

Prof. N. Meikile  
hindamises.

2. viii 40.

h. Kadari.

E. V.

TARTU ÜLIKOOLI  
SIGUSTEADUSKOND

26. juulil 1940.

N<sup>o</sup> 136.

TARTU

RAHVAS RIIGIORGANINA EESTI PÕHISEADUSTES.

Diplom.

Rahvas riigiorganina Eesti põhiseadustes.

stud. jur. August Tõnn

1940. a.

7948.

Tartu 1940. a.

Tagasihoid õiguseks Kõrvald  
52 1940 a. m. Raadik

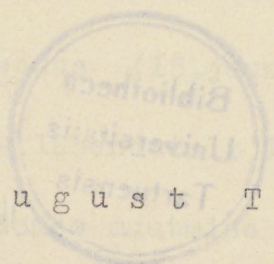
Leigmann, Jõel  
rakulduse kõne  
arvustatud saadud  
1. Sept. 1940

Diplomitöö  
473603

*[Handwritten signature]*

RAHVAS RIIGIORGANINA EESTI PÕHISEADUSTES.

Diplomitöö.



stud, jur. August Toome

*AA* matr. 15759.

*7948.*

Tartu 1940.a.

Tõrjend üksteisest  
5x 1940 aum laude

Kasutatud materjale:

1. Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1914,  
Dritte Auflage.
2. Artur Mägi, Rahvas riigivõimu kandjana ja riigivõimu  
teostajana, Tartu 1937.a.
3. Põhiseadus ja Rahvuskogu, Tallinn 1937.
4. Mitmeid "Õiguses" ilmunud teemikohaseid artikleid.
5. Eesti Vabariigi põhiseadus (15. juuni 1920.a.):  
RT 1920, 113/114, 243.- lühendatult 1920.a. PS.
6. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus:  
RT 1933, 86, 628. - lühendatult 1933.a. PS
7. Eesti Vabariigi Põhiseadus:  
RT 1937, 71, 590.- lühendatult 1937.a. PS.
8. Põhiseaduste üldsätteid konkretiseerivaid seadusi,  
mis korraldavad rahva teotsemist riigiorganina.

Töö valminud 22. juunil 1940.a.

S i s u:

A. Rahvas riigivõimu kandjana ja rahvas riigiorganina.

B. Rahva kui riigiorgani komplekteerimine.

a. Üldine määritelu.

b. Kodakondsus.

c. Hääleõiguslikkus.

aa. Üldklausel.

bb. Negatiivne loend.

C. Rahva pädevus ja teotsemise kord.

a. Rahva pädevusest ja teotsemise korrast üldiselt.

b. Rahva poolt üksikaktidega sooritatavad toimingud:

aa. Riigikogu valimine.

bb. Riigipea valimine.

cc. Omavalitsuste esinduskogude valimine.

Ⓒ Rahva poolt üldaktidega sooritatavad toimingud:

aa. Üldaktidega sooritatavaist toiminguid üldiselt.

bb. Rahvaalgatus seadusandluseks.

cc. Rahvaalgatus põhiseaduse muutmiseks.

dd. Rahvahääletus põhiseaduse muutmiseks.

ee. Rahvahääletus muude küsimuste otsustamiseks.

D. Rahva kui riigigani suhted teiste otseste riigigorganitega

a. Otsesed riigigorganid, nende liigitelu.

b. Rahvas ja rahvaesindus:

aa. Rahvaesinduse rahva poolt valimise tähtsus.

bb. Valimiste iseloom.

cc. Rahva kontrollvõimalused rahvaesinduse suhtes.

c. Rahva suhe teiste otseste riigigorganitega peale

Riigikogu:

aa. 1920. a. põhiseaduse kehtivuse ajal.

bb. 1933. a. põhiseaduse kehtivuse ajal.

cc. 1937. a. põhiseaduse kehtivuse ajal.

E. Kokkuvõtte.

A. Rahvas riigivõimu kandjana ja rahvas kui riigiorgan.

Suveräänsuse õpetus on olnud alates keskajast põnevamaid õigusteadlaste arutlusaineid. Suveräänsus loeti selle õpetuse tekkimisel kuuluvaks monarhiale. Alates Rousseau'ist seati asemele rahva suveräänsuse mõiste, selle järgi on rahvas riigi kõrgem võim. Seda väljendatakse sõnadega "riigivõimu kandja" ja "riigivõimu allikas". Sarnased terminid leiavad esmakordselt tarvitust Prantsuse 1791.a. põhiseaduses ja eriti selgekujuliselt 1793.a. põhiseaduses. (1.

Ka Eesti põhiseadused oma sissejuhatustes nimetavad Eesti rahvast riigivõimu algallikaks: Eesti rahvas kõikumatus usus ja vankumatus tahtes luua riiki (1937.a. PS - kindlustada ja arendada riiki)... Riigivõimu kandja

(1. Artur Mägi, Rahvas riigivõimu kandjana ja riigivõimu teostajana, Tartu 1937, lk.3 ja selles toodud viited.

põhimõtte väljendub samuti põhiseadustes: Eesti on iseseis-  
 sev ja rippumatu vabariik, kus riigivõim on rahva käes ; (2

Eesti on iseseisev ja sõltumatu vabariik, kus kõrgeima  
 riigivõimukandja on rahvas . Jellinek ütleb õigusega, et (3.

tõelikult riigivõimu võidakse omistada riigile kui ter-  
 vikule, monarh ega rahvas kumbki ei kehasta veel riiki . (4.

Tuleb nõustuda ka A. Mägiga, et see "rahvas riigivõimu  
 kandjana" põhimõtte oma sisult on normatiivse loomusega

õiguspoliitiline postulaat. Tema seab ainult sihid, milli-  
 sed põhiseadus oma sisulistes osades peaks lahendama.

Põhiseadus sisaldagu norme, mis annavad rahvasuveräänsuse  
 mõistele normatiivse rakenduse. Ta ei tohi aga sisaldada

norme, mis muudaksid mõttetuks rahvasuveräänsust deklaree-  
 riva õiguspoliitilise põhimõtte . (5

(2. 1920. a. PS §1. olgu määratletud, milline on organi

(3. 1937. a. PS §1. määratletud, milline on

(4. Dr. Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, Berlin  
 1914, lk. 552.

(5. Mägi, lk. 4. traktatid teoreetiliselt, vaid nad selguga

Eesti põhiseadus ei anna konkreetset sisu, keda nimelt mõista rahva kui riigivõimu kandja all, ta on esijoones ideeline suurus. Rahvas kui riigivõimu kandja mõiste eeldab, et rahvas oleks kõrgem võim riigis, st. et talle oleks ette nähtud vastav pädevus, millises ulatuses ta teostab riigivõimu. Meie teame aga, et riik on juriidiline isik, juriidiline isik saab oma tahet avaldada ainult organite kaudu. Kui meie rahvale omistame osa riigivõimu teostamisel, siis olgu ta paratamatult ka riigiorgan. Nii tuleb meil eritleda kahte mõistet: rahvas riigivõimu kandjana ja rahvas riigivõimu teostajana (riigiorganina). Ükski organ ei saa olla õiguslikult määritlematu, vaid peab olema täpselt määritletud, millistest füüsilistest indiviididest ta koosneb, seega ta komplekteerimine. Teiseks olgu määritletud, milline on organi täpne pädevus. Kolmandaks olgu määritletud, milline on vastava organi suhe teiste organitega, kui ta pole just ainukene organ riigile. Kõigi nende küsimuste peale ei saa püstitada abstraktseid teoreeme, vaid nad selgugu

iga riigi positiivsetest konstitutsionaalsetest normidest. Järelikult ka Eesti põhiseadused ja neid täiendavad seadused andku vastust sellele küsimusele. Püüame nende alusel saada ülevaadet rahvast riigiorganina.

## B. Rahva kui riigiorgani komplekteerimine.

a. Üldine määritelu. Keda mõista rahva kui riigiorgani all, st. millistest füüsilistest isikutest ta koosneb, selgitavad põhiseadused peatükis, mille pealkirjaks on "Rahvast (1937 - Rahvas)", kuid lisaks tuleb põhiseaduse teisi osi ja isegi teisi seadusi, et konkreetselt määrata vastava isiku kuuluvus rahvasse kui riigiorganisse, Rahvas riigiorganina on määritletud PS-s üldklausliga: Riigivõimu kõrgemaks teostajaks Eestis on rahvas ise oma hääleõigusselikkude kodanikkude näol ; Kõrgeimat riigivõimu teostab Eesti rahvas hääleõiguslike kodanikkude kaudu .

Järelikult tuleb iga isiku suhtes jõuda selgusele kahes

(6. 1920.a. PS §27.

(7. 1937.a. PS §34.

küsimuses: esiteks kas ta on Eesti kodanik ja jaataval korral teiseks kas ta on hääleõiguslik. Vastab isik nendele kahele tingimusele, siis kuulub ta automaatselt rahvasse riigiorganina, keda võime nimetada ka aktiivkodanikkonnaks.

b. Kodakondsus. 1920.a. põhiseadus, samuti ka 1933.a. põhiseadus, ei määritle üldse, kes on Eesti kodanik, vaid jätab kogu määritlemise seaduse hooldeks. Kuna Eesti end 28. novembri 1917.a. Maanõukogu otsusega kõrgemast võimust

lõi lahti Vene riigist, siis kodanikkonna kujundamisel ei tarvitsenud tal tunnustada Vene määritletu, sest selles on iga riik sõltumatu teisest. Järelikult tekkival riigivõimul tuli määritleda kodakondsus. Esimesena sündis see

määrusega (8), hiljem, "Kodakondsuse seadusega" (9). Õigusega väidab aga Riigikohus, et need aktid ei loo Eesti kodanikkonda, vaid ainult deklareerivad, kellel vastav

(8. Maanõukogu määrus Eesti demokraatlise Vabariigi

kodakondsuse kohta; RT 1918,4.

(9. Kodakondsuse seadus : RT 1922, 136 (ühes hilisemate muudatustega).

(10)

staatus ju olemas. Teiseks need aktid selgitavad, kuidas see kodanikkond dunaamiliselt muutub, st. kuidas hiljem kodanikuks saadakse ja kuidas vastav staatus kaotatakse. 1937.a. PS sisaldab üldsätteid ka kodakondsuse kohta. Esi- teks kodanikuks saamise alused: Eesti kodanikuks saadakse sündimisega või hilisema seadusliku toiminguga. Teiseks ütleb ta selgesõnaliselt, et kodakondsuse omandamise ja kaotamise lähemad tingimused määrab seadus. Vastav

(11)

(12) seadus ei deklareeri enam nagu eelmine, kellel on koda- nikustaatus olemas. Tema andmise ajal oli Eesti kodanik- kond ju kindlakujuline. Vaidluse korral tuleb selgitada eelmise seaduse alusel, kas isik evis uue kodakondsuse seaduse kehtima hakkamise ajal kodanikustaatus või mitte. Kokkuvõttena võime öelda, et kodakondsuse suhtes on pea - tähtsus seadusel, mitte põhiseadusel, selle tõttu siin muudatuste tegemine toimub tavalises seadusandluskorras.

(10.)

(11. 1937.a. PS §7.

(12. Kodakondsuse seadus: RT 1938, 39, 357.

c. Hääleõiguslikkus. Küsimuse suhtes, kes kodanikest on hääleõiguslikud, on peatähtsus juba põhiseadusel, mitte seadusel. Olulisemad muudatused järelilikult sündigu põhiseaduse andlus korras, seadusandlus korras on võimalik reguleerida ainult moningate üksikgruppide suhtes negatiivse loendi piirides. Hääleõiguslikkus, määritus on antud osalt positiivselt, osalt negatiivselt. Positiivselt on küsimus lahendatud üldklausliga. Tuleb tähendada, et 1920. a. PS järgi see oli avaram. Hääleõiguslik on iga kodanik, kes on saanud kakskümmend aastat vanaks ja on olnud vahetpidamata vähemalt ühe aasta Eesti kodakondsuses. (13)

(14)  
1937. a. PS tõstab vanuse alammäära kolmele aastale. Nii kahekümne kahele aastale ja kodakondsuses olemise oma esines teatav murrang, hulk hääleõiguslikke kodanikke kaotas uue põhiseaduse kehtima hakkamise ajal ajutiselt hääleõiguse, maksimaalselt kaheks aastaks.

