

K. Loewenstein. Seadusandliku ja täidesaatva võimu tasakaal:
võrdlev riigiõiguslik uurimus. – Riigiõiguse aastaraamat
5/2024, lk 223–271.

Seadusandliku ja täidesaatva võimu tasakaal: võrdlev riigiõiguslik uurimus*

KARL LOEWENSTEIN

Tõlkinud Olavi Jaggo

Toimetanud Marju Luts-Sootak ja Aaro Mõttus

SISUKORD

[Sissejuhatus]	224
I. Montesquieu doktriini realistlik ümberhindamine	226
A. Võimude lahusus ja Ameerika Ühendriikide konstitutsioon	226
B. Võimude lahususe teooria praktilise rakendamise läbikukkumine Euroopas	228
C. Võimude lahususe säilimine kohtuvõimu puhul	232
D. Võimude lahususe doktriini tehniline aspekt	234
E. Montesquieu doktriini tegelik tähendus: võimude lahusus tagab poliitilise vabaduse	236
II. Ajalooline tagasivaade seadusandliku ja täidesaatva võimu suhetele	237
A. Termin „täidesaatev võim“ selgitus	237
B. Neli perioodi	240
1. Parlamendi võidukäik	240
2. Täidesaatva võimu taastugevnemine sõjaaegse hädalahendusena	241
3. Parlamendi domineerimine pärast sõda	242
4. Hiljutine tugeva täidesaatva võimu taassünd	243

* Originaal: K. Loewenstein. The Balance Between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law. – University of Chicago Law Review 4/1937/5, lk 566–608.

III. Täidesaatva ja seadusandliku võimu praeguste suhete kokkuvõte	244
A. Totalitaarsed diktatuurid	245
B. Autoritaarsed riigid	247
C. Autoritaarsed riigid, kus parlamentaarsed institutsioonid on nime poolest alles jäetud	248
D. Presidentaalset tüüpi konstitutsionaalsed riigid: Ameerika Ühendriigid	251
E. Parlamentaarset tüüpi konstitutsioonilised riigid	255
1. Suurbritannia	256
2. Prantsusmaa	257
F. Parlamentaarne süsteem ja „erivolituste“ meetod	259
G. Täitevvõim Šveitsis	266
H. Montesquieu triumf: poliitiline kontroll vabaduse nimel	268

[Sissejuhatus]

Revolutsioonilistel perioodidel ähmastab tõelisi poliitilisi probleeme pahatihti see, kuidas visalt pruugitakse hoiakuid ja käitumismustreid tähistavaid vana-
nenud teadustermineid, mis ei vasta enam tegelikele oludele. Iseäranis
politoloogias võib traditsiooniliste terminite kasutamine eksitada ja segadust
tekitada. Seadusandliku ja täitevvõimu vahelise tasakaalu postulaat¹ pärineb

¹ Kõige ajakohasema bibliograafia tänapäeva poliitilisest korraldusest üldiselt ning seadus-
andliku ja täitevvõimu vaheliste suhetega seotud probleemidest konkreetselt võib leida
Prantsuse entsüklopeedia (*Encyclopédie française*) X köitest „L'État moderne“ (1935) (järg-
nevas viidatud „E. F.“; arv viite juures ei tähista lehekülge, vaid vihikut (*fascicule*) vastavalt
köite jaotusele; lisatud nimi on konkreetse autori oma; kirjandus on lisas 10.B–1 jj); vrd
1064.1–4 (Gordon). Vt ka J. Barthélemy. *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques
modernes*. Paris 1907; M. Dendias. *Le Renforcement des pouvoirs du chef de l'État dans
la démocratie parlementaire*. Paris 1932; M. Dendias. *Le chef de l'état républicain et le
rajustement de l'exécutif (au seuil de la dictature)*. Paris 1937; E. Gordon. *Les nouvelles
constitutions européennes et le rôle du chef de l'État*. Paris 1932; B. Mirkine-Guetzévitch.
Les nouvelles tendances du droit constitutionnel. 2. tr. Paris 1936; J. Barthélemy, P. Duez.
Traité de droit constitutionnel. Paris 1933, lk 252 jj, 604 jj; A. Esmein, H. Nèzard.
Éléments de droit constitutionnel français et comparé. 7. tr. Paris 1921, lk 457 jj;
H. Finer. *The Theory and Practice of Modern Government*. London 1932, lk 949 jj.

Palju väärtuslikku materjali on ka mitmel pool teoses C. J. Friedrich. *Constitutional
Government and Politics*. New York, London 1937; vt siiski vastuväiteid sellele
K. Loewenstein. *Militant Democracy and Fundamental Rights*. – *American Political
Science Review* 31/1937/3, lk 417 jj.

tavapärasest riigivõimude kolmikjaotusest – seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim –, mida traditsiooniliselt seostatakse Montesquieuga. Seepärast vajab igasugune realistlik arutelu teema üle, millest viimastel aastatel on saanud valitsemise ja riigiõiguse võtmeküsimus, selguse toomist terminitesse. Võimude lahususe doktriin algses tähenduses tähistas ning määratles vastandamise ja kõrvutamise kaudu riigivõimu koostisosad, võttes eelduseks staatilise süsteemi, milles – vastavalt selle aja vaimule, mil see põhimõte sõnastati – riigi tegevused korraldatakse nii, et need eraldatakse ja jaotatakse eri inimkollektiivide vahel sama riikliku poliithaldusüksuse raames. Tol hämaral perioodil, mis jäi absolutistliku monarhia ja täielikult välja arenenud konstitutsioonilise riigi vahele, teenis doktriin, et riigi poliitilisi võimufunktsioone on tingimata vaja eristada ja eraldada vastavalt riigi tegevuste sihtidele, kasulikku eesmärki pigem poliitilise ideoloogia kui tegeliku poliitilise korralduse standardina.

Praegust poliitilist olukorda iseloomustab aga täitsa kindlasti tõsiasi, et kõikide riikide – olgu nad konstitutsioonilised, autoritaarsed või diktatuuri-riigid – kogemus näitab, kuidas toimib poliitiline dünaamilisus, mis praktikas toob kaasa seadusandlike ja täitevfunktsioonide enam-vähem täieliku sulandumise, ning et see on lausa vajalik. Sellest järeldub, et traditsiooniline sisuline või kvalitatiivne eristus seadustloova (seaduste koostamise, vastuvõtmise ja kehtestamise) ning täidesaatva (halduse teel seaduste tegeliku kohaldamise) funktsiooni vahel on suuresti taandunud täitevvõimu poliitilise rolli tugevnemise ees. Valitsus ühendab riigi tahte, mis väljendub nii seadusandluses kui ka halduses. Seega ei piirdu meie päevil täitevtegevuste ulatus enam eranditult seaduste elluviimise ja üldise haldusega, vaid on kasvanud valitsuse üldisteks poliitilisteks funktsioonideks, milles seaduste jõustamine ja kohaldamine on pelgalt vahendid, mis kaasnevad poliitilise võimu kui sellisega. Selles mõttes on riigi tegevuste traditsiooniline staatika meie ajal mattunud ilmingusse, mida sobivalt, ehkki ebateaduslikult, võiks nimetada poliitiliseks juhtimiseks (*political leadership*). On ilmne, et sellest funktsioonide jaotusest väljuvad riigivõimu otsused ja teod, mille kohta prantsuse teoorias loodi termin

„valitsusaktid“ (*actes de gouvernement*), oleksid Montesquieu teooria seisukohalt asjassepuutumatud.²

I. Montesquieu doktriini realistlik ümberhindamine

A. Võimude lahusus ja Ameerika Ühendriikide konstitutsioon

Võimude lahususe doktriin ja sellega kaasnev postulaat võimude järelevalvest üksteise üle, mis oli juba antiikajal tuntud kui „sega-valitsus“³, muutus poliitilise korralduse ideaalmudeliks 18. sajandil, täpsemalt Inglise 1688. aasta „Kuulsa revolutsiooni“ ja Prantsuse 1789. aasta revolutsiooni vahel. Seda doktriini arendas edasi John Locke⁴, et tagantjärele õigustada viigide kompromissi parlamendi ja monarhi volituste vahel. Viimane oli selleks ajaks kärbitud absoluutsest kuningavõimust konstitutsioonilise funktsionalismini. Kindlasse vormi

² Termin *actes de gouvernement* on USA-s üsna tundmatu. Selle all peetakse silmas valitsuse selliste poliitiliste toimingute kogumit, mis ei allu kohtute ega ühegi teise riigiorгани kontrollile. Vastutendentsina poliitilise võimu äärmuslikule ratsionaliseerimisele 19. sajandi jooksul on viimastel aastatel valitsuse õigust tegutseda oma parema äranägemise järgi üha avardatud. Mandri-Euroopa põhiseadusjurisprudents ja -praktika tunnustavad seda, et valitsuse puhtpoliitiliste otsuste sfäär laieneb. Ameerika Ühendriikides on valdav tendents kehtestada võimalikult suur kohtulik kontroll haldustegevuse üle, ja võib vast öelda, et siin kasutatav termin „poliitilised küsimused“ (*political questions*) on üsna lähedane euroopa terminile *actes de gouvernement*. Vt US Supreme Court 05.05.1923, 228 U.S. 549 – *Tiaco v. Forbes*; US Supreme Court 29.02.1892, 143 U.S. 472 – *In re Cooper*. Ei ole üllatav, et natsionaalsotsialistlik doktriin kasutas, ehkki üsna hilja, ära sellist mugavat terminit dogmaatilise baasina juhtkonna vastutamata printsiibile. Vt H. P. Ipsen. *Politik und Justiz*. Hamburg 1937. Üldist *actes de gouvernement*'i käsitlest vt P. Duez. *Les actes de gouvernement*. Paris 1935; A. Gros. *Survivance de la raison d'état*. Pariis 1932; E. F. 1106.14 (Corneille). Sellest probleemist sai hästi aru Locke teoses „An Essay Concerning the True Original, Extent and End of Civil Government“, XI–XIII ptk, mida on näha rõhuasetusest „prerogatiivi“ diskretsioonivõimule. Seevastu Montesquieu süsteemis on valitsus rangelt sõltuv seadusandliku võimu eelnevatest korraldustest ja jätab täitevvõimule üksnes „avalike otsuste elluviimise“ (*d'exécuter les résolutions publiques*) funktsiooni. [Montesquieu.] *De l'esprit des lois*, XI rmt [Genf 1748], 6. ptk.

³ Aristoteles, Polybios, Aquino Thomas; Harrington ja Bolingbroke Inglismaal. Vt M. de la Bigne de Villeneuve. *La fin du principe de séparation des pouvoirs*. Paris 1934, lk 9 jj. Riikide või riigikordade klassifikatsioon, mille üle kunagi palju arutleti, kuid mis meie päevil on pigem viljatu teema, on lõppkokkuvõttes teleoloogiline õigustus „sega-valitsusele“, mis vastavat inimloomusele kõige paremini.

⁴ Locke'i panuse kohta sellesse doktriini vt M. de la Bigne de Villeneuve (viide 3), lk 16 jj.

valas selle teooria Montesquieu.⁵ Bordeaux' kohtu eesistuja ja teenistusaadli (*noblesse de robe*) liikmena oli ta sügavalt huvitatud kohtusüsteemi traditsiooniliste õiguste kaitsmisest monarhi vastu. Siinkohal ei ole tähtis, et kas Montesquieu idealiseeris meelega oma kaasaegseid Briti institutsioone või sai neist kogemata valesti aru.⁶ 18. sajandi Inglismaal oli juba selgesti kujunemas kabinetisüsteem, mille juurde kuulusid parteid ja valitsuse vastutus kõige sellest tulenevaga. Siiski tuleks meeles pidada, et kahtlasevõitu terminit „võimude lahusus“ ei leia Montesquieu „Seaduste vaimu“ XI raamatu kuulsast 6. peatükist mitte kusagilt. Vastupidi, seal rõhutatakse, et võimud peavad tegema koostööd: „Le pouvoir arrête le pouvoir.“⁷ Veelgi tähtsam on tõsiasi, et tema doktriin, olgu selle tekke-motiivid omal ajal tõesed või väärad, toimis edaspidi taraanina absolutistliku kuningavõimu vastu nii Euroopas kui ka ookeani taga. Nii sai ajaloolisest arusaamatusest alus Põhja-Ameerikas kehtestatud konstitutsioonidele.⁸ Seal

⁵ Montesquieu kohta on tohutul hulgal kirjandust. Ehkki riigiõigusteadlased on väsimatult püüdnud tema mitte kuigi täpset terminoloogiat viimse võimaluseni venitada, on tema tegelikes seisukohtades võimalik selgust saada mitte juriidilise, vaid ainult sotsioloogilise tõlgendamise teel. Peale M. de la Bigne de Villeneuve (viide 3) vt kirjandusvalikut teoses L. Duguit. *La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789*. – *Revue d'économie politique* 1893/4–6; J. Barthélemy, P. Duez (viide 1); A. Esmein, H. Nézard (viide 1), 8. tr. Paris 1927, lk 493 jj; A. Saint Girons. *Essai sur la séparation des pouvoirs*. Paris 1881; L. M. Levin. *The Political Doctrine of Montesquieu's Esprit Des Lois*. Westport (CT) 1936 (sisaldab põhjalikku bibliograafiat klassikalise tausta kohta); R. Carré de Malberg. *Contribution à la théorie générale de l'Etat*. Paris 1926, lk 2 jj; C. Eisenmann. *L'esprit des lois et la séparation des pouvoirs* – R. Carré de Malberg. *Mélanges*. Paris 1933, lk 165 jj; Y. Haikal. *Le président du Conseil et l'évolution du parlementarisme en France*. Paris 1937, lk 3 jj; K. Loewenstein. *Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789*. München 1922; E. Zweig. *Die Lehre vom Pouvoir Constituant*. Tübingen 1909, lk 62 jj; H. Finer (viide 1), lk 153 jj; E. F. 1063.7 (H. Puget).

⁶ Vt J. Dedieu. *Montesquieu et la tradition politique anglaise en France*. Paris 1909; E. Carcassonne. *Montesquieu et le problème de la constitution française au XVIIIe siècle*. Genève 1928; E. W. Klimowsky. *Die englische Gewaltenteilungslehre bis zu Montesquieu*. Berlin-Grunewald 1927. Vrd ka Montesquieu enda tähelepanekuid: *De l'esprit des lois*, X rmt, 6. ptk (viide 2).

⁷ „Võim peatab võimu“, s.t üks võimuharu valvab selle järele, et keegi ei kuritarvitaks teist võimuharu. – *Tlk*.

⁸ Montesquieu mõju kohta USA föderaal- ja osariigikonstitutsioonidele vt H. Finer (viide 1), I kd, lk 162 jj; A. Hamilton. – *The Federalist* 1788/67–68: „oraakel, kellelt selle teema kohta ikka nõu küsitakse ja keda tsiteeritakse“; B. F. Wright. *A Source Book of American Political Theory*. New York 1929, lk 282 jj, 343 jj; E.-M. Erlick. *La séparation des pouvoirs et la convention fédérale de 1787*. Paris 1936; H. Knust. *Montesquieu und die Verfassungen der Vereinigten Staaten von Amerika*. München, Berlin 1922.

on see dogma säilitanud oma võlu tänini. Praeguse administratsiooni nn uue kursi (*New Deal*) mõned kõige tähtsamad elemendid on hiljuti kehtetuks tunnistatud argumentidega, mis paistavad olevat võetud otse Montesquieu jäigast põhimõttest, et täidesaatev võim ja seadusandlik võim peavad olema rangelt kammitas kumbki oma õigel tööpõllul.⁹ Traditsionalistlike kontseptsioonide mõju all, mis on USA-s üllatavalt levinud,¹⁰ paistab see riik praegu silma ainsana, mille konstitutsioonis on säilitatud selge tasakaal seadusandliku ja täidesaatva võimu vahel. See dogmaatiline visadus, millest hoitakse kinni isegi siis, kui seistakse vastamisi fundamentaalsete muutustega majanduse struktuuris ja ühiskonna meelelaadis, on vahest üks seletusi asjaolule, miks riik, millel muidu on pragmaatilise konstitutsionalismiga erakordselt vedanud, elab praegu üle keerulist aega, mida mõned nimetavad kapitaalseks põhiseaduskriisiks. Niisiis on funktsionaalse dualismi postulaat, mis tähendab tasakaalu võimude vahel, kahtluse alla seatud isegi riigis, mis kehastab võimude lahususe doktriini selle väljendi otseses tähenduses.

B. Võimude lahususe teooria praktilise rakendamise läbikukkumine Euroopas

Euroopas seevastu ei püütudki juhtida riiki võimude range lahususe alusel kuigi kaua, nagu näitab juba Prantsusmaa 1791. aasta konstitutsioon.¹¹ Mingsuguse olemusliku hädavajaduse sunnil on valitsemistehnika püüd saavutada riigi tahte ühtsust viinud seadusandliku ja täidesaatva võimu vastasmõju ja vastastikuse sõltuvuse süsteemini, mida üldiselt nimetatakse parlamentaarseks süsteemiks. Seadusandlikust kogust sõltuv kabinet ehk ministrite nõukogu kujutab endast kahe võimu ühenduslüli, kehastades seega poliitilise võimu

⁹ US Supreme Court 27.05.1935, 295 U.S. 495, lk 529 – A. L. A. Schechter Poultry Corp. v. United States; US Supreme Court 07.01.1935, 293 U.S. 388, lk 414 – Panama Refining Co. v. Ryan.

¹⁰ Riigivõimude vastastikuse kontrolli ja omavahelise tasakaalu (*checks and balances*) doktriini kriitikat uuemast ajast vt J. Fairlie. The Separation of Powers. – Michigan Law Review 21/1923/3, lk 393–436; T. R. Powell. Separation of Powers. – Political Science Quarterly 27/1912/2, lk 193 jj; 28/1913/1, lk 34 jj.

¹¹ Prantsusmaa 1791. aasta konstitutsiooni kohta vt L. Duguit (viide 5); K. Loewenstein. Volk und Parlament (viide 5). Ehkki Asutava Kogu konstitutsioonis oli vetoõigus antud kuningale, tugines see vaikivale eeldusele, et seadusandlik võim on ülim. Vt R. Redslob. Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789. Leipzig 1912; A. Aulard. Histoire politique de la Révolution française. Paris 1926, lk 553 jj; A. Esmein, H. Nèzard (viide 1), lk 471 jj.

ühtsust. Õigupoolest on parlamentarism võimude lahususe vastand selles mõttes, et ta püüab – edukalt – muundada funktsionaalset dualismi riiklikuks monismiks, kehtestades kabineti ehk täitevvõimu selge ülekaalu parlamendi ehk seadusandliku võimu suhtes. Kus parteisüsteemi areng ja ratsionaliseerimine on viinud parlamentaarse süsteemini nagu Inglismaal – see on anglosaksi poliitilise geniaalsuse hindamatu kingitus organiseeritud ühiskonnale –, heideti võimude lahususe doktriin paratamatult üle parda ning toimus täidesaatva ja seadusandliku võimu sulandumine või vähemasti tekkis parlamendi ja valitsuse vastastikune sõltuvus. Ometi ei takistanud selline areng pidamast võimude lahususe dogmat kangekaelselt pühaks ja puutumatuks,¹² ehkki – kuna selle sisu on pisut muudetud – ta ei teeni enam valitsemise tehnika funktsionaalseid eesmärke, vaid õigusriigi teleoloogilisi sihte.

Iseäralik seadusandliku ja täidesaatva võimu vahelise tasakaalu variant kujunes välja Kesk-Euroopa tüüpi konstitutsioonilise monarhia arengus, näiteks Prantsusmaal aastatel 1815–1848, Saksamaal enne ja pärast 1870. aastat ning Austria-Ungari monarhias.¹³ Siin suutis monarh luua vastukaalu parlamendile kui rahva tahte esindajale, kasutades kuninga privileegi nimetada

¹² Vt H. Finer (viide 1), lk 167 jj. Prantsuse klassikalise riigiõiguskoolkonna pingutused saavutada võimude lahususe dogmaga ringi kvadratuur, mis on vastuolus parlamentaarse süsteemi reaalsusega, on kuulsalt poleemika keskpunktis, mille poolteks on A. Esmein (viide 1), lk 505 jj (teda toetab Duguit) ja R. Carré de Malberg (viide 5), lk 74 jj. Viimasel on piisavalt julgust kuulutada Montesquieu doktriini alalhoidmine pelgaks sofistiks. Vt ka C. Eisenmann (viide 5), kes on seisukohal, et rangelt võttes ei eraldanud Montesquieu valitsust ja parlamenti, vaid andis kummalegi võimule üksnes juriidilise, ent mitte poliitilise sõltumatuse. Sarnaseid töömahukaid pingutusi tehakse isegi Inglismaal. Vt nt E. C. S. Wade, G. G. Phillips. *Constitutional Law*. London, New York, Toronto 1931, lk 38 jj. Selle kohta, et lahendus on „võimu“ ja „funktsiooni“ eristuses, vt E. Artur. *De la séparation des pouvoirs et de la séparation des fonctions de juger et d'administrer*. – *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1900, lk 217 jj. Sellest teooriast, mis võimaldab dogma säilitada, kuid praktikas selle eeldustest kõrvale kalduda, on olnud äärmiselt palju abi funktsioonide delegeerimise lepitamisel nominaalse võimude lahususega.

