

Kas 1933. aasta põhiseadus lubas autoritaarset valitsemist?

Peeter Kenkmann

Sissejuhatuseks

Ajaloolise mütoloogia valdkonda kuulub arvamine, et 75 aastat tagasi, 12. märtsil 1934 Konstantin Pätsi poolt juhitud riigipöördele ja autoritaarkorra kehtestamisele andsid õigusliku aluse 14.–16. oktoobril 1933 toimunud rahvahääletusel heaks kiidetud põhiseaduse muudatused.¹ Selle arusaama levitamisel on suuri teeneid sündmuste kaasaegsetel propagandistidel, näiteks üldtuntud on Eduard Laamani poolt Pätsile omistatud ütlus, nagu oleks 1933. aasta põhiseadus „talle juba nii palju võimu andnud, et ta seda kõike ära kasutadagi ei jõua”.² Et 1933. aasta põhiseaduse järgi koondus presidendi (!) kätte kogu seadusandlik ja täitevvõim ning demokraatia oli hädaohus, väitis Pätsi arvavat ka Märt Raud.³ Nende väidete järel, mida autorid ise põhjendasid vaid demagoogiliselt, lisan lühikokkuvõtte asjaosaliste endi arvamustest

sündmuste keskelt ning ajaloolaste tagantjärele antud hinnangutest.

15. märtsil 1934 põhjendas Päts Riigikogu ees üleriigilise kaitseseisukorra kehtestamist rahva haigusega, vabadussõjalaste riiki laostava tegevuse ja riigipöördekaatsusega, aga ei maininud kordagi 1933. aasta „diktaatorlikku” põhiseadust.⁴ Ka peaministri asetäitja ja siseminister Kaarel Eenpalu rääkis 28. septembril 1934 Riigikogu kehtiva põhiseaduse täitmisest, kuid ei öelnud sõnagi selle ohtlikkusest demokraatlikule riigikorrale ega uue põhiseaduse koostamise vajadusest.⁵

Kujutluse loomine autoritaarset valitsemist võimaldavast põhiseadusest algas sama aasta oktoobris pärast Riigikogu panemist „vaikivasse olekusse”, kui päevakorda tõusis põhiseaduse järjekordne uuendamine.⁶ 17. jaanuaril 1935 riigi- ja omavalitsusjuhtidele esinenud Päts teatas kavatsusest kutsuda põhiseaduse muutmiseks kokku uus Asutav Kogu ning märkis, et „mina olen uue põhiseaduse järgi see, kellel käes võimu on külluses”.⁷ Põhjalikumalt loetles Päts kehtiva põhiseaduse puudusi raadiokõnes 19. jaanuaril 1936, kuu enne põhiseaduse muutmise ja Rahvuskogu kokkukutsumise üle peetavat rahvahääletust. Ta tõi näiteks võimude tasakaalustamatuse (1920. aasta põhiseaduses Riigikogu, nüüd riigivanema kasuks), milles kätkevate ohtudega valitsus, kes kaks aastat selle põhiseaduse järgi riiki on valitsenud, väga hästi kursis olevat.⁸ Kogumikus „Põhiseadus ja Rahvuskogu” väitis Eduard Laaman, et vabadussõjalaste põhiseadus oli mõeldud mitte põhiseadusliku kriisi lahendamiseks, vaid põhiseadusliku korra lõpetami-

¹ Lühiduse huvides, samuti arvestades põhiseaduses toimunud muudatuste olulisust ja ulatust (muudeti 30 paragrahvi 1920. aasta põhiseaduse 89-st), nimetan ma seda edaspidi 1933. aasta põhiseaduseks.

² E. Laaman. Konstantin Päts, poliitika ja riigimees. Stockholm, 1949, lk. 254–255.

³ M. Raud. Kaks suurt. Jaan Tõnisson, Konstantin Päts ja nende ajastu. Tallinn, 1991, lk. 208.

⁴ Riigikogu V koosseis. Stenograafilised aruanded. III ja IV istungjärg. Tallinn, 1934, lk. 1435–1438.

⁵ „12. märts ning sellele järgnenud sündmused tähendavad seda, et siit peale on meie riigi valitsemine suundunud juba uue põhiseaduse tegelikule täitmisele, kuigi esialgu ilma valimisteta.” – Riigikogu V koosseis. Stenograafilised aruanded. V istungjärg. Tallinn, 1934, lk. 1469–1474.

⁶ Riigikogu ei tule kokku. – Päevaleht 06.10.1934, nr. 275, lk. 3.

⁷ Uus Asutav Kogu kutsutakse kokku. – Kaja 17.01.1935, nr. 15, lk. 1, 3.

