virmat. Riigikogu esimees Päts teatas aga vastuolekust. Palvadre teatas sotsiaaldemokraatide nimel, et nad hääletavad Virma ettepaneku poolt. Virma ettepanek, et rahvaalgatuse seadusele vastamise otsustab Riigikogu juhatus asemel Riigikogu täiskogu, lükati tagasi 38 häälega 26 vastu ning Linnamägi ettepanek jätta välja viide paragrahv 58-le lükati tagasi nähtava häälteenamusega. Linnamäe ettepanek, et seadus hakkab kehtima tema vastuvõtmisel, võeti aga vastu, nagu ka eelnõu tervikuna teisel lugemisel.<sup>51</sup>

Kolmandale lugemisele jõuti järgmisel päeval, 15. detsembril. Virma kordas oma ettepanekut, väites, et rahvaalgatuse seadus on vastuolus põhiseadusega. Teda toetas ka

<sup>49</sup> Riigikogu kodukorra komisjoni alamkomisjoni protokoll 05.12.1922. ERA, f. 80, n. 1, s. 470, l. 36.

<sup>50</sup> I Riigikogu protokollid. 8. istungärk. Täht, 1923, vg 1343–1347.

<sup>51</sup> I Riigikogu protokollid. 8. istungärk. Täht, 1923, vg 1450–1465.

Rei. Hääletati. Ettepaneku poolt oli 21, vastu 25 Riigikogu liiget. Virma tegi ettepaneku hääletada kinniselt ehk sedelitega. Nüüd oli poolt 34, vastu 28 ja erapooletuid 2. Seadus kiideti lõpphääletusel nähtava häälteenamisega heaks, samuti ka aruandja ettepanek see vastu võtta ilma redaktsioonikomisjoni andmata.<sup>52</sup>

Kohe järgmisena oli päevakorras rahvaalgatuse korras avalike algkoolide seaduse muutmise eelnõu arutamine, kuid tööera-kondlane Ado Anderkopp leidis, et kodukorra paragrahv 58 põhjal võib iga seaduse kohta, mis rahvahääletuse alt välja võetud ei ole, teha vähemalt kolm Riigikogu liiget kolme päeva jooksul teadaande, et nad nõuavad seaduse väljakuulutamise peatamist, et rahvale võimaldada rahvahääletamist.<sup>53</sup> Kodukorra seaduse vastuvõtmisest kolme päeva möödas ei olnud ja seega rahvaalgatust Anderkoppi arvates veel selle seaduse alusel menetleda ei saanud.

Artur Tupits seevastu leidis, et sellest ajast peale, kui rahvaalgatuse nõue Riigikogule ära anti, on kõik Riigikogu liikmed ja rühmad, samuti kogu rahvas võinud tähele panna, et piinliku hoolega otsitakse viimast kui peensust, püütakse iga väiksemagi motiivi peale toetades leida põhjust, et selle seaduse arutamist pikale venitada ja algatust hoopis kõrvaldada: „Meie oleme seda kogu aja tähele pannud ja veel täna nägime, et vastu võeti parandus, mille ainus eesmärk vormilistel põhjustel seaduseelnõu arutamist venitada.“

Voldemar Linnamägi rääkis, et on võimalik, et 10 päeva jooksul leitakse 34 Riigikogu liiget, kes rahvaalgatuse seaduse seismapanekut nõuavad. Pärast seda on kaks kuud aega, et koguda 25 000 allkirja rahvahääletuseks. Seejärel – vastavalt Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahva algatamise õiguse

seadusele – pidi Riigikogu juhatus otsustama, kas eelnõu rahvahääletusele panemise nõue vastas tingimustele, ning kui jah, pidi Riigikogu juhatus selle esitama Riigikogule seiskohavõtuks. Riigikogu pidi nelja kuu jooksul andma eelnõu kohta oma lõpliku otsuse – selle kas vastu võtma või tagasi lükkama. Linnamäe vihjas, et siis on juba nii palju aega mööda läinud, et tuleb Riigikogu suvevaheaeg ja algkooli seaduse rahvaalgatuse korras esitatud eelnõu ei saagi Riigikogus arutusele ja rahvahääletusele panna.

Tõesti, Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahva algatamise õiguse paragrahv 31 kohaselt pidi juhul, kui rahvaalgatuse nõudmine vastab seadusele, Riigikogu juhatus panema eelnõu seisukoha võtmiseks ette Riigikogule, kus hiljemalt nelja kuu jooksul pidi otsus tehtama – eelnõu kas vastu võetama või tagasi lükatama. Ning see neljakuuline aeg oli 30. novembril jooksma hakanud. Pärast seda võinuks väita, et algatus on aegunud.

