

SADA AASTAT EESTI VABARIIGI ESIMESEST PÕHISEADUSEST (kehtis aastatel 1920–1933)

Ajaloolane Ago Pajur on Eesti Vabariigi 1920. aasta põhiseadust nimetanud 1. detsembril 1924 toimunud riigipöördekatse ja 1930. aastate alguse ülemaailmse majandussurutise tingitud sisepoliitilise kriisi kõrval üheks kolmest olulisest murdepunktist Eesti sisepoliitikas vahemikus 1918–1934.¹ Neist kronoloogilises järjekorras esimene ehk põhiseadus on omariikluse aspektist ehk siiski kõige olulisem.

Kuigi Eesti vabariik oli välja kuulutatud juba 24. veebruaril 1918, sai riikluse tegelikule ülesehitamisele asuda alles Saksa okupatsiooni lõppedes sama aasta novembris – 11. novembril alustas tegevust Ajutine Valitsus, 20. novembril astus taas kokku Maanõukogu ning 27. novembril valiti valitsuse uus koosseis. Samas otsustas Maanõukogu laiali minna ning anda oma volitused Asutavale Kogule, mis pidi valitama 1919. aasta veebruari algul.² Maanõukogu 24. ja 27. novembri seadustega anti kogu võimutäius Ajutisele Valitsusele, kellel oli sellega õigus kehtestada vajalikke määrusi ja seadusi, võtta laenu, sõlmida rahvusvahelisi lepinguid jne.³

Valitsus hakkaski talle antud õigus kasutama, kuulutama välja seadusi ning seadma ametisse erakorraliste volitustega ametnikke, eelkõige komissare maakondadesse. Sõjaseisukorras oli selline valitsemissüsteem muidugi mõistlik, ent ometi tekitas kontrolli puudumine valitsuse üle erinevates poliitilistes ringkondades ka ärevust. Iseäranis pärast seda, kui Maanõukogu oli detsembri lõpupäevil otsustanud parasjagu keerulise sõjasituatsiooni tõttu Asutava Kogu valimised edasi lükata.⁴

Rahulolematus paisus ning Maanõukogu vanematekogu sai üha enam kaebusi, mistõttu ei jäänud Maanõukogul muud üle, kui uuesti erakorraliseks istungjärguks kokku tulla. 1. veebruaril 1919 alanud istungitel pälvisid valitsusametnike omavoli, omavalitsuste õiguste piiramine, sõjaväelaste sekkumine tsiviilellu ning ülemäära karmid karistused rohket kriitikat, ühtlasi tehti mitu ettepanekut valitsuse tegevusvabaduse piiramiseks. Kokkuvõttes viis see usaldushäletuseni, kus valitsus sai enamuse ning ümber tuli kujundada hoopiski kriitikat toetanud Maanõukogu juhatus.⁵ Ometi näitab asjade selline käik, et ka enne Asutava Kogu valimist juhinduti Eestis vähemalt ühest parlamentarismi põhimõttest – valitsuse poliitilisest vastutusest parlamendi ees.

Erakorralise istungjärgu peamise tulemusena taasalustati Asutava Kogu valimiste ettevalmistamist. Valimised toimusidki aprilli algul ning Asutava Kogu avaistung toimus Estonia kontserdisaalis 23. aprillil. Äsja ellukutsutud esinduskogu peamiseks ülesanneteks sai maareformi läbiviimiseks tarviliku maaseaduse ning riikluse aluseks

¹ Ago Pajur. Kolm murdepunkti Eesti sisepoliitikas 1918–1934. Tuna 2008, nr 1, lk 6.

² Ago Pajur. Riikluse rajamine. *Eesti Ajalugu VI*. Peatoim. S. Vahre. Tartu: 2005, lk 47.

³ Riigi Teataja 1918, nr 3, lk 9; Riigi Teataja 1918, nr 4, lk 4–5.

⁴ Mati Graf. *Eesti Rahvusriik. Ideed ja lahendused: ärkamisajast Eesti Vabariigi sünnini*. Tallinn: 1993, lk 265–267.