Peale positiivse üldklausli tuuakse hääleõiguslikkuse määriteluks veel negatiivne loend, nimelt täiendatakse, et

(13. 1920. a. PS §27.

(14. 1937. a. PS §36.

kõik üldklauslile vastavad kodanikud pole seega veel  
hääleõiguslikud. See kitsendus on paratamatult vajaline,  
sest hääleõiguslikkus, kui osavõtu õigus riigivõimu teos-  
tamisest nõuab vastavaid psüühilisi ja füüsilisi võimeid  
isikult, mille olemasolu ei saa eeldada kõigi isikute juu-  
res. Järgmiste kodanikkude gruppide suhtes hääleõigusest  
 ilmajätmise seisukohalt pole põhiseadustes lahkuminekuid:  
 1) seaduslikus korras nõdra- või hullumeelseks tunnistatud  
 kodanikud, 2) kodanikud, kes pimedatena, kurtumadena ja pil-  
 lajatena on hooldamise all (1920. a. PS terminoloogiline eba-  
 täpsus eestkostmine); <sup>15</sup> 3) seadusega võidakse ära võtta hää-  
leõigus mõnelt liigilt kohtulikult karistatud isikuilt. (16)

1920. a. PS järgi see ilmajätmine pidi kindlalt olema mää-  
 ritletud Riigikogu valimisseaduses, 1937. a. PS seda lähemalt  
 ei määritle, kuid siiski vastavad normid leiame valimissea-  
 dustes. Viimase punkti suhtes põhiseadused järelikult hää-  
 leõiguslikkust ei määritle selgelt, vaid siin jääb see ole-

(15. 1920. a. PS §28 lõik 1.- 1937. a. PS §37 lõik 1.

(16. 1920. a. PS §28 lõik 2.- 1937. a. PS §37 lõik 2.

nevaks seadusandjast. Näiteks praegu kehtivate seaduste järgi loetakse hääleõigusetuks sunnitööle ja vangimajja üle 1 aasta mõistetud süütegijad karistuse kandmise ajal, sunnitööle mõistetud kümme aasta kestel karistuse kandmisest vabanemisest arvates ja vangimajja üle ühe aasta mõistetud viie aasta kestel samast ajast arvates; loendatud süütegude eest alla ühe aasta vangimajja mõistetud karistuse kandmise ajal ja kolme aasta kestel arvates karistuse kandmise lõpust. (17. 18. 1937.a. PS järgi on see negatiivne loetelu laiem: 1) hääleõiguslikud ei ole ka valimisseaduste alusel mõned liigid avaliku hoolekande korras alaliselt ülalpeetavaid kodanikke ja 2) sundhooldamisele võetud kodanikud. (18. Lisaks on veel grupid kodanikke, kes, olgugi, et nad on hääleõiguslikud, ei võta osa hääletamisest: kodanikud, kes hääletamise ajal on vahistatud kohtu poolt määratud karistuse kandmiseks või kohtuvõimude poolt määratud tõi -

(17. Vabariigi Presidendi valimise seadus (RT 1937, 71, 591)  
 §6. - Riigivolikogu valimise seadus (RT 1937, 71, 592) §8-  
 (18. 1937.a. PS §37 lõik 1. 189.-1937.a. PS §35.)

kevahendite teostamiseks; kodanikud, kes nakkushaigetena on seaduslikus korras eraldatud vastavasse ravi-asutis-  
 (19  
 tesse.

Hääletamisest ei võta osa sõjaväes ajateenistuses olevad  
 (20  
 kodanikud.

1920. aasta põhiseaduse järgi:

C. Rahva pädevus ja teotsemise kord.

a. Rahva pädevusest ja teotsemise korrast üldiselt.

Eelpool selgitasime, kuidas komplekteeritakse rahvas riigiorganina, asume nüüd ta pädevuse ja teotsemisekorra selgitamisele. Rahva pädevuse peame igast põhiseadusest eraldi välja tooma, et tõmmata üldiseid järeldusi. Eestkätt võtame arvesse paragrahvi, milline algab sõnadega "Rahvas teostab riigivõimu", millele järgneb siis pädevuseloend, kuid see paragrahv ei sisalda kõiki rahva poolt teostata-  
 vaid ülesandeid, seetõttu tuleb täiendada teiste paragrah-

(19. 1937. a. PS §37 lõik 3.

(20.           ibid., lõik 4.

(21. 1920. a. PS §29. - 1933. a. PS §29. - 1937. a. PS §35.

videga. Arvesse võtame ainult neid ülesandeid, milliseid aktiivkodanikkond (rahvas riigiorganina) teostab otseselt, vahenditult, mitte aga neid funktsioone, mida ta kui primaarne organ teostab oma sekundaarsete organite kaudu, kes avaldavad ta tahet.

1920. aasta põhiseaduse järgi:

- 1) rahvahääletamine, (22
- 2) rahvaalgatamine, 3) Riigikogu valimine, (23
- 4) omavalitsuste (territoriaalsete) esinduskogude valimine, (24
- 5) Põhiseaduse muutmine.

1933. aasta põhiseaduse järgi:

- 1) rahvahääletamine, 2) rahvaalgatamine, 3) Riigikogu valimine, (25
- 4) Riigivanema valimine, 5) omavalitsuste (linn, alev, vald) (27
- esinduskogude valimine, 6) põhiseaduse muutmine. (26

---

(22. 1920. a. PS §76.

(23. ibid.

(24. ib., §§87-89.

(25. 1933. a. PS §29.

(26. ib., §76.

(27. 1920. a. PS §§87-89.

1937. aasta põhiseaduse järgi:

1) Vabariigi Presidendi valimine §40 alusel, 2) Riigivolikogu valimine, 3) kohalikkude omavalitsuste esinduskogude valimine §123 alusel, 4) rahvahääletus, 5) põhiseaduse muutmine §§148-150 ulatuses.

(28  
(29

Kokkuvõttes rahva kui riigiorgani pädevust leiame, et nende ülesannete teostamine toimub osalt üldaktidega, osalt üksaktidega. Süvenedes lähemalt põhiseaduste vaatlusele näeme, et nende aktide hulk, mis on sooritatav üksikaktidega, on selgitatud loendi süsteemil, enumeratiivne : Riigikogu valimine (1920. a. PS ja 1933. a. PS), Riigivolikogu valimine (1937. a. PS), Riigivanema valimine (1933. a. PS), Vabariigi Presidendi valimine (1937. a. PS), omavalitsuste esinduskogude valimine. Tehes vahet ühelt poolt üldklausliga väljendatava ja teiselt poolt loendiga väljendatava pädevuse märkimise vahel tuleme järeldusele, et loend on alati ammundav, kõiki loendis mitte esinevat excludeeriv. Järelikult rahvas ei saa sooritada muid üksikakte peale eelpool

(28. 1937. a. PS § 35.

(29. ib., §§148-150.

(30

toodud valimiste.

Üldaktidega sooritatawad rahva pädevusse kuuluvad ülesanded on põhiseadustes väljendatud osalt loendiga (põhiseaduse muutmise, sest põhiseadus on üldakt), osalt üldklausliga (rahvahääletus, rahvaalgatus). Üldklausliga väljendatud pädevuse suhtes tuleb siiski arvesse negatiivne kitsendav loend. Eesti põhiseadused väljendavad selgesti, et riigivõimu ei saa keegi teostada muidu, kui põhiseaduse ja sellega kokkukõlas olevate seaduste alusel; samuti

et põhiseadus on vankumatuks juhteks riigiorganite tegevuses.

(31

Järelikult tuleb ka rahval kõrgema riigiorganina sest põhimõttest kinnipidada. Väljend "rahvas on riigivõimu kandja" ei tähenda seda, et rahvas võib sooritada kõiki akte, mida ta soovib aga, vaid ainult neid, mis ta pädevusesse annab konkreetne põhiseadus. Riigivõimu kandja on rahvas õieti ainult selles ulatuses, kui ta põhiseaduse alusel on ühtlasi ka riigiorganiks, riigivõimu teostajaks.

(32

(30. vt. ka Mägi, lk. 30.

(31. 1920.a. PS §§3,86.-1937.a, PS §3.

(32. Mägi, lk.7.

Kui põhiseadus rahvale mingit pädevust ei omistaks, siis väljend "rahvas on riigivõimu kandja" on õieti sisutu postulaat. 1920.aasta põhiseaduse ja 1933.aasta põhiseaduse kehtivuse ajal oli rahval siiski võimalus ilma erilise suhteta teiste organitega oma pädevuse ulatust muuta mõlemis suunas, nimelt põhiseaduse muutmise teel. Rahvale kuulus nimelt põhiseadusandluse (või muutmise) suhtes nii algatusõigus kui ka otsustusõigus. 1937.a. PS seda aga enam ei võimalda, sest rahval puudub põhiseaduse muutmiseks algatusõigus täielikult, samuti on piiratud ka ta otsustamisõigus, teisejärgulise tähtsusega, sõltuv Vabariigi Presidendist.

Eelpool tegime kokkuvõtte rahva pädevusest riigiorganina. Tähtis on aga ka rahva teotsemise kord, see on kuidas vastavaid akte vormiliselt teostada. Hiljem seoses iga üksiku ülesandega käsitleme lühidalt ka rahva teotsemise korda, siin teeme ainult lühikese kokkuvõtte, nagu nägime seoses pädevusega lahendavad põhiseadused kõik aktid, milliste suhtes rahvas võib teotseda. Teotsemise korra suhtes

(33. 1920.a. PS §§87-89. [valjaarvatud koalitsiooni seis-]

toob põhiseadus seoses iga ülesandega ainult üldsätted , enamasti selgesõnaliselt juure lisades, et vastav küsimus lahendatakse lähemalt eriseadusega (1920.a. PS §§33,36; 1933.a. PS §§33,36,58; 1937.a. PS §§40,67,150). Rahva-algataamise kohta ei nõua aga põhiseadus nende üldsätete konkretiseerimist seadusega selgesõnaliselt, nagu ta seda teeb valimiste ja rahva-hääletamise kohta. Vastava seaduse vajalikkus on aga eeldatav nii põhiseaduse üldmõttest kui ka §§3, 33 (1920.a. PS), 60 p.12 (1933.a. PS). Samuti ka omavalitsuste esinduskogude valimise kohta ei ütle põhiseadused selgesõnaliselt, et vajalik on eriseadus. Kuid arvesse võttes, et põhiseadused toovad siin ainult valimise kõigi üldisemad alused, osutub eriseadus paratamatuks. Vastavad eriseadused reguleerivad rööbiti põhiseadustes toodud üldsätetega rahva teotsemise korda ja konkretiseerivad neis antud vastavaid üldpõhimõtteid ja - aluseid. Neid põhimõtteid võidakse/vastavate eriseadustega üksikasjadeni arendada, mitte aga neid tühistada või uutega asendada. Ühtlasi need eriseadused (väljaarvatud omavalitsuste esin-

dukogude valimise seadus) kuuluvad ainult Riigikogu pädevusesse, neid ei saa anda dekreedid korrast. (34)

b. Rahva poolt üksikaktidega sooritatavad toimingud.

aa. Riigikogu (Riigivolikogu) valimine.

Põhiseaduse järgi on Eesti olnud ikka vabariik. Vabariike jagatakse vahendituteks ja esinduslikkudeks, olenedes sellest kas kõrgem organ rahvas teostab riigi funktsioone vahenditult või primaarse organina sekundaarsete organite kaudu. Eesti kuulub esinduslikkude vabariikide hulka. Esinduslikus vabariigis toimigu rahvaesindajana vähemalt rahvaesindus (parlament), milline Eestis esineb Riigikogu näol. Põhiseadused selgel sõnal väljendavad, et Riigikogu on rahva esindaja. Rahvaesitajana teostab riigi seadusandlikku võimu Riigikogu. Riigikogu teostab seaduste vastuvõtmist ja muid ülesandeid Põhiseaduse alusel. Riigikogu on kahekojaline rahvaesindus. Ta koosneb Riigivolikogust ja Riiginõukogust. Riigikogu teostab temale

(34. Mägi, lk. 19.

