

Tänapäevane riiklus ja võimude tasakaalu idee

Saateks Karl Loewensteini artiklile „Seadusandliku ja täidesaatva võimu tasakaal: võrdlev riigiõiguslik uurimus“

HENT KALMO

Kokkuvõte. Artiklis näidatakse, kuidas Karl Loewensteini käsitus seadusandliku ja täidesaatva võimu tasakaalust heidab valgust tänapäevastele aruteludele parlamentarismi mandumise üle. Eesti riigiõiguslikku ajalugu on tavapäraselt kirjeldatud riigivõimude tasakaalu otsinguna. Ka praeguseid riigireformi kavasid on esitatud niisuguses võtmes. Karl Loewenstein ärgitab aga küsima, kas täitevvõimu osakaalu suurenemine pole nüüdisaegse riikluse juures paratamatu. Sel juhul ei nõua riigivõimude tasakaalu saavutamine mitte mingi oletatava kuldaja ennistamist, vaid pigem uut laadi kontrollivormide loomist.

Märksõnad: võimude lahusus, demokraatia, parlamentarism, riigireform, Karl Loewenstein, Eesti Vabariik

SISUKORD

I. Sissejuhatus	204
II. Võimude lahusus ja demokraatia	205
III. Kriisiteadvus	209
IV. Tehnikaajastu riiklus ja juhtimise probleem	214
V. Tee tänapäeva: parlamentarismi mandumine?	218

I. Sissejuhatus

Riigireformi eestvedajad on üheks oma töö lähtepunktiks võtnud tõdemuse, et võimude tasakaal on Eestis üha enam paigast nihkunud. Viimastel kümnenditel olevat täitevvõim hakanud sedavõrd domineerima seadusandliku ja kohtuvõimu üle, et see polevat enam kooskõlas põhiseaduse mõttega: „Ressursside ja pädevuste liigne koondumine täitevvõimu kätte on küsitavas kooskõlas parlamentaarse demokraatia, võimude lahususe ja tasakaalu ning vastastikuse kontrolli ja demokraatliku õigusriikluse põhimõttega.“¹ Et parlament kaotab poliitilist kaalu, seda on täheldatud mujalgi. Mõnikord on seda nähtust seostatud mõne üksiku valitsusjuhi domineeriva poliitikaga, aga valdav on siiski arusaam, et tegu on üldisema, tänapäevasele riiklusele iseloomuliku suundumusega.² Isegi veidi kummalise järjekindlusega kerkivat peaaegu kõigis demokraatlikes riikides esile juhikeskne valitsemine, millega kaasneb parlamendi taandumine täitevvõimu ees.³ Võib-olla polegi peamine, kas ressursid ja pädevused kanduvad valitsusele, ekspertkomisjonidele või rahvusvahelistele organisatsioonidele. Kui eeldada, et demokraatlikus riigis peab parlament olema keskne otsustaja, paistab niisugune areng igatahes ohtlikuna. Saksa Liidukonstitutsioonikohtu endine liige Paul Kirchhof on nentinud, et ehkki kõik parlamendi tähtsust kahandavad sammud võivad tunduda eraldivõetuna soovitatavad, muudab nende koosmõju parlamentaarse demokraatia õõnsaks. Kirchhof esitas parlamendi allakäigu teesi juba 1990. aastatel. Toona olevat üks suure kogemusega kolleeg talle öelnud: tendents on tõesti selline, aga kuna see on möödapääsmatu, on parem selle kahjulikku mõju inimeste teadvusse mitte tuua. Kui see pessimistlik arvamus peab paika, siis on parlamentaarne demokraatia Kirchhofi sõnul määratud surmale.⁴

¹ J. Raidla, O. Taal, J. Kää, R. Maruste. Pöördumine. Riigireform tuleb käima panna. – Äripäev 15.05.2019, lk 10.

² S. Kropp. „Deparlamentarisierung“ als Regierungsstil? – Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün. A. Gohr, M. Seeleib-Kaiser (toim.). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003, lk 333.

³ P. Webb, T. Poguntke. The Presidentialization of Contemporary Democratic Politics: Evidence, Causes and Consequences. – The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies. P. Webb, T. Poguntke (toim.). Oxford: Oxford University Press, 2005, lk 340; T. Poguntke. Präsidialisierung: Entmachtung des Parlaments? – Erosion von Demokratie und Rechtsstaat? H. H. von Arnim (toim.). Berlin: Duncker & Humblot, 2018, lk 197.

⁴ P. Kirchhof. Die Zukunft der Demokratie im Verfassungsstaat. – JuristenZeitung 59/2004, lk 985.

