

EA 27933

A. ANDERKOPP

**PÕHISEADUSE MUUTMISE  
EELNÕUD**

ENSV  
Riiklik Avelike  
Raamatukogu  
EA 27933

TARTU, 1933



## PÕHISEADUSE MUUTMISE EELNÕUD.

A. Anderkopp.

Austatud härra juhataja, lugupeetud härra Riigivanem ja 12. Õigusteadlaste Päeva liikmed! Raske on jõe, mis oma jooksult käre ja sügava langemisega, kunstlikult mingit tõket ette seada. Varemini või hiljemini kevadise suurvee ajal purustab võimas veekogu tõkked, ja kõnts ning kõik, mis ette kogunenud, läheb paratamata vooluga kaasa. Sama raske on elule seada ette kunstlikke tõkkeid, mida elu välja ei kannata. Ta murrab need läbi ja paratamata viib nende muudatuste juurde, mida õigemaks, paremaks ja tarvilikumaks peab. Kõigis asjus sammume paratamata ajaga kaasa. Niisama põhiseaduste ajalugu seab üles teed, mille kaudu kõik tähtsad riigielu avaldused kindlaks määratakse. Ja need teed jäävad läbipääsematuks, käimatuks, mis elunõuetele ei ole vastanud. Kes Prantsuse revolutsiooni ajalugu on jälginud, see teab, et aastal 1789 suur võitlus algas selle ümber, kas võib põhiseadust, mis sel ajal oli kehtima pandud, muuta või mitte. Suure vaevaga läks 1795. aastal korda, — pärast seda kui Philippe Deleville oli teinud ettepaneku, et põhiseadust ei tohi muuta, ja koguni ette pani, et surmanuhtlus pandaks kehtima nende kohta, kes põhiseaduse muutmise ettepanekutega julgevad esineda, — sääraseid kavatsusi tagasi lükata. Kuid Hartas 1814. a., samuti 1830. a. põhiseaduses oli juba ette nähtud, et põhiseadus sel kujul, nagu ta antud oli, ei kuulu muutmisele. Nimelt puudus põhiseaduses täiesti see kord, mis muudatuste kehtimapanekut ette nägi. Prantsusmaal need, kes kõige kategoorilisemalt asusid seisukohal, et põhiseadus ei kuulu muutmisele, järeldasid vaid üht: kord kehtima pandud põhiseadus on lõplik ja prantsuse rahval ei ole õigust seda muuta. Kuid elu niisugustele kunstlikkudele tõketele ei allu ja elu on näidanud, et ka Prantsusmaal 1789. aastast kuni viimase põhiseaduseni, mis peale Saksa-Prantsuse sõda kehtima pandud, on tervelt 12 uut põhiseadust antud, 12 korda on põhiseadust selle aja kestel muudetud. Elu ise on näidanud, et õigus, on rohkem ühel väikesel osal prantsuse rahvast, neil prantslasil, kes endid suure prantsuse rahva õigete traditsioonide kandjaks peavad, nimelt, kes elavad Šveitsis, eriti aga Genfi linna ümbruses. Üks osa prantsuse rahvast peab seda väikest ringkonda prantslasi praegugi Prantsuse ajaloo ideede kandjaks. Ja tõesti peab ütleva, õigus on sellel väikesel osal prantsuse rahvast, kes Genfi põhiseaduse art. 153 hoopis teissuguse põhimõtte on omaks võtnud. Leiame seal, et põhiseadus ei ole niisugune, mis eluga kaasas ei tohiks käia, et tema üle keegi otsustada ei võiks, vaid seal on pandud kehtima põhimõte, et iga 15 aasta järel riigi kõrgem nõukogu tuleb kokku ja peab otsustama, kas mõnd muudatust põhiseaduses rahvahääletamisele panemise korras on tarvis ette

võtta või mitte. Vaadake, siin oli rahva terve eluinstinkt tundnud, et elus on teatavad vormid, mis eluga kaasas peavad käima. Nii on nähtud ette võimalus, kui seda elu ise ette kirjutab, et inimesed tulevad kokku ja küsivad, kas aeg on küllalt küps selleks, et põhiseaduses üht või teist muudatust läbi viia. Riigi vorm enesest on sama liikuv ja sama elav nagu iga teine eluavalduus. Niisuguste eluliste küsimuste juures on paratamatult tarvilik, et rahva paremad pead kokku tulevad, kaaluvad küsimusi ning hindavad, kas aeg on küllalt küps selleks, et muudatusi läbi viia. Seal on seadusega kohuseks tehtud, et nad teatud aja järel peavad küsimusi kaalumisele võtma ja kui elu vahepeal on näidanud, et riiklikud, vaimsed või majanduslikud huvid senistes normides muudatusi nõuavad, on nad kohustatud rahva ette tarvilikkude parandustega minema.

Praegust aega võiks selle poolest mitte ainult meie kodumaa mõttes, vaid ka Euroopa mõttes nimetada riigikordade revideerimiste ajaks, kus põhialuste muutumiste võimalused laialdased. On aeg kätte jõudnud, et need vormid, mis kehtima pandud riigi valitsemises varem, revideerimisele tuleks võtta. Teame, et maailmasõda sootuks uusi nõudeid ja uusi vorme kaasa tõi. Veel kunagi ei olnud nii mitmedkümnend miljonid endi peale võtnud nii suuri kohustisi, välja pannes kodumaa saatuse eest kõik oma parema, nii varanduse kui elu. Seal, kus miljonid inimesed suuri kohustisi kandnud, on ka paratamatult selge, et iga kohustus õigusi eeldab ega ole seepärast ime, kui pärast 1918. aastat, kui maailmasõda oli lõpule jõudnud, need õiguste nõudmiste mõtted ikka laiemasse massidesse edasi kandusid. Ka riigikorrad seisid paratamatult selle probleemi ees, sest kohustiste kasvades pidid kasvama ka õigused, ja need riigivormid, mis olid seni kehtivad, tuli uutest kujudes välja anda. See ei olnud paratamatu mitte üksnes neis riigis, mis uuesti tekkisid, mitte ka üksnes neis, kus riiklik kord tuli paratamatult muutmisele selle tõttu, et riigi piirid olid muutunud, — põhiseaduse muutmise võeti ette ka vanades demokraatiamaades, kus väga suured vabadused kehtimas; ka seal teostati väga suuri muudatusi põhiseadustes. Kui maailmasõda kaasa tõi võitluse uute aadete eest ja uued aated uusi vorme otsisid, siis ei jäänud neist muutustest, mis maailmasõda kaasa tõi, keegi puutumata, vaid kõik pidid paratamata kaasa minema. Kuid ka neist aadetest ei taha paljud enam püsida, vaid elu otsib järjest uusi. Ajaloo paratamatus on see olnud. Ajaloo paratamatu käigu tagajärjel oleme praegu jõudnud ajajärku, kus tahes-tahtmata inimkond ei taha enam seisma jääda ka nende aadete ja põhimõtete juurde, mis maailmasõda endaga kaasa toonud.

Kui vaadata sündmusi, mis Euroopas käimas, siis näeme, et praegu pea terves Euroopas on kibe võitlus käimas nende aadete ümber, mis maailmasõda endaga kaasa toonud. Isegi vanad riigid on sunnitud oma põhiseaduslikus korras muudatusi ette võtma, rääkimata noortest riikidest. Kuid leiame ühflasi, et sündmused arenevad sootuks teises suunas kui seni. Elu kipub uut palet keerama.

Samal ajal kui Hispaanias käis kibe võitlus mõni kuu tagasi selle ümber, kas sotsialistlikku revolutsiooni teostada, näeme seevastu Saksamaal sootuks vastupidist. Saksamaalt, teadusliku sotsia-

lismi isamaalt, maalt, mis seni sotsialistlikku internatsionaali kandnud, on sotsialistlik peaminister sunnitud kogu perekonnaga välismaale põgenema. Samuti on sunnitud seal riigipäeva rühma esimees Breitscheid välja minema ning need, kes seni sotsialistlikku internatsionaali juhtinud, on sunnitud sellest tagasi astuma. Nii kaugel on olukord Euroopas. Ja missuguseks olukord seal edaspidi kujuneb, seda ei tea meist praegu keegi arvata.

Või võtame näiteks sündmused Kauge-Idas — Hiinas ja eriti Jaapanis. Viimases on valmimas suured sotsiaalsed liikumised. Missugune vool seal võidab, on praegu täiesti teadmata. Samuti on Euroopas rida riike, kus valitsevate sotsiaalsete vastuolude tõttu kõike võib juhtuda, näiteks Ungaris. Nii et ei või sugugi öelda, et see vorm või need põhimõtted, mis kätte võidetud, on lõplikud.

Paistab, et suure sotsialistliku laine nihkumine pahemale poole on seisma jäänud. Ei saa sugugi öelda, et kapitalism on see, mis oma õisi kõrgele ajanud ja ainuüksi päevavalgust kasustab, vaid neokapitalismi aade, mis praegu kasvamisel, on sellest kapitalismist võrsunud, ajab juuri ja võidab poolehoidjaid. Seniste kapitali omaduste kõrvale on neokapitalism seadnud uued, utilitaristlikud nõudmised, mille tähtsus ja ulatus suur. See uus põhimõte kapitalistlikus ilmakorras võib iseenesest suured muudatused tuua mitte riiklikkude ülesannete, vaid ka riigivormide struktuuris.

Kui praegu seisame uuesti meie kodumaal küsimuse ees, kas meie põhiseadus tuleb muuta või mitte, siis ei oleks üleliigne endilt küsida, mida me siis õieti tahame. Mulle tundub küll, nagu lugupeetud juhatajagi tähendas, et meie väike eesti rahvas, kes on oma iseseisvat mõtlemist teaduslikul alal saanud elada mitte pikki aastasadasiid, kes meie iseseisvat riiklikku elu saanud elada vaevalt 15 aastat, et meile kõige paremaks õpetajaks võib olla aastatuhandetepikkune kultuuriline elu, mida mujal oleme näinud. Ja teie võite öelda, mida tahate, aga ometigi ei saa keegi eitama tulla, et nendes riikides, kus on pääsenud võimule riigikord, kus rahva tahtmine, olgu ta piiratud või laiendatud kujul, täiesti maha oli surutud, et see tahtmine mahasurutuks oleks jäänud. Niisugust korda on võidud näha vahest aastakümnete jooksul, mitte rohkem. Ja tõepoolest, demokraatlik aade, see ei ole muutunud aastasadade, aastatuhandete kestel, see aade on jäänud selleks, milena seda praegu tunneme, ta on mõõtuandvaks aluseks jäänud sellele, millele kultuurrahvad oma riigikorra rajanud. Seepärast see aade peaks seisma meil silmade ees, demokraatlik aade ei tohi meie silmade eest kunagi kaduda.

Ma mäletan neid päevi, kus mul tuli kaitseda põhiseadusekomisjoni aruandjana Asutavas Kogus praegukehtivat põhiseadust. Tol ajal pidin tegema palju kompromisse oma isiklikkudele vaadefele. Komisjon ja Asutav Kogu ei võtnud omaks kõiki minu seisukohti. Olin siis veel noortes aastates, nagu meie riiklik mõtleminegi, kuid juba siis ei olnud minul kerge leppida praeguses põhiseaduses kehtima pandud põhimõtetega. Juba siis oli neil, kes asusid teisel seisukohal meie põhiseaduse suhtes, teissugune arusaamine demokraatiast kui meie põhiseaduses määratud. Demokraatia ei tohi meid petta. Kui tahame oma riigielu alused rajada demokraatlikule

korrale, kui demokraatia tahab püsida, peab ta olema tugev. Demokraatia iseenesest ei ole mitte helde neitsi, nagu mitmelt poolt demokraatiale vaadatakse, kes igale pai teeb ja kõigile vastu tuleb. Nii pea kui demokraatia oma sisemise jõu kaotab, nii pea kui demokraatia endale vormi ei leia enda ohjendamiseks, muutub demokraatia selleks, mil ta end hakkab ära sööma. See pärast peab demokraatia olema tugev. Ma pean oma rõõmuks ütlema, et kui veel aastat 10—12 tagasi meie kodumaal väga mõõtuandvates ringkondades oli palju neid, kes arvasid, et demokraatia on mingi abstraktne sümbol, mille juurde ei tohi minna surveabinõudega, on nende inimeste ringkond nüüd vähenenud ja meie kodumaal on just nende inimeste keskel, kes omal ajal soofuks teisel arvamusel olid, nüüd arusaamisele jõutud, et kui demokraatia püsida tahab, peab ta olema tugev. Kuid demokraatia saab olla tugev ainult siis, kui on tugev see keskus, mis demokraatiat juhib, olgu selle vorm missugune tahes. Demokraatia eeldab tugevat valitsust. Need olid mõtted, mis olid aluseks juba Asutava Kogu ajal, kui meie põhiseaduse aluseid kaaluti, nendel, kes meie põhiseadust teisena tahtsid näha, ja need mõtted on ikka rohkem ja rohkem levinud. Ka meie demokraatia, nagu iga teinegi demokraatia, saab ainult siis püsida, kui tal on valitsemiseks võim, mida saab nimetada tugevaks.