(35. 1920. a. PS §35.

kuuluvat võimu Riigikogu Üldkoosolekul, Riigivolikogu  
 (36  
 koosolekul ja Riiginõukogu koosolekul. Millised erilised  
 suhted tekivad kahekojalise rahvaesinduse tõttu rahva ja  
 rahvaesinduse vahel, seda vaatleme hiljem asudes vaatlema  
 rahva kui riigiorgani suhteid teiste riigiorganitega.  
 Eestkätt peame praegu silmas Riigikogu komplekteerimist.  
 Nimelt toome esiteks põhiseadustes toodud sätted, 1937.a.  
 PS ainult Riigivolikogu kohta, sest ainult tema on valitav  
 rahva poolt. 1920.a. PS - Riigikogus on sada liiget, kes  
 valitakse üleüldisel, ühetaolisel, otsekohesel ja salasel  
 hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtte alusel. (Lisaks  
 (37  
 veel Riigikogu võimalus liikmete arvu suurendamiseks).  
 1933.a. PS: Riigikogus on viiskümmend liiget, kes valitakse  
 üleüldisel, ühetaolisel, otsesel ja salajasel hääletamisel  
 proportsionaalsuse põhimõtte alusel, kuid nõnda, et vali-  
 (38  
 jail oleks võimalus valida üksikuid isikuid. 1937.a. PS

(36. 1937.a. PS §§60, 61.

(37. 1920.a. PS §36.

(38. 1933.a. PS §36.

Riigivolikogul on kaheksakümmend liiget, kes valitakse üleüldisel, ühetaolisel, otsesel ja salajasel hääletamisel ning isiku valimise teel enamusvalimise põhimõttel. N-eed toodud sätted on ainult üldsätted, iga põhiseadus nõuab selgesõnaliselt nende konkretiseerimist eriseadusega, valimistest arusaamiseks tuleb ka neid arvesse võtta. Vaatleme valimisviiside vahel ühtlusjooni ja erinevusi. Ühtlus on selles, et igal juhul valimised olgu üldised, ühetaolised, otsesed ja salajased. Ühtlust leiame ka 1920. a. PS ja 1933. a. PS. Riigikogu valimistel selles mõttes, et valimised olgu proportsionaalsed. Proportsionaalsed valimised on valimised, kus iga kandideeriv rühmitis peab saama esindajaid suhteliselt talle antud häälte arvuga, siin on vähemuse huvid —

(39. 1937. a. PS §67.

(40. Riigikogu valimise, rahva algatamise ja rahvahääletamise õiguse seadus: RT 1920, 105/106, 242. - Riigikogu valimise, rahva-hääletamise ja rahva-algatamise seadus: RT 1926, 16, 17, .- sama pealkirjaga seadus: RT 1934, 5, 9. - Riigivolikogu valimise seadus: RT 1937, 71, 592.

seega kaitstud suuremal määral. Sarnaste valimiste juures on rühmitused paratamatud. 1920. a. PS kehtivuse ajal oligi valdavam tähtsus just rühmitisel. Hääl tuli anda vabalt valitud rühmitise nimekirjale, kusjuures ainult võis teha ühe allakriipsutuse, milline andis kandidaadile eesõiguse hääle arvestamisel, kuid sel polnud kuigi mõjuvat resuldaati. 1933. a. PS toob muudatuse täiendades proportsionaalselt valimist nõudega, et valijail oleks võimalus valida üksikuid isikuid. Selleks töötati välja eriline valimisviis, mille järgi igas kandidaatide nimekirjas esines maksimaalselt kolm kandidaati. Valija võis anda hääle selle nimekirja piirides, mitmele kandidaadile soovis, määrates ära ühtlasi, mitmendas järjekorras ta hääle annab teatavale kandidaadile, sellest olenes nimelt iga hääle väärtus vastava kandidaadi häälte arvu arvestamisel. Ühtlasi iga nimekirjale antud hääl mõjus ka rühmitisele. Ühtlasi oli aga võimalus valgel ruudul anda häält vabalt valitud kandidaatidele, ükskõik kas nad esinesid nimekirjades või mitte, need lugesid vastavaile kan-

didaatidele ainult isiklike hääletena. Hoopis erinev on valimisviiv 1937. a. PS järgi. Siin proportsionaalsed valimised asenduvad majoritaarsega. Ühtlasi on siin puhtakuju- line isiku valimine, isik annab hääle isikule, mitte rühmitisele, rühmitis ei tohi hääletussedelil olla üldse märgitud. Kuna Riigivolikogu on kaheksakümne liikmeline, siis kogu riik on jagatud kaheksakümneks ringkonnaks, igast

(41

valitakse üks liige. Seks osutub see, kes kandidaatidest saab kõige rohkem hääli, ühesuguse hääle arvu korral

(42

otsustab Peakomitee liisuga. Järelikult esindaja saab see rühmitis, keda pooldavaid valijaid on teatavas ringkonnas rohkem. Proportsionaalsete ja enamusvalimiste eelistusküsimus on õiguspoliitiline küsimus, tähendan ainult nii palju, et need valimisviisid ei anna ühtlaseid tulemusi.

Belpool toodu seondub meie teemiga ainult kaudselt, kuid ta võimaldab meile üldpildi valimise teostamise võimalusest iga põhiseaduse kehtivuse ajal. Seoses rahvaesinduse

(41. Riigivolikogu valimise seadus §§1, 2.

(42. 1937. a. §31 ib., §70.

valimisega peame vaatlema veel mõnda küsimust, millest oleneb rahva teotsemise ulatus valimiste: aktiivne valimisõigus, passiivne valimisõigus, kandidaatide ülesandmise kord.

1920.a. PS (jäi muutmata 1933.a.) järgi on õigus Riigikogu liikmete valimisest osa võtta või ennast Riigikogu liikmeks valida lasta igal Eesti kodanikul, kes on

(43

hääleõiguslik, järelikult nii aktiivne kui ka passiivne valimisõigus kuulus igale aktiivkodanikkonda kuuluvale isikule. Pisut erinevusi toob siin 1937.a. PS. Aktiivseks valimisõiguseks nõutakse kodanikult peale hääleõiguse veel elamist või töökoha omamist vähemalt ühe aasta kestel vastavas valimisringkonnas või vastava omavalitsuse administratiivpiirkonnas.

(44

Järelikult selle kaudu surutakse valimistest eemale osa kodanikke, kes eelpool vaadeldud tingimustel kuuluvad aktiivkodanikkonda, kuigi nimeliselt neil on võimalus valida Riigivolikogu valimise seaduse

(43. 1920.a. PS §37.

(44. 1937.a. PS §67 lõik 2.

§22 järgi valimisringkonnas, kust nad olid nimekirjas, kuid lahkusid vähem kui aasta tagasi. Hoopis erinev on aga passiivne valimisõigus. Riigivolikogu liikmeks võib valida iga hääleõiguslikku Eesti kodanikku, kes on vähemalt kakskümmend viis aastat vana ja kes on vähemalt ühe aasta kestel enne valimise omanud elukoha Eesti Vabariigi maalalal (45). Et rahvas saaks korrapäraselt valida isikuid, kes tõsiselt vääriskid rahvaesindaja nime on vajalik, et valijaskond ise saaks üles seada kandidaate. Vastasel juhul muutuksid valimised väljaspoolt valijaskonda esitatud kandidaatide suhtes formaalseks aktiks. Selle põhimõtte vastu Eestis pole eksitud. Kandidaatide esitamiskirjad on ikka esitatud valimisõiguslike kodanikkude endi poolt, kitsendustena esinesid ainult teatava esitamiskirja esitajate arv ja kautsjoni nõudmine. Valimiste suhtes on seni vaba olnud igale kodanikule, kas ta valimistest osa võtab või mitte, seda rõhutab 1933.a. PS selgel sõnal (46).

(45. 1937.a. PS §67 lõik 3)

(46. 1933.a. PS §23 lõik 2.)

Teiseks nõutakse, et kodanik valimisel olgu vaba igast survest, seda aitab kindlustada eestkätt just valimiste salajasuse nõue.

Et 1937.a. PS nimetab Riigikogu kahekojaliseks rahvaesinduseks, siis ka Riiginõukogu tuleb arvesse rahvaesindajana. Ta komplekteerimisel pole aga rahval otsest kaastegevust riigiorganina. Riiginõukogu liikmeiks on : kuus isikut oma ameti tõttu, millega seadus seab õiguse olla Riiginõukogu liikmeks; 24 isikut valimiste alusel, valituna kohalikkude omavalitsuste, kutseliste omavalitsuste, rahvusvähemuste kultuurvalitsuste ja mitmesuguste organisatsioonide poolt; 10 isikut määrab Vabariigi President eriõigusel; teatavad isikud, nimelt endised Vabariigi Presidendid ja endised sõjaaegsed Sõjavägede Ülemjuhatajad kuuluvad sinna isiklikuõiguse alusel. Lähem kujundamise kord määratakse Riiginõukogu kujundamise seadusega. (47

bb. Riigipea valimine. Peale rahvaesinduse valimise võib vabariikides kuuluda rahvale ka riigipea valimine. Eestit

1920.a. PS järgi tuleks pidada riigipeata vabariigiks, sest Riigivanem ei vasta riigiõiguslikule riigipea mõistele. 1933.a. PS Riigivanem on täiesti vastav riigipea kvalifikatsioonile, teda nimetab põhiseadus ka rahva esindajaks. Rahva esindajana teostab riigi kõrgemat valitsemisvõimu Riigivanem. Siinkohal vaatama ainult ta valimist. Riigivanema valib rahvas üldise, ühetaolise, otsese ja salajase hääletamise kaudu viieks aastaks. Esimesel hääletamisel nõutakse kõigi hääletamisest osavõtnute hääle enamust, kui ükski seda ei saavuta, siis on valimised ebaõnnestunud. Sarnasel korral toimub teine hääletamine hiljemalt kolme kuu kestel, milleks võib seada üles uusi kandidaate. Teisel hääletamisel loetakse valituks kandidaat, kes on saanud kõige rohkem hääli, võrdse kõrgema hääle arvu korral loetakse valituks vanem kandidaat. Riigivane- maks on valitav iga hääleõiguslik kodanik, kes on vähemalt neljakümne aastane ja seatud üles vähemalt kümnetuhande hääleõigusliku kodaniku poolt. Riigivanema lähem valimis-

(49

kord määratakse seadusega.

1937.a. PS nimetab Vabariigi Presidenti selgesõnaliselt riigipeaks, kuid ei nimeta enam rahva esindajaks. (50

Tema valimise kord esineb tunduvalt Riigivanema valimisest.

Riigivanem oli igal juhul valitav otseselt rahva poolt ,

Vabariigi President ainult teatud juhtudel. Vabariigi

President valitakse ametisse kuueks aastaks. Kandidaadiks

võidakse ülesse seada iga hääleõiguslikku kodanikku, kes

on vähemalt nelikümmend viis aastat vana. Kandidaate

seavad üles salajasel hääletamisel selleks põhiseaduslikult

õigustatud asutised igaüks ühe, mitte enam aktiivkodanik-

kond, nimelt Riigivolikogu, Riiginõukogu, omavalitsuste

esinduskogude poolt valitud esindajatekogu, koosnev saja

(51

kahekümnest esindajast. Nii siis kandidaatide ülemäär on

kolm, kuid neid võib olla ka kaks või üks, olenedes sel-

lest, mitu kandidaati üles-seadvat asutist seavad üles

(49. 1933.a. PS §58.

(50. 1937.a. PS §38.

(51. ib., §40 lõik 1 - 3.

ühise kandidaadi. On üles seatud ainult üks kandidaat, siis rahva poolt valimist ei järgne, vaid kutsutakse kokku kõigi kolme kandidaadi ülesseadnud asutise ühine valimiskoosolek. Kui ülesseatud kandidaat saab sel koosolekul salajasel hääletamisel poolt vähemalt kolmviendikku valimiskoosoleku seadusliku koosseisu häältest, siis see kandidaat loetakse valituks Vabariigi Presidendiks. Kui ta aga vastavat häälteenamust ei saa, siis algab kandidaatide ülesseadmine algusest peale Vabariigi Presidendi valimise seaduse ettenähtud korras. On aga üles seatud kaks või kolm kandidaati, siis järgneva kahekümne päeva kestel valib rahvas neist Vabariigi Presidendi üldisel, otsesel, ühetaolisel ja salajasel hääletamisel. Valituks loetakse kandidaat, kes on saanud kõige rohkem hääli. Võrdse kõrgema häältearvu korral loetakse valituks vanem kandidaat. (52

cc. Omavalitsuste esinduskogude valimine. Valimiste alal kuulub rahvale veel omavalitsusühikute (territoriaalsed, kohalikud) esinduskogude valimine. 1920.a. PS järgi oma-

valitsusühikute esinduskogud valitakse üldisel, ühetaolisel, otsesel ja salajasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtte alusel.

