



Riigikogu lahtiste uste päev 2018.

Foto: Erik Peinar

Parlamendi närbumine – murrangud sõjajärgse Riigikogu välispoliitilises pädevuses¹



JÜRGEN TAMME
ajaloomagister

Suure sõnaõiguse ja peremehetundega Riigikogu taandus esimese omariiklusaja lõpuaastateks vaikivaks pealtvaatajaks.

1922. aasta juunis astus välisminister Ants Piip Riigikogu ette, et vastata opositsiooni arupärimisele, miks valitsus ei teavitanud parlamenti väliskonverentsidel osalemisest. „Valitsus ei taha iialgi Riigikogust tähele panemata mööda minna,” tõrjus Piip süüdistusi, „aga on terve rida väikseid konverentsid, missuguseid Riigikogu ei huvita.”

Tegu oli esimese korraga, kui Riigikogus arutati parlamendi ja valitsuse välispoliitilise pädevuse piiride üle. Riiklike institutsioonide võimupädevuse paika pannud Eesti esimese põhiseaduse vastuvõtmisest Asutavas Kogus oli selleks ajaks möödas veidi üle kahe aasta.

Põhiseaduse kehtestamine tähistas murdepunkti. Lisaks põhiseaduslikule korrale üleminekule lõpetati sellega

iseseisva Eesti ajaloos üks erakordne poliitiline eksperiment – 1919. aasta juunist kehtinud valitsemise ajutine kord (Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord 1919), mis tähistas kõrvalekallet omariiklust ette valmistanud Ajutises Maanõukogus (1917–1919) omaks võetud parlamentaarsismi põhimõtetest.

Valitsemise ajutise korraga anti Asutava Kogule lisaks seadusandlikule ka täidesaatev võim. Tõsi, põhimõte, et üheaastase ametiajaga erapooletutest erialaspetsialistidest koosneva valitsuse tegevus piirdub Asutava Kogu korralduste elluviimisega, tegelikkuses ellu ei rakenud. Asutav Kogu ei suutnud samal ajal täita seadusandliku ja täidesaateva võimu ülesandeid ning valitsemise ajutise korra vastuvõtmisest põhiseaduse jõustumiseni 1920. aasta detsembris jõudis ametis olla kokku viis poliitilistest ministritest koosnevat valitsust.

Põhiseadusega taastati õiguslikult valitsuse poliitiline vastutus parlamendi ees. Nii välis- kui ka sisepoliitikat pidi juhtima valitsus eesotsas riigivanemaga, kellele anti välissuhtlemises esindusülesanne, mis varem kuulus Asutava Kogu esimehele.

Kuigi valitsus pidi juhtima ja suunama nii riigi sise- kui ka välispoliitikat, tugines täidesaatev võim parlamendi usaldusele, sõltudes seal esindatud erakondade omavahelistest kokkulepetest. (Eesti Vabariigi põhiseadus 1920) Parteide paljususe ja parlamendi killustatus seadsid valitsuse

¹ Artikkel tugineb autori 2018. a Tartu Ülikoolis kaitstud magistritööle „Eesti parlamentaarsete kogude välispoliitiline pädevus 1917–1940”, mis pälvis August Rei parlamendiuringute stipendiumi.



Asutava Kogu koosolek Estonia teatri saalis 1919. aasta 24. aprillil. Valitsemise ajutise korra järgi pidi Asutav Kogu täitma nii seadusandliku kui ka täidesaatva võimu ülesandeid.

Foto: Georg Johannes Parikas/Eesti Filmiarhiiv

olukorda, kus tal puudus kaitse Riigikogus esindatud erakondade võimalike hetkemeeolude ning parteide võimuvõitlusega kaasnenud ebastabiilsuse eest.

TOOMPEA KAMARILJA. Sageli on Eesti parlamentaarse demokraatia aega kimbutanud ebastabiilsuses süüdistatud liiga mõjukat Riigikogu. Tegelikuses ei

**Ükski 1920. a
põhiseaduse
alusel tegutsenud valitsus
ei astunud tagasi
Riigikogu
umbusaldamise järel,
vaid valitsuskoalitsiooni
lagunemise tõttu.**

astunud ükski 1920. aasta põhiseaduse alusel tegutsenud valitsus tagasi Riigikogu otsese umbusaldamise järel. Enamasti lahkusid valitsused valitsuskoalitsiooni lagunemise tõttu, kuid see ei takistanud samadel erakondadel osaleda järgmise valitsuse moodustamisel. See madaldas poliitika autoriteeti, mõjudes võrdselt halvasti nii koalitsioonis kui ka opositsioonis olevatele erakondadele ja poliitikutele, õõnestades nende usaldusväarsust.

Suur osa rahvast süüdistaski, eriti suure majanduskriisiga kaasnenud raskustes, poliitikuid, erakondi ja nende „kesk-komiteede piiramatut oligarhiat”, valitsust ning viimase üle „diktaadi kehtestanud kõikvõimsat Riigikogu”. Arusaam, et nn Toompea kamarilja ei hooli riigi ja rahva käekäigust, oli laialt levinud. Selliste etteheidetega käis kaasas võimu võõrandumine.

See, et erakonnad kasutasid parlamenti omavahelises võimuvõitluses sageli parteipoliitiliste eesmärkide saavutamiseks,

mitte riigi edendamiseks, tuli esile ka artikli alguses viidatud arupärimisel, kus opositsiooni juhtinud sotsiaaldemokraadid heitsid tööerakondlasest Piibule ette, et parlament ei teadnud, millised rühmitused Eesti välispoliitika taga seisavad ja otsuseid langetavad. Teiseks leidsid sotsiaaldemokraadid, et valitsus ei informeerinud Riigikogu välispoliitikast piisavalt. Samuti pidasid nad Riigikogu mõju välispoliitikale väikeseks.

„Vahekord Riigikogu ja välispoliitika vahel ei ole normaalne,” võttis etteheited kokku sotsiaaldemokraatide üks liider Anton Palvadre, kelle sõnul ei räägitud Riigikogus välispoliitika üle ja valitsus polnud parlamendiga koostöös leidnud õiget kontakti.

Valitsusliidu poliitikud väitsid vastu, et põhiseaduse järgi juhtis välispoliitikat ning hoolitses riigi välise puutumatuse ja julgeoleku eest valitsus. Välisminister Piibu sõnul avaldas Riigikogu välispoliitikale mõju juba seeläbi, et nimetas ametisse välisministri.