Ajalugu on siin meile jällegi olnud kõige paremaks teenäitajaks. Tunname, näiteks, vana Rooma demokraatsust, mis isegi nii kaugele läks, et riik ei usaldanud võimu oma senati ja üksiku valitseva võimu kätte. Seal seati senati kõrvale ametisse ühe valitseva võimu asemele kaks konsulit, kes aga Roomas elada ei võinud, sest siis oleks üks võinud olla tugevam, autoriteetsem kui teine. Pealegi võis üks konsul teise otsusele veto peale panna. Võim lonkas, paralüüsis iseennast. Ja ei olnud siis ime, kui mõne aja pärast see suur logisev demokraatia lagunema hakkas ja rahvalt hiljemini tema õigused võeti ning senat, kes omal ajal rahva nimel rääkida võis, oma võimu kaotas.

Kui Asutava Kogu ajal põhiseadus vastu võeti niisugusel kujul, nagu see praegu kehtiv, juba siis tunti tarvet tugevama valitsuse järele, ja kui siis ei suudetud hulkadele oma põhimõtteid selgeks teha, rahva enamikule teatavat mõju avaldada, siis seepärast, et need inimesed kogemuste puudusel ka ise teadlikud polnud selles, mida nad tahavad. Kuigi oli rida neid, kes ütlesid, et on vaja tugevamat valitsust ja et meil poliitiliselt saab olema väga raske nii elada, siiski ei suudetud seda teoreetiliselt nii põhjendada, et see massi oleks suutnud kaasa tõmmata. Nüüd on riiklikus töös rida vigu ilmsiks tulnud, on olemas niiõelda terve kotifäis materjale, mis näitavad neid puudusi, mis praegune kord enesega kaasa toonud.

Mul on elavalt meeles endiste valitsuste koostamisel esinenud juhtumid. Seal, kus valitsuse koostamisel ei ole arvestatud Riigikogu ja rühmade meeolusid, tihti kapriise, on valitsuskriisid muutunud kuudepikkuseks. Ja juhtumitel, kus valitsus on oma algatusel või oma võimuga tahtnud teotseda, ei ole sel valitsusel pikka iga olnud. Meie valitsused on igatahes kõigiti antud Riigikogu meelevalle alla. Nad võivad õigel teel olla, võivad tunda, et suur enamik rahvast nendega kaasa tuleb, nad ei saa ometi midagi teha. Ja kui leiduks inimesi,

kes toimiksid Riigikogu põhimõtete vastu, nii nagu seda Riigikogu enamik õigeks ei peaks, siis on ometi kindel, et Riigikogu neid inimesi valitsusse ei valiks. Jääks järele veel ainult järgmine tee. Valitsus võiks lubada üht ja töö juures sõna murda Riigikogu vastu, kuid niisuguses valitsuses ei tahaks küll ükski korralik inimene olla. Pealegi kihutatakse nad samuti varsti minema. Mis siit järgneb? Järgneb see, et näeme, kuidas väikese, tihti tühise küsimuse pärast valitsuse koostamised sageli kuude viisi võivad venida. Näeme, kuidas lahkuminekute ja erakondade kirgede tõttu nii raske on valitsust luua. Teie mäletate valitsuse loomist 1923. a. suvel, kus loodi valitsust maal ja merel, kuidas asi ei nihkunud ega nihkunud. Lõpuks paari kuu pärast õnnestus valitsust kokku saada. Arvati siis küll, et see on nooruse haigus, noorele riigile omane haigus, nagu sarlakid, mis peaaegu igal lapsel paratamatult üle käivad. Kuid viimase aja valitsuskriisid, 1931. aastal, eriti aga 1932. a. oktoobrikuu valitsuskriisi lahendamine on vist küllalt selgesti näidanud mitte üksnes neile, kes selle asja juures olid, kes tundsid neid peensusi, mis valitsuse loomisel takistuseks ees olid, kes tundsid neid keerdkäike, mida mööda minna tuli, vaid ka neile, kes asja kõrvalt vaatasid, seltskonnale, kes otse karjuma pidi selle pärast, mis sündis, kes enam muud ei saanud teha, kui kibedalt öelda, et niisugune valitsuse loomise kord on rohkem kui ebaloomulik, et põhiseadust tuleb muuta. Olen kuulnud inimestelt, kes on lugupidamisväärased, kellel suur kaal ja seltskondlikus elus suur sõna, inimestelt, keda arvestada võib, et meil põhiseaduse muutmist tarvis ei olevat. Need inimesed toovad ette, et kui meil inimesed head on, saavat tööd teha ka igasuguse põhiseadusega. Analoogiliselt võttes oleks see umbes nii, et iga hea muusik võib mängida igal instrumendil, ka katkise põhjaga pillil head muusikat teha. Kuid peame ometi ütlema, et ega ikka katkise põhjaga pillil head kontserti ei anta ja ega õhus luuavarrega nii ei saa sõita kui aeroplaaniga. Seepärast ei ole ka organiseeritud ühiskonnal ükskõik, millisel instrumendil riiklikku muusikat teha, milline on alus, millele riigi teotsemise võimalused on rajatud.

Neiltsamadelt kaaluvatelt inimestelt olen kuulnud arvamusi selle kohta, et meil ju teatavad puudused on, kuid neist puudusist saavat üle ka põhiseaduse muutmiseta, mis on kõrvaldatavad vaid Riigikogu kodukorra muutmisega. Riigikogu kodukorras võivat kehtima panna uusi määrusi ja asi oleks sellega korras. Kuid ma olen küsinud korduvalt neilt inimestelt, kes seda väidavad, kas need uued määrused mahuvad ka põhiseaduse raamidesse. Sellele on vastatud: üks nad veidi murra põhiseadust! Kui sellele teele asuda, siis tähendaks see põhiseadust muuta Riigikogu kodukorraga! Aga ma küsiksin, mis õigusega tahetakse niisuguses korras, lihtsas seadusandlikus korras põhiseadusele teist kaju anda? Mis õigusega tahetakse meie põhiseadust ja neid aluseid, mis peavad püsivad olema, mis ei juhi üksnes Riigikogu tegevust, vaid meie riiki ja rahvast üldse, rajada täna ühele, homme teisele kodukorrale, põhiseadust täna ühe, homme teise kodukorraga muuta?! Mis saaks meie rahvast ja maa saatusest, kui meie Riigikogu, valitsuse ja kohtu tegevust nii kerge käega võiksimme igapäevsete tujude kohaselt muutma hakata? Ja ma olen

seepärast ka nendele inimestele, kes ka õigusteadlastepäevadel kait-  
senud seisukohti, et meie põhiseadust mitte ei tarvitse muuta ja et  
põhiseaduse muutmise asemel tuleb vastavaid küsimusi korraldada  
Riigikogu kodukorraga, öelnud, et see on kõige vastuvõtmatum, kõige  
arusaamatum ja ebademokraatlikum, sest ta lõhub isegi need alg-  
põhimõtted, millele meie demokraatia rajaneb. Meil oli läinud aasta  
sügisel põhiseaduse muutmine rahvahääletamisel. Meie seisame juba  
paari kuu pärast jälle uuesti rahvahääletamise ees ja kui see ei peaks  
tagajärgi andma, siis praegukehtivate normide kohaselt oleks meil  
tuleval aastal jälle uus põhiseaduse hääletamine.

Võib-olla küsitakse, miks olen ma põhiseaduse muutmise vaja-  
dust nii lühidalt käsitelnud. Ma olen meelega siin üldiselt kõrvale  
jättnud need üksikasjalised motiivid, mis meie põhiseaduse muutmise  
tarvilikuks on teinud. Olen katsunud näidata neid üldisi aluseid, mis  
selle paratamatuks on teinud. Ma tahaksin nüüd üldiselt näidata  
nendele alustele, mis Riigikogu poolt välja töötatud kava omaks on  
võtnud.

Nagu juba eespool tähendasin, on meie riiklik kord olnud selles  
mõttes omapärane, et sellel ei ole olnud mingit tasakaalu valitsuse  
ja rahvaesinduse või parlamendi vahel. Meil valib valitsuse parla-  
ment, meil käsib valitsust parlament, meil peab valitsus paratamatult  
igal ajal tegema, mis parlament tahab. Kui ta teisiti katsub teha,  
kui ta oma arvamuste ja arusaamiste järgi hakkaks talitama, val-  
landab parlament ta otseteed ja tal ei ole mingit abinõu, et säära-  
sele ülekäte läinud parlamendile vastu hakata. Kui seepärast põhi-  
seaduse muutmise vajadusest oleme kõnelnud ja muutmise kava on  
Riigikogu poolt vastu võetud, siis on siin just välja mindud sellest  
põhimõttest, et meie demokraatia peab olema tugev, tal peab olema  
valitsus, kes on samuti tugev, vähemalt peab sel valitsusel see õigus  
olema, et ta ei muutuks rahvaesinduse käes mängukanniks, vaid et  
ta võiks olla ka rahvaesinduse juhiks ja kui tal konflikte tekib par-  
lamendiga, et tal siis võimalus oleks apelleerida instantsi poole, kel-  
lel õigus on olukorra lahendamiseks. Selleks instantsiks on kõrgem  
võim, kõrgem otsustaja rahva näol. Säärasel puhul peavad need  
valimised otsuse andma, kelle tahtmine on rahva tahtmine.

Riigikogu kava koostamisel on väga põhjalikult kaalutud, mida  
põhiseaduse muutmisel aluseks võtta. Teame, et demokraatlikus  
valitsemisviisis on mõõtuandvad kaks peaprintsiipi: 1) Põhja-Ämee-  
rika süsteem ja 2) harilik parlamentarism Euroopas. Dr. Robert  
Redslob, kelle teost parlamentarismi üle, sellele vaatamata, et see  
ilmunud 1918. a., ma definitsioonilt pean parimaks, jagab parlamen-  
tarismi kaheks — puhtparlamentarism ja ebaparlamentarism. Ehkki,  
nagu nägime, Robert Redslobi töö ei ole kõige uuem, nimelt ta ei ole  
saanud käsitleda kõiki uusi põhiseadusi, mis hiljemini ilmale tulid,  
on tema teooria vaatlus ajaloo kestel nii selge, et keegi neid  
põhimõtteid, mis tema üles seadnud, kõigutada ei ole saanud.

Puhtparlamentarismi mõtet näeb Redslob selles, et valitsus ja  
parlament on teineteise ees üheväärsed, mõlemi vahel valitseb tasa-  
kaal. Nii pea kui tekib konflikt valitsuse ja parlamendi vahel, on  
parlamendil võimalus valitsust ametist tagandada. Kui aga valitsus  
leiab, et temal õigus on, siis on temal kõigiti võimalus presidendi



kaudu parlamenti laiali saata, pöörduda rahva poole ning öelda, et temal on õigus.

