

Kas parlamendi võim või presidendi võim

Olaf Kuuli (RiTo 3), ajaloodoktor

Juba mõnda aega on räägitud Eesti Vabariigi kehtiva (1920. aasta) põhiseaduse parandamise vajadusest. Seoses sellega on huvipakkuv meenutada vaidlusi ja võitlusi põhiseaduste koostamise ja muutmise ümber Eestis aastail 1919–1937. Tol ajal kirjutasid põhiseaduse probleemidest sellised tuntud juristid nagu Jüri Uluots, Ants Piip, Anton Palvadre, Artur-Tõeleid Kliimann, Eugen Maddisoo (Maddison) jpt.

Järgnevatel aastakümnetel meenutati omaaegseid põhiseaduse ümber käinud lahinguid nii Eesti NSV-s kui ka väliseestlaste seas.¹ Enamasti on vastavates kirjatöodes pearõhk pandud põhiseaduse probleemide seosele sisepoliitilise võitlusega. 1920. aasta põhiseaduse muutmise käigu juriidilisi aspekte on põhjalikumalt käsitlenud õigusteadlane Advig Kiris.²

Käesoleva artikli maht ei võimalda anda igakülgset pilti põhiseaduse arenguloost toleaesges Eesti Vabariigis. Piirdun lühiülevaatega riigipea ja Riigikogu suhete käsitlemisest põhiseadustes ja nende projektides – oli see ju omaegse poleemika keskne objekt.

Ilma presidendita

15. juunil 1920 võttis Eesti Vabariigi Asutav Kogu vastu Eesti esimese põhiseaduse. Sellele oli eelnenud aastapikkune töö põhiseaduse komisjonis ja pikad arutlused Asutava Kogu plenaaristungitel. Eelkõige põhjustas palju vaidlusi presidendi instituut. Põhiseaduse komisjoni esialgses projektis oli ette nähtud üsna suurte volitustega president. Enne põhiseaduse eelnõu ametlikku arutamist Asutavas Kogus peeti aga vajalikuks selgitada välja poliitiliste jõudude seisukohad. Selleks viidi läbi n-ö eraviisiline Asutava Kogu nõupidamine, kus enamik saadikuid asus presidendi ameti sisseseadmise suhtes eitavale seisukohale. Komisjon arvestas seda ja põhiseaduse eelnõu ametlikus versioonis president puudus.³

1920. aasta põhiseaduses oli domineeriv positsioon parlamendil – Riigikogul.⁴ See moodustati üldiste, ühetaoliste ja otseste valimistega salajase hääletamise teel proportsionaalsuse põhimõttel. Valimistel konkureerisid erakondade (parteide) või valimisühenduste nimekirjad, mis said kohti Riigikogus vastavalt nende antud häälte arvule. Riigikokku kuulus 100 saadikut, selle volituste tähtaeg oli 3 aastat. Valimisõigus oli vähemalt 20-aastastel elanikel, kes olid olnud ühe aasta Eesti kodanikud.

Riigikogu töös oli peamine seadusandlik tegevus. Vastuvõetud seadused ei vajanud mingit täiendavat kinnitamist. Riigikogu ennetähtaegne laialimineku võis toimuda ainult ühel põhjusel – kui Riigikogus vastuvõetud seadus sattus vastuollu rahvahääletuse tulemusega.⁵

Riigikogu kutsus ametisse ja vabastas ametist täidesaatva võimu – valitsuse. Nii valitsusel tervikuna kui ka igal ministril pidi olema Riigikogu usaldus, s.o enamiku saadikute toetus. Valitsuse juhil (peaministril) tuli peale valitsuse tegevuse suunamise täita ka mõningaid riigi esindusfunktsioone, mis paljudes riikides oli presidendi ülesanne. Seoses sellega tegi Asutava Kogu liige kristlik rahvaerakondlane Nikolai Kann ettepaneku nimetada Eesti

valitsuse juhti mitte peaministriks (nagu oli olnud komisjoni projektis), vaid riigivanemaks. Esialgu (10. juunil 1920) lükati see ettepanek tagasi. Mõni päev hiljem läks nimetus "riigivanem" siiski läbi (Asutava Kogu... 1920, veerg 1003–1005).

Niisiis andis 1920. aasta põhiseadus juhtiva koha Riigikogule, kellest valitsus eesotsas riigivanemaga täielikult sõltus. Presidendi instituut puudus. Põhiseaduse selline iseloom olenes suurel määral Asutava Kogu poliitilisest koosseisust. Selle 120 liikmest kuulus suurem osa vasakusse tiiba. Vasakpoolsed olid aga seisukohal, et Eesti riigi rahvalitsusliku iseloomuga ei sobi kokku presidendi olemasolu. Eriti tuliselt kaitses seda seisukohta üks sotsiaaldemokraatide liidreid Karl Ast (oli ka põhiseaduskomisjoni liige). (Asutav Kogu... 1920, veerg 886.) Presidendi instituuti pooldasid reeglina parempoolsed parteid, kes olid Asutavas Kogus vähemuses. Neil jäi üle üksnes oodata "paremaid aegu", et siis välja tulla põhiseaduse muutmise kavaga.