⁵ Eesti Vabariigi sisepoliitika 1918–1920: Dokumentide kogumik. – *Ad fontes*. Tallinn: 1999, lk 200–204.

oleva põhiseaduse koostamine ning vastuvõtmine. Kuna põhiseaduse väljatöötamine oli küllaltki ajamahukas töö, võttis Asutav Kogu 4. juunil vastu ajutise põhiseaduse ehk „Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra“, et ka vahepealsel ajal kehtiks Eestis piisavalt selgepiiriline valitsemissüsteem.⁶

Ajutine valitsemiskord osutus aga mõneti üllatuslikuks – selles oli loobunud parlamentarismi põhimõtetest, mida seni oli iseenesestmõistetavalt järgitud. Pealtnäha võis tunduda, et tegemist on siiski parlamentaarse süsteemiga – millele viitas eeskätt ju selgelt sätestatud võimude lahususe printsiip – Asutava Kogu pädevusse jäi seadusandlik, valitsusele täite- ning riigikohtule kohtuvõim –, kuid seejuures ei saa tähelepanuta jätta asjaolu, et parlament oli domineerivas positsioonis ning ka tema volitused harilikust ulatuslikumad. Näiteks täitis Asutav Kogu parlamendi põhiülesandeid: võttis vastu seaduseid, otsustas sõja ja rahu üle, koostas riigieelarve, valis valitsuse ja Riigikohtu liikmeid jne; samas aga täitis ta ka erakorralisi, Asutavale Kogule iseloomulike parlamentide funktsioone – koostas põhiseaduse, töötas välja põhimõtted olulisteks ümberkorraldusteks (näiteks maareform), andis valitsusele ülesandeid ja kontrollis selle tegevust. Seega koondus Asutava Kogu kätte peale seadusandliku põhimõtteliselt ka täidesaatev võim, sest kui viimane oligi ametlikult Vabariigi Valitsuse pädevusse antud, ei saanud ta seda ilma Asutava Kogu loa ja kontrollita rakendada. Ja kuna tavapäraselt poliitikute moodustatava valitsuse asemel taheti aasta kaupa ministriteks nimetada poliitiliselt erapooletuid spetsialiste, siis võib üsna kindlalt väita, et kõrvale kavatseti jätta ka nn poliitilise vastutuse printsiip. Tegelikuses neid põhimõtteid siiski kuigivõrd ei rakendatud: ministriteks seati poliitikud, keda toetas parlamendi enamus, valitsuse ametiaeg osutus pigem tähtjatuks ning Asutav Kogu loobus valitsuskabineti otsesest juhtimisest.⁷

4. juunil 1919 moodustati 15-liikmeline põhiseaduse komisjon. Kuna esimesed kuud kulusid peaaegselt erakondade seisukohtade ärakuulamisele ning põhimõtteliste küsimuste arutamisele, siis konstitutsiooni eelnõu menetlemiseni jõuti tegelikult alles oktoobris. Ning et enamik erakondadest pelgas nii presidentialismi (liiga suure tegevusvabadusega ja sõltumatu täitevvõim võib haarata kogu võimu) kui ka parlamentaarset süsteemi (selle kontrollmehhanisme peeti ülemäära nõrkadeks), pooldati Šveitsile omast korraldust, kus keskne positsioon on küll parlamendil, ent samas on olulisel määral kaasatud valitsemisesse rahvas. Seega soovitati ka Eesti rahvale anda rahvaalgatuse ja rahvahääletuse õigus.⁸

Põhiseaduse oktoobris valminud eelnõus määrati ära Rahvanõukogu ehk parlamendi kontrolliõiguse valitsuse ja selle liikmete üle, valitsuse volituste kestus (kaks aastat) ning tänapäevases tähenduses osalusdemokraatia rakendamispõhimõtted. Viimastega sai rahvas lisaks üldisele valimisõigusele ka rahvaalgatuse ja rahvahääletuse õiguse. Viimase roll polnud eelnõu järgi sugugi vähetähtis – näiteks sai rahvahääletusele panna parlamendis vähemusse jäänud ettepanekuid ja eelnõusid; korralised rahvahääletused

⁶ Ago Pajur. Riikluse Rajamine, lk 48–50.

