



Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu.

Prof. D. Grimm.

I. Sissejuhatavad märkused. — II. Riigikogu õiguslik seisund. — III. Riigivanema dekreedioigus. — IV. Riigivanem ja Vabariigi Valitsus. — V. Riigivanema aktide seaduslikkuse tagatised. — VI. Lõppkokkuvõte*.

I. Sissejuhatavad märkused. Juba kolmandat korda vähe enam kui aasta jooksul tuleb anda Eesti kodanikel vastus Eesti Vabariigi Põhiseaduse (Ps.) muutmisküsimuses. Käesoleval hetkel on see tõstatatud erakordselt teraval kujul. Ei tohi sulgeda silmi selle ees, et 1932. aastal rahva-algatamise korras kodanikkude Aleksander Seiman'i, Leopold Tõnson'i, Theodor Rõuk'i ja Artur Sirk'i poolt esitatud **Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu**¹ on loobunud praegu meil kehtivast rahvavalitsuse põhimõttest ning asendanud selle otse vastupidisega — kõikvõimsa riigivanema ainuisikliku diktatuuriga.

Sõnades ei oleks see nagu nii. Eesti Vabadussõjalaste Keskkliidu ringkonnis väljatöötatud eelnõus nimetatakse riigivanemat riigi kõrgema valitsemisvõimu kandjaks. Ta teostab seda võimu rahvaesindajana, kelle poolt ta valitakse üldise, ühetaolise, otsese ja salajase hääletamise kaudu viieks aastaks. Riigivanema juures on riigi valitsemiseks Vabariigi Valitsus (§§ 57 ja 58)². Mis puutub seadusandlusvõimu, siis teostab seda eelnõu poolt muutmata jäetud kehtiva Ps-e 35. §-i järgi Riigikogu rahva esindajana. Nii on säilitatud vormiliselt seadusandlus- ja valitsemisvõimu eraldamise põhimõtte ning kõik piirduks nagu ainult valitsemisvõimu organite mõninga ümberkorraldamisega, kuna luuakse iseseisva võimkonnaga ning ülesannete ringiga riigivanema alaline amet,

* Käesoleva artikli aluseks on autoril mõningate muudatuste ja täiendustega tema poolt avaldatud kirjutis ajalehes „Tallinski Russki Golos“ 1933, nr. nr. 39—43.

¹ Mainitud seaduse-eelnõu on avaldatud Riigikogu juhatusel poolt 9. detsembril 1932. a. „Riigi Teataja Lisas“ 1932, nr. 97.

² Siin ja edaspidi, kus viidatud §-dele seadust ennast märkimata, on mõeldud Eesti Vabariigi põhiseadust eespool-mainitud muutmise seaduse eelnõu redaktsioonis.

kusjuures säärase reorganiseerimise ainsaks eesmärgiks on kindlustada valitsemisvõimu organitele vajalik osa sõltumatust Riigikogust kui seadusandlusvõimu teostajast. Teiste sõnades, eelnõu peamine ülesanne oleks nagu võimude eraldamise põhimõtte kindlustamine, aga koguni mitte selle kõigitamine. Tarvitseb aga ainult lähemalt süveneda eelnõu enese sisusse ja võib veenduda varsti, et kava tööeline tuum peitub hoopis muus.

II. Riigikogu õiguslik seisund. Kõigepealt olgu tähendatud, et Riigikogu seadusandlusvõim on muutunud kõnesoleva Ps. muutmiseelnõu järgi tegelikult puhtakujuliseks dekoratsiooniks.

1. Selles suhtes on juba küllalt iseloomulik Riigikogu liikmete arvu vähendamine sajalt viiekümnele. Säärane liikmete arvu koondamine on eeskätt vastuvõtmatu vähemusrahvustele, sest see ähvardab võtta neilt nende seaduslikkude huvide kaitse võimaluse oma esindajate kaudu vabariigi seadusandlusorganis. Kuid ka puht üldriiklikust seisukohast lähtudes pole säärase vähendamine sugugi vähem ohtlik ja seda nimelt kahel järgmisel põhjusel. Juba tehniliselt raskendab see erakordselt ettevalmistavate komisjonide moodustamist Riigikogule esitatavate seaduseelnõude, esitiste j. m. s. läbivaatamiseks ning -arutamiseks. Kõigi nende maade kogemus, kus teotsevad rahvaesinduskogud, näitab, et komisjonide tööks kohaste ning võimeliste rahvaesindajate arv on tunduvalt väiksem rahvaesindajate koguarvust. Mitteküllaldane või vähekõlvuline komisjoni isiklik koosseis paratamatult avaldub eespool-mainitud komisjonide töövõimes ning töötajajärgedes. Teisest küljest aga, mida väiksem on seadusandluskoja liikmete arv, seda kergem on avaldada neile faktiliselt survet valitsuse poolt. Seejuures peetagu silmas, et kehtiva Ps-e 46. §-i järgi, mis säilitab kõnesoleva kava kohaselt oma jõu, on Riigikogu otsustusvõimeline, kui on koos vähemalt pooled liikmed tema seaduslikust koosseisust, s. t. 25 saadikut. Järelikult, säärase arvu puhul on küllaldane enamuse saavutamiseks ning seega küsimuse otsustamiseks vaid 13 liikme poolthääletamine, kui mitte Riigikogu kodukord ei nõua erakordselt kvalifitseeritud häälteenamust.

2. Sugugi mitte vähem iseloomulikud pole need kitsendused, millega eelnõu seob Riigikogu tema ülesannete teostamisel.

Esiteks, Riigikogu korralised istungjärgud, mis algavad igal aastal oktoobri esimesel esmaspäeval, kestavad mitte kauem kui kuus kuud, kusjuures riigivanemal on õigus lõpetada Riigikogu korralist istungjärku enne kuue kuu möödumist, kui seda nõuavad riiklikud kaalutlused (§ 41).

Mis puutub Riigikogu erakorralistesse istungjärgudesse, mida on kohustatud kokku kutsuma Riigikogu juhatus ainult riigivanema või kahekümne viie riigikoguliikme (s. t. Rk. poole koosseisu) kirjalikul nõudel, siis nende kestuse määrab riigivanem (§ 42).

Sellele tuleb lisandada, et riigikoguliikmed saavad tasu ainult Riigikogu istungjärgude kestusel (§ 51), ja et riigivanema otsused Riigikogu korraliste istungjärgude lõpetamise ja Riigikogu erakorraliste istungjärgude kestuse kindlaksmääramise kohta ei vaja kontrasignatsiooni, s. t. kaasallakirjutamist valitsuse poolt (§ 61). Teiste sõnadega, sääraste otsuste tegemine sõltub ainuüksi riigivanema isiklikust näengust. ✓

Lähema põhjendamisetagi on küllaldaselt selge, kuivõrt oluliselt sääraste laiaulatuslikkude diskretsioonvolituste kasutamisevõimalus riigivanema poolt võib ähvardada Riigikogu normaalset tegevust iga konflikti puhul tema ja riigivanema vahel, ning millisesse ebaloomulikku sõltumusse asetatakse Riigikogu riigivanemast säärase korraga.

Teiseks, riigivanemal on Riigikogu laialisaatmise õigus, s. t. tal on õigus määrata enne normaalse nelja-aastase tähtaja möödumist, mis ajaks valitakse uue eelnõu järgi Riigikogu, uued Riigikogu valimised, kui seda nõuavad riiklikud kaalutlused, kusjuures ainsaks lisatingimuseks on nõue, et valimised sel juhul toimuksid hiljemalt kuue kuu jooksul (§ 39). Riigivanema vastav otsus samuti ei vaja kontrasignatsiooni (§ 61) ning üldse pole piiratud mingisuguseist kitsendustest. Praktiliselt tähendab see, et kui ka uuesti valitud Riigikogu osutub riigivanemale ebameeldivaks, näit. ta ei soovi vastu võtta mõnda maksuseadust või ähvardab ära muuta riigivanema poolt välja antud seadusjõulist dekreeti, või avaldab uuesti Vabariigi Valitsusele otsest umbusaldust, siis riigivanem võib laiali saata uuesti Riigikogu jällegi „riiklikel kaalutlusil“ ja nii võib see kesta tema enese volituste aja lõpuni.