¹³ Konstitutsioonilise monarhia kohta vt G. Jellinek. *Allgemeine Staatslehre*. 3. tr. Berlin, Heidelberg 1922, lk 696 jj; C. J. Friedrich (viide 1), lk 150 jj. Saksa Keisririigi 1871. aasta konstitutsiooni kohta vt J. Mattern. *Principles of the Constitutional Jurisprudence of the German National Republic*. Baltimore 1928, lk 55 jj; G. Meyer, G. Anschütz. *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*. 7. tr. München 1918, lk 270 jj, 329 jj; E. Kaufmann. *Studien zur Staatslehre des monarchischen Prinzipes*. Leipzig 1906; H. Rehm. *Das politische Wesen der deutschen Monarchie*. – *Festgabe für Otto Mayer*. Tübingen 1916, lk 59 jj. Selle teema klassikaline käsitlus on B. Constant. *Cours de politique constitutionnelle*. Paris 1861 (palju väljaandeid).

oma äranägemise järgi ametisse ministrid, kes vastutasid monarhi, mitte parlamendi ees. Teatavate mööndustega võib öelda, et nendes riikides seati edukalt sisse täidesaatva ja seadusandliku võimu tasakaal, sest vältimaks patiseisu, mis tõi ikka kaasa revolutsiooniohu, oli alati vaja leida mingisugune kompromiss. Bismarcki vastureaktsioon Preisimaa parlamendile 1860. aastate alguses näitab siiski, et kui seda õrna tasakaalu tõsiselt häiriti, siis oli alati tulemuseks täidesaatva võimu peatamatu tugevnemine.¹⁴ Kus poliitiline dünaamika arendas välja parlamentaarse monarhia, nagu Inglismaal 18. sajandi lõpus ja veelgi otsustavamalt pärast 1832. aastat või Belgias pärast 1831. aastat¹⁵ või Prantsusmaa Juulimonarhias¹⁶, jäi monarhi osaks enam-vähem ainult parteipoliitika stabiliseerimine ja selles tekkivate konfliktide leevendamine.¹⁷ Raskuskese nihkus paratamatult parlamendile ja kabinetile. Tõelised poliitikaküsimused

¹⁴ Tagantjärele tarkusega võib öelda, et Preisimaa parlamendi allajäämine Bismarckile kuulsas konfliktis sõjaliste kulutuste üle võis olla otsustav sündmus Saksamaa uusaegses ajaloos. Oleks parlamendil õnnestunud end täidesaatva võimu vastu maksma panna, siis oleks Saksamaa saavutanud parlamentaarse süsteemi ning Euroopa ja maailma ajalugu oleks võinud võtta teise suuna. Vrd O. von Bismarck. *Gedanken und Erinnerungen*. Stuttgart, Berlin 1915, lk 316 jj, 326 jj; M. Weber. *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*. – M. Weber. *Gesammelte politische Schriften*. München 1921, lk 130 jj.

¹⁵ Belgia kohta vt R. Redslob. *Le Régime parlementaire*. Paris 1924, lk 100 jj; H. Pirenne. *Histoire de Belgique*. 7. kd. Bruxelles 1932; B. Mirkine-Guetzévitch. *Mille huit cent trente dans l'évolution constitutionnelle de l'Europe*. – *Revue d'histoire moderne* 6/1931/34, lk 241 jj; E. F. 1068.10–12 (Pirenne).

¹⁶ Vt J. Barthélemy, P. Duez (viide 1), lk 175 jj; J. Barthélemy. *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*. Paris 1933.

¹⁷ Sellele ideele pani teoreetilise aluse B. Constant (viide 13). Monarhi seisundi kohta Inglismaal vt F. A. Ogg. *English Government and Politics*. New York 1930, lk 82 jj; J. Marriott. *The Mechanism of the Modern State*. Oxford 1927, lk 25 jj; E. C. S. Wade, G. G. Phillips (viide 12), lk 61 jj, 149 jj. Monarhia seisundi kohta praegusel ajal vt K. Loewenstein. *Monarchy Gains Lost Ground in Europe*. – *Social Science* 11/1936/3, lk 202.

oli vaja otsustada esmalt parlamendi ja kabineti vahel ning hiljem, kui valijas-konnast sai valimiskastide ääres lõplik kohtumõistja, rahva ja valitsuse vahel.¹⁸

Monarhi seisundilt parlamentaarses monarhias päris president kui riigipea vabariiklikus demokraatias üsna piiratud funktsioonid, nagu näitab Prantsusmaa kogemus pärast 1875. aastat.¹⁹ Teisest küljest andis monarhi traditsiooniline mõju konstitutsioonilises monarhias tunda püüdlustena anda riigipeale Weimari vabariigis rohkem võimu ja iseseisvust.²⁰ See eksperiment oli määratud nurjuma, sest isegi piiratud presidendivalitsus on lõppkokkuvõttes ühitamatu parlamentaarse kabinetivalitsusega.²¹

¹⁸ Tohutust hulgast parlamentaarse süsteemi teemal kirjutatud raamatutest võiks siin nimetada neid: R. Redslob. Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und ihrer unechten Form. Tübingen 1918 (1924. a prantsuskeelne väljaanne vt viide 15); W. Hashach. Die parlamentarische Kabinettsregierung. Stuttgart, Berlin 1919; J. Barthélemy. La crise de la démocratie contemporaine. Paris 1931; J. Barthélemy, P. Duez (viide 1), lk 158 jj; A. Esmein, H. Nézard (viide 1), I kd, lk 154 jj; L. Duguit. Traité de droit constitutionnel. Paris 1924, lk 105 jj; H. Finer (viide 1), II kd, lk 949 jj. „Monismi“ ja „dualismi“ kohta parlamentaarse süsteemi sisustamisel vt Y. Gouet. De l'unité du cabinet parlementaire. Paris 1930, lk 8 jj; C. J. Friedrich (viide 1), lk 342 jj, 361 jj; E. Mélot. L'évolution du régime parlementaire. Paris, Bruxelles 1936 (sisaldab kaastöid eri autoritelt eri riikide kohta, kus on parlamentaarne riigikord); G. Burdeau. Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre. Paris 1932; B. Mirkine-Guetzévitch. Les nouvelles tendances (viide 1); R. Capitant. Régimes parlementaires. – Mélanges (viide 5), lk 31 jj; B. Mirkine-Guetzévitch. Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre. – Annuaire de l'Institut international du droit public 1936. Paris 1937, lk 39 jj; E. F. 1068.1 (Barthélemy, parlamentarismi ajalugu); 1068.2–4 (Barthélemy, Prantsusmaa); 1068.5–14 (muud riigid eri autoritelt).

¹⁹ Presidendi seisundi kohta vabariikides vt J. Barthélemy, P. Duez (viide 1), lk 45 jj, 606 jj; H. Finer (viide 1), lk 1110 jj; G. Salemi. Il Capo dello Stato nelle costituzioni delle repubbliche del dopoguerra. Palermo 1935. Vrd ka viites 1 loetletud kirjandust; E. F. 1068.3 (Barthélemy); 1064.1 (Gordon).

²⁰ Presidendi seisundi kohta Weimari vabariigis vt G. Anschütz. Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. 4. tr. Berlin 1933, lk 241 jj; H. Finer (viide 1), II kd, lk 1096 jj; H. J. Heneman. The Growth of Executive Power in Germany. Minneapolis 1934; H. Kraus. The Crisis of German Democracy. Princeton 1932.

²¹ See tähtis aspekt, mis seletab vähemalt osaliselt konstitutsioonilise riigikorra nurjumist Saksamaal, vajab rohkem selgitamist, kui siin saab teha. Vrd märkusi C. J. Friedrich (viide 1), lk 351; H. Herrfahrdt. Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluss der politischen Praxis. Berlin 1927. Suurepärast uurimust presidendi, kabineti ja Riigipäeva vahelistest suhetest vt J. Ranchin. Le chef de l'état et la constitution du cabinet en droit public allemand (1919–1934). Paris 1937, eriti lk 109 jj; E. Wolgast. Zum deutschen Parlamentarismus. Berlin 1929. Poliitiline pinge presidendi ja kabineti vahel viis lõpuks nn võitlusvalitsuse (*Kampfgregierung*) moodustamiseni. See oli parlamentaarse riigikorra seninägematu väärastamine, mis ei olnud kuigi kaugel diktatuurist.

Nendime niisiis, et õpetust täidesaatva ja seadusandliku võimu tasakaalust nende eraldamise teel ei ole suudetud mitte kusagil kestva eduga ellu rakendada. Ainsaks erandiks on Ameerika Ühendriigid. Võimude lahususe dogmaatiline postulaat on muutunud müüdiks, millena see on aga osutunud mõjukaimaks konstitutsiooniteooriate ajaloos.

C. Võimude lahususe säilimine kohtuvõimu puhul

Ometi on konstitutsioonilises riigikorras muutunud peaaegu enesestmõistetavaks see, et kolme võimu lahutamise puhul on kohtuvõim funktsionaalselt lahutatud kahest ülejäänust, seda isegi seal, kus kohtunike ametissenimetamist täitev võimu poolt peetakse vältimatuks.²² Sõltumatuse saavutamise vahend nii tehnilises kui ka psühholoogilises mõttes oli kohtunikuameti eluaegsus, anglosaksi poliitilise geniaalsuse järjekordne kingitus tänapäeva riigile. Siingi on Ameerika Ühendriigid erilisel positsioonil. Lisaks sellele, et kohtuvõimu tegevus hoiti sõltumatuna teistest võimudest, ühendati see tasakaalustatud kontrollisüsteemi seeläbi, et õigustloovad aktid allutati kohtulikule kontrollile, ükskõik kas need pärinesid valitsuselt või Kongressilt. See lisakontroll, mida konstitutsiooni autorid küll otseselt ette ei näinud²³ ja mida on hiljem rünnatud kui kohtute õigustamatut sekkumist valitsuse tegevusse, paistab Montesquieu teooria valguses täiesti loogilise osana üleüldises tasakaalule suunatud kontrollisüsteemis. Siiski väärib märkimist – ja see pole sugugi juhus –, et õigusaktide

²² Vt nt Inglismaa kohta E. C. S. Wade, G. G. Phillips (viide 12), lk 38 jj. Kesk-Euroopa tüüpi konstitutsioonilistes monarhiates nimetas kohtunikud ametisse küll valitsus, kuid tagandada ei saanud neid muidu kui korralise distsiplinaarkohtumenetluse teel, tänu millele kohtuvõimu sõltumatus oli tagatud sama hästi kui Inglismaal ja märksa paremini kui USA valitavate kohtunike puhul.

²³ Vt A. Hamilton. – The Federalist 1788/78–82; US Supreme Court 24.02.1803, 5 U.S. (1 Cranch) 137 – Marbury v. Madison. Arvestades vastuolulisi andmeid USA põhi-seadusliku konvendi kohta, kaldub autor arvama, et kohtulikku kontrolli ei kavandatud *de lege ferenda* vähemalt mitte föderaalsete õigusaktide suhtes, ehkki idee kui selline ei olnud tolle aja Ameerika riigiõigusteadlastele mingil juhul võõras. Vt W. H. Hamilton, D. Adair. The Power to Govern. New York 1937, lk 143, viited 97 ja 98: „On piisavalt selge, et konvendi otsustati „kohtuliku kontrolli“ kasuks, kuid sellest ei saa järeldada, et seal mõeldud kohtulik kontroll oli sama asi, mis kohtulik kontroll praegu.“ Võib-olla on selles vaieldavas küsimuses võimalik saada suuremat selgust, kui vaadata väga sarnast olukorda 1919. aasta Weimari konstitutsiooniga, kus õigusaktide kohtulikku kontrolli küll kaaluti, kuid jäeti kehtestamata. Kui praktikas hiljem õigusaktide kohtulik kontroll siiski teostus (väga piiratud määral), siis õigustati seda teoorias samadest eeldustest lähtudes nagu USA-s, nimelt ideega kirjutatud konstitutsiooni olemuslikust ülimuslikkusest.

kohtulik kontroll suudeti alaliselt sisse seada ainult riigis, kus oli kehtestatud võimude lahusus, selle jälgendused mujal ei suutnud aga kehtvalt kanda kinnitada,²⁴ seda isegi mitte seal, kus olud olid nii paljutöotavad, nagu näiteks Šveitsis.²⁵ Üheski ehtsa parlamentaarse süsteemiga riigis ei ole õigusaktide kohtulik kontroll osutunud praktikas toimivaks. Seda näitab vabariikliku Saksamaa,²⁶ aga ka Tšehhoslovakkia kogemus, kus see on praeguseks täiesti kadunud.²⁷

Kui kohtuvõimu sõltumatusel sai konstitutsioonilise riigikorra alus ja proovikivi, siis püüdesid diktatuurid vältimatult selle poole, et hävitada ka see viimane võimude lahususe element. Totalitaarses Itaalias ja Saksamaal, vähemal määral ka mõnes autoritaarses riigis, on kohtuvõimu sõltumatusel välja tõrjunud poliitiline kooskõla, mis on tavaliselt saavutatud puhastusega

²⁴ Kirjandus õigusaktide kohtuliku kontrolli kohta eri riikides on rikkalik. Vt E. F. 10B–24; 1062.16 (Puget); 1063.3–7 (Lambert). Lisaks: C. G. Haines. *The American Doctrine of Judicial Supremacy*. 2. tr. New York 1932, lisa II, lk 573 jj; C. G. Haines. *Some Phases of the Theory and Practice of Judicial Review of Legislation in Foreign Countries*. – *American Political Science Review* 24/1930/3, lk 583. Vt ka C. Beard. *The Supreme Court and the Constitution*. New York 1912, lk 51 jj; C. G. Haines. *The American Doctrine* (viide 24), lk 126 jj. Prantsusmaa kohta vt J. Barthélemy, P. Duez (viide 1), lk 203 jj; A. Esmein, H. Nézard (viide 1), lk 538 jj; A. Blondel. *Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois*. Paris 1927. Saksamaa kohta vt G. Anschütz (viide 20), lk 370 jj; G. Anschütz, R. Thoma. *Handbuch des deutschen Staatsrechts*. Tübingen 1930, lk 546 jj; J. Mattern (viide 13), lk 590 jj; C. J. Friedrich. *The Issue of Judicial Review in Germany*. – *Political Science Quarterly* 43/1928/2, lk 188 jj; C. J. Friedrich (viide 1), lk 167 jj. Austria kohta vt C. Eisenmann. *La justice constitutionnelle et la Haute-Cour constitutionnelle d'Autriche*. Paris 1928. Tšehhoslovakkia kohta vt O. Flanderka. *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en Tchécoslovaquie*. Paris 1926.

²⁵ Õigusaktide kohtuliku kontrolli kohta Šveitsis vt F. Fleiner. *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. Tübingen 1923, lk 441 jj; W. Rappard. *Le contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales par le juge aux Etats-Unis et en Suisse*. Lausanne 1934. Šveitsi liidukohtud kontrollivad ainult kantoni tasandi õigusakte. Vt W. Rappard. *The Government of Switzerland*. New York 1937, lk 50, 90. Rahvaalgatus laiendamaks õigusaktide kohtulikku kontrolli liiduseadustele tehti 1935. aastal, kuid on veel otsustamata.

²⁶ Saksamaa kohta vt Weimari konstitutsiooni § 19; G. Anschütz (viide 20), lk 159 jj; Kanada kohta vt H. Heneman. *Dominion Disallowance of Provincial Legislation in Canada*. – *American Political Science Review* 30/1937/1, lk 92 jj; toimetuse artikkel *Unconstitutionality and Free Trade in Three Federal Systems*. – *The University of Chicago Law Review* 4/1937/4, lk 618 jj; E. F. 1064.6 (Lambert).

²⁷ F. Sander. *Das tschechoslowakische Verfassungsrecht in den Jahren 1929–1935*. – *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 23/1936, lk 263.

kohtunikonnas ja sellega, et kohtunikke ametisse nimetades arvestatakse nende suhtumist partei põhimõtetesse või režiimi totalitaarsetesse nõudmistesse.²⁸

D. Võimude lahususe doktriini tehniline aspekt

Ka valitsemistehnika kui sellise vaatevinklist ei ole enam võimalik leida põhjusi, miks peaks riigivõimu täidesaatvad ja seadusandlikud funktsioonid järgalt jaotama eri organite vahel. Ilmselt nõuavad tööjaotust praktilised kaalutlused, sest ükski inimene ega inimgrupp ei suuda ühtaegu hakkama saada tänapäeva riigi juhtimise mitmekesiste ülesannetega. Põhimõtteliselt ei ole aga arusaadav, miks organ, kes võtab vastu ja paneb kehtima õigusnormid, ei peaks hoolitsema ka nende elluviimise, s.t üldreegli kohaldamise eest üksikjuhule. Selline autoriteet nagu Rousseau, kes oli haaratud oma ideest, et poliitilise tegevuse sügavaim allikas on üldine tahe, väitis, et seadusandlusega saab paika panna kõik, mis elus ette võib tulla, ja järelikult on seadusandja tahte elluviimine alles teisejärguline ülesanne.²⁹ Praeguseks on nende kahe funktsiooni suhe aga lausa ümber pöördunud. Haldustegevus on muutunud tähtsamaks kui seadusandja kehtestamisakt. Kõik riigi tegevused kalduvad olema kõigest poliitilise juhtimise tööriistad. Valitsuse eesmärk ei ole enam seaduse kui üldise tahte elluviimine, vaid selle üldise tahte suunamine ja juhtimisülesannete täitmine. Juhtimisülesannete seisukohalt on seadusandlikud või haldusfunktsioonid pelgalt vahendid. Seadusandlusest on saanud poliitilise juhtimise funktsioon. Isegi demokraatlikes riikides on valitsusel üldjuhul seadusandliku algatuse õigus ja vastutus selle eest, näiteks Inglismaal on tal aga lausa sisuliselt monopol selle üle. Seadusandlikud kogud võivad valitsuse ettepanekuid kritiseerida ja koguni tagasi lükata, kuid laias laastus on nad taandatud üksnes kinnitava organi seisundisse, ilma et neil oleks mingit ambitsiooni või võimalusigi poliitiliseks juhtimiseks. Nii võib üldjoontes öelda, et

²⁸ Üksikasju ei ole siin võimalik esitada. Lugeja arvestagu, et tsiviilkohtupidamist diktatuuri-riikides on seni vähe uuritud. Saksamaa kohta vrd K. Loewenstein. *Law in the Third Reich*. – *The Yale Law Journal* 45/1936/5, lk 779, 805 ja viited 94–96; K. Loewenstein. *Dictatorship and the German Constitution: 1933–1937*. – *The University of Chicago Law Review* 4/1937/4, lk 565; M. Cot. *La conception hitlérienne du droit*. Paris 1938. Itaalia kohta vt A. Steiner. *The Fascist Conception of Law*. – *Columbia Law Review* 36/1936/8, lk 1267 jj.

²⁹ *Du contrat social*, III rmt, I ptk. [Eesti k: J.-J. Rousseau. *Ühiskondlikust lepingust ehk riigiõiguse põhiprintsiibid*. M. Lepikult (tlk). Tallinn 1998, lk 83 jj.]