Ebaparlamentarismi näeb Redslob seal, kus pole tasakaalu kahe võimu vahel, kus konfliktide puhul puudub võimalus pöörduda võimu algallika — rahva poole, kes konflikti lahendaks.

Puhtparlamentarismi süsteemi näeme Inglismaal ja teistes maa-des, kus Inglismaa valitsemisviis aluseks võetud. Ebaparlamenta-rismi aga Prantsusmaal, kus valitsuse ja parlamendi vahel valitseva konflikti puhul parlamendi laialisaatmiseks peab olema senati nõus-olek. Et aga senat on ise osa rahvaesindusest, siis on Prantsusmaal rahvaesindusel täielik võim valitsuse üle. Kuidas on see võimalik? Prantsusmaal ei saa olla tasakaalu kahe võimu vahel. Teoreetiliselt paistab, nagu oleks see võimalus olemas, kuid tegelikult pole see nii. Ka seal on presidendil saadikutekoja laialisaatmise õigus, kuid kah-juks see õigus on aga tingitud senati nõusolekust. See nõusoleku saamine ei olene valitsusest, vaid senatist. Et aga senat ise on üks osa parlamendist, üks osa rahvaesindusest, siis näeme, et selle teise rahvaesinduse saadikutekoja laialisaatmine ei sõltu sellest võimust, mis on tasakaalustajaks valitsuse ja parlamendi vahel, vaid laiäli-saatmise õigus on antud teise osa rahvaesinduse kätte, teiste sõna-dega, presidenti lastakse saadikutekoja laialisaatmise õiguse saamise asjus pöörduda rahvaesinduse teise osa poole. See mõte ei ole aga praeguses Prantsuse parlamentarismis teostamist leidnud ja see-pärast näeme, et Prantsuse parlament on peremees valitsuse ja isegi presidendi üle. Ja seetõttu puuduvad valitsusel kõik sõjariistad parlamendi vastu, peale avaliku arvamuse. Elu on seda ka ise näida-nud, sest parlament on oma tahte täielikult kehtima pannud. Ei tarvitse minna kaugele ajalukku tagasi, tuletaksin vaid meelde 1924. aasta mai valimisi Prantsusmaal. Nagu mäletame, võitis Prant-susmaal tol ajal radikaalne vool ja võitis sedavõrt tugevalt, et radi-kaalsotsialistid koos sotsialistidega enamikus olid, et ükski teine enamik siis saadikutekojas loodav ei olnud nende kahe rühmata. Mäletame ka seda, et siis tolleaegne president Millerand oli ennast niivõrt aktiivselt seganud valimisvõitlusse, et omaaegne äge sotsia-list, nagu ta seda aastakümned tagasi oli, oli muutunud nüüd äärmiselt konservatiivseks — täielik meelemuutus ühest äärmusest teise äärmusse ja sedavõrt tugevalt, et isegi tema endine valimisringkond hiljemini enam temaga kaasa minna ei saanud. Seal leidis ka Prant-suse saadikutekoda, et ta niisuguse mehega koostööd ei saa ega taha teha. Ma ei taha siin Millerandi kaitseks välja astuda ja sääraseid näiteid tuua selleks, et teised nende järele käima peaksid, kuid fakt on see, et Millerand ühtki valitsust luua ei saanud ja tal puudus ka saadikutekoja laialisaatmise võimalus, sest senat oleks vastu olnud — seal olid samad radikaalsed elemendid enamuses. Ei jää-nud teist teed üle, kui Millerand pidi ise taganema ja teine mees pidi valitama tema asemele. Näeme, et parlament oli siin täielik peremees valitsuse üle ja isegi peremeheks presidendi üle.

Kui meie põhiseaduse muutmise kava koostamisele asusime, tuli küsida, kumba neist põhimõtetest, kumba neist parlamendi süsteemest omaks tahame võtta. Et meie seisukoht oli selge, et tahame tugevat demokraatiat, tahame luua tasakaalu kahe võimu vahel, siis

ei võinud kahtlust olla, et valisime süsteemi, mida tunneme puhtparlamentaristliku süsteemina. Riigikogu poolt rahvale vastuvõtmiseks esitatud kaval võib ühele või teisele poole kõrvalekaldumisi olla, kuid üldpõhimõtted on need, mis ma ette kandnud. Need põhimõtted läbivad punase joonena selle kava, mis Riigikogu suure enamiku poolt vastu võetud. Minu arvates oleks seepärast ka ülekigne peatuma hakata üksikasjadel. Ma peatuksin ainult mõnel tähtsamal põhimõttel, mis nendele aluslauseatele, mis ma siin ette kandnud, välja jooksevad, ja iseloomustan seda, kuidas parlamentaristlikku korda meie Riigikogu on katsunud asetada põhiseaduse kvasse.

Kõigepealt on meil valitsemisvõimu ülemaks kandjaks seatud inimene, kes ei ole mitte enam parlamendi poolt loodud, vaid on valitud otseteed rahva poolt vabariigi presidendi nime all. Valitsus ei sünni mitte enam parteipoliitilisest võitlusest Riigikogu poolt, mitte erakondadevahelise kokkuleppe alusel, mitte ka enam sel teel, et parlament ta valib, vaid nüüd toimub valitsuse nimetamine selle inimese poolt, keda tunneme presidendi nime all, kusjuures tal muidugi paratamatult suuremal arvul juhtumitel tuleb arvestada neid meeleolusid, neid poliitilisi vahekordi, mis valitsevad parlamendis ja kogu maal. Näeme, et uues põhiseaduses võimullikas valitsuse ametissekutsumise alal on sootuks teissuguse kuju saanud. Presidendile on antud õigused, mis hariliku parlamentarismi kord ette näeb: ta on kõigepealt vahekohtunikuks valitsuse ja rahvaesinduse vahel. Nimelt parlamendi laialisaatmise õiguse teostamisega ta võib igal ajal apelleerida rahva poole. Seejuures on presidendil teotsemisel üles seatud algnõue, et ta midagi ei tee otse enda algatusel, vaid et kõik võim teostub valitsuse kaudu, s. t. kõik sammud, mis ta astub, on valitsuse poolt ette seatud, ning ta otsustab küsimusi valitsuse ettepanekute kohaselt. Siin võib jällegi öelda, et president ei saa ühtki sammu astuda väljaspool seda võimu, mida nimetatakse valitsevaks võimuks ja mis ei oleks usaldusvahekorras rahvaesindusega. Presidendil koos valitsusega on antud rida laialdasi õigusi. Meie presidendile on antud kõigepealt õigus mittetarvilikke või ebasoodsaid seadusi, mis parlament vastu võtnud, kõrvaldada sel teel, et ta nimetatud seaduse välja kuulutamata jätab ja annab parlamendile tagasi uueks otsustamiseks. Samuti on presidendil õigus valitsuse otsuste puhul, mis temale osufuvad vastuvõtmatuks, võtta eitav seisukoht. Loomulik, et president ei saa absoluutselt talitada niisuguse seaduse või valitsuse otsuse vastu, millel suur parlamendi ja rahva enamus selja taga, ja hakata oma tahtmist läbi suruma, kui see on rahvaesindusele ja rahvale vastuvõtmatu. Ta peab arvestama parlamendi ja rahva taht, sest vastasel korral ei saaks ta ühtki uut valitsust kokku seada, parlament ei laseks seda ja ka uued valimised ei tooks uut, sest rahvas pooldaks oma esinduse vaatekohti.

Kuid ei saa salata, et presidendil, kellel suur võim valitsemise kui ka seadusandluse alal kätte antud, võib olla suur mõju rahvaesindusele ka oma isiklikkude omaduste tõttu. Võime öelda, et suurt sisulist vahet konstitutsioonilise monarhi ja vabariikliku presidendi vahel ei ole. Tuntud Prantsuse riigiõiguslane Batbie ütleb

väga tabavalt, et vabariiklik president ei ole midagi muud parlamentaarse korra juures kui ajaline konstitutsiooniline monarh, ja viimane ei ole muud, kui eluaegne president parlamentaarse korra juures. Mõlematel on suur isiklik mõju, isiklik mõjuvõim kaasa kõnelda valitsuse küsimustes, kuivõrra tema riiklikud kogemused, tema üldine mõttelaadi ulatus, tema isiklik mõju ja arusaamiste mitmekesisus selleks võimalusi annavad. Tunneme Inglise ajaloost, et Inglismaal isegi Victoria avaldas tugevat mõju valitsuse koosseisule. Aastal 1868, kui Victorial tuli valida, keda konservatiividest peaministri kohale kutsuda (seal oli rida häid kandidaate), jäi tema vaade peatuma lord Beaconsfieldsile ja ta surus selle kandidaadi, vaatamata teiste vastuseisule, oma autoriteediga läbi. Sama toimus 1894. a. lord Rosebery'ga, kus Victoria valik oli vaba. Kuid 1896. aasta valimiste järel, kui liberaalid Inglise parlamenti enamusega tagasi tulid, pörkas Victoria raskustega kokku. Victorial tuli valitsuse etteotsa panna inimene, keda ta otse vihkas — Gladstone. Ta pöördus küll liberaalide teise juhi, lord Hartington'i poole, kuid lõppude lõpuks kujunes olukord Victorialle ikkagi niisuguseks, et ta Gladstone'i oli sunnitud ametisse kutsuma, sest viimane oli tegelikult liberaalide juhiks.

Tunneme ajaloost ka teisi riigijuhte, kes oma isikliku mõjuga avaldavad tugevat mõju valitsusele. Ajaloost tunneme mitmeid valitsejaid, kes oma isikuga suurt mõju on avaldanud, näiteks Leopold II, Hindenburg, Massaryki — Tšehhoslovakkia praegune president, kelle nime ümber on suur isiklik nimbus, Soome president Svinhufvud, kelle mõju on samuti nii tugev, et ta jätab sügavad jäljed kogu valitsemisele ja riigi siseelule.

Neid lisaõigusi, mis paratamatult sellele vahemehele kaasa tulevad, oleks meie põhiseaduses peamiselt kaks. Kõigepealt õigus seisma panna seadusi, mis Riigikogu vastu võtnud, ja need uueks läbivaatamiseks anda Riigikogule. See on küll piiratud õigus, suspensiiivne veto. Selle alla ei käi mitte kõik aktid, mis Riigikogu vastu võtab. Ta ei saa seda õigust kasustada näiteks eelarve puhul, samuti Riigikogu kodukorra puhul. See on enesest suur õigus, mis talle antud. Kui Riigikogu peale seda kui president seaduse väljakuulutamise otsustanud seisma panna, seaduseelnõu uuesti läbi kaalub ja selle absoluutse enamusega vastu võtab, alles siis võib säärane seadus kehtivusele pääseda. Nagu näeme, on presidendile siin antud suur õigus, kuid siiski mitte nii laialdane kui mitmel pool mujal. Kui mitmel pool mujal nõutakse kvalifitseeritud, s. o. kahte kolmandikku, isegi kolme neljandikku enamust, enne kui suspenseeritud seadus saab kehtima hakata, on meie kavas lihtne absoluutne enamus.

Teine suurem õigus, mis Riigikogu kava sellele vahemehele — presidendile — annab, on õigus anda välja sel ajal, kui Riigikogu koos ei ole, dekreete, millel on samasugune seaduse jõud kui Riigikogugi poolt vastu võetud seadustel. Ainult selle vahega, et kui hiljemini kokkufulnud Riigikogu neid heaks ei kiida, kaotavad nad oma kehtivuse.

Kuid ka dekreetide andmise alal ei ole see kava, mis Riigikogu vastu võtnud, jätnud presidendile absoluutset vabadust, vaid uue

kava § 60-s on teatavad kitsendused presidendile ette tõmmatud. Nimelt ütleb see paragraaf, et vabariigi presidendil ei ole õigust dekreetidega kehtima panna ega muuta rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seadust, edasi Riigikogu valimise seadust, siis Vabariigi presidendil valimise seadust, Riigikogu kodukorda, riigikoguliikmete tasuseadust, riigi eelarvet ja peale selle seadusi, mis on ette nähtud Põhiseaduse §§ 67 ja 85. § 85 näeb ette, et vajalikud kulud tehakse eriseadustes ette nähtud alustel ja korras, kui riigi eelarve ei peaks teatud ajaks vastu võetama. § 67 näeb ette presidendil vastutusele võtmise korra, kuidas ja millal ta kohtu alla antud võiks saada.