1. ja 2. Riigikogu valimistel (1920. ja 1923. aastal) tugevnesid parempoolsete, eriti Põllumeestekogude (liider Konstantin Päts) positsioonid; siiski ei saavutanud nad veel ülekaalu Riigikogus. Nad piirdusid esialgu põhiseaduse muutmise kavade eraviisilise arutamisega. Eduard Laaman kirjutas selle kohta:

"Pidades 1920. a põhiseadust algusest peale puudulikuks, selle parandamist ainult ajaküsimuseks, hakkas K. Päts selle parandamise esimeseks prohvetiks.

Ta töötas välja paranduste eelnõu ja kodustel koosviibimistel oma poliitiliste sõpradega diskuteeris selle paari aasta jooksul läbi." (Laaman 1940, 196.)

1925. aasta veebruaris esitasid Põllumeestekogud põhiseaduse parandamise põhijooned Riigikogu esimehele ja avaldasid selle materjale ka oma ajalehes Kaja (1. märts 1925). See oli esimene avalik maakuulamine, millele mingit praktilist tegevust ei järgnenud. Alles 1926. aasta septembris esitasid Põllumeestekogud selle dokumendi viimistletud variandi kui Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise ametliku eelnõu. Selles oli ette nähtud suurte volitustega president, kes pidi valitama otse rahva poolt viieks aastaks. Tema kompetentsi kuulus Riigikogu kokkukutsumine ja ka laialisaatmine (kui ta pidas seda vajalikuks). President pidi kutsuma ametisse peaministri ja viimase ettepanekul ka teised ministrid, samuti vabastama nad ametist. Siiski pidi valitsusel olema ka Riigikogu toetus (usaldus). Riigikogus vastu võetud seaduste suhtes oli presidendil suspensiivse (edasilükkava) veto õigus. President pidi esindama riiki välissuhetes ja olema rahuajal sõjavägede ülemjuhataja. Riigikogu liikmete arvu tuli vähendada 100-lt 75-le ning valimisõiguse osas tõsta vanusetsensust 20-lt 23-le eluaastale.

Põllumeestekogude eelnõu jõudis küll Riigikogu komisjoni, kuid selle arutelu tegelikult ei toimunud. Tol ajal ei pidanud enamik Riigikogu liikmeid veel vajalikuks põhiseaduse radikaalset muutmist. Sellises olukorras ei näidanud ka Põllumeestekogud erilist aktiivsust oma projekti läbisurumiseks.

Situatsioon muutus 1929. aastal. 4. Riigikogu valimiste eel (need toimusid mais 1929) asus põhiseaduse muutmist propageerima peale Põllumeestekogude ka Rahvaerakond (liider Jaan

Tõnisson). Viimane oli seni suhtunud põhiseaduse parandamise plaanidesse üsna jahedalt. Kehtivat põhiseadust kritiseeris teravalt ka kindral Johan Laidoner.

Põhiseaduse muutmise meeleolude tugevnemine oli tingitud eelkõige sisepoliitilistest raskustest (sagedased valitsuskriisid). Ilmselt avaldas oma mõju ka rahvusvaheline praktika: mitmes Euroopa riigis levis kurss parlamentaarselt demokraatialt autoritaarset laadi süsteemidele. Eestile lähedastest riikidest võib siin märkida Józef Pilsudski võimuhaaramist Poolas ja Antanas Smetona riigipööret Leedus (mõlemad sündmused leidsid aset 1926. a).

7. juulil 1929 avaldas ajalehes Postimees oma põhiseaduse projekti Rahvaerakond (ametliku eelnõu esitas ta 1930. aasta alguses). Põllumeestekogud saatsid oma põhiseaduse muutmise eelnõu riigivanemale novembris 1929. Mõlemad kavad olid sisu poolest üsna lähedased. Riigikogu liikmete arvu tahtsid Põllumeestekogud nüüd vähendada 50-le, Rahvaerakond 65-le. Võrreldes Põllumeestekogude 1926. aasta projektiga taheti presidendi (Rahvaerakonna kavas riigivanema nime all) võimu nüüd veelgi laiendada.

Põllumeestekogude ja Rahvaerakonna projektid said aluseks põhiseaduse muutmise eelnõu väljatöötamisele Riigikogus. Esialgu arenes see töö aeglaselt. Põhiseaduse muutmise pooldajad (Põllumeestekogud, Rahvaerakond, Kristlik Rahvaerakond, majandusrühm) olid Riigikogus vähemuses – neil oli kokku 43 saadikukohta. Enamik 4. Riigikogu liikmetest oli esialgu põhiseaduse muutmise vastu või suhtus sellesse ettevõtmisse passiivselt. Alles 1931. aastal hakkas töö põhiseaduse projektiga elavnema. Selleks ajaks olid märgatavalt muutunud rahva poliitilised meeleolud ja riigi majanduslik olukord.

Poliitilise võitluse tulipunktis

1929. aastal oli alanud paljudes maailma maades majanduskriis. Eestis hakkas kriis end teravamalt tunda andma alates 1930. aastast. Tööpuuduse järsk kasv ja elatusaseme langus süvendas poliitilisi pingeid. Tugevnes paremradikaalsete jõudude populaarsus ja mõju mitmes riigis. Eriti andis see end tunda Saksamaal. Ka Eestis tugevnesid nõudmised "kõva käe" järele, kes "lööks korra majja".