(53

1937.a. PS täiendas seda veel sõnadega "kuid nõnda, et valijail oleks võimalik valida

(54

üksikuid isikuid". Teiseks kaotas see põhiseadus maomavalitsused, milliste esinduskogud varemini ka olid

(55

valitavad rahva poolt. 1937.a. PS §35 järgi rahvas teostab riigivõimu: 3) kohalikkude omavalitsuste esinduskogude

valimisega §123 alusel (eelmistes põhiseadustes see vastavas loendis ei esinenud-§29). Kohaliku omavalitsuse korraldava

organiks on esinduskogu, kes valitakse üldisel

otsesel ühetaolisel ja salajasel hääletamisel hääleõigus-

likkude kodanikkude poolt, kes omavalitsuse piirkonnas oma-

(56

vad püsivad elukohta või töökohta. Siit sätetest järelikult

ei selgu isegi, kas valimised on majoritaarsed või

(53. 1920.a. PS §76.

(54. 1933.a. PS §76.

(55. ib., §75.

(56. 1937.a. PS §123.

proportsionaalsed, vaid selle peavad selgitama eriseadused.  
 kehtivad (56a)  
 Praegu<sup>4</sup> linnavolikogude valimise seadus" ja "Vallavolikogu-  
 valimise seadus" ~~457~~56b, mille järgi valimised evivad teatavat  
 majoritaarse valimise iseloomu. Kogu omavalitsus moodustab  
 endast ühe või mitu ringkonda, millest igäühes valitakse  
 enne kindlaks määratud arv volinikke isiku valimise teel,  
 kusjuures valija võib hääle anda eelpool toodud kandidaa-  
 tide arvule. Valituks tunnustatakse kandidaadid häälte arvu  
 järjekorras. Kui kandidaate üles seatud ainult vajalik arv  
 ringkonnas, siis tunnistatakse need valituks valimist  
 korraldamata, nagu see oli ka Riigivolikogu valimistel, (57  
 kui ringkonnas oli üles seatud ainult üks kandidaat. Kui on  
 kandidaate üles seatud vähem, siis järgnevad täiendvalimi-  
 sed. Teise astme omavalitsuste korraldus ja nende esindus-  
 kogude kujundamise alused määratakse põhiseaduse järgi  
 seadusega, järelikult põhiseadus ainult määratleb nende  
 (58  
 olemasolu. Järelikult seadusandlus korrasolek<sup>4</sup> ka neis  
 (57. Riigivolikogu valimise seadus §71.

(58. 1937.a. PS §123 lõik 2.

(56a. RT1939, 41, 329. (56b. RT1939, 41, 330

võimalik määrata esinduskogude kujundamise valimise korras vastava omavalitsuse piirkonnas elavate või töökohta omavate kodanikkude poolt. Praegu kehtiv "Maavolikogude valimise seadus" <sup>(58a)</sup> seda siiski ei tee, vaid toob selleks hoopis erilise korra. Maavolikogud valitakse vastava maaomavalitsuse piirkonnas olevate valdade ja linnade maa- ja linnavanemate täiskogu poolt. Rahval kui riigiorganil puudub siin otsene kaastegevus. Tema valib valla- või linnavolikogud, kes omakorda valivad valla- või linnavanemad, kui viimased seaduses ettenähtud juhtudel ei ole määratud. Sellega oleme määritlenud kõik olulisema, mis puutub rahva poolt teostatavatesse valimistesse, seega ka siis kõik, mida rahvas sooritab üksikaktidega.

c. Rahva poolt üldaktidega sooritatavad toimingud.

aa. Üldaktidega sooritatavaist toiminguid üldiselt.

Jellinek jagab esinduslikke vabariike kahte liiki: a) puhtakujuline esinduslik vabariik, b) esinduslik vabariik vahenditu demokraatia instituutidega. Puhtakujuline esinduslik

(59

vabariik on vabariik, kus rahvale kui kõige kõrgemale

(59. Jellinek, lk. 725jj. 158a. RT 1938, 43, 405.

organile ainukeseks pädevusülesandeks on teiste otseste riigiorganite ametisse seadmine valimise teel, muud riiklikud ülesanded kuuluvad teistele riigiorganitele. Esinduslik vabariik vahenditu demokraatia instituutidega rajaneb esindudliku elemendi seosesolekule vahenditu demokraatia instituutidega: Rahva ühiskond ei kogune siin küll kunagi kokku nähtavalt, vaid ta saab tegevaks hääletuse lävi.

Rahva osavõtt riigivõimu teotsemisest võib olla võrdlemisi piiratud, kuid rahval peab olema siiski muid funktsioone peale esindajate valimise. Märkame kahte instituuti: rahvahääletust ja rahvaalgatust. Rahvahääletus on instituut, kus teatava riigiakti suhtes oma lõppotsuse annab rahvas. Tuleb eritleda rahvahääletust põhiseaduse muutmiseks ja rahvahääletust normaalse seadusandluse ulatuses, kui teatav konstitutsioon ei koguni ei anna rahvahääletuse teel otsustada mõnda üksikakti. Teisena tuleb mainida rahvaalgatust, see on instituut, millega antakse põhiseaduslikult kindlaksmääratud arvule või murdosale hääleõiguslike kodanikkude üldarvust õigus algatada teatava seaduse andmist,

millise algatuse suhtes lõppotsuse annab rahvas rahvahääletusel. Kuid sageli lubatakse normaalseadusandlikudele organitele seadusandluse õigus ka siis ning jaatava otsustamise korral jäetakse ära rahvahääletus. Igal juhul tuleb vahet teha kahesuguse algatuse vahel: algatus põhiseaduse muutmiseks ja algatus normaalseks seadusandluseks.

Eesti kuulub viimati mainitud riikide gruppi, st. ta on esinduslik vabariik vahenditu vabariigi institututidega.

1920.a. PS ja 1933.a. PS järgi esinesid nii rahvaalgatus kui ka rahvahääletus, 1937.a. PS järgi ainult rahvahääletus. (60 Asume neid lähemalt vaatlema.

bb. Rahvaalgatus (normaal) seadusandluseks. Kõigi pealt vaatleme rahvaalgatust. Nagu nägime puudub see institutut 1937.a. PS, kuid esineb 1920.a. PS, jäi muutmatuks 1933.a. Algatusõigus kuulub kahekümne viie tuhandele hääleõiguslikule kodanikule. Vastaval arvul kodanikel on õigus nõuda, et teatav seadus antaks, muudetakse või tunnistataks maksvusetuks. (61 Siin tuleb võtta seadus tema normatiivses mõttes,

(60. 1920.a. PS §29.- 1933.a. PS §29.- 1937.a. PS §35.

(61. 1920.a. PS §31.

järelikult ei saa esineda rahvaalgatust üksikakti suhtes, seega mitte haldus- ega kohtufunktsiooni aladel. Algatajad peavad esitama väljatöötatud seaduseelnõu Riigikogu juhatusele, järelikult see vastaku tingimustele, et teda esitatud kujul oleks võimalik välja kuulutada seadusena. Riigikogul on õigus seda eelnõu seadusena välja anda, sel korral ei järgne rahvahääletust. Riigikogu ei teotse siiski mitte selgi korral rahvapädevuses, vaid iseenda põhiseaduses selgesõnaliselt antud pädevuse ulatuses. Siit ei <sup>saa</sup> teha järeldusi, et ka muudel juhtudel mõni teine organ võiks rahvast asendada. Lükkab Riigikogu aga rahva poolt algatatud seaduseelnõu tagasi, siis pannakse eelnõu rahvale ette vastu võtmiseks või tagasi lükkamiseks rahvahääletuse korras. (62) Selle käiku vaatame seoses rahvahääletusega.

Eriline rahvaalgatamiskord on ette nähtud §30-das, kus kolmanda osa Riigikogu seaduslikust koosseisust nõudel Riigikogus vastu võetud seadus jääb välja kuulutamata, mille kestel kahekümne viiel tuhandel kodanikul on õigus nõu-

da seaduse rahvahääletusele andmist. Rahvaalgatusele eel-  
pool toodud piirides toob kitsendusi veel §34, milline eks-  
cludeerib teatavad seadused, nimelt maksuseadused, samuti  
üldaktidest veel rahvusvahelised lepingud rahvaalgatuse  
valdkonnast. Loend sisaldab suurel määral üksikakte, kuid  
neid ei saa ju üldse anda rahvaalgatuse teel. 1937. a. põhi-  
seadusest on rahvaalgatus välja jäetud. Talle tuuakse mit-  
meid vastuväiteid, näit. Anton Palvadre- (63 "Minu arvates on  
rahva-hääletamise ja rahvaalgatamise instituut iganenud  
ja moodsas riigis ei ole selle järgi erilist tarvet. Polii-  
tilise elu korraldamine toimub ja peab toimuma organisee-  
ritud kodanikkude rühmitiste, aga mitte rahvamassi kaudu.  
25.000 hääleõiguslikku kodanikku koguda mõne eelnõu ümber  
ei ole raske ja üksikute isikute suure energia ja osavuse  
puhul võiks meil rahvahääletusi üsna rohkesti esineda ja  
just niisugustes küsimustes, millega hulkade meeled ärevi-  
le aetakse ja hädaohtlikku põnevust tekitatakse, kuna sel  
teel ei pruugi kindlustatud olla küsimuse asjalik ja kom-  
(63. artikkel juriidilises ajakirjas "Õigus" 1932, 2.

petentne lahendamine. Arvan isiklikult, et rahvahääletamise ja rahvaalgatamise õigust oleks võinud kui mitte kaotada, siis kitsendada." Esile toodud väited võivad olla ja ongi mõnes suhtes täiesti õiged, kuid selle tõttu poleks siiski olnud põhjust rahvaalgatusõigust välja jätta. Ei saa ka põhjendusena arvesse võtta seda, et teistes riikides vastav instituut ei esine. Mis teistel kasulik, pole meil seda võib olla mitte. On loomulik, et rahvaalgatus sagedasti tarvitata- vaks instituudiks ei kujune, kuid erakorralise kontroll- vahendina on ta hea, eriti siis kui rahvast esidavad organid ei arvesta rahva põhiliste töökspidamistega. 1922. a. nõuti rahvaalgatuse korras "Asutava kogu poolt 2. mail 1920. a. vastu võetud algkoolide seaduse" (64) muutmist usuõpetuse õppekavva võtmiseks, mille Riigikogu lükkas tagasi. Rahvas rahvahääletusel 1923. aastal võttis seaduse vastu (RT 1923, 35, 36), mille järgnes Riigikogu uuesti valimine. cc. Rahvaalgatus põhiseaduse muutmiseks. Rahvaalgatus on võimalik ka põhiseaduse muutmiseks. 1920. a. PS alusel, säi-

(64. RT 1920, 75/76, 208.

lis ka 1933.a., on põhiseaduse muutmise algatamisõigus rahval rahva algatamiskorras ja kui ka Riigikogul harilikus korras. Siin aga rahva poolt algatatud muutmise eelnõu ei lähe enam Riigikogus arutusele, vaid igasuguse põhiseaduse muutmise otsustab rahvas rahvahääletuse teel. 1933.aastal (65 põhiseaduse muutmise algatati rahva algatamis-korras, kuna kaks Riigikogu poolt algatatud eelnõu ennem rahvahääletusel läbi kukkusid. 1937.a. PS ei tunnusta ks selles ulatuses rahva-algatamist, sest põhiseaduse muutmise algatamisõigus on Vabariigi Presidendil kui ka Riigivolikogu või Riiginõukogu seadusliku koosseisu enamusel. (66

dd. Rahva hääletus põhiseaduse muutmiseks. Rahvahääletuse instituut esineb kõigis Eesti põhiseadustes. Tuleb teha vahet rahvahääletus põhiseaduse muutmiseks ja rahvahääletus muude küsimuste lahenduseks vahel. Vaatleme kõige pealt rahvahääletamist põhiseaduse muutmiseks. 1920.a. PS järgi, jäi muutmata 1933.a. otsustab põhiseaduse muutmise

(65. 1920.a. PS §87.