II. Võimude lahusus ja demokraatia

Et hinnata, kas tänapäevane riiklus on hälbinud põhiseaduse mõttest, tuleb muidugi esmalt selgitada, millised on parlamentaarse demokraatia õiguslikud raamid. Eesti põhiseaduse § 4 järgi peab Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus olema korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel. Kuidas seda mõista? Kas võimude lahusus tähendab seda, et ainult parlamendil on seadusandlik võim, valitsus aga teostab üksnes täidesaatvat võimu? Kas niisugune lahutamine ongi põhiseadusega nõutud tasakaalustatus? On selge, et määruste kaudu osaleb ka valitsus seadusandliku võimu teostamises. Kui minna kaugemale, siis võiks küsida, kas üldnormide kehtestamine ei peakski olema jäetud organile, kelle ülesanne on neid rakendada. Kindlasti oleks see mingist vaatenurgast mõistlik ja ehk peakski otstarbekus olema siin määrav kaalutlus. Kuigi seadusandlust, õigusemõistmist ja haldust saab teoreetiliselt riigivõimu funktsioonidena eristada, ei tähenda see sugugi, et need funktsioonid tuleb tingimata eri organite vahel ära jaotada. Nagu märkis Hans Kelsen, võimude lahutamine on poliitiline postulaat, mille eesmärk on „riikliku organisatsiooni sihipärane kujundamine“.⁵ Algselt oli see suunatud piiramata kuningavõimu vastu. Kuna demokraatia omistab rahvale jagamata suveräänsuse, siis pole riigivõimude lahutamine Kelseni sõnul oma loomult üldse demokraatlik põhimõte.⁶

Eesti 1920. aasta põhiseadus ei rääkinud otsesõnu ei riigivõimude lahutamisest ega tasakaalustamisest. Sotsiaaldemokraat Karl Ast ütles Asutavas Kogus, et Eesti on rahvavalitsuslik riik, kus mitte ainult seadusandlus pole rahvakogu käes, „vaid kus kogu valitsemine, kogu valitsuslik tegevus kindlas tasakaalus peab olema rahvast esindava kogu tahtmise ja tarvitusega“.⁷ Ehkki „valitsemise võim“ oli põhiseaduse kohaselt jäetud Vabariigi Valitsusele, pidi rahvaesindus saama ka sellesse valdkonda sekkuda ning võis anda valitsusele juhtnööre.⁸ Teisisõnu eristati tööjaotuse tarbeks küll seadusandlikku ja täitevvõimu, ent valitsus polnud mõeldud parlamenti tasakaalustama. Täitevvõimu teostajana pidi valitsus pigem alluma parlamendile. Viimane võis oma ülimaldlikku seisundit väljendada ka nii, et ületas seadusandliku võimu piirid ja andis

⁵ H. Kelsen. *Allgemeine Staatslehre*. Berlin: Julius Springer, 1925, lk 255.

⁶ Samas, lk 259.

⁷ Asutava Kogu protokoll nr 133, 27.05.1920, v 885.

⁸ Vt Ado Anderkopi sõnavõttu põhiseaduse eelnõu tutvustuseks. Samas, v 554.

üksikuid ettekirjutusi seaduste rakendamise kohta. Öelda, et niisugune lahendus pole kooskõlas võimude lahususe põhimõttega – see tähendaks Hans Kelseni väitel võtta omaks dogma, mille tagamõte on piirata rahva valitud parlamendi otsustusvõimalusi ja sel moel takistada riigi kui terviku demokratiiseerimist.⁹ Siseministeeriumi ametnik ja hilisem Riigikogu asjadevalitseja Eugen Maddison kirjeldas Eesti 1920. aasta põhiseaduse ideestikku samas vaimus ja märkis, et terve võimude tasakaalustamise teooria on iganenud, kuna on alguse saanud monarhiatest. „Ta ei arvesta sugugi seda, et suveräänid on muutunud, ei arvesta, et monarh-suverääni on kõrvaldanud rahvas-suverään.“¹⁰