Alates 1931. aastast sekkus põhiseaduse muutmise kampaaniasse Eesti Vabadussõjalaste Keskliit (Kuuli 1975, 72–93, 116–141; Marandi 1991). Põllumeestekogud ja Rahvaerakond otsisid oma põhiseaduse projektile toetust väljastpoolt parlamenti ja pöördusid vabadussõjalaste poole. "Keskliidu juhatuse vanemate liikmetega – kindralite Ernst Põdderi ja J. Roskaga – astusid läbirääkimistesse põhiseaduse parandamise algatajad K. Päts ja J. Tõnisson, et saavutada oma asjale Keskliidu toetus. See otsustaski oma 1931. a märtsikongressil soovitavaks pidada laialdaste volitustega presidendi ametisse seadmist, kellel oleks õigus tarbe korral Riigikogu laiali saata ning suspensiivse veto õigust tarvitada. President valitaks rahva poolt ja teostaks täidesaatvat võimu ühiselt parlamentaarse ministriumiga. Riigikogu pidi vähendatama 50-liikmeliseks ja valitama isikuvalimise teel ... Kõrvvalt tulnud algatus pani Riigikogu silmanähtavalt mõtlema. Sealgi läksid asjad liikuma." (Laaman 1940, 199.)

Siiski võttis Riigikogus töö põhiseaduse muutmise eelnõuga veel aasta aega. Alles 22. märtsil 1932 kiitis Riigikogu vastava eelnõu heaks. Nagu eelnevates projektides, järgiti ka selles kurssi täidesaatva võimu tugevdamisele (suurte volitustega presidendi pidi valima 5 aastaks rahvas otse) ja parlamendi õiguste kärpimisele. Siiski avaldus see suund Riigikogu eelnõus mõnevõrra pehmemas vormis. Riigikogule jäeti siin mõningaid võimalusi presidendi vaoshoidmiseks. Nii oli kehtestatud lihtsustatud kord presidendi dekreetide tühistamiseks. Kuigi peaministri ja valitsuse pidi ametisse määrama president, pidi valitsusel olema ka Riigikogu usaldus. Riigikogusse pidi valitama 80 saadikut. See eelnõu sündis parteidevahelise kompromissi tulemusena. Põhiseaduse muutmise vastasteks jäid sotsialistid, kommunistid ja nende mõju all olevad organisatsioonid. Nad pidasid Riigikogu eelnõu ebademokraatlikuks.

Teiselt poolt ründasid seda projekti vabadussõjalased. Nende arvates ei andnud Riigikogu eelnõu presidendile küllalt suurt võimu. Ühtlasi kritiseerisid nad poliitiliste parteide senist tegevust ja nõudsid Riigikogu moodustamist isikuvalimiste teel erinevalt senisest erakondade nimekirjade konkurentsist. Vabadussõjalaste 3. kongress (1932. aasta märtsis) võttis kursi oma eelnõu koostamisele põhiseaduse muutmiseks.

13.–15. augustini 1932 toimus esimene rahvahääletus põhiseaduse muutmiseks. Riigikogu eelnõu poolt hääletas 316 338 kodanikku, vastu oli 330 632. Et hääletamine oli kohustuslik (mittehääletajaid trahviti), siis osales selles 90 protsenti hääleõiguslikest kodanikest. Arvatavasti umbes pooled vastuhääletajatest olid vasakpoolsed, teise poole moodustasid vabadussõjalased.⁶

Põhiseaduse muutmise eelnõu läbikukkumisele järgnes mitmete uute projektide esitamine. Neist kõige olulisem oli grupi vabadussõjalaste liidrite eelnõu (esitati 10. novembril 1932). Seda ei tahtud läbi viia mitte Riigikogu kaudu, vaid rahvaalgatuse korras. Vabadussõjalaste eelnõu sisul peatume lähemalt allpool.

Novembri lõpus alustas tööd ka 5. Riigikogu põhiseaduse komisjon, mis võttis oma töö aluseks läbikukkunud eelnõu. Viimast kohendades loodeti see rahvale meelepärasemaks muuta. 14. veebruaril 1933 kiitis Riigikogu parandatud eelnõu heaks ja otsustas selle panna uuele rahvahääletusele 10.–12. juunil 1933. Uues eelnõuvariandis oli tehtud üksikuid väiksemaid muudatusi: riigipea (ametliku nimega Vabariigi President) dekreedioigust oli mõnevõrra piiratud; Riigikogu liikmete arvuks jäi 100 (nagu 1920. aasta põhiseaduses); oli täpsustatud põhiseaduse muutmise korda jne.

Riigikogu muutis ka rahvahääletuse seadust, et kergendada eelnõu läbiminekut (muuseas kaotati hääletamiskohustus, mis oli rahva seas pahameelt tekitanud).

Samal ajal kogusid vabadussõjalased oma eelnõule toetusallkirju. Selleks et panna seadust rahvaalgatuse korras rahvahääletusele, oli vaja vähemalt 25 000 allkirja. 1933. aasta veebruari lõpuks oli vabadussõjalaste eelnõule antud juba 55 723 allkirja.