Need oleksid üldjooned üldisest parlamentarismist, mis Riigikogu kavas läbi viidud, võrreldes praeguse põhiseadusega, ja mis *mutatis mutandis* uues Riigikogu kavas kehtima jäänud.

Mis vahe on siis selle kava, mis möödunud sügisel rahvahääletamisele tuli, ja praeguse kava vahel? Minu arvates on see kava, mis praegu rahvale esitatakse, oma sisult palju vastuvõetavam kui see kava, mis eelmisel aastal rahvahääletamisele pandi. Ta on püütud vastuvõetavaks teha kõigi praktiliste kaalutluste põhjal, mis riigi valitsemise töös ilmsiks tulnud. Milles seisavad siis vahed endise ja praeguse kava vahel? Üheks suureks puuduseks ja eitavaks küljeks endises kavas oli see, et puudus tõsiselt erapooletu vahemees valituse ja parlamendi vahel. Presidendil valimise kord oli säärane, et juba ette kindlustatud oli puht-parteiinimese läbiviimine, kuna teiskordsel valimisel tuli võtta üks kahest suuremate parteide kandidaatidest, uusi kandidaate aga üles seada ei võimaldatud. Uus kava võttis omaks Saksamaal kehtima pandud korra, et kui esimesel valimisel ükski kandidaat absoluutset enamust ei saa, siis on võimalus uusi kandidaate esitada. Minule tundub, et uus kava selle poolest suuri paremusi omab. Kui selgub, et ühe ringkonna poolt on puht-parteiinimesed üles seatud, siis peaks neil ringkondadel, kes asuvad väljaspool kitsast parteivõitlust, võimalus olema uusi kandidaate presidendil kohale seada. See on igatahes suureks kindlustuseks, et nn. erakondade mõju presidendil valimistel tugevasti nõrgeneb või koguni osalt kõrvaldub ja võimalus antakse siis, kui rahvas ei ole suutnud kahest kandidaadist ühele kindlat poolehoidu osutada, uut kandidaati üles seada, kes ehk enamikku rahuldada võiks. Säärasel puhul tohib loota, et presidendil kohale läheb inimene, kelle poliitilises kainuses kahelda ei tuleks.

Teine lahkuminek endise kavaga võrreldes seisab riigikoguliikmete arvus. Eelmises kavas oli nähtud ette 80 riigikoguliiget, praeguses 100 riigikoguliiget. See küsimus on iseenesest olnud vaieldavaks aineks mitte poliitilisel, vaid puhtpraktilisel riigiõiguslikul kaalumispinnal.

Kui viimases kavas on võetud riigikoguliikmete arvuks 100, siis kaine kaalumise järel. Ja tõesti, võib öelda, Toompeal on rida inimesi, kes neile ülesannetele ja võimetele, mis riigikoguliikmel olema peavad, ei vasta. Kuid kui meie riigikoguliikmete arvu teeksimise väikeseks, siis sellega ei kõrvaldata neid inimesi sealt, kelle suhtes ehk nurinat on avaldatud, inimesi, kes erakonna juhtivatel kohtadel seisavad, need jäävad ikkagi sinna, sest ega ükski valimisnimekiri ei lähe lõpuosaga Riigikogusse, vaid esiosaga. Kui vähendame riigi-

koguliikmete arvu, siis võiksid välja jääda Riigikogust inimesed, kes kaasa toovad sinna värskust ja elutundmist, mis otse rahva hulgast tuleb Toompeale. Tõepoolest, Toompeal peab ühte nende nimekirja lõpupoolsete inimeste auks ütleva, et need lihtsad inimesed, kes tulevad otsekohe elust, rahva keskel, kellel on otsene kontakt rahvaga nii maal kui linnas, olgugi et nad iga kord ei vasta võimetele, millega riigikoguliige peab olema varustatud, — need on mõndagi oma eluliste seisukohtadega suutnud anda ja kaasa aidata meie seadusandlikule tööle. Seda elementi nüüd kõrvale visata, tähendaks meie parlamenti muuta puht professionaalseks poliitikute pereks, kus rahvaga ühendus, tihe kontakt kaotsi läheks. Hiljemini pöördume selle küsimuse juurde tagasi, kuid siis juba teistel motiividel.

Iseenesest see motiiv näitab, kui tõsiselt seda küsimust kaaluma peame, enne kui kerge käega riigikoguliikmete arvu vähendamisele asuda. Kui maailmas ringi vaatame ja eeskuju võtame teistest riikidest, siis ainult Islandis on parlamendiliikmete arv võrdlemisi väike. Soomes, kus hiljuti ka põhiseaduse küsimust selles mõttes kaaluti, kui hiljuti eduskunna uue hoone ehitamise küsimus päevakorral oli (hoone on küll ilusamaid Soomes ja võib-olla terves Euroopas), tuli soomlastel ka küsida, mitme rahvaesindaja jaoks seda uut kodu siis õieti tehakse. Soome ehitas selle 200 liikmele. Parlament ei saa olla üks väike komisjon ja kui Tallinna linnavolikogus omal ajal oli üle saja liikme ja praegu 86, siis meie ei saa oma rahvaesindust asetada seisukorda, kus väike rühmake, kaks-kolm liiget, otsustajaks on. Siin tuleb meelde, kuidas Inglismaal 1832. aasta valimisreformini võimalus oli mõnekümne inimesega iga-suguseid vigureid teha, keda siis osteti, meelitati, ähvardati. Kui sääraselt talitame, siis loome olukorra, kus meie tähtsamate probleemide otsustamisel mõõtuandvateks võivad osutada ainult mõned üksikud isikud. Ja kui kerge on inimesi mõjustada! Mul on sel korral ikka elavalt meeles Iirimaa liitmine Inglismaaga 1800. a., kus sel ajal Inglise valitsus lord Castlereagh'ile, kelle ülesanne oli Iirit Inglismaaga ühendada, andis miljoneid naelu, ning praegugi on ajaloos teada, kui palju ühele või teisele Iiri parlamendiliikmele toetuse nime all rahalist abi anti, et sellega Inglismaaga ühinemist pooldavale parteile poolehoidu võita seni, kuni poolehoidjate arv parlamendis enamuse sai ja Iirimaa Inglismaaga liideti. Kui meil on säärane hädaoht, et kaks-kolm inimest võivad otsustada kõige tähtsamaid probleeme, elulisi küsimusi, mis meil praegu alles algastmel, siis ei tohi sellist uut põhimõtet, nagu rahvaesindajate arv, käsitlema hakata kui *argumentum ad auditoriam*, kui rahva poolehoiu võit-mise abinõu, vaid otsustavaks olgu kaine kaalumine, nagu nõuavad seda rahva saatuse, riigi elu ja üldsuse huvid.

Kolmas põhjalik muudatus, mis eelmise kavaga võrreldes uues kavas ette võetud, on riigikoguliikmete tasu. Eelmise kava järgi said riigikoguliikmed tasu läbi aasta. Uue kava järgi aga ei saa nad põhipalka mitte rohkem kui kuue kuu eest aastas. See tundub esialgu ehk veidi imelikuna. Mis õigusega inimesed, kes oma parema tööjõu tahavad panna parlamendi teenistusse, saavad tasu ainult poole aasta eest, mis nad parlamendis töötavad, kuna ülejäänud aja eest nad tasu ei saa? Kas on karta, et need inimesed ei saa korra-

likult oma ülesandeid täita, et nad on sunnitud oma rahvaesindaja töö kõrvale jätma ja mujalt sissetulekuid otsima? Kui vaadata praegust Riigikogu, kes aasta läbi on töö juures kinni olnud, siis peab ütleva, et ta võib kergesti muutuda sel kombel elukutseliseks bürokraatide pesaks. Ja ta ongi juba väga sääraseks kujunemas. Kui sinna valitakse inimesi, kes millegi eest vastutust ei kanna, siis võidakse küll vastata, et nad uut valimistel vastust peavad andma, et nende kohta valijate ees tähendada võib: saadame need inimesed minema, kes rumalusi teinud, sest need on professionaalsed poliitikud ja süüdi kõiges halvas, mis parlamendis juhtunud. Kuid kes sunnib sääraseid tegelasi üldse valimistele minema? Ja kelle ees kannavad nad siis vastutust?

Loomulik, et meie parlamendiliikmed jääksid tihedasse kontakti valijaskonnaga ja see toimub sel teel, et Toompeal oleksid mitte ainult poliitilised bürokraadid, vaid inimesed, kel sidemed rahvaga, kes eluga ja selle huvidega ühendusse jäävad, kes oma elukutset jätkavad ja ainult poliitikale ei ela.

See põhimõte, et parlament kokku jäetakse mitte üle kuue kuu, on minu arvates väga otstarbekohane. See annab inimestele võimaluse osa võtta oma elukutsetööst ja hoiab bürokraadiks muutumast. Sellest ei ole karta mingit vastuolu, raskust, ebademokraatsust, vaid see on parlamendile suureks plussiks.

Üheks suuremaks muudatuseks uues esitatavas seaduses on Riigikogu valimisviisi muutmine. Nagu teada, on seni valimised toimunud parteinimekirjade alusel. Seal võis kodanik küll ettepoole tõsta üht või teist kandidaati, kuid suuremaid võimalusi ei olnud. Uus kava annab võimaluse valida isikuid, s. t. et ta ei ole seotud ainult nende nimekirjadega, mis temale esitatakse, vaid tal on võimalus valida isikuid, keda selleks kohasemaks peab.

Kohtu- ja Siseministeeriumis on minu näpunäidetel välja töötatud uus valimisseaduse eelnõu, mille aluseks võetud Soomes välja kujunenud põhimõtted mõningate muudatustega, mida kodumaa olud tarvilikuks peavad. Oleme katsunud seejuures kõrvaldada puudusi, mis Soomes esinenud ja mida meie valimisolud võimalikuks teevad. Kas need uued võimalused kõige õnnelikumad on, see on iseküsimus, kuid suured võimalused on see tõesti igale kodanikule andnud.

Missugused need oleksid? Selle süsteemi järgi võib kodanik valida kolme viisi. Ta võib võtta nimekirja nii, nagu see antud on. Nimekiri on antud kolme kandidaadi viisi kätte. Kodanik võib talitada aga ka teisiti: ta võib järjekorda kandidaatide suhtes muuta, teise või kolmanda kandidaadi viia esimeseks. Senise korraga võrreldes on see igatahes suur võimalus. Nagu teame, antakse praegu nimekiri kätte, seal on 20—30 nime, omal ajal isegi rohkem; ühe kandidaadi saab välja noppida ja see on kõik. Kuid selles nimekirjas võib olla rida inimesi, kes valijale ei meeldi, keda parlamendis näha ei soovita, kuid neid liigitada ei saa.

Teine võimalus, mis see uus süsteem annab, seisab selles, et kodanik võib valida mitmest nimekirjast. Kui kodanik leiab, et on tugevaid mehi ja naisi nii ühes kui mitmes nimekirjas, kes tema arusaamise järgi võivad teistest nimekirjas olevatest kandidaatidest kasulikumaks osutada meie seadusandlikus töös, siis ta võib neid

välja valida, võtab ühe kandidaadi ühest nimekirjast, teise -- teisest nimekirjast, kolmanda — kolmandast. Ta võib valida niiviisi kolmest poliitilisest rühmitisest.

Ka võib kodanik üles seada ja valida valimisedelil inimest, kes ei kuuluigi mingisugusesse poliitilisse parteisse, kes ei seisa üheski nimekirjas. See on kolmas võimalus. Ta saab õiguse valimisedelile märkida inimest, kes kandidaatide nimekirjas ei seisagi, ta võib koguni enda nime tähendada, kui ta tõepoolest tunneb, et ta on kutsutud seadusandlikule tööle.