Ometi, nagu tõdes ka Kelsen, riigivõimude tasakaalustamise idee ei kaota oma tähendust demokraatiaski, kui mööndakse, et rahvaesindus pole rahvas ise.¹¹ Riigikogu käsitlemine rahvaesindusena oli fiktsioon isegi 1920. aasta põhiseaduse kehtimise ajal, kuna juriidiliselt polnud loodud alluvusvahekorda valijate ja parlamendi vahele.¹² Konstantin Päts väitis Asutavas Kogus põhiseaduse arutamisel, et parlament seati rahva kõrgemast võimust veel kõrgemale.¹³ Hiljemgi kordas ta pidevalt, et Eestis oli Riigikogu kujunenud piiramata võimuga türanniks, nii et valitsus ei saavat midagi iseseisvalt teha. „Meie valitsuse tegevus muutub jooksvate asjade õiendamiseks,“ ütles Päts 1926. aastal. „Valitseda, riigi seadusandlust kindlas sihis juhtida, riigi majapidamist kindlates piirides hoida – kõike seda meie valitsused ei suuda, sest valitsusel ei jää muud järele, kui parlamendi soovisid täita.“¹⁴ Pätsi enda konstitutsiooniliste vaadete keskmes oli just riigivõimude tasakaalu idee. Tema meelest tuli parlamendi kõrvale luua teine iseseisev organ, et tagada riigivõimu tarvitamine rahva kui suverääni huvides. Tasakaalu saavutamise eesmärk oli esil ka põhiseaduse muutmise eelnõus, mille Põllumeeste Kogud esitasid 1926. aasta sügisel. Seletuskirja järgi oli Eesti põhiseaduse suurim viga „see, et ta täidesaatva võimu liiga rippuvaks on teinud seadusandlisest võimust,

⁹ H. Kelsen. *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1920, lk 20.

¹⁰ E. Maddison. Presidendi instituudi sisseseadmise küsimus Eestis. – *Õigus* 1928/5-6-7, lk 194 j; uuesti avaldatud kogumikus Eesti õigusteadlaste päevad 1922–1940: protokollid. J. Erne (koost.). Tallinn: Juura, 2008, lk 309–334; diskussioon 334 jj.

¹¹ H. Kelsen. *Allgemeine Staatslehre* (viide 5), lk 255.

¹² Vt F. Korsakov. „Rahvaesinduse“ idee Eesti vabariigi põhiseaduses. – *Õigus* 1929/4, lk 114.

¹³ Asutava Kogu protokoll nr 134, 28.05.1920, v 612.

¹⁴ K. Päts. Meie riigikord ja selle tarvilikud uuendused. – Eesti põllumeeste poliitika. Tallinn: Üleriiklise Põllumeeste Esituse väljaanne, 1926, lk 84.

ülekaalu, peaaegu absolutistlist võimu viimasele andes“. Nõnda polevat „suudetud mitte tarvilist tasakaalu luua nende kahe võimu vahel, nagu see kõigis vanemates konstitutsioonides leida“.¹⁵

Järgnenud põhiseaduse muutmise katseid on riigiteadlane Rein Marandi kirjeldanud riigivõimude tasakaalu otsinguna. Nii tajusid riigireformi probleemi ka kaasaegsed, ehkki tasakaalu ideed ei seotud ajapikku enam seadusandliku ja täitevvõimuga, nagu oli põhiliselt tehtud 1920. aastatel, vaid pigem kolme keskse riigiorganiga: parlamendi, vabariigi valitsuse ja presidendiga. Täitevvõimule iseseisvuse kindlustamise üldine probleem teisesenes tehnilisemat laadi küsimuseks vahendite kohta, kuidas seda saavutada. Hiljem, kui põhiseadust oli juba muudetud, hakati otsima sobivat keskpunkti kahe äärmuse, parlamendi ja presidendi ülemvõimu vahel. 1937. aastaks oli tasakaalu kujund saanud sedavõrd tavaliseks, et ajakirjanik Harald Tammer nentis Rahvuskogus: „Meie kõneleme kogu aeg võimude tasakaalu tarvidusest, tasakaalu jaluleseadmisest, seame selle tasakaalu uue Põhiseaduse kõrgeks sihiks.“¹⁶ Tammeri enda vaatenurk oli seejuures kriitiline. Ta väitis, et ametlikust retoorikast hoolimata Rahvuskogu enamus tegelikult hoopis hävitas riigivõimude tasakaalu, kuna valitsus pandi alluma nii parlamendile kui ka presidendile; lisaks anti presidendile õigus parlament laiali saata. Tammer ennustas suuri poliitilisi vastuolusid, kui põhiseadus esitatud kujul maksma pannakse: „Kujutage ette, et parlament on valitud suure enamusega ja ta hakkab teostama oma programmi, aga korraga tuleb president ja ütleb, et see ei vasta maa meeleolule ja tagandab valitsuse ametist ning saadab parlamendi laiali ning korraldab uued valimised. Kujutage aga edasi endale ette seisukorda, mis siis tuleb, kui sama enamus tagasi valitakse ja kui ametisse selle järeltusel peaks tulema sama valitsus, kelle president tagandanud, kellele ta on hundipassi andnud. [...] Olukord muutuks üha raskemaks, kui president mõtleks teha takistusi niisuguse enamusalitsuse võimulesaamisele või kui president mõtleks hoida võimul valitsust, keda ta on seadnud pukki, kuid kelle vastu on parlamendi enamus.“¹⁷ Kui sellised praktilised stsenaariumid mõttes läbi mängida, siis pidi Tammeri väitel olema selge, et „niisugune eksperiment ei vii kaugele, et

¹⁵ Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmisseadus, 29.09.1926, nr 328/43, seletuskiri. – RA, ERA.31.4.176, lk 21.