Esimesena läks uuele rahvahääletusele Riigikogu parandatud eelnõu. See kukkus hävitavalt läbi: poolt oli 161 595, vastu 333 107. Olulist osa etendas siin vabadussõjalaste jõuline vastupropaganda, aga ka teravnenud vahekorrad nn vanade erakondade vahel.

Üha raskemaks muutus valitsuse moodustamine. 1933. aasta aprilli lõpus puhkenud valitsuskriisi ajal tehti kolme nädala jooksul seitsmele poliitikule ettepanekuid valitsuse moodustamiseks (mõnele neist korduvalt). Lõpuks läks J. Tõnissonil korda valitsus kokku panna ja saada sellele Riigikogus ka 51 toetushäält. Paraku kujunes selle valitsuse vastu erakordselt tugev opositsioon ja tema tegevus jäi väheefektiivseks.

Vastuolud olid ilmnunud juba Riigikogu põhiseaduse komisjonis. K. Pätsile ja tema mõttekaaslastele oli valminud projekt liiga "lahja" (nad tahtsid riigipeale suuremaid volitusi). Sotsialistid olid aga üldse presidendi instituudi vastu.

Ees seisis vabadussõjalaste põhiseaduse eelnõu hääletamine. Nüüd asusid seda toetama n-ö vanade poliitikute suurkujud K. Päts, J. Laidoner, K. Einbund. 14.–16. oktoobrini 1933 toimunud rahvahääletusel toetas põhiseaduse muutmise vabadussõjalaste eelnõu 416 878 kodanikku, vastu oli ainult 156 894. Ametlikult oli rahvahääletusel vana põhiseaduse mõnede osade muutmine. Need muudatused olid aga nii olulised, et õigem on rääkida uuest, Eesti Vabariigi teisest põhiseadusest, mis hakkas kehtima 24. jaanuaril 1934.

Teises põhiseaduses oli riigipea (riigivanema nime all) riigivõimu keskne kandja. See seisukoht oli olnud omane ka varasematele projektidele, kuid vabadussõjalaste põhiseaduses oli riigipea juhtiv osa tugevamalt rõhutatud. Riigivanem tuli rahva poolt valida viieks aastaks, 50-liikmeline Riigikogu 4 aastaks. Niisiis olid mõlemad n-ö rahva esindajad. Seejuures oli Riigikogu aga suurel määral sõltuv riigivanemast. Viimane võis katkestada Riigikogu istungjärgu või Riigikogu hoopis laiali saata ja määrata uued valimised. Riigivanem kutsus ametisse ja vabastas ametist nii valitsuse tervikuna kui ka üksikud ministrid. Kuigi valitsusel pidi olema ka Riigikogu usaldus, oli tema sõltuvus riigivanemast hoopis suurem. Ilma riigivanema toetuseta ei saanud valitsus töötada – ta lihtsalt saadeti erru. Riigikogu usaldusest ilmajäämine ei tähendanud aga alati valitsuse lahkumist. Riigivanem võis sel juhul laiali saata Riigikogu ja lasta parlamendi toetusel ilmajäänud valitsusel rahulikult edasi töötada.

Riigivanemal oli suur roll ka seadusandlikus tegevuses. Riigikogus vastuvõetud seadused hakkasid kehtima alles siis, kui riigivanem oli need välja kuulutanud. Riigivanemal oli aga õigus "riiklikel kaalutlustel" jätta seadus välja kuulutamata ja saata see uueks arutamiseks tagasi Riigikokku. Niisiis oli tal seaduste suhtes vetoõigus. Õigusteadlased on välnud, kas 1933. aasta põhiseadus andis riigipeale suspensiivse või absoluutse vetoõiguse. Erinevateks tõlgendusteks annab võimaluse vastava paragrahvi vastuoluline sõnastus.² Arvestades aga riigivanema täit voli Riigikogu laiali saata, võib öelda, et soovi korral võis riigivanem tõkestada igasuguse temale ebameeldiva seaduse.

Peale selle oli riigivanemal õigus kehtestada seadusi oma dekreetidega. Põhiseaduses oli nimetatud, et riigivanema dekreediga ei saa muuta rahvahääletuse, rahvaalgatuse, Riigikogu valimise ega ka riigivanema valimise seadusi ja põhiseadust. Ülejäänud valdkondades olid

riigipeal vabad käed anda välja dekreete–seadusi. Viimased olid kehtivad niikaua, kui neid ei tühista riigivanem ise või Riigikogu. Niisiis säilis Riigikogul teatud võimalus kontrollida ja tõkestada riigivanema seadusandlikku tegevust. Arvestades aga Riigikogu suurt sõltuvust riigivanemast, jäi selle tõkestamise võimalus väga väikeseks.

1931–1933. a olid vabadussõjalased ägedalt kritiseerinud proportsionaalset valimissüsteemi ja nõudnud isikuvalimisi. 1933. aasta põhiseadus ei näinud aga veel ette täielikku isikuvalimist. Paragrahvis 36 on kirjutatud: "Riigikogu liikmed valitakse ... proportsionaalsuse põhimõtete alusel, kuid nõnda, et valijail oleks võimalik valida üksikuid isikuid." Sellist segasüsteemi rakendati linna-, alevi- ja vallavolikogude valimistel 1934. aasta jaanuaris.⁸ See oli ette nähtud ka Riigikogu valimistel. Kuna aga viimaseid ei toimunud, siis jäi Eestis katsetamata segasüsteemiga valitud parlament.