õigusakti kohaldamine konkreetsele situatsioonile on seadusandliku võimu lisand või et seadusandlus on pelk vahend, et viia ellu üldist poliitikat, mille on kindlaks määranud või lausa dikteerinud valitsus. Paradoksaalsel kombel võib isegi väita, et organ, kes seadusi kehtestab, ongi kõige sobivam neid ellu viima. Täidesaatev ja seadusandlik tegevus on oma olemuse tõttu sama poliitilise protsessi ja sama poliitilise tahte eri faasid. Seevastu on nii tehniliselt kui ka moraalselt jäänud eelnevast täiesti mõjutamata postulaat, et õigusemõistmise funktsioon peaks jääma kahest ülejäänud võimust täiesti eraldatuks, sest probleemide ja vastuolude lahendamine seaduse alusel nõuab silmnähtavalt teistsugust tehnikat. Pealegi tagab justiitsfunktsioon võimaluse panna oma õigus maksma kõikide teiste võimude ja funktsioonide kandja – riigi – vastu. Montesquieul, kes elas absolutistlikus riigis, mis oli esmajoones administratiivne, oli põhjust õigustada seaduste tegemise ja nende rakendamise eraldamist kaheks eraldi sfääriks, kuid praktikas on tema põhiteesi ümber lükanud kõikide tänapäeva riikide kogemus, kus valitsus võtab üha enam vastutuse ja algatuse seadusandlusfunktsiooni eest, mida seadusandlikud organid on poliitiliselt võimetud või tehniliselt saamatud teostama. Seda näitab tohutu hulk delegatsiooninorme või isegi haldusvõimu õigustloovaid akte ilma sõnaselge delegatsioonita, mis on antud valitsuse algse või usurpeeritud õigusloomevõimu alusel.³⁰ Seadusandluse ja halduse vaheline piir, mis kunagi oli üks konstitutsioonilise riigi aluspõhimõtetest, on muutunud üha hägusemaks. Vaevalt on võimalik eitada, et tehnilise saavutuse ja täiuse vaatevinklist aitab seadusandlike ja täidesaatvate ehk haldusülesannete kombineerimine saavutada tänapäeva halduse tõhusust paremini kui sisuliselt ühtse protsessi lõhestamine kahte eraldi valdkonda. See järeldus võib traditsioonitruule riigiõigusteadlasele näida ketserlik, kuid vastab siiski tänapäeva riikide tegelikele kogemustele.

³⁰ See on muidugi üks praeguse aja riigiõiguse kõige huvitavamaid teemasid. *Pleins pouvoirs* ja delegeeritud seadusandluse kohta vt ptk III.F. Inglismaa kohta vt G. Hewart of Bury. *The New Despotism*. London 1929; J. Willis. *The Parliamentary Powers of English Government Departments*. Cambridge 1935; W. A. Robson. *Justice and Administrative Law*. London 1928; C. K. Allen. *Law in the Making*. 2. tr. Oxford 1930, lk 304 jj; *Committee of Ministers' Powers: Report Presented by the Lord High Chancellor to Parliament by Command of His Majesty*, Cmd. 4060. London 1932; K. Loewenstein. *Verfassungsleben in Großbritannien 1924–1932*. – *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 20/1932, lk 297 jj; S. Jacoby. *Delegation of Powers and Judicial Review*. – *Columbia Law Review* 36/1936/6, lk 871 jj, 882 jj.

E. Montesquieu doktriini tegelik tähendus: võimude lahusus tagab poliitilise vabaduse

Äsjased kriitilised tähelepanekud, mis on tehtud tegeliku poliitilise olukorra pinnalt, ei mõjuta vähimalgi määral suure prantsuse poliitrealisti õpetuse kestvat ja õieti surematut tuuma. Kui eemaldada Montesquieu doktriinist pelgalt tehnilised järeldused, mis, nagu öeldud, ei ole enam veenvad ega isegi mitte õiged, jääb ikkagi rikkumatult alles selle teooria eetiline sisu. Algselt visandas Montesquieu oma eesmärkide kohaselt meisterliku poliitilise platvormi, lammutamaks absolutistlikku kuningavõimu, et viimaks saavutada poliitilist liberalismi, ehkki tema pragmaatilised kavatsused selle eesmärgini võib-olla ei küündinud. Praeguse aja diktatuurivõimude teooria ja praktika, mis nii paljus sarnanevad 18. sajandi absolutismiga, pakuvad rikkalikult ümberlökkamatuid argumente, millega tungivalt õigustada pööret vabadusele meelevaldsest rõhumisest, mida meie päevil toimub „riigi huvides“ mitte vähem kui Charles I või Louis XIV ajal. Võimude lahusus on seotud poliitilise vabadusega ja kaob seal, kus vabadus on hävinud.³¹ Poliitilise vabaduse alalhoidmine ja tagamine on ülim eesmärk igale valitsusele, kes seda üllast nime väärida tahab. Montesquieu ütleb: „Kodaniku poliitiline vabadus on see meele- rahu, mis tuleb arvamusest, et igaüks võib tunda end kindlalt. Et selline vabadus oleks olemas, peab riigikord olema niisugune, et kodanikul ei oleks hirmu teise kodaniku ees.“³² Tänapäevase tõlgenduse järgi tähendab ja kehastab poliitiline vabadus õiguse valitsust (*rule of law*, õigusriik).³³ Psühholoogiline ja ajalooline kogemus kinnitab tõetera Montesquieu ütluses, et iga inimene,

³¹ Vt nt J. Barthélemy. Précis de droit public. Paris 1937, lk 280 jj; E. F. 1063.7 (H. Puget); 1030.7 (R. Carré de Malberg). Diktatuuririikide riigiõiguses valitseb muidugi vastupidine arusaam. Vt nt L. von Köhler. Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts. Stuttgart, Berlin 1935; O. Koellreutter. Grundriß der allgemeinen Staatslehre. Tübingen 1933, lk 87 jj. Nõukogude Venemaal ja Türgis on võimude lahususe printsiip (konstitutsiooni alguses) sõnaselgelt tagasi lükatud.

³² De l'esprit des lois, XI rmt, 6. ptk (viide 2).

³³ Vt klassikalist definitsiooni teoses A. V. Dicey. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. 8. tr. London 1915, lk 179 jj. Vt siiski ka Dicey teooria teravat kriitikat teoses I. Jennings. The Law and the Constitution. London 1933. Õigusriigi (*Rechtsstaat*) definitsiooni vt G. Jellinek (viide 13), lk 246 jj; C. H. McIlwain. Government by Law. – Foreign Affairs 14/1936/2, lk 185 jj. Õigusriigi kadumisest natsionaalsotsialismis vt K. Loewenstein. Law in the Third Reich (viide 28), lk 779, 802 jj.

kellele on antud võim, kuritarvitab seda oma võimualuste kahjuks.³⁴ Seda kuulsat kohta tasub tsiteerida tervikuna: „Igavene kogemus näitab, et iga mees, kellel on võim, kaldub seda kuritarvitama. Ta teeb seda sinnamaani, kus kohtab piire. Selleks, et võimu ei saaks kuritarvitada, tuleb asjad korraldada nii, et üks võim peataks teise.“³⁵ Võimude lahususe doktriini formaalsed eeldused võivad olla ajalooliselt põhjendamatud ja empiiriliselt ümber lükatud, kuid selle eetiline tähendus – kõrgeim eesmärk kaitsta poliitilist vabadust piiramatul võimul pealetungi eest – on lõppkokkuvõttes soodustanud seda, et põhimõtet, mille kohaselt tuleb võim jaotada eri inimkollektiivide vahel, on täiendatud reeglina, mille kohaselt peavad võimuharud üksteise üle valvama, ohjeldamaks võimu kasutamist. Ainult kontrollialune võim on õigustatud võim. Uusaja jooksul vist ei olegi olnud ühtegi muud hetke, mil Montesquieu doktriini psühholoogilised koostisosad oleks olnud tungivamalt vajalikud kui praegu.

II. Ajalooline tagasivaade seadusandliku ja täidesaatva võimu suhetele

A. Termin „täidesaatev võim“ selgitus

Meie dogmaatilises uurimuses täidesaatva ja seadusandliku võimu vahelisest tasakaalust tuleb järgmisena täpsemalt määratleda, mida pidada silmas „seadusandlikule võimule“ vastandatud „täidesaatva võimu“ all. Kasutades terminit „täidesaatev“, ei räägi me lühiduse huvides mitte formaalsest riigipeast, vaid valitsusest kui poliitilisest organist, mis on võtnud endale õigusliku vastutuse riigi ja (transsendentaalses mõttes) ajaloo ees. Isegi totalitaarsetes diktatuurides nagu Itaalia ja Kreeka või maskeeritud diktatuurides nagu Austria ja Portugal võib nominaalne riigipea, olgu tema ametinimetus kuningas või president, esinduskujuna säilida, ehkki tegelikust võimust on ta ilma jätud. Ka demokraatlikes vabariikides ja parlamentaarsetes monarhiates on president

³⁴ Õpetlikku näidet selle kohta, kuidas võim korrumpeerib võimu, vt K. Loewenstein. The Dictatorship of Napoleon the First. – South Atlantic Quarterly 35/1936/3, lk 298 jj; K. Loewenstein. Opposition and Public Opinion under the Dictatorship of Napoleon the First. – Social Research 4/1937/4, lk 461 jj; K. Loewenstein. Die Diktatur Napoleons des Ersten. – Zeitschrift für öffentliches Recht 16/1937/5, lk 457 jj.

³⁵ Selle lõigu võib leida XI raamatu 4. peatükist. Niisiis eelneb see kuulsale Briti konstitutsiooni analüüsile 6. peatükis.

või troonil istuv inimene loovutanud oma võimu enam-vähem täielikult kabinetile ehk valitsusele. Siinkohal ei maksa siiski unustada, et parlamentaarsetes monarhiates, nagu Belgia, Holland ja Skandinaavia riigid³⁶, mida muutlik parteielu mõjutab samal määral, on monarhitiitli valdaja viimasel ajal omandanud riigielu dünaamikas suurema kaalukuse, kui oleks võinud arvata pärast seda, kui oli saavutatud parlamentarismi ajalooline missioon – kuninga eesõiguste neutraliseerimine.³⁷ Ainult ehtsa presidendivalitsuse korral on president kui täidesaatva võimu juht identne tõelise võimukandjaga – nagu Ameerika Ühendriikides, kus „kabineti“ liikmed ehk ministeeriumide juhid on presidendi isiklikud usaldusalused, kes ei vastuta Kongressi ees.³⁸ Samamoodi omandas Weimari konstitutsiooni aegsel Saksamaal president võimu, mis ulatus kaugele üle tema volituste algse määratluse, sest riigi põhikord kavandati hukatusliku illusiooni mõju all, nagu oleks võimalik teha riigikantsleri positsioon sõltuvaks nii rahva valitud presidendi kui ka rahva valitud Riigipäeva usaldusest. See põhimõtteline valekonstruktsioon mängis võimu automaatselt presidendi kätte, kui poliitilisel äärmuslusel oli õnnestunud piisavalt ahendada koalitsioonikabinetide parlamentaarset baasi. Selline olukord viis paratamatult juriidilisele eikellegimaale³⁹ ja lõpuks diktatuurini, kui von Hindenburg püüdis pärast Brüningi ametist vabastamist 1933. aastal asendada kabineti parlamenditoetuse otsese presidendivalitsusega. On näha, et demokraatlikes riikides sõltub presidendi seisund ja reaalne võim suuresti sellest, kas teda paneb ametisse rahvas või seadusandlik kogu, nagu Prantsusmaal, Tšehhoslovakkias ja Austrias. Kui presidenti ei ole valinud parlament, siis on tema seisund tugevam.⁴⁰ Šveitsi Liidunõukogu on erand, mis kinnitab

³⁶ Rootsi kohta vt H. Tingsten. *L'Évolution du parlementarisme suédois*. – *Annales de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris* 1934, lk 3 jj; K. Braunias. *Das parlamentarische Wahlrecht*. Berlin, Leipzig 1932, lk 475 jj; R. Redslob. *Le Régime parlementaire* (viide 15), lk 136 jj.

³⁷ Viimase aja arengutendentside kohta vt K. Loewenstein. *Monarchy Gains Lost Ground in Europe*. – *Social Sciences* 11/1936/3, lk 202 jj.

³⁸ USA „kabinetisüsteemi“ kohta vt H. Finer (viide 1), lk 1044 jj; C. J. Friedrich (viide 1), lk 35; H. B. Learned. *The President's Cabinet*. New Haven, London, Oxford 1912.

³⁹ Probleemi ei tajutud selgesti enne, kui oli juba hilja. Vt G. Anschütz (viide 20), lk 32, 318 jj (sisaldab kirjandusloetelu); G. Anschütz, R. Thoma (viide 24), lk 487 jj; H. J. Heneman (viide 20), lk 119 jj; J. Ranchin (viide 21).

⁴⁰ Soome 1919. aasta konstitutsioonis ja Hispaania 1931. aasta konstitutsioonis on kombineeritud valimine parlamendi ja rahva poolt – parlamendiliikmetele lisatakse spetsiaalselt valitud valijamehed, kes koos moodustavad valimiskogu.

reegli.⁴¹ Ometigi sõltub tegelik võim väga palju presidendi isiksusest, ükskõik mil viisil ta ka ametisse ei nimetataks. Selle näideteks on Masaryk ja Beneš Tšehhoslovakkias,⁴² kus presidendi valib Rahvuskogu, või Svinhufvud Soomes,⁴³ kus rahva valitud valijamehed moodustavad koos rahvasaadikutega valimiskogu.

Ma näitan hiljem, et viimasel ajal osutab põhikorra areng eri riikides muutusele suhtumises presidendiametisse ja tema ülesannetesse.⁴⁴ Näiteks Eestis, mille esimene sõjajärgne konstitutsioon ei sätestanud üldse presidendi ametit, asutati 1934. aasta reformi järel rahva valitud presidendi ametikoht, kelle positsioon täielikult varjutab valitsuse oma.⁴⁵ Sama tendentsi võib täheldada Iirimaa uues konstitutsioonis (1937), kus rahva valitud presidendi võimu on tunduvalt suurendatud.⁴⁶ Teisest küljest ei jäta rikkalik sõjajärgne kogemus vähimatki kahtlust, et presidendi otsevalimine rahva poolt, mis on mõeldud tasakaalustama parlamentaarse parteidevalitsuse ebastabiilsust, ohustab tõsiselt parlamentaarse süsteemi toimimist, nagu näitab vabariikliku Saksamaa ja Hispaania kogemus. Kui presidendi valib rahvas, siis võib otse rahvalt saadud mandaat kergesti avada tee autoritaarsele või diktatuurirežiimile.

⁴¹ Šveitsi Liidunõukogu õigusliku ja poliitilise seisundi kohta vt F. Fleiner. *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (viide 25), lk 182 jj; W. Rappard. *The Government of Switzerland* (viide 25), lk 76 jj; E. F. 1068 14–16 (d’Ernst). Lisaviiteid vt viitest 110.

⁴² Tšehhoslovakkia presidendi kohta vt F. Sander (viide 27), lk 278 jj.

⁴³ Soome presidendi ja põhikorra arengu kohta vt R. Erich. *Die Verfassungsentwicklung in Finnland bis Ende 1931*. – *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 20/1932, lk 323 jj; M. Graham. *Finland*. – *New Governments in Europe*. R. L. Buell (toim.). New York 1934, lk 261 jj; K. Loewenstein. *Militant Democracy and Fundamental Rights*. II – *American Political Science Review* 31/1937/4, lk 638.

⁴⁴ Vt lähemalt ptk III.C.

⁴⁵ Vt ptk III.C.

⁴⁶ Iirimaa 1937. aasta konstitutsiooni §-d 12–14. Iiri presidendi staatuse kohta vt A. B. Keith. *Notes on Imperial Constitutional Law*. – *Journal of Comparative Legislation and International Law* 19/1937/4, lk 268. Tugeva presidendivõimu võimaluste kohta Iirimaa uue konstitutsiooni järgi on päris palju lahkarvamusi. Vt A. Bromage. *Constitutional Developments in Saorstát Éireann and the Constitution of Éire: II Internal Affairs*. – *American Political Science Review* 31/1937/6, lk 1050, 1058. Hyde’i valimine presidendiks aprillis 1938 paistab viitavat sellele, et vähemasti de Valera näib pidavat presidendi funktsioone pelgalt formaalseteks. Aja möödudes võib konstitutsioon aga anda võimalust sõnasõnalisemaks tõlgendamiseks, isegi de Valera vastu.

B. Neli perioodi

Kui vaadata ajas tagasi, siis paistab seadusandliku ja täidesaatva võimu vahelise suhte ajalooline areng konstitutsioonilises riigikorras selgesti jagunevat neljaks perioodiks.

1. Parlamendi võidukäik

Kui absolutistlik kuningavõim vandus alla tugevnevale liberalismile nagu Inglismaal pärast 1688. ja Prantsusmaal pärast 1789. aastat, oli liberalistlike püüdluste loomulik koondumiskoht parlament. Rousseau ahvatlev doktriin seadusandliku võimu kõikkvõimsusest ja pika aja jooksul kuhjunud vimm absolutismi vastu viisid selleni, et demokraatlik ideoloogia kui uusaegse konstitutsionalismi alus nõudis ülimat poliitilist otsustusvõimu rahvasaadikutele, sest usuti dogmaatiliselt, et ainult nemad kajastavad niinimetatud rahvatahet.⁴⁷ 19. sajandil avaldunud esinduskogude demokratiseerimise püüdlused on suuresti ähmastanud poliitilise juhtimise tõelisi probleeme, mis on seotud küsimustega, kellele anda poliitiline võim ja kuidas see jaotada. Psühholoogilise rõhuasetuse muutumisega omandas parlament kui poliitiline raskuskese täieliku suverääni õigused ja võimu, mille monarhia ja monarhiga seotud klassid olid sunnitud loovutama. See oli pikaldane protsess, mille tempo oli eri riikides isesugune, nagu võib näha Prantsusmaal, kus areng ja taandareng vaheldusid peaaegu tsükliliselt. Niinimetatud Kesk-Euroopa tüüpi konstitutsioonilistes monarhiates viibis aga parlamendi lõplik võidukäik maailmasõja-järgse ajani. Seega kandis Prantsuse revolutsiooniga alanud pöördumatu poliitiline areng paljudes riikides vilja alles sõjajärgsetes konstitutsioonides.⁴⁸ Teistest erinevas olukorras oli ainult Inglismaa, kus pärast monarhi võimu kärpimist aristokraatlike ja plutokraatlike jõudude eestvõttel ei kehtnud parlamendi suveräänsuse periood kauem kui üks inimpõlv (1832–1867).⁴⁹

⁴⁷ Seadusandliku võimu ülimuslikkuse kohta (mis sisuliselt viis parlamendi diktatuurile) Prantsuse revolutsiooni ajal vt B. Mirkine-Guetzévitch. *Le gouvernement parlementaire sous la Convention*. – *Cahiers de la Révolution française* 1937/6, lk 47 jj; B. Mirkine-Guetzévitch. *Le parlementarisme sous la Convention nationale*. – *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* 52/1935/1, lk 671 jj.

⁴⁸ Vt G. Burdeau (viide 18), lk 79 jj; B. Mirkine-Guetzévitch. *Les nouvelles tendances* (viide 1), lk 117 jj.

⁴⁹ K. Loewenstein. *Zur Soziologie der parlamentarischen Repräsentation in England nach der großen Reform: Das Zeitalter der Parlamentssouveränität (1832–1867)*. – *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* 51/1924, lk 614.

Teatavatest kõrvalekalletest hoolimata ilmneb konstitutsioonilise riigikorra arengus 19. sajandi algusest kuni sõjajärgsete konstitutsioonideni ühetaoline tendents seadusandliku võimu kui rahva tahte seadusliku esindaja domineerimisele valitsuse üle, mille peafunktsioon on ellu viia rahva tahet. Ehkki 19. sajandi täidesaatva ja seadusandliku võimu vahelise võitlusrinde graafik näitaks märgatavat võnkumist vastavalt oludele ühes või teises riigis, võib julgesti öelda, et mitte kuskil ei leitud valemit, mis oleks kindlustanud täidesaatva ja seadusandliku võimu kestva tasakaalu. Perioodidele, mil poliitiline tasakaal stabiliseerus ajutiselt täitev võimu kasuks, järgnes vältimatult uus demokraatlike impulsside puhang parlamentaarsete protsesside näol. Seadusandliku võimu täielik võit käis käsikäes parlamendi võimu lõpliku kehtestamisega.