(66. 1937.a. PS §146.

rahvas rahva\_hääletuse teel, olgu see algatatud kas rahva-  
 algatamise korras või Riigikogu poolt. Põhiseaduse muutmise  
 eelnõu peab olema rahvale teada antud vähemalt kolm kuud  
 enne rahvahääletamise päeva. Tegelikult 1920.a. PS ise  
 pandi kehtima Asutava Kogu, põhiseaduse väljatöötamiseks  
 valitud organi, poolt rahvahääletuseta. See oli täiesti õigus-  
 pärane, sest ükski senine riigi põhikorda määrav norm ei  
 nõudnud põhiseaduse andmist rahvahääletamise teel. 1933.a.  
 põhiseaduse muutmise seadus võeti vastu põhiseaduspärasel  
 korras rahvahääletamise teel. 1937.a. põhiseaduse andlus ei  
 sündinud enam aga põhiseaduspärasel korras täielikult, kui-  
 gi see ei rikkunud õiguskorra kontinuiteeti, rajanemist  
 esimesele riigiaktile, milleks on "Eesti Maanõukogu otsus  
 kõrgemast võimust". Selgituseks vaatleme põhiseaduse and-  
 luse käiku.

1936.a. 23, 23 ja 25 veebruari rahvahääletusega andis  
 rahvas riigivõimu kõrgema kandjana (õieti kõrgema riigi-  
 organina) Riigivanemale volituse kokku kutsuda Rahvuskogu,

kelle ülesandeks on vastu võtta vajalikud parandused Eesti Vabariigi Põhiseaduses või vajaduse korral töötada välja ja võtta vastu uus põhiseadus. Seda rahvahääletust võime pidada kõige rohkemalt eriliseks rahvaalgatamise viisiks või selle eeltööks. Nimelt põhiseadus ei määritle, kes rahvaalgatamisele kuuluva eelnõu välja töötab. Selleks oli rahvas kindlasti õigustatud volitama, et vastavaks ülesandeks valitakse Rahvuskogu. Rahva poolt algatatud eelnõu Rahvuskogu poolt väljatöötatud kujul oleks aga pidanud põhiseaduse §88 alusel otsustamisele rahvahääletamisel. Rahvas üksinda oli õigustatud nende normide sisustamiseks, nende kehtetuks tunnustamiseks, nende osaliseks või täieliselt muutmiseks. Sisu suhtes, millise põhiseadusele anda, polnud rahvas seotud, tal oleks olnud võimalus isegi vabariiki muuta kuningriigiks, sest põhiseadus ei sisaldanud ühtki muutmatut normi. Kuidas aga põhiseadust muuta, selleks andsid põhiseadus ja vastavad eriseadused kindlakujulised normid. PS §3 -Eesti riigivõimu ei saa keegi teostada muidu kui põhiseaduse või põhiseaduse alusel.

antud seaduste põhjal on kehtiv ka rahva suhtes, kui-  
gi rahvas on riigivõimu kandja, ta käes on riigivõim. Põhi-  
seadus ei sisalda norme, mis lubaksid rahvast talle otse-  
selt alluvaid ülesandeid täitma volitada mõnda teist orga-  
nit. Järelikult ei evi tähelepanu see väide, et rahvas  
delegeeris oma õiguse Rahvuskogule. Kui rahvahääletusele  
pandud tekstist võimalik on sarnast volitust välja lugeda,  
siis see tekst ise oli vastolus põhiseadusega, põhiseaduse-  
ga vastolus oleva teksti vastu võtmine rahva kui kõrgemma  
riigiorgani poolt, ei muuda seda teksti veel põhiseaduse-  
päraseks ja ei õigusta kedagi veel teo\_tsema selle järgi . (68

Erineva korra põhiseaduse muutmiseks toob 1937.a.põhi-  
seadus. Siin pole rahvahääletus selleks enam obligatoorne,  
vaid ju fakultatiivne. Algatatud muutmise eelnõu võetakse  
vastu Riigikogu poolt seaduste vastuvõtmiseks ettenähtud kor-  
ras §147 toodud erinevustega. Peale vastuvõtmist järgnevad  
kohe uus Riigivolikogu valimine ja uus Riig<sup>i</sup>õukogu kujun-  
damine. (69) Kui see uus koosseis muutmatult võtab vastu

(68. vt. ka Mägi, lk. 24.

(69. 1937.a.PS § 147 lõik 1 .

Riigikogu eelmise koosseisu poolt vastuvõetud eelnõu, siis loetakse põhiseaduse muutmise eelnõu vastuvõetuks ja esitatakse Vabariigi Presidendile välja kuulutamiseks. (70

Kuulutab Vabariigi President eelnõu esitatud kujul välja, siis loetakse põhiseadus muudetuks rahvahääletuseta. (71

Järelikult rahval on kaastegevus sel juhul ainult kaudselt, nimelt uue Riigivolikogu vastava-sihilise valimisega.

Vabariigi President võib aga kolme kuu kestel nõuda vastuvõetud eelnõu andmist rahvale otsustamiseks rahvahääletuse korras. (72 Teiseks võib Vabariigi President anda rahva-

hääletamise korras otsustamiseks enda poolt algatatud eelnõu, kui Riigikogu uus koosseis pole seda muutmatult vastu võtnud §147 II lõik korras kolme kuu kestel arvates Riigikogu uue koosseisu kokkutulekust. Põhiseaduse muutmise (73

seadus loetakse rahva poolt vastu võetuks, kui selle poolt

---

(70.1937.a.PS §147 lõik2.

(71. ib., §148 lõik 1.

(72. ibid.

(73. ibid., lõik 2.

(74  
antud häälte arv ületab vastu antud häälte arvu.

Järelikult puudub võimalus nõuda, et eelnõu saaks rahva-  
hääletusel absoluutse häälte enamuse kõikide hääleõigus-  
likkude kodanikkude üldarvust, nagu seda nõuti 1933. aasta

(75  
oktoobris. Rahva hääletamise korras vastu võetud põhisea-  
duse muutmise seaduse Vabariigi President kuulutab  
välja viivitamatult, Lähema rahva hääletamise korra määrab

(76  
seadus.

Erilise rahvahääletuse võimaluse põhiseaduse muutmiseks  
toob veel §149. Vabariigi President võib enda algatatud  
eelnõu panna rahvahääletuse korras rahvale ette põhimõttli-  
seks otsustamiseks, kui Riigikogu kolme kuu kestel pole seda  
vastu võtnud §147 lõik 1 ettenähtud korras või on selle tagasi  
lükanud. Otsustab rahvas põhiseaduse muutmise küsimuse jaata-

(74. 1937.a. PS §150 lõik 1.

(75. Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahva-  
algatamise seaduse § 37 muutmise seadus : RT 1933, 81, 593.

(76. 1937.a. PS § 150 lõik 2.

valt, siis järgneb kohe uue Riigikogu koosseisu kujundamine. Viimane peale kokku astumist kuue kuu kestel võtab põhiseaduse muutmise seaduse vastu vastavalt rahva otsusele tavalises seadusandluse korras. Vabariigi President kuulutab selle muutmise seaduse välja, kui ta §148 II lõike korras teda ei pane uuesti rahvahääletamisele.

ee. Rahvahääletus muude küsimust otsustamiseks. Eelpool nägime, et rahvahääletus võib tulla rakendusele põhiseaduse muutmise otsustamiseks, ta võib esineda ka tavalise seadusandluse alal. Selles ulatuses on ta siiski erakordne nähe (kun-a ta põhiseaduse muutmiseks võis olla obligatoorne), sest selle ülesande otseseks teostajaks on rahvaesindused. Et rahvas ei kujuneks alaliseks seadusandjaks, see tõttu põhiseadused määravad ta esiletuleku alused. ON ju loogiliselt mõeldav, et ka üksikaktide, muidugi just haldusfunktsiooni ulatuses, sest kohus teotsegu sõltumatult teistest organeist, suhtes põhiseadus võib tuua rahvahääletuse võimaluse. Eestis on rahvahääletus ikka esinenud, arvesse tulevad 1920. a. PS ja 1937. a. PS, sest vastavat osa 1933. a.

ei muudetud.

Vaatleme rahvahääletust 1920.a.PS järgi.

Rahvahääletus järgneb, kui rahvas mõuab rahvaalgatamise kaudu §30 alusel se<sup>5</sup>tatud Riigikogu poolt vastu võetud seaduse rahvahääletusele andmist. Teiseks järgneb rahvahääletamine, kui Riigikogu ei võta vastu r<sup>6</sup>ahvaalgatamise korras algatatud seadust. Rahvahääletuse<sup>1</sup> on mõõduandev seaduse vastu võtmiseks või tagasilükkamiseks hääletusest osavõtjate enamus. Siin pole järelikult võimalust nõuda absoluutset enamust, nagu see sündis 1933.a. oktoobris. Nagu nägime, võib käesolevas korras rahvahääletusele tulla ainult seadus, järelikult üldakt. Ühegi üksikakti suhtes ei saa lõppotsus tulla rahvahääletusel. Seda on peetud ka meie põhiseaduste puuduseks, kuna teinepoolt soovitalakse koguni rahvahääletuse täielikku väljajätmist. Tekib aga siiski küsimus, kas rahvahääletus siiski mõn<sup>7</sup>ingal kujul ka üksikaktide suhtes võiks esin<sup>8</sup>da. Mulle näib, et sellele tuleks vastata jaatavalt, eriti peale 1933.a. põhiseaduse muutmist,

mil riigi sise- ja välis-poliitika juhtimiseks sisse toodi Riigivanema instituut, kes on põhiseaduse järgi rahva esindajaks. On kindel, et rahvahääletusele sel juhul ei saa anda otsustandvat tähtsust, mis oleks vastolus põhiseadusega. Ta võib aga esineda põhimõtteliselt rahva seisukoha teada saamiseks, mille järgi organil, kelle pädevusesse kuulub vastav riigiakt, on nagu moraalne tugipunkt vastava suunaliseks otsustamiseks. Ainult sellisel tõlgendamisel saame anda põhiseaduse §34 -dale täieliku sisu, milline rahvahääletamisele mitte kuuluvate aktide hulgas nimetab rea üksikakte. Nimelt pole rahvahääletus võimalik järgmiste aktide suhtes: eelarve ja laenude tegemine, maksuseadused, sõjakuulutamine ja rahutegemine, kaitseseisukorra väljakuulutamine ja lõpetamine, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamine, samuti ka lepingud võõraste riikidega. Üldaktid kogu sest loendist on ainult maksuseadused, samuti võivad olla ka lepingud võõraste riikidega. Piirdudes sellega, et rahvahääletus võib esineda ainult üldaktide suhtes, poleks olnud vajadust loendis

nimetada üksikakte.

Rahvahääletused sünnivad Riigikogu juhatuses ülevalvel, järelkult viimane on kohustatud kontrollima, kas esitatud seaduseelnõud on oma tõeliselt sisult seaduseelnõud, samuti kas ei esine vasolu §34 loendiga. Ühtlasi (78) peab ta kontrollima, kas esitatud seaduseelnõu on tehniliselt vastuvõetav, et ta muutmatult oleks kehtima pandav. Rahvahääletus on seadusandluse suhtes õieti nagu kontrolliks, sest seda näitab §32 alusel uue Riigikogu koosseisu valimine, kui rahvas võtab vastu Riigikogu poolt tagasilükatud seaduse või lükkab tagasi Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse. Järelkult seadusandluse alatuses on Riigikogu rahva ees poliitiliselt vastutav, muudele Riigikogu poolt teostavatele ülesannetele kontroll ei ulatu, kuid nende ulatus on ta pädevus määritletud selgesõnaliselt. Meie teame aga, et 1933.a. PS §60 p. 12 andis Riigivaneemale õiguse anda dekreete edasilükkamatu riikliku hädavajaduse korral. Kuna dekreet on seadusejõuline üldakt, Riigivanem ühtlasi rahva ees poliitiliselt vastutav pol-  
 (78. 1920.a. PS §33.)

nud, siis elava dekreedandiandluse korral otsendus rahva kontrolli võimalus.