¹⁶ Rahvuskogu. Teine koda. Stenograafilised aruanded 19. veebruarist – 13. augustini 1937. Tallinn: Ühiselu, 1938, lk 65–66.

¹⁷ Samas, lk 66–67.

mingit tasakaalu selle läbi ei saavutata ja et see ei anna riigikorrale tugevust, vaid ainult nõrgendab riigikorda“.¹⁸

Marandi pidas väga kõnekaks asjaolu, et niisuguse praktilise vaatenurga – mis arvestas õigusnormide mõjuga tegelikus poliitilises olustikus – töid riigi-reformi üle peetud aruteludesse peamiselt ajakirjanikud, mitte juristid või poliitikud. Eestis olevat valitsenud nüansivaene arusaam riigiõigusest, mis tõstis esile abstraktse tasakaalu ideaali ega arvestanud sellega, mida nimetatakse põhikorra tegelikkuseks (*Verfassungswirklichkeit*). Juristid olevat loomuldasa eeldanud, et majanduskriisile järgnenud poliitilistest vapustustest saab üle põhiseaduse muutmise abil, justkui olnukski riigikorra õiguslik külg siin kõige suurema tähtsusega tegur. Marandi läks koguni nii kaugele, et omistas poliitilisest tegelikkusest võõrdunud riigiõiguslikule mõtteviisile rolli demokraatia allakäigus: „Põhiseaduse parandamisega mindi parandama riigielu nähtusi, mis lühemas perspektiivis mitte põhiseaduse enda paragrahvidest ei johtunud, kaugemas vaates aga veel radikaalsemat, kuid poliitiliselt mitte enam võimaliku reformi oleksid nõudnud. Ja poliitiliselt need reformipüüdlused veel mõjusidki väga halvasti. Nad süvendasid vaenu erakondade vahel ning soodustasid suurt antiparlamentaarset voolu ühiskonnas. Ja nende kaudseks tagajärjeks oli lõpuks ka 1934. aasta suur murrang – Eesti demokraatia hukkumine.“¹⁹

Sellise tõlgendusega astus Marandi kriitiliselt vastu käsitlesele, mis kujunes 1930. aastatel Eestis käibetõeks ning millega õigustati 1937. aasta põhiseadust kui riigiõiguslikku suurteost. Ametliku soosingu pälvinud jutustuse järgi oli „põhiseaduse kriisi“ lähtepunkt olnud vigane, tasakaalustamata riigikord, mille puudused tulid teravalt nähtavale majanduskriisis, ent mille parandamisel kalduti teise äärmusse: autokraatsesse presidendivõimu. Pärast uue põhiseaduse jõustumist väideti, et nüüd on loodud kindel pind kriisi lahendamiseks. Riigikohtunik ja tulevane õiguskantsler Anton Palvadre isoleerimustas uut riigikorda keerulise tasakaalusüsteemina, milles on küll lähtutud riigivõimu funktsioonide lahutamise poliitilisest postulaadist, ent milles erinevad funktsioonid pole isoleeritud, vaid on antud ühiseks teostamiseks vastastikku seotud organitele. „Selle tagajärjel üks riigivõimuorgan pidurdab

¹⁸ Samas, lk 67.

¹⁹ R. Marandi. Riigivõimude tasakaalu otsingul. Põhiseaduse parandamise püüdlused Eestis 1929–1933. – Mana 1988/56, lk 30; avaldatud hiljem R. Marandi. Valitud artikleid: Eesti riigist ja poliitikast. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2007, lk 19–44.

teist ja ükski organ ei kujune kõikvõimsaks ja türanniseerivaks.²⁰ Palvadre kinnitusel pidi uue põhiseadusega loodud riigiorganite „koostöö raamistik“ tagama poliitilise arengu vastavalt rahva huvidele. „Riigielu juhtimisest on kõrvaldatud juhuslikud momendid ja elemendid ning rahvaesindusele on alles jäetud väärikas koht, nagu see peabki olema demokraatlikus riigis.“²¹ Just niisugust kitsalt riigiõiguslikku lähenemist arvustas Marandi, vastandades seda poliitikateadusele – empiirilisele hoiakule, mis tunneb huvi konkreetsete poliitiliste nähtuste vastu.²² Kogu võimude tasakaalu otsing oli Marandi meelest rajatud valele alusele, kuna hinnati üle „riigiorganite kompetentsi ja koosmängu normidesüsteemi“ tähendust. Seda ei tohtivat teha ka neile sündmustele tagasi vaadates, sest põhiseadusliku arengu liigne esiletõstmine poliitilises ajaloos olevat ekslik.²³