2. Täidesaatva võimu taastugevnemine sõjaaegse hädalahendusena

Valus operatsioon, mille maailmasõda Euroopa poliitilisele kehale tegi, kiskus probleemi väevõimuga nähtavale. Praktilistel kaalutlustel anti igas riigis sõjaaja hädaolukorra tõttu täidesaatvale võimule äkki peaaegu piiramatud, ehkki mitte täiesti kontrollimatud volitused, et tulla toime sõjaolukorraga⁵⁰ või säilitada neutraalsus⁵¹. Sõdivates riikides loobus seadusandlik võim „Püha liidu“ (*Union sacrée*)⁵² nimel enam-vähem vabatahtlikult oma võimust valitsuse kasuks, kes omakorda oli valmis tegema kõik, et sõda võita. Põhiseaduspärane valitsemine peatati kõikjal. Esmapilgul paistis, et see on mööduv episood, kuid kaasaegsete sündmuste valguses on selgunud, et see oli hoopis omamoodi peaproov täidesaatva võimu ülimuslikkuse lõplikuks ja kindlaks restauratsiooniks. Sõjavalitsus on olnud eeskujuks enamikule praeguse aja kriisivalitsuste tüüpidele.

⁵⁰ Prantsusmaa kohta vt P. Renouvin. *The Forms of War Government in France*. New Haven, London 1927; G. Jèze. *L'Exécutif en temps de guerre, les pleins pouvoirs*. Paris 1917. Võrdlusmaterjali vt T. Onisor. *Les décrets-lois et le droit de circonstance au cours de la guerre mondiale*. Paris 1933. USA kohta vt C. A. Berdahl. *War Powers of the Executive in the United States*. Urbana 1920.

⁵¹ Šveitsi kohta vt Liidunõukogu 03.08.1914 otsus (Amtliche Sammlung, lk 347); S. Jacoby (viide 30), lk 896; H. Tingsten. *Les pleins pouvoirs*. Paris 1934, lk 58 jj; Y. Gouet. *La Question constitutionnelle des prétendus décrets-lois*. Paris 1932, lk 183 jj.

⁵² *Union sacrée* viitab Esimese maailmasõja algfaasis 1914. aastal Prantsuse kolmandas vabariigis toimunud poliitilisele koondumisele, mille raames otsustasid parem- ja vasakpoolsed patriotismivaimus poliitilised erimeelsused kõrvale jätta, et edendada solidaarsust ja ühtselt riiki välise ohu eest kaitsta. Sarnased liikumised olid ka näiteks Saksamaal (*Burgfriedenspolitik*) ja Portugalis (*União Sagrada*). – *Toim.*

3. Parlamendi domineerimine pärast sõda

Kui Januse templi ukseid suleti, pöördusid sõjas osalenud Inglismaa, Prantsusmaa ja Belgia ning suurem osa neutraalseid riike tagasi sõjaeelsete püüdluste juurde seada sisse stabiilne tasakaal parlamendi ja valitsuse vahel. Seevastu sõjas lüüa saanud riikides ning veelgi enam sõja järel moodustatud uutes riikides toimus raevukas reaktsioon seniste valitsejate rõhumise vastu ja nõnda kordus protsess, mis oli Prantsusmaal leidnud aset pärast absolutismi kokkuvarisemist – nendes riikides pääses võidule parteidest kantud parlamendi-ülimuslikkuse tehnika ja vaim. Sõjajärgset Euroopat kummitanud ultrademokraatlike unistuste täitumine viis (esialgu) paratamatult seadusandliku võimu seninägematule domineerimisele täidesaatva üle. Sõjajärgsed konstitutsioonid Saksamaa liitvabariigis ja selle liidumaades, Austrias, Poolas, Tšehhoslovakkias, Soomes, Balti riikides ning isegi Jugoslaavias põhinesid (lühikest aega) parlamendi piiramatul suveräänsusel printsiibil.⁵³ Rousseau oli sada viiskümmend aastat hiljem Montesquieust jagu saanud. Siinkohal võtame kokku mõned põhiseadustes korduvad iseloomulikud jooned, millega vormistati parlamendi ülimuslikkus.⁵⁴ Tavaliselt sätestasid need põhiseadused, et valitsus sõltub parlamendist või lausa nimetatakse ametisse parlamendi poolt. Asjakohased näited on Austria, Preisimaa ja Eesti. Poliitilise võimu tegelikeks allikateks said parteid, ehkki põhiseadused neid formaalselt ei tunnustanud.⁵⁵ Kui tehti midagi valitsuse stabiilsuse kindlustamiseks, siis lahendust ei nähtud mitte tugeva enamuspartei loomises, vaid mehaanilistes abivahendites, nagu umbusaldushäätuse kvoorum Tšehhoslovakkias⁵⁶ ja Hispaanias⁵⁷. Proportionaalne esindatus kui „rahva tahte“ otsene ja võimalik, ent matemaatiline

⁵³ G. Burdeau (viide 18), lk 141 jj, 167 jj, 203 jj.

⁵⁴ Vt B. Mirkine-Guetzévitch. Les nouvelles tendances (viide 1); E. F. 1070.1–3; J. Barthélemy. La crise (viide 18); E. Gordon (viide 1).

⁵⁵ R. Pelloux. Les Partis politiques dans les constitutions d'après-guerre. – Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, aprill 1934, lk 238 jj; E. Veysset. De la Nécessité des partis organisés en régime parlementaire. Paris 1933.

⁵⁶ 1920. aasta konstitutsiooni §-d 75–77.

⁵⁷ 1931. aasta konstitutsiooni § 64.

teostus takistas suurte avaliku arvamuse blokkide moodustumist⁵⁸, mis on ainus viis, kuidas tagada valitsemise stabiilsus. Peale selle dubleeris parlamendi puudusi mitmesugustes aspektides püsivate parlamendikomisjonide süsteem, nagu näiteks Tšehhoslovakkias.⁵⁹ Üldiselt nähtub sõjajärgsetest konstitutsioonidest ilmekalt sügav umbusaldus täidesaatva võimu vastu. Selle volitusi on kärbitud, eelistamaks rahva tahte „puhast“ väljendust, mida usuti ekslikult kõige paremini väljenduvat parteide paljususes.

4. Hiljutine tugeva täidesaatva võimu taassünd

Põhjused, miks parlamentaarse demokraatia sõjajärgne skeem varises kokku peaaegu kõikides riikides, kus seda katsetati, on liigagi hästi teada ja neid ei ole vaja siin korrata.⁶⁰ Need võib kokku võtta nii: poliitilise võimu ratsionaliseerimine põhiseaduste kirjatähes ei suutnud tagada igasuguse valitsemise hädavajalikku eeldust – poliitilist juhtimist. On ilmselge tõde, et poliitilist juhtimist ei saa tagada põhiseaduse sätetega, kuid tõsi on seegi, et poliitilise juhtimise saab võimatuks teha, kui korraldada riigi põhikord saamatul viisil. Arvatavasti toimib parlamentaarne valitsemine ainult siis, kui valitseb üksmeel riigi fundamentaalsete väärtuste suhtes. Kus niisugune üksmeel puudus, põhjustas pidevaid pingeid küsimus, kuidas viia kooskõlla vastandlikud seisukohad küsimuses, milline rohi poliitikaelus valitsevate puuduste vastu oleks õige. Nende pingete tõttu lõppesid enamikus riikides parlamendi kaudu poliitika kujundamise protsessid hävinguga⁶¹ ning selle tagajärjel vallandus segadus ja lausa kaos majanduses. Sisevastuoludest lõhestatud parlament muutus üha võimetumaks midagi kiiresti ette võtma või üleüldse midagi tegema.

⁵⁸ Vt H. Finer (viide 1), lk 914 jj; E. F. 1066.2 (Carrier); C. J. Friedrich (viide 1), lk 269 jj (mahuka kirjandusloeteluga lk 544); F. A. Hermens. *Demokratie und Wahlrecht*. Paderborn 1933; F. A. Hermens. *Proportional Representation and the Breakdown of German Democracy*. – *Social Research* 3/1936/4, lk 411; J. Humphreys, F. A. Hermens. On „Proportional Representation and the Breakdown of German Democracy“. – *Social Research* 4/1937/2, lk 225; K. Braunias. *Das parlamentarische Wahlrecht* (viide 36), lk 191 jj, 221 jj; R. Aris. *Proportional Representation in Germany*. – *Politica* 2/1937, lk 433 jj.

⁵⁹ Tšehhoslovakkia 1920. aasta konstitutsiooni § 54; vt E. F. 1070.1–3 (B. Mirkine-Guetzévitch); Hispaania 1933. aasta konstitutsiooni §-d 61, 62 ja 80.

⁶⁰ Klassikalist positsiooni väljendab J. Barthélemy. *La crise* (viide 18); vt ka E. F. 1080.1 (L. Febvre); 1080.2–3 (d'Ormesson).

⁶¹ K. Loewenstein. *Autocracy versus Democracy in Contemporary Europe*. – *American Political Science Review* 29/1935/4, lk 571 jj ja 29/1935/5, lk 755 jj.

Lõpptulemusena liikus pendel hoogsalt tagasi teise äärmusse ja sündis see, mida võiks nimetada juhtimise pealesundimiseks rahva tahte; vastandina juhtimisele, mis võrsub rahva tahtest. Mõnes riigis, näiteks Itaalias ja Austrias, saavutati valitsemisviisi muutus järkjärgulise arenguga parlamentarismilt täitevõimu poliitilise võimu monopolile. Teistes riikides viis ühiskondlik pinge konstitutsiooni revolutsioonilisele kukutamisele hädiselt maskeeritud või lausa varjamatu riigipöördega, nagu Poolas, Saksamaal ja Kreekas. Selle tulemusena tekkis enamikus noortes demokraatlikes ja parlamentaarsetes riikides autoritaarne kord või lausa diktatuur. Välised vormid võivad olla erinevad, aga kõigile neile on iseloomulik, et võimude lahususe asemel koondub võim juhi või juhtgrupeeringu kätte. Täidesaatev võim, mis nime ta ka ei kannaks, on täielikult varjutanud seadusandliku võimu totalitaarsetes riikides Venemaal, Itaalias, Saksamaal ja Türgis, aga ka mitmes autoritaarses vabariigis, nagu Austria, Portugal, Poola, Läti ja Leedu ning mõnes autoritaarses monarhias – Jugoslaavias, Bulgaarias, Kreekas, vähemal määral ka Ungaris ja Rumeenias.

Isegi traditsioonilistes demokraatiates, kus liberaaldemokraatlik vaim ja institutsioonid on jäänud vähemasti formaalselt püsima, on viimastel aastatel, majanduskriisi ajal, seadusandliku võimu ja täidesaatva võimu vaheline suhe muutunud kiiresti ja laialdaselt. Kriis ei hoolinud poliitilistest dogmadest, vaid tabas autoritaarseid ja demokraatlikke riike ühtemoodi. Parlamentide seadusandlikud otsused, mis sörkisid sündmuste sabas, ei suutnud kriisiga toime tulla. Ka demokraatlikuks jäänud riikides on selgesti toimumas põhimõtteline muutus traditsioonilistes arusaamades poliitikavahenditest. Inglismaal, Prantsusmaal, Tšehhoslovakkias, Belgias, Soomes, Iiri Vabariigis ja isegi Šveitsis on täidesaatval võimul üha hoogustavas põhikorra ümberkujundamise protsessis õnnestunud seadusandlik võim sellisel määral üle mängida, et klassikaline riigivõimude omavahelise kooskõla doktriin on langenud unustusse.

III. Täidesaatva ja seadusandliku võimu praeguste suhete kokkuvõte

Ehkki selgepiiriliste tüüpide kindlaksmääramine on kaunis riskantne ettevõtmine, sest eri riikide põhikorrad on väga mitmekesised, püüan siiski süstematiseerida praegu tüüpilisi olukordi täidesaatva ja seadusandliku võimu vahelistes suhetes.

A. Totalitaarsed diktatuurid

Esimene kategooria hõlmab neid riike, kus riigivõimud on enam-vähem täielikult sulandunud ühe inimese, inimgrupi või partei kätte. Praegusel ajal ei valitse kuskil selline parlamendi konstitutsiooniline diktatuur, mille ajaloolisteks näideteks olid Prantsusmaal Rahvuskonvent 1792. aastal, Senat 1814. aastal või seadusandlikud kogud 1848. ja 1871. aastal.⁶²

Totalitaarseid diktatuure Venemaal, Itaalias, Saksamaal ja Türgis⁶³ iseloomustab tõsiasi, et võimude lahusus on ametlikult asendatud nende kontsentratsiooniga. Üks inimene, kes rahva ees ei vastuta, teostab kogu võimutäiust kas üksinda või koos nõunikega ilma mis tahes põhiseaduslike piiranguteta.⁶⁴ Absoluutne valitseja esindab riigi tahet ja talle kuulub poliitilise võimu monopol kõikides selle ilmingutes. Rahva tahte ainuväljendajaks on tehtud ainsa või valitseva partei organisatsioon, mille üle on kõrgeim kontroll diktaatoril – partei juhil. Kui eemaldada pseudokonstitutsioonilised dekoratsioonid, millest ükski diktatuur ei paista loobuda tahtvat, siis kujutab totalitaarne riik endast ajaloouurijale tuttavate absolutismi või despotismi tehnoloogilist ratsionaliseeringut. Siiski ähmastab seda üheselt mõistetavat olukorda juriidilise ajuloputuse osav kasutus, millega vormiliselt säilitatakse demokraatlikud institutsioonid ja isegi keelepruuk. Variatsioonid selle abistava valitsusaparaadi

⁶² Parlamendidiktatuuri tüüpiline näide on Prantsuse 1792. aasta Rahvuskonvent. Vt ka viide 47; M. Deslandres. *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, I kd. Paris 1932, lk 207 jj; II kd 1933, lk 323 jj (1848. a Rahvuskogu) ja lk 726 jj (1871. a Asutav Kogu).

⁶³ Diktatuuride kohta on tohtul hulgal väliskirjandust, mille sisuks on peaaegu eranditult ühe või teise diktatuuri faaside ja aspektide kirjeldus. Seevastu riigiõigusteaduslikku kirjandust on küll rikkalikult diktatuuririikides endas, kuid välisriikides torkab silma selle enam-vähem täielik puudumine. Ma ei hakka siin andma konkreetseid viiteid, vaid soovin suunata lugeja põhjalike bibliograafiliste andmete juurde: Itaalia kohta vt E. F. 1084.1–4 (L. Febvre); 1084.5–15 (H. Lagardelle); Saksamaa kohta vt E. F. 1068.1–25 (H. Jourdan, H. Brunschwig); Venemaa kohta vt E. F. 1082.1–11 (G. Meguet); Türgi kohta vt E. F. 1090.1–4 (E. Thomas).

⁶⁴ Saksamaa kohta vt K. Loewenstein. *Dictatorship and the German Constitution* (viide 28), lk 537, 554 jj; F. Ermath. *The New Germany*. Washington 1936, lk 48 jj; R. Bonnard. *Le droit et l'état dans la doctrine nationale-socialiste*. Paris 1936; G. Stoffel. *La dictature du fascisme allemand*. Paris 1936. Ametliku Saksa doktriini täidesaatva ja seadusandliku võimu suhetest esitab W. Hamel. *Gleichgewicht zwischen gesetzgebender und vollziehender Gewalt*. – *Deutsche Landesreferate zum II. Internationalen Kongress für Rechtsvergleichung im Haag*, 1937. Berlin 1937, lk 438. Itaalia kohta vt H. Finer. *Mussolini's Italy*. London 1935, lk 248; A. Steiner. *Government in Fascist Italy*. New York, London 1938.

korralduses näitavad pigem absoluutsete valitsejate poliitilise taktitunde eri varjundeid kui olulisi kõrvalekaldeid tüüpskeemist – kõikide riigi funktsioonide täielikust keskendamisest juhi ja tema lõimitava kaaskonna kätte. Täidesaatva ja seadusandliku võimu täieliku sulandumise seisukohalt ei ole kuigi suurt vahet, kas Saksamaal tunnistatakse, et Riigipäev on pelgalt dekoratiivne organ,⁶⁵ Itaalias aga on Saadikutekojale ja Vabariigi Senatile jäetud vähemasti formaalne õigus seadusloomeprotsessis osaleda.⁶⁶ Mõlemal juhul on seadusandlikud organid, mille õigupoolest on nimetanud diktaator ühe partei liikmete hulgast, diktaatori teenistusvalmid tööriistad ja täiesti võimetud väljendama rahva tahet või ohjeldama suure juhi meelevaldsust. Vähe sellest, Itaalias on valitsuse kontrollile allutatud Fašismi Suurnõukogu – seadustatud institutsioon, milles on ühendatud seadusandlikud ja täidesaatvad ehk haldusfunktsioonid.⁶⁷ Igal juhul on diktatuuride olemuslik tunnusjoon see, et juhtgrupist väljapoole jääval avalikul arvamusel puudub täielikult mis tahes seaduslik viis juhi tegevuse kontrollimiseks. Venemaal, kus Nõukogude Liidu uus 1936. aasta konstitutsioon kuulutab mokaotsast riigivõimude mõistlikku jaotust, ei ole mingeid tõendeid selle kohta, et pealtnäha demokraatlike struktuuride sätestamine konstitutsioonis oleks midagi enam kui despotismile tavaliselt omane Lääne ideoloogia matkimine sise- ja välispoliitilistel eesmärkidel.

⁶⁵ K. Loewenstein. Dictatorship and the German Constitution (viide 28), lk 558 jj.

⁶⁶ H. Finer. Mussolini's Italy (viide 64), lk 255 jj; H. Schneider. The Fascist Government of Italy. New York 1936, lk 51 jj; M. Rosenstock-Franck. L'économie corporative fasciste en doctrine et en fait. Paris 1934, lk 242 jj; A. Steiner. Government in Fascist Italy (viide 64), lk 69.

⁶⁷ Fašismi Suurnõukogu kohta vt H. Finer. Mussolini's Italy (viide 64), lk 276 jj; H. Schneider (viide 66), lk 47 jj; N. Macedonio. Il Gran Consiglio del Fascismo, organo della costituzione. Roma 1934.

B. Autoritaarsed riigid

Totalitaarsetele diktatuuridele sisuliselt, ehkki vahest mitte nii väga ideoloogiliselt lähedased on nn korporatiivset tüüpi⁶⁸ autoritaarsed⁶⁹ riigid, nimelt Austria enne Saksamaaga ühendamist ja Portugal. Austrias on täheldatav tavapärane pööre sõjajärgselt parlamendidominantsilt esialgu täidesaatva võimu (presidendi ja valitsuse) tugevdamisele 1929. aasta konstitutsioonireformiga⁷⁰ ja lõpuks, pärast Rahvusunõukogu tasalülitamist 1933. aastal, Dollfuži riigipöördeni. See seadustati formaaljuriidiliselt 1934. aasta pseudokorporatiivse konstitutsiooniga⁷¹, mis oli mõningal määral inspireeritud paavsti 1931. aasta sotsiaalentsüklikast „Nelikümmend aastat“ (*Quadragesimo anno*).⁷² Hiiglama keeruline kutsekodade süsteem, mille eranditult kõik liikmed määrab otseselt või kaudselt valitsus, on korporatiivne riigiaparaat, milles sisuliselt kehtib valitsuse diktatuur. Sarnane versioon katoliikliku autoritarismi ideedest kehtestati Portugalis 1933. aasta konstitutsiooniga.⁷³ Valitsust, mis nime

⁶⁸ Kriitilist hoiakut korporatismi suhtes üldiselt vt H. Speyer. *Corporatisme, ou parlementarisme réformé?* Bruxelles 1935; R. Pré. *Le Bilan du corporatisme*. Paris 1936; G. Bourgin. *L'État corporatif en Italie*. Paris 1935; B. Mirkine-Guetzévitch. *Le Néo-absolutisme corporatif*. – *L'année politique française et étrangère*, oktoober 1934, lk 251 jj; K. Loewenstein. *Occupational Representation and the Idea of an Economic Parliament*. – *Social Science* 12/1937/4, lk 426 jj; H. Finer. *Mussolini's Italy* (viide 64), lk 492 jj. Positiivsem hinnang korporatismile on teostes M. Manoïlesco. *Le Siècle du corporatisme*. Paris 1936; R. Bonnard. *Syndicalisme, corporatisme et état corporatif*. Paris 1937.

⁶⁹ Väga dogmaatilist „totalitaarsete“ ja „autoritaarsete“ riikide eristust vt H. O. Ziegler. *Autoritärer oder totaler Staat*. Tübingen 1932.