Riigikogu välispoliitilise sõnaõiguse suu- rendamist nõudnud sotsiaaldemokraatide hinnangul sellest ei piisanud. Riigikogu väliskomisjoni kuulunud sotsiaaldemokraat Mihkel Martna tegi ettepaneku panna väliskomisjoni liikmetele kohustus hoida parlamendisaadikuid välispoliitika üksikasjadega kursis. Samuti pidas Martna hoolimatuks, et valitsus, mis lähtus tema sõnul põhimõttest, et Jumal andis minist- rile ametiga ka mõistuse, ei informeerinud parlamenti oma kavatsustest ega kuulunud ära rahvaesinduse arvamust. Ettepanek, mille järgi pidanuks välisminister edaspidi andma parlamendile välispoliitika kohta rohkem infot, et Riigikogu soovid välis- poliitikas mõjule pääseksid, ei leidnud siiski toetust. (I Riigikogu: VII istungjärk: protokollid 1922)

RAHULOLEMATUD SOTSIAAL- DEMOKRAADID. Maha hääletatud ettepanekus ei tuleks siiski näha tegeliku probleemi sõnastust ja sellele sobivate lahenduste otsimist, vaid pigem

sotsiaaldemokraatide soovi valitsusliidu püsivust kontrollida. Mitte kunagi varem ega hiljem pole Riigikogu välispoliitika juhtimisele nii lähedal seisnud. Ka Riigikogu väliskomisjoni välispoliitiline pädevus pole ealeski olnud nii suur kui 1920. aastatel, mistõttu nimetati komisjoni Eesti välissuhete kuningaks.

Riigikogu väliskomisjoni nimetati suure välispoliitilise pädevuse tõttu Eesti välissuhete kuningaks.

Väliskomisjoni liikmete sekka kuulus hulk endisi ja tulevase riigivanemaid, välisministreid jt, kes suutsid valitsusele avaldada märkimisväärt mõju. Lisaks seaduseelnõude ettevalmistamisele kooskõlastati komisjonis tulevaste Eesti saadikute kandidatuur, otsustati, kas ning kellega milliseid lepinguid sõlmida, arutati rahvusvahelisi küsimusi jne. Välisminister või tema esindaja informeerisid pidevalt väliskomisjoni ja kuigi komisjoni otsus polnud siduv, vaid soovituslik, oli komis- jonil suur mõju.

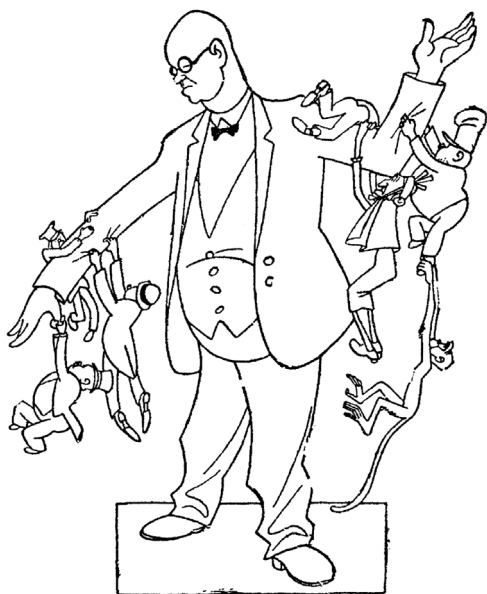
Väliskomisjonil oli oluline osa ka Eestit kaitsvaks „vihmavarjuks” peetud Rahvasteliidu delegatsiooni liikmete määramisel. Seejuures olid valitsus ja väliskomisjon risti vastupidisel seisukohal, kas valitsus peab enne Rahvasteliidu delegatsiooni nimetamist ning tähtsamate välisesindajatega seonduvate otsuste lange- tamist saama väliskomisjoni nõusoleku. Väliskomisjon pidas seda kirjutamata reegliks, valitsus väärtõlgenduseks.

Näiteks kui väliskomisjon heitis välisminister Jaan Lattikule ette, et ta ei teavitanud komisjoni õigel ajal NSVLi soovist nimetada Tallinna suursaadikuks Fjodor Raskolnikov, kes Punalaevastiku

juhina sõdis Vabadussõjas Eesti riigi vastu, pöörutas Lattik vastu: „Valitsema peab Valitsus ja mitte väliskomisjon.” (Riigikogu väliskomisjoni koosolek 1930)

Riigikogu kodukord pakkus parlamendisaadikutele laialdased võimalused ka obstruktsiooniks. Toona „junditi” lõputuid kõnesid pidades (rekord kuulub Märt Martinsonile, kes pidas 1929. aastal ligi 11 tundi väldanud kõne – J. T.), aru-pärimisi ja küsimusi esitades, erakorralise teadaandega esinedes ning muudatuset-tepanekuid tehes. Tõsi, välispoliitilistes küsimustes kasutasid parlamendisaadikud obstruktsiooni harva, ja peamiselt jäi see kommunistide taktikaks, kes korra rikkumise tõttu korduvalt saalist kõrvaldati ja kelle kodukord võimaldas kümneks koosolekuks välja heita.

Kuigi Martna ideed Riigikogus toetust ei leidnud, heitsid sotsiaaldemokraadid ka hiljem parlamendis ette, et



„Valitsus ja erakonnad. „Ise nad nõuawad tugewat kätt, aga tegutsemiseks käsi wabaks ei lase!”“ Arutelu riigivanema pädevuse suurendamise üle jätkus pärast valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seaduse jõustumist.

Allikas: Gori/Waba Maa, 3. juuli 1930

välispoliitika sündis kinniste uste taga, välisminister hoidis parlamendisaadikuid ja seeläbi ka avalikkust teadmatutes ning väliskomisjon ei informeerinud Riigikogu saadikuid.

Sotsiaaldemokraatide rahulolematuse põhjuseid otsides tuleb arvestada, et enamiku iseseisvusajast tuli neil parem- ja tsentrijõududele alla vandudes täita opositsiooniliidri osa ning vaid korra hõivati veidi enam kui pooleks aastaks valitsusjuhi tool. Seda hoolimata asjaolust, et põhiseadus koostati suuresti just nende ja teiste vasakjõudude näo järgi.