Maailm tunneb veel üht teist modernset proportsionaalse valimise kava, mille isaks on Saksamaal vana demokraat Erdmansdörfer — see on ühe isiku valimissüsteem, ja teist — Iiri valimiseadus. Viimase iseärasus seisab selles, et kodanik võib ebasoovitavaid kandidaate kustutada. Erdmansdörferi süsteemil on palju häid omadusi, kuid selle üheks suureks puuduseks on see, et ta jaotab maa nii mitmesse valimisringkonda, kui palju saadikuid on valida, annab seega ideaalse valimisvõimaluse, sest see süsteem kujuneb lõpuks üksiku isiku valimise süsteemiks nagu Inglismaal, kuid proportsionaalsel alusel. Kuid selle süsteemi järgi, kui üks parlamendiliikmetest välja astub, ei ole väljaastunud kunagi õiget järeletulijat. Kui meie oludes näit. Tallinna ringkonna nimekirja järgi üks saadik välja langeb, siis võib juhtuda, et Petserist homme üks setu sisse astub ja ütleb: „Guten Tag, mina olen nüüd teie Tallinna esindaja.“ Soome süsteem kõrvaldab need puudused teataval määral. Nagu näeme, on ta vabam ja laiem kui teised, ja sellepärast pole ülekohtune, kui tahame selle süsteemi omaks võtta ja kodanikele võimaluse anda valida nagu ta tahab.

Järgmine vahe praeguses kavas, võrreldes eelmisega, on küsimus kontrasignatsiooni ulatuse üle. Põhiseaduse muutmise kavas on ette nähtud, et president selleks, et teatavat otsust läbi viia, vajab tingimata valitsuse kaasabi ja valitsus peab talle selleks oma kinnituse ehk kontrasignatsiooni andma. Eelmises kavas oli välja jäetud kontrasignatsiooni nõudest kaitseväge korraldus, jättes selle ala lahendamise eriseaduse hooleks. Seda ei pidanud Riigikogu aga õigeks. Meie kaitsevägi on ikkagi nii tähtis aparaat meie rahva elus, et kui ta alluks ainult ühele inimesele, presidendile, siis meie rahval rahvaesinduse kaudu ja valitsuse kaudu ei oleks õigust neis küsimustes kaasa rääkida. Tekiks kõigepealt võimalus lõpmata suurte konfliktide jaoks ja teiselt poolt oleks suur hädaoht, et meie kaitsevägi viidakse teele, mis viib lahku üldisest huvist. Uue korra järgi käib ka kaitsevägi harilikult kontrasignatsiooni korra alla.

Viimane lahkumine, mis uus kava sisaldab, on selles, et uue kava järgi põhiseaduse muutmise ei ole jäetud ainult rahva kätte, vaid on võimalus antud ka rahvaesindusel põhiseadust muuta. See toimuks järgmiselt. Kui üks Riigikogu vastu võtab kvalifitseeritud enamusega põhiseaduse muutmise kava, siis ei jõustu see mitte kohe, vaid alles peale seda kui on ette võetud Riigikogu valimised, kes siis kokku astub ja otsustab, kas eelmise Riigikogu poolt vastu võetud põhiseaduse muutmise kava on tarvilik kehtima panna või mitte. Kui uus Riigikogu absoluutse enamusega sellekohase otsuse teeb, siis hakkab see põhiseaduse muudatus kehtima. Võib küsida,

kas see samm on kõige otstarbekohasem. Minu arvates siiski. Nägime eespool, et põhiseadust ei saa seada väljapoole elu. Tema muutmine peab käima eluga käsikäes. Kuid seejuures ei tohi põhiseaduse muutmine olla lihtne ja kerge, et igasuguste muudatustega kergesti toime tulla ja leppida võiks. Inglismaal ja Prantsusmaal, kus põhiseaduse muudatuste teostajad peavad olema mõlemad koad, otsustatakse põhiseaduse muutmine lihtsa häälteenamusega. Meil aga nõutakse selleks kahekolmandikulist enamust eelmise Riigikogu seaduslikust koosseisust ja järgmise Riigikogu seadusliku koosseisu enamust. See tähendab, et alles kaks Riigikogu saavad otsustada põhiseaduse muutmise. Ja kui uus Riigikogu kokku tuleb, siis ei saa öelda, et rahval ei olnud võimalust oma arvamust avaldada. Rahval on võimalus hääletamise korras uue Riigikogu kujul oma otsus anda.

Kokkuvõttes võib öelda, et uus põhiseaduse kava on rajatud neile raamidele, mis aastasadu demokraatia algnõuete kohta kehtimas olnud. Ma ei taha öelda sellega, et see kava oleks ideaalne. Kuid ma ei tunne niisuguseid põhiseadusi, mis oleksid täiesti ideaalsed, millel ei oleks ühtki viga ega puudust. Tahaksin öelda, et see kava oma teoreetilise sisu kui ka kuju poolest ei ole halvem kui teiste maade põhiseadused. Selle kava vastu on aga sellele vaatamata paljud eitanud. Missugused oleksid põhimõtteliselt need vastuväited, mis sellele kavale esitatud? Neid on olemas terve rida. Katsuksin vaid tähtsamad välja noppida ja nende juures peatuda, et selgusele jõuda, kas etteheited, mis tehakse, on põhjendatud või mitte.

Kõigepealt heidetakse ette, et käesolev kava on riigikoguliikmete arvu suureks jätnud. Olen näidanud, missugune suur hädaoht selles on, kui riigikoguliikmete arv väikeseks muuta. Kui seda siiski veel ette tuuakse, siis ütlen: poliitilise motiiviga võib sellest kõnelda, mitte aga riikliku motiiviga. — Kui räägitakse, et riigikoguliikmete väike arv võimaldab kokkuhoidu, siis, kui üldse ebakasulikule kokkuhoiule tahetakse minna, juba parem järjekindlalt riigi likvideerimine, see tuleb ju veel odavam! Kutsuda asutist ellu niisugusel kujul, et ta oma otstarvet ei täida, see on rohkem kui ebaratsionaalne, sest raha, mis selle peale välja visatakse, on siis ikkagi mahavisatud raha. Parema ja õigemini on katsuda leida tee, mis riigile vastuvõetav ja aineliselt koormat peale ei pane, mida riik kanda ei suuda.

Näeme siin, et selle kava juures on kaks kokkuhoiuallikat, kuid ühe kuluallika toovad presidendi ülalpidamiskulud juurde. Vähenevad aga selle juures kaks kuluallikat, see on riigikoguesimehe ülalpidamise ja Riigikogu enda kulud. Meie riigikoguesimees praeguses olukorras seisab väga kõrgel. Riigikoguesimehe käes on tegelikult nende funktsioonide sisuline algatus ja edasiviimine, mida Riigikogu valitsuse moodustamise ja ametisseastumise teostamisel täidab. Loomulikult meil riigikoguesimees on sootuks teisiti situeeritud kui meie põhjanaabri juures või Prantsuse parlamendis. Soomes, nagu teada, pole valitud erilist alalist eduskunnapresidenti kogu rahvaesinduse volituste kesteks, seal valitakse tema ainult sessiooni jaoks. Ka Prantsusmaal on see nii. Kui riigikoguesimehelt eeltähendatud valitsuse moodustamise kaasülesanded ära langevad, siis ei ole temal ka niisuguseid esinduse ülesandeid, nagu



praegu, kus ta riigivanema palka saab, erilist esinduskorterit peab ja esindusabinõud saab. Riigikoguesimehel ei ole siis permanentseid ülesandeid, välja arvatud Riigikogu sisemine töö. Selles olukorras on tema harilik Riigikogu juhatuse liige ja saab sama tasu, mida teisedki Riigikogu juhatuse liikmed, mitte rohkem ega vähem. See on suur kokkuvõtte, ja aitab katta neid kulusid, mis presidendi ülalpidamine nõuab.

Teiselt poolt, kui oleme viinud riigikoguliikmete tasu kuue kuu peale, annab see aastast tunduvalt kokkuvõtet.

Võib juba kulude osas ka sootuks teisiti mõtlejaid olla, kuid minu arvates on vahe nii minimaalne, et oleks raske riiklikus suures aparaadis võrrelda kulusid, mis uus põhiseadus võrreldes endisega kaasa toob.

Teine etteheide oleks see, et uus kava ei ole Riigikogu valimise korra juures midagi teinud, ei ole täielikult kehtima pannud isiku valikut. See etteheide on lahtisest ustest sisse murdmine. Nagu ma juba eespool ütlesin, et kui isikute valimisest räägitakse, siis võib olla juttu ikka ainult üksikute isikute valimisest. Tähtis on ikkagi see, et kodanik võib valida Riigikogusse üksikuid isikuid, mitte aga partei nimekirju. Nagu juba seletasin, on Riigikogu poolt vastu võetud põhiseaduse muutmise kava järgi kodanikul isikuvaliku põhimõtte kehtima pandud ja uue valimisseaduse kava kohaselt võimalus Riigikogu valimisi toimetada kolmel viisil. Need on küllalt laialised võimalused ja peab tähendama, et maailm ei tunne laiemat valimisseadust. Ei ole seni ka kodumaal keegi näidanud, et oleks võimalik pakkuda veel paremat valimisseadust.

Kolmas etteheide praegusele kavale on see, et Riigikogu tahtvat end laiutada. Nimelt tahtvat ta kontrolli teostamist enda kätte võtta, kuna praegusest vastavast tekstist olevat maha tõmmatud sõnad, et riigi majapidamise ja arvepidamise kontrolli teostab Riigikogu „vastavate asutiste kaudu“. Täheledatakse, et sel viisil riigikontroll kaotaks oma iseseisvuse ja Riigikogu võiks valida kontrolli teostamiseks komisjoni, mis koosneks Riigikogus istuvatest esindajatest. Ka säärased etteheited on lahtisest uksest sisse murdmine. Riigikogu võib etteheidetud korras kontrolli ka praegu teostada, sest Riigikogule on vastavate normide alusel jäetud õigus teostada kontrolli vastavate asutiste kaudu. Mis on siis meie praegune riigikontroll? Meie riigikontrolöri ja riigi kontrollnõukogu liikmed valib parlament. See on samasugune Riigikogu poolt loodud organ, ainult selle vahega, et riigikontrolör on olnud Riigikogu liige, kontrollnõukogu liikmed aga mitte. Kuid ka praeguse korra juures võib Riigikogu kõik kontrolörid valida Riigikogust. Ja ma ei usu, et ka tulevikus teistele radadele asutakse, sest senised teed on näidanud, et praegune kord on võrdlemisi rahuldav.

Edasi on katsutud seletada, et Riigikogu kava vastust ei anna presidendi valimisviisi kohta, kas on teiskordsetel valimistel võimalus uusi kandidaate üles seada või mitte. Aga seal on ju selgesti öeldud, et seadus annab selle võimaluse. Oleme selle muudatuse omaks võtnud Saksamaa põhiseadusest ja Saksa presidendi valimise kavast ning seda on Riigikogu otsekohe öelnud.

Viies arvustus selle kava kohta on, et president parlamendi

laialisaatmisel iseseisvalt teotseda ei saa, vaid tal tuleb valitsust arvestada. Kui tahame parlamentaarsuse alusele jääda, siis ei ole president muud midagi kui vahekohtunik parlamendi ja valitsuse vahel. Kui ta enda algatusel teotsema hakkab ja kui tema ja parlamendi vahel kokkupõrge katastroofini läheb, siis ei ole enam vahe-meest olemas. Parlamentaarse korra mõte on, et kui parlament võtab ülekaalu valitsuse üle, siis on valitsusel õigus presidendi kaudu apelleerida rahva poole ja valitsus on see, kes parlamendiga kohut käib, kuna president on vahemeheks. Kui aga president leiab, et valitsus, kes tema poole pöördub, oma ülesannete kõrgusel ei seisa, või et valitsusel kõrvalised huvid tähtsamad on riigi huvidest, siis võib president valitsuse ettepaneku kinnitamata jätta, nagu see toimus Saksamaal Schleicher'i ettepanekuga, riigipäeva laiali saata. Schleicher läks selle peale välja, et uusi valimisi toimetada, kuid Hindenburg ei lubanud, ja Schleicher pidi lahkuma.