⁷⁰ Tõeliselt teaduslikku käsitlust Austria sõjajärgse põhikorra kohta vt E. Voegelin. *Der autoritäre Staat*. Wien 1936. Vt ka G. Burdeau (viide 18), lk 148 jj; E. F. 1088.1–2 (L. Febvre).

⁷¹ Austria 1934. aasta konstitutsiooni kohta vt A. Merkl. *Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs*. Wien 1935; E. Voegelin (viide 70), lk 150 jj (põhjalik bibliograafia on lk 286 jj); H. Nawiasky. *Staatstypen der Gegenwart*. St. Gallen 1935, lk 175 jj; H. Raschhofer. *Österreichs neue Verfassung*. – *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1934, lk 846 jj; E. F. 1088. 4–5 (L. Febvre).

⁷² *Quadragesimo anno* kohta vt R. Kerschagl. *Die Quadragesimo Anno und der neue Staat*. Wien, Lepizig 1935; H. Nawiasky (viide 71), lk 166 jj.

⁷³ Portugali diktatuuri kohta, mida üldiselt peetakse ühtaegu heatahtlikuks ja kasulikuks, vt H. Speyer (viide 68), lk 65 jj ja *passim*; R. Pré (viide 68), lk 103 jj; P. Descamps. *Le Portugal, la vie sociale actuelle*. Paris 1935; F. I. Pereira dos Santos. *Un État corporatif*. Paris 1935; W. Anderssen. *Die portugiesische Diktatur*. – *Archiv des öffentlichen Rechts* 26/1935/1, lk 101; F. Cotta. *Economic Planning in Corporative Portugal*. London 1938; O. Samson. *Le corporatisme au Portugal*. Paris 1938.

poolest tegutseb rahva „valitud“ presidendi juhtimise all, ei saa kukutada korporatsioonide esinduskogu, kellelt igasugune reaalne võim on hoolikalt üle kantud valitsusele.

C. Autoritaarsed riigid, kus parlamentaarsed institutsioonid on nime poolest alles jäetud

Natuke teistsugust teed kulges valitsuse võidukäik seadusandliku võimu üle riikides, kus parlamentaarsed institutsioonid on formaalselt ikka veel olemas ja üheparteivõim ei ole mitmeparteisüsteemi täielikult välja tõrjunud. Seda tüüpi autoritaarset valitsemist võib nimetada neopresidentaalseks, sest lisaks valitsusele mängib sisepoliitika kujundamises tähtsat rolli ka presidendi isik. Äärmisel juhul ja ajutiste raskuste korral on riigipea tõstetud kõrgemale pelga tseremoniaalse figuuri või stabiliseerija seisundist. Teda toetab sõjavägi ja ta domineerib valitsuses mitte vähem kui endiste aegade monarh. Valitsuse kaudu ohjab ta avalikku arvamust ja parlamendiaparaati. Illustratsiooniks sobib Poola.⁷⁴ Siin kujundati jõetu parlamentarism kaheetapilise konstitutsiooni-reformiga (1926 ja 1935) täidesaatva võimu maskeeritud diktatuuriks, kusjuures edukalt kasutati nii avalikku riigipööret kui ka konstitutsiooniliselt looritatud sundi. Presidendi ja tema kabineti vaieldamatu ülimuslikkus saavutati lõpuks konstitutsiooniliste protsesside leidliku manipuleerimise teel. Parteikaadrid ja parlamentaarsed organid tegutsevad valitsuse ettekirjutatud kitsastes piirides ega ole enam sõltumatu seadusandliku võimu teostamise vahendid. Parlamendi liikmete valimine, millele lisandub range kontroll selle tegevuse üle, tagab täieliku kuulekuse valitsuse juhistele. Praegusel ajal on poliitilises olukorras siiski üsna teistsugune suundumus. Piłsudski⁷⁵ ametijärglase valitsemise all on märgata püüdlusi minna mitmeparteisüsteemilt üle

⁷⁴ Praeguse konstitutsioonilise olukorra kohta Poolas vt A. Deryng. Le probleme de l'équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et la nouvelle Constitution Polonaise. – La Thémis polonaise. Supplément français, III seeria, X, lk 89 jj; Y. Delmas. L'évolution constitutionnelle de la Pologne, depuis 1919. Paris 1936; S. Cybichowski. Der Entwurf der neuen polnischen Verfassung. – Archiv des öffentlichen Rechts 25/1934/3, lk 316; S. Cybichowski. Die Entwicklung des polnischen Staatsrechts in den Jahren 1921–1934. – Jahrbuch des öffentlichen Rechts 22/1935, lk 527 jj; E. F. 1074.4 (Mirkine-Guetzévitch); 1088.12, 13 (Jouve).

⁷⁵ Józef Klemens Piłsudski (1867–1935) oli Poola sõjaväelane ja riigitegelane. Aastatel 1918–1922 oli Piłsudski Poola teise vabariigi riigipea, alates 1920. aastast Poola marssal. 1926. aastal korraldas Piłsudski Poolas riigipöörde. Pärast seda oli ta kuni oma surmani küll kaitseminister, kuid teda peeti *de facto* Poola riigipeaks ja diktaatoriks. – *Toim.*

totalitaarriigile sobilikule üheparteisüsteemile. See kõik võib olla mõeldud ennetama tõelise opositsiooni taassündi, mille võimalikkus paistab viitavat sellele, et rahvas on sõjaväelaste kliki eestkostest väsinud. Millega see vägi-kaikavedu lõpeb, praegu veel öelda ei oska. Laias laastus on õhkkond Kesk- ja Ida-Euroopas üheparteirežiimi suhtes soodsam kui riiki tugevasti peos hoidva valitsuse kontrolli lõdvendamise suhtes.

Sarnaste protsesside teel asendati ehtne parlamentaarne süsteem presidendivalitsusega Balti riikides. Eestis⁷⁶ kehtestati 1934. aasta konstitutsiooni-reformiga presidendivalitsus. Ehkki uus konstitutsioon lubab parlamendil edasi tegutseda ja isegi võimalolevalt valitsuselt usalduse ära võtta, on tegelikuks poliitilise võimu keskmeks president, kellel on õigus parlament laiali saata ja kes mõjutab valitsust. Sellegipoolest väärib märkimist, et 1936. aasta rahvahääletusel otsustas rahvas taastada parlamentaarset valitsust ning praegu on jõustunud uus konstitutsioon, mis on rohkem ehtsa demokraatia ja parlamentarismi vaimus. Niisiis on Eesti näiteks selle kohta, kuidas presidendirežiim võib olla ajutise iseloomuga ning valmis taanduma, kui majanduslik ja poliitiline korrastamine, mille jaoks see kehtestati, on piisavalt edenenud. Seevastu Lätis ja Leedus⁷⁷ kehtib konstitutsioonivastane autoritaarne režiim, milles president ja teda abistav valitsus on võtnud seniste seadusandlike organite funktsioonid täielikult endale. Aastal 1936 loodi mõlemas

⁷⁶ Presidendivalitsuse kohta Eestis vt H. de Chambon. *La République d'Estonie*. Paris 1936; K. Loewenstein. *Militant Democracy* (viide 43), lk 639 jj; J. Roucek. *Constitutional Changes in Estonia*. – *American Political Science Review* 30/1936/3, lk 556 jj; S. von Csekey. *Die Verfassungsentwicklung Estlands 1929–1934*. – *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 22/1935, lk 411 jj; E. Tatarin-Tarnheyden. *Autokratische Regierungen in Lettland und Estland und deren völkische Politik*. – *Archiv des öffentlichen Rechts* 26/1935/3, lk 257 jj; E. F. 1070.4 (Mirkine-Guetzévitch). Uue, 1937. aasta 3. septembri konstitutsiooni tekst on avaldatud: *Informations constitutionnelles et parlementaires* 1937/15, lk 288 jj.

Põhikorra arengu kohta Balti riikides üldiselt vt M. Graham. *Stability in the Baltic States*. – *New Governments*. R. L. Buell (toim.) (viide 43), lk 279 jj (Eesti), 286 jj (Läti), 290 jj (Leedu); H. de Montfort. *Le droit constitutionnel des nouveaux états de la Baltique orientale*. – *Annales de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris*, 1934, lk 41 jj. Parimat infot sõjajärgse olukorra kohta Balti riikides võib leida allikast A. Tibal. *Problèmes politiques contemporains de l'Europe orientale*. Paris 1929.

⁷⁷ Läti kohta vt E. Tatarin-Tarnheyden (viide 76), lk 257 jj; E. F. 1070.5 (Mirkine-Guetzévitch). Uue presidentaalse konstitutsiooni eelnõu (esitatud 1934), mis seadustab praeguse presidendivõimu, ei ole veel jõustatud; vt ka 12.05.1936 seadus. *Informations constitutionnelles et parlementaires* 1936/3, lk 44. Praeguse olukorra kohta Leedus vt E. F. 1070.5 (Mirkine-Guetzévitch); *The annual register: a review of public events at home and abroad for the year 1936*. M. Epstein (toim.). London 1937, lk 205–206.

riigis mingisugune esinduskogu ilma parteide osaluseta – Lätis korporatsioonide ja Leedus haldusorganite baasil. Samasse kategooriasse kuulub hetkel Jugoslaavia Kuningriik, ehkki seal ei ole varasemate parlamentaarsete institutsioonide tegevust lõpetatud.⁷⁸ 1931. aasta konstitutsioon, mis „seadustas“ kuningas Aleksandari 1929. aasta riigipöörde, on Balkani maadele tüüpilise absolutistliku kuningavõimu ehk isikuvalitsuse (*régime personnel*) värvinguga. Ühe partei liikmeskonnast valitud parlamendis puudub salajane hääletamine. Parlament on vaevalt midagi enam kui valitsuse kantselei, mis viib ellu kuninga soove. Sarnaselt Poolaga viitab siingi põhimõtteliselt demokraatiameelse rahva hulgas laialt levinud rahulolematus sellele, et pärast kuningas Aleksandari mõrvamist ametisse nimetatud regentvalitsus võib olla sunnitud taastama likvideeritud demokraatlikud institutsioonid vähemalt osaliseltki. Rumeenias on kuninglik täidesaatev võim kindlustanud endale domineeriva seisundi sarnasel moel. Kuninga kontrolli all on kabinet ja kabineti kontrolli all parlament tänu nn 40% seadusele, mis annab automaatselt 50% kõikidest parlamendikohtadest parteile, mis saab valimistel 40% häältest.⁷⁹ 1938. aasta riigipöördega likvideeriti üldse parlament ja parteid ning kehtestati kuninga diktatuur ilma mingi pseudoparlamentaarse maskeraadita. Balkani poolsaarel on veel kaks kuningadiktatuuri. Kreekas kehtib pärast kuninga riigipööret 1936. aasta augustis otsene diktatuur, kus kõik parteid on keelustatud ja parlamentaarsete institutsioonide tegevus peatatud. Seevastu Bulgaarias, kus kuningas tegi riigipöörde 1934. aasta mais, püüdis ta mitu aastat valitseda diktaatorina ilma parteide ja parlamendiaparaadita, kuid praegu otsib silmnähtavalt teed tagasi konstitutsioonilisema valitsemisviisi juurde.

⁷⁸ Jugoslaavia 1931. aasta konstitutsiooni kohta vt S. Pribitchévitch. La dictature du roi Alexandre. Paris 1933; D. Loutzitch. La constitution du royaume de Yougoslavie du 3 septembre 1931. Paris 1933. E. F. 1090.4 (Pernot).

⁷⁹ „Acerbo-süsteemi“ kohta vt A. Steiner. Government in Fascist Italy (viide 64), lk 73. Jugoslaavia valimissüsteemi kohta vt H. Čemerlić. Les systèmes électoraux en Yougoslavie. Paris 1937. Rumeenia valimisseaduse kohta vt K. Braunias. Das parlamentarische Wahlrecht (viide 36), lk 457 jj; C. Axente. Essai sur le régime représentatif en Roumanie. Paris 1937.

D. Presidentaalset tüüpi konstitutsionaalsed riigid: Ameerika Ühendriigid

Selles konstitutsiooniliste riikide kategoorias valitseb iseäralik seadusandliku ja täidesaatva võimu vahelise suhte mudel riigis, mis on kaalutletult organiseeritud võimude lahususe põhimõttel. Ameerika Ühendriikide valitsemis-süsteemi⁸⁰ peetakse üleüldiselt suurepäraseks ja hetkel vastava riigikorratüübi ainsaks näiteks, kui jätta arvestamata selle mudeli modifikatsioonid Ladina-Ameerikas. Seisukoht, et USA-s valitseb võimude lahusus, tuleneb sellest, et täidesaatva võimu juhti – presidenti – on sama hästi kui võimatu ametist kõrvaldada muidu kui tagandamisjuurduse (*impeachment*) teel ja tema ametisse-nimetatud kabinet vastutab ainult tema enda ees, Kongress aga ei saa seda kuidagi mõjutada ega valitseda. Seetõttu on parlamendi liikme ja administ-ratsiooni liikme seisundid ühitamatud. Teiseks on presidendil ja tema nime-tatud ministritel ehk valitsuse osakondade (ministeeriumide) juhtidel vähe-masti teoreetiliselt keelatud mõjutada seadusandlusprotsessi Kongressis. Lisaks sellele on kohtud sõltumatud nii täidesaatvast kui ka seadusandlikust võimust, millega Montesquieu skeem paistab olevatki teoks saanud uusaja vägevaima vabariigi põhikorras. Tegelikult on aga üldteada, et USA demokraatia prak-tiline teostamine erineb suuresti sellest kontseptuaalsest mudelist. Täidesaatva ja seadusandliku võimu vaheline ühenduslüli on võimulolev partei, s.t partei, mis kaheparteisüsteemis on võitnud viimased presidendivalimised. President on oma partei üldtunnustatud mitteametlik juht ja partei kaudu on tal üldjuhul võimalik oma poliitilisi kavatsusi peale suruda nii mõlemale parlamendikojale tervikuna kui ka konkreetsetele alalistele komisjonidele, mis nõustavad parlamendikodasid. Aeg-ajalt häirib seda tasakaalu enamuse muutus võimu-kas Senatis, kui kolmandiku selle liikmete uus valimine nihutab paigast senise poliitilise tasakaalu või isegi kui vahevalimistel kaotab presidendi partei

⁸⁰ Nii järgnev Ameerika Ühendriikide konstitutsioonilise korra käsitus kui ka muud viited sellele riigile puudutavad muidugi asju, mis on ameerika lugejale tuttavad. Selles artiklis toodud mõttekäikude tähtsus seisneb asjaolus, et püüan seostada USA põhikorra arengut ülemaailmse tendentsiga täidesaatva võimu tugevnemisest seadusandliku võimu arvel. USA-s teeb asja keerulisemaks paralleelselt toimuv föderaalvõimu tugevnemine osariikide suhtes. Paistab, et ka riigiõiguslikult ei ole enam kohane rääkida „hiilgavast isolatsioonist“ või sellest, et USA seisab konstitutsiooniliste riikide ülemaailmsetest tendentsidest eraldi. Selles peitubki autori arvates „uue kursi“ olemuslik tähendus. Välismaiseid seisukohti „Roosevelti eksperimendi“ kohta vt E. F. 1070.9–12 (Cestre) ja kirjandusloetelu E. F. 10 B–27.

enamuse Esindajatekojas. Hoolimata sagedastest viivitustest ja ajutistest patiseisudest on selline võimude korraldus põlvkondade jooksul üllatavalt hästi toiminud, sest tavaliselt lepitakse kokku vastandlike poliitiliste huvide vahelises kompromissis. Muidugi võivad huvid olla konfliktis, kuid sellegipoolest ühendab kõiki lojaalsus ühiskonna poliitiliste põhialuste suhtes.

Selle traditsioonilise tasakaalu taustal tulebki kainelt uurida tendentse Ameerika Ühendriikide põhikorras alates 1933. aastast. Asjaolu, et president oli pärast 1933. aastal ametisse astumist sunnitud asuma Kongressi juhi rolli, tuli sellest, et lahkuv administratsioon ei pööranud piisavat tähelepanu majanduskriisile. See ei kujutanud endast konstitutsioonilist anomaaliat, kui Kongress nõustus avardama täidesaatva võimu pädevust, et depressiooniga kiiresti ja paindlikult toime tulla. Erinevalt enamikust poliitilistest patiseisudest Euroopas ei põhjustanud „uue kursi“ ümber tekkinud konstitutsioonilist kriisi põhikorra enda olemuslikud puudused. On küll tõsi, et kui praegune administratsioon püüdis lahendada kriisi riikliku sekkumisega majandusprotsessidesse, jaotamaks riske võrdsemalt, leidis ta end sageli kammitsetuna sellest, et Ülemkohus tõlgendas konstitutsiooni traditsioonilisel mittekollektivistlikul viisil. Siiski oleksime kindlasti süüdi põhjuse ja tagajärje õigustamatus ümberpööramises, kui arvaksime, et patiseisu on esile kutsunud puudused põhikorra struktuuris. Praegu Euroopas toimuva valguses on vaieldamatu, et konstitutsioon ise oleks võimaldanud paindliku tõlgendamise teel – mida ekslikult nimetatakse „liberaalseks“ – luua kõik olemuslikud eeldused, et lepitada konstitutsioonilise riigikorra kaks põhipostulaati: ühelt poolt piisav tegutsemisruum presidendile, et ta saaks riiki tõhusalt juhtida, ning teiselt poolt mehhanism rahva ja tema esindajate tõhusaks järelevalveks administratsiooni üle.

Kui pidada silmas üldisi põhikorra arengutendentse, mille eest ei ole pääsu ühelgi riigil, ükskõik kui tasakaalustatud võimudesüsteemiga see ka ei oleks, siis on sündmused alates 1933. aastast selgesti näidanud, millist mõju avaldab presidendi valimine otse rahva poolt, millega on olude sunnil mitmes Euroopa riigis viimasel ajal asendatud riigipea valimine parlamendis.⁸¹ Kuna rahva poolt otsevalimise poliitilisele kaalukusele lisandus president Roosevelti tugeva isiksuse ettearvamatus, siis asendus konstitutsioonis silmas peetud võimude tasakaal otsekohe presidendi ehtsa ja otsese juhtimisega. Sellest tuligi

⁸¹ Nt Austria (1929. a reform), Eesti ja Läti (1934. a reformid), Poola (1935. a konstitutsioon) ning Iirimaa (1935. a konstitutsioon).

täidesaatva võimu vaieldamatu võidukäik seadusandliku üle, nii nagu seda oli näha presidendi esimesel ametiajal. Just see ettearvestamatu inimlik element, aga mitte abstraktsete konstitutsioonisätete mehhanism aitab seletada, miks ajavahemikus 1933–1937 varjutas presidendi võim Kongressi oma. Nagu mujal, nii on ka USA-s juhtimine isikute otsuste, mitte õigusaktides sätestatud valitsemisstruktuuride saadus.