Riigikogu erakondadel oli siiski piisavalt väarikust mitte seda venitamisevõimalust kasutada. Küll aga hääletas 36 Riigikogu liiget selle poolt ja 32 vastu, et nimetatud koosoleku päevakorrast rahvaalgatuse korras esitatud eelnõu välja võtta, ning 19 rahvasaadikut selle poolt ja 22 vastu, et päevakorrast mahavõtmine toimuks kolmeks päevaks.<sup>54</sup> Viimasel hääletusel olulist tähtsust ei olnud, aga ilmselt pelgasid rahvahääletuse nõudjad, et rahvaalgatuse eelnõu menetlemist ei alustata enne jõuluvahetust.

## Lõppmäng Riigikogus

19. detsembril 1922, Riigikogu 8. istungjärgu viimasel tööpäeval enne jõuluvahetust minekut jõudis rahvaalgatuse nõudmine algkoo-

<sup>52</sup> I Riigikogu protokollid. 8. istungjärg. Täht, 1923, vg 1559–1562; Riigi Teataja 1922 nr. 159, lk. 776.

<sup>53</sup> Kodukorra paragrahv 58 kohaselt pidi Riigikogu juhatus niisuguse teadaande esitamise korral lähimal Riigikogu koosolekul selle Riigikogule teatavaks tegema. Pärast seda oli igal Riigikogu liikmel õigus seitsme päeva jooksul seaduse vastuvõtmisest alates Riigikogu juhatusel kirjalikult teatada, et ta nõuab vastuvõetud seaduse peatamist. Kui kolme päeva jooksul polnud sellist nõuet Riigikogu juhatusel esitatud või kui oli esitatud, ent seitsme päeva jooksul polnud vähemalt kolmandik Riigikogu liikmetest avaldanud nõuet seaduse väljakuulutamise seisma panna, pidi Riigikogu juhatus selle välja kuulutama.

<sup>54</sup> I Riigikogu protokollid. 8. istungjärg. Täht, 1923, vg. 1562–1570.

lide seaduse muutmise kohta kristliku rahvaerakondlase Oskar Ambergi ettepanekul taas Riigikogu täiskogu ette. Eelmise päeva koosoleku alguses, mil võis teha ettepanekuid päevakorra täiendamiseks, oli kolmepäevast tähtjast veel mõni tund puudu, järgmisel päeval oli aga kolmepäevane tähtaeg kodukorra muutmise seaduse peatamiseks kindlalt möödas ning vormilisi takistusi enam polnud. Riigikogu enamus hääletaski eelnõu nähtava häälteenamusega menetlusse.

Tol 19. detsembril peeti järjest kolm istungit. Esimese istungi lõpus, kell kaheksa õhtul, tegi Amberg ettepaneku rahvaalgatuse nõudmine kohe sisulisele arutusele võtta, ilma seda komisjoni andmata. Riigikogu enamus otsustaski nii. Vastupidine otsus oleks olnud imelik, sest eelnõud oli analüüsitud juba niikuinii juristidest koosnenud spetsiaalselt moodustatud komisjonis.

Sisuline arutelu algas sama päeva õhtul kell pool üheksa. Kohal viibis 84 rahvasaadikut. Kõigepealt arutati koosoleku päevakorda ja sotsiaaldemokraat Anton Palvadre tegi taas ettepaneku rahvaalgatuse nõudmine algkoolide seaduse muutmise kohta päevakorrast välja jätta, põhjendades seda nüüd asjaoluga, et ei saa küsimust hakata arutama seaduse põhjal, mis veel maksuma ei ole hakanud. Palvadre väitis, et iga seadus hakkab maksuma selle väljakuulutamise – kodukorra muutmise seadus pole aga veel välja kuulutatud. Tõepoolest ilmus 15. detsembril Riigikogus vastu võetud kodukorra täiendamise seadus Riigi Teatajas alles 22. detsembril, ent seaduse lõike II kohaselt pidi ta maksuma hakkama koos vastuvõtmisega ning möödas oli ka kolm päeva, mille jooksul oleks saanud esitada teadaande selle kehtima hakkamise peatamise nõudeks. Nii oli tegemist vormilise ettekäändega, mille vormiline pädevus oli üsna vaieldav.