Nii näeme, et Riigikogu kavas on president mõeldud vahekohtunikuna kahe võimu vahel, nagu seda parlamentarismi teooria ka nõuab.

Järgmine etteheide praegusele kavale on see, et erakonnad tahavad võtta võimu endi kätte ja kohtunikude nimetamine tahetakse teha erakondade monopoliks. Seda tahetakse nähtavasti järeldada sellest, et praeguses kavas kontrasignatsioon laieneb ka kohtunikude nimetamisele. See on aga päris loomulik, sest kui president on vahemeheks valitsuse ja parlamendi vahel, kui ta kehasab valitsevat võimu, siis on loomulik, et ta kontrasignatsiooni vajab. Põhiseaduse praegune tekst ei lase poliitilisel jõududel mingit aktiivset osa etendada kohtunikude nimetamisel. Kohtunikude kandidaadid seab üles Riigikohus ja ainult kandidaatide kinnitamine on presidendi funktsioon. Oleks valitsusele õigus antud enda poolt kohtunikude kandidaate esitada, siis võiks nende nimetamine sõltuv olla valitsusest ja võiks juttu olla sellest, et valitsus kohtu koosseisule mõju võib avaldada. Praeguse redaktsiooni juures pole aga seda kartust küll kuidagi olemas.

Viimane etteheide, mis Riigikogu kavale on esitatud, on see, et põhiseaduse muutmise õigus on antud Riigikogule, kuna senise põhiseaduse järgi võis see rahva käes olla. Kas on see puuduseks? Kahtlemata ei. Näitena võib tuua seda, et rida maid niisugust moodust tunnevad ja suurem osa riike teostavad põhiseaduse muutmist just parlamendi kaudu. Kuid meil on siiski mõlemad võimalused olemas. Seejuures on aga nõutav, et muudatus peab läbi minema parlamendi kahest koosseisust. Nüüd aga rääkima tulla, et parlament on enda kätte võtnud põhiseaduse muutmise, et rahvale ei ole jäetud õigust kaasa rääkida, see on küll täiesti põhjendamata. Elus on ju rida küsimusi, mis tuleb lahendada lihtsast muutmise korras. Näiteks võtke kas või Põhiseaduse § 8 õnnetu redaktsioon, kus leidub järgmist: „Välja arvatud kuriteolt tabamisel, ei või kedagi vangistada või kitsendada isikulises vabaduses muidu kui kohtuvõimude otsusel...“ Tekib küsimus, mida mõistetakse kohtuvõimude all, kas siin mõistetakse ainult kohtu-uurijaid, kohtunikke, keda Riigikohus nimetab? Kui nii, siis ei saa politsei ühtki kaabakat ulutsal kinni võtta, sest kohtuvõimu ei ole ju seal. Kui aga

„kohtuvõimude“ all mõistetakse politseinikke, — nii on arvatud ka Põhiseaduse koostamisel omal ajal, et võime politseile seadusega peale panna teatavad kohtuvõimude ülesanded, — siis selle mõiste all võime mõelda ka teiste asutiste tegevust, ka teiste asutiste tegevuse viia kohtutegevuse mõiste alla.

Hiljemini on aga selgunud, et see loogiline struktuur end kaitseta ei lase, sest siis seaksime kohtuvõimude mõiste rohkem kui libedale pinnale. Seega oleme praeguse tekstiga ummikus. Kui seda paragraafi muuta, mis siis katki on? Rahvas ütleb — meil ei ole midagi selle vastu, ja järgmine Riigikogu kinnitab selle. Mis rahva õiguse piiramist siin siis on, kui Riigikogu rahva teadmisel ja heakskiitmisel seda teeb?

Oleksin sellega jõudnud Riigikogu kava juurest teise kava juurde, mis meil on praegu samuti kui Riigikogu kavagi elavaks kõneaineks. See on kava, mille on esitanud Eesti Vabadussõjalaste Liit oma nelja tegelase kaudu. See kava oma põhimõtetes läheb sootuks lahku nendest aluslausetest, mis eelkäsiteldud kava omaks võtnud. Ta on osaliselt jäänud parlamentarismi printsiibi alusele, kuid selle juures on ta teinud suure kõrvalekaldumise, mida, nagu juba praegu öelda võime, ükski puhtparlamentaristlikul alusel valitsev riik praegu ei tunne. Kui meie puhtparlamentaristliku korra juures näeme, et president on valitsemisvõimu kehastis, et ta ühtlasi on vahemees valitsuse ja parlamendi vahel, et ta enda isikusse ei koonda mitte kogu võimu, siis on vabadussõjalaste kava läinud sootuks teisele ristteele. Tema peasisu võiks õieti kokku võtta sellesse, et ta kõik võimud, mis on olemas — valitsusel ja parlamendil — tahab koondata ühe inimese, s. o. presidendi kätte. *Translatio imperio* — võimu ülekandmine ühe inimese kätte on siin täiel kujul läbi viidud. Vaatame seepärast mõnd tähtsamat põhimõtet nendes alustes, mis lahku lähevad Riigikogu kavast.

Võtame selle täidesaatva võimu pea (nende kavas nimetatakse seda riigivanemaks, Riigikogu kavas presidendiks, nimi ei ole siin oluline, sest ega nimi meest ei riku), siis leiame, et kõrgem võim — *suprema potestas* — on täielikult antud presidendi kätte. Leiame nende tekstis juba, et valitsus seal isegi iseseisvat osa ei etenda. On öeldud, et valitsus ei teotse mitte riigivanemaga koos, vaid „riigivanema juures“ on riigi valitsemiseks vabariigi valitsus. Juba see üks sõna määrab ära, kuidas tuleb hinnata valitsust selles süsteemis, mis vabadussõjalaste kava ette näeb. Minule tundub, et see süsteem on põhimõtteliselt vildak ja täiesti vildak. Selle valitsuse käed, kes presidendi juures töötab, on täiesti seotud. Nõutakse, et valitsusel peab olema parlamendi usaldus, kuid ta ei saa iseseisvalt teotseda, temale kirjutab otsused ette president. Niisugust olukorda ei taha ükski mõistlik inimene enda peale võtta, kui ta ei taha oma südametunnistuse vastu talitada. President on peremees ega käi kellegi kontrolli alla. Valitsus peab seda tegema, mis president tahab, aga parlamendi ees peab valitsus vastutust kandma. Minu teada on maailmas veel üks umbes niisugune põhiseadus olemas, see on Ecuadori põhiseadus, mis seal paar aastat tagasi kehtima pandi. Selle järgi valitakse valitsusejuht väljaspool valitsust, tema juhhib aga ka valitsuse tegevust, kuid ühtlasi vastutab

valitsus parlamendi ees. Täielik loogiline vastuolu: valitsus kannab kohustisi ja vastutab, aga õigusi tal ei ole. Aga nii palju kui mina tunnen Euroopa riikide põhiseadusi, ei ole neis üheski niisugust korda. Ka Ameerika põhiseadustes ei ole ma midagi säärast näinud; ma ei ole ka ühtki head juristi kuulnud ega lugenud, kes niisuguse põhimõtte oleks heaks kiitnud, nagu vabadussõjalaste eelnõu õnnetu Ecuadori eeskujul omaks võtnud. Ja seda ei saa ka kuidagi heaks kiita, sest kellel lasuvad kohustised, sellel peavad ka õigused olema. Kui temal iseseisvaid valitsemisõigusi ei ole, kuidas saab valitsus parlamendi ees siis vabalt vastutust kanda?

Vabadussõjalaste kava kohaselt on presidendi kätte jäetud seega kõik valitsusvõim, kuid ühtlasi ka seadusandlus, kuigi eeskätt negatiivses mõttes. Kõigepealt just negatiivses mõttes. Temale on antud absoluutne veto. See tähendab, et ta võib iga seadusandlikku algatust, mis tuleb parlamendi poolt, seisma panna ja paneb jäädavalt seisma selle Riigikogu volituste kestel, kes seaduse vastu võtnud. Alles järgmine Riigikogu võib selle seaduse uuesti vastu võtta ja kehtima panna. Ühe sõnaga, nii pea kui niisugune veto on presidendi poolt seadusele pandud, on edaspidine seaduse arutamine rahvaesinduses võimatu. Niisugust absoluutset vetot on maailm omal ajal tundnud. Praegu aga need maad, kes endid demokraatlikuks peavad, ja maad, kes lugu peavad demokraatiast, niisugust absoluutset vetot küll tunda ei taha. See on ka arusaadav, miks nad seda ei tunnusta, sest nii pea kui loodaks olukord, et rahvas ei saa avalduda, kui teiselt poolt üks võim omalt poolt teeb, mida tahab, siis on kuristik tekkinud kahe võimu vahel. Meil tekiks umbes samasugune olukord, kui mitmes riigis Lõuna-Ameerikas, kus õnnetu riigikord on kehtima pandud, et ei ole ühtki õhuakent lahti jäetud konfliktid puhul kahe võimu vahel peale revolutsiooni. Alles hiljuti võisime tähele panna, kuidas seal revolutsiooni kaudu täna kukkus üks valitsus, homme teine ja kolmandal päeval oli kolmas valitsus ametis. Aga meie ei taha ometigi sellele välja minna ega voolavale elule niisugust kammitsat ette panna, mis osutub võimatuks! Ega meie niisugust normatiivset alust ei taha luua väljaspool elu! Elule peab arenevõimalused jäetama. Kui aga tahetakse ühe inimese kätte kõik õigused seadusandliku negatiivse külje alal anda, kes võib pidurdada parlamendi tegevust, kes võib iga parlamendi algatuse neljaks aastaks seisma panna, siis on tekkinud kuristik! Kardan väga, et kui niisugune kord kehtima pannakse, kus paratamatult tekib ülepääsetamatus kahe võimu vahel, kui tekivad konfliktid kahe valitseva võimu vahel, et siis jääb otsustajaks tänav. Sellele teele meie rahvast asetada oleks aga rohkem kui küsitav!

Ka positiivse seadusandluse alal on president täielik peremees sel ajal, kui ei ole koos Riigikogu, ta annab iseseisvalt dekreete. Presidendil on ju võimalik pikemaks ajaks parlamenti seadusandlikust tööst „välja lülitada“, sel ajal on president ainuüksinda peremees. Ta võib parlamendi kuueks kuuks laiali saata, võib uued valimised välja kuulutada. Ja vabadussõjalaste kava järgi uued valimised võivad toimuda alles kuus kuud peale laialisaatmise otsust. Seega on seadusandluse terve aasta jooksul kõik võim ainuüksi ühe inimese käes, kes ka valitsuse kontrasignatsiooni saamiseks säärase

valitsuse ametisse võib panna, keda ainuüksi tema süda ihkab. Suur puudus on ka selles kavas see, et uued valimised kuue kuu peale võidakse edasi lükata.

Mis tähendab parlamendi laialisaatmine? Parlamendi laialisaatmine tähendab seda, et valitsusvõim ja seadusandlik võim on vastuollu läinud. Parlamendi laialisaatmisega kutsutakse algallikas — rahvas — otsustama, kellel õigus, kas rahvaesindusel või valitsusel. See otsus peab aga riiklikes huvides kiiresti tulema. Nõuame harilikult kohtult kiirust, aga riigielu tähtsates küsimustes, kus riigi saatus paari kuu jooksul võib kaalul olla, tahetakse venitada. Siin ei tohi aga venitamine asel leida, muidu kaotab laialisaatmine oma mõtte. Kuid, nagu näeme, selle kava järgi on võimalik Riigikogu välja lülitada vähemalt aastaks, ja kui tahetakse kunstlikud abinõud tarvitusele võtta, siis isegi pikemaks ajaks. Mis on siis sel ajal presidentil õigus teha? Tal on vabadussõjalaste kava järgi õigus välja anda seadusjõulisi dekreete ja määrusi, kusjuures dekreetide väljaandmise kohta ei ole mingeid piire.