Eesti Vabariigi teise (1933. aasta) põhiseaduse saatus oli vastuoluline. Ametlikult kehtis see põhiseadus 24. jaanuarist 1934 kuni 1. jaanuarini 1938. Tegelikult ei viidud seda kunagi täielikult ellu. Nimelt ei valitud põhiseaduses ettenähtud Riigikogu ega riigivanemat.

Pärast vabadussõjalaste võitu rahvahääletusel moodustas Riigikogu üleminekuaja valitsuse eesotsas K. Pätsiga (astus ametisse 21. oktoobril 1933). Selle ülesanne pidi olema eeltööde tegemine üleminekuks uuele põhiseadusele vastavale korrale. Esialgu tegutseski valitsus selles suunas: töötati välja kohalike volikogude, Riigikogu ja riigivanema valimiste seadused, rahvahääletamise ja rahvaalgatuse seadused jne.

1934. aasta alguses teravnes poliitiline pinge riigis seoses ettevalmistustega Riigikogu ja riigivanema valimisteks (pidid toimuma aprilli teisel poolel). Alates 24. jaanuarist omandas K. Päts uue põhiseaduse järgi eriti suured volitused – oli ta nüüd ju peaminister, kes täitis ka riigipea (riigivanema) ülesandeid. Oma konkurentide – vabadussõjalaste – võimupürgimuste tõkestamiseks viis K. Päts koos kindral J. Laidoneriga 12. märtsil 1934 läbi riigipöörde: kogu riigis kehtestati kuueks kuuks kaitseisukord, kindral J. Laidoner määrati sõjavägede ülemjuhatajaks, vabadussõjalaste organisatsioonid suleti ja nende liidrid arreteeriti, keelati ära igasugused poliitilised koosolekud. Nädal hiljem lükati K. Pätsi dekreediga kuni kaitseisukorra lõpuni edasi Riigikogu ja riigivanema valimised (esialgu kuueks kuuks). Riigikogu saadeti kõigepealt suvepuhkusele, 1934. aasta sügisel tuli see veel korraks kokku, siis aga pandi "vaikivasse olekusse" – seda ei saadetud ametlikult laiali, aga ei lubatud ka arendada mingit tegevust. Kaitseisukorra kehtivust pikendati korduvalt (jäi kehtima 1940. aasta suveni). Nii nihkusid ka parlamendi ja riigipea valimised määramatusse tulevikku. Kolme ja poole aasta jooksul otsustas kõik riigielu probleemid K. Päts oma dekreetidega.

Kolmas põhiseadus

1934. aasta sügisel teatas K. Pätsi valitsuse siseminister Karl Einbund (alates 1935. aastast Kaarel Eenpalu), et on vaja uut põhiseadust, sest vabadussõjalaste oma olevat liiga ebademokraatlik (kuigi alles aasta varem olid K. Päts, J. Laidoner ja K. Einbund seda avalikult toetanud). Valitsus ei rutanud aga uue põhiseaduse koostamisega. Aastatel 1934–1936 tegeldi eelkõige riigi- ja ühiskonnaelu "korrastamisega": poliitiliste parteide keelamine, valitsust toetava organisatsiooni Isamaaliit moodustamine, kutsekodade asutamine jne.

Alles 1936. aastal muutusid jutud uuest põhiseadusest konkreetsmaks. 23.–25. veebruarini 1936 toimus rahvahääletus, mis andis riigivanemale volituse kokku kutsuda Rahvuskogu. Viimane pidi kas muutma kehtivat põhiseadust või töötama välja uue. 1936. aasta detsembris – 1937. aasta jaanuaris moodustatigi kahekojaline Rahvuskogu. Selle esimese koja, kuhu kuulus 80 saadikut, valis rahvas otse. Seejuures rakendati Eestis esmakordselt isikuvälimise põhimõtet. Teine koda (40 liiget) moodustati mitmesuguste asutuste ja omavalitsuste esindajatest ning riigivanema määratud isikutest.

Kuna valitsus ei andnud opositsioonile poliitilisi vabadusi valimiseelseks agitatsiooniks, siis boikoteeris enamik opositsioonijõude Rahvuskogu valimisi. Selle tulemusena ei olnud 80 valimisringkonnast 50–s valitsuse suuna esindajatel vastaskandidaate. Neis ringkondades valimisi ei toimunudki – ainuke ülesseatud kandidaat loeti automaatselt Rahvuskogu liikmeks. Selle tulemusena kujunes Rahvuskogu koosseis K. Pätsile üsna meelepäraseks.

1936. aastal algas ka uue põhiseaduse projekti koostamine. Selles osalesid K. Pätsi juhtimisel mitmed talle lähedased juristid, ajakirjanikud ja poliitikud. Kõige kandvam osa oli siin kohtuministeriumi nõunikul Johannes Klesmendil (Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937, 83–85). Uue põhiseaduse eelnõu projekti arutati ka valitsuse koosolekul.

23. veebruaril 1937 esitas K. Päts eelnõu Rahvuskogule. Viimane võttis riigivanema projekti oma töö aluseks. Rahvuskogus kestis põhiseaduse eelnõu arutus üle viie kuu. Kuigi enamik Rahvuskogu liikmeid oli K. Pätsi ja tema plaanide suhtes igati lojaalne, esines ka üksikuid opositsionääre.