⁸ Riigivanem K. Päts ja kindr. J. Laidoner kõnelesid. – Uus Eesti 20.01.1936, nr. 19, lk. 5.

seks – „hüppelauaks monopolierakonna diktatuurile”.⁹ Juriidilisest vaatepunktist õigustas Pätsi samme kõige järjekindlamalt tema liitlane ja paljude „vaikiva ajastu” õigusaktide autor Johannes Klesment.¹⁰

Kuigi Päts on alati väitnud, et tema valitsus tegutses kehtiva põhiseaduse alusel, ei tähenda see, et autoritaarkorra sisseseadmisel olid määravad 1933. aasta rahvahääletusel heaks kiidetud põhiseaduse muudatused. Ka teemaga tegelenud ajaloolased on jäänud selles küsimuses pigem üldsõnaliseks. Artur Mägi arvates võimaldas riigivanema võimutäius valitseda ka ilma Riigikoguta.¹¹ Tõnu Parming väitis: „Ühest küljest mõistis Päts vabadussõjalaste põhiseaduse avalikult hukka, kui sellise, mis võib kergesti viia diktatuuri kehtestamiseni. Teisest küljest kasutas ta ise selle sätteid kaunis vabalt diktaatorlikuks valitsemiseks.”¹²

Vaid Andres Kasekampi järgi läks Pätsi ja tema liitlaste tegevus kaugemale vabadussõjalaste põhiseaduses ettenähtust ja seda ei saa nimetada teisiti kui riigipöördeks.¹³

Kõige põhjalikum oli Rein Marandi, kes analüüsis oma vabadussõjalaste-monograafias nii 1933. aasta põhiseaduse sisu kui ka 1934. aasta riigipöörde õigusaktide põhjendatust.¹⁴ Põhiseadusega seoses refereeris Marandi mitmeid õigusteadlaste väljapakutud võimalusi, kuidas riigivanem saanuks Riigikogu üle domineerida – kasutada korduvalt vetoõigust, saata Riigikogu korduvalt laiali ja lõpetada

oma suva järgi selle istungjärke. Neid õigusteadlaste poolt 1930. aastate põhiseaduse debati käigus esitatud variante Päts ei kasutanud. Mitmed riigivõimu tegelikud otsused pärast 12. märtsi olid Marandi arvates aga õiguslikult küsitavad.

Üldkäsitluse „Eesti ajalugu” VI köide võttis kokku ajaloolaste seas valitsevad vastuolud – ühtede arvates oli vabadussõjalaste ideoloogia tõttu demokraatia asendumine autoritaarse korraga nende koostatud põhiseaduse alusel paratamatu, teiste arvates aga võimaldas uus põhiseadus muutunud mängureeglite alusel jätkata demokraatlikku riigivalitsemist. Kokkuvõttes – „Vabadussõjalaste põhiseadus andis võimaluse muuta senist riigikorda nii, et parlamentarism taanduks tugevama täitevõimu ees.”¹⁵

Ühes viimastest käsitlustest seletas õigusteadlane Eerik-Juhan Truuväli autorite negatiivset suhtumist 1933. aasta põhiseadusesse sellega, et tegemist oli põlualuste vabadussõjalaste põhiseadusega. Samas aga unustavat kriitikud ära, kui sarnane see oli eelnevatel, 1932. ja 1933. aasta rahvahääletustel läbi kukkunud Riigikogu poolt esitatud eelnõudega.¹⁶

Lahendamaks probleemi, kuidas Pätsi riigipööre seostus 1933. aasta põhiseadusega, nimetan järgnevalt 1933. aasta põhiseaduses võrreldes eelnevaga teostatud olulisemaid muudatusi ning analüüsin seejärel mõningaid Pätsi ja tema valitsuse murrangulisi samme

⁹ E. Laaman. Põhiseaduse kriisi arenemine 1928–1933. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn, 1937, lk. 45.

¹⁰ J. Klesment. Sisepoliitiline kriis ja põhiseadus. – Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn, 1937, lk. 46–82.

¹¹ A. Mägi. Das Staatsleben Estlands während seiner Selbstständigkeit. I. Das Regierungssystem. Stockholm, 1967, lk. 271. Kahjuks ei selgu, kas tegemist on juriidilise analüüsi tulemuse või lihtsalt kujunenud olukorra konstateerimisega autori poolt.

¹² T. Parming. The Collapse of Liberal Democracy and the Rise of Authoritarianism in Estonia. London, Beverly Hills, 1975, lk. 56. Siit võib välja lugeda, et Parming pidas 1933. aasta põhiseadust autoritaarseks ja otseseks Pätsi riigipöörde legitimeerijaks.

¹³ A. Kasekamp. The Radical Right in Interwar Estonia. Basingstoke, London, New York, 2000, lk. 104.

¹⁴ Vt. ptk. 1.7.2 Eelnõu sisu ja 2.4.2 Riigipöörde õigusnormid. – R. Marandi. Must-valge lipu all. Vabadussõjalaste liikumine Eestis 1929–1937. I. Legaalne periood (1929–1934). Stockholm, 1991, lk. 188–208, 429–439.

¹⁵ S. Vahtre. (peatoim.). Eesti ajalugu. VI. Vabadussõjast taasiseseisvumiseni. Tartu, 2005, lk. 90.