On siiski veel üks asjaolu, mis paistab meie praeguse uurimuse teema jaoks tähtsam. Tasub meele pida, et „uueks kursiks“ nimetatud majanduse taaste-programmile presidendi esimesel ametiajal osaks saanud tagasilöögid ei olnud mingil juhul täidesaatva ja seadusandliku võimu vahelise suhte struktuurilise disproportsionaalsuse tagajärg. Selline disproportsionaalsus tekkis peaaegu kõikides Euroopa konstitutsioonikriisides. USA-s läks vastupidi: Demokraatliku Partei suur enamus Kongressis on võimaldanud presidendil oma poliitilisi plaane ellu viia üsna sarnasel viisil nagu Briti valitsusel, kes juhib riiki Alamkoja kõigutamatu enamuse toel. USA reformikava venis ajutiselt Ülemkohtu konkreetse koosseisu tõttu, mis oli selliseks kujunenud täiesti juhuslikult. Arvestades rahva soosivat suhtumist presidenti isiklikult ja tema programmi, millest andis tunnistust tema tagasivalimine 1936. aasta novembris, ei olnud igatahes konstitutsiooni vaimuga vastuolus see, et administratsioon püüdis kohtu reformimisega kõrvaldada takistust, mis oli pigem isikuline kui struktuuriline. Rakendatud meetmete mõistlikkuse või otstarbekusega ei tarvitse nõustuda. Asjakohaste illustreerivate näidetena, kuidas seaduslikku survet kasutati sama seadusliku vastupanu vastu, võib tuua kaks sarnast juhtumit aastatest 1832 ja 1911, mil Briti kabinet ähvardas murda Lordide Koja vastupanu rahva nõutud konstitutsioonilistele reformidele. See on õieti ainus olukord, kus Euroopas nii harjumuspärane täidesaatva ja seadusandliku võimu vahelise tasakaalu teema muutus reaalseks probleemiks ka USA-s. Kongress, keda toetas oluline osa avalikust arvamusest, mis muus osas suhtus küll soosivalt administratsiooni, kinnitas oma konstitutsioonilist sõltumatust täidesaatva võimu ees, kui president kuulutas 1937. aasta veebruaris välja kohtureformi kava. See plaan, millest president võib-olla liiga põikpäiselt kinni hoidis, kukkus läbi. Ehkki, kui vaadata laiemas perspektiivis, siis paistab, et kohtureform oli ainult üks mitte väga kaalukas episood kaugeleulatavas ühiskondlikus ümberehituses, mis on käimas ka Ameerika Ühendriikides. Isegi presidendiga samasse parteisse kuuluvate Kongressi liikmete vastuseis plaanile näitab selgesti, et ülemaailmne tendents täidesaatva võimu tugevdamise poole seadusandliku võimu arvel on Ameerika Ühendriikides esialgu

nurjunud, vähemasti ajutiselt.⁸² Nii sai kinnituse konstitutsioonilise riigikorra teine põhiprintsiip: rahva tõhus kontroll juhtimisrolli üle, mille annab presidentile konstitutsioon. Olgugi et poliitiliselt saavutas president edu, muutes endale meelepärase vähemuse Ülemkohtus enamuseks, on siiski tähendusrikas tõsiasi, et kui Kongress ei soovi meelt muuta, siis ei saa täidesaatev võim teda sundida isegi mitte partei kaudu.⁸³

On veel teinegi aspekt, milles on võimalik saada paljugi selgust, kui kõrvutada seda Euroopas toimuvaga: Kongressi ja valijaskonna vaheline suhe. President sai viimastel valimistel 1936. aasta novembris ülekaaluka enamuse. Selles valimistulemuses väljendunud rahvatahet on Kongress aga eiranud või lausa trotsinud. Kuna USA-s puudub parlamendi laialisaatmise võimalus, siis on Esindajatekoda saavutanud lausa triumfi valijaskonna üle, kes saab valimistevahelisel ajal rakendada oma esindajatele survet ainult konstitutsiooniväliste vahenditega. Selline mõju on laias laastus vähem tõhus kui otsene surve organiseeritud lobitegevuse kaudu. Siin paistab võimude lahususe algne struktuur selgesti välja parteidünaamika tagant, mis muidu võiks leevendada võimudevaheliste lahkarvamustega kaasneda võivaid vapustusi. Igas ehtsa parlamentarismi baasil juhitud riigis kutsutaks valijaskond otsustama Kongressi ja presidendi vahelist tülüküsimust. Viimane võib ju õigustatult tunda, et ta tegutseb rahvalt saadud mandaadi piires.

Kui võtta kokku praegune olukord, kõrvutades seda üldiste tendentsidega, siis võib julgesti öelda, et Ameerika Ühendriikides ei ole presidendi juhiroll, mis on pigem faktiline kui riigiõiguslikult määratletud, toonud kaasa täidesaatva võimu domineerimist seadusandliku võimuharu üle nagu kõikjal Euroopas. Kehtivas konstitutsioonis ei ole jällegi presidendi diktatuuri- või kvaasidiktatuurivõimust, ehkki demagoogiliselt on väidetud, et ta seda nii teostab. USA-s on täidesaatval võimul palju vähem võimu kui Briti kabinetil või mis tahes teise demokraatliku Euroopa riigi täitevvõimul. Ainus erand on võib-olla Prantsusmaa. Peale selle tuleks märkida, et parlamentaarse süsteemi puudumine annab põhikorrapraktikale USA-s vähendemokraatliku ilme kui mõnes teises demokraatias, kus üldvalimistel väljendatud rahvatahe mõjutab

⁸² Kohtunik Blacki ametissenimetamise juhtum ei ole vahetult seotud tekstis arutatavate probleemidega, sest president tegutses oma valikut Senatile esitades täielikult oma konstitutsioonilise diskretsiooni piires, tema tegevus oli lihtsalt üks *acte de gouvernement* (vt [Sissejuhatus] ja viide 2).

⁸³ Pöörake tähelepanu ümberkorralduseelnõu (*Reorganization Bill*) saatusele 1938. aasta alguses. Vt W. E. Binkley. *The Powers of the President*. New York 1937.

vahetult nii täidesaatvat kui ka seadusandlikku võimu, ilma et parlament teda lahjendaks nagu Ameerika Ühendriikides. Olukord, et enam-vähem juhusliku koosseisuga kolmas võim – kohtuvõim – vastutab täidesaatva ja seadusandliku võimu vaoshoidmise eest, paistab võimude lahususe doktriini põhimõtete vastane ega jää tõenäoliselt püsima ning ei pruugi enam kaua aega kusagil ka taastekkida.

E. Parlamentaarse tüüpi konstitutsioonilised riigid

Valitsemise olemuslik tunnusjoon parlamentaarse süsteemi järgi valitsetavates riikides⁸⁴ on seadusandliku ja täidesaatva võimu tihe koostöö ning ühinemine riigi tahte kujundamisel. Täidesaatev võim osaleb õigusloomeprotsessis ja võtab selles lausa valdava rolli seadusandliku algatuse õiguse ja eriti raha eraldamisega, mis sageli viib sisuliselt monopoolsele kontrollile seadusandluse üle. Teisest küljest avaldab parlament valitsusele mõju mitmesuguste parlamentaarses süsteemis väljatöötatud poliitilise kontrolli meetoditega. Teooria, mille kohaselt kabinet ei ole midagi enamat kui seadusandliku võimu komitee, organ või volinik, nagu Briti süsteemi kohta kirjutab Bagehot⁸⁵, on sama ajast ja arust nagu idee parlamendi ülimuslikkusest kabineti üle.⁸⁶ Kui Prantsusmaa erandjuhtum välja arvata, siis ei ole midagi klassikalisest parlamendisuveräänsuse kontseptsioonist sõda ja kriisi üle elanud.

⁸⁴ Kirjandust vt viitest 18.

⁸⁵ W. Bagehot. The English Constitution. – The Fortnightly Review (15. mai 1865 – 1. jaanuar 1867), nr 1 (ilmunud 1867 ka eraldi raamatuna); Bagehoti kohta vt J. Marriott (viide 17), lk 480 jj.

⁸⁶ Vt K. Loewenstein. Zur Soziologie der parlamentarischen Repräsentation (viide 49).

1. Suurbritannia

Olukorra muutumist näitab kõige ilmekamalt parlamentaarse riigikorra areng Inglismaal.⁸⁷ Briti parlamentarismi peatunnus on see, et enamuspartei tehakse kindlaks üldvalimistega, mis peetakse seaduses sätestatud ajavahemike järel või erakorraliselt, kui valitsus parlamendi laiali saadab. Valimistevahelisel ajal teostab aga võiduka enamuspartei juhtkond, mis on korraldatud kabineti peaministri ehtsa juhtimise all, tegelikkuses peaaegu piiramatut võimu mitte ainult opositsiooni, vaid ka valitsuspartei enda üle parteidistsipliini ja parlamendi laialisaatmise ähvardusel. Niisugune praktika kujutab endast sisuliselt konstitutsioonilist diktatuuri ja see toimib Inglismaal tänu sellele, et seal esiteks välditakse mitmeparteisüsteemi pahesid ja ohte⁸⁸; teiseks säilitatakse visalt lihtsat ja teoreetiliselt ebaõiglast süsteemi, mille järgi valimisringkondades toimuvad enamusvalimised; kolmandaks ja ennekõike valdab nii valitsejate kui ka valitsetavate hulgas traditsioone väärtustav mõttelaad. Harvadel juhtudel, kuid vaevalt üldse kunagi põhimõttelistes küsimustes, on kabinet sunnitud andma järele nn tagapingimässule, mis on märgiks mitte lihtsalt opositsiooni professionaalsest kriitikast, vaid avaliku arvamuse tõsisest vastuseisust konkreetsele meetmele.⁸⁹ Tänu sellele, et Suurbritannias on täiesti ainulaadsel viisil kokku saanud traditsioonilise stabiilsuse vaim ja kohandamismetoodika, on seal õnnestunud seada sisse vaieldamatu ja igal ajal toimiv täidesaatva võimu juhtroll ning samal ajal on demokraatlikud protsessid

⁸⁷ Peamine autoriteet Inglismaa riigikorra alal on praegu I. Jennings. *Cabinet Government*. Cambridge 1936. Vt ka S. Low. *The Governance of England*. 3. tr. London 1910; E. C. S. Wade, G. G. Phillips (viide 12), lk 33 jj, 148 jj; W. Anson. *The Law and Custom of the Constitution*. Oxford 1935; H. Finer (viide 1), lk 949 jj; F. A. Ogg (viide 17), lk 143 jj, 448 jj; H. R. Spencer. *Government and Politics Abroad*. New York 1936, lk 15 jj; A. L. Lowell. *The Government of England*. New York 1912; R. Redslob. *Le Régime parlementaire* (viide 15), lk 12 jj; K. Loewenstein. *Verfassungsleben in Großbritannien* (viide 30), lk 195 jj, 267 jj, 280 jj; J. Simon. *Quelques réflexions sur le régime parlementaire en Grande-Bretagne*. – *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* 1935, lk 172 jj; P.-H. Siriex. *Le Régime parlementaire anglais contemporain*. Paris 1935; H. Savelkouls. *Das englische Kabinettsystem*. München, Berlin 1934 (naljaks katse leida Inglismaa põhikorrast natsionaalsotsialistlikku „juhprintsipi“). E. F. 1068.6–10 (Smellie).

⁸⁸ K. Loewenstein. *Minderheitsregierung in Großbritannien*. München 1925.

⁸⁹ Hiljutisteks näideteks on „Teenistusest kõrvalehoidmisele kallutamise vastase seaduse“ eelnõu (*Incitement to Disaffection Bill*) 1934. aastal ning Hoare'i ja Laval skandaal 1935. aastal; vt I. Jennings. *Cabinet* (viide 87), lk 365–366; vt ka K. Loewenstein. *Verfassungsleben in Großbritannien* (viide 30), lk 277 jj.

kui sellised jäänud toimima. 1936. aasta troonist loobumise kriisi lahendus on omamoodi musternäide selle kohta, kuidas kabineti juhtiv võim ületab nii avalikku arvamust kui ka parlamenti. Ükski erapooletu vaatlaja ei saa siiski jääda eksiarvamusele, et seda tüüpi parlamentarism ei ole ainulaadne saavutus, mis on iseloomulik üheleainsale riigile ning mida üldise skeemina ei saa rakendada ega jäljendada teistes riikides, kus on vähem kogemusi ning rahvas ei ole nii aldis mõõdukusele ja kokkuleppimisele nagu britid.

Selles kontekstis tasuks juhtida tähelepanu Iirimaa 1937. aasta konstitutsioonile, mis ilmselt püüab saavutada ringi kvadratuuri, ühendades presidentiaalse ja Briti tüüpi parlamentaarse riigikorra. Valitsus vastutab küll parlamendi ees, kuid ühtlasi on rahva valitud presidendile antud suurem sõltumatu võim. Aeg näitab, kas see huvitav eksperiment ehtsa parlamentarismi kokkusobitamiseks täidesaatva võimu ehtsa juhirolliga annab paremaid tulemusi kui sarnased püüdlused Saksamaal enne 1933. aastat⁹⁰ või kas de Valera isikule kohandatud konstitutsioon osutub liiga suureks suutäieks mõnele tema järglastest.

2. Prantsusmaa

Asjatundlike vaatlajate hinnangul ei ole parlamentaarset süsteemi selle ehtsal kujul Prantsusmaa kolmandas vabariigis kunagi olnud, sest ei presidendil ega valitsusel ei ole parlamendi laialisaatmise võimalust, mis annaks valijaskonnale võimaluse olla vahekohtnik valitsuse ja parlamendi vahelises konfliktis.⁹¹ Praeguse seisuga on vabariiklik Prantsusmaa ilmselt ainus riik, kus on suudetud säilitada ülimuslik parlament kui klassikalise jakobiinliku traditsiooni ja mõtteviisi mantlipärija.⁹² Selle kestvad ja silmatorkavad puudused poliitilise

⁹⁰ Vt ptk I.B. ning viited 20 ja 21.

⁹¹ R. Redslob. *Le Régime parlementaire* (viide 15), lk 156 jj, 256 jj.

⁹² Prantsuse klassikalist parlamendi ülumuslikkuse doktriini autoriteetset käsitlust vt R. Carré de Malberg. *La Loi, expression de la volonté générale*. Paris 1931, lk 20 jj, 175 jj. Parlamentaarset riigikorra kohta Prantsusmaal vt J. Barthélemy, P. Duez (viide 1), lk 680 jj, 712 jj; R. Capitant. *La Réforme du parlementarisme*. Paris 1934; E. Gordon (viide 1); A. Esmein, H. Nézard (viide 1), I kd, lk 258 jj; II kd, lk 274 jj; Y. Haikal (viide 5), lk 40 jj; A. Siegfried. *Tableau des partis en France*. Paris 1930; R. Redslob. *Le Régime parlementaire* (viide 15), lk 156 jj; H. Finer (viide 1), lk 1048 jj; R. Valeur. *French Government and Politics. – Democratic Governments in Europe*. R. L. Buell (toim.). New York 1935, lk 261 jj; H. R. Spencer (viide 87), lk 177 jj; K. Braunias. *Staatskrise und Staatsreform in Frankreich. – Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 23/1936, lk 72 jj; E. F. 1030.5 (Carré de Malberg), 1068.2 (Barthélemy); 1069.1 (Gordon).

süsteemina – mis siiski ei kahjusta kuigivõrd haldussüsteemi tõhusust – on nii üldteada, et neid ei ole vaja siin pikemalt käsitleda. Eriti silmatorkavad tunnusjooned on valitsuste ebastabiilsus⁹³ – valitsusliikmete voolavusel on ühtlasi silmnähtavad head küljed – ning valijaskonna kontrolli ja võimu täielik puudumine üldvalimiste vahelisel ajal. Mõlema puuduse põhjus on lõppkokkuvõttes tõhusate parteiorganisatsioonide ja toimiva parteidistsipliini puudumine nii parlamendis kui ka väljaspool seda. Sellest tekivadki Prantsuse parlamentarismis alatasa valitsuskriisid, mis nõrgendavad riiki ja kahjustavad selle mainet nii välismaal kui ka siseriigis. Lühidalt öeldes ei ole parlamendioligarhia kontrollile allutatud poliitaparaat suutnud anda Prantsusmaale seda, mida praegusel revolutsioonilisel ajastul on kõige rohkem vaja – poliitilist juhtimist. Ometigi on vaieldamatu, et see olukord on põhjustatud rohkem prantsuse rahvuslikust meelelaadist ja ajaloolistest traditsioonidest kui halvasti ülesehitatud põhikorrast – sarnane süsteem on ju andnud igati rahuldavaid tulemusi teistes riikides, näiteks Tšehhoslovakkias.⁹⁴ Mäletatavasti on Prantsusmaal tugevaid presidentide saatnud ebaõnn – nagu Mac Mahoni 1877. aastal⁹⁵ ja Millerandi 1924. aastal⁹⁶ – ning ainult sellisel isiksusel nagu Poincaré õnnestus 1926. aastal saavutada seda, millega Doumergue ei saanud hakkama 1934. aastal.⁹⁷ Kui Doumergue'i oleks saatnud edu püüdlustes tugevdada täidesaatvat

⁹³ Vt Y. Haikal (viide 5), lk 302 jj; Marion. *Les ministères du second cartel en 1932* (1933) [Autor on ilmselt mõelnud: M. Marion. *Petite histoire du second cartel, 1932–1937*. Paris 1935. – *TL*]; O. Aubert. *Le moulin parlementaire*. Paris 1933; A. Tardieu. *Sur la pente*. Paris 1935; H. Finer (viide 1), lk 1054 jj; R. Valeur (viide 92), lk 315 jj; L. Rogers. *Ministerial Instability in France*. – *Political Science Quarterly* 46/1931/1, lk 46 jj.

⁹⁴ Vt F. Sander (viide 27), lk 268 jj; G. Burdeau (viide 18), lk 108 jj; H. Beuve-Méry. *Les nouvelles tendances du droit public tchécoslovaque*. – *Annales de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris* 1936, lk 99 jj; E. F. 1078.8, 9 (Miseaux).

⁹⁵ Prantsuse Saadikutekoja esimese ja viimase laialisaatmise kohta pärast 1875. aastat vt M. Reclus. *Le seize mai*. Paris 1931.

⁹⁶ Millerandi konflikti kohta Saadikutekojaga vt H. Finer (viide 1), lk 1140 jj.

⁹⁷ „Doumergue'i eksperimendi“ kohta vt Y. Haikal (viide 5), lk 243 jj; J. Barthélemy. *La Constitution Doumergue*. – *Revue politique et parlementaire* 1934, lk 225 jj; B. Mirkine-Guetzévitch. *Constitutional Reform in France*. – *The Political Quarterly* 6/1935, lk 98 jj; R. Valeur (viide 92), lk 532 jj; K. Braunias. *Staatskrise und Staatsreform in Frankreich* (viide 92), lk 105 jj. Konstitutsioonireformi kohta Prantsusmaal vt J. Barthélemy. *Valeur de la liberté et adaptation de la République*. Paris 1935, lk 178 jj; Y. Haikal (viide 5), lk 448 jj; L. Blum. *La réforme gouvernementale*. Paris 1936; A. Tardieu. *La réforme de l'état*. Paris 1933; A. Tardieu. *L'Heure de la décision*. Paris 1934; J. Bardoux. *La France de demain*. Paris 1936; M. Ordinaire. *La révision de la constitution*. Paris 1934; J. Romains. *Plan du 9 juillet*. Paris 1935; E. Mélot (viide 18), lk 226.

võimu, andes presidendile ja kabinetile tagasi õiguse parlament laiali saata olenemata Senati nõusolekust ning monopoliseerides rahaliste väljaminekute õiguse valitsuse kätte, oleks Prantsusmaa sellega andnud oma panuse ülemaailmsesse tendentsi valitsusvõimu tugevnemise poole.

Lisaks sellele on tähendusrikas, et eksperiment, mille võttis ette Rahvarinne (*Front Commun*)⁹⁸, ei ole tänini suutnud Prantsuse parlamentaarset süsteemi elavdada. Reaalne poliitiline juhtimine püüti kehtestada traditsioonilise meetodiga – parlamentaarsetele riigikorrale taheti luua tugevam baas nii valijate kui ka parteide kestva koalitsiooniga parlamendis ja sellest väljaspool. Toimiv kaheparteisüsteem – Rahvarinne kui liberaal-sotsialistlik kombinatsioon konservatiivsema bloki vastu – tekkis vähemasti miraažina poliitilisel silmapiiril. Pikemas perspektiivis oli aga tähtsam tõsiasi, et juunis 1937 ja aprillis 1938 oli Léon Blumi kabinet sunnitud taanduma Senati ees, kes ei tahtnud anda sotsialistide juhile erivolitusi (*pleins pouvoirs*), mida oli meelsasti antud Chautemps'le. Need juhtumid näitavad, et ennast Senatis kindlalt sisse seadnud parlamentaarsete oligarhia võim ei ole kaugeltki maha surutud ja et isegi siis, kui katkematult püsis Rahvarinde enamus, ei toiminud raskepärane parlamentaarne meetod: seadusandlus mõlema parlamendikoja osavõtul. Et panna maksma kriisiga toimetulemiseks vajalikke õigusakte, on vaja otsida nagu varemgi väljapääsu erakorralisest abinõust – erivolitustest valitsusele. Valitsusele vajalike volituste formaalne andmine volitusseaduse abil võib Prantsusmaalgi anda klassikalist tüüpi parlamentaarsetele riigikorrale surmahoobi, või kui hoiduda nii julgetest väljendustest, siis see võib õnnistada sisse põhimõttelise muutuse täidesaatva ja seadusandliku võimu vahelises suhtes riikides, kus valitseb parlamentarism.