Rahvahääletamisel vastuvõetud seadus läheb Riigivanemale väljakuulutamiseks alates põhiseaduse muutmisest (79 1933.a. (varem kuulutas seadused välja Riigikogu juhatus), nende suhtes Riigivanem ei oma vetoõigust. Arvestades rahvahääletusega näib selgem kogu 1933.a. PS vetoõiguse instituut. Vetoõigus oli erinev olenedes sellest, kas seadus vastav §34 loendile või mitte. §34 loendile vastavaid seadusi, järelikult maksuseadusi, võis Riigivanem jätta välja kuulutamata seni, kui Riigikogu nad vastuvõtnud. Riigivanema poolt soovitud muudatustega või kui Riigikogu pärast järgmisi valimisi võtab muutmatult vastu sama seaduse. §34 loendile mitte vastavat seadust suhtes on Riigivanemal õigus seda jätta riiklikkudel kaalutlustel välja kuulutamata, andes ta uueks arutamiseks ja otsustamiseks Riigikogule. (80 Segaseks jääb aga küsimus, kas Riigivanem

(79. 1933.a. PS §53 lõik 1.

(80. ibid., lõik 2.

võis jätta seaduse väljakuulutamata korduvalt või pidi seda teistkordsel esitamisel siiski tegema, olgugi et Riigikogu ei arvestanud tema poolt soovitatud parandusi. Praktiliselt seda ei esinenud, kuna Riigikogul oli tööseisak pea kogu aja 1933.a. põhiseaduse muutmise seaduse kehtima hakkamisest 1937.a. põhiseaduse kehtima hakkamiseni. Teoreetilisi vaidlusi on selle kohta esinenud küllaldaselt, sest põhiseadus vastavat küsimust ei lahenda selgesõnaliselt. On üks võimalus arvesse võttes teiste riikide praktikat, et Riigivanem peab seaduse välja kuulutama, kui see Riigikogu poolt teistkordselt esitatakse. Teine võimalus, et Riigivanem võib seaduse jätta välja kuulutamata korduvalt, kui ei tehta tema poolt soovitud muudatusi. Viimase väite pooldajad jõudsid isegi absoluutse veto tunnustamisele. Isiklikult pooldan ka teist seisukohta, kuid ei pea seda kuidagi absoluutseks vetoks. Arvestan eestkätt just §34 esiletõstmist ja välja kuulutamisest keeldumise järelduse sellele vastavusest olenevaks seadmist. Nimelt sel korral, kui Riigivanem keeldus §34-dale mitte vastava

seaduse väljakuulutamisest, siis oli Riigikogul veelgi üks võimalus seaduse kehtima panekuks Riigivanema poolt soovitud muudatusi teostamata. Nimelt oli tal võimalus §30 korras panna seadust otsustamiseks rahvahääletuse teel kahekümne viie tuhande hääleõigusliku kodaniku nõudel. Rahva jaatava otsuse korral ei saa Riigivanem enam kasutada vetoõigust, vaid seaduse välja kuulutama.

Edasi vaatleme rahvahääletust 1937. a. PS järgi. Siin rahvahääletuse esinemine sõltub Vabariigi Presidendi soovist, kuid lisaks peab olema veel Riigikogu üldkoosoleku (81) juhatusel nõusolek. Olgugi, et vastav paragrahv on paigutatud peatükki "Seadusandlus", on arvata, et rahvahääletus võib toimuda ka mõne haldusfunktsiooni kuuluva küsimuse suhtes. Seda näitab ka sõnastus: kui Vabariigi President riigi huvides tähtsas küsimuses peab tarvilikuks teada saada rahva seisukohta... Eelmiste põhiseaduste ajal rahvahääletusele pandav seaduse eelnõu pidi olema küps kehtima panekuks rahva jaatava otsuse korral. §98 seda enam ei nõua. Rahva otsus on riigiorganeile siduv ja nad peavad asuma (81. 1937. a. PS §98 lõik 1.

viivitamatult sellest otsusest järelduvate korralduste tegemisele. (82) Järelikult ka Riigikogu peab asuma seaduse lõplikule välja töötamisele, kui rahvas on otsustanud jaatavalt vastavasisulise seaduse andmise. Mõõduandev on rahvahääletusest osavõtjate hääleenamus. Kuid põhiseadus piirab siiski küsimuste ringi, mille suhtes rahvahääletus võib esineda, negatiivse loendiga: põhiseaduse muutmisesse (seal rahvahääletus eelpool vaadeldud korras), maksudesse, riigikaitse, välislepingu- ja riigi rahalistesse (83) kohustistesse puutuvad küsimused.

D. Rahva kui riigiorgani suhted teiste otsuste riigiorganitega.

a. Otsesed riigiorganid, nende liigitelu. Otsesteks organiteks nimetatakse organeid, kelle olemaolust konstitueerub riigivorm, kelle ära langemisest riik täiesti desorganiseeruks või põhjani muutuks. Nende organite seisund on antud

(82. 1937. a. PS §98 lõik 2 .

(83. ibid., lõik 3 .

vahenditult põhiseaduses, nad on ainult riigile vahenditult  
 (84  
 kohustatud, mitte teisele riigiorganile. Eestis otsese  
 riigiorgani mõistele vastavad: rahvas, Riigikogu, Riigivanem  
 (1933.a.PS), Vabariigi President (1937.a.PS), Vabariigi  
 Valitsus ja Riigikohus. Nagu nägime on rahvas üks neist ja  
 pealegi kõige tähtsam, sest ta peab riiki tegevuses ja  
 omab kõrgema otsustandva jõu. Kui rahvas ei täidaks enda  
 tähtsamat funktsiooni, valimise, siis kujuneks riik anar-  
 hiaks, järgneks riigi desorganiseerumine, sest Riigikogu  
 ja riigipea on ajalised, seega ei saa teetseda peale vas-  
 tava aja möödumist, kui põhiseaduses ei ole erilist võima-  
 lust volituste pikendamiseks.

Otseseid riigiorganeid võime liigitada mitmel alusel:  
 primaarsed ja sekundaarsed organid, kreeerivad ja kreeeri-  
 tavad organid jne. Primaarsed organid on organid, kes oma  
 taht ei saa sugugi avaldada või saavad seda ainult piiratud  
 tud määral, vaid teevad seda sekundaarsete organite kaudu,  
 kes väljendavad riigitaht mitte oma otsese tahtena vaid  
 (84. Jellinek, lk. 544.

primaarse organi tahtena. Sekundaarsed organid on niisiis  
(85  
riigi organid, aga ühtlasi ka primaarse organi organid.

Eritleda tulevad sellest vahekorras kreereeritavad ja kre-  
eerivad organid. Kreeatsiooni vahekord on vahekord, kus üks  
organ küll teise komplekteerib, loob, kuid viimane avaldab

(86

oma tahet, mitte kreerija tahet. Näitena võiks tuua

Eesti Riigikohtu. 1920. a. PS järgi valis riigikohtunikud  
ametisse Riigikogu, kuid Riigikohus teotzes täielikult  
sõltumatult Riigikogust. Üks tüüpilisemaid primaarseid  
organeid on just rahvas. Primaarsel organil on ainult nii-  
palju võimalust iseseisvaks teotsemiseks, otseseks tahte-  
väljendamiseks sõltumatult sekundaarsest organist, kui  
talle selgesõnaliselt on jäetud ülesandeid. Nii ka rah-  
vas riigiorganina on see osa rahvastikust, kes põhisea-  
duse-päraselt vähemal või suuremal määral teostab riik-  
likke funktsioone. Reeglipäraselt on talle iseseisvaks

(87

(85. Jellinek, lk. 546.

(86.       ibid.

(87.       ib., lk. 585.

teotsemiseks jäetud sekundaarsete organite valimine, kuid võib esineda ka teisi funktsioone, näit. rahvaalgatamine, rahva-hääletamine ja põhiseaduse muutmine; sel juhul kujuneb tema kätte kõrgem otsustandev jõud teatava riikliku küsimuse suhtes. Teiselt poolt avaldab rahvas aga tahet sekundaarsete organite kaudu. Seega alles siis on rahva kui kõrgema riigiorgani kohta kõik öeldud, kui meie oleme vaadelnud ka tema kui primaarse organi suhet sekundaarsete organitega, samuti nende ühismõju. Eelpool vaatlesime rahva poolt iseseisvalt ja otseselt teostatavaid funktsioone, asume nüüd vaatlema tema teist teotsemisvormi.

#### b. Rahvas ja rahvaesindus.

##### aa. Rahvaesinduse rahva poolt valimise tähtsus.

Üks tähtsamaid sekundaarseid organeid rahvale kui primaarsele organile on rahvaesindus. Kõige suuremal määral saab rahvas organiseeritud just valimise teel moodustamise kaudu. Nimelt esinduslikkudes riikides ei astu kunagi kogu aktiivkodanikkond kokku ühiseks koosolekuks, nagu see enamasti toimub vabariigis. Iga hääleõiguslik koda-

nik iseseisvalt, sõltumatult teiste kaastegevusest, avaldab oma tahtet valimisel, rahvahäälitusel või rahvaalgatusel. Üksikute kodanikkude tahteavaldiste kokkuvõttest moodustub rahva tahe. Õigusega ütleb Jellinek, et rahvasküi organi välisilme oleneb sellest, kas rahvas kogu rahvaesinduse moodustab valimise teel või on seal nimetatud liimeid ning seaduse alusel erilise ameti tõttu sinna kuuluvaid, samuti kas valimised on otsesed või kaudsed, proportsionaalsed või majoritaarsed. Võidakse küsida, kas sellel, et rahvas ise peaks valima rahvaesinduse liikmed, on üldse tähtsust. Iga rahvaesinduse liige saab oma teotsemise aluse põhiseadusest, nagu me seda veel hiljem näeme, olgu ta siis sinna kuuluv valimise alusel, nimetamise alusel või teatavas ametis oleku tõttu, moodustatagu rahvaesindus rahva poolt või mitte. See vaade on siiski ekslik. Just valimisel iga valija otsustab, millisesse rühmitusesse kuuluvasse või millisest konkreetsest isi<sup>k</sup>üst ta arvab, et see teotseb vastavalt tema isiklikule arusaamisele riiklikust vajadusest.

(88.

dusest. )

Näitena tooksime Eesti põhiseaduse muutmise 1937.a. PS alusel. Nimelt kui Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu on ühe Riigikogu koosseisu poolt §147 lõik 1 korras vastu võetud, siis järgneb uue koosseisu moodustamine. Rahval võimalus on nüüd Riigivolikogu valimisel oma esindajaid valida vastavalt sellele, kas ta pooldab põhiseaduse muutmist või mitte. Kui nõnda uude koosseisu valitud liikmeist saavad enamuse need, kes ei poolda põhiseaduse muutmist, siis eelnõu jäetakse teistkordselt muutmatult vastu võtmata - et Sellest on siis ka eeldatav, rahva laialdased kihid ei soovinud põhiseaduse muutmist. Eriti tähtis on see veel selle tõttu, et Riigivolikogu on mõõduandev kahe koja vaheliste lahkuminekute lahendusel. Eelpool vaadeldust selgub ühtlasi, miks on nõutav, et ühekojaline rahvaesindus terves koosseisus oleks rahva poolt valitav.