Põhiliseks vaidlusobjektiks kujunesid riigipea (uues põhiseaduses presidendi nime all) võimu piirid ja valimise kord. Mitmed Rahvuskogu liikmed (Oskar Lõvi, Ants Piip, Oskar Koplus, Johan Pitka, Harald Tammer) taotlesid presidendi õiguste (nt dekreedioiguse) täpsemat piiritlemist ja ahendamist. Enamik rahvuskogu liikmeid lükkas aga need ettepanekud tagasi (Tomingas 1992, 689–696).

1937. aasta põhiseaduses jäi president keskseks kujuks riigivõimu struktuuris. President nimetas ametisse ja vabastas ametist valitsuse ja selle üksikud liikmed. Ta võis pidurdada Riigikogu seadusandlikku tegevust ja Riigikogu ka laiali saata ning anda seadusi oma dekreetidega. Selles osas erinesid riigipea võimupiirid 1937. aasta põhiseaduses vähe 1933. aasta põhiseaduse omadest.

Hoopis erinev oli aga parlamendi struktuur ja selle moodustamine, samuti riigipea valimise kord. Kui 1933. aasta põhiseaduses oli ette nähtud ühekojaline 50–liikmeline Riigikogu, siis kolmanda põhiseaduse järgi tuli moodustada kahekojaline Riigikogu (80–liikmeline Riigivolikogu ja 40–liikmeline Riiginõukogu). Riigivolikogu saadikud valiti otse rahva poolt isikuvälimise põhimõttel. Igas valimisringkonnas (kokku oli neid 80) võitis see kandidaat, kes oli saanud enim hääli. Kui ringkonnas seati üles ainult üks kandidaat, siis pääses see ilma valimisteta otse Riigivolikokku. Tõusnud oli vanusetsensus. 20–aastaste asemel (1933. a põhiseaduses) lubati nüüd valima alles 22–aastaseid ja vanemaid. Seejuures saadikuks kandideerijal pidi olema eluaastaid vähemalt 25. Hoopis erilaadne oli Riiginõukogu moodustamine. Sinna kuulus 6 isikut oma ameti järgi: sõjavägede ülemjuhataja, kahe

suurema kiriku (luteri ja õigeusu) pead, kahe kõrgkooli (Tartu Ülikooli ja Tehnikaülikooli) rektorid ja emissioonipanga juhataja. 24 Riigikogu liiget valiti mitmesuguste asutuste ja ühenduste poolt (neist 16 kutsekodadest), 10 liiget määras president. Nii Riigivolikogu kui ka Riiginõukogu volituste tähtaeg oli 5 aastat. Mõlemad kojad tegelesid seadusandlusega, kusjuures kaalukam osa oli Riigivolikogul – seal toimus seaduseelnõude esmaarutus.

Riigipea (riigivanema) valimine toimus 1933. aasta põhiseaduse kohaselt järgmisel viisil: sellele kohale võis kandideerida vähemalt 40-aastane hääleõiguslik kodanik, kelle kandidatuuri oli toetanud vähemalt 10 000 hääleõiguslikku kodanikku. Riigivanema valis rahvas 5 aastaks.

1937. aasta põhiseaduses oli presidendikandidaadi vanuse alampiiriks 45 aastat. Kandidaate võisid esitada ainult Riigivolikogu, Riiginõukogu ja omavalitsuste esindajate kogu (igaüks ühe kandidaadi). Rahva poolt kandidaatide ülesseadmist ei olnud ette nähtud. Kui eelnimetatud asutused seavad üles erinevad kandidaadid, valib presidendi otse rahvas. Kui aga seatakse üles üks ühine kandidaat, siis valitakse president nende asutuste ühisel valimiskoosolekul (kandidaat peab saama 3/5 häältest). Praktikas teostuski teine variant ning 24. aprillil 1938 sai K. Päts Eesti Vabariigi esimeseks presidendiks. Presidendi volituste tähtaeg oli 6 aastat.

1937. aasta põhiseaduse ebademokraatlikud jooned ilmnisid veel mitmes teises küsimuses. Nii oli kaotatud rahvaalgatuse õigus. Ette oli nähtud võimalus kehtestada ka rahu ajal kogu riigis kaitse seisukord ning sellega piirata rahva demokraatlikke õigusi ning laiendada veelgi presidendi ja sõjavägede ülemjuhataja volitusi.

K. Päts kasutas 1937. aasta põhiseadust ära oma isikuvõimu tugevdamisel ja autoritaarse režiimi kujundamisel. Siiski ei rakendanud ta oma poliitiliste vastaste suhtes enam massilisi repressioone. 1938. aasta amnestiaga vabanesid vanglast peaaegu kõik poliitvangid (vabadussõjalased ja enamik kommuniste). Eesti Vabariigis 1930. aastail välja kujunenud poliitilise režiimi lähem analüüs on aga juba omaette teema.

Kokkuvõtteks võib öelda, et alates 1920. aastate teisest poolest hakkasid mitmed poliitilised jõud Eestis taotlema parlamendi õiguste kärpimist ja suurte võimupiiridega riigipea instituudi loomist. Seda suunda propageerisid järjekindlalt Põllumeestekogud eesotsas K Pätsiga. 1932–1933. aastal olid vabadussõjalased kõige agaramad eestvõitlejad "köva käega" (suure võimuga) riigipea ameti siseseadmise eest.