1928. aasta lõpust 1929. aasta keskpaigani võimul olles tegid sotsiaaldemokraadid Riigikogus katse muuta ka välispoliitilise pädevuse jagunemist, kui Aleksander Jõeäär käis valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seaduseelnõu lugemisel välja idee panna välisministri ülesanded riigipea ning peaministri kohuseid täitvale riigivanemale.

„Meil jääb ikkagi parlament valitsejaks, ning ei ole tähtis ministrite arv,” põhjendas Jõeäär ettepanekut kaotada ära välisministri ametikoht ja iseseisev välisministeerium. Idee parlamendis siiski toetust ei leidnud. (III Riigikogu: VII istungjärg 1928)

TEE PÕHISEADUSE MUUTMISENI.

Sotsiaaldemokraadist August Rei riigivanemaks oleku ajal 1929. aasta märtsis vastu võetud valitsuse ja ministeeriumide korraldamise ehk nn seitsme ministeeriumi seadus täiendas oluliselt põhiseadust ning seda võib põhimõteteliste muudatuste tõttu võrrelda põhiseaduse muutmisega, kuigi Riigikogu nägi muudatustes üksnes põhiseaduse arendamist.

Riigivanema võimuvolitusi suurendanud seadusega sooviti korrigeerida seadusandliku ja täidesaatva võimu tasakaalu, mis enne kaldus esimese kasuks, jättes täitevvõimule vähe tegutsemisruumi. Selle järgi pidi riigivanem esindama vabariiki rahvusvahelises suhtluses riigipeana, saatma välisriikidesse diplomaatilisi



Riigivanem Konstantin Päts 1934. aasta jaanuaris põhiseaduse muudatuste jõustamisotsust allkirjastamas. Sama seadust rikkudes kehtestas ta autoritaaržiimi.

Foto: Eesti Rahvusrhiiv

esindajaid ja neid valitsuse nõusolekul tagasi kutsuma. Välissaadikud akrediteeriti vaid riigivanema juurde ning välislepingud sõlmida valitsuse otsusel riigivanema nimel, misjärel pidi need kinnitama parlament. (Vabariigi valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seadus 1929)

Kuigi väliskomisjonis alguses heaks kiidetud seaduseelnõuga anti riigivanemale ka vetoõigus, siis hiljem komisjon sellest siiski loobus. Hoolimata sellest võib öelda, et riigivanemast sai valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seaduse jõustades valitsuse tõeline juht ning seda ka välispoliitikas.

Riigikogu välispoliitiline pädevus hakkas sestpeale vähenema. 1929. aasta Rahvasteliidu täiskogu oli esimene kord, kui Eesti delegatsiooni koosseisu ei kuulunud Riigikogu esindajat (korra, 1925. aasta Rahvasteliidu kuuendal täiskogul, kuulusid Eesti delegatsiooni üksnes Riigikogu esindajad – J. T.). See jäi nii kuni iseseisvuse kaotamiseni. Ka katkes 1922. aastal alguse saanud tava, et välisminister andis Rahvasteliidu täiskogu tööst Riigikogu istungitesaalis ülevaate.

Üheks Riigikogu välispoliitilise pädevuse kahanemise põhjuseks võib pidada pea kõigi Rahvasteliidu delegatsioonide koosseisu kuulunud väliskomisjoni kauase esimehe Johan Laidoneri taandumist parlamendipoliitikast. Teiseks võeti 1930. aastal vastu välisteestuse seadus, millega määrati kindlaks karjäär diplomaatia alused. Kolmandaks saadeti Rahvasteliidu juurde alaline esindaja, millega läks suhtlus tolleaegse olulisima rahvusvahelise organisatsiooniga, mis Laidoneri sõnul oli „ainuke seljatugi peale meie väikese relvastatud jõu”, välisministeeriumile koos välisesindustega.

Varsti pärast põhiseaduse vastuvõtmist alanud arutelu selle muutmise üle sai uut hoogu suure majanduskriisiga. Riigikogu esitatud põhiseaduse muudatused, millega sooviti suurendada otsevalitava presidendi võimu, kukkusid 1932. aasta augustis ja 1933. aasta juunis rahvahääletustel eri põhjustel läbi. (vt Valge 2017)

1933. aasta oktoobris korraldati uus rahvahääletus, kus vabadussõjalaste algatatud põhiseaduse muutmise seadus pälvis vajaliku toetuse, jõustudes osaliselt 1934.

aasta jaanuaris. Sellega suurendati otsevalitava riigipea võimu, kelle võimkonda arvati varem nii suures osas valitsusele kuulunud kui ka osa Riigikogu ülesannetest.

Vetoõigusega riigivanem pidi hakkama juhtima riigi sise- ja välispoliitikat, nime-
tama ametisse ning vabastama ministreid, määrama esindajad välisriikidesse, võtma vastu välisriikide esindajaid, sõlmima välislepinguid ja esitama need kinnitamiseks Riigikogule. Samuti sai riigivanem õiguse edasilükkamatu riikliku vajaduse korral kuulutada seaduseelnõu igal ajal välja dekreedina, määrata riiklikel kaalutlustel enne tähtaja möödumist uued valimised ja lõpetada parlamendi korralise istungjärgu. (Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 1933)

Mitu nimekat juristi – näiteks hilisem peaminister Jüri Uluots, tulevane kohtuminister Johannes Klesment, Riiginõukogu peasekretärina töötanud Artur Mägi, 1938. aastal jõustunud põhiseaduse üks koostaja Eduard Laaman jt – väitsid, et vabadussõdalaste põhiseaduse muudatustega oleks

võim ohtlikult koondunud riigivanemale, kes kasutanuks Riigikogu sõnakuuleliku tööriistana ja võinuks asuda maa diktaatorlikule valitsemisele. (Vt nende kirjutisi kogumikus Põhiseadus ja Rahvuskogu 1937)

Kuigi teoreetiliselt sai riigivanem parlamendist mööda minna, tähendaks see vastuollu minekut põhiseaduse muudatuste vaimuga. Seejuures võeti esinduskogus palju kära tekitanud riigipea veto- ja dekreedioigus üle Riigikogu välja töötatud põhiseaduse muutmise eelnõudest. Ka on ajaloolane Peeter Kenkmann põhjendatult osutanud, et enamik põhiseaduse muudatustes ette nähtud riigivanema volitustest pärineb 1920. aasta põhiseadusest ja 1930. aasta kaitseseisukorra seadusest. (Kenkmann 2009)

1920. aasta põhiseadusest kehtima jäänud õigusnorme ja põhiseaduse muudatusi riigipöördejärgse täitevõimu keskselt positsioonilt kaitsnud õigusteadlaste ühekülgsed väidete puhul tuleb arvestada nende hilisemat koostööd ebaseadusliku režiimiga, millele nad püüdsid õigustust leida.