⁷ Ago Pajur. Kolm murdepunkti Eesti sisepoliitika 1918–1934, lk 7–8.

⁸ Eesti Vabariigi sisepoliitika 1918–1920, lk 44–46; Ago Pajur. Riikluse rajamine, lk 50.

toimunuks kord aastas ning nende vaheaegadel oluiks võimalikud ka erakorralised rahvahääletused.⁹

Ent siis toimus põhiseaduse komisjoni arusaamades põhjalik muutus. Nimelt avanes võimalus tutvuda sama aasta suvel vastuvõetud Soome ja Saksamaa põhiseadustega, mida peeti tollal moodsaimaiks, ning see tõi kaasa komisjoni kaugenemise nii valitsevast parlamendist, osalusdemokraatiast kui ka tähtajalisest valitsusest.¹⁰ Ja kuna mõlemad nimetatud põhiseadused baseeruvad parlamentarismi printsiipidel, siis erinevalt varasemast hakkas komisjon ühtäkki parlamentaarset süsteemi pidama sobilikuks ka Eestile. See põhimõtteline muutus tõstis esile kitsaskoha, millele komisjon ehk polnud siiani veel korralikult lahendust otsinudki. Nimelt oli küsimus selles, kuidas tagada parlamendi ja valitsusvõimu tasakaal? Kuna sellistel puhkudel on parimaks võimaluseks riigipea institutsioon, siis lisatigi presidendi ametikoht ka detsembris valminud parandatud põhiseaduse eelnõusse. Presidendile kui tasakaalustavale jõule andis eelnõu õiguse kasutada suspensiiivset vetot, saata parlament laiali ning välja kuulutada ennetähtaegsed valimised.¹¹

Paraku ei läinud presidendi institutsiooni põhiseadusesse sissekirjutamine siiski nii libedalt. Juba 1920. aasta alguses hakkasid kõlama just väljaspool põhiseaduse komisjoni pahameelenoodid, mis viisid selleni, et 18. veebruaril võeti vasakpoolsete initsiatiivil Asutava Kogu plenaaristungil arutlusele riigipea institutsiooni küsimus. Mis eraviisiliseks kuulutatud koosolekul täpsemalt toimus, pole teada, ent igatahes otsustati presidendi ametikoht eelnõust kustutada ning selle funktsioonid jagada parlamendi, valitsuse ja valitsusjuhi vahel. Tasakaalustavat rolli parlamendi ja valitsuse vahel pidi hakkama etendama rahvas. Asjade sellise käigu taga võib ilmselt näha vasakpoolsete pelgust, et ühele isikule omistatakse ebaproportsionaalselt suur võim.¹²

Sellega said põhiseaduse eelnõu koostamise suuremad probleemid lahendatud ning Asutav kogu võttis põhiseaduse vastu 15. juunil 1920, kehtima hakkas see sama aasta 21. detsembril. Sageli on rõhutatud, et 1920. aasta põhiseadus oli oma laialdaste kodanikuõiguste (kõik Eesti kodanikud, olenemata nende rahvusest, soost, usust või varanduslikust olukorrast, on seaduste ees võrdsed; Eestis ei kehti seisuslikud privileegid ega tiitlid; kõigil kodanikel on täielik ühinemis-, koosolekute-, südametunnistuse-, usu- ja sõnavabadus, samuti piiramatu vabadus valida elukohta ja tegevusala; kõigile kodanikele tagatakse isiku- ja kodupuutumatus ning kirjavahetuse saladus) ning vähemusrahvustele antud õigustega (suurematele rahvusrühmadele garanteeriti emakeelne kooliharidus ning emakeele kasutamise õigus ametiasutustes, samuti oli sätestatud õigus teostada rahvuslikku kultuuriautonomiat)¹³ tollases maailmas üks demokraatlikumaid ja edumeelsemaid. Küll tasub märkida, et vähemalt alguses ei olnud võimalik kõiki põhiseadusega sätestatud õigusi ja vabadusi kehtestada,

⁹ Põhiseaduse algeelnõu. – Riigiarhiiv (edaspidi RA), ERA.15.2.414, l. 136–140.