President ehk riigivanem võib, välja arvatud ainult mõned seadused, mida ta ei või muuta, nagu rahvahääletamise seadus, rahvalgatamise seadus, edasi Riigikogu valimise ja riigivanema valimise seadus, kõiki teisi seadusi dekreetide korras maksma panna ja muuta. Mida see tähendab, seda näeme kohe. Kõigepealt tähendasin juba eespool, et ta võib siis ka enda vastutusele võtmise korra kohta seadust välja anda, täiendada, muuta. See on kardinaalne loogiline viga, mida olla ei tohiks. Tema kätte on ühtlasi antud dekreedid väljaandmise näol — see õigus on ka Riigikogu kaval — teine suur õigus. Riigikogu kava järgi valitsus seadusandlikus töös töötab kaasa ka siis, kui president dekreete koostab. Siin aga seda pole.

Nii ei saa president selle kava järgi, mis Riigikogu poolt esitatakse, ühtki dekreeti välja anda valitsuse kontrasignatsioonita. Vabadussõjalaste eelnõu järgi on aga presidendi käed ses suhtes vabad. § 61 järgi selgub see otsekohe. Siin on öeldud: „Riigivanema otsused, et olla maksvad, peavad olema kirjutatud alla Riigivanema poolt ning ka peaministri või asjaomase ministri poolt, kes vastutab otsuse eest Riigikogu ees.“ Kahtlemata on selge, et riigivanem ehk president võib otsuseid teha, nagu saadikuid saata, armu anda jne., aga riigivanema otsuseks ei saa ometi pidada seadust, mis kannab dekreedid nime, või määrust, mis käib paralleelselt seadusega. See on ikkagi kas dekreet või määrus, aga mitte otsus. Kõigepealt veto küsimuses on presidendile antud ainuõigus, seal ei ole valitsuse kontrasignatsiooni vaja. See tähendab, et negatiivne seadusandlus on antud ühe isiku kätte. Kuid, nagu eespool nägime, Riigikogu vaheajal on ka positiivne seadusandlus antud ühe isiku kätte, kellel ei tarvitse oma sammude üle kellelegi aru anda ja kelle tegude kohta kellelgi midagi öelda ei ole. Selles valitseva põhiõiguse andmises on vabadussõjalaste kavas püütud veelgi kaugemale minna. Selles kavas on presidendi ehk kavas nimetatud riigivanema kätte antud ka inimeste varanduste ja elu üle otsustamine. Ta võib kriminaalseadusi nii kehtima panna nagu tahab, ta võib enese vastutusele võtmise korda nii maksma panna nagu tahab. Peale selle on tema käes riigi rahakukkur. See on niisugune õigus, mida

igas demokraatlikus vabariigis seni parlament ja rahvas on enesele pidanud. Ma ei tea demokraatlikkudest maadest praegu ühtki, kus presidendile või konstitutsioonilisele monarhile oleks nii suur õigus antud. See oli XIII sajandil Inglismaal, kus John Maata ajal oli ühel inimesel võim riigi rahakukru üle. Seda õigust ei tunne Briti maailmariik aastasadasi enam. Ja nüüd tahavad vabadussõjalased oma presidendile niisuguse võimu anda!

Ma ei salga, et siin võib kerkida juriidiline küsimus, kas president, vabadussõjalaste mõiste järgi riigivanem, on eelarve üle peremees. Et selles asjas kindlale seisukohale asuda, peaks meil selgus olema selle kohta, mis on iseenesest eelarve. Isiklikult pean eelarve alal paremaks teoreetikuks peale Sturm Prantsuse eelarve teoreetikut Gaston Jèze'i. Tema hindamise järgi, nii nagu ta riikide eelarveid on vaadelnud, võiksid eelarved olla kolmesugused: eelarve võiks olla puhtseadusandlik akt. Niisuguseid maid on olemas, kus eelarve suhtes asutakse sellel seisukohal. Näiteks Inglismaal uusi maksuseadusi ei panda kehtima eriseadusega, vaid need astuvad jõusse eelarve esimesel lugemisel vastuvõtmisega. Näeme, missugune suur seadusandlik jõud on eelarvel! Teiseks, eelarve on ainult valitsemis- ehk administratiivakt, ja kolmandaks — kompromissseisukoht — eelarve on ühelt poolt seadusandlik akt ja teiselt poolt valitsemisakt.

Ükskõik, missuguseid teooriaid ka omaks võtaksime, kuid kui asuksime ka sellel seisukohal, et eelarve on osalt valitsemisakt, siis kuulub see presidendivõimu alla, sest vabadussõjalaste kava järgi president võib nii seadusandluse kui ka valitsemise alal teha kõik, mida ta tahab. Kui aga viimase teooria omaks võtame, et eelarve on puhtvalitsemisakt, ka siis on rahakukkur antud presidendile kätte! Ja me võime arvata, mis see tähendab, kui kogu rahva maksukassa on ühe inimese võimkonnas!

Meie tunneme eelarve käsitlemisel kaht süsteemi: painduvat ja ja paindumatut. Paindumatu süsteem on niisugune, kus eelarve määrab summade otstarbe, mis maksudena sisse võetakse, kus ühtlasi eelarve määrab aga ka kulutused, mida peab tehtama, seega kohustise tingimata teatavaks otstarbeks nii ja nii palju kulutada. Seal ei tohi valitsus ühtki summat välja andmata jätta, mis eelarve käsib välja anda. Säärast süsteemi näeme ka oma naabermaas Lätis. Seal parlament määrab eelarve ja valitsus on eelarve-seaduse järgi kohustatud täpsalt iga penni välja andma, mis eelarves määratud. Mis säärane süsteem tähendab? Nägin seda läinud aasta sügisel Riias. Läti eelarve oli läinud majandusaasta lõpus, mis lõppes 1. aprillil, kulude osas, mis tingimata välja tulid anda, 130 milj., samal ajal aga tulusid ei saadud kuidagi rohkem kokku kui ainult 110 milj. Aga välja andma raha peab. Sel ajal ei saanud Lätis Skujeneksi valitsus endale kuidagi rahaministrit, sest keegi ei tahtnud sellele kohale minna, sest raha tuli välja anda, seda aga kuskilt sisse ei tulnud.

Teine süsteem on painduv süsteem, kus valitsus ei ole kohustatud neid kulutusi, mis eelarvesse võetud, tingimata tegema, vaid kulutusi tehakse selle järgi, kuidas tasku selleks võimalusi pakub. Selle painduva süsteemi osas on mitu alljaotust. Üks huvitavamaid

neist on Ameerika Ühendriikides, kus mõne ala jaoks — mere- ja maavägi — on ette nähtud kord, et määratakse igale teatud alale oma paušaalsumma. Kuidas seda summat kasustatakse näit. kaitseväge jaoks, see on juba selle ala valitsuste või ametite ülesanne. Minu arvates on midagi säärast meil kehtima pandud ka volitusseadusega, mis Riigikogu poolt läinud sügisel vastu võetud. Meil on valitsusele antud õigus üle viia kulusid ühelt paragraafilt teisele, kuid mitte ministeeriumilt ministeeriumile. Kui aga säärane õigus jätta presidendile vabas ulatuses, siis tähendab see seda, et eelarve muutmine täies ulatuses on antud ühe isiku kätte. Ta võib võtta summad, mis määratud kaitsevägele, ja viia need üle töötatöölisele, ta võib ühtlasi viia hariduskulud politsei peale. Niisugust õigust aga lubada oleks vist küll enam kui kahlane, sest sellega antaks valitseva võimu kätte kogu riigi majapidamine, terve rahakukkur, kogu finants- haridus- ja muu poliitika. Ta võib raha võtta ja panna sinna, kuhu rahvas selle mahutamist uneski ei ole näinud.

Ja mida ta käest saab nõuda? Mida talle teha, kui ta rumalusi on teinud? Vastutuselevõtmise määramise õigus on antud sama inimese kätte, kes neid rumalusi teeb. Üks ainus õigus ehk jääb: rusika- ja tapmisõigus.

Viimaseks suureks lahkuminekuks Riigikogu ja vabadussõjalaste eelnõu vahel on, et viimase järgi on rahvaesinduselt kõnelemisvõimalus täielikult äravõetav. Kõigepealt on vabadussõjalaste kavast ette nähtud, et parlamendi võib kokku kutsuda parlamendi absoluutne enamus. Kui üks valitsus tahab tööd teha, siis ei saa ta muidu, kui peab absoluutne enamus selja taga olema. Opositsioon säärasel puhul siis parlamenti kokku kutsuda ei saa sellepärast, et vähemus ei saa kokkukutsumist otsustada. Ühe sõnaga — opositsiooni suu on täiesti kinni. Kui 48% parlamendist ei ole sellega nõus, mis valitsus teeb, ja kui tahetakse kokku tulla olukorda selgitama või arvustama, siis on see võimalus vabadussõjalaste kavaga täiesti ära võetud.

Äga läheme veel edasi. Oletame, et parlament on koos, aga enne parlamendi kokkutulekut on presidendi käes seaduste muutmise võimalus, samuti ka Riigikogu kodukorra muutmine tema võimuses, millega ta oma heaksarvamise järgi võib talitada, seega on tal teoreetiliselt võimalus riigikoguliikmetele sõna mitte lubada, kui seda tema või valitsuse käest küsima ei ole tuldud ja sealt luba saadud. Seetõttu on rahvalt, kui president seda tahab, võimalus võetud oma esinduse kaudu üldse kõnelda. Rahva suu on otse kinni pandud.

Need on need suured puudused, mis sellel kaval olemas. Terve rida veel väiksemaid, mille juures ma ei taha peatuda, vaid julgek- sin vahest veel tähelepanu juhtida ühele lapsusele, mis meid terve maailma ees teissugusesse seisukorda seaks.

Nimelt selle kava kehtimapanemise osas viimases lauses on nähtud ette järgmist: „Eesti Vabariigi põhiseaduse muudatuste maksma- hakkamisel ametisolev Riigivanem loetakse peaministriks, arvates põhiseaduse muudatuste maksmahakkamise päevast kuni käesoleva seaduse I osa § 58 põhjal valitud Riigivanema volituste alguseni.“ Nii siis, riigivanem nimetatakse ümber peaministriks, kuna riigipead

ei saa enne kui 100 päeva pärast valimistel. Tekib tahes või tahtmata küsimus, kes on vahepeal riigipea? Seda ei olegi. Ühe sõnaga, oleme selle kava kohaselt esimene rahvas maailmas, kelle riigil ei ole põhiseaduslikku esindajat — riigipead. Aga ka praktiliselt on siin suur auk: mis siis, kui valitsuses muudatus vajaline? Kes nimetab uued inimesed? Ei keegi.

Minul on õnn või õnnetus osaks saanud valitsemise raskest tööst osa võtta ja ma olen oma lühikeses ettekandes katsunud jääda juriidilistes hindamistes põhiseaduste vastavate kavade arvutamisel seisukohtadele, mis riigiõiguslikult õigustatuna paistavad. Ma olen nimelt kindlal arvamusel, et poliitiline moment ei ole selle foorumi jaoks, mis siin koos on.