Eelpool vaatlesime valimiste osas Riigikogu moodustamist. Kokkuvõttes tähendan veel uuesti, et 1920.a. PS ja 1933.a. PS Riigikogu ühekojalise rahvaesindusena oli terves koosseisus valitav rahva poolt. | 1937.a. PS järgi

on Riigikogu kahekojaline rahvaesindus. Üks koda, Riigivolikogu on täies koosseisus valitav rahva poolt. Teine koda, Riiginõukogu, on kujundatav muudel alustel: osa nimetatud liikmeid, osa seaduse alusel ameti tõttu, osa valitavad kohalikkude omavalitsuste, kutseliste omavalitsuste ja organisatsioonide poolt, osa isikliku õiguse alusel. Nagu ju põhiseaduse eessõnas öeldud peab Eesti jääma rahvavalitsuslikul alusel valitsetavaks vabariigiks, kus kõrgeim võim on rahva käes, ja mida juhivad valitav riigipea tema poolt ametisse kutsutava valitsuse ning kahe kojalise rahvaesinduse tasakaalustatud koostööl. Järelikult Riigivolikogu, kui rahva poolt valitud koda, kajastagu rahva soove, tahtet ja töökspidamisi. Et aga rahvas jaguneb paljudesse poliitilistesse suundadesse, paljudesse ühiskondlikesse ja kutselistesse kihistustesse, mille vahel tihti leiab aset võitlus, seega ka rahvast kajastavas Riigivolikogus on võitlus võimalik erikihtidesse kuuluvate rahvamasside esindajate vahel, mis võib minna ka äärmiseni, rahva kui terviku kahjustamisele, See tõttu seati nagu tasa-

kaalustajaks Riiginõukogu, millel puudub selline otsene side rahvaga. Iga Riigikogu poolt antav akt saab otsustatud mõlemis kojast eraldi (väljaantakse ühise aktina), kui ta ei anta koguni Riigikogu üldkoosoleku poolt, mille moodustavad mõlemad koad kokku. Rahva poolt valitud kojal on antud siiski eesõigusi teataval määral. 1/5 tema liikmeist võib seaduse algatusõiguse, iga algatatud seadus (samuti eelarve) tuleb esmajoonel vastuvõtmi- sele Riigivolikogus, tema suhtes seaduse arutamise aeg on piiramatult, Riiginõukogul piiratud.<sup>(91)</sup> Kui viimane selle aja jooksul tahet ei avalda, siis väljastatakse seadus Riigivolikogu poolt vastuvõetud kujul Riigikogu kui terve viku aktina.<sup>(92)</sup> Mõlema koja vaheliste lahkuminekute korral on mõõduandev Riigivolikogu, kui kokkukõlastus menetlus ei

---

(89. 1937.a. PS §92.

(90. ib., §93.

(91. ib., §94.

(92. ib., §95 lõik 1.

(93

anna tagajärgi. Valitsuse kontrolli suhtes ainult Riigi-

(94

volikogu omab õiguse arupärimiseks, umbusalduse küsimuse

(95

(96

algatamiseks ja ankeetkomisjoni moodustamiseks.

bb.Valimiste iseloom.

On tõstetud esile vaidlusi selle üle, mis iseloom on õieti valimisakti: kas antakse sellega valitule üle võim valijailt, kas valituga sõlmitakse valimise teel mandaatleping, kas valitu on ainult oma valijate partikulaarsete huvide esindaja või on valitu peale valimist õiguslikult sõltumatu valijaist ja seega kogu rahva esin-  
(97)  
daja. Tuleb tunnustada, et õige on viimane. Kui valitu oleks seotud mandaatlepinguga, st. peaks teotsema nagu talle ettekirjutatud teotsedes ainult oma valijate huvide esindajana, siis peaks olema valijail võimalus teda asen-

(93. 1937.a. PS §95 lõik 3.

(94. ib., §82 lõik 1.

(95. ib., §59.

(96. ib., §82 lõik 2.

(97. Jellinek, lk.577 jj.

dada teise isikuga, kui ta ei täida nende soove. Meie näeme aga, et valijail oma esindaja tagasi kutsumiseks pole õigust ei meil ega mujal, valitu on õiguslikult sõltumatu valijaist, ta ei vastuta nende ees. Ühtlasi on moodustatesse põhiseadustesse, nii ka meie omadesse, sisse võetud klausel, et rahvaesinduse liikmed pole seotud mandaatidega. (98 Kui valitu oleks kitsa valijate grupi nii öelda isiklik esindaja, siis parlament poleks mitte riigiorgan, vaid ühiskonna organ. Kas parlamendi liige saab oma kvalifikatsioonivalimise, nimetamise, ameti tõttu või isikliku õiguse alusel, ikka ammutab ta oma teotsemise alused otseselt põhiseadusest, ei saa neid krederivalt või primaarselt organilt.

On esile toodud ka väide, et valimistel ei ilmnegi rahvas tervikuna riigiorganina, sest riikides, millised on jaotatud erivalimisringkondadesse, millest igas on erikandidaadid, on valijate tahe suunatud ainult esindajate vali-

miseks, eriti silmatorkavalt enamusvalimistel, nagu seda meil Riigivolikogu valimistel, kus igast ringkonnast valitakse üks esindaja. Kuid see vaade on ekslik. Valija tahe ei ole suunatud siiski mitte ainult nende üksikute esindajate valimisele, vaid selle kaudu vastava parlamendi või selle koja kui terviku moodustamisele. Selles on kõik valijad ühel meelel, kuulugu nad ükskõik millisesse ringkonda või parteisse. Isegi järelvalimistel, mis toimuvad ainult üksikuis ringkonnas, on valijate tahe suunatud parlamendi või selle koja terviklikusele.

cc. Rahva kontrolli võimalused rahvaesinduse suhtes.

Kuigi eelpool nägime, et valijaskonna ja nende poolt valitu vahel ei esine õiguslikku vastutatavuse sidet, siiski seisab valitu teatava poliitilise kontrolli all.

Rahvas oma avaliku arvamise kaudu jälgib oma esindaja tegevust, sanktsioonina selle vastase teotsemise eest järgneb selle isiku mitte valimine uutel valimistel. Pole õige väide, et rahvas on vaba ainult valimissilmapälgul, muidu aga täiesti sõltuv valituist - parlamendist, riigipeast, sest

viimased avaldavad just rahva enda tahet. Rahvas oma  
 (99) avaliku arvamuse kaudu jälgib ka kogu parlamendi tegevust.  
 Et rahvas ka vastavaid järeldusi sellest jälgimisest  
 saaks teha, siis ongi ette nähtud parlamendi koosseisu  
 volituste ajalisus, mille möödumisel järgnevad uued  
 valimised. See on kehtiv ka Riigikogu suhtes. Volituste  
 kestvusaega on järjest tõstetud: 1920. a. PS alusel kolm  
 (100) aastat, 1933. a. PS alusel neli aastat, 1937. a. PS alusel  
 (101) nii Riigivolikogu kui ka Riiginõukogu suhtes viis aastat.  
 (102)

Lühikese volituste kestvuse põhjenduseks tuuakse, et rahva-  
 esindus sagedasema ümbervalimisega kohastatakse rahva  
 töökspidamistega, mis aegajalt muutlikud, halvaks küljeks  
 on, et igakordse uuendunud koosseisu tõttu läheb kauem  
 aega tööga harjumiseks. Pikema volituste kestvuse korral  
 vastupidi on tööintensiivsus suurem, kuid rahvaesinduse

---

(99. Jellinek. lk. 585j.

(100. 1920. a. PS §39.

(101. 1933. a. PS §39 lõik 1.

(102. 1937. a. PS §68 lõik 2.

kooskõla rahvaga võib selle all kannatada. Kui aga siiski rahvaesinduse volituste kestuse jooksul on kooskõla tema ja rahva vahel kadunud, siis selle vältimiseks, kooskõla uuesti jalule seadmiseks, näevad põhiseadused erilised võimalused uue rahvaesinduse koosseisu moodustamiseks ja eelmise volituste tühistamiseks enne tähtaega. Sarnased võimalused esinevad ka Eesti põhiseadustes. 1920. a. PS järgi ainult §32, mida meie ju käsitlesime, võimaldas Riigikogu uue koosseisu valimist enne tähtaega, see jäi püsima ka 1933. aastal. 1933. a. PS lisandas aga sellele veel Riigivanema õiguse määrata uued Riigikogu valimised riiklikkudel kaalutlustel enne nelja aasta möödumist. Sama õiguse omab 1937. a. PS alusel Vabariigi President Riigivolikogu ning Riiginõukogu suhtes, järelilikult ta võib määrata ainult ühe koja riiklikkudel kaalutlustel uuendamisele või mõlemad korraga. Nii üks rahva esindaja

(103. 1933. a. PS §39 lõik 2.

(104. 1937. a. PS §68 lõik 2.

(105. ibid.

aitab rahval teise suhtes kontrolli teostada, mõtet sarnasel uuendamisel on ainult siis, kui riigipea eeldab, et uus rahvaesinduse koosseis olenedes valijate mentaalse teedi muutumisest saaks teistsugune.

c. Rahva suhe teiste otseste riigiorganitega peale Riigikogu.

aa. 1920. a. põhiseaduse kehtivuse ajal.

1920. a. põhiseadust nimetatakse sageli demokraatlikumaks põhiseaduseks. Esiteks põhjendab seda väidet rahva kui riigiorгани kõrgem otsustamisõigus riiklikuis küsimusis rahvaalgatuse ja rahvahääletuse teel. Teiseks aga oli rahvaesinduse - Riigikogu - kätte koondatud seadusandlus, nimelt ei olnud ka dekreedandiandlusevõimalust, samuti ka täidesaatvad organid olid täiesti tema poolt juhitatavad ja temast sõltuvad, mida eriti põhjustas riigipea puudumine. Riigikogu nimetas ametisse Vabariigi Valitsuse või tema üksiku liikme, samuti vabastas ametist.

Vabariigi Valitsusel pidi olema Riigikogu usaldus, ta või tema üksik liige pidi lahkuma ametist otsese umbusalduse, (106. 1920. a. PS §59.

(107  
 avaldamise korral. See on nii ju kõigil parlamentaarsetes riikides, kuid riikides, kus on riigipea, sõltub teataval määral umbusalduse avaldamise tagajärg ka temast, sest enamasti on tal võimalus riiklikel kaalutlusil valitsuse vabastamise asemel määrata uus rahvaesinduse moodustamine. Eestis aga selline tasakaalustav võim puudus. Riigivanem oli ainult primus pares, talle kuulusid Vabariigi Valitsuse töö juhtimine ja riigi esindamine. Parlamendi poolt umbusalduse avaldamise korral lahkus ta ühes Vabariigi Valitsusega. Nii siis Riigikogul oli võimuküllus, mille kontrollivõimalused rahva poolt polnud just väga avarad. Riigikogu valis ametisse ka riigikohtunikud, kellest seisis koos kohtufunktsiooni tipporgan. Riigikogu oli nende suhtes ainult kretsiooni organiks, kuna oma ametitegevuses oli temast sõltumatu. Ainult seadusandluse kaudu sai Riigikogu kohtute tegevust korraldada, nagu kohtute asutiste seadus ja kohtupidamise seadused, kuid ühegi üksikaktiga

(107. 1920.a. PS §64.

(108. ib., §69.

ei saanud ta tungida kohtu võimkonda. Kuna rahvas on riigivõimu kandja ja riigivõimu teostaja primaarse organina, siis ka kohut tuleb lugeda tema suhtes sekundaarseks organiks. Kohtute tegevusele ei saanud ka rahvas mõju avaldada.

bb. 1933.a. põhiseaduse kehtivuse ajal.

Põhiseaduse muutmine 1933.aastal tõi sisse riigipea instituudi Riigivanema nimetuse all. Põhiseadus nimetas teda selgesõnaliselt rahva esindajaks, valitud oli ta rahva poolt, kes oli tema suhtes primaarne organ. Riigivanemale anti pea säärane võimuküllus, kui enne kuulus Riigikogule, seda viimase arvel. Vabariigi Valitsuse nimetas ametisse ja vabastas ametist Riigivanem. Täidesaatva (halduse) funktsiooni suhtes otsustav võim ei kuulunud (109 aga Vabariigi Valitsusele, vaid Riigivanemale. Vabariigi Valitsusele jäi peamiselt ainult ettevalmistav ja täidesaatev tegevus riigipea poolt sooritatavate aktide suhtes. Puudus Vabariigi Valitsusel Riigivanema usaldus, siis võis

---

(109.1933.a. PS §§57-60.

ta teda igal ajal ametist vabastada. Vabariigi Valitsusel  
 pidi olema ka Riigikogu usaldus, kuid umbusalduse avalda-  
 mise korral võis Riigivanem määrata ka uued Riigikogu

(110

valimised. Rahva otsese kontrolli alt oli Riigivanem  
 väljas, kui meie ei arvesta poliitilist kontrolli avaliku  
 arvamise näol. Pisut suurem kontrolli võimalus oli aga  
 rahval Riigikogu kaudu. Riigikogust olenes Riigivanema

vastutusele võtmine, kuid lähema korra ja alused seks pi-

(111

di andma seadus. Teiseks oli kontrollivõimalus ka kaas-  
 allkirja kaudu. Nimelt kõik Riigivanema poolt antud aktid,  
 välja arvatud põhiseaduses selgesõnaliselt öeldud erandid,  
 vajasid jõustumiseks peaministri või vastava ministri  
 allkirja. Antud allkirja tõttu vastutas kogu Vabariigi  
 Valitsus Riigikogu ees poliitiliselt ja allakirjutanud  
 minister ka ametalaliselt. Kuid just need eelnimetatud  
 selgesõnalised erandid olidki, mis Riigikogu kontrolli  
 võimaluse Riigivanema suhtes viisid nõrgale positsioonile.