Kui 1920. aasta põhiseadust iseloomustas kõikvõimas parlament (Riigikogu), siis nii 1933. kui ka 1937. aasta põhiseadused nägid ette suurte volitustega riigipead ja tema kõrval üsna väikeste võimalustega parlamenti. Selline arengusuund oli tolleaegses Euroopas laialt levinud. Ma ei pea siin silmas üksnes totalitaarseid terrorirežiime Saksamaal ja Nõukogude Liidus, fašistlikku Itaaliat ja frankistlikku Hispaaniat. Autoritaarset laadi kord kujunes välja ka nt Balkani maades, samuti Poolas, Leedus, Lätis jm. Demokraatia tänapäevases mõttes ei olnud kahe maailmasõja vahelises Euroopas kaugeltki üldtunnustatud ideaal. Seda tuleb silmas pidada ka Eesti Vabariigi tolleaegseid parema põhiseaduse otsinguid ja poliitilisi suundumusi analüüsid ja hinnates.

Kolme põhiseaduse kroonika

1919, 23. aprill – Eesti Asutav Kogu alustas tööd.

1920, 15. juuni – Asutav Kogu võttis vastu Eesti Vabariigi esimese põhiseaduse.

21. detsember – Eesti esimene põhiseadus hakkas kehtima.

1925, veebruar – Põllumeestekogud esitasid Riigikogu esimehele oma soovitud põhiseaduse parandamiseks. 1. märtsil avaldati see materjal ajalehes Kaja.

1926, 27. september⁹ – Põllumeestekogud esitasid Riigikogule Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise eelnõu.

1929, 7. juuli – Eesti Rahvaerakond avaldas oma eelnõu põhiseaduse muutmiseks ajalehes Postimees (ametliku dokumendina esitati see Riigikogule 8. jaanuaril 1930).

7. november – Põllumeestekogud esitasid oma eelnõu põhiseaduse muutmiseks riigivanemale.

1931, 22.–23. märts – Eesti Vabadussõjalaste Keskliidu 2. kongress töötas välja omapoolsed ettepanekud põhiseaduse muutmiseks.

1., 9. ja 10. juuli – Riigikogu rühmadevahelised nõupidamised põhiseaduse muutmise küsimuses. Valiti komisjon vastava eelnõu väljatöötamiseks.

1932, 20. märts – Eesti Vabadussõjalaste Keskliidu 3. kongress asus eitavale seisukohale Riigikogus arutlusel oleva põhiseaduse muutmise eelnõu suhtes ning otsustas töötada välja oma eelnõu.

24. märts – Riigikogu võttis vastu põhiseaduse muutmise eelnõu ja otsustas panna selle rahvahääletusele.

13.–15. august – rahvahääletus põhiseaduse muutmiseks. Riigikogu esitatud eelnõu poolt hääletas 316 338 kodanikku, vastu oli 330 632.

10. november – vabadussõjalased A. Sirk, Th. Rõuk, A. Seiman ja J. Tõnson esitasid põhiseaduse muutmise eelnõu rahvaalgatuse korras.

1933, 10.–12. juuni – teine rahvahääletus põhiseaduse muutmiseks. Riigikogu parandatud eelnõu sai 161 595 häält poolt ja 330 107 vastu.

14.–16. oktoober – kolmas rahvahääletus põhiseaduse muutmiseks. Vabadussõjalaste eelnõu sai 416 878 poolthäält ja 156 894 vastuhäält.

21. oktoober – Riigikogu kinnitas ametisse üleminekuaja valitsuse eesotsas K. Pätsiga.

1934, 24. jaanuar – hakkas kehtima Eesti Vabariigi teine põhiseadus.

12. märts – K. Pätsi ja J. Laidoneri riigipööre. Kogu riigis kehtestati kaitseseisukord. Vabadussõjalaste organisatsioonid suleti ja nende liidrid arreteeriti.

19. märts¹⁰ – K. Pätsi dekreediga lükati Riigikogu ja riigivanema valimised edasi kaitseseisukorra lõpuni. Kuna aga kaitseseisukorra kehtivust korduvalt pikendati, siis jäid need valimised üldse ära.

1936, 23.–25. veebruar – toimus rahvahääletus, mis kiitis heaks Rahvuskogu moodustamise uue põhiseaduse väljatöötamiseks.

12.–14. detsember – Rahvuskogu esimese koja valimised.

1937, 15. jaanuar – lõppes Rahvuskogu teise koja moodustamine.

18. veebruar – Rahvuskogu alustas tööd.

28. juuli – Rahvuskogu võttis vastu uue põhiseaduse. 17. augustil kinnitas selle riigivanem K. Päts ning 3. septembril avaldati põhiseadus Riigi Teatajas.

1938, 1. jaanuar – hakkas kehtima Eesti Vabariigi kolmas põhiseadus.

24.–25. veebruar – Riigivolikogu valimised.

24. aprill – Riigivolikogu, Riiginõukogu ja omavalitsuste esindajate kogu valisid riigi presidendiks Konstantin Pätsi.