Riigikogu enamusel jätkus taas vääriskust otsustada nähtava enamusega sisulisele arutelule asumine. Täiendatud Riigikogu kodukorra seaduse kohaselt pidi Riigikogu nüüd otsustama, kas rahvaalgatuse korras esitatud eelnõu vastab seadustes ette nähtud tingimustele. Kristlik rahvaerakondlane

Voldemar Linnamägi väitis avasõnavõtus, et vastab, kuna käib ainult ühe seaduse kohta, ei käi niisuguse seaduse kohta, mis põhiseaduse põhjal ei kuulu rahvahääletusele ja mille algatusele on alla kirjutanud rohkem kui 25 000 hääleõiguslikku kodanikku, ning palus Riigikogu seda tõeks tunnistada. Strandman palus eelnõu teksti ette lugeda.

Sekretär Tõnis Kalbus tegi seda. Strandman teatas, et ta ei taha propagandat teha, ent kõigil Riigikogu liikmetel on vist selge, et „meie seda ometi hääletada ei saa, mis meile praegu on ette pandud. Peaks midagi muud vormeli ette pandama, mida meie hääletada saaksime.“ Koosoleku juhataja Karl Virma teatas, et Linnamäelt on tulnud järgmine ettepanek: „Panen Riigikogule ette otsust vastu võtta, et päevakorras punkt esimese all olev rahvaalgatamise korras algkooli muutmise seadus vastab seaduse nõuetele.“ Sotsiaaldemokraat Anton Palvadre teatas, et selle küsimuse arutelu Riigikogus läheb juba piinlikuks: nad ei karda uusi valimisi, kui rahvas selle seaduse vastu võtab, küll aga on algatajad lohakalt asja ajanud, kuna see materjal, mis Riigikogule antud, „ei saa mitte rehkendada sellega, et võib olla ta aja jooksul muutub sarnaseks, mis seaduseks kõlbab“. Rahvaerakondlane Jüri Jaakson tunnistas samuti, et eelnõu ei ole täiuslik, ent kahtles, kas Riigikogu täiskogu selle kõlblikkust peaks otsustama, sest see on esitatud varem, kui kodukorra täiendused vastu võeti, seega peaks seda otsustama Riigikogu juhatus, ning viimane on eelnõu Riigikogule ette pannud, seega korrektseks tunnistanud. Eelnõu puuduste kohta ei peaks aga otsust tegema, sest pole ühtegi seadust, mis eelnõule vorminõuded ette paneb. Jaakson lisas veel, et puudulik on ka rahvaalgatamise seadus. Kokkuvõttes leidis Jaakson, et puudustele vaatamata võib seadusandlik võim kõik eelnõud hääletusele võtta. Puuduste kõrvaldamine aga erilisi raskusi ei sünnita, sest kodukorra kohaselt võivad kõik puudused redaktsiooni korras parandatud saada.

Seejärel rääkis pikalt Palvadre, ironiseeris eelnõu üle, ja polnud ka juriidilistes küsimustes Jaaksoniga nõus. Lisaks väitis ta, et

Eesti rahva hääleõiguslik enamus ei ole seaduse muudatuse poolt ning antud allkirjade hulgas on palju võltsituid. Palvadre teatas, et tema arvates ei saa Riigikogu otsustada eelnõu seaduslikkuse küsimust: „Vähemalt peab Riigikogu enne, kui ta selle seaduseelnõu seaduslikkuse küsimuse otsustamisele asub, nägema neid motiive, mis pärast seaduseelnõu seaduslikkuse tuleb tunnistada. Praegu aga mingisuguseid motiive Riigikogule esitatud ei ole, kuigi eranõupidamisel seda küsimust on käsitatud. Sellepärast teen ma ettepaneku rahvaalgatamise korras esitatud seaduseelnõu anda üldisse komisjoni selle seaduseelnõu seaduslikkuse üle otsustamiseks. Ma olen kindel, et komisjon paneb ette Riigikogule tunnistada, et eelnõu vastab seaduslikkuse nõuetele, sest komisjonis on parempoolne enamus ja see enamus otsustab küsimuse poliitilistel motiividel. Kuid Riigikogu teab siis vähemalt neid põhjendusi miks ta seda nii otsustab. Nüüd, ilma mingisuguse seletuskirjata, seda otsustada Riigikogu ei võiks.“

Strandman rääkis seejärel samuti vormilisest küljest ja küsis Jaaksonilt, kas too tõesti arvab, et Riigikogu saaks hääletada eelnõud, mis algab „Allakirjutatud Eesti vabariigi – punktiir – linna-alevi-valla jne.“: „No ütlege, mis seaduseelnõu see on? Härra Jaakson, kas Teie tõesti kujutate omale ette, et see seadus on, kas Teie tõesti mõtlete, et Riigikogu sarnasel kujul seaduse vastu võtab ja see nõnda „Riigi Teatajas“ avaldamisele tuleb?“ Strandman arvas, et eelnõusse tuleb palju parandusi teha, aga enne, kui see Riigikogus arutamisele tuleb, ja heitis Jaaksonile ette, et too juristina pole kristlikke rahvaerakondlasi aidanud. Ent kordas, et tööerakondlased ei soovi eelnõud vormilistel põhjustel menetlemata jätta. Linnamägi demonstreeris Palvadrele vastuseks sätteid, millele eelnõu vastama pidi ja tema arvates vastas, oli vastu eelnõu komisjoni andmisele ning tegi ettepaneku eelnõu pealkirja muuta järgmiselt:

„Riigikogu poolt 19. detsembril 1922 a. vastuvõetud seadus. Algkoolide seadus – vastu võetud Asutava Kogu poolt 7. mail 1920

a., muudetakse järgmiselt...“ Seejärel pidid tulema muudetavad sätted.

Jaakson arvas nüüd, et eelnõu tuleb seaduslikuks tunnistada ja selle sisulisele arutamisele üle minna. Juhataja Karl Virma teatas aga nüüd, et ta ei saa Linnamägi poolt pakutud parandust pealkirja muuta hääletusele panna, sest eelnõu pole Riigikogu liikmetele üks päev enne koosolekut kätte antud. Riigikogu kodukorra paragrahv 43 kohaselt pidi eelnõu koos seletuskirjaga või esitis Riigikogu ja valitsuse liikmetele kätte antama hiljemalt päev enne Riigikogu koosolekut. Muidugi oli vaieldav, kas pealkirja muutmise korral oli tegemist uue eelnõuga või mitte, ning järgnesid hulgalised vahelehüüded paremal pool, kära ja naer. Järgmisena teatas Virma, et paneb hääletusele Linnamäe ettepaneku, mille too oma avasõnavõetus tegi, et rahvaalgatuse korras üles võetud seaduseelnõu vastab seaduse nõuetele ja tingimustele. Kuid Virma esitas seda segaselt, öeldes: „...ma arvan, et ettepanek algab sõnaga „et“.“

Artur Tupits protesteeris koosoleku juhataja tegevuse vastu. Seepeale teatas Virma, et Tupits protesteerib, seega saab tema aru, et tegemist pole ettepanekuga, ja sellepärast Linnamäe ettepanekut hääletusele ei pane. Virma pani nüüd hääletusele hoopis Palvadre ettepaneku eelnõu komisjoni saata. Ettepanek sai poolt 23, vastu 40 häält, seega lükati tagasi. Ka Tööerakonna fraktsioon oli Palvadre ettepaneku vastu. Tupits teatas: „Ma pean ütlema, et niisugust asja kui täna õhtul siin on, ei ole ma kunagi Riigikogus näinud. Ettepanek on küllalt selgelt tehtud ja kui mina protesteerisin, siis ei tahtnud ma seda ettepanekut mitte tagasi võtta, vaid tegin ainult märkuse, mille eest juhataja oleks pidanud mind korrale kutsuma.“

Nüüd pani Virma Linnamäe ettepaneku hääletusele ja 35 häälega 23 vastu otsustas Riigikogu enamus, et rahvaalgatuse korras ette pandud eelnõu vastab seaduse nõuetele. Tööerakonna fraktsioon jäi nüüd erapooletuks.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Usuõpetuse küsimus Riigikogus 19. detsembril 1922. – Vaba Maa, 21.12.1922.

Edasi pidi Riigikogu otsustama, kas anda eelnõu komisjoni või hakata seda arutama. Linnamägi tegi ettepaneku arutamisele asuda ja nähtava hääldenamusega võetigi see ettepanek vastu. Amberg tegi ettepaneku määrata aruandjaks kristlik rahvaerakondlane Aleksander Raudkepp. Piiskar tahtis teada, missuguse kodukorra paragrahvi põhjal see ettepanek tehtud on. Strandman pakkus, et juhatus kaaluks, kas see ettepanek vastab kodukorrale, ning siis hääletataks. Nimelt pidi Riigikogu kodukorra paragrahv 31 kohaselt eelnõu aruandja määratama komisjonis, või kui komisjon seda määranud ei olnud, pidi aruandjaks olema komisjoni esimees. Kodukorra paragrahv 60 sätestas aga, et kui esitis või eelnõu komisjoni läbimata arutusele tuleb, on aruandja õigused esitajal ning kui esitajaid mitu, siis on aruandja õigused ühel allakirjutajal. Juhul aga, kui aruandjat eelnõu lugemisel kohal pole, lükatakse arutamine päevakorras edasi.