III. Kriisiteadvus

Karl Loewensteini uurimus võimude lahususe kohta pakub käsitluse, kus riigiõiguslik analüüs mitte ei vastandu poliitikateadusele, vaid on sellega tiheidalt ühte põimitud. Huvitaval kombel avaldati see uurimus esmakordselt selsamal 1938. aastal, kui jõustus Eesti uus põhiseadus. Varem oli Loewenstein paigutanud Eesti autokraatlike riikide hulka, näitena üldisest suundumusest diktaatorliku riigivalitsemise poole Euroopas – samas märkides, et Eesti puhul oli niisugune pööre mõistetav, kuna agressiivsetest naabritest ümbritsetud riigis kujutavat erakondlik võitlus ja nõrk valitsusvõim endast suurt ohtu.²⁴ Samuti rõhutas Loewenstein, et Eestis olid muudatused sündinud demokraatia kaitseks. „On tõsi, et 1934. aasta järel on Eesti poliitiline süsteem enam-vähem peegeldanud autokraatset valitsusvormi. Üheparteisisüsteemi, ametliku Isamaaliidu toel on president saanud peaaegu piiramatut võimu. Ent konstitutsioonilise korra peatamine oli ilmselt mõeldud ajutisena. [...] Eesti näide tõendab demokraatia säilitamist ebademokraatlike vahendite abil ja ilmestab olukorda,

²⁰ A. Palvadre. Võimude lahususe ja tasakaalu probleem uues põhiseaduses. – Põhiseadus ja rahvuskogu. A. Mägi jt (toim.). Tallinn: Rahvuskogu, 1937, lk 285.

²¹ Samas, lk 287.

²² R. Marandi (viide 19), lk 27.

²³ Samas, lk 28.

²⁴ K. Loewenstein. Autocracy and Democracy in Contemporary Europe. I. – The American Political Science Review 29/1935, lk 574, 585.

kus demokraatia on sõjas fašismiga.²⁵ Mõni aeg hiljem, 1938. aastal leidis Loewenstein, et Eesti oli naasnud parlamentaarse valitsusviisi juurde. Ta käsitas seda iseloomulikuna presidendikesksetele režiimidele, mis muutuvad mõõdukamaks, kui on saavutatud nende eesmärgiks olnud majanduslik ja poliitiline rahunemine. Ka Eesti puhul olid Loewensteini tähelepanu all üldised poliitilised suundumused, erinevatele valitsusvormidele omane dünaamika ja sihid, mida nendega taotleti, mitte mingi püsiva ja abstraktse tasakaalu otsimine riigivõimude vahel. Loewenstein lähtus oma uurimuses poliitilisest situatsioonist, nii nagu ta seda parasjagu tajus, iseäranis aga tõdemusest, et kõigis riikides, olgu need demokraatlikud või autokraatlikud, oli siiski märgatav üldine kalduvus: seadusandlik ja täitevvõim olid igal pool praktikas enam-vähem ühte sulanud, nii et täitevvõimu kvantitatiivne poliitiline ülekaal oli jätnud varju nende kvalitatiivse erinevuse.

Eesti tollase riigielu praktika näitab tõepoolest hästi, kuidas põhiseaduses sätestatud üldine võimude süsteem võib anda eksitava pildi mitte ainult riigorganite poliitilisest kaalust, vaid ka nende argipäevasest rollist. Eugen Maddison, kes tundis riigiõiguslikku praktikat vahest paremini kui keegi teine, oskas tuua rohkelt näiteid, kinnitamaks, et Riigikogu ei käitunud 1920. aastatel sugugi ainuvalitsejana. Tegelikult olevat hoopis valitsus parlamenti juhtinud – ja seda viimase enda nõusolekul. Maddisoni sõnul oli vähe seadusi, millega parlament poleks delegeerinud võimu valitsusele. Kaitseseisukord oli kestnud aastaid, ilma et seadusandja oleks seda kinnitanud. „Kõik see tõendab riigikogu peaaegu piiramatut usaldust vabariigi valitsuse vastu. See usaldus läheb isegi nii kaugele, et riigikogu volitab vabariigi valitsust välja töötama riigikogu valimiste seadust, saadab vabariigi valitsusele seisukoha võtmiseks põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu, volitab vabariigi valitsust maksmata panema määrusi, mis puudutavad riigikogu, kohtute ning riigikontrolli sisemist korraldust [...]. Võiks jätkata lõpmatuseni säärase nähtuste esitamist.“²⁶ Vabadussõja alguses oli Ajutine Valitsus taotlenud endale piirideta volitusi nii sise- kui ka välisasjades ja Maanõukogu oli sellega nõus-
tunud.²⁷ Väidetavalt oli siit ainult sammuke järelduseni, et parlamenti polegi

²⁵ K. Loewenstein. *Militant Democracy and Fundamental Rights*. – *The American Political Science Review* 31/1937, lk 640.