Kolmandaks, riigivanemal, kellele esitatakse Riigikogu poolt vastu võetud seadused väljakuulutamiseks, on

õigus riiklikel kaalutlusil jätta välja kuulutamata Riigikogu poolt vastu võetud seadusi ja anda tagasi nad Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks, ära näidates neid kaalutlusi, miks ta ei saa nõustuda seaduse kui terviku või ühe või teise tema osaga (§ 53). See nn. vetoõigus, s. o. õigus seistada riigivanema poolt vastuvõtmatuks tunnistatud seaduste väljakuulutamist, kannab üldise reegli järgi lõplikku laadi, ta on, nagu seda väljendatakse, absoluutne veto. Teiste sõnadega, ta jääb jõusse seni, kuni pole saavutatud kokkulepe Riigikogu ja riigivanema vahel, ükskõik mitu korda Riigikogu oma endises koosseisus või uuesti valituna, eelmise laialisaatmise korral, võtaks vastu säärase seaduse. Ainsa erandi moodustavad eelnõus need seadused ja aktid, mis kehtiva Ps-e 34. §-i järgi, mis säilitab oma jõu ka eelnõus, ei kuulu rahvahääletamisele ega või tulla otsustamisele rahva-algatamise teel. Viimaste hulka arvatakse sõjakuulutamise ja rahutegemise aktide kõrval kaitseseisukorra väljakuulutamine ja lõpetamine, mobilisatsiooni väljakuulutamine ning rahvusvaheliste lepingute sõlmimine, samuti ka riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve kindlaksmääramine, laenude tegemine ning maksuseadused.

Nende seaduste ja aktide suhtes riigivanem võib kasutada ainult nn. suspensiivset vetoõigust. Säärane erandamine on enesestmõistetav, sest mainitud seadused ning aktid juba oma loomult ei kannata edasilükkamist määramatule ajale. Muide, ka sellele suspensiivsele vetoõigusele annab eelnõu 53. § küllalt omapärase värvingu. Ja nimelt: mainitud seadusi võib riigivanem jätta välja kuulutamata riiklikel kaalutlusil seni, kuni Riigikogu nad võtnud vastu riigivanema poolt soovitatud muudatustega või kuni Riigikogu pärast järgmisi valimisi võtab vastu sama seaduse. Nii on Riigikogu neil juhtumel, kus talle seadus tagasi antakse uueks otsustamiseks, sunnitud vastu võtma seaduse, kui ta ei pea võimalikuks asja venitada. Teisest küljest aga, riigivanem pole kohustatud Riigikogu otsekohe laiali saatma, kui viimane ei nõustu tema parandustega, vaid võib rahulikult edasi lükata kogu küsimuse otsustamise järgmiste korraliste valimisteni, s. t. kuni neljaks aastaks, mis ajaks on Riigikogu valitud. Tugevamalt survet seadusandluskojale on raske kujutella.

Neljandaks, uus eelnõu kitsendab Riigikogu vabadust tema enese kodukorra väljatöötamisel, mida tagab kehtiva Ps-e 44. § järgmises sõnastuses:

„Riigikogu annab välja oma kodukorra, mis avaldatakse seadusena.“ Eelnõus aga on 44. § muudetud järgmiselt: „Riigikogu kodukord kuulutatakse välja seadusena.“

Seaduste väljakuulutamise aga kuulub riigivanema võimkonda ja et Riigikogu kodukorra kohta pole tehtud eelnõus mingit erandit, siis ei tähenda see muud, kui et riigivanemal on ka Riigikogu kodukorra suhtes absoluutne vetoõigus, mida ta võib kasutada „riiklikel kaalutlusil“, kui kodukorra mõningad osad osutuvad temale vastuvõtmatuiks. Ühtlasi olgu tähendatud, et Riigikogu kodukord pole arvatud eelnõus nende seaduste hulka, mille kohta riigivanemal pole õigus väljata „seaduse-eelnõud dekreedina, millel on seaduse jõud“ (§ 60, p. 12). Milliste tulemusteni see võib viia tegelikus elus, nähtub sellest, et kehtiv Ps. ei omista avalikult Riigikogule seaduse-eelnõude algatamisõigust nähtavasti selles heas usus, nagu kuuluks see õigus demokraatlikus riigis juba enesestmõistetavalt tingimata ka seadusandluskojale: praegu aga normib seda parlamendi tähtsaimat õigust Riigikogu kodukord (selle § 38 jj.), ning järelikult, kui esitatud Ps. muutmise seaduse eelnõu rahvahääletamisel vastu võetakse, siis võib Riigivanem soovi korral sellele Riigikogu põhiõigusele dekreediga tegelikult kriipsu peale tõmmata.

3. Kõrvutades kõnesoleva eelnõu kõiki eespool-analüüsitud muudatusi võib tulla ainult ühele järeldusele ja nimelt, et eelnõu koostajad vaatavad Riigikogule kui mingisugusele võõrkehale nende poolt soovitatavas uues riiklikus ehitises. Nende tõeline mõte aga on järgmine: puhttaktiilistel põhjustel pole kohane kaotada Riigikogu, seepärast kärbitagu nii palju kui võimalik tema võimu ja asetatagu ta säärasse olukorda, kus talt oleks võetud igasugune enese autoriteet, tegelik iseseisvus ning sisemine vastupanujõud, nii et ta muutuks lihtsaks, sõnakuulelikuks tööriistaks rahva saatuse tõelise otsustaja — kõikvõimsa riigivanema käes, kes tegelikult ühendaks enese kätte kogu seadusandlusvõimu.

III. Riigivanema dekreedioigus. Riigivanema osa seadusandluses ei piirdu ainult nende erakordselt laiaulatuslikkude võimupiiridega, mis antakse talle uues eelnõus Riigikogu suhtes.

1. Raskuse keskpunkt ei asu mitte neis, vaid temale

antud iseseisvas dekreedioiguses, mida määrustab eelnõu 60. §-i 12. p. See punkt on järgmine: riigivanem „edasilükkamatut riikliku vajaduse korral kuulutab seaduse-eelnõud välja dekreedina, millel on seaduse jõud. Dekreet ei või muuta rahvahääletamise, rahvaalgatamise, Riigikogu valimise ega riigivanema valimise seadust. Dekreet on maksev kuni selle äramuutmiseni Riigivanema või Riigikogu poolt.“

Kui kõrvale heita selle punkti sõnaline ilustis, milleks tegelikult osutub väljend „edasilükkamatut riikliku vajaduse korral“, ning riigivanema dekreetide nimetamine „seaduse-eelnõudeks“, siis tuleb küll tunnustada, et riigivanemale selle punktiga antav dekreedioigus jätab kaugelt varju isegi end. Vene keisririigi 1906. a. Põhiseaduste tuntud 87. artikli. Viimase alusel võidi hädaseisundi puhul väljata seadusandlikke akte Riigi Duumast ning Riigi Nõukogust mööda minnes, kuid seda ainult seadusandlusasutiste tegevuse vaheajal. Tegevuse uuesti algamisel viimastes tuli need aktid esitada kahe kuu jooksul Riigi Duumale, vastasel korral kaotasid nad oma jõu automaatselt.

Kõnesoleva eelnõu 60. §-i 12. punkt ei tunne neid kitsendusi.

Riigivanem võib väljata dekreete, millel on seaduse jõud, igal ajal, isegi Riigikogu istungjärgu kestel, kui ta aga näeb selles edasilükkamatut riiklikku vajadust. Säärase vajaduse määramine sõltub tervikuna tema isiklikust näengust ega allu peale tema enese südametunnistuse mitte mingile muule kontrollile. Eelnõus pole ka määratud mingit tähtaega, mille jooksul tuleks esitada need riigivanema poolt dekreeti korras antud „seaduse-eelnõud“ Riigikogule. On öeldud lihtsalt: „Dekreet on maksev kuni selle äramuutmiseni Riigivanema või Riigikogu poolt.“ Mida aga see tähendab? Eks ometi iga seadus säilita oma kehtivuse seni, kuni ta pole muudetud vastava võimu poolt. Tsiteeritud sõnadest saab teha ainult ühe järelduse: dekreeti võib ära muuta mitte ainult riigivanem, vaid ka Riigikogu, kui riigivanem arvab heaks teda esitada parlamendile. Eelnõu teda selleks otseselt ei kohusta.