Virma määras koosolekule vaheaja. Seejärel teatas Riigikogu abiesimees Kerem, et Riigikogu juhatus leidis, et kodukord ei näe ette, et aruandjat Riigikogu poolt võib määrata, ning teatas, et pretsedendi loomine jääb Riigikogu enda otsustada. Linnamägi rääkis, toetudes kodukorra paragrahv 60-le, et esitajaks on Kristlik Rahvaerakond ja Raudkepp on esitajale alla kirjutanud, seepärast võib ta ka aruandjaks olla. Strandman ütles vahele, et ei ole teada, kas Raudkepp on alla kirjutanud. Virma teatas, et tema siiski küsimust kodukorra põhjal otsustada ei saa – pealegi otsustas Riigikogu juhatus teisiti ja seepärast paneb ta Ambergi ettepaneku hääletusele. Hääletati. 32 häälega 34 vastu lükkas Riigikogu enamus tagasi Ambergi ettepaneku määrata Raudkepp aruandjaks.

Raudkepp võttis sõna ja põhjendas nüüd lihtsalt Riigikogu liikmena pikalt, ent vasakpoolsete vahelehuüete saatel usuõpetuse vajadust. Lõpuks tegi Raudkepp ettepaneku – kuna varem oli nimetatud, et eelnõul pole pealkirja – tarvitada järgmist pealkirja: „Algkoolide-seaduse muutmise seadus“, millele järgneks tekst: „riigi põhiseaduse §31 põhjal

rahvaalgatamise korras algkooli-seadus, vastuvõetud Asutava Kogu poolt 7. mail 1920. aastal, muudetakse järgmiselt”.

Tööerakondlane Aleksander Veiler reageeris irooniliselt: „Lugupeetud Riigikogu liikmed. Meie oleme kuulnud kaunis eeskujulikku usuõpetuse tundi, mis algas Einsteiniga ja lõppes Zulu kahvritega, algas esteetikaga ja lõppes kosmeetikaga. Ja mis ma näen? Ma näen, et pahemal tiival jätkub kannatust, paremal pool on pingid üsna hõredad [– – –] Aeg oleks tõsiselt asja juurde asuda, sest see küsimus on meil igal ühel selge.“

Veiler tegi ettepaneku arutelu lõpetada. Virma kutsus saadikud helistamisega kõrvalruumidest kohale ja pani ettepaneku hääletusele. Vastuolijaid oli vähe.

Kuid kodukorra paragrahvis 72 oli sätestatud, et läbirääkimiste lõpetamisel peavad aruandja ja rühmade esindajad ikkagi sõna saama. Aruandjat ei olnud ning nüüd rääkis sotsiaaldemokraat Leopold Johanson, ta nuhtles kristlasi ja nende väidetavat silmakirjalikkust, kuidas jaksas: „Jah, meie seisukohad lähevad lahku, sest meie paneme rohkem rõhku majanduselu peale, kuid kristlased ütlevad, et mida raskem see elu siin ilmas on, seda kergem on taeva saada. Sellepärast on meil ka teada, missugune rahvaelu on agulites, meie teame, kuidas seal rahva vaim närub, kuidas seal rahva hing kokku pitsitatakse vaesuse ja puudusega. Teie, kristlased, seda ei näe. Teie tulete siia ja räägite Kristusest ja armastusest, aga teie teate väga hästi, et on kirjutatud niisuguste kristlaste kohta, et need on kui kelluke, mis heliseb ja raud, mis kumiseb. Mis teeks siin Kristus teiega? Ta võtaks piitsa ja ajaks teid templist välja kui rahavahetajaid ehk teie pooksite Kristuse uuesti risti.“

Raudkepp Johansonini kõne peale ei reageerinud, küll aga palus faktiliseks märkuseks sõna ja ütles Veilerile, et nii kergelt ei ole õige teemat käsitleda. Virma palus tal siiski faktiline märkus teha. Raudkepp teatas, et soovib muuta oma ettepanekut eelnõu pealkirja osas ning „jätta ära sõnad „Riigikogu poolt 19. detsembril 1922. a. vastu võetud“ ja alata seda nii: „Algkooli-seadus, vastu võetud

Riigikogu poolt 7. mail 1920. a. muudetakse järgmiselt.““

Ilmselgelt olid rahvasaadikud närvis, sest 7. mai seadust ei olnud vastu võtnud mitte Riigikogu, vaid Asutav Kogu. On raske öelda, kas teised rahvasaadikud viga Raudkepi ettepanekus tähele panid, igatahes lükati parandus 28 häälega 34 vastu tagasi.