¹⁶ E.-J. Truuväli. (koost.). Põhiseaduse teel. Tallinn, 2008, lk. 136. Truuväli märgib ka, et „Põhiseaduse enda formaaljuriidiline analüüs ei anna alust väita, et president [1937. aasta põhiseaduses – P.K.] oli väiksemate võimuvolitustega kui 1933. aasta põhiseaduse järgi riigivanem. Pigem vastupidi, eriti kui arvestada veel uue Kaitseseisukorra seaduse regulatsioone.” Samuti ei olnud Riigikogu, valitsuse ja presidendi volitused 1937. aasta põhiseaduses rohkem tasakaalus kui 1933. aastal vastuvõetus (samam, lk. 179).

kuni 1937. aasta põhiseaduse koostamiseni. Kuigi 1933. aasta põhiseadus andis riigivanemale (põhiseaduse II osa §4 järgi üleminekuaja peaministrile riigivanema ülesannetes) suure võimu, tuleb küsida, kas autoritaarne režiim tegutses ikka põhiseaduse alusel või seda rikkudes. Ja kui põhiseaduse alusel, siis kas selleks oli 1920. või 1933. aasta põhiseadus. Analüüsi raskendab võrdlusmomendi puudumine nn. normaalolukorraga, sest 1933. aasta põhiseadus ei rakendunud täielikult kunagi – valimiste „edasilükkamise” tõttu ei asunud tegevusse uue põhiseaduse alusel valitud Riigikogu ja riigivanem ega moodustatud valitsust.

Lühidalt 1933. aasta põhiseaduse muudatuste sisust

1933. aasta põhiseadus ei toonud kaasa muudatusi kodanike põhiõigustes. Tagatuks jäid sõnavabadus (§13) ning ühinemis- ja koosolekuvabadus (§18), mida võis piirata vaid vastavalt kõlbluse ja riigi kaitseks ning avaliku julgeoleku huvides. Kodanike põhiõigusi võis piirata vaid kaitseisukorra kehtimise ajal (§26).

1920. aasta põhiseaduse §60 järgi valitsuse pädevusse kuuluvad ülesanded läksid 1933. aasta põhiseaduses riigivanemale: Vabariigi Valitsus (1933. aasta põhiseaduses riigivanem) juhtis riigi sise- ja välispoliitikat, hoolitses riigi välise puutumatuse, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest; koostas riigieelarve, sõlmis välislepingud, kuulutas sõja ja tegi rahu, kehtestas kaitseisukorra ja koostas seaduseelnõud, milliste valdkondade otsused kinnitas Riigikogu. Iseseisvalt nimetas valitsus (1933. aasta põhiseaduse järgi riigivanem) ametisse ametnikke, kelle nimetamine ei olnud teiste asutuste ülesanne, andis välja määrusi ja otsustas armuandmise üle. Mõlemal oli õigus nimetada mobilisatsiooni või sõja alguse korral ametisse kaitseväge

ülemjuhataja (§80) ning esindada Eesti Vabariiki välissuhtluses (§61, 1933. aasta põhiseaduses §60, p. 1).

1920. aasta põhiseaduse järgi oli valitsus vastutav vaid Riigikogu ees, 1933. aasta põhiseaduse järgi pidi valitsusel olema nii Riigikogu kui riigivanema usaldus (§63). Eelise andis põhiseadus riigivanemale, kes võis valitsuse või ministri vabastada enda suva kohaselt (§64). Kui valitsusele avaldas umbusaldust Riigikogu, võis riigivanem valida valitsuse vabastamise või Riigikogu laialisaatmise vahel (§63).

Riigikoguga seonduvat muutis 1933. aasta põhiseadus järgmiselt: liikmete arv vähenes 50-le (§36), volitused pikenesid kolmelt aastalt neljale (§39), erakorralised valimised pidid toimuma 6 kuu jooksul väljakuulutamisest ja Riigikogu korraline istungjärk pidi algama iga aasta oktoobri esimesel esmaspäeval (§41). Peale selle olid 1933. aasta põhiseaduse II osas sätestatud tähtajad 1934. aasta Riigikogu ja riigivanema valimiste kohta (100 päeva jooksul põhiseaduse jõustumisest 24. jaanuaril 1934). Riigikogu kui rahvaesinduse järjepidevus oli teoorias piisavalt tagatud.

1933. aasta põhiseaduse §41 andis riigivanemale õiguse lõpetada riiklikel kaalutlustel Riigikogu korraline istungjärk, samas andis §42 nii Riigikogule kui ka riigivanemale võimaluse kokku kutsuda erakorraline istungjärk. §42 järgi oli Riigikogu erakorralise istungjärgu kestus riigivanema määrata ning vaid tema võis erakorralise istungjärgu kokku kutsuda Riigikogu volituste lõpu ja järgmise koosseisu kokkutulemise vahel. Viimane klausel oli väga oluline – seda kasutati 1934. aasta mais, põhjendamiseks, miks Riigikogu tohib edaspidi kokku tulla vaid riigivanema kutsel.¹⁷