Kuid kas ei või Riigikogu ise algatada seda küsimust seaduse algatamise korras? Kahjuks, nagu juba eespool mainisime, kehtiv Ps. ei omista otseselt kas või kõige üldisemas vormis seaduse algatamise õigust Riigikogule. Vabariigi

Valitsuse kohta on küll otseselt öeldud, et tema esitab seaduseelnõusid Riigikogule (kehtiva Ps. 59. §-i 6. p.). Ainsa kaudse viite sellele õigusele teeb eelnõus muutmata jäänud kehtiva Ps-e 87. §. Selles öeldakse: „Põhiseaduse muutmise algatamise õigus on rahval rahvaalgatuse korras, kui ka Riigikogul harilikus korras.“ Kuid see § iseenesest käsitleb ainult põhiseaduse muutmiskorda. Milles aga seisab see „harilik kord“, mida mainib § 87? Ainuke võimalik järeldus, mida võib teha, seisab selles, et Ps. on andnud vaikides selle hariliku korra määramise Riigikogule enesele viimase kodukorras.

Kuid oletame isegi, et tänapäev kehtiv Riigikogu kodukord säilib praeguses kujus. Ikkagi kerkib küsimus, millisel viisil saaks Riigikogu ära kasustada sel juhul oma seaduse algatamise õigust riigivanema poolt antud dekreetide suhtes?

Nähtavasti ainult uue seaduse-eelnõu esitamise teel, mis muudaks või tühistaks riigivanema poolt dekreedina antud „seaduse-eelnõu“, millel on seaduse jõud. Jätame kõrvale imeliku sõnadeühtivuse, mis tekib sel korral. Pearaskus lasub hoopis muul ja nimelt asjaolul, et ka neil kordadel Riigikogu poolt vastu võetud seadus, nagu iga teinegi seadus, vajab eelnõu järgi väljakuulutamist riigivanema poolt. Kas võidakse oodata, et viimane neil puhkudel jätaks kasustamata eelnõu järgi temale antud vetoõiguse, kui ta ise peab vajalikuks „riiklikel kaalutlusil“ säilitada tema poolt väljatud dekreeidi kehtivuse? Kas ei oleks õigem öelda, et riigivanema dekreedid, olgugi et neid ei nimetata seadusteks, vaid tagasihoidlikult — seaduse-eelnõudeks, pole seadused selle sõnatavalises mõttes, vaid on pigemini kõrgema-astmelised seadused, mis on igati kaitstud ning soomustatud iga rünnakukatse vastu Riigikogu poolt?

Kõige eelöelduga on tihedas seoses veel üks tähtis küsimus, ja nimelt, kas vajavad riigivanema poolt dekreedina väljatud seaduse-eelnõud oma kehtivuseks vähemalt kaasallkirja peaministri või asjaomase ministri poolt, ning ühtlasi, kas on Vabariigi Valitsusel riigivanema dekreetide suhtes nn. remonstratsiooniõigus, s. o. õigus vaielda dekreeidi elluviimise vastu, kui see peaks osutuma põhiseaduse-vastaseks?

Tuleb pidada silmas, et eelnõu 61. ja 62. §, kus nõutakse riigivanema „otsuste“ kehtivuseks kaasallkirjutamist peaministri või asjaomase ministri poolt ning räägitakse valitsuse remonstratsiooniõigusest nende suhtes, ei käi dekreetide,

vaid riigivanema „otsuste“ kohta, milliseid annab viimane kokkukõlas seadustega, s. t. siin on mõeldud riigivanema poolt antavaid määrusi ning korraldusi. Selle küsimuse juurde tuleme veel allpool tagasi.

2. Ainsaks tõeliseks kitsenduseks riigivanema dekreedidõigusele on ettekirjutis, vastavalt millele „dekreet ei või muuta rahvahääletamise, rahvaalgatamise, Riigikogu valimise ega Riigivanema valimise seadust.“ (§ 60, p. 12.) Ja ainult!

Katsume avada selle ettekirjutise sulud ning valgustada selle tagajärjel saadavat pilti. Näeme, et riigivanema dekreedidõigust kitsendav ettekirjutis ei vabasta dekreedidõiguse alt neid seadusi ja akte, mis on loendatud eelnõus muutmata jäetud kehtiva Ps-e 34. §-s, s. o. seadused ja aktid, mis ei kuulu rahvahääletamisele ega või rahvaalgatamise teel otsustamisele tulla. Ja seda vaatamata sellele, et eelnõu 53. §-i järgi riigivanemal on mainitud seaduste ja aktide suhtes ainult suspensiivne, aga mitte absoluutne vetoõigus! Küllaldane on juhtida tähelepanu sellele, et Ps-e 34. §-s loendatud seaduste ja aktide seas esinevad teiste hulgas eelarve koostamine, mida normib praegu eriseadus 24. novembrist 1925, ning maksuseadused. Siit on iseenesest selge, kui võrt avarad võimalused avanevad seetõttu dekreedidõiguse korras riigivanemale riigi finantsvahendite käsustamise suhtes, milleks jätkub vaid lihtsast viitest „edasilükkamatule riiklikule vajadusele“, — kui võrt avarad võimalused avanevad seetõttu kõige hädaohtlikumaiks finants-eksperimentideks, mille negatiivseid tulemusi tuleb lunastada rahval enesel.

Pole vähem iseloomulik ka järgmine. Eelnõu ei luba muuta dekreediga Riigivanema valimisseadust, kuid mõõdub vaikides mitte vähem tähtsast seadusest, nimelt, mis käib riigivanema ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise kohta, mille kord määratakse eelnõu 67. §-i järgi eriseadusega. Nii avaneb riigivanemale kuulmatu võimalus isegi selle, temasse isiklikult kui riigivanemasse puutuva seaduse muutmiseks dekreedidõiguse korras.

Sama tähelepanuväärt on, et Riigikogu valimise seaduse dekreedidõiguse korras muutmise keelu puhul pole sama mainitud nimetatud seadusega tihedas seoses oleva riigikoguliikmete tasuseaduse kohta, mis omakorda võimaldab tunduva surve avaldamist viimastele.

Põhimõtteliselt laieneb dekreedidõigus eelnõu järgi kogu

maa sisesuhete, siseseadusandluse sfäärile, — nagu administratiiv-, nii ka finants-, nagu kriminaal-, nii ka tsiviilaladele ning ühtlasi ka neile seadusile, mis normivad territoriaal- ning personaalomavalitsust.

Vähe sellest. Ka Eesti vabariigi kodanikkude põhiõiguste sfäär, mida käsitleb eelnõu poolt muutmata jäetud kehtiva Ps-e II peatükk, pole kaitstud võimalikkude sissetungide vastu. Tuleb silmas pidada, et enamik Ps-e norme eesti kodanikkude põhiõiguste kohta kannab puht deklaratiivset laadi, s. t. püstitab vaid üldisi põhimõtteid, mille elluviimiseks Ps-s eneses nähakse ette rea eriseaduste väljamine, mis on kutsutud osalt lähemalt normima, osalt kitsendama vastavaid põhiõigusi ning kodanikkude vabadusi riigikorra kaitse, ühiskondliku julgeoleku, moraali, tervishoiu j. m. s. kaalutlusil. Ükski neist pole kaitstud riigivanema dekreeidiõiguse vastu.

Ses suhtes erilist tähtsust evivad need eriseadused, mis kitsendavad ühel või teisel viisil mõtete avaldamise vabadust, eriti trükivabadust (kehtiva Ps-e 13. §), samuti posti, telegraafi ja telefoni või mõnel muul üldtarvitataval teel edasiantavate sõnumite ja kirjade saladust (sama, § 14), seadused, mis normivad ja kitsendavad koosolekute pidamise, ühingu- ja liitudesse koondumise ning streigi vabadust (sama, § 18), edasi seadused, mis kitsendavad elukutse valikut ning ettevõtete avamise ja kasustamise vabadust põllunduses, kaubanduses, töönduses ning muil majandusaladel (sama, § 19), seadused, mis normivad vähemusrahvustele kindlustatud kulturomavalitsust (sama, § 21), ja lõpuks seadused, mis sisaldavad kodanikkude vabaduse ja põhiõiguste erakorralisi kitsendusi (sama, § 26), — mis seadustega määritletakse konkreetne sisu nn. kaitse-seisukorrale, mida võib välja kuulutada riigivanem nii üksikutes riigiosades kui ka kogu riigis (§ 60, p. 7).

Ei vaja erilist illustreerimist need ootamatud üllatused, mida võib pakkuda kogu Eesti kodanikkonnale säärase dekreeidiõiguse alusel, millele pole puutumatut kodanikkude vabadusi ning põhiõigusi määritlevate eriseaduste valdkond.