RIIGIPÖÖRDE MÕJU. 1934. aasta märtsis riigivanem Pätsi juhtimisel korraldatud riigipöörde tõttu jäid 1933. aasta põhiseaduse parandused suures osas ellu viimata. Näiteks ei tulnud 50-liikmelisena ette nähtud Riigikogu kunagi kokku. Seega me ei tea, kuidas oleks põhiseaduse muudatusi ellu rakendatud ja milliseks oleks kujunenud pädevuse jaotumine. Kindlasti võimaldasid põhiseaduse muudatused riiki juhtida palju demokraatlikumalt, kui seda tegi Päts.

Riigipöörde järel lükati riigivanema dekreediga edasi põhiseaduse muudatuste alusel toimuma pidanud parlamendi- ja presidendivalimised ning peatati erakondade töö. Need sammud, nagu ka kaitseseisukorra hilisem pikendamine Riigikogu kinnitusega, olid ebaseaduslikud.



„Riigikogu † „Seda oled omale ise teinud. Ja pealegi... sul pole ju kunagi elu sees olnudki!“
Nii kujutas Gori Pätsi otsust lõpetada Riigikogu V koosseisu volitused.

Foto: Gori/Waba Maa, 28. august 1937

Esimese hooga pööride heaks kiitnud parlamendi enamus, kes tõenäoliselt ei teadnud kõiki selle motive ja asjaolusid ning uskus vähemasti osaliselt riigipöörjate kinnitusi, avaldas 1934. aasta sügisel Pätsi kutsel erakorralisele istungjärgule kogunedes toimunu vastu protesti, vihasdades Pätsi ka talle mittekuuleka juhatuse valimisega.

Samuti heitis Oskar Köster ette, et Päts ületas talle põhiseaduse muudatustega ette nähtud volitusi ka välispoliitikas. „Sarnast korda ei olnud isegi konstitutsioonilises monarhias,” ütles Köster, viidates sellele, et Päts kuulutas välislepingud seadusevastaselt välja dekreedina, teostades sellele tuginedes seadusandlust ligi nelja aasta kestel ilma parlamendita. „Ei saa olla parlamentlikku rahvavalitsuse korda, kus parlament on kõrvaldatud oma põhiseaduslikkude ülesannete täitmisest,” lisas Köster. (Riigikogu V koosseis: stenograafilised aruanded 1934)

Seepeale kasutas Päts põhiseaduse muudatustega riigivanemale ette nähtud võimalust lõpetada Riigikogu erakorraline istungjärg. (Riigivanema otsus 1934) Siitpeale algas riigi valitsemine Riigikoguta.

**50-liikmeline Riigikogu
ei tulnud kunagi kokku,
seega me ei tea,
kuidas oleks
põhiseaduse muudatusi
ellu rakendatud.**

Erinevalt Riigikogu V koosseisust ja selle komisjonidest käis koos Riigikogu juhatus. Pätsi poliitilistest vastastest Rudolf Pennost ja Leopold Johansonist koosnev juhatus süüdistas Pätsi põhiseaduse rikkumises. Näiteks protestis juhatus selle vastu, et Päts kutsus uue põhiseaduse väljatöötamiseks kokku Rahvuskogu, kus vastu võetud põhiseadus kehtestati rahvahääletusega.

Samuti vaidles juhatus Riigikogu V koosseisu volituste vormilise lõpetamise vastu rohkem kui kolm aastat pärast selle viimast koosolekut. (Riigihoidja otsus 1937) „Rahvahääletusega ei ole antud Rahvuskogule ega kellelegi teisele õigust



Jüri Uluots andmas Konstantin Pätsile üle Rahvuskogus 1937. aastal heaks kiidetud põhiseadust. Uue põhiseaduse alusel asus Riigikogu taas tööle, kuid demokraatia taastamist ei toimunud.

Foto: Eesti Rahvusarhiiv

kas või päevakski jätta Eesti Vabariik ilma rahvaesinduseta,” põhjendas juhatuse. (Riigikogu juhatuse koosolek 1937)

V Riigikogu volituste lõpetamine tekitas pahameelt varem ka Rahvuskogus. Kui Oskar Koplus hoiatas „nukkude parlamendi” tekkimise eest, siis Piibu sõnul ei tohtinuks volitusi lõpetada enne, kui Riigikogu uus koosseis oli kokku tulnud.

„Meie vanem põlv, igatahes oleme üles kasvanud ja elanud võitluses parlamendi eest, meile parlament on niisugune õhk, ilma milleta meie elada ei saa,” põhjendas Piip. „Noorematele võib-olla, kes selle rahvaesinduse kestel elanud, neile kuigi parlament on kallis, nad tema tähendust enam tähele ei pane.”

Piip jätkas: „Parlament on nagu hiidlasele leib – kui leib käes on, siis ei pea sa temast lugu, ta pole midagi, ei pane seda tähelegi, aga kui leiba ei ole, siis paneb ta puuduses mehe kepsu lööma. Mina ütlen aga, et niisugust aega ei tahaks üle elada, ka lühemat aega, et meil seda leiba – legaalset rahvaesindust – ei ole.” (Rahvuskogu II koja koosolek 1937)

OTSUSTAJAKS PRESIDENT. Riigikogu VI koosseis kogunes 1938. aastal juba uue, võimude kontrollimisel koostatud ja vastu võetud põhiseaduse alusel. Pätsi põhiseaduse eelnõule tuginenud põhiseadus kinnitas üle põhiseaduse muudatustes riigipeale antud pädevuse seda kohati laiendades. Parlamendi õigusi vähendati ja kahekojalise Riigikogu valitaval koyal – Riigivolikogul – puudus sisuliselt iseseisvus seadusandliku võimu teostajana.