---

(110. 1933.a. PS §63.

(111. ib., §67.

Peale Vabariigi Valitsuse või selle üksiku liikme ametisse kutsumise ja ametist vabastamise, samuti riigikohtunikude ja kohtunikkude ametisse kinnitamise, kuulusid sirma hulka aktid, millega Riigivanem korraldas Riigikogu tegevust: enne nelja aasta möödumist uute Riigikogu valimiste määramine, Riigikogu korraliste istungjärkude lõpetamine, Riigikogu erakorraliste istungjärkude kestvuse kindlaks määramine. Järelikult sarnaste otsuste suhtes ei saanud Riigikogu kaudseltki mõju avaldada. Ühtlasi omas Riigivanem laialdase dekreedandluse õiguse. Isegi eelarvet oli võimalik anda dekreeidi korras, millega täidesaatva funktsiooni teostajad pääsesid suurel määral ka Riigikogu majandusliku kontrolli alt, milline rahvaesinduse kätte koondununa eelarve vastuvõtmise teel on rahvale parimaks kontrollvahendiks. Riigikohtu seisund põhiseaduse muutmisega palju ei muutunud. Riigikohtunikud kinnitas

~~—(111.1933.a. PS §67—~~

(112. ib., §61.

(113. ib., §60 p.12.

ametisse Riigivanem Riigikohtu poolt esitatud kandidaatide hulgast. Teiste kohtunikkude ametisse nimetamine ei kuulunud enam Riigikohtule, vaid seda tegi Riigivanem ta ettepanekul. (114

Ka Riigivanem ei saanud ühtegi üksikaktiga tungida kohtute alasse, üldaktide andmise suhtes (dekree di korras) oli ta võrdsel seisundil Riigikoguga.

cc. 1937. a. põhiseaduse kehtivuse ajal.

Eelpool ja vaatlesime, millise seisundi rahva suhtes toob kahekojaline parlament. Nüüd jälgime peamiselt rahva suhet riigipeaga, keda põhiseadus nimetab Vabariigi Presidendiks. Kuigi põhiseadus Vabariigi Presidenti ei nimeta rahva esindajaks tuleb talle siiski anda sekundaarse organi kvalifikatsioon rahva suhtes. Eelpool vaatlesime Vabariigi Presidendi ametisse seadmist. On esitatud mitu kandidaati, siis valitakse ta ametisse rahva poolt. Ka siiski, kui kõik kolm kandidaati ülesseadvat asutist seavad üles ühe kandidaadi ja see valimiskogus saab vajaliku häälteenamuse, tuleb, järel-

dada, nagu Vabariigi President

(114. 1933. a. PS §§ 69, 70.

(115. vt. lk. 25

oleks valitud rahva poolt isepärasel kaudsel valimisel. Nimelt Riigivolikogu liikmed on kõik valitud rahva poolt. Samuti 120 kohalikkude omavalitsuste esindajat on valitud omavalitsuste esinduskogude poolt valitud valijameeste kaudu. Valla- ja linnavolinikud on kõik valitud aga rahva poolt, peale mõningate voliniku õigustega väljaspoolt volikogu määratud valla- või linnavalitsuse liikmete. Nii siis jääb üle ainult Riiginõukogu, kelle suhtes ei saa konstateerida nii selget suhet rahvaga, vaid rohkem rahva üksikgruppidega, kuid põhiseadus loeb ju ka Riiginõukogu rahva esindajaks. Rahval otsest suhet Vabariigi Presidendiga riigiorganina ei ole, välja arvatud see, et just Vabariigi Presidendi tahtest oleneb rahvahääletuse olemasolu §98 ja §§148-150 korras. Lähem side on aga sekundaarsete organite Riigikogu ja Vabariigi Presidendi vahel.

Vabariigi President riigipeana on teiste organite suhtes ka kreatsioonil organiks. Tema eriõigusel nimetab ametisse ja vabastab ametist Vabariigi Valitsuse või tema

üksiku liikme, järelikult Vabariigi Valitsusel ja tema üksikul kiikmel olgu Vabariigi Presidendi usaldus. Ühtlasi olgu Vabariigi Valitsusel ja tema üksikliikmeil ka Riigikogu usaldus. Umbusalduse avaldamist korraldab §59, selle avaldajaks on Riigivolikogu seadusliku koosseisu enamuse neljandiku seadusliku koosseisu algatusel. Riiginõukogusse umbusalduse küsimuse arutada andmine toimub täielikult Vabariigi Presidendi tahtest sõltuvalt, sest viimane on umbusalduse küsimuse lahendamisel aktiivselt tegev. Siin võib tulla esile kas Vabariigi Valitsuse või tema üksiku liikme ametist vabastamine, kas Riigivolikogu uus valimine, kas mõlemi Riigikogu koja uuesti moodustamine või alul Riigivolikogu uus valimine, millele järgneb uue Riigivolikogu kokkuastumise järgi Riiginõukogu uus kujundamine.

Vabariigi Presidendi poolt antud aktid liigituvad kahte liiki: ühed põhiseaduses selgesõnaliselt tähendatud juhtudel annab Vabariigi President erioiguse. (117

(116. 1937. a. PS §50.

(117. ib., §42.

Vabariigi Valitsuse nimetamine ja vabastamine, kohtunike ametisse määramine Riigikohtu ettepanekul jne. Märgime (118 kohe, et nende hulka ei kuulu aktid, millega Vabariigi President korraldab Riigikogu tegevust, seega suur erinevus 1933. a. põhiseadusest. Sarnasteks aktideks on: Riigivolikogu uue koosseisu valimine ja Riiginõukogu uue koosseisu moodustamine enne viie aasta möödumist, pärast uusi valimisi või uut kujundamist toimuva istungjärgu kokkukutsumine, erakorraliste istungjärkude kokkukutsumise nõue, istungjärkude lõpetamine, istungjärgu katkestamine. Tuleks veel mainida, et Riigivolikogu, järelilikult ka Riiginõukogu, korraliste istungjärkude, Riigivolikogu juhatuse enda algatusel või Riigivolikogu liikmete nõudmistel kokkukutsutud erakorraliste istungjärkude kogukestvus tohi da (119 ei ületa kuut kuud, kuid nagu näha ei tule siin arvestusele Vabariigi Presidendi poolt kokku kutsutud erakorralised istungjärgud. See toob erinevuse 1933. a. põhiseaduse (118. vt. §39 pp. 3, 5, 6 samuti §§47, 50, 109, 114, 129 lõik 2. (119. 1937. a. PS §71 lõik 5.

seadusega, kus istungjärkude ülim määr oli kuus~~kuu~~ kuud eranditult. Vabariigi Presidendist sõltub ka Riigivoli<sup>k</sup>õgu, resp. Riiginõukogu, kokku kutsumisele istungjärguks peale koja viieaastase volitusteaja möödumist. Kõige eelpool vaadeldud aktide suhtes vajab Vabariigi President kaasallkirja, milline kaudselt annab Riigikogule võimaluse mõjustada nende Riigikogu suhtes oluliste sündmuste otsustamist Presidendi poolt. Veel avaldab Vabariigi President teatavat mõju ka Riigikogule 10 liikme nimetamisega Riiginõukogusse eriõigusel.

Vabariigi Presidendi enda suhtes kontroll vahenditena esinevad: rahva avaliku arvamuse kaudu teostatav poliitiline kontroll, samuti teatav poliitiline kontroll Riigivolikogu ja Riiginõukogu poolt; kaasallkirja nõue Vabariigi Presidendi aktidel peale eriõigusel antute; Vabariigi Presidendi kohtulikule vastutusele võtmine. Avaliku arvamuse mõju on väikseim õieti sanktsiooni poolest, nimelt uuel valimisel. Samuti ka vastollu sattumine Riigivolikoga ja Riiginõukoguga võib tuua järelduseks, et sama isikut

ei panna uuesti vastava asutise poolt kandidaadiks.

Vabariigi Presidendi otsused ja muud aktid ~~ka~~ vajavad kehtivuseks Peaministri ja asjaomase ministri kaasallkirja (peale eriõigusel antute). Nende otsuste ja aktide eest vastutab Vabariigi Valitsus poliitiliselt ja kaasallkirja andnud minister ka ametalaliselt, eriti kandes vastutust selle eest, et otsus või akt oleks kokkukõlas Põhiseadusega ja seadustega. (120

Edasi vaatleme Vabariigi

Presidendi vastutusele võtmist. Ametisoleku kestel saab Vabariigi Presidenti kohtulikule vastutusele võtta ainult süttegede eest kõrgeima riigivõimu vastu ja riigi äraandmise eest Riigikogu üldkoosoleku otsusel. Samuti on Riigikogu üldkoosoleku otsus vajalik ametist vabaneneud Presidendi vastutusele võtmiseks ametisoleku kestel toime pandud järgmiste ametalaliste süttegede eest: sütteod kõrgeima võimu vastu, riigiäraandmine, eriõigusel antud aktidega ametalalised sütteod. Järelikult ei ole Vabariigi President üldse vastutav nende aktide suhtes,

milleks on antud kaasallkiri, kuigi need on süüteolised. Algatusõigus mõlemil juhul kuulub Riigikogu üldkoosoleku seadusliku koosseisu enamusele, vastutavale võtmine jaatavaks otsustamiseks vajalik samas korras kolmeljandikuline häälteenamus. Kohtumõistmine kuulub Riigi - kohtule.

Kohtute suhtes võrreldes 1933.a. PS pole olulist muutust. Riigikohtunikud ja muud kohtunikud nimetab ametisse Vabariigi President Riigikohtu poolt esitatud kandidaatide hulgast. Vabariigi President ei tohi dekree- di korras kehtima panna kohtute korraldamise seadust.

#### E . Kokkuvõte.

Tehes kogu eelpoolvaadeldust kokkuvõtte näeme, et kogu töö jagunes sissejuhatuseks ja kolmeks peaosaks. Sissejuhatavas osas tõime rahva kui riigiorgani mõiste. Esimene osa selgitab, kuidas komplekteeritakse rahvas kui riigiorganina. Teine osa selgitab neid ülesandeid, mida

teostab rahvas oma põhiseaduslikus pädevuses sõltumatult teistest otsestest organitest .Kolmas osa selgitab rahvast kui primaarset organit ja funktsioone, mida ta teostab sekundaarsete organite kaudu.

Eestis on omariikluse kestel kehtinud kolm põhi - seadust, sest 1933.a. põhiseaduse muutmise seadus tõi s  
nii suured muudatused, et teda võime pidada nagu eri põhiseaduseks. Põhiseadused on ka rahva kui riigiorgani osas oluliselt lahkuminevad , seetõttu vaatlesime eriti iga rahvaga seonduva instituudi arengut kõigis põhiseadus- tes. Rahval on kõige põhiseaduste järgi suur tähtsus. Rahva iseseisva teotsemise suhtes leiame siiski, et see on 1937.a. PS ~~vähendnud~~ vähenenud võrreldes teistega. Nimelt põhjustavad seda rahvaalgatuse kaotus, rahvahääl- tuse algatus ainult Vabariigi Presidendilt, erinev põhisea- duse muutmise kord, kahekojalise parlament, kus ainult üks koda valitud rahva poolt, eriline riigipea valimise viis.