Eespool-öeldust peaks olema enam kui küllalt, et mõista riigivanemale eelnõus antud dekreeidiõiguse tõelist, õiget palet. Arvestades üldisi põhimõtteid, millest on immutatud terve eelnõu, võidakse tulla ainult ühele paratamatule järeldusele:

dekreedidõigus selles vormis ja ulatuses, nagu ta on määriteldud eelnõus, pole piiratud tema kasutamise mõttes ainult erandlikkude ning erakorraliste häda seisunditega, ta pole piiratud temapoolsete võimalikkude kuritarvituste ärahoidmiseks mingisuguste tõeliste kaitsetagatistega, vaid ta loob lihtsalt teise, seejuures eeliseisukorda asetatud ainuisikliku seadusandlustamise riigivanema enese poolt, ta loob korra, mis võib tegelikkuses välja tõrjuda Riigikogu kaudu toimuva normaalse seadusandlustamise, või, — arvuliselt nõrgestatud ning igasugused reaalsed õigused ning iseseisvuse kaotanud Riigikogu sõnakuulelikkuse korral, — muuta selle „normaalse“ korra ainult näiliseks.

IV. Riigivanem ja Vabariigi Valitsus. Asume nüüd riigivanema ja Vabariigi Valitsuse vahekorra vaatlemisele, nagu see on määriteldud eelnõus.

Eelnõu lähem analüüs näitab, et valitsemise valdkonnas pole riigivanem ainult riigi kõrgema valitsemisvõimu teostaja, vaid ta on täielik peremees, ainus otsustaja faktor. Eelnõu 57. §-s on küll öeldud, et Vabariigi Valitsus on riigivanema juures riigi valitsemiseks, kuid tegelikult on ta asetatud puht alis-tatu ossa. Sisuliselt ta on täielikus sõltumuses riigivanemast ja talle pole omistatud koguni vähematki iseseisvuse varju. Riigi valitsemisvõimu vastutavad keskorganid peavad evima vähegi iseseisvust riigipea suhtes.

1. Kõigepealt Vabariigi Valitsuse kui terviku kui ka tema mõne üksiku liikme ametisse kutsumine ja sellest vabastamine sõltub täiesti riigivanema näengust (§ 64) ega vaja kontrasignatsiooni ei endiselt ega uuel peaministrilt (§ 61). Sellele lisandab eelnõu 63. §, et Vabariigi Valitsusel peab olema mitte ainult Riigikogu, vaid ka riigivanema usaldus. Juba üksnes sellega muutub Vabariigi Valitsus sõnakuulelikuks tööriistaks riigivanema käes, kellest sõltub nii tema elu kui surm.

Samal ajal moonutatakse peaministri osa, kes eelnõu 64. §-i järgi peab ühtlustama Vabariigi Valitsuse tegevust. Tõepoolest, riigivanema vaba näeng Vabariigi Valitsuse ametisse kutsumisel ning tema üksikute liikmete asendamisel uutega võib võimatuseni kitsendada peaministri loomulikku ning mõistlikku vabadust oma lähemate kaastööliste valikul; ta võib luua ebaühtlase, lahkkelilise koosseisuga Vabariigi Valitsuse ja panna seega aluse alalistele sisemistele hõõrdu-

mistele valitsuse enese ridades, mis nõrgendab valitsuse tegevusvõimet ning raskendab äärmiselt peaministri ülesannet Vabariigi Valitsuse tegevuse ühtlustamise alal. Ebamugav seisukord, millesse on asetanud eelnõu peaministri, muutub veelgi vähem meeldivaks sellega, et temal on õigus eelnõu 64. §-i kohaselt juhatada Vabariigi Valitsuse istungeid ainult siis, kui seda ei pea tarvilikuks teha riigivanem ise.

Veel võõrastavam on eelnõus kahekordse usalduse nõue, mis peab olema Vabariigi Valitsusel oma ülesannete teostamisel, kui arvestada neid tagajärgi, millega seotakse Vabariigi Valitsusele umbusalduse avaldamine ühelt poolt riigivanemalt, teiselt poolt Riigikogult. Umbusaldus, mida avaldab Vabariigi Valitsusele riigivanem, kattub eelnõu 64. §-i üldise valemiga, mis annab riigivanemale õiguse vabastada ametist Vabariigi Valitsuse ka enda algatusel; kas sel puhul Vabariigi Valitsus veel edasi kasustab Riigikogu usaldust või mitte, ei evi mingit tähtsust. Mis puutub Riigikogu umbusalduse avaldamisse, siis määritleb seda eelnõu 63. § järgmiselt: „Vabariigi Valitsus või tema üksikud liikmed lahkuvad ametist, kui Riigikogu avaldab neile otsest umbusaldust ja Riigivanem selle peale ei pea tarvilikuks määrata uusi Riigikogu valimisi.“ Järelikult, kui riigivanemal pole kadunud usaldus Vabariigi Valitsuse või tema üksiku liikme suhtes, on tal õigus sel puhul laiali saata Riigikogu ning määrata selle uued valimised, kusjuures pole koguni ette nähtud, et kui Riigikogu uues koosseisus omakorda avaldab samale Vabariigi Valitsusele otsest umbusaldust, siis riigivanem ei või enam laiali saata Riigikogu samal põhjusel!

Millisesse seisukorda on asetatud Vabariigi Valitsus säärares olukorras? Kelle juhendeid peaks ta täitma, kui ta ühel või teisel põhjusel ei pea võimalikuks minna erru iseenese algatusel? Vastus on selge. Sellest nähtub ka ühtlasi, millisesse kaugeleulatuvasse sõltumusse on asetatud Vabariigi Valitsus riigivanema tahtest kõnesoleva eelnõu järgi. Mis puutub Riigikogusse, siis loomulikult kerkib küsimus: milleks üldse muutub nõue, et Vabariigi Valitsusel peab olema Riigikogu usaldus?

2. Mitte vähem näitlik pole funktsioonide jaotus riigivanema ja Vabariigi Valitsuse vahel. Puutub kõigepealt silma, et niihästi riigisissetulekute ja väljamine-

kute eelarve kui ka seaduse-eelnõud esitab Riigikogule mitte Vabariigi Valitsus, vaid riigivanem (60. §-i 3. ja 11. p.).

Nähtavasti see on puht-redaktsiooniline hooletus, sest mainitud punktide tõelise mõtte järgi esitab Riigikogule riigi eelarve ning seaduse-eelnõud Vabariigi Valitsus või asjameister minister riigivanema nimel ning allkirjaga.

Jätame kõrvale küsimuse puht-konstitutsioonilise külje, tema hindamise otstarbekohasuse ning ohtlikkuse seisukohast, mis seoses sellega, et riigivanem, kelle nimel esitatakse Riigikogule riigi eelarve ning seaduse-eelnõud, ise ei kannu mingit vastutust parlamendi ees. Siirdume ainult asja põhituumale. See seisab selles, et Vabariigi Valitsus, kes ainuüksi kannab vastutust Riigikogu ees, on jäetud iseseisva seaduste algatamise õigusetä ning võib teotseda eelarve ning seaduse-eelnõude esitamisel ainult riigivanema juhendite järgi. Teravamalt ei saa alla kriipsutada tema täielikku sõltumust riigivanema tahtest.

3. Vabariigi Valitsuse samast täielikust sõltumusest annab tunnistust tema kompetentsi piiritlemine eelnõus. Viimase 65. § paneb Vabariigi Valitsusele kolmesugused funktsioonid: 1) puht teostamistegevuse — riigivanema otsuste täitmisel, mis antud viimase poolt Ps-e alusel; 2) käsustamistegevuse — küsimuste alal, mille lahendamine kuulub seaduse järgi Vabariigi Valitsusele kas otseselt või instantsilises korras; 3) nõuandmistegevuse — riigi valitsemisse puutuvate igasuguste teiste küsimuste arutamisel, mis võidakse tõstatada mitmelt poolt, — kas Vabariigi Valitsuse enese liikmete algatusel või ametnikkude, eraisikute ning ametiasutiste avaldiste, kaebuste, palvete j. m. s. alusel. Muidugi seda liiki küsimuste hulgast tuleb eraldada need, mis Ps-e või seaduste alusel on antud riigivanema, ühe või teise ministri kui ministeeriumi juhi, või mõne alluva ametiasutise võimkonda.