Põhiseaduse koostajate sõnul oli nende eesmärk saavutada võimude tasakaal ja stabiilsus. Või kui kasutada Klesmenti sõnu, siis oli eesmärk hüljata 1920. aasta põhiseadusega kaasnenud „rahvaesinduse autokraatia” ja põhiseaduse muudatustes ette nähtud „riigipea monokraatia”. (Rahvuskogu esimese ja teise koja põhiseaduse eelnõuosade komisjonide ühine koosolek 1937)

Kahe aasta jooksul, mil uus põhiseadus *de facto* kehtis, ei tekkinud olukorda, kus võimud oleksid olnud üksteisega tasakaalus ja seetõttu sunnitud koos töötama. Presidendina sai Päts nii valitsuse kui ka parlamendiga ümber käia oma äranägemise järgi.

Rahvaesinduse tähtsusetu osa on tabavalt kokku võtnud Viljar Peep, kelle sõnul soovis nn vaikiva oleku aegne juhtkond näha uut parlamenti Rahvuskogule sarnase apoliitilise tööorganina, mille liikmete algatatud eelnõud ja isegi lihtsad parandusettepanekud kuulusid presidendile allunud valitsuse soovil seal läbivaatamisele, kusjuures valitsusest sõltus ka nende käikulaskmine. (Peep 1995)

Ka riigipea välispoliitiline pädevus laienes, näiteks sai president õiguse ratifitseerida suurema osa välislepingutest parlamendi eelneva kinnitusega. Sellised lepingud pandi paika Pätsi dekreediga vastu võetud välislepingute ratifitseerimise korras, mis võeti vastu ajal, mil Pätsile kuulus endiselt riigivanema ja peaministri võim 1933. aasta põhiseaduse muudatuste alusel, millele lisandusid ka uues põhiseaduses presidendile ette nähtud erioigused. Sel ajal ei kehtinud ka uues põhiseaduses dekreetide andmisele ette nähtud piirangud. Pätsile tähendas see peaaegu piiramatut võimutäiust, mida ta aktiivselt kasutas.

Välislepingute ratifitseerimise korra seadusega sai president riiklikel kaalutlustel parlamendi kinnitusega ratifitseerida enamikke kaubanduslepinguid, sõpruslepinguid, konsulaarlepinguid, maksustamist korraldavaid lepinguid, piiritülide lahendamise leppeid jne. Ka määrati kindlaks lepingud, mille president võis ratifitseerida parlamendi kinnitusega, kuid ära kuulates Riigikogu mõlema koja välis- ja riigikaitsekomisjonide seisukoha. Sellisteks lepinguteks olid mh liidu-, mittekallaletungi-, neutraliteedi, abiandmis-, garantii-, vahekohtu- ja lepituslepingud. (Välislepingute ratifitseerimise korra seadus 1938)

Välislepingute ratifitseerimise korra seaduses loetletud välislepinguid võidi käsitleda ka riigikaitseesse puutuvate lepingutena, näiteks sõjalise abiandmis-lepinguna, mis ei vajanud riigikaitse rahuaegse korralduse seaduse järgi Riigikogu kinnitust. (Riigikaitse rahuaegse korralduse seadus 1938)

Seega sai president enamikul juhtudel ise otsustada, kas ta ratifitseerib välis-lepingu parlamendist mööda minnes või mitte. Põhiseaduse järgi tulnuks Riigikogu suures saalis kindlasti kinnitada ainult piire muutvad välislepingud, rahulepingud ning riigile ja kodanikele uusi rahandus-likke koormisi sisaldavad välislepingud.

Kui põhiseaduse koostajate väitel sooviti sellega tagada, et kiiresti sõlmimist vaja-vaid majanduslepinguid ja „tehniliselt liht-said” välislepinguid saaks sõlmida kohe, parlamendi eelneva heakskiiduta, siis tegelikkuses jõudsid parlamendi suurde saali enamasti vähetähtsad kaubandus- ja laevanduslepinguid, tariifiprotokollid jms.

Erandiks võib pidada Eesti ja Saksamaa vahel sõlmitud mittekallaletungilepingut, mille president võinuks ratifitseerida Riigikogu eelneva kinnitusega, kuulates ära parlamendi mõlema koja välis- ja riigi-kaitsekomisjonide arvamuse, mis polnud riigipeale siduv. Sellest hoolimata kutsus president lepingu kinnitamiseks kokku parlamendi erakorralise istungjärgu.

Pole selge, miks Päts seda tegi, sest Riigikogus ilmnesisid arutelu käigus selgesti presidendi, valitsuse ja nende toetajate erimeelsused nn demokraatliku opositsiooniga. Isegi kui Päts võis kindel olla, et lõpuks kiidab talle kuulekas parlamendile lepingu sõlmimise heaks, pidi ta arvestama opositsiooni terava vastasseisuga.

Ilmar Tõnissoni sõnul võis tegu olla Pätsi ja valitsuse kavalusega, sest nii said nad veeretada vastutuse „rahvuslikult hädaohtliku rumaluse” eest kogu rahvale, kuna lepingu halbades tagajärgedes saanuks süüdistada rahvaesindust. (Ilmar Tõnisson Jaan Tõnissonile 1939)

See näib usutav, kuid tekitab küsimuse, miks NSVLiga sõlmitud nn baaside lepingu kinnitamiseks ei korraldanud Päts parlamendi erakorralist istungjärku, vaid kutsus kokku ainult kahe koja välis- ja riigikaitse komisjonide ühise koosoleku, millest võtsid osa ka tähtsamad parla-mendi, valitsuse ja sõjaväe esindajad ning diplomaadid.

***President sai
enamikul juhtudel
ise otsustada,
kas ta ratifitseerib
välislepingu
parlamendist
mööda minnes
või mitte.***

LEPING KUI ULTIMAATUM. Üks võima-lik vastus on, et parlamendi kokkukutsu-miseks polnud aega. Erinevalt Saksamaaga sõlmitud mittekallaletungilepingust oli nn baaside leping ultimaatum, mille kinni-tamisega venitamist Moskva ei lubanud, hoiatades välisminister Karl Selterit mittenõustumisel „teiste abinõudega”.