Kui mõlemaid kavasid riiklikust seisukohast vaadata, kõrvale jättes igasugused poliitilised motiivid, paistab ilmselt silma, et Riigikogu kava tahab luua olukorda, kus oleks tasakaalustatud valitsuse ja parlamendi võim, nimelt, kus mõlema võimu vahel on tasakaal. Vabadussõjalaste eelnõu võib aga luua vastupidise olukorra ja siinjuures tulevad mul tahtmatult meelde Leon Duguit' sõnad, kes ei ole ilmavaatelt kaugeltki radikaalne inimene (tema on juriidilisel mõtlejate inimeste poolt tunnustatud konservatiivseks inimeseks): „Seal, kus kahest võimust, presidendist ja parlamendist, üks saab teise üle ülekaalu, kus parlament või rahvaesindus tunneb, et tema võim vähem on kui teisel pool, seal ei olda kaugel abielust diktaatoriga.“

Pean ütlema, et see kava, mis vabadussõjalaste poolt esitatud, ei ole seda ehk nii tahtnud, kuid kõik võimalused on siin neile inimestele, kes seda põhiseadust täitma hakkaksid, just Duguit' poolt tähendatud ainuvalitsuse teostamiseks.

Meie ei saa salata, et Ameerika Ühendriikide presidendil on kahtlemata suurem võim käes kui Inglise kuningal. Aga meie ei saa ka siin salata seda, et see president oma võimuga kunagi nii kaugele minna ei saa, et ta saaks teha ainult seda, mis ta tahab, rääkimata sellest, et tema käes oleks kogu maa varandus ja rahva elu, riigi rahakukkur ja võimalus enese kohta norme välja anda või neid muuta. Ameerika Ühendriikide president on ka siin seotud. Ta ei saa nimetada ühtki kõrgemat ametnikku muidu kui senati nõusolekul. Ta on tehtud täiesti olenevaks senatist. Ka seadusandluse ja rahanduse alal on rahvaesindusel võimalus oma sõna kaasa rääkida. 1919. aastal, kui Hugo Preuss Weimari põhiseaduse välja töötas, küsiti temalt, miks ta Saksamaale ei ole tahtnud anda Ameerika Ühendriikide põhiseadusega võrdset põhiseadust, siis vastas ta, et ta ei tahtvat näha oma kodumaal seda korrupsiooni, mis Ameerika Ühendriikide põhiseadus võimaldab. Ja tõesti, kui Ameerika Ühendriikide põhiseaduse ajalugu tähele panna, leiame seal pööraseid asju. Tuletame ainult meelde, kuidas president Jackson'i ajal 1827—1831 korrupsioon seal niivõrt lakkama läi, et praegugi Ameerikas tähendatakse, et missugusel erakonnal enamus, sellel ka võim. Sellest ajast peale on tuhanded ametnikud paisatud lausa tuule peale, neid vahetati omal ajal presidendi tulekul 6000 ümber, kujunes terve saagisüsteem, sest kõik võib sattuda ühe kitsa ringkonna kätte, kes talitab ainuüksi oma heaksarvamise järgi. Niisugust



süsteemi meie omale võtta ei taha. Kui meie Ameerikast midagi tahame võtta, siis igatahes tuleks ka meie riiklikud tasakaalustajad asutised paralleelselt konstrueerida Ameerikale vastavalt. Kuid sellist korda, nagu näeb ette kõnesolev kava, ei tunne maailmas ükski riik, selles kavas võetakse üks osa õigusi omaks, rahva ja tema esin-duse õigused aga tallatakse hoolimatult maha.

Mujal maailmas ei ole kuski säärast olukorda, et kõik võim on koondatud ainuüksi ühe inimese kätte. Võtame Saksamaal Hitleri või Itaalias Mussolini — ka nende kätte ei ole koondatud kõik võim. Eksivad need, kes seda arvavad. Näeme, et kui valitsuse seljataga on parlamendi enamus, siis seda valitsust ei kukuta ükski võim. Saksamaal näiteks võib parlament kokku tulla ja Hitlerit kontrollida, selleks annavad temale põhiseadus ja kodukord õiguse, samuti võib tema tegevust ka president kitsendada. Nii on riigi-kantsleril pealegi valitsus kõrval ja ta ei saa ükski midagi teha. Tema tegevuse üle on kolm kontrolli: parlament, president ja lõpuks rahvas. Nii on täiesti väär arvata, et seal on võim ühe isiku käes.

Samuti Itaalias Mussolini — mida saab tema ükski teha? Itaalias on fašistlik erakond see, kes kõik küsimused läbi kaalub ja Mussolini sammud ette dikteerib. Mussolini ei saa midagi teha ükski, tal on samuti kontroll, parlament, kitsendatud isiklikud õigused. Kui Mussolini tahab kontrollist lahti saada, peab ta enne fašistliku liikumise likvideerima. Tähendab, Itaalias ei ole võim sugugi ühe inimese käes, üks inimene seal ei valitse, nagu see vabadussõjaste eelnõus tahetakse läbi viia.

Ma kardan, meil on see ühe inimese võimu kultus tekkinud etteheidetest erakondadele, nagu mindaks parteivõimu käsitlemisel liiga kaugele, nagu tahetaks ainuüksi parteihuviseid maksma panna. Sellele vastukaaluks tahetakse võim anda ühele inimesele, kes parteidest kaugel. Et parteide võimu ära hoida, tahetakse luua niisugune instants, kel oleks võim parlamendi üle. Kuid siis kujuneb president ise juba parteiks, ta peab ise looma partei ja seda kandma, sest muidu ta teotseda ei saa. Ka ei kujutle ma, kuidas saaks olla parlamenti ilma parteideta. Parteid on need, mis parlamendi töösse niiõelda õhku ja valgust toovad. Nagu pole kaht venda, kes oleksid täiesti ühte nägu, nii ei ole ka kaht erakonda ühtmoodi ega saa olla parlamenti, mis koosneks ühest erakonnast. Inimkond tunneb aastatuhandeid poliitilist elu, ikka on vähemalt kaks ilmavaadet seisnud vastamisi. Vaimselt võib ju teise kõrvaldada, vägivallega võib ajutiselt suu sulgeda ja elamisõiguse teisiti mõtlejailt võtta, kuid eitada teisi arusaamisi, hävitada neid ei ole ajalugu saanud, ei saa ka meil keegi. Võib-olla on meie poliitilised voolud ekslikud, võib-olla on halvad inimesed need, kes neid voolusid kannavad, siis toob ajaratas teised asemele, aga põhimõtted jäävad.

Mulle tundub, et eriti praegusel ajal meil rohkem kui hädaohtlik on luua niisugust kuristikku rahva ja ühe inimese vahel. Meie aeg, nagu teie teate, on lõpmata raske. Meie Eesti ei ole pärast Vabadussõda, kus meil välispoliitilises olukorras tuli raskeid otsuseid teha, nii rasket olukorda näinud kui praegu. Kui praegu on valitsema tulemas uuesti nelja suurriigi kontsern, siis pole teada, mis-suguseks kujuneb riikide vahekord ja tasakaal, missuguseks muu-

tub Saksamaa ja Prantsuse vahekord, pole teada, kas need kaks leiavad koostöötamise võimalusi, kas nad ei tõmba kaasa ka Poolat, kas selle tagajärjel vahekord Saksa ja Vene vahel ei kujune teisuguseks kui praegu, kas midagi ei sünni ja kellegi arvel, kas siis meie saatust ei otsustata — meie ei tea, ei aima praegu kõike ette, ei tea kõike. Saksamaa sündmused paistavad palju uut rahvusvahelises elus kaasa toovat, meie ei tea, missugused raskused meid ootavad. Meie teame ainult niipalju, et Saksamaa poolt juba mingisugused pinnakatsumised meie naabrite juures käimas on. Missugustele rasketele päevadele meie veel vastu läheme, ei oska näha, kuid palju saab olema muresid. Kui nii juhtuda võib, et vastamisi on seatud ühelt poolt valitsev võim ja teiselt poolt rahvas, ja kui nende vahel kuristik seisab, millest ühtki silda üle ei vii, kus nende vahel ei ole ühtki ühendust, ei ole ühtki lahendust, kas ei või siis tulla ja minna nõnda, et meie rasketele päevadele vastu minnes kaugel ei ole sellest, et võõrad võimud uksest ja aknast kerge käega sisse tulevad ja suur töö, mis rahvas suurte ohvritega saavutanud, kaotsi võib minna? Ma ei ole kunagi olnud suureks pooldajaks neile sõjaväelastele, kes on tõendanud, et raske on sõdasid lahinguväljal võita, kerge diplomaatias võitu kaotada. Nii sõjas kui ka diplomaatias on raske rahva saatust kaitseda, sõda ei võideta kunagi ilma diplomaatiata, seda näitas ka meie Vabadussõda. Seepärast peame eriti hoolitsema selle eest, et eesti rahvas raskel ajal kõik oma jõu ja kõik oma asutised kokkukõlastatult ühise sihi teenistusse saaks rakendada. Mitte kuristik võimude vahel, vaid rühmade koostöö — see peab olema meie siht.

Ajalugu on näidanud, et seal, kus tekkinud kuristik rahva ja valitseva võimu vahel, pole lagunemine kaugel. Ma rääkisin aegadest, kui Rooma riik konsuli korralt üle läks Caesarri korra juurde, kuidas rahva tahtmine riigi valitsemisest välja lülitati, teame, kuidas peale seda Aleksander Severus oma mässavate legionääride poolt tapeti. Siis oli lõõnud kaheteistkümnnes tund ja ainult mõned aastakümned peale seda varises Rooma riik, see, mis peaaegu tervet maailma endas koondanud, varises. Seal oli tekkinud ülepääsematu kuristik rahva ja valitsuse vahel, tuimus, ükskõiksus, hoolimatus oli selle tagajärg, millega lõplik langus seltsis.

Meie paremad pojad olid ärkamisajal andnud kõik oma parima, et kaitseda oma rahva õigusi. Meie oleme hiljemini Vene ajal võidelnud ühe isiku ülivõimu vastu, oleme võidelnud ühe võimukandja vastu, kelle kõrval rahvas kaasa kõnelda ei või. Meie oleme Vabadussõtta läinud rahvavalitsuse nimel ja selle hüüdsõna all võitnud. Meie oleme loonud valitsussüsteemi vastavalt nendele lubadustele, mis riigi loomisel antud. Peame käima ka edasi nende põhimõtete järgi. Pühakirjas seisab: andke jumalale, mis jumala kohus, ja keisrile, mis keisri kohus; mina tahaksin, et meie oma rahva saatuse nimel anname valitsusele, mis valitsuse kohus, kuid jätame rahvale, mis rahva kohus.

489 (3-V-37)

1933. a. ilmub juriidiline ajakiri

# „ÕIGUS“

neljateistkümneandat aastat.

## TOIMETUS:

**R. Rägo** (peatoimetaja), **E. Ein**, **K. Grau**, **T. Grünthal**, **A.-T. Kliimann**, **H. Kristal**, **E. Maddison**,  
**A. Palvadre**, **K. Parts**, **J. Uluots**,  
**A. Mägi** (toimetuse sekretär).

Sisuks juriidilised artiklid, kodu- ja välismaa seadusandluse ülevaade, kodu- ja välismaa kohtute tegelus; eriti rõhutatakse Riigikohtu tegeluse käsitlemist.

---

Lisana annab „Õigus“ Riigikohtu 1931. a. ja 1932. a. otsuseid.

---

Lähemateks kaastöölisteks on Tartu ülikooli õigusteaduskonna õppejõud, riigikohtunikud, vanemad kohtutegelased jne.

---

**Aasta jooksul ilmub 10 numbrit.**  
**Numbri suurus ühes lisaga 48—64 lk.**

---

Tellimishind: **7 krooni** aastas, üksiknumber **75 s.**

On veel saadaval ajakirja kõik eelmised aastakäigud (1920. a. — 1932. a. ühes lisadega) hinnaga kr. 66.50. Üksikaastakäike ühes vastavate lisadega on saadaval hinnaga: 1920. a. — kr. 1.50; 1921. a. — kr. 3; 1922. a. nr. nr. 5—8 — kr. 4; 1923. ja 1924. a. à kr. 4; 1925., 1926., 1927. ja 1928. a. à kr. 4.50; 1929., 1930., 1931. ja 1932. a. à kr. 7.

Toimetuse ja talituse aadress: **Tartu**,  
**Aia län. nr. 35**, telefon nr. **81**.

Tellimisi võtavad vastu kõik postiasutised.