F. Parlamentaarne süsteem ja „erivolituste“ meetod

Praegust olukorda peaaegu kõikides parlamentarismi põhimõtetele truuks jäänud riikides iseloomustab tõsiasi, et valitsemise stabiilsust ei püüta enam otsida tugevate parlamendikoalitsioonide moodustamise teel. Valitsuse taga seisvad parteid oleksid piisavalt tugevad, et viia ellu kabineti poliitika hoolimata sellest, mida võib ette võtta opositsioon. Sellegipoolest annab tugev

⁹⁸ W. Sharp. The Popular Front in France: Prelude or Interlude? – American Political Science Review 30/1936/5, lk 857 jj; Y. Haikal (viide 5), lk 266 jj.

parlamendienamus seadusandlusfunktsiooni enda käest ära nn volitus-seadustega (Prantsusmaal *pleins pouvoirs*)⁹⁹, millega valitsus saab parlamendi asemel seadusandliku võimu täiuse. Pealegi delegeeritakse sellisel viisil täitev-võimule seadusandlikud volitused mitte konkreetsel eesmärgil ning need ei ole piiratud konkreetsete juhistega, vaid need antakse üldiselt volitamise hetkel määratlemata, mis tahes eesmärgi saavutamiseks ilma ühegi piiranguta peale puhtformaalsete. Selline võim ei ole kuidagimoodi võrdsustatav konstitutsioonipäraste hädadekreetidega (*Notverordnungsrecht*)¹⁰⁰, mis on üldakt-septeeritud sõja ajal või kui toimuvad sündmused, mis füüsiliselt takistavad parlamendi kokkutulemist. Volitusseadused on vahend, mis esialgu suruti vastupuiklevale parlamendile peale pragmaatilise hädaabinõuna, kuid paistab, et pärast kriisi sai neist uutmoodi formaalne alus täidesaatva võimu juhirollile, millega usaldatakse parajasti võimul olevale valitsusele ulatuslikud seadusandlusvolitused lisaks täidesaatva tegevuse vabadusele, mis on valitsusel juba niigi olemas. Seejuures jääb rahva valitud esindajate poliitiline vastutus lõppkokkuvõttes siiski alles. Veel hiljuti paistis see meetod ajutise väljapääsuna erakorralistes olukordades, aga praegu, nagu näitavad hiljutised kogemused peaaegu kõikides demokraatlikes riikides, on see muutumas üha tavalisemaks institutsiooniks demokraatlikus, ehkki mitte enam parlamentaarses riigikorras. „Täisvolitusi“ ei anta valitsustele, kelle toetus parlamendis on vankuv, vaid vastupidi, ainult kabinettidele, mis selletagi oleksid piisavalt tugevad, et panna oma plaanid maksma tavalistegi parlamentaarsete meetoditega. Ent kiire ja

⁹⁹ Volitusseaduste kohta, mis annavad õigusliku aluse anda dekreetseadusi (*décret-loi*), on olemas tohtul hulgal kirjandust peaaegu kõikides parlamentaarsete riigikorraga riikides. Üks parimaid monograafiaid on H. Tingsten. *Les pleins pouvoirs* (viide 51) (mahuka kirjandusloeteluga lk 345 jj). Vrd lisaks Y. Gouet. *La Question constitutionnelle* (viide 51); Y. Haikal (viide 5), lk 68 jj, 422 jj; R. Bonnard. *Les Décrets-Lois du ministère Poincaré*. – *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, aprill 1927, lk 248 jj; J. Barthélemy, P. Duez (viide 1), lk 195 jj, 779 jj (bibliograafia lk 250, 781); B. Mirkine-Guetzévitch. *Le régime parlementaire* (viide 18), lk 78 jj; G. Jèze (viide 50); R. Carré de Malberg. *La Loi* (viide 92), lk 79 jj; C. Eisenmann. *Die Theorie von der „délégation législative“ und die französische Rechtslehre*. – *Zeitschrift für öffentliches Recht* 11/1935, lk 334 jj. Suurepärane uurimus selle valdkonna ühe osa kohta on S. Jacoby (viide 30), lk 871 jj. Võimalus, et seadusandja delegatsiooni alusel antud dekreetseadused on konstitutsioonivastased, kuna delegerimisõigus puudub või delegeeritud võimu kasutatakse ülemääraselt, on muidugi ainult üks paljudest delegerimisega seotud probleemidest.

¹⁰⁰ Konstitutsioonis eriolukordadeks sätestatud võimu kohta vt C. J. Friedrich (viide 1), lk 208 jj (kirjandusloetel lk 534); J. Barthélemy, P. Duez (viide 1), lk 240 jj; Y. Gouet. *La Question constitutionnelle* (viide 51), lk 163 jj.

tõhusa tegutsemise vajadus nõuab dekreetidega valitsemist olukorras, kus aeganõudev ja kohmakas parlamentaarse arutelu ja nõupidamise meetod paistab ebasobiv. Pealegi eeldab mõjus sekkumine majandusellu sageli seda, et õigusakt valmistatakse ette salaja või kehtestatakse üllatusena, kuna pikk arutelu parlamendis nurjaks sellega taotletava eesmärgi, sest kutsuks välja vastupanu egoistlike huvidega ringkondadelt, kes kasutaksid oma käsilasi parlamendis ja viivitaksid meetme kehtestamisega või tõkestaksid selle sootuks. Seetõttu on volitusseadused osutunud sobivateks riigivõimu interventsionismi teostamise vahenditeks.

Ei ole kahtlust, et volitusseadustega antavatel erivolitustel ei ole teoreetilist õigustust ega õiguslikku alust riikide demokraatlikes konstitutsioonides,¹⁰¹ mis on ikka veel kantud iganenud ideest, et täidesaatva ja seadusandliku võimu funktsioonide vahel peab olema selge piir. Enamiku konstitutsioonide koostamise ajal peeti valitsuse erakorralisi volitusi tegutseda parlamendi koostööta kas monarhia absolutistliku vaimu jäänukiks või retsidiiviks ja sellised

¹⁰¹ Prantsusmaa kohtutel ei ole seaduste põhiseaduspärasuse kontrollimise pädevust. Seadusi peetakse ülimateks õigustloovateks aktideks. Seetõttu on volitusseaduste põhiseaduslikkust võimalik vaidlustada ainult parlamendiväitlustes ja õigusteadlaste teoreetilistes töödes. Vt S. Jacoby (viide 30), lk 880. Aga kuna volitusseaduse alusel välja antud *décret-loi* ise on formaalselt presidendi *règlement* (määrus), siis on Riiginõukogu võtnud endale pädevuse kontrollida üksikute aktide õiguspärasust volituste ületamise kaebuse (*recours par excès des pouvoirs*) menetluses. Selle põhimõttelise uuenduse juhatas sisse kuulus kaasus Conseil d'Etat 06.12.1907, 4244, rec 913 – Chemins de fer de l'Est et autres. Nii allutati *décret-loi* sisuliselt haldusaktide kohtulikule õiguspärasuskontrollile, ehkki põhiküsimus, kas delegerimine kui selline on põhiseaduspärane, on kohtutele endiselt puutumatu. Üldjoontes kehtib Prantsuse õigusteaduses edasi delegerimise keelu teooria, ehkki praeguseks on üldaktsepteeritud, et hädaolukordades on pidevalt kaldutud kõrvale kirjutatud konstitutsioonis sätestatud klassikalisest võimude jaotusest, mille Esmein sõnastas juba 1894. aastal. Nii on erivolitused saavutanud esmalt heakskiidu tavaõigusena (S. Jacoby (viide 30), lk 874 jj); vt nt J. Barthélemy, P. Duez (viide 1), lk 779 jj; H. Tingsten. Les pleins pouvoirs (viide 51), lk 17 jj; Y. Gouet. La Question constitutionnelle (viide 51), lk 199 jj. Teisest küljest õigustab Carré de Malberg (E. F. 1030.7) erivolitusi seadusandliku võimu tingimatu ülimuslikkusega, mis sisaldavat delegerimisvabadust. Tšehhoslovakkia kohta vt S. Jacoby (viide 30), lk 893 jj; F. Sander. Verfassungsurkunde und Verfassungszustand der Tschechoslowakischen Republik. Brünn, Prag, Leipzig 1935, lk 135 jj; H. Beuve-Méry (viide 94), lk 113 jj. Saksamaa Weimari konstitutsiooni kohta vt S. Jacoby (viide 30), lk 885 jj; H. Tingsten. Les pleins pouvoirs (viide 51), lk 287 jj; G. Anschütz, R. Thoma (viide 24), lk 310 jj (Schoenborn). Belgia kohta H. Speyer (viide 68), lk 38 jj; H. Tingsten. Les pleins pouvoirs (viide 51), lk 142 jj; S. Jacoby (viide 30), lk 875 viide 15; H. Rolin. Belgique. – Annuaire de l'Institut international de droit public 1935, lk 473 jj. Šveitsi kohta vt Z. Giacometti. Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in der Schweizerischen Eidgenossenschaft. – Festgabe Fritz Fleiner. Zürich 1937, lk 45 jj, 74 jj; [F.] Fleiner. Verfassungsrecht und Gesetzesdelegation, 1928, lk 31 jj. Vt ka ptk III.G.

vahendid olid läänelikule konstitutsionalismikäsitusele vastukarva. Õigusaktide hierarhias oli valitsuse volitus anda seaduste rakendamiseks oma õigusakte rangelt allutatud seadustele, mida võttis vastu parlament. Paraku ei suutnud riigiõigusteadlaste ja fundamentalistlike parlamentaristide abstraktsed vastuväited üheski riigis seista vastu hädavajadusele kasutada eriti pingelistel aegadel ebatavalisi meetodeid, et riigi juhtimine ei katkeks. Isegi seal, kus kohtutel oli võim seada kahtluse alla tavaseaduste dekreetidega asendamise põhiseaduspärasust, põiklesid nad sellest kõrvale sobiliku tõlgendamise ja valitsuse seadusandlusvolituste avardamise teel või lihtsalt leppisid väljakujunenud praktikaga.¹⁰² On selge, et *decret-loi*-praktikale lõpu tegemine olnuks seadusandliku võimu pädevuses. Näeme niisiis, et isegi läbi ja lõhki demokraatlikes riikides, millele ei saa kuidagi ette heita autoritaarseid kalduvusi (nagu näiteks Prantsusmaa, Belgia või Tšehhoslovakkia), on lepitud volitusseaduste meetodiga kui ikka ja jälle korduva märgiga valitsuse ülekaalust, või otsitakse sellel teel uusi toimivaid lahendusi. Prantsusmaal¹⁰³ viidi *pleins pouvoirs*'le tuginevate valitsuse dekreetide praktika piiratud määral sisse sõja ajal. Seda kasutati taas päris hädaolukordades ja rangelt piiratud eesmärkidel 1924. ja 1926. aastal. Nendele pretsedentidele tuginedes kasutasid Doumergue'i kabinet 1934. aastal ja Laval kabinet 1935. aastal seninägematult laialdasi volitusi, et viia läbi haldus- ja kohtureform, mis ei olnud üldse seotud majanduslike

¹⁰² Selline on üldine kogemus näiteks Prantsusmaal; vt Y. Haikal (viide 5), lk 420 jj, 433; J. Barthélemy, P. Duez (viide 1), lk 781; S. Jacoby (viide 30), *passim*. *Décret-loi* õigusliku olemuse kohta on väljendatud selliseid seisukohti: a) need on asukohalt hierarhias ja kehtivuselt võrdväärsed tavaseadustega, s.t nendega saab isegi seniseid seadusenorme muuta ja tühistada; b) kuni parlament on need heaks kiitnud seadusena (*habilitation*), kehtivad need haldusaktidena (*règlement*) ja alluvad sellistena haldusaktide seaduslikkuse kontrollile Riiginõukogus; c) need võivad kaotada kehtivuse ainult *ex nunc*, kui parlament dekreedid tühistab; d) kui parlament need heaks kiidab, muutuvad dekreedid tavaseadusteks, s.t neid võib muuta ainult parlament ja need ei kuulu kohtuliku kontrolli alla; järelikult: kui dekreet on enne heakskiitmist parlamendis kohtulikult vaidlustatud, siis tuleb menetlus lõpetada.

¹⁰³ *Pleins pouvoirs* anti alljärgnevatel juhtudel (vt ka Y. Haikal (viide 5), lk 422 jj): 22.03.1924 (Poincaréle majandusliku hädaolukorra tõttu; sisuliselt tühistusid volitused mais toimunud valimistega, millel Poincaré kabinet sai lüüa), 03.08.1924 (Poincaréle kuni 31.12.1926 rahanduskriisiga toimetulekuks), 28.02.1934 (Doumergue'i „rahvusliku liidu“ kabinetile kuni 30.06.1934, uuendati 06.07.1934 poliitilistel ja rahanduslikel põhjustel). Mais ja juunis 1935 keeldus Saadikutekoda andmast sarnaseid volitusi Flandini ja Buissoni kabinetitele. 09.06.1935 anti „erandlikud volitused“ 01.01.1936 Lavalile „devalvatsiooni vältimiseks“ ning „spekulatsiooni vastu võitlemiseks ja frangi kaitsmiseks“. Vt ka C.-J. Gignoux. *La Politique des décrets-lois*. – *Revue politique et parlementaire*, oktoober 1935, lk 3 jj.

eesmärkidega, milleks volitused algelt anti. Nii 1937. kui ka 1938. aastal anti vastavalt Chautemps' ja Daladier' kabinetile nii ulatuslikud volitused, kui üldse sai, ning parlamendikojad sisuliselt loobusid võimust.¹⁰⁴

Tšehhoslovakkias¹⁰⁵ ei pidanud valitsus küll kunagi kannatama parlamendiamuse puudumise all, kuid sellegipoolest sai ka seal valitsus alates 1933. aastast õiguse anda dekreete. Volitused olid mõeldud piiratud ajaks, ent neid pikendati ikka ja jälle enne kehtimisaja lõppu. Täitev võimu seadusloome on jätkunud tänini, ehkki mingil juhul ei saa öelda, et Rahvuskogu oleks tavalisest seadusloometegevusest sootuks loobunud.

Sarnane on olukord Belgias, mis on samuti traditsioonilise parlamentaarse põhikorraga riik.¹⁰⁶ Valitsus, toetatuna kolmest suurest parteist – katoliiklased, liberaalid ja sotsialistid –, on 1932. aastast saadik kasutanud erivolitusi, mis anti talle laialdaste volitusseadustega peamiselt üldisteks majanduslikeks vajadusteks, aga ka konkreetsete eesmärkide saavutamiseks, seda ka mahukate õigusaktide kehtestamisega. Parlamendi tavaline seadusandlustegevus siiski ei lakanud. Siingi teostab valitsus õigusloomefunktsiooni paralleelselt parlamendiga. Isegi Luksemburg kasutas 1935. aastal seda uut meetodit: valitsuse dekreedid tavaliste parlamendis vastu võetud seaduste asemel.¹⁰⁷

¹⁰⁴ 21.06.1937 seadusega anti volitused Chautemps'le pärast seda, kui Senat oli Blumi taotluse tagasi lükanud. 14.04.1938 seadusega anti volitused Daladier'le.

¹⁰⁵ Näited sellise üldise delegeerimise kohta Tšehhoslovakkias on seadused 09.06.1933 (Slg [Sammlung der Gesetze und Verordnungen der Tschechoslowakischen Republik (seaduste kogu) – *toim.*] nr 95); 11.11.1933 (Slg nr 206); 21.06.1934 (Slg nr 109); 26.06.1935 (Slg nr 131). Vt ka Tšehoslovaquie. – *Annuaire de l'Institut international de droit public* 1937, lk 534 jj; S. Jacoby (viide 30), lk 893 jj; H. Beuve-Méry (viide 94), lk 111 jj.

¹⁰⁶ Belgia näited on seadused 16.07.1926; 20.12.1932; 17.05.1933; 30.07.1934; 07.12.1934; 15.03.1935 ja 30.03.1936. Tavaliselt anti volitused kuueks kuuks ja pikendati enne tähtaja lõppemist. Seega on Belgias olnud valitsusel katkematult erivolitused 1932. aastast saadik, kui mitte arvestada 15-päevast pausi aastal 1935. Vt ka H. Tingsten. *Les pleins pouvoirs* (viide 51), lk 134 jj; S. Jacoby (viide 30), lk 875; E. Mélot (viide 18), lk 134 jj; Dor, Moreau. *Les tendances actuelles du droit public et du droit privé. – Revue de l'Institut Belge du droit comparé* 1936, lk 108 jj; H. Rolin. *Belgique* 1935 (viide 101); H. Rolin. *Belgique. – Annuaire de l'Institut international de droit public* 1936, lk 102 jj.

¹⁰⁷ Luksemburgi seadus 02.05.1935; vt *Informations constitutionnelles et parlementaires* 1936/2, lk 37.

Inglismaal on *pleins pouvoirs* selle termini otseses tähenduses tundmatu, ehkki volitusseadusi konkreetsetel eesmärkidel antakse sageli.¹⁰⁸

Kõikide siin vaadeldavate riikide volitusseaduste ühine tunnusjoon on see, et ulatusliku delegerimise teel pannakse valitsusele ülesanne teha kõik vähegi võimalik tulemaks toime ühe- või teistsuguse olukorraga, mida tavaliselt kirjeldatakse väga üldiselt. Sageli, ehkki mitte alati, kuulutab volitusekohased dekreedid välja nominaalne riigipea (monarh või president). Tegelikult aga töötab need välja kabinet ise, kasutades väljastpoolt haldusaparaati kutsutud *ad hoc*-asjatundjate abi või ka ilma nendeta. Sellise delegatsiooni alusel välja antud dekreedid võivad muuta ja tühistada isegi tavaseadusi, mille on võtnud vastu parlament. Mis puutub erivolituste ulatusse, siis mõnikord püütakse neid piirata viitega konkreetsele hädaolukorrale või harvemini konkreetsele majanduslikku laadi eesmärgile. Praktikas antakse aga välja palju dekreete, mis on volitusseaduses kirjeldatud eesmärgiga ainult väga kaudselt seotud.¹⁰⁹ Mõnikord püüab parlament jätta teatud küsimused volitusseaduse reguleerimisalast välja, kehtestades valitsusele teatavad materiaalsed piirangud.¹¹⁰ Ainus piirang, mida seni on valitsusele reeglina kehtestatud, on erivolituste kasutamise tähtaeg. Vajadus volituste kehtivusaega pikendada annab parlamendile teatud kontrollivahendi. Tähtaeg varieerub kolmest kuust

¹⁰⁸ Piiratud volituste delegerimist konkreetseteks eesmärkideks käsitatakse valitsuse tegevuseks vajaliku vahendina. Vt H. Tingsten. *Les pleins pouvoirs* (viide 51), 175 jj; S. Jacoby (viide 30), lk 881 jj; C. K. Allen (viide 30), lk 304 jj; K. Loewenstein. *Verfassungsleben in Großbritannien* (viide 30), lk 297 jj. Üldisema delegerimise praktika tuli kasutusele seoses majanduskriisiga 1931. aastal MacDonaldi teise üldrahvaliku valitsuse ajal. Nende juhtude kohta vt K. Loewenstein. *Verfassungsleben in Großbritannien* (viide 30), lk 303 jj, ja S. Jacoby (viide 30), lk 883, märkus 31. Juriidilisi vastuväiteid on esitatud siis, kui delegeritud volitused on ülemäärased, näiteks kui volitusseadus lubab välja anda dekreete, mis ei allu kohtulikule kontrollile või kui dekreedid on vastuolus seadustega või kui dekreetidega reguleeritakse „põhimõttelisi küsimusi“, mida tohib otsustada ainult parlament. Vt ka viide 30.

¹⁰⁹ Prantsusmaa ametliku teataja *Journal Officiel* 03.10.1935 numbris on avaldatud lausa 367 kõige erinevamat laadi dekreeti, millest paljudel puudub igasugune seos volitusseaduse endaga. Belgias anti 1934. aasta teisel poolel välja 58 dekreeti. Tšehhoslovakkias ületas dekreetide arv 1936. aasta lõpuks 400.

¹¹⁰ Näiteks Tšehhoslovakkia 09.06.1933 volitusseadus (Slg [Sammlung der Gesetze und Verordnungen der Tschechoslowakischen Republik] nr 95) keelas dekreediga sekkumise valuutaküsimustesse ja maksude kehtestamisse. Kui Prantsusmaa Senat püüdis 1937. aasta juunis piirata Blumi kabineti nõutud erivolitusi, astus valitsus tagasi, selle asemel et leppida materiaalsete piirangutega. Chautemps' kabinetile anti aga volitused tingimusteta.

terve aastani. Pikendamised on toimunud aga sellise korrapärasusega, et volitusseadused on õieti muutunud õigusloomeprotsessi püsivaks osaks.