Taotluse erakorralise istungjärgu kor-raldamiseks saanuks esitada ka neljandik Riigivolikogu liikmeist, kuid tuleb arves-tada rahvasaadikute vähest informeeritust ja seda, et info lepingu sõlmimise kohta jõudis parlamendi mõlema koja esimeeste, nende abide ning opositsioonijuhi Jaan Tõnissonini alles komisjonide ühisel koos-olekul 26. septembril. Kuna erakorralise istungjärgu kokku kutsumine eeldanuks ka valitsusmeelsete Riigivolikogu liikmete toetust, ei kasutatud VI Riigikogu seda võimalust kordagi.

Komisjonide ühiskoosolekul 26. sep-tembril 1939 anti lepingu üle läbirääkimis-teks üksmeelne nõusolek. (Riigivolikogu ja Riiginõukogu välis- ja riigikaitsekomis-jonide ühine koosolek 1939) Delegatsiooni

liikmete määramisel komisjonid kaasa rääkida ei saanud.

Riigikontrolör Karl Soonpää päeviku järgi pidasid president, ülemjuhataja, peaminister ja välisminister omavahel nõu juba ööl vastu 26. septembrit ehk enne väliskomisjonide ühist koosolekut, otsustades, et leping tuleb sõlmida. Valitsuse koosolekul anti välisministrile volitus Moskva poliitilise lepingu üle läbi rääkida ja see ka alla kirjutada. (Faatum 2009, 163)

**On naiivne arvata,
et Moskva polnud kursis
Eesti riigiinstitutsioonide
pädevuse ning
välislepingute sõlmimise,
kinnitamise ja
ratifitseerimise korraga.**

Selter püüdis Moskvasse naastes võita aega, viidates vajadusele parlamenti informeerida. Kui Stalin nõudis lepingu jõustumist kolme päeva jooksul, siis Selter soovis seda pikendada kümnele päevale, öeldes, et Vene poole nõudmise korral jääks liiga vähe aega parlamendi organite kokkukutsumiseks ja lepingu ratifitseerimiseks. Lõpuks lepidi kokku, et lepingu ratifitseerimine viiakse lõpule kuue päeva jooksul. (Kokkuvõtted Eesti ja NSV Liidu läbirääkimistest 1939)

On naiivne arvata, et Moskva polnud kursis Eesti riigiinstitutsioonide pädevuse ning välislepingute sõlmimise, kinnitamise ja ratifitseerimise korraga, ega teinud sellest järeldusi, millist taktikat läbirääkimistel kasutada. See tegi Moskvas Eesti allaneelamise võrreldes Soomega lihtsamaks.

Otsus, kas Kremli nõudmistele järele anda või need tagasi lükata, langetati demokraatlikus Soomes ja autoritaarses Eestis mõneti sarnaselt. Nagu Eestiski,

tegid põhjanaabrid otsuse nn siseriingis, mis Soomes oli isegi kitsam, ja läbirääkimisi hoiti esialgu avalikkuse, parlamendi ning isegi valitsuse osa liikmete eest saladuses. Hiljem heideti Eduskunnas juhtkonnale ette, et enne rahulepingu allakirjutamist ei küsitud parlamendi arvamust, pidades seda ebaseaduslikuks ja parlamendi õigusi kitsendavaks.

Mõistagi oli ka erinevusi: nõudmised tagasi lükanud Soome oli kaitseks sõjaliselt paremini ette valmistatud, põhjanaabrid said lootu teiste riikide toele ja erinevalt Eestist polnud Soome valitsus taandatud riigipea kantseleiks, sõltudes parlamendis esindatud jõududest. Kui Eestis langetati otsus üksmeelselt, siis Soomes oli poliitikute ning sõjaväelaste seas eriarvamusi.

Kui Soome välisminister Eljas Erkko teavitas Kremli emissari Boris Šteini läbirääkimiste lõpetamisest, tõdes ta esiteks, et nõudmiste vastuvõtmine tähendaks Soomes valitsuse vahetumist, ja lisas seejärel: „Soome avalikku arvamust ei saa seada toimunud fakti ette, seda peab hoolikalt ette valmistama.” (DVP 1992, 249)

Viimast võib pidada põhimõtteliseks erinevuseks. Autoritaarse Eesti juhtkond, kes oli „haige rahva” poliitilise hoolekande alla võttes isoleerinud, isegi ei mõelnud rahva ettevalmistamisele. Kui 2. oktoobril uuesti kogunenud Riigikogu mõlema koja välis- ja riigikaitsekomisjonide mitu liiget avaldas soovi kinnitada nn baaside leping parlamendis, et nii saaks ka avalikkust teavitada, vastas peaminister Kaarel Eenpalu: „Minu arvates oleks asjatu selle üle mõtteid vahetada.” Järgnenud hääletusel tunnistas komisjon ühel häälel lepingu ratifitseerimise vajalikuks. (Riiginõukogu ja Riiginõukogu välis- ja riigikaitse komisjonide ühine koosolek 1939)

Olgu öeldud, et ka komisjoni vastupidine otsus poleks kohustanud president Pätsi lepingut mitte ratifitseerima. Päts allkirjastas juba sama päeva õhtul lepingu ja Moskvas alla kirjutatud salajase protokoll, millega anti NSVLile luba rajada Eestis sõjaväebaase

25 000 sõdurile ning NSVLi sõjalaevadele ajutine sissesõiduõigus Tallinna sadamasse. (Vabariigi Presidendi otsus 1939)

Kuigi vormiliselt tegutsesid president ja valitsus seaduse järgi, jätsid president Päts ja talle allunud valitsus kasutamata võimaluse avalikkust lepinguga seoses ette valmistada. 1934. aasta riigipöörde järel astunud sammude tõttu oluks see küll keeruline, kuid mitte võimatu.

Seda, et avalikkus oli teadmatutes ja segaduses, näitasid ka presidendile saadetud kirjad, milles tänati Pätsi pakti sõlmimise eest ning ülistati „meie Riigi Looja ja Isa” tarkust. Tänukirju sai riigipea isegi kurtummade kongressilt, Eesti Draamateatritl ja tuletõrjehingutelt. (Asutuste, organisatsioonide ja isikute tervitused 1939) Sarnaseid ülistuskirju saadeti Pätsile veel ka 1940. aastal pärast seda, kui võeti vastu NSV Liidu ultimaatum Eesti okupeerimiseks. (Presidendile saadetud tervitused 1940)

Miks ratifitseeris president lepingu varem, kui Moskvas kokku lepidi? Tõenäoliselt kardeti, et viivitamine võiks olukorda veelgi halvendada ja seeläbi riigivõimu autoriteeti kõigutada. Ühe vastuse, miks Eesti juhid ei tahtnud lepingut parlamendi ette tuua, pakkus Soonpää välja oma päevikus. Riigikontrolööri sõnul oli tollane juhtkond arvamusel, et parlamendikõnelused muudavad õhkkonna närvilisemaks. (Faatum 2009, 200) Seda kinnitab ka asjaolu, et võimud ei teavitanud läbirääkimistest Moskvas isegi välissaadikuid ja naaberriike.