Vabariigi Valitsuse sellele funktsioonide loendile lisandab eelnõu 65. §-i lõpp: „Kui Vabariigi Valitsus leiab, et tema õigus mingi küsimuse lõplikuks lahendamiseks on vaieldav, siis lahendab võimkonna küsimuse riigivanem.“

Järelikult juhul, kui tekib vaidlus Vabariigi Valitsuse liikmete keskel kompetentsiküsimuses, — kelle poolt ning kelle suhtes, seda pole öeldud —, siis Vabariigi Valitsus ei saa iseseisvalt otsustada küsimust, kelle võimkonda kuulub vaieldava asjaolu lõplik otsustamine, vaid peab pöörduma

riigivanema poole, kes sel juhul on omalaadseks seaduslikuks super-arbiitriks, kelle otsusele peab alistuma Vabariigi Valitsus. See on täiesti järjekindel, elnõu üldise põhimõtte seisukohast asetada mitte ainult Riigikogu, vaid ka Vabariigi Valitsus reamehest-malendi tasemele, kellega riigivanem võib mängida oma näengu järgi. Antud juhul võib kerkida küsimus, kas elnõu selle normiga pole viimaks mööda löödud eesmärgist, mille on seadnud enesele elnõu koostajad? Kas tõesti on tahetud anda riigivanema võimkonda seaduste autentilist tõlgendamist? On ju meil ometi administratiivalasse puutuvate kompetentsivaidluste lõplikuks otsustajaks Riigikohtu administratiivosakond, kuhu võivad pöörduda asjaosalised isikud ning vastavad ametiasutised. Kellel on vaja luua konfliktide puhkemise võimalust sel tasemel riigivanema ning Vabariigi ülemat kohtuvõimu teostava organi vahel? Pole teist vastust: sellel, kellele sõltumatu kohus näib olevat takistuseks.

Küllalt olulisena tundub ka Vabariigi Valitsuse tegevusvabaduse kitsendamine selles, et tema läbivaatamiselegi ei kuulu lihtsalt need küsimused, mis Ps-e või teiste seadustega on jäetud riigivanema või mõne ministri või mõne alluva ametiasutise arutada ja otsustada. On ju arusaadav, et neis küsimusis ei saaks olla Vabariigi Valitsusel õigust teha vormiliselt kohustuslikke otsuseid. Kuid miks ei võiks Vabariigi Valitsus kui säärane avaldada ning protokollida ka nende küsimuste kohta oma arvamust? Kuid kuidas ta saakski seda teha, kui mainitud küsimused üldse ei kuulu tema arutamisele? Neid ei saakski võtta Vabariigi Valitsuse istungi päevakorda. Ja kuigi keegi valitsuseliikmeist peaks tõstatama säärase küsimuse väljaspool päevakorda, siis on eesistuja otsekohe kohustatud peatama kõneleja ning mitte lubama selle üle vaidlusi, muidugi veel vähem mõne resolutsiooni vastuvõtmist. Seejuures ei tule unustada, et Vabariigi Valitsuse istungeid on õigustatud juhatama ka riigivanem ise. Kas tema armuliku loa tõttu ei muutuks nende mittelubatud küsimuste, olgugi Ps-e keelu vastane arutamine faktiliselt lubatuks...

Millega üldse võiks õigustada niisugust Vabariigi Valitsuse kui säärase arvamuseavaldamise vabaduse äärmist kitsendamist, mis on täielikus vastuolus elnõu poolt muutmata jäetud kehtiva Ps-e 13. §-s kuulutatud mõtete avaldamise vabaduse üldise põhimõttega, mis on tagatud igale lihtsurelikule kodanikule? Riiklikkude huvidega? Kas ei taga seda

küllaldaselt eelnõu 64. § (mis kordab antud juhul kehtiva Ps-e 63. §-i), millele vastavalt Vabariigi Valitsuse istungid on kinnised?

Eelnõust nähtub igal pool, et tema koostajaile teedjuhtivaks täheks, ainsaks ülesandeks on olnud faktiliselt kõikvõimsa riigivanema isikliku režiimi printsiibi võimalikult puhas läbiviimine, kellele tuleb tagada maksu-mis-maksab seadusandlus- ja valitsemisvõimu organite alistamise võimalus tema tahtele. Kuidas saab siin olla veel juttu võimude eraldamise põhimõtte kindlustamisest, kui kõik suundub vaid ühele — riigivanema võimu omalaadsele jumaldamisele: „Pole teist võimu, kui ainult — riigivanema oma.“

Milleni see paratamatult viib tegelikus elus, selle üle ei mõelda, — või seda varjatakse. Ei saa ju nõuda ega oodata, et riigivanem, olgugi tulvil täis õilsaid kavatsusi, osutuks tingimata erandlikuks isiksuseks, mõtte- ja teohiiglaseks, ühe sõnaga, mingiks inimjumalaks, kes kõik kõige paremini teab ning kes kõik kõige paremini teeb. Vabariigi Valitsuse allakiskumine riigivanema tavalise kantselei tasemele eitähendategelikus elus midagi muud, kui et riigi valitsemisel ei mängi enam peaosa vastutustkandvad, riigivanema lähimad kaastöölised, mitte ministrid, kes osutuvad riigivanema lähimaiks kaastöölisiks ainult väliselt, vaid riigivanemat ümbritsev vastutamatu keskus, kes oleleb varjus, inimesed, kelle mõjualune ta on, kelle sõnu ta on harjunud kuulama, kelle informatsiooni ta usaldab...

See avab väravad suurimale hädaohule, mis on ühevõrra omane igale ainuisiklikule režiimile, kandku see kas ainuvalitsusliku keisririigikrooni või väliselt vabariiklikku rüüd: selle asemel et ise korraldada ja juhtida riigilaeva, võib riigivanem osutada pahatihti üldsusele tundmata keskuste mängukaniks ning käsilaseks.

Säärasel teel, kus riigivanema isiklikke puhanguid on tõkestamas mitte midagi öelda võib rahvaesinduskogu ning täielikult iseseisvuse kaotanud Vabariigi Valitsus, pole raske jõuda kuristikuni.

Jääb veel üks küsimus: kas ehk ei suuda avaldada küllaldaselt tõkestavat mõju eespool-mainitud võimalikkude hädaohtude vastu eelnõus ette nähtud riigivanema aktide seaduslikkust tagavad vahendid ning normid riigivanema

kohtuliku vastutavuse kohta Ps-e ja teiste seaduste rikkumise eest?

V. Riigivanema aktide seaduslikkuse tagatised. Eelnõu näeb ette kolme liiki tagatise, mis tõkestaksid võimalikke kuritarvitusi Ps-ga riigivanemale usaldatud võimu teostamisel tema enese poolt: 1) kontrasignatsiooni nõude riigivanema teatud otsuseile peaministri või asjaomase ministri poolt (§ 61); 2) remonstratsiooniõiguse Vabariigi Valitsusele riigivanema otsuste suhtes, mis kuuluvad teostamisele valitsuse poolt ning osutuvad viimase arvates ebaseaduslikeks või Ps-e vastaseiks (§ 62); 3) võimaluse võtta kohtulikule vastutusele riigivanemat.

Eelnõu 61. ja 62. §-i normid on tihedas seoses üksteisega. Nad määrustavad preventiivseid vahendeid riigivanema aktide seaduslikkuse tagamiseks. Nende analüüsist algamegi.

Eelnõu 61. § kõlab järgmiselt: „Riigivanema otsused, et olla maksvad, peavad olema kirjutatud alla Riigivanema poolt ning — arvatud välja Vabariigi Valitsuse või selle üksiku liikme ametisse kutsumine ja ametist vabastamine, enne nelja aasta möödumist uute Riigikogu valimiste määramine, Riigikogu korraliste istungjärgude lõpetamine, Riigikogu erakorraliste istungjärgude kestvuse kindlaksmääramine ja riigikohtunikkude ning kohtunikkude ametisse kinnitamine, — ka peaministri või asjaomase ministri poolt, kes vastutab otsuse eest Riigikogu ees. Kui Riigivanema otsus on põhiseaduse või seaduse vastane, siis peaminister või asjaomane minister on kohustatud keelduma otsusele kaasallakirjutamast.“

Sellele lisandab eelnõu 62 §: „Riigivanema otsused võetakse Vabariigi Valitsuses täitmiseks peaministri või asjaomase ministri ettekandel. Kui ettekandja minister leiab, et Riigivanema otsus on põhiseaduse või seaduse vastane, siis ta teatab sellest Vabariigi Valitsusele. Kui Vabariigi Valitsus pärast asja arutamist ühineb ettekandja ministri arvamusega, siis palub ta Riigivanemat oma otsus võtta tagasi või muuta. Kui Riigivanem jääb oma otsuse juurde, on Vabariigi Valitsus kohustatud kuulutama temale, et otsus ei ole teostatav.“

1. Peatume esmalt eelnõu 61. §-i juures, mis määrustab kontrasignatsiooni kui eeltingimust riigivanema antud akti kehtivuseks. Kontrasignatsiooniga ei tõestata siin lihtsalt riigivanema akti samasust alguskirjaga, vaid sellega omistatakse sellele aktile kohustuslikkuse jõud, teiste sõnadega — tema kehtivus.