²⁶ E. Maddison. *Presidendi instituudi* (viide 10), lk 201 j.

²⁷ Maanõukogu protokoll nr 67, 26.11.1918, lk 33. Maanõukogu võttis Ajutise Valitsuse esitatud eelnõu väikeste muudatustega vastu. Maanõukogu protokoll nr 69, 27.11.1918.

vaja, kuna viimane ainult räägib, valitsus aga tegutseb.²⁸ Niisugune suhtumine oli üsna tavaline hiljemgi, eriti siis, kui riigilt oodati energilist sekkumist. Majanduse madalseisu olukorras esitas valitsus 1924. aastal Riigikogule seaduseelnõu, mis sisaldas üldist volitust ametiasutuste koosseisude vähendamiseks. Toona sünnitas see vastuseisu, kuna leiti, et valitsus saaks nii seadusandliku võimu.²⁹ Suure majanduskriisi ajal 1930. aastate alguses mindi aga hoopis kaugemale: eelarve tasakaalustamiseks ja tööpuuduse vähendamiseks anti valitsusele õigus muuta seaduses ette nähtud tasumäärasid, kehtestada makse, määrata elukallidusega võitlemiseks hindu jne.³⁰

Tekkis küsimus, kas nii lai volitus on lubatav, sest põhiseaduse järgi teostas seadusandlikku võimu Riigikogu (§ 35), valitsus aga üksnes „valitsemise võimu“ (§ 57). Ühe käsituse järgi välistas võimude lahususe põhimõtte määrused *contra legem*.³¹ Ado Anderkopp väitis, et kui Riigikogu annab valitsusele õiguse kehtestada selliseid määrsi, eitab ta iseenda seadusandlikku võimu ja ähvardab parlamentarismi täielikult hävitada.³² Kohtu- ja siseministeeriumi nõunik Johannes Klesment aga leidis, et parlament ei saagi kõike peensusteni reguleerida ja seega olevat loomulik valitsuse kui „paenduvama aparaadi“ volitamine niisuguste üldiste eesmärkide täitmiseks nagu eelarve tasakaalustamine või tööpuudusega võitlemine. Liiatigi tulevat möönda, et parlament ei jõua alati käia kaasas „moodsa elu uuendustega“.³³ Ka riigivanem Konstantin Päts ütles 1931. aastal: „Igas riiklikus elus, iseäranis noores riiklikus elus, on palju nähtusi, mis ei ole seaduste piiridesse asetatud“. Normeerida tulevat nii, kuidas kiirelt muutuvad asjaolud seda nõuavad. Päts mainis lennundust, autosid ja bussiliiklust – „nende kohta ei ole ühtki seadust ei meie ega Vene ajast, ja ometi tuleb neid alasid riigivõimul korraldada, seda tulebki valitsuse määrustega teha, kuni ei ole seadust selleks antud“.³⁴ Juristid arutasid jätkuvalt küsimuse üle, kas määrused *praeter legem* on kooskõlas põhiseadusega. Maddison nentis, et kuna Vabariigi Valitsusel on põhiseaduse järgi kohustus hoolitseda

²⁸ L. Olesk. Meie sisepoliitilisest seisukorrast. – Vaba Maa 27.02.1919, lk 2.

²⁹ Riigikogu protokoll nr 116, 13.06.1924, v 75 j.

³⁰ Riigi eelarve tasakaalustamise, eramajanduse korraldamise ning tööpuuduse vastu võitlemise seadus. – RT 1932, 92, 716.

³¹ J. Kaiv. Seadusandlise võimu delegatsioon. – Eesti Politseileht 06.10.1926, nr 40, lk 586.

³² Riigikogu protokoll nr 116, 18.11.1931, v 3334.

³³ J. Klesment. Eelarve tasakaalustamise seadus põhiseaduse seisukohalt. – Vaba Maa 18.11.1932, lk 5.