VAIKIV PARLAMENT. Keerulisem on vastata küsimusele, miks 17. oktoobril 1939 uuesti kokku tulnud parlamendisaadikud lepingu ja sellega kaasnenud valitsusvahetuse kohta ei uurinud. Ükski Riigivolikogu saadik ei kasutanud lepinguga seoses neile ette nähtud arupärimise ja küsimuse esitamise ning valitsuse umbusaldamise võimalust. Ka ei nõutud, et peaminister või üksikud ministrid esineksid seletusega ning samuti ei kasutanud sellist võimalust valitsus.

**Ükski Riigivolikogu
saadik ei kasutanud
seoses lepinguga
neile ette nähtud
arupärimise ja küsimuse
esitamise ning
valitsuse umbusaldamise
võimalust.**

Lepingu kohta küsimusi esitamata kiitsid rahvasaadikud heaks seadused, mis nägid ette surmanuhtluse kuritegude eest, mis olid toime pandud vastastikuse abistamislepinguga seotud välisriigi vastu, ning keelasid rahvakogunemised ja inimeste liikumise, kui nende tegevus või käitumine võis ohustada välispoliitilisi suhteid. (Kriminaalseadustiku muutmise ja täiendamise seadus 1940; Isikutöestamise ja liikumise seadus 1940)

Ehk oli rahvasaadikute vaikimise põhjuseks parlamendi olematu välispoliitiline pädevus ja võõrandumine ning lootuse tunde, mis tekib siis, kui puudub sõnaõigus. 1934. aasta järel iseloomustas Eesti välispoliitikat see, et kui üldse, siis esitas juhtkond selgitusi mitte enne, vaid tagantjärele pärast otsuste vastu võtmist. Ainsaks põhimõtteliseks erandiks selles mustris võib pidada Saksamaaga sõlmitud mittekallaletungilepingut.

1934. aasta riigipöördele järgnenud „juhitud demokraatia”, kui kasutada Eenpalu väljendit, triivis Eesti eemale demokraatiast ning lõi kiilu rahva ja tema esindajate vahele. Uuesti kokku kutsutud Riigikogu, mis Riigivolikogu esimehe Uluotsa sõnul pidi olema rahva südametunnistuse väljendaja, ei olnud seda. Ka parlamendisaadikud, kes Uluotsa sõnutsi pidid mõistma õigust selle üle, mis ühiskonnas toimus, ei teinud seda. (Riigikogu üldkoosolek 1938)

Uue põhiseadusega ei kaasnenud demokraatia ega parlamentarismi uuestisündi, sest nn vaikiva ajastu aegne juhtkond püüdis sellist arengut vältida, põlistades Riigivolikogu valimiste järel senise autoritaarse korra, kitsendas demokraatlikke vabadusi ja laiendas riigipea võimupiire.

Püsima jäänud erakondade tegutsemiskeeld ja muud autoritaarsed piirangud, näiteks opositsioonisaadikute sõnavõttude tsenseerimine ajakirjanduses, jäid kehtima. Tuba, mis vajas tuulutamist, jäi tuulutamata ja muutus veel umbsemaks.

VÕÖRANDUMINE JA RIIGITÜDIMUS.

Majanduskriisi päevil kõikuma löönud side parlamendi ja rahva vahel, mis õigustab parlamendi nimetamist „rahvaesinduseks”, kadus 1934. aasta riigipöörde järel ega taastunud uue põhiseadusega. Valijate poliitilised vaated ja meelsus, mis peavad määrama parlamendi tegevuse üldjooned, ei pääsenud maksvusele ning Riigikogus ei kajastunud valijate hulgas valitsev avalik arvamus.

„Parlament peab olema võitluse areen, et võitlus väljaspoole ei kanduks ja ei võtaks hävitavaid meetode. Kui parlament seda osa ei suuda täita, siis pole tal tähtsust,” ütles Riigikogu juhtiva parlamendi ideoloogiale allutamise eest hoiatanud Jaan Tõnisson. (Riigivolikogu majanduskomisjoni koosolek 1940) Sellist huvide lepitamise areeni uue põhiseadusega Eestis ei tekkinud, samuti polnud

valitseva juhtkonna huvides võimude tasakaalustamine, mis on demokraatia toimimise eeldus.

Rahvast ei kaugenenud üksnes parlament, vaid võim tervikuna. Ühendav kitt, mis toimib võõrandumise vastu, puudus. Suurest majanduskriisist alguse saanud ning 1934. aasta riigipöördega kiirenenud võõrandumine ja riigitüdimus jõudsid haripunkti pärast võõrvägede paigutamist Eestisse 1939. aasta nn baaside lepingu alusel.

Sellele viitas Köster 1940. aasta veebruaris Riigivolikogu istungil, öeldes: „Me näeme seda, et valitsus on kaotanud orgaanilise sideme rahvaga ja et kodanikkonna enamus seisab täiesti passiivsena kõrval.” (Riigivolikogu stenograafilised aruanded 1939/1940, 495) Sellele osutas ka kirjanikust poliitik August Mälk, kes nimetas seda aega vaikivaks ja tuimaks hämaruseks, mis näitas võimu eraldatust rahvast. (August Mälk peaminister Jüri Uluotsale 1939)

Eesti saatust võib pidada hoiatuseks, milleni võib viia see, kui rahval puudub usaldus temast kaugenenud riigivõimu vastu ja riigivõimul puudub usaldus temast võõrandunud rahva vastu. Sellises vastastikusel usaldamatuses ei saanudki tekkida sisemist rahvuslikku solidaarsust, nagu Soomes, kus side riigivõimu ja rahva vahel püsis tugevana. Samuti näitas see, millised tagajärjed võivad olla võimu võõrandumisel ühiskonnast tervele riiklusele, ühiskondlikule stabiilsusele ja tulevikuvõimele.