Kõnesolev paragraaf on sõnastatud väga ebamääraselt. Tema esimeses lõikes on kasustatud ilma igasuguse lähema selgituseta ebaselget, kui mitte öelda — ebajuriidilist terminit: „Riigivanema otsused“.

Selle termini tõelise mõtte selitamiseks tuleb pöörduda eelnõu 60. §-i juurde. Selle §-i üksikute punktide kõrvutamist nähtub, et temas tehakse vahet riigivanema aktide kahe põhitüübi vahel. Esimese grupi moodustavad otsused ja korraldised, mida väljab riigivanem mitmesugustel konkreetsetel juhtudel ja mis ei evi normatiivset iseloomu, nagu kaitseväeliste ning kodanikkude ametnikkude ametisse nimetamine ja sellest vabastamine, armuandmised, kohtulikult määratud karistuste vähendamine ning kustutamine jne. Samuti siia kuuluvad eelnõu 39., 41. ja 42. §-s ette nähtud riigivanema korraldused Riigikogu uute ennetähtaegsete valimiste määramiseks, Riigikogu korraliste istungjärkude ennetähtaegseks katkestamiseks jne. Kõiki seda liiki korraldusi annab riigivanem erilise volituse põhjal, mille talle kindlustab Ps-e uus muutmise seaduse eelnõu.

Teise gruppi kuuluvad seadustega kokkukõlas olevate määruste andmine, seadus-eelnõude esitamine Riigikogule ja dekreetide väljamine. Neist aktidest, mis kannavad normatiivset iseloomu, räägitakse eelnõu 60. §-i 10., 11. ja 12. punktis.

Nii näeme, et termin „otsus“ hõlmab niihästi normatiivse kui mittenormatiivse iseloomuga akte. Meid huvitavad siinkohal eeskätt riigivanema poolt väljatavad normatiivse iseloomuga aktid.

Milles erinevad üksteisest riigivanema poolt väljatavad kolm liiki normatiivse iseloomuga akte? Jätame kõrvale riigivanema poolt Riigikogule esitatavad seadus-eelnõud, mis enne nende vastuvõtmist Riigikogus ning enne muutumist kehtivaks seaduseks üldse ei evi mingit kohustuslikku jõudu. Ja peatume erinevusil, mis ilmnevad riigivanema poolt seadustega kokkukõlas väljatavate määruste ja tema poolt edasilükkamatu riikliku vajaduse korral antavate dekreetide vahel.

See erinevus avaldub selles, et seadustega kokkukõlas väljatavad määrused, samuti nagu kõik mittenormatiivset iseloomu kandvad aktid, antakse valitsemise korras; nad põhinevad kas Ps-l või mõnel teisel kehtival seadusel, mida nad oma sisuga pole võimelised muutma. Praegu kehtiv Põhiseadus 1920. aastast, millele võõras Vabariigi presidendi ehk riigipea instituut, tunneb printsibiilt ainult sääraseid määrusi.

Selle vastu dekreedid on eelnõuga riigivanemale antud quasi-seadusandlusvõimu avaldised ja juba oma sisult on kutsutud tooma neid või teisi muudatusi kehtivasse seadusisse, ainult mõningad neist on välja arvatud riigivanema dekreedioiguse mõjupiirkonnast.

Seoses sellega omandab erilise tähtsuse küsimus, kas hõlmavad riigivanema aktide seaduslikkust tagavad vahendid ainult riigivanema poolt valitsemise korras „kokkukõlas seadustega“ väljatud määrusi või ka samuti dekreete. Riigivanema aktide hulgas, mis ei vaja kontrasignatsiooni, ei mainita dekreete. Kas ei või siit järeldada, et seetõttu riigivanema kontrasignatsioonita dekreedid ei evi kohustuslikku jõudu? Esimeselt muljelt näib olevat säärane järeldus seda enam loomulik, et ainsaks õigustavaks aluseks dekreeidi väljamisel võib olla ainult „edasilükkamatu riiklik vajadus“. Säärase „vajaduse“ taotlemiseks ja hindamiseks oleks aga tulnud siis anda kindlaid, objektiivseid tunnuseid. Enam kui raske on oletada, et riigivanema lähemad vastutavad kaastöölised oleksid hoopis eemale tõrjutud selle küsimuse lahendamisest ja et kõik siin sõltuks ainult riigivanema vabast näengust.

Eelnõu on aga asunud teisele seisukohale. Lähem analüüs annab tunnistust sellest, et eelnõu 61. ja teistes §-des esinev termin „riigivanema otsused“ ei hõlma dekreete.

Esiteks see nähtub kõnesoleva eelnõu 61. §-i kõrvutamisel Riigikogu poolt viimati rahvahääletusele esitatud ning seal tagasi lükatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seaduse 61. §-ga³. Viimatimainitud seaduse 61. § on järgmine: „Vabariigi Presidendi otsused ja muud aktid (autori sõrendus) on maksvad, kui neile on kirjutanud alla Vabariigi President ning — arvatud välja Vabariigi Valitsuse või selle liikme ametisse kutsumine ja ametist vabastamine — ka peaminister või asjaomane minister, kes sellega võtab vastutuse endale.“ Kõnesoleva eelnõu koostajad on aga välja jätnud oma kava 61. §-st sõnad „ja muud aktid“, mis väljend leidub mõlemas Riigikogu poolt esitatud Ps-e muutmise seaduse eelnõus.

Teiseks, eelnõu 61. §-i teises lõikes öeldakse: „Kui Riigi-

³ Riigikogu poolt 14. veebruaril 1933 otsustatud rahvahääletamisele panna Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seadus on avaldatud 3. märtsi 1933. a. „Riigi Teataja Lisas“ 1933, nr. 16.

vanema otsus on põhiseaduse või seaduse vastane (autori sõrendus), siis peaminister või asjaomane minister on kohustatud keelduma otsusele kaasallakirjutamast.“ Väljend „põhiseaduse või seaduse vastane“ rõhutab kindlasti, et riigivanema otsused on Ps-e ning teiste seaduste suhtes subordineeritud tasemel. Dekreet aga seda kunagi antud eelnõu järgi olla ei saa, kuna tema kui hilisem ning jõuliselt seadusega samaväärne akt tühistab või muudab temaga mittekokkukõlas olevad varemini antud seadused vastavalt üldtunnustatud põhimõttele: *lex posterior derogat legi priori*.

Kolmandaks, eelnõu 61. §-s loendatud riigivanema aktid, mis oma jõustumiseks ei vaja kaasallkirja peaministrilt või asjaomaselt ministrilt, kuuluvad kõik eranditult säärase aktide hulka, mida väljatakse „kokkukõlas seadustega“. Tõesti, mitte ükski neist aktidest, — ei Vabariigi Valitsuse või selle üksiku liikme ametisse kutsumine ega ametist vabastamine, ei Riigikogu ennetähtaegne laialisaatmine ega teised seal loendatud aktid, — pole kutsutud muutma kehtivaid seadusi; kõiki neid väljab riigivanem temale Ps-ga antud erivolituste põhjal, teiste sõnadega — „kokkukõlas seadustega“.

Nimelt seepärast pidasid eelnõu koostajad vajalikuks eraldi mainida kõnesolevaid akte, kuna need erandina üldreeglist pidid olema vabastatud kontrasignatsiooni kohustusest. Riigivanema dekreetide nimetamine aga nende aktide hulgas näis olevat eelnõu koostajate seisukohast ülearune, sest nende väljamine põhineb iseseisval erivolitusel, mis annab riigivanemale õiguse otseselt muuta kehtivaid seadusi.

Säärane on vormiline alus, millele toetudes kõnesoleva eelnõu koostajad pidasid võimalikuks mitte mainida riigivanema dekreete nende aktide hulgas, mis oma jõustumiseks ei vaja kontrasignatsiooni.

Kahtlemata pole see alus ainuke ja arvatavasti ka mitte otsustav. Asja sisult juba riigivanema dekreetide otsene mainimine nende aktide hulgas, mis ei vaja kaasallakirjutamist, isegi eelnõu pealiskaudsel läbilugemisel, oleks võinud tõmmata kohe endale üldise tähelepanu ning tõstatada äärmiselt ebameeldiva küsimuse: miks just need aktid, mida lubab eelnõu väljata ainult „edasilükkamatu riikliku vajaduse korral“, on antud tervikuna ning täielikult riigivanema vaba näengu otsustada? Milleks üldse viia publikut säärasele küsimusele?