Nüüd tuli hääletusele esitise sisu. Erakondade esindajad said sõna hääletamise motiivide kohta. Sotsiaaldemokraat Jaan Vain rääkis, et eelnõu esitajad on saamatud, ning kinnitas, et rahva poolt esitatud eelnõu ei tohi parandada. Väljaspool rühmi esinev, EISTP nimekirjas Riigikogusse valitud kommunist Augustin Hansen rääkis tavalist kommunisti juttu: „Usk ja kirik on olnud abinõuks valitsevate klasside käes, et omale sõnakuulelikka orje kasvatada.“ Tõnisson rääkis, et eelnõul on kuju, mida õigusega võib arvustada, kuid pole õigust vormiliste puuduste pärast rahvaalgatust tagasi lükata, sisuliselt leidis aga, et „usuõpetus ei ole mitte ainult aine, mis kuidagi viisi põlgusvääriline ei võiks olla, vaid ta on rahva kasvatusel ja kõlblusele väga tähtis aine“. Tõnisson teatas, et Rahvaerakonna rühm hääletab eelnõu vastuvõtmise poolt. August Jürman teatas, et ka Põllumeeste Kogude rühm hääletab eelnõu poolt, selle sisulistele puudustele vaatamata. Virma pani eelnõu peale kolmetunnilist arutelu hääletusele ning hääletage 29 poolt ja 39 vastu lükati see tagasi.<sup>56</sup>

Tulemus ei olnud ootamatu, küll aga selle numbriline väljendus. Vastu hääletasid sotsiaaldemokraadid, iseseisvad sotsialistid ja tööerakondlased.<sup>57</sup> Ent võis arvata, et tagasilükkamise pooldajate ülekaal nii suur ei ole. Kaks Rahvaerakonna ja vähemalt neli Põllumeeste Kogude esindajat, kes olid Toompeal, ei tulnud saali ega hääletanud kaasa ning kaks rahvaerakondlast jäid erapooletuks.<sup>58</sup> Miks, on raske kindlaks teha.

Igatahes oli Rubico ületatud. Riigikogu oli otsustanud, et ei nõustu rahvaalgatamise korras esitatud alkooliseaduse muudatusega.

## Rahvahääletus

23. detsembril kell 10 hommikul alanud koosolekul tegi Riigikogu juhatus otsuse, et eelnõu tuleb rahvaalgatuse ja rahvahääletamise seaduse kohaselt viia rahvahääletusele. Rahvahääletus pidi aset leidma hiljemalt järgneva kahe kuu jooksul. Riigikogu juhatus määras rahvahääletuse usuõpetuse küsimuses 17.–19. veebruariks 1923 ehk seadusega lubatud maksimaalse aja kaugusele. Rahvahääletusele pandava eelnõu tekst saadeti Riigi Teatajas väljakuulutamiseks ja pöörduti valitsuse poole ettepanekuga, et viimane teeks korralduse, millega valimiste ringkonnakomiteed hiljemalt 5. jaanuaril oma tegevust alustaks.<sup>59</sup>

Vastavalt Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahva algatamise õiguse seaduse paragrahv 30-le pidi eelnõu rahvahääletusel vastu võetama juhul, kui eelnõu poolt oli osavõtjate enamus, ning see enamus moodustas vähemalt poole nende hääleõiguslike kodanike arvust, kes viimastest Riigikogu valimistest osa võtsid.<sup>60</sup> I Riigikogu valimistel oli käinud 471 228 kodanikku, seega eelnõu heakskiitmiseks vajalik osavõtjate enamus, kusjuures poolthääli pidi olema vähemalt 235 614.

1923. aasta esimestest päevadest algas kampaania. Kogu Eestis korraldati kõnekoosolekuid, kus esinesid erakondade mainekaimad kõnemehed. Hoogsalt löi kaasa valdavalt erakonnapõhine ajakirjandus.

Rahvahääletuseks avati 1177 hääletuspunkti, mis asusid enamasti koolimajades. Kasutati teksti, mis rahvale oli tuttav juba allkirjade kogumise ajast. Hääletati 11,5 x 9 cm suuruste sedelitega, millest pooltele oli

<sup>56</sup> I Riigikogu protokollid. 8. istungärk. Täht, 1923, vg. 1710–1742.

<sup>57</sup> Riigikogu. – Postimees, 20.12.1922.

<sup>58</sup> Usuõpetuse küsimus Riigikogus 19. detsembril 1922. – Vaba Maa, 21.12.1922.

<sup>59</sup> Riigikogu juhatuse koosoleku protokoll 23.12.1922. ERA, f. 80, n. 1, s. 466, l. 200.