Põhiseaduse §53 järgi võis riigivanem jätta välja kuulutamata seadusi ning saata nad tagasi Riigikogusse, kuid ei selgu, kas seda võis teha üks või lõputu arv kordi. Eran-diks olid §34 kohased seadused (küsimustes,

¹⁷ Johannes Klesmenti väitel olid Riigikogu volitused alates 3. maist 1934 (100 päeva 1933. aasta põhiseaduse jõustumisest, mille jooksul oleksid pidanud toimuma valimised) piiratud ja ta võis kokku tulla vaid riigivanema otsusel tema kinnitatud päevakorraga (J. Klesment. Sisepoliitiline kriis ja põhiseadus, lk. 63).

mida ei saanud rahvahääletusel otsustada¹⁸), mis Riigikogusse tagasi saatmise korral hakkasid kehtima, kui sama seaduse võttis vastu ka järgmine Riigikogu koosseis. Seda riigivanema väga suurt võimu tasakaalustas Riigikogu õigus muuta riigivanema poolt „edasilükkamatu riikliku vajaduse korral” dekreedina antud seaduseelnõusid (§60, p. 12). Vaatamata riigivanema suurtele võimupiiridele oli nii temal kui Riigikogul võimalus teise ambitsioone taltsutada ning põhiseaduse sätte ja mõtte järgimisel ei olnud tõenäoline kummagi diktatuur.

Põhiseaduse muutmise korda 1933. aastal ei muudetud. Vastavalt 1920. aasta põhiseadusele võis algatus tulla rahvalt või Riigikogult ning kinnitama pidi muudatused rahvahääletus. Muudatuse sisu, s. t. eelnõu tuli avalikustada vähemalt kolm kuud enne rahvahääletuse päeva (§87–89).

Autoritaarreežiimi praktika

Kaitseseisukorra kehtestamine. Eesti ajaloo- teaduse peavoolu seisukoha järgi ei valmistunud vabadussõjalased 1934. aasta kevadel riigipöördeks. Kuigi põhjused kaitseseisukorra kehtestamiseks 12. märtsil 1934 olid otsitud, toimus see vähemalt formaalselt põhiseadust järgides, s. t. §60, p. 7 alusel.¹⁹ Põhiseaduses nõutud kinnituse andis 16. märtsil ka Riigikogu.²⁰ Kindral Laidoneri nimetamine kaitseväge ülemjuhatajaks oli aga vastuolus nii põhiseaduse §80 kui ka „Kaitseseisukorra seaduse” §7, p. 1-ga. Nende kohaselt

nimetati kaitseväge ülemjuhataja ametisse vastavalt „mobilisatsiooni väljakuulutamise kui ka sõja alguse korral” ja „sõjahädaohu ja sõja puhul väljakuulutatud kaitseseisukorra ajal”. Seega ei saanud ülemjuhatajat rahuajal ametisse seada.²¹ Kaitseseisukorra kehtestamine ei olnud 1933. aasta põhiseaduse alusel lihtsam kui varem. Muudatusena läks kaitseseisukorra kehtestamise ja ülemjuhataja määramise õigus valitsuselt riigivanemale, kuid säilis nõue, et otsuse peab kinnitama Riigikogu. Lisandus aga vastava valdkonna ministri kaasallkirja kohustus või seadusevastase otsuse korral kohustus sellest keelduda. Tuletagem ka meelde, et kaitseseisukord ei olnud Eestis midagi erakorralist, kehtides osal riigi territooriumist pidevalt ja üleriigiliselt viimati 11. augustist kuni 20. oktoobrini 1933.

Valimiste edasilükkamine. Riigivanema 19. märtsi 1934 dekreediga lükati 22.–23. aprillil 1934 toimuma pidanud riigivanema ja 29.–30. aprillil toimuma pidanud Riigikogu VI koosseisu valimised edasi kuni kogu riigis kehtiva kaitseseisukorra lõpuni.²² Dekreedi alusena märgiti põhiseaduse §26 ja §60. Neist esimene pärines muutmatuselt 1920. aasta põhiseadusest ning lubas kodanike põhiõigusi ja vabadusi erakorraliselt kitsendada vaid seaduspäraselt väljakuulutatud kaitseseisukorra kestel, teise muutus oli 1933. aastal vormiline – sõna „valitsus” asendati sõnaga „riigivanem”²³. Valimiste edasilükkamine ei tulenenud 1933. aasta põhiseadusest, kus olid sätestatud kõik garantiid, et valimised toimuksid kindlatel tähtaegadel. Peale selle

¹⁸ Siia kuulusid eelarve ja laenude tegemine, maksuseadused, sõja ja rahu tegemine, kaitseseisukorra väljakuulutamine ja lõpetamine, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamine, välislepingud. Loetelu 1933. aastal ei muudetud.

¹⁹ Riigivanema 12. märtsi 1934 otsus nr. 173. – Riigikogu Teataja (RT) 1934, nr. 22, art. 156.

²⁰ Riigikogu poolt 16. märtsil 1934 vastu võetud „Otsus kaitseseisukorra maksmapanemise kohta kogu vabariigis” – RT 1934, nr. 23, art. 169.