KASUTATUD KIRJANDUS

I RIIGIKOGU: VII ISTUNGJÄRK: PROTOKOLLID NR. 131–142. (1922). Tallinn: Riigikogu, 392–418.

III RIIGIKOGU: VII ISTUNGJÄRK: PROTOKOLLID NR. 169–199. (1928). Tallinn: Riigi Trükkikoda, 825–827.

ASUTUSTE, ORGANISATSIOONIDE JA ISIKUTE TERVITUSED EESTI-NSV LIIDU ABISTAMISPAKTI SÕLMIMISE PUHUL. (1939). RA, ERA.989.1.1817.

AUGUST MÄLK PEAMINISTER JÜRI ULUOTSALE 15.12.1939. RA, ERA.4408.1.174, I 25–35.

DVP. (1992). Dokumenty vnešnej politiki SSSR. (DVP SSSR). 1939 god. Tom dvadzat' vtoroj. Kniga pervaja. 1 janvarja 31 augusta 1939 g. Moskva: Mezhdunarodnyye otnosheniya, 249.

EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS. (1920). RT, 113/114, 897–901.

EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE MUUTMISE SEADUS. (1933). RT, 86, 990–994.

EESTI VABARIIGI VALITSEMISE AJUTINE KORD. (1919). RT, 44, 345–348.

FAATUM. (2009). – K. Arjakas (koost). Faatum: Eesti tee hävingule 1939–1940: riigikontrolör Karl Soonpää päevik Eesti Vabariigi saatuseaastastest 1939–1940. Molotovi-Ribbentropi pakti tagamaad: dokumente ja materjale. Tallinn: SE & JS, 163.

ILMAR TÖNISSON JAAN TÖNISSONILE 16.05.1939. RA, ERA.1627.1.22, I 102–102p.

ISIKUTÕESTAMISE JA LIIKUMISE SEADUS. (1940). RT, 36, 562–567.

KENKMANN, P. (2009). Kas 1933. aasta põhiseadus lubas autoritaarset valitsemist? – Tuna, 3, 42–49.

KOKKUVÕTTED EESTI JA NSV LIIDU LÄBIRÄÄKIMISTEST VASTASTIKKU ABISTAMISE PAKTI SÕLMIMISEL JA ELLUVIIMISEL. 28.10.1939. RA, ERA.957.17.9, I 48–49.

KRIMINAALSEADUSTIKU MUUTMISE JA TÄIENDAMISE SEADUS. (1940). RT, 15, 127–138.

PEEP, V. (1995). Eesti Vabariigi 6. Riigikogu (1938–1940) ning tema poliitiline ja õiguslik taust. Tartu Ülikooli lähiajaloo õppetooli magistritöö. Tartu, 31.

PRESIDENDILE SAADETUD TERVITUSED. (1940). RA, ERA.989.1.1822.

PÕHISEADUS JA RAHVUSKOGU. (1937). Tallinn: Riigi Trükikoda.

RAHVUSKOGU ESIMESE JA TEISE KOJA PÕHISEADUSE EELNÕU-OSADE KOMISJONIDE ÜHINE KOOSOLEK 2.03.1937. RA, ERA.77.3.85, I 2.

RAHVUSKOGU II KOJA KOOSOLEK 13.08.1937. RA, ERA.77.3.86, I 278, 280.

RIIGIHOIDJA OTSUS 29.12.1937. RA, ERA.957.6.1100, nummerdamata.

RIIGIKAITSE RAHUAEGSE KORRALDUSE SEADUS. (1938). RT, 29, 753–779.

RIIGIKOGU JUHATUSE KOOSOLEK 16.08.1937. RA, ERA.80.5.282, I 271–271p.

RIIGIKOGU V KOOSSEIS: STENOGRAAFILISED ARUANDED. (1934). V istungjärk: 123. koosolekust 28. septembril – 124. koosolekuni 2. oktoobril 1934. Tallinn: Täht, 1465–1469, 1499–1500.

RIIGIKOGU VÄLSKOMISJONI KOOSOLEK 7.02.1930. RA, ERA.957.18.33, I 37.

RIIGIKOGU ÜLDKOOSOLEK 11.10.1938. RA, ERA.84.1.2, I 4p.

RIIGIVANEMA OTSUS 2.10.1934 ISTUNGJÄRGU LÕPETAMISE KOHTA. RA, ERA.80.5.1619, I 4.

RIIGIVOLIKOGU JA RIIGINÕUKOGU VÄLIS- JA RIIGIKAITSE KOMISJONIDE ÜHINE KOOSOLEK 2.10.1939. RA, ERA.84.1.1046, I 44p–47p.

RIIGIVOLIKOGU JA RIIGINÕUKOGU VÄLIS- JA RIIGIKAITSEKOMISJONIDE ÜHINE KOOSOLEK 26.09.1939. RA, ERA.84.1.1046, I 30–39.

RIIGIVOLIKOGU MAJANDUSKOMISJONI KOOSOLEK 8.02.1940. RA, ERA.84.1.928, I 464p.

RIIGIVOLIKOGU STENOGRAAFILISED ARUANDED. (1939/1940). I koosseis: V ja VI istungjärk: 103.–178. koosolek: 1939/40. Tallinn: Riigi Trükikoda, 495.

VABARIIGI PRESIDENDI 2.10.1939 OTSUS VASTASTIKUSE ABISTAMISE PAKTI EESTI VABARIIGI JA NSV LIIDU VAHEL RATIFITSEERIMISE KOHTA. RA, ERA.989.1.369, I 2.

VABARIIGI PRESIDENDI 2.10.1939 OTSUS MOSKVAS ALLAKIRJUTATUD KONFIDENTSIAALSE PROTOKOLLI RATIFITSEERIMISE ASJUS. RA, ERA.989.1.134, I 1–3.

VABARIIGI VALITSUSE JA MINISTEERIUMIDE KORRALDAMISE SEADUS. (1929). RT, 28, 255–259.

VALGE, J. (2017). Tee teise rahvahäätuseni: ekslike otsuste paraad. – Tuna, 2, 20–36.

VÄLISLEPINGUTE RATIFITSEERIMISE KORRA SEADUS. (1938). RT, 36, 1108–1109.