<sup>60</sup> Riigi Teataja 1920, nr. 105/106, lk. 836.



kirjutatud „Poolt“, teistele „Vastu“. Üks neist tuli lasta hääletusurni.<sup>61</sup>

Rahvahääletus lõppes 19. veebruaril kell kaks päeval. Kohe algas häältelugemine ja esimest informatsiooni tulemuste kohta võis lugeda juba järgmiste päevade ajalehtedest, kus prognoositi, et eelnõu heakskiitmiseks vajalik poolthääle hulk tuleb kokku.<sup>62</sup> Lõplike tulemuste kohaselt oli poolthääli 328 369, vastu 130 476, ning rikutud sedeleid 2160.<sup>63</sup>

7. märtsil otsustas Riigikogu juhatus esiteks kinnitada rahvahääletuse tulemuste lõplik kokkuvõte ja see Riigi Teatajas välja kuulutada, samuti Riigi Teatajas välja kuulutada algkoolide seaduse muutmise seaduse, ning kolmandaks määrata II Riigikogu valimised 5.–7. maile 1923. 9. märtsil tehti see otsus Riigikogu täiskogule teatavaks. Järgnes käteplagin paremal pool. Otto Strandman hüüdis: „Tagurluse võit!“<sup>64</sup> I Riigikogu pidi ennetähtaegselt laiali minema.

Algkooliseaduse muutmine suuri probleeme ei tekitanud, vastavad sätted seaduses muudeti. Kuna Eestis kehtis ühtluskooli põhimõte, oli loogiline, et rahvahääletusel vastu võetud põhimõte pidi laienema ka keskkoolidele. Ning poleks tohtinud olla kahtlust, et kui ka keskkoolide usuõpetus rahvahääletusele pandaks, oleks tulemus sama.

Siiski võeti keskkoolide seaduse muudatused II Riigikogus 12. juulil 1923 vastu sotsiaaldemokraatide visa ja kirgliku vastuseisu järel.<sup>65</sup> Usuõpetus muutus keskkooli astmes koolidele kohustuslikuks, ent õpilastele ja õpetajatele vabatahtlikuks. Samuti kaotas maksvuse varasema seaduse märkus, mille kohaselt usuõpetus ei kuulunud nende ainete hulka, mille kulud kooli ülalpidaja oli kohustatud kandma. Seadus hakkas kehtima 1.

augustist 1923.<sup>66</sup> See tähendab, samast ajast, kui kehtima pidi hakkama 7. detsembril 1922 vastu võetud avalike keskkoolide seadus. Teisisõnu, 7. detsembril vastu võetud keskkoolide seadus algasel kujul ei jõudnudki kehtima hakata.

Edaspidi kulges usuõpetuse korraldamine juba rahulikult, sellesse kaasati ka kiriku esindajad.<sup>67</sup>

\*\*\*

Kahjuks pole võimalik kindlaks teha poolt- ja vastuhääletajate täpset koosseisu Riigikogus. Ent erakondade ettepanekutest Riigikogus ning kindlaks tehtavatest hääletustest võib siiski saada suhteliselt selge pildi ka erakondade taktikast. Nii näib kõigepealt, et usuõpetuse küsimuses ei jooksnud eraldusjoon alati mööda erakondi. See ei käi küll kristlike rahvaerakondlaste ja sotsiaaldemokraatide ning iseseisvate sotsialistide kohta, kellest esimesed olid selgelt usuõpetuse pooldajad, teised ja kolmandad aga mitte. Kuid kõik tööerakondlased, rahvaerakondlased ja Põlumeeste Kogude esindajad polnud selles teemas väga pühendunud ning võisid mõnel hääletusel jääda ka erapooletuks või sealt puududa. See ning ilmselt kohati ka iseseisvate sotsialistide ja eriti kommunistide heitlik käitumine põhjendab heitlikke hääletustulemusi.

Sotsiaaldemokraatide ja iseseisvate sotsialistide taktikaks oli takistada koolidesse vabatahtliku usuõpetuse sisseviimist ning küsimuse rahvahääletusele panekut ka vormiliste ettekäänetega. Üheks põhjuseks oli see, et vähemalt osa Eesti marksistide ideo-

<sup>61</sup> P. Valk. Ühest heledast laigust Eesti kooli ajaloos, lk. 30; Riigi Teataja 1923, nr. 7/8, lk. 33–34.

<sup>62</sup> Rahvahääletamise tagajärjed. – Päevaleht, 20.02.1923; Rahvahääletuse tagajärjed. – Postimees, 20.02.1923; Rahvahääletuse tagajärjed. – Vaba Maa, 23.02.1923.

<sup>63</sup> Riigi Teataja 1923, nr. 35, lk. 235; A. Mägi. Rahvahääletus ja rahvaalgatus Eestis, lk. 21; P. Valk. Ühest heledast laigust Eesti kooli ajaloos, lk. 30.