²¹ E.-J. Truuväli. (koost.). Põhiseaduse teel. Tallinn, 2008, lk. 177. Riigipöörjad said oma veast ka ise aru, sest riigivanema 20. novembri 1934 dekreediga muudeti „Kaitseseisukorra seaduse” §7 nii, et kaitseväge ülemjuhataja võis ametisse nimetada ka rahu ajal. Vt. RT 1934, nr. 99, art. 784.

²² RT 1934, nr. 25, art. 184.

²³ Valimisõigust märgitakse põhiseaduse 3. peatükis „Rahvast”, mitte 2. peatükis „Kodanike põhiõigustest”, seega on küsitav, kas §26 viitamine selles kontekstis ikka sobib. §60 puhul viidatakse riigivanema otsuse seletuskirjas (ERA, f. 31, n. 3, s. 946) vaid selle esimesele lausele: „Riigivanem juhib riigi sise- ja välispoliitikat, hoolitseb riigi välise puutumatuse, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest.”

oli erieeskiri (põhiseaduse II osa) 1934. aasta valimiste kohta ja põhiseaduse §60, p. 12 andis Riigikogule võimaluse riigivanema dekreeti muuta.²⁴ Seda võimalust ei kasutatud. Tuletame meelde, et pärast riigipööret riiki juhtiva „triumviraadi” kolmas liige Kaarel Eenpalu oli enne ministritoolile istumist kuni 1934. aasta augustini Riigikogu esimees. Hilisemate Riigikogu juhatuse poolt esitatud protestide ajal oli esimeheks 28. septembril 1934 valitud opositsiooni esindaja Rudolf Penno.

Siiski seletas Riigikohus 19. juunil 1936 seoses vabadussõjalaste teise suurprotsessi otsusele esitatud edasikaebusega, et valimiste edasilükkamine 1934. aastal ja 1933. aasta põhiseaduse II osas esitatud valimistoimingute tähtaegade eiramine olid seaduslikud.²⁵ Kui tegemist ei olnud poliitiliselt kallutatud kohtuotsusega, tuleb ikkagi küsida, kui pikk võib üks edasilükkamine olla, ilma et ta kaotaks esialgset tähendust ja muutuks kestvaks? Sest Riigikogu edasilükatud valimised ei toimunudki.

Poliitiliste õiguste piiramine. Poliitilised koosolekud keelati 12. märtsil 1934.²⁶ Erakondade tegevus peatati kaitsevägede ülemjuhataja 22. septembri 1934 sundmäärusega nr. 18 ja pandi seisma siseministri 5. märtsi 1935 sundmäärusega nr. 21.²⁷ Kuigi erakon-

dade tegevus oli juba igaveseks seisma pandud, määras riigivanema dekreediga vahetult enne Riigikogu VI koosseisu kokkutulemist 19. aprillil 1938 kehtestatud „Ühingute ja nende liitude seadus” varem tegutsenud poliitilised organisatsioonid veel kord likvideerimisele.²⁸ Ainsana protesteeris selle vastu Rahvuslik Keskerakond Jaan Tõnissoni isikus, kuid kaebust ei rahuldatud.²⁹ Kuna alates 1934. aastast oli erakondade tegevus peatatud, siis seisma pandud, ning 1938. aastal likvideeriti nad lõplikult, tuleb taas küsida, mis teeb erakondade tegevuse peatamise ja seismapanemise vähem ebaseaduslikuks kui hilisema kogu erakondliku süsteemi likvideerimise? Erakondade tegevus ei taastunudki.

Põhiseaduse §18 sätestas muutumatult 1920. aastast peale, et koosolekute pidamine ja ühingutesse koondumine on vaba ning seda õigust saab „piirata” (mitte kaotada!) üksnes kaitseisukorra ajal (§26). 1934/1935. aasta sundmääruste aluseks olnud „Kaitseisukorra seadus”³⁰ kehtestati 1930. aastal, s. t. 1920. aasta põhiseaduse alusel. Seadus ei reguleerinud alguses üldse erakondade tegevuse peatamise küsimust, aga riigivanema 1. märtsi 1935 dekreediga lisandus kaitsevägede ülemjuhataja õigus „sulgeda ühinguid ja nende liite või panna seisma nende tegevus”.

²⁴ Riigikogu koosoleku ja kogu korralise istungjärgu päevakord ammendus 16. märtsil 1934 kaitseisukorra kehtestamise otsuse kinnitamisega, kusjuures uue istungi aega ei määratud (Riigikogu V koosseis. Stenograafilised aruanded. III ja IV istungjärg. Tallinn, 1934, lk. 1463). Riigivanema otsus valimiste kohta jõudis Riigikogu kantselleisse 3. aprillil ja saadeti juhatuse 9. aprilli otsusega üldkomisjoni (ERA, f. 80, n. 5, s. 676, l. 1). Üldkomisjoni viimane koosolek oli toimunud 14. märtsil (ERA, f. 80, n. 5, s. 305, l. 419–420). Riigivanem lõpetas oma 24. aprilli 1934 otsusega nr. 326 Riigikogu korralise istungjärgu (RT 1934, nr. 35, art. 311). Põhiseaduse §42 andis võimaluse kutsuda kokku Riigikogu erakorraline istungjärg, kuid seda võimalust Riigikogu ei kasutanud.