Mis puutub eelnõu 61. §-s loendatud riigivanema otsustesse, mis ei vaja kontrasignatsiooni, siis märgime ära vaid eelnõu iseloomuliku joone, mis avaldub selles, et nende hulka on arvatud otsused (täpsamalt — riigivanema konkreetsed korraldused) Riigikogu ennetähtaegse laialisaatmise, tema korraliste istungjärkude lõpetamise ja tema erakorraliste istungjärkude kestusaja määramise kohta. Nende väljavõtete mõte on iseenesest küllalt selge ega vaja lähemat selgitamist: nende aktidega antav diskretsiooniline võimalus Riigikogu kättevõtmiseks ning temale otsustava mõju avaldamiseks, et saavutada tema sõnakuulelikkust, ei pea mitte vähem vaba olema igasugusest välisest vahelesegamisest ning kontrollist kui võimalus kasustada seadusandlustamist dekreedid korras. Peale selle küsimuse säärane lahendus sisaldab uut meeldetuletust ministrite aadressil, et nad alaliselt peaksid meeles oma kohta ega segaks neisse mittepuutuvasse asjusse, sest vastasel korral nad otsekohe eemaldatakse.

2. Asume nüüd eelnõu 62. §-i vaatlemisele, mis annab Vabariigi Valitsusele remonstratsiooniõiguse riigivanema „otsuste“ suhtes. Ka siin kerkib küsimus, mis mõttes kasustatakse antud juhul seda terminit, — ning eriti, kas ta hõlmab ühtlasi riigivanema poolt väljatavaid dekreete.

Peatume esmalt küsimuse praktilisel küljel. Milles avaldub remonstratsiooniõigus? Ta eeldab, et riigivanema otsus on antud Vabariigi Valitsusele teostamiseks. Selle õiguse sisu seisab aga selles, et kui Vabariigi Valitsus peaministri või asjaomase ministri ettekande alusel leiab, et riigivanema antud otsus on Ps-e või mõne teise kehtiva seaduse vastane, siis ta esmajoonel palub (!) riigivanemat oma otsus võtta tagasi või muuta, ning alles siis, kui riigivanem jääb oma otsuse juurde, on Vabariigi Valitsus kohustatud kuulutama temale, et otsus ei ole teostatav. Võidakse küsida, kelle vaatekohast on see otsus teostamatu? Muidugi antud Vabariigi Valitsuse seisukohast. Väljapääs sellest tekkinud dilemmast on riigivanemale äärmiselt lihtne: ta teatab vaid Vabariigi Valitsusele, et see on kaotanud tema usalduse, ning asendab ta uue sõnakuulelikuma valitsusega. Arvata, et säärast ei leiduks, oleks äärmiselt naiivne.

Eelöeldust on küllalt veendumiseks, et säärastel riigivanema aktide seaduslikkust tagavail vahenditel pole mingit reaalselt kaalu ja tähendust.

Kui ühelt poolt Vabariigi Valitsusele kuuluv remonstratsiooniõigus osutub praktiliselt sisutuks nende riigivanema otsuste suhtes, mis peavad olema „kokkukõlas seadustega“, siis teiselt poolt leiame eelnõust kindlakujulisi viiteid selle kohta, et riigivanema dekreetide suhtes pole Vabariigi Valitsusel remonstratsiooniõigust.

Olgu tähendatud, et teostamisele Vabariigi Valitsuse poolt kuuluvad ainult need riigivanema otsused, mis on tehtud valitsemise korras, aga mitte dekreedid, mis muudavad või tühjavad kehtivaid seadusi ning mis vajavad väljakuulutamist „Riigi Teatajas“. Seda rõhutab eriti eelnõu 65. §, mis kõlab järgmiselt: „Vabariigi Valitsuse võimkonda kuulub: Riigivanema otsuste teostamine põhiseaduse alusel, asjade arutamine ja otsustamine, mis temale antud seaduste alusel, muud küsimused riigi valitsemise alal, mis põhiseadusega või seadustega ei ole jäetud Riigivanemale (autori sõrendus)...“ Viimaste hulka kuulub kahtlemata ka küsimuse otsustamine ühe või teise dekreeidi väljajätmise kohta.

Lõpp-tulemusena näeme, et riigivanema aktide seaduslikkust tagavad preventiivsed vahendid, niivõrt kui neile üldse võib omistada mingit reaalselt tähtsust, puudutavad ainuüksi neid otsuseid, mis tehakse või antakse „kokkukõlas seadustega“. Mis aga puutub riigivanema dekreetidesse, mis eriti vajaksid sääraseid tagatisi, siis eelnõu neid niisuguste aktide kohta küll ette ei näe.

3. Jääb veel küsimus riigivanema ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtuliku vastutavuse kohta. Seda määrustab eelnõu 67. § järgmiselt: „Riigivanemat, peaministrit ja ministreid võib võtta kohtulikule vastutusele üksnes Riigikogu sellekohase otsuse põhjal. Asja arutamine allub Riigikohutule. Vastutusele võtmise ja asja arutamise kord määratakse seadusega.“

Esimene küsimus, mille tingib eelnõu ebaselge — kui mitte öelda asjatundmatu — sõnastus, seisab selles, kuidas mõista antud juhul ebamäära-terminit „kohtulik vastutus“? Kas siin mõeldakse kõnesolevate isikute kriminaalkohtulikku vastutavust nii üldiste, ametialaste kui ka eriliste kvalifitseeritud süütegude eest, või samuti nende vastutavust tsiviilasjus ning politseiliste ülestumiste eest? Või on siin jutt ainult riigivanema ja Vaba-

riigi Valitsuse liikmete kui sääraste spetsiifilisest vastutavusest põhiseaduse või seaduse süülise rikkumise eest, aga mitte eventuaalsest kriminaal- või tsiviilvastutavusest nende poolt korda saadetud ebaõiguslike tegude eest? Nähtavasti eelnõu koostajail puudus vajalik arusaamine selle kohta, et siin on tegemist hoopis erinevate asjadega.

Teine küsimus: kas on võimalik kõrvaldada seda ebaselgust selle eriseadusega, mida Riigikogu kõnesoleva eelnõu II osa 2. §-i alusel 99 päeva jooksul, arvates sama eelnõu vastuvõtmisest rahvahääletamisel, on kohustatud kehtima panema koos teiste eriseadustega, mis vajalikud selle eelnõu I osas väljendatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muudatuste teostamiseks pärast nende kehtimahakkamist?

Selle küsimuse vastamiseks tuleb pidada silmas, et eelnõu 67. § puudutab kahte punkti: esiteks, riigivanema, peaministri ja ministrite kohtulikule vastutusele võtmine võib toimuda üksnes Riigikogu vastava otsuse põhjal; teiseks, sääraste asjade arutamine allub Riigikohtule. Mis puutub üksikasjadesse, siis eelnõu 67. § ei anna üldist reeglit, nagu näiteks: „üksikasjad määrustatakse eriseaduses“, vaid piirduv omakorda ainult kahe punkti väljanoppimisega, mainides, et „vastutusele võtmise ja asja arutamise kord määratakse seadusega“. Nii jääb lahendamata küsimus, kas see eriseadus võib täpsamalt määratleda neid juhtumeid, kus üldse võib kerkida riigivanema ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulik vastutus mitte üldises, vaid eelnõu 67. §-s ette nähtud korras. Ühtlasi jätab ta võlgu küsimuse, kas võib ette näha selles eriseaduses erisanktsioonid riigivanemale ning Vabariigi Valitsuse liikmeile Ps-e ning teiste seaduste süülise rikkumise eest sõltumatult nende eventuaalsest kriminaal- või tsiviilvastutavusest.

Kui arvestada seda, et Põhiseaduse autentilist tõlgendamisõigust, toimugu see kas kitsendavalt või laiendavalt, ei omista Riigikogule ei kehtiv Ps. ega kohtu-, eriti aga Riigikohtu tegelus, seda vähem veel kõnesolev eelnõu, siis on kerge kujutella, millised *in concreto* keerukad küsimused ja konfliktid võivad tekkida sel pinnal.