<sup>64</sup> I Riigikogu, 9. istungjärk, vg. 2538–2540.

<sup>65</sup> P. Valk. Ühest heledast laigust Eesti kooli ajaloos, lk. 34.

<sup>66</sup> Riigi Teataja 1923, nr. 97/98, lk. 713.

<sup>67</sup> V. Vihuri. Hugo Bernhard Rahamägi, Eesti Evangeelse Luteri Kiriku teine piiskop 1934–1939. Dissertationes Theologiae Universitatis Tartuensis 2007, nr. 11, lk. 214.

looge nägigi end progressiivse vähemusena, kes peab ühiskonna mahajäänud enamust juhtima, mida ilmestab hästi Semperi artikli alguses toodud tsitaat. Tollal arvamusküsitlusi ei tehtud ning on võimalik, et sotsiaaldemokraadid ei kujutanud ka ette, kui suur rahva enamus koolide vabatahtlikku usupõpetust pooldab. Ning seega ei kujutanud ette ka seda, missugune pahameel võinuks ühiskonnas vallanduda ja kuivõrd see parlamendi legitiimsust võinuks õõnestada, kui rahvaalgatuse nõudmine vormilistel ettekänetel Riigikogus tagasi oleks lükatud. Nende negatiivsete mõjude ulatust on raske pakkuda – aga pole välistatud ka Eesti sisepoliitiliste protsesside täielik rööpast välja minek – ent kindel on see, et usaldus poliitikute, oma noore riigi ja 1920. aasta põhiseaduse vastu oleks järsult langenud.

Kaalukeeleks, et seda ei juhtunud ning küsimus pandi siiski rahvahääletusele, oli Tööerakond, kes ei ilmutanud küll entusiasmi rahvaalgatuse nõude kiireks menetlemiseks ja kelle juristidest liikmed pöörasid vormi korrektsusele olulist tähelepanu, ent ei soovitud seda siiski vormilistel põhjustel tagasi lükata. Mitmel olulisel hääletusel Riigikogus ei jätkunud ilmselt just Tööerakonna tõttu piisavalt enamust, et protsessi venitada või ummikusse ajada. Nii kulges kogu protsess – eriti arvestades kogemuste puudumist – siiski oma lõpptulemuseni suhteliselt sujuvalt.

Osalt, aga mitte täielikult tuleb nõustuda Artur Mägi väitega, et Riigikogu tegevus ei olnud sisult rahva poolt kontrollitav. Rahvaalgatuse nõude menetlemine demonstreeris kogu juriidiliste võtete arsenali, mida Riigikogu omale mitte meelepärase eelnõu arutamisel kasutada saab. See kuulutas kurja neile edaspidi rahvaalgatuse korras tulevatele eelnõudele, millele on palju vastuseseisjaid Riigikogus.

Lisaks demonstreeris kogu protsess, et Riigikogu, kelle laialimineki pidi sõltuma rahvahääletuse tulemustest, ei peaks olema institutsioon, kus otsustatakse rahvaalgatuse nõude vastavus seadustele. Siinkohal toimus rahvaalgatuse mehhanismi seisukohalt isegi negatiivne areng – Riigikogu juhatuse ase-

mel hakkas küsimust otsustama Riigikogu täiskogu.

Teise Artur Mägi väitega, et 1923. aasta rahvahääletus ei mõjutanud vähimalgi määral Riigikogu II koosseisu valimistulemusi, ei saa aga nõustuda. Valimiste suurimaks kaotajaks oli Tööerakond, kelle read parlamendis vähenesid koguni kümne istekoha võrra – 22 koha asemel saadi 12. Tõsi, osalt oli selle põhjuseks ka samale elektoraadile tugineva asunike erakonna esilekerkimine. Kõik marksistid – sotsiaaldemokraadid, iseseisvad sotsialistid ning kommunistid – said kokku 30 kohta, mida oli nelja koha võrra vähem kui I Riigikogus. Nii said need erakonnad, kes olid kindlasti usupõpetuse vastu, uues parlamendis 56% asemel 42% kohtadest.

*Artikkel sai teoks tänu maksumaksja toetusele Haridus- ja Teadusministeeriumi sihtteema nr. SF0130018s11 raames ning Riigikogu Kantselei tellitud Eesti Vabariigi parlamendi ajaloo väljaande koostamiseks. Sisulise toetuse eest tänab autor Ursula Haavat.*



### **Jaak Valge**

(1955), PhD, juhtivteadur,  
Tallinna Ülikooli Eesti demograafia keskus,  
Valge@hot.ee