³⁴ Riigikogu protokoll nr 116, 18.11.1931, v 3345.

sisejulgeoleku eest, siis on tal ka õigus vajaduse korral luua sobivad normid; näiteks kui tekib mingi relvadega seotud oht, ent seadust selle valdkonna kohta pole.³⁵ Ka haldusõiguse professor Csekey leidis, et riigi edenemisega kaasnev üldine tööjaotus, eriti aga majanduse areng, olevat „määruse õigus-tehniliseks tarviduseks teinud“.³⁶

Majanduskriisi ajal pakutigi uus tõlgendus, mis võimaldas valitsusel määrustega seadusi muuta. Maddison väitis 1931. aastal, et kui sellised määru-sed tuleb pärast kehtestamist esitada parlamendile seaduseelnõuna, siis need justkui üksnes tõrjuvad seadused kõrvale, mitte ei muuda neid kehtetuks. Parlament saavat valitsuse esitatud seaduseelnõu tagasilükkamisega olukorra tagasi pöörata ja määrustega peatatud seadused uuesti maksma panna.³⁷ See oli katse õigustada valitsuse poliitilise kaalu suurendamist kehtiva põhiseaduse alusel. Riigikogus samal ajal valmivasse põhiseaduse muutmise eelnõusse sai haarata juba sirgjoonelisema lahenduse ning presidendile sooviti anda võimalus Riigikogule esitatud eelnõu esialgse seadusena ise kohe välja kuulutada.³⁸ Milline ka polnud täpne juriidiline tehnika, millega valitsuse tegevusvabadust taheti laiendada, üldise veendumuse järgi ei suutnud parlament ise astuda vajalikke samme kriisi ületamiseks. Just niisuguses keerulises olukorras seadis Konstantin Päts 1932. aasta sügisel uue valitsuse moodustamise tingimuseks, et talle antaks volitused, mida ta võrdles diktatuuriga.³⁹ Aasta hiljem muudeti vabadussõjalaste algatusel põhiseadust nii, et riigivanem sai kehtestada seaduse jõuga dekreete alati, kui tema hinnangul oli selleks edasilükkamatu riiklik vajadus. Vormiliselt oli jäänud varem pakutud lahenduse juurde: dekreedina sai kehtestada üksnes parlamendile esitatud seaduseelnõusid. Tegu oli seega justkui pelgalt hädaõigusega.⁴⁰ Riigikogu pidi endiselt jääma „normaalseks

³⁵ E. Maddison. Täidesaatva võimu õigustest määrusandlisel alal. – Eesti Politseileht 05.12.1925, nr 49, lk 758.

³⁶ Prof. S. Csekey referaat „Määruste andmise õigus Eesti põhiseaduse järele“ VI Õigus-teadlaste Päeval Tallinnas. – Õigus 8/1927, lk 244, uuesti avaldatud kogumikus Eesti õigusteadlaste päevad 1922–1940: protokollid. J. Erne (koost.). Tallinn: Juura, 2008, lk 235–247.

³⁷ E. Maddison. Zu einer Tagesfrage. – Revalsche Zeitung 28.11.1931, lk 6.

³⁸ Vt J. Ulotsa sõnavõtt põhiseaduse eelnõu tutvustuseks. – Riigikogu protokoll, 18.03.1932, v 3887.

³⁹ K. Päts teeb valitsuse. – Vaba Maa 01.11.1932, lk 1.

⁴⁰ E. Tammist. Seadus- ja määrusandlusest Eesti vabariigi muudetud põhiseaduse järgi. – Päevaleht 16.11.1933, lk 5.

seaduseandjaks“.⁴¹ Nagu teame, läks tegelikult nii, et mitme aasta kestel kujundati seadusandlust dekreetidega ja sootuks ilma parlamendita.

Mingit põhimõttelist pööret ei toonud siin ka 1937. aasta põhiseadus, kuna presidendi dekreedioigus muutus nüüd pigem tavapäraseks – selle kasutamist ei püütudki enam põhjendada erakordsete aegade või oludega. Opositsiooni ridades tekitas rahuolematust, et ka pärast parlamentaarse tegevuse taastamist jätkus vahepealne komme kehtestada üldisi õigusakte dekreetidega. Jaan Tõnisson vaidles Riigivolikogus vastu arusaamale, mille järgi primaarne seadusandlik võim on parlamendil, presidendil aga sekundaarne seadusandlik võim. Tõnissoni sõnul ei saanud niisugust kaksikjaotust põhiseadusest kuidagi välja lugeda. „Põhiseaduses on selgesõnaliselt väljendatud seisukoht, et rahvaesinduse prerogatiiviks on seadusandliku võimu teostamine. Nii ei saa minu arvates mitte neid mõttevirvendusi arvesse võtta, mis kuskil liiguvad, et võimudejaotus peab ära jääma ja loodama dualistlik legislatiiv. [...] Kui maik suhu saab ja edaspidi leitakse, et Vabariigi Presidendi isiklikkude otsuste andmisega palju lihtsam on asju lahendada, siis paistab normaalse seadusandluse suhtes lugu järelikult nii, et rahvaesindus juba minimaalse tähenduse seadusandluse alal omab.“⁴² Need sõnad jäid vastuseta. Riigivolikogu jätkas koosolekut ja peasekretär Eugen Maddison loetles 18 seadust, mis president oli parlamendi istungite vaheajal dekreedina andnud. Selline oli riigielu praktika Eestis 1938. aasta sügisel. Isegi see sõltus presidendi enda tahtest, kas parlament sai muuta tema antud dekreeti. Nõnda oli viimaks ikkagi üksnes presidendi otsustada, „missugusel määral meie riigikord läheneb võimude tasakaalu ja võimude lahususe põhimõttele“.⁴³ Kas see oli kooskõlas uue põhiseaduse vaimuga, selle üle võis vaielda, kuid igatahes haakus see juhtimise ideaaliga, mis võitis üha enam poolehoidu ning mille vahekord parlamentarismiga oli segane. Nagu ütles peaminister Kaarel Eenpalu: moodsa aja nõue on „juhitav demokraatia“, mille tagajärjel parlamentaarne kord pidi saama küllalt „autoriteetsust ning võimsust, et seda toimida, mis antud aegjärk vajalikuks ja ainutarvilikuks peab“.⁴⁴