²⁵ ERA, f. 1356, n. 4, s. 141; Riigikohtu otsus ka ERA, f. 927, n. 2, s. 10, l. 472–485p.

²⁶ Sisekaitse ülemä sundmäärus nr. 14. – RT 1934, nr. 22, art. 157.

²⁷ RT 1934, nr. 79, art. 657; RT 1935, nr. 21, art. 200. Mõlemad sundmäärused keelustasid ka koosolekute pidamise, esimene tühistas koosolekud keelustanud sundmääruse nr. 14 ja teine esimese sundmääruse. 5. märtsi 1935 sundmäärust kommenteerides rõhutas siseminister Eenpalu, et erakondade tegevus pannakse seisma kestvalt, s. t. igaveseks. Vt. Erakondade tegevus lõplikult seisma. – Kaja 06.03.1935, nr. 56, lk. 1.

²⁸ RT 1938, nr. 42, art. 396.

²⁹ Tõnissoni väitel oli see seadus põhiseadusega vastuolus – põhiseaduse §18 lubas poliitilistesse ühingutesse kuulumise õigust üksnes kitsendada, mitte aga ühinguid jäädavalt likvideerida. Siseministri 18. septembri 1939 otsusega lükati Tõnissoni kaebus sisulist otsust tegemata kaebuse tähtaja ületamise tõttu tagasi. Vt. ERA, f. 14, n. 2, s. 1206.

³⁰ RT 1930, nr. 61, art. 423; muudetud RT 1934, nr. 26, art. 194; nr. 73, art. 614; nr. 99, art. 784 ja RT 1935, nr. 20, art. 187.

Küsimusele, kas 1933. aasta põhiseaduse järgi oli võimalik valitsemine ilma erakondadeta, tuleb vastata eitavalt. Põhiseadus ei näinud alates 1920. aastast ette poliitiliste organisatsioonide täielikku likvideerimist ega nende asutamise võimatust, kuigi üksikuid organisatsioone suleti konkreetsete süüdistuste alusel ka varem.

Kaitseseisukorra pikendamine. Esialgu pooleks aastaks sisse seatud üleriigilise kaitseseisukorra kehtivust pikendas riigivanem 7. septembril 1934 ühe aasta võrra³¹ ja saatis otsuse Riigikogule.³² Kuigi kaitseseisukorra pikendamise küsimus esitati Riigikogule mitte dekreedina, mille menetlemine ei ole sunduslik, vaid kinnitamist või tühistamist nõudva otsusena, ei olnud seda küsimust riigivanema poolt 28. septembril 1934 kokku kutsutud Riigikogu erakorralise istungjärgu riigivanema poolt määratud päevakorras.³³ Põhiseaduse järgi pidi kaitseseisukorra kehtestamise otsuse kinnitama Riigikogu ja 1933. aasta põhiseadus ei toonud siin kaasa sisulisi muudatusi. Põhiseadus ei saanud ette näha, et kaitseseisukorra pikendamise järel riigivanema poolt kokku kutsutud Riigikogu päevakorras ei ole otsuse kinnitamist või et Riigikogu mitmeid aastaid üldse kokku ei tule (sellise võimaluse põhiseadus välistas).³⁴

Eelarve kinnitamine. 1934/1935. aasta riigieelarve kinnitas Riigikogu 15. märtsil 1934, 1935/1936. aasta riigieelarve andis riigivanem dekreedina 15. märtsil 1935.³⁵ Kuigi erakorralise istungjärgu eel 1934. aasta septembris rääkis Eenpalu Riigikogu kokkukutsumisest

„sääraste riigivanema poolt esitatud eelnõude ja esitiste arutamiseks ja otsustamiseks, mida ka valimisele määratud Riigikogu peaks loomulikult otsustama, nagu riigi lisaeelarve, eelarve jm.”³⁶, oli tema seisukoht kuu aega hiljem muutunud ja siis lubati eelarve kehtestada samuti kooskõlas põhiseadusega, aga sõltumata Riigikogu kokkutulemisest või mittekokkutulemisest.³⁷

Kui 1934. aastal saatis valitsus Riigikogule kinnitamiseks 1934/1935. aasta eelarve eelnõu³⁸, siis 1935/1936. aasta eelarve puhul kinnitati eelarve riigivanema dekreediga ja saadeti Riigikogule põhiseaduse §60 p.12 alusel³⁹, mille menetlemine ei olnud Riigikogule kohustuslik. Selline põhiseaduse väänamine oli loogiline, sest kuigi vormiliselt saadeti eelarve Riigikogule, oli selles vastavalt seletuskirjale vähendatud Riigikogu eelarvet umbes poole võrra „eeldusel, et Riigikogu 1935/36 eelarve-aasta kestel kokku ei tule”⁴⁰. 1933. aasta põhiseaduse sätetel ei olnud toimunuga mingit seost, kohustus esitada eelarve kinnitamiseks Riigikogule eksisteeris nii 1920. kui ka 1933. aasta põhiseaduses. 1937. aasta põhiseaduses märgiti veel eraldi, et eelarvet ei saa kehtestada dekreediga (§99).