Missugune väljapääsutee ka leitaks sellest segipaisatud seisukorrast, kindel on siiski üks: mainitud seaduse väljamiseni oleleb riigivanema ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulik vastutus ainult paberil. Kas Riigikogu üldse jõuab väljata mainitud seadust selleks määratud üheksakümneüheksapäevase tähtaja jooksul ja milline saab ta sisu,

— see on tundmatu tuleviku vastata. Ennustusi ärgem tehkem. Siinkohal jääb vaid konstateerida üht, et isegi see seadus, nagu sellele tähendatud juba eespool, pole väljaspool riigivanema dekreedioiguse mõjupiirkonda. See aga töötab vähe head.

VI. Lõpp-kokkuvõte. Püüame teha üldise kokkuvõtte eelõeldust ning lühidalt summeerida selle uue riigikorra põhi-jooni, millega loodavad teha õnnelikuks eesti rahva kõnesoleva Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu koostajad.

1. Tsentraalseks kujukaks ning ainsaks otsustavaks faktoriks osutub riigivanem.

Temale usaldatud ääretult laia dekreedioigusega, mis pole piiratud mingisuguste reaalsete seaduslikkuse tagatistega, avaneb riigivanemale täielik võimalus põhiliselt muuta kehtiva seadusandluse tervet üldist süsteemi.

Dekreedioiguse sfäärist on eraldatud ainult rahvahääletamise, rahva-algatamise, Riigikogu ja riigivanema valimise seadused. Kuid isegi neil kitsendusel on küllalt tingimuslik tähendus.

Mainitud kitsendused ei luba küll riigivanemale dekreedikorras otseselt muuta legaalsel viisil eesloendatud seadusi. Kuid esiteks säilib siiski võimalus saavutada soovitud tulemusi mõjustuste ning ähvarduste kaasabil Riigikogu enese kaudu, kuna viimane on muutunud arvuliselt jõuetuks ning kaotanud igasuguse tegeliku vastupanujõu. Teiseks, mis veel olulisem, pole tehtud võimatuks õõnestada neid aluslikke eeldusi, millele on ehitatud mainitud seadused. Siin me mõtleme kõigi täisõiguslikkude Eesti Vabariigi kodanikkude õigust osa võtta rahvahääletamisest, rahvaalgatamisest, Riigikogu liikmete kui ka riigivanema valimistest. See iga täisõigusliku eesti kodaniku isiklik õigus moodustab kehtiva Ps-e üldmõtte kohaselt ühe neist eesti kodanikkude põhiõigustest, mida mainib kehtiva Ps-e 26. §-i 1. lõik, mis ka eelnõus on jäetud muutmata. Isegi selle mitteäravõetava õiguse faktilise teostamise võimalust võib muuta dekreedikorras puht sõnaliseks sel juhul, kui riigivanem peaks välja kuulutama kogu riigis kaitseseisukorra, kuna need eriseadused, mis määrustavad Ps-e 26. §-i 2. lõigu alusel eesti kodanikkude põhiõiguste erakorralisi kitsendusi, ei seisa väljaspool riigivanema dekreedioiguse rakendusala! See on küll arusaamatu, kuid see on nii. Tarvitseb vaid riigi-

vanemal täiendada kaitseseisukorra seadust vastavas mõttes ja eelmainitud seaduste kohaldamine ongi paralüüsitud kaitseseisukorra kestusajaks. Kui kaua aega viimane kestab, oleneb samuti riigivanemast.

2. Riigikogu on asetatud eelnõus täiesti võimatusse seisukorda, — seisukorda, mis on väga lähedane väikesele seadusnõuandvale komisjonile riigivanema juures, mille peamiseks ülesandeks on pitsati vajutamine neile seaduseelnõudele, mida riigivanem arvab heaks esitada Riigikogule. Tal on võimalus rahulikult elada ja teotseda ainult siis, kui tema enamus on rahujalal riigivanema sammude ja kavatsustega. Igasugune konflikt viimasega vähegi tähtsamas küsimuses ähvardab Riigikogu tema tegevuse täieliku seistamisega kas tema korralise istungjärgu ennetähtaegse lõpetamise või tema ennetähtaegse laialisaatmise ja uute valimiste määramise kujul. Uued valimised ning uuekoosseisulise Riigikogu kokkukutsumine ei muuda olukorda: kui ta astub oma eelkäija rajale, siis ka tema suhtes on võimalik kohaldada samu rõhumismeetodeid ning samu vahendeid, mida sai tunda tema eelkäija.

Sääraselt suhtuvad eelnõu koostajad rahvaesindusse — sellesse organisse, mille valimise kaudu teostab normaalselt riigivõimu see rahvas, kes on ometi riigivõimu kõrgemaks kandjaks kehtiva Ps-e 27. §-i põhjal, mida ei muuda ka kõnesolev eelnõu. Riigikogu on eelnõu koostajate seisukohalt sõna täies mõttes *quantité négligeable*, suurus, millele ei tarvitse pühendada erilist tähelepanu ega austust: ei peeta millekski rahva tahet, mis avaldub pärast Riigikogu laialisaatmist uutel valimistel, kui see peaks osutuma sama tõrksaks kui eelminegi.

3. Ka Vabariigi Valitsus pole asetatud mitte vähem ebaõigesse seisukorda kui Riigikogu. Vabariigi Valitsus muutub mingiks kantseleiks riigivanema juures, ministrid — riigivanema tavalisteks ametnikeks, kes on jäetud ilma igasugusest reaalsest iseseisvusest, kes on sunnitud igas vähimaski tähtsamas küsimuses vaatama tagasi riigivanemale ning kohustatud igas pisemaski asjas teostama riigivanema tahet, kui nad ei soovi, et neid otsekohe vabastataks ametist riigivanema usalduse kaotamisel.

4. Lõpuks, sama vähe kui riigi seadusandlusvõimu teostaja — Riigikogu — ning riigi valitsusvõimu teostaja — Vabariigi Valitsuse — õigused, sama vähe on leidnud eel-

A

8822

156532

nõus kaitset üldse kõigi Eesti Vabariigi kodanikkude põhiõigused, sest neid lähemalt määrustavad eriseadused ei seisa väljaspool riigivanema dekreedioiguse tegevusala, mistõttu on võimalus moondata tundmatuse ni dekreedikorras eesti kodanikkude põhiõigusi.

5. Kõnelda säärastel tingimustel demokraatliku riigikorra aluste säilitamisest Eesti riiklusele, — rääkida sellest, et kõnesoleva eelnõu ainsaks ülesandeks on riigi seadusandluse ja valitsusvõimu teostajate tegevuspiirkondade kindlakujulisem eraldamine ning valitsusvõimu organitele vajaliku iseseisvuse kindlustamine, millest neid on ilma jätnud kehtiv Ps., — kõnelda kõigest sellest võib ainult siis, kui pole süvenetud eelnõu tõelisse mõttesse.

Kõlab lausa pilkena selle eelnõu poolt loodava riikliku ehitise nimetamine demokraatlikuks. Seda on veel vähe: eelnõu heidab eemale üldse kõik tänapäeva õigusliku riigi põhialused, hävitab kõik reaalsed vahendid, mis tagaksid seadustest ja seaduslikkusest kinnipidamist ning kindlustaksid rahvale tema tsiviil- ning poliitilise vabaduse. Tuleb kindlalt mees pidada: vabadus, mis pole kindlustatud reaalsete tagatistega, pole vabadus, vaid orjus kaetud kujul. Kus antud eelnõus võib leida neid tagatisi? Neid pole üldse.

Kui eelnõu rahvahääletusel vastu võetakse, siis pole enam tõelist rahvaesindust sõltumatu seadusandluskoja ning rahva tahte väljendaja näol. Pole ka tõelist Vabariigi Valitsust vahenditult vastutava riigi valitsusvõimu teostaja-organi näol, — valitsust, mis oma tegevuses alluks ainult seadustele ning oleks seejuures sõltumatu riigivanema ainuisiklikast tahtest ning tema vabast näengust. Ka tema asemele astub vaid näilikkus ning vari.

Pole siis enam kindlustatud kodanikkonnale tema vabaduse ning põhiõiguste puutumatus: usuvabadus, sõnavabadus, trükivabadus, ühinguisse ja liitudesse koondumise vabadus, elukutse valiku vabadus, vähemusrahvuste vabadus ellu kutsuda autonoomseid asutisi oma rahvuskultuurilistes ja hoolekande huvides, — kõigi nende vabaduste pea kohal ripub siis Damoklese mõõk riigivanema dekreedioiguse näol.

Mitte seadus, vaid ainuvõimsa riigivanema isiklik vaba äranägemine, viha ja arm valitsevad siis riigis.

On see siis vabale rahvale väärne riigikord?