Parlamendile annab kontrollivõimaluse säte, mis kordub volitusseadusest volitusseadusse – et kõik erivolituste alusel antud dekreedid tuleb esitada parlamendile, kes võib need tühistada või tühistamata jätta. Kuna enamik dekreete on vägagi ajutise tähtsusega, siis ei ole osutunud otstarbekaks sätestada, et need kaotavad kehtivuse automaatselt, kui parlament neid heaks ei kiida. Siiski võib parlament keelduda neid kinnitامast või nõuda nende tühistamist. Parlamendi heakskiiduga muutub akt tavaseaduseks, kui aga parlament jätab dekree di heaks kiitmata, siis võib see säilitada vähemalt määruse jõu. Praktika näitab, et õigust nõuda tühistamist kasutatakse harva,¹¹¹ sest dekreediga reguleeritud olukorda ei ole võimalik tagantjärele muuta ilma tõsiselt õõnestamata toiminguid, mida olid vahepeal teinud üksikisikud heas usus, et dekreet kehtib. Kuna parlament ei ole tavaliselt valmis võtma vastutust dekree di tühistamise eest ega soovi samas ka teisendada seda heakskiitmise teel tavaseaduseks, siis üldjuhul ei tee ta mitte midagi. Seega on parlamendi positsioon valitsuse õigusloome suhtes sarnane Briti parlamendi lepliku suhtumisega valitsuse õigusloomesse, mis viimasel ajal on omandanud Suurbritannia valitsemisel tohutu osakaalu. Formaalselt on parlamendil poliitiline kontroll täitevvõimu õigusloome üle, praktikas jätab ta selle aga targu kasutamata. Delegeeritud volituste kasutamise ajal võib parlamendil olla isegi istungjärkude vaheaeg ja selle tulemusena muutuvad valitsuse dekreedid ainsaks seadusandlikuks õigusallikaks. Mõnel pool jällegi ei tõrju valitsuse samaaegsed õigusloomevolitused parlamendi tavapäraselt õigusloomet välja, kuid see piirdub vähempakiliste ja -vaieldavate küsimustega.

¹¹¹ Doumergue'i kabineti 1934. aasta jooksul välja antud dekreedid kiideti parlamendis napp enamusega heaks alles 1935. aasta veebruaris, kui järgmine peaminister Flandin nõudis, et Saadikutekoda võtaks selgesti vastutuse enda peale. Vt Y. Haikal (viide 5), lk 433. Aastal 1926 aga, kui Poincaré kabinet esitas dekreedid korrapäraselt parlamendile, viivitas see nende kinnitamisega kreeka kalendideni. Vt J. Barthélemy, P. Duez (viide 1), lk 781.

G. Täitevvoim Šveitsis

Selle teemaga seoses tasub lähemalt vaadata praegust põhikorda Šveitsis.¹¹² Selles hästi tasakaalustatud liberaaldemokraatliku korraga riigis, mida ei saa pidada ei parlamentaarseks ega presidentaalseks vabariigiks, on 1874. aastast saadik valitsenud ainulaadne tasakaal täidesaatva ja seadusandliku võimu vahel, mida tugevdab rahva otsene osalemine õigusloomeprotsessis. Liiduvalitsus (Liidunõukogu; *Bundesrat*) ei vastuta liiduparlamendi (Liidukogu; *Bundesversammlung*) ees. Sellises semirepresentatiivses süsteemis ei nõrgenda valitsuse positsiooni see, et tema valijaks on parlament, ega tema mainet see, kui rahvas tema ettepaneku rahvahääletusel tagasi lükkab. Šveitsi valitsus koosneb tõelistest asjatundjatest ja mitte parteipoliitikutest. Tavakohaselt valitakse liikmed ikka ja jälle tagasi ning on seetõttu ametis kaua. Arvatavasti on Šveitsi valitsus praeguse aja kõige stabiilsem. Ta on teostanud tõhusat täidesaatvat juhtimist, ilma et tal oleks olnud võimalust sundida oma tahet peale parlamendile ja rahvale, kui need on tõrkunud valitsuse juhutatud teed mööda minemast.

Ometi on Šveitsi praegustel majandusliku ja poliitilise pinge aastatel läinud kaasa üldlase tendentsiga suurendada valitsuse võimu. Seda on õnnestunud saavutada ainult nii, et valitsuse silmis kriisiga toimetuleku seisukohalt ebapiisavaks osutunud liberaalset konstitutsiooni on venitatud peaaegu tundmatuseni. Viimastel aastatel on võetud omaks praktika kärpida nii parlamendi seadusandlikke volitusi kui ka Šveitsi põhikorraale nii iseloomulikku rahva osalemist seadus- ja põhiseadusandluses. Kõigepealt andis liiduparlament laiaulatusliku delegerimise teel liiduvalitsusele õiguse anda välja dekreete. Sedalaadi volitusnormid, eriti kui need on antud nn kiireloomulise liiduotsuse¹¹³ vormis, olid pahatihti ebamäärased ja piirdusid vaid üldise raamistiku kehtestamisega, mille piires Liidunõukogu võis tegutseda suurema või väiksema diskretsiooniga. Selliste delegatsioonide kasutamisel ei peljanud Liidunõukogu

¹¹² Hiljutiste muudatuste kohta Šveitsi põhikorras vt Z. Giacometti (viide 101), lk 45 jj; H. R. Spencer (viide 87), lk 413 jj; *Democratic Governments*. R. L. Buell (toim.) (viide 92), lk 557 jj; H. Tingsten. *Les pleins pouvoirs* (viide 51), lk 58 jj; M. Battelli. *Les Institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne*. Paris 1933; E. Ruck. *Schweizerisches Staatsrecht*. Zürich 1933; R. Secretan. *L'initiative populaire cantonale et la législation de crise*. Lausanne 1934. Vt E. F. 1068.14–16 (d'Ernst).

¹¹³ Šveitsi liidukonstitutsiooni § 89 lg 2.

isegi rikkuda konstitutsiooni sätteid¹¹⁴, mida muidu saanuks muuta ainult rahvahääletusega. Vaid harvadel juhtudel on Liidukogu jätnud endale õiguse sellised valitsuse meetmed tühistada. Lisaks sellele on Liidunõukogu laien-
danud oma konstitutsioonipärasest volitust anda avaliku korra alaseid dekreete¹¹⁵
kaugele üle konstitutsioonis sätestatu.¹¹⁶ Sellistel juhtudel taotleb valitsus aga
tihtipeale tagantjärele legitimeerimise parlamendi heakskiidust. Mis puutub
rahva osalemissse õigusloomes, siis on viimastel aastatel hakatud konstitut-
sioonis sisalduvat kiireloomulisuse klauslit kasutama nii varmselt, et see on
muutunud juba vaata et Šveitsi seadusandluse tavapäraseks osaks, ehkki oli
mõeldud vaid kaitseventiiliks tõeliste hädaolukordade puhul, kus viivitus
võinuks tuua kaasa vahetu ohu riigile. Nimelt võib tõeliselt pakilistes olu-
kordades Liidunõukogu koos liiduparlamendiga lahendada hädaolukorra
„kiireloomulise liiduotsusega“ (*dringlicher Bundesbeschluss*), ootamata rahva-
hääletuse tulemust, mis muidu tuleks 30 000 hääleõigusliku kodaniku
nõudmisel korraldada.¹¹⁷ Niisugune praktika, mida asjatundlikud vaatlejad on
tabavalt nimetanud „parlamendi diktatuuriks“ või lausa selle autoritarismiks,
on jõudnud juurduda riigis, mille põhikord tugineb rahvaalgatuse ja rahva-
hääletuse põhimõttele.¹¹⁸ Kiireloomulisust, mis iseenesest on ühemõtteline
termin, on hakatud sisustama selle järgi, kas meede on üldiselt vajalik, mitte
selle järgi, kas selle rakendamist ei ole võimalik edasi lükata, kuni rahvas
otsuse langetab. Vähe sellest, kiireloomulised liiduotsused on hakanud kärpima
isegi rahva põhiseaduslikku võimu¹¹⁹, jättes ära konstitutsioonimuudatuse
heakskiitmise rahvahääletusel, mille näeb ette konstitutsioon. Peapõhjus, miks
kiireloomulisuse klauslit karjuvalt kuritarvitatakse, on ilmselt selles, et

¹¹⁴ Z. Giacometti (viide 101), lk 62 jj. Isegi Liidunõukogu 27.09.1936 otsusel, mis sisaldas meetmeid, millega devalveeriti Šveitsi frank, ei olnud õiguslikku alust varasema volitus-
normi kujul, nagu Liidunõukogu väitis (vt Z. Giacometti (viide 101), lk 69). Võrdluseks
mainime, et Prantsusmaal, Belgias ja Tšehhoslovakkias toimus devalvatsioon parlamendi-
seadusega. Viimane devalvatsioon 1938. aprillis kehtestati dekreediga.

¹¹⁵ Liidukonstitutsiooni § 102 p-d 8–10 [Tegelikult räägib avalikust korrast ainult p 10; p 9
räägib välisjulgeolekust ja neutraliteedist, p 8 aga välissuhtlemisest. – *TLk.*].

¹¹⁶ Z. Giacometti (viide 101), lk 72 jj.

¹¹⁷ Vt F. Fleiner. Schweizerisches Bundesstaatsrecht (viide 25), lk 404; Z. Giacometti
(viide 101), lk 46 jj; W. Sulzer. Der allgemein verbindliche Bundesbeschluss nach
Artikel 89 der schweizerischen Bundesverfassung. Zürich 1932.

¹¹⁸ Z. Giacometti (viide 101), lk 46.

¹¹⁹ Samas lk 58 jj.

parlament ja valitsus ei usu rahva ja avaliku arvamuse mõistlikkusse. Selle tagajärjel on tekkinud pinge valijaskonna ja valitsuse vahel, mis võib kardetavasti õõnestada legitiimsuse tunnet ja usaldust konstitutsiooniliste protsesside vastu.

Šveitsi riigiõigusteadlased on üsna ühel meelel, et praegune valitsuse võimutsemine parlamendi ja rahva üle on põhiseadusevastane, sest sellega ähmastatakse ja sisuliselt tühistatakse võimude lahusus, millel Šveitsi põhikord põhineb.¹²⁰ Taas kord on doktriin, mida minevikus peeti liberalismi aluseks, muutunud praeguse aja autoritaarsete tendentside valguses müüdiks, mis ei ole peatunud isegi Euroopa demokraatia hälli ees. Šveitsis on täitevvoimu ülimuslikkus saavutatud selgesti konstitutsioonivastaste meetoditega. Kriisieelsesse normaalsusesse tagasipöördumine tundub lähitulevikus ebatõenäoline. Legitiimset teed tagasi legaalsusse – jättes isegi kõrvale liberalismi täieliku restauratsiooni nii, nagu kirjutaks ette võimude lahususe teooria – kujutaks endast otsene konstitutsioonireform, mis on paratamatult tulemas, sest avalikku arvamust nõrritab üha enam valitsuse üleolev käitumine, mis annab põhjendatud aluse kahtlustada autoritaarseid kalduvusi. Selline reform peaks viima konstitutsiooni vastavusse täidesaatva võimu reaalselt eksisteeriva ülimuslikkusega, andes Liidunõukogule seadusliku õiguse operatiivseks tegutsemiseks hädaolukordades ning luues liidu õigusaktide põhiseaduslikkuse kontrolli süsteemi. Siiski on tähendusrikas see, et Šveitsi rahvas saab konstitutsioonireformi vajadusest aru aeglasemalt kui teised rahvad, sest keskklassis on sügavalt juurdunud liberaalsed traditsioonid. Seda on selgesti näha kahest hiljutisest edutuks jäänud rahvaalgatusest konstitutsiooni muutmiseks.¹²¹

H. Montesquieu triumf: poliitiline kontroll vabaduse nimel

Meie visandlik uurimus seadusandliku ja täidesaatva võimu praegusaegsest suhtest hakkab lõpule jõudma. Vahest tohime välja pakkuda tulevikuennustuse, mis tugineb juba praegu nähtavatele tendentsidele. Ilmselgelt kulgeb põhikorraajalugu tõusvate ja langevate kõveratena. 18. sajandi ideoloogiad,

¹²⁰ Samas, lk 74 jj; [F.] Fleiner. Verfassungsrecht und Gesetzesdelegation (viide 101), lk 31 jj.

¹²¹ 1934. aastal algatas konstitutsiooni täieliku ümberkujundamise nn uuendusliikumine (*Erneuerungsbewegung*) – grupeering, mis koosnes varjatud fašistidest, noortest konservatiividest, katoliiklastest ja rahulolematutest poodnikest. Valijate ja kantonite suur enamus lükkas selle eelnõu 1935. aastal tagasi. Samuti hülgas hääletajate ja kantonite enamus sotsialistide „kriisialgatuse“, mis andnuks Liidunõukogule ulatuslikud erakorralised volitused majandusalaseks seadusandluseks.

mis uskusi, et metafüüsilist „rahva tahte“ kontseptsiooni on võimalik teendada tegelikeks institutsioonideks ja toimivateks protseduurideks, on armutult ümber lükatud. Tehnikaajastule omased muutused ei jätnud põhjalikult mõjutamata ka valitsemise vahendeid ja meetodeid. Maailmasõjast möödunud kahekümne aasta jooksul on riiklik interventsionism kiirel sammul edenenud. Nii valitsemise kui ka eraelu vallas on tulnud vabadus ohverdada tõhususele. Selles ongi põhjus, miks diktatuuririikides peetakse täitevvõimu domineerimist mitte niivõrd türanniaks või despotismiks, vaid arvatakse, et see kaasneb paratamatult, kui väheneb üksikisiku enesemääramisõigus, mis praegusel revolutsioonilisel ajal on kuulutatud süüdlaseks poliitilises kaoses ja majanduslikes vapustustes. Isegi konstitutsioonilistele protsessidele truuks jäänud riikides näitab haldus- ja seadusandlike volituste sulandumine kapitalistliku ühiskonna üha kasvavaid raskusi, mis on kõikjal kiire hooga teel plaanimajandusse. On kahtlane, kas erakapitalistlikus süsteemis on plaanipärasust võimalik saavutada erahuvide vabatahtliku koostöö teel – mille ettekuulutajaks on võib-olla teatud määral see, kuidas Inglismaal ja mujal on välja kujunenud mitmesugust liiki majandusliku omavalitsuse komisjonid ja haldusorganid¹²² – või ainult riigipoolse sunniga, mis ei saa lõppkokkuvõttes välja viia ei millegi muu kui riigikapitalismini. Nii või teisiti on parlamendi klassikaline ülesanne – seaduste tegemine arutamise ja hääletamise teel – taandunud vajaduse ees teha kiireid otsuseid, milleks on võimeline ainult väikesearvuline inimgrupp. Postulaat, millest visalt kinni hoitakse – et seadusandliku ja täidesaatva ehk haldusvõimu tegevus peavad olema eraldatud –, on ebareaalne ja ajast maha jäänud ning võib mõnikord osutuda isegi ohtlikuks. Sellest tuleneb, et nii seadusandlik kui ka halduslik poliitiline tegevus koondub vältimatult valitsuse kätte.

Seepärast on konstitutsioonilistes riikides võtmeküsimuseks saanud see, kuidas valitsuse suurenenud otsustamis- ja tegutsemisvolitused lõimida üldisesse rahvapoolse poliitilise kontrolli süsteemi. Selle ülesande täitmiseks on parlament – rahva kui suveräänse kodanikkonna vabalt valitud organ – vajalikum kui kunagi varem. Ühtegi paremat või kasvõi sama headki järelevõlvet ei ole seni välja mõeldud. Teisiti öeldes on probleemi olemus selles, kuidas saaks valitsuse juhtivtegevuse allutada parlamendi poliitilisele

¹²² Selle arengu kohta, millel on paralleele Belgias ja Šveitsis, vt Public Enterprise. W. Robson (toim.). London 1937. Vt ka J. Brethe de la Gressaye. La représentation professionnelle et corporative. – Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique 1934/3–4, lk 59 jj; R. Bonnard. Syndicalisme (viide 68).

kontrollile. Poliitiline kontroll selles mõttes tähendab nii konstitutsioonilist menetlust valitsuse ametisse nimetamiseks ja ametist vabastamiseks kui ka seda, et rahvaesindajad hoiavad kogu aeg valitsuse tegevusel silma peal. Selles väljendub Montesquieu doktriini põhiline sisu. Konstitutsioonis sätestatud formaalsed mehhanismid peavad tasakaalustama juhtimise ja vabaduse, et juhtimine ei hävitaks vabadust. „Rahva tahet“ on väga harva võimalik väljendada lihtsa lause või konkreetsete ettepanekutega. Rahvas saab aga takistada valitsust rahva tahet kõrvale heitmast. Poliitiline juhtimine tähendab: „Ma olen nende juht, seetõttu järgnen ma neile.“¹²³ Konstitutsioon on ratsionaliseeritud süsteem rahva järelevalveks valitsuse üle vabaduse nimel. Meie enda kogemus kinnitab selgesti Montesquieu seisukoha surematut tarkust, et kui juhtimine ei ole kontrolli all, siis kuritarvitab ta võimu ja mandub despotismiks, mis meie päevil väljendub diktatuuri või totalitarismina. Võimude lahusus selle juurde kuuluva tasakaalustatud kontrollisüsteemiga, mis on järelevalve teine nimetus, tähendab lõppkokkuvõttes poliitilise vabaduse säilitamist isegi siis, kui formaalsed argumendid selliseks funktsioonide jaotuseks ei ole enam ajakohased.

Seega on konstitutsioonilistes riikides valitsemistehnika vahetuid ülesandeid kaks. Esiteks tuleb leida ratsionaalsed meetodid ja välja töötada garantiid, mille abil konstitutsiooniline aparaat tõstaks juhtideks tõelised asjatundjad, mitte pelgalt meisterpoliitikud ja -demagoogid. Selle probleemi lahendus nõuab massi emotsionaalsuse mõistlikku ohjeldamist ja selleks on vaja – võib-olla ajutiselt – mõningal määral ümber hinnata traditsiooniliselt pühaks peetavad võrdsuseideed.¹²⁴ Teiseks: samal ajal kui valitsus, kellele on antud selline võim, teeb seda, mida valitsus peab tegema – valitseb –, on vaja leida mõistlik meetod, kuidas saavutada valitsuse juhtimistegevuse üle rahva või tema esindajate poliitiline kontroll. Ilmselgelt on selleks vaja üle vaadata esinduskogude formaalsed funktsioonid.¹²⁵ Kui parlament vabastatakse

¹²³ Seda Carlyle'i tabavat väljendit on tsiteerinud I. Jennings. *Cabinet* (viide 87), lk 364.

¹²⁴ K. Loewenstein (viide 28), lk 656 jj. Euroopa kõikide demokraatlike riikide tõsiste pingutuste kohta ohjeldada emotsionaalset propagandat, mida parteid teevad õonestavatel eesmärkidel, vt põhjalikku uurimust K. Loewenstein. *Legislative Control of Political Extremism in European Democracies*. – *Columbia Law Review* 38/1938/4, lk 591 jj.

¹²⁵ Sellele suunatud püüdluste kohta vt nt Tšehhoslovakkia 30.05.1933 seadusi (Slg [Sammlung der Gesetze und Verordnungen der Tschechoslowakischen Republik] nr 88, 89) ja *Annuaire de l'Institut de droit public* 1934, lk 748 jj; Belgia vt 05.12.1935 dekreeti Saadikutekoja menetluse kohta (*Informations constitutionnelles et parlementaires* nr 1, 15.02.1936, lk 4 jj).

otsesest osalemisest valitsemistegevuses, võib temast saada tõeline ja tõhus poliitilise kontrolli organ. Võib loota, et sellest uuest funktsioonide ja volituste jaotusest võrsub uus poliitiliste jõudude tasakaal, mis on paremas kooskõlas tegeliku eluga kui praegune müüt seadusandliku ja täidesaatva võimu vahelisest tasakaalust. Selline kaalude ja vastukaalude süsteem peaks teenima tehnikaajastu juhitava majanduse huve ning sobiks ühtlasi paremini iga poliitilise organisatsiooni lõppeesmärgi – poliitilise vabadusega.