Põhiseaduse muutmise. Konkreetsest põhiseaduse muutmise kavatsusest teatas riigivanem raadioesinemises 1. jaanuaril 1936: rahvahääletus otsustaks Rahvuskogu kokkukutsumise ning viimane vaataks, kas 1933. aasta põhiseadus jääb kehtima, seda muudetakse või koostatakse uus. Samas teatas Päts esimesest kehtiva põhiseaduse rikkumise kavatsusest – keerulistele aegadele viidates

³¹ Riigivanema 7. septembri 1934 otsus nr. 685. – RT 1934, nr. 74, art. 631.

³² ERA, f. 80, n. 5, s. 1553, l. 1.

³³ Riigivanema 17. septembri 1934 kiri Riigikogu juhataisele. ERA, f. 80, n. 5, s. 1619, l. 1, 3. Autoritaarse režiimi loogika järgi saigi Riigikogu kokku tulla vaid riigivanema kutsel ja tema poolt kinnitatud päevakorraga. Vt. ka allmärkus nr. 17.

³⁴ Sama muudatist järgiti ka järgnevatel aastatel. Riigivanema 11. septembri 1935 otsusega nr. 724 pikendati üleriigilist kaitseseisukorda taas aasta võrra (RT 1935, nr. 77, art. 660) ja edastati otsus kinnitamiseks Riigikogule (ERA, f. 80, n. 5, s. 1553, l. 1), kuigi juba ammu oli avalikult välja öeldud, et Riigikogu enam kokku ei tule.

³⁵ Vrd. RT 1934, nr. 27, art. 206; RT 1935, nr. 27, art. 239.

³⁶ Valitsuse ja Riigikogu koostöö alused. – Päevaleht 15.09.1934, nr. 254, lk. 3.

³⁷ Riigi ehituse alused ja sisekorraldused uuendamisele. – Päevaleht 12.10.1934, nr. 281, lk. 3.

³⁸ ERA, f. 31, n. 3, s. 1208, l. 2–3.

³⁹ ERA, f. 80, n. 5, s. 879, l. 1.

⁴⁰ samas, l. 17.

mitte kinni pidada rahvahääletuse toimingute tähtaegadest.⁴¹

8. jaanuaril 1936 kuulutas riigivanem välja 23.–25. veebruaril toimuva rahvahääletuse, viidates oma otsuses sellistele põhiseaduse paragrahvidele (§1 ja §27), millel ei olnud põhiseaduse muutmise ega rahvahääletuse korraldamisega midagi pistmist.⁴² Mittekookäiva Riigikogu endiselt tegutsev juhatus saatis 15. jaanuaril 1936 riigivanemale märgukirja, milles juhtis tähelepanu põhiseaduse ja „Rahvahääletuse seaduse” rikkumisele seoses Rahvuskogu kokkukutsumisega põhiseaduse muutmiseks, toimingute tähtaegadest mittekinnipidamisega, rahvahääletuse korraldamisega riigivanema otsusel ning Riigikogu juhatuse kõrvalejätmisega. Päts saatis Riigikogu juhatuse pikalt.⁴³ Rahvahääletuse algatajate loogika oli lihtne – põhiseadus ei näe küll ette riigivanema poolt rahvahääletuse algatamist, aga kui riigivanemal on vastav vajadus, siis peab see olema lubatud, sest rahvas on nii kõikvõimas „suverään”, et võib oma arvamust avaldada ka põhiseadusega mitte ette nähtud viisil.⁴⁴

Rahvuskogu töö algas 18. veebruaril 1937. Teisel üldkoosoleku koosolekul 26. veebruaril otsustati võtta töö aluseks riigivanema poolt esitatud uue põhiseaduse eelnõu. 1936. aasta rahvahääletusel heaks kiidetud otsuse esimest poolt – kehtiva põhi-

seaduse säilitamist või parandamist – ei arutatud üldse.⁴⁵

16. augustil 1937 saatis Riigikogu juhatus riigivanemale uue märgukirja, milles viitas põhiseaduse rikkumisele põhiseaduse maksmapanemise korral ilma rahvahääletuseta. Protesteeriti ka „Üleminekuaja seadusega” riigihoidjale antud õiguse vastu Riigikogu volitusi lõpetada.⁴⁶ Viimane oli ilmselgelt põhiseadusevastane, sest Riigikogu on permanentne institutsioon, mille ühe koosseisu volitused lõpevad alles järgmise koosseisu volituste algusega. 7. septembril 1937 saadeti riigivanemale kolmas pöördumine, kus osundati, et Riigikogu juhatuse järelevalve all ei ole toimunud rahvahääletust põhiseaduse heakskiitmiseks, samuti ei ole Riigikogu juhatus esitanud riigivanemale väljakuulutamiseks ühtegi seadust (põhiseaduse §53). Pöördumise see osa oli suunatud Rahvuskogu vastu, mis lisaks põhiseaduse koostamisele oli asunud ka seadusandja rolli.⁴⁷