Märkused

1. Ka käesoleva artikli autor on seda problemaatikat käsitlenud oma raamatus "Vapsidest Isamaaliiduni". Tallinn, 1976. Väliseestlastest uurijate töödest tuleb esile tõsta kaht: William Tomingas, Vaikiv ajastu Eestis. New York, 1961 (kordustrükk koos Mälestustega 1992 Tallinnas); Rein Marandi, Must-valge lipu all. Vabadussõjalaste liikumine Eestis 1929–1937. 1. Legaalne periood (1929–1934). Stockholm, 1991.
2. A. Kiris kaitses 1972. a kandidaadidissertatsiooni Tartu Ülikoolis teemal "Põhiseaduse kriis ja täidesaatva võimu tugevdamine kodanliku Eesti 1933. aasta konstitutsioonis". Oma töös vaatlleb A. Kiris Eesti Vabariigi põhiseaduse ja selle muutmiskavade ajalugu alates 1920. aastast. Tema tööd on osaliselt kasutatud ka käesolevas artiklis.
3. Vt Asutava Kogu 4. istungjärk: protokollid. Tallinn, 1920, veerg 554; Jüri Uluots, Vabariigi president. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn, 1937, lk 296–297.
4. Nimetus Riigikogu sündis vaevaliselt. Asutavas Kogus pakuti tulevasele rahvaesindusele välja kuus nime. 11. juunil 1920 toimunud hääletusel kogus K. Pätsi esitatud nimi "riigikoda" 47 häält, rahvaerakondlase J. Reinthali ettepanek "riigikogu" sai 20 häält. Esialgu kirjutatigi põhiseadusesse sisse "riigikoda". 4 päeva hiljem nõudis aga J. Reinthal uut hääletamist. Seekord sai "riigikogu" ühe hääle rohkem kui

"riigikoda" ning põhiseadusesse viidi J. Reinthali ettepanek (Asutav Kogu 1920, veerg 931, 998).

5. Praktikas esines see ühel korral – 1923. aastal. 1920. ja 1922. aasta kooliseadustes oli kirjas, et Eesti Vabariigis on kool ilma usuõpetuseta. 1922. aasta lõpus esitas Kristlik Rahvaerakond ettepaneku, et sõnad "ilma usuõpetuseta" jäetaks neist seadustest välja ning usuõpetus võetaks riigi kulul õpetatavate ainete hulka märkusega, et see on õpetajatele ja õpilastele vabatahtlik. Riigikogus ei läinud see ettepanek läbi. Usuõpetuse pooldajad kogusid siis 25 000 toetusallkirja ja küsimus läks 1923. aasta veebruaris rahvahääletusele. Seal saavutasid usuõpetuse toetajad võidu ning rahvahääletus muutis Riigikogu otsuse. Vastavalt põhiseadusele tuli nüüd kuulutada välja ennetähtaegsed parlamendivalimised.
6. Siin on arvestatud, et 5. Riigikogu valimistel (mais 1932) hääletas vasakjõudude poolt 27,2 protsenti osalenutest. Tõenäoliselt oli vastu hääletanud sotsialistide ja kommunistide protsent ka rahvahääletusel umbes sama. Ülejäänud vastuhääled tulid arvatavasti vabadussõjalaste leerist.
7. Vt Marandi 1991, 193–196; A. Kiris, Riigipea instituut kodanliku Eesti riigiorganite süsteemis aastail 1934–1937. – Õigusteaduskonna aspirantide töid II. Tartu, 1968, lk 18–21.
8. Tegemist oli nn kolmikute süsteemiga. Kõik valimisühendused ja liidud pidid oma kandidaadid esitama kolmikutena. Need trükiti ruutudena suurtele lehtedele ja toimetati valijatele koju kätte. Valija pidi endale meeldiva kolmiku (ruudu) välja lõikama, ümbrikusse panema ja valimiste päeval valimisjaoskonda viima. Valituks osutasid need kandidaadid (kolmikud), kes said rohkem hääli.
9. Sageli on siin kuupäevaks märgitud 29. september, kuigi eelnõu laekus Riigikogu Kantseleisse juba 27. septembril; vt selle kohta Kiris 1972, 65.
10. Mõnedes töodes esineb ka kuupäev 20. märts. K. Päts kirjutas dekreedile alla 19. märtsil, ajakirjanduses ilmus see järgmisel päeval.

Kasutatud kirjandus

Asutava Kogu 4. istungjärg: protokollid (1920). Tallinn.

Kiris, A. (1972). Põhiseaduse kriis ja täidesaatva võimu tugevdamine kodanliku Eesti 1933. aasta konstitutsioonis. Kandidaativäitekiri.

Kuuli, O. (1976). Vapsidest Isamaaliiduni. Tallinn: Eesti Raamat.

Laaman, E. (1940). Konstantin Päts. Poliitika- ja riigimees. Tallinn.

Marandi, R. (1991). Must-valge lipu all. Vabadussõjalaste liikumine Eestis 1929–1937. I. Legaalne periood (1929–1934). Stockholm.

Põhiseadus ja Rahvuskogu (1937). Tallinn.

Tomingas, W. (1961). Vaikiv ajastu Eestis. New York.

Tomingas, W. (1992). Mälestused. Vaikiv ajastu Eestis. Tallinn: Olion.