¹⁰ Artur Mägi. Kuidas valitseti Eestis. *Iseseisvuslaste Kirjavara 4*. Stockholm: 1951, lk 20.

¹¹ Ago Pajur. Kolm murdepunkti Eesti sisepoliitikas 1918–1934, lk 9.

¹² Artur Mägi. Kuidas valitseti Eestis, lk 29; Mati Graf. *Parteid Eesti Vabariigis 1918–1934 koostöölooga (1915–1917) ja järeellooga (1934–1940)*. Tallinn: 2000, lk 292–295.

¹³ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RA, ERA.31.1.1912, l. 3p–5.

sest Eestis oli nii kasvanud kuritegevuse kui ka kommunistide vastu võitlemiseks rakendatud laialdane katseseisukord.¹⁴

Ent hinnates vastuvõetud põhiseadust riigivalitsemise seisukohast, tuleb nentida, et see püüdis ühendada kahte erinevat ja mõneti lausa vastandlikku süsteemi. Näiteks võeti Šveitsi süsteemist üle rahva vahetu kontroll parlamendi üle ning rahvahääletuse ulatuslik roll poliitilises elus, parlamentaarsest süsteemist aga valitsuse poliitiline vastutus parlamendi ees ja võimude lahususe printsiip. Kumbagi rakendati siiski vaid osaliselt. Näiteks „lahjendas“ parlamentarismi see, et täiesti sõltumatu oli vaid kohtusüsteem (täitevvoim sõltus seejuures paljus seadusandlikust ning puudus neid tasakaalustav tegur), rahvaalitsuse printsiipi piiras aga asjaolu, et rahvaalgatuse ja -hääletuse õigus ei kehtinud kõigile seadustele (riigieelarve, maksud, välislepingud, riigilaenu, mobilisatsiooni väljakuulutamise jne), samuti loobuti korralistest rahvahääletustest ja neid hakati käsitlema pigem millegi erakorralisena.¹⁵

Tagantjärele on sellist segasüsteemi nimetatud küllaltki problemaatiliseks lahenduseks ning kaheldud, et tegelikult elus selline sulam üldse kuigi pikalt eksisteerida võiks. Samuti on arvatud, et sellise põhiseaduse edukaks toimimiseks oluks vaja, et nii rahvas kui ka poliitikud, rääkimata riiklikest institutsioonidest, vastaksid väga kõrgetele moraalsele ja eetilisele nõudmisele, mis demokraatliku traditsioonita noores riigis oli mõistagi üsna mõeldamatu. Kuid vaatamata sellele, et sedasorti „tasakaalustamata parlamentarismi“ sobitumises tegelikku riigiellu on põhjusega kaheldud, toimis see siiski kuni 1932. aastani üpris hästi.¹⁶ Ning 1930. aastate algul äkki puhkenud vajadus põhiseadust muutmata hakata, oli pigem tingitud ülemaailmse majanduskriisi Eestisse jõudmisest ja sellega seonduvatest sotsiaalpoliitilistest probleemidest kui tegelikust põhiseaduslikust kriisist.¹⁷

Aprill – mai 2020

Mihkel Truman

Tartu Ülikooli ajaloo ja arheoloogia instituudi doktorant

¹⁴ Ago Pajur. Riikluse rajamine, lk 51.

¹⁵ Ago Pajur. Kolm murdepunkti Eesti sisepoliitikas 1918–1934, lk 9.

¹⁶ Rein Marandi. Valitud artikleid Eesti riigist ja poliitikast. Tallinn: 2007, lk 20.

¹⁷ Ago Pajur. Riikluse rajamine, lk 86.