Teistkordselt tunnistas Päts põhiseaduse rikkumist kõnes Rahvuskogu üldkoosoleku viimasel istungil 17. augustil 1937, öeldes, et uue põhiseaduse jõustamisel „võivad seaduses peensused olla, mis kõik ei ole täidetud”, ning kehtiva põhiseaduse järgi ei saagi Rahvuskogu oma põhiseaduse eelnõu rahvahääletusele panna.⁴⁸

Kogu Pätsi plaani näol oli tegemist põhiseaduse rikkumisega, sest sellist teed põhisea-

⁴¹ Rahvahääletus tulemas. – Päevaleht 02.01.1936, nr. 2, lk. 2–3. Erakordsete oludega põhjendas Päts kiirustamist ka 1940. aasta suvel Riigivolikogu valimisi välja kuulutades. Vt. Vabariigi presidendi otsus ja üleskutse. – Päevaleht 06.07.1940, nr. 178, lk. 1.

⁴² RT 1936, nr. 3, art. 21. Põhiseaduse §1 „Eesti on iseseisev, rippumatu vabariik, kus riigivõim on rahva käes.”; §27 „Riigivõimu kõrgemaks teostajaks Eestis on rahvas ise oma hääleõiguslike kodanikkude näol. Hääleõiguslik on iga kodanik, kes on saanud kaksikümmend aastat vanaks ja on olnud vahetpidamata vähemalt ühe aasta Eesti kodakondsuses.”

⁴³ Riigikogu juhatuse etteheide oli põhjendatud, sest põhiseaduse §33 järgi pidid kõik rahvahääletused toimuma nende järelevalve all. Riigikogu juhatuse kirjavahetust riigivanemaga põhiseaduse rikkumise küsimuses vt. ERA, f. 80, n. 5, s. 1664.

⁴⁴ Vt. Rahvuskogu kokkukutsumiseks rahvahääletuse seaduse seletuskirja ja peaministri asetäitja Kaarel Eenpalu kõnet Isamaaliidu keskkomitee täiskogu koosolekul 9. jaanuaril 1936. – ERA, f. 80, n. 5, s. 1020, l. 7p–8; ERA, f. 1093, n. 1, s. 129, l. 52–54.

⁴⁵ Rahvuskogu üldkoosolekute ja põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühiste koosolekute stenograafilised aruanded. Tallinn, 1938, lk. 9–13.

⁴⁶ ERA, f. 31, n. 4, s. 970, l. 87–87p. Üleminekuaja seadus. – RT 1937, nr. 71, art. 598.

⁴⁷ ERA, f. 80, n. 5, s. 282, l. 272.

⁴⁸ Rahvuskogu üldkoosolekute ja põhiseaduse eelnõu-osade komisjonide ühiste koosolekute stenograafilised aruanded. Tallinn, 1938, lk. 41.

duse muutmiseks ei näinud kehtiv põhiseadus ette.⁴⁹ Rahvahääletuse korraldamise ja põhiseaduse muutmise võimalused kehtestas 1920. aasta põhiseadus ja 1933. aasta põhiseadus neid ei muutnud.

Kokkuvõte

Väide, et Konstantin Pätsi juhitud 1934. aasta riigipööre ja autoritaarse valitsemiskorra kehtestamine said võimalikuks 1933. aasta põhiseadusesse kodeeritud autoritaarsuse või demokraatiavastasuse tõttu, ei pea paika. Samas ei saa eitada nihet põhiseaduses täidesaatva võimu suurenemise suunas. Nagu toodud näidetest näha, kasutasid riigipöörajad õigusnorme, mis sisaldasid juba 1920. aasta põhiseaduses või läbisid 1933. aastal üksnes vormilisi muutusi. Pigem võib rääkida põhiseaduse väga vabast tõlgendamisest, kus lähtuti valikuliselt selle sättest või mõttest, või otsesest põhiseaduse rikkmisest. Põhiseadusesse olid sisse kirjutatud mehhanismid, mis pidanuks ohjeldama kõigi institutsioonide kontrollimatut tegutsemist, kuid kahjuks need ei töötanud. See on aga juba teine teema.



Peeter Kenkmann

(1977)

Lõpetanud Tartu Ülikooli ajaloo osakonna 2000. aastal. Magistrikraad Tartu Ülikooli Ajaloo- ja Arheoloogia Instituudist 2009. aastal. Töökoht: Eesti Riigiarhiiv, kasutusosakond, uurimissaalide talituse juhataja. Peamine uurimisteema: Eesti 1930. aastate sisepoliitika, eriti 1934. aasta riigipööre ja selle järel kujunenud autoritaarne režiim.

⁴⁹ Vt. ka E.-J. Truuväli. (koost.). Põhiseaduse teel, lk. 178.