⁴¹ J. Klesment. Dekreet uue Põhiseaduse järgi. – Eesti Politsei 1/1934, lk 1.

⁴² Riigivolikogu stenograafilised aruanded. I koosseis. I ja II istungjärk. 1.–45. koosolek. 1938. Tallinn: Riigi Trükikoda, 1939, lk 240.

⁴³ H. T[ammer]. Dekreediandlusest. – Päevaleht 30.06.1938, lk 3.

⁴⁴ Eestis peab olema juhitav demokraatia. – Uus Eesti 11.10.1938, lk 5–6.

IV. Tehnikaajastu riiklus ja juhtimise probleem

Täpsemal vaatlemisel muutub niisiis kaheldavaks, kas Karl Loewensteinil oli õigus, kui ta käsitas Eesti riigiõiguslikku arengut pärast 1934. aastat ajutise autokraatiana, mille eesmärk oli võidelda fašismiga ning mis naasis konstitutsioonilise korra juurde, kui see ülesanne oli täidetud. Pigem paigutub ka Eesti sellesse laiemasse raami, mida Loewenstein kasutas seadusandliku ja täidesaatva võimu vahekorra ajalooliseks käsitlemiseks. Esijoones torkabki silma, et Loewenstein lähenes võimude lahususe probleemile ajalooliselt ja võrdlevalt. Oma mälestustes kirjutas ta, et selline hoiak iseloomustas kogu tema teadustööd: „Ma olen arvamusel, et olevikku ei saa mõista ilma ajaloota, mitte selles lihtlabases tähenduses, et ajaloost saab tuletada „õppetunde“ olevikuks, vaid hoopis, et midagi ei saa võltsi muljet jätmata lahutada tema ajaloolisest ümbrusest.“⁴⁵ Võrdleva meetodi sundis Loewensteinile osalt peale tõik, et Saksamaalt Ameerika Ühendriikidesse lahkununa tahtis ta tõendada Euroopas levivate suundumuste ilmnemist ka ookeani taga ning et täitevvõimu tugevnemine puudutas sel ajal kõiki riike. Oluline on seegi, et uuel kodumaal sattus ta mitte õigus-, vaid poliitikateaduskonda, nii Yale'is kui ka hiljem, 1936. aastast alates Amherstis, kus tema teadustöö keskenduski riigivõimude tasakaalu küsimusele.⁴⁶ Kui paigutada tema uurimus kaasaegsesse olustikku, siis on lihtsam märgata selle poleemilist alatooni. Loewensteinini väitel hoiti Ameerika Ühendriikides võimude lahususe doktriinist kinni sellise dogmaatilise jäikusega, et see oli viinud konstitutsioonilise kriisini. Selgitamaks, miks presidendi osatähtsus oli Franklin Roosevelti ametiajal suurenenud, ei piisanud tema meelest üksnes abstraktsete konstitutsiooniliste sätete lahkamisest. Ka Ameerika Ühendriikide poliitilist arengut tuli vaadelda üldiste konstitutsiooniliste suundumuste valguses ning pidada silmas, et täidesaatev võim oli kõikjal saavutamas ülekaalu seadusandliku võimu arvel.

Eesti ajaloo vaatevinklist paistab eriti tabavana, et Loewenstein kujutas selle protsessi esimese lainena sõda, täpsemalt valitsustele avarate volituste andmist sõjapidamiseks. Kui soovime avada 1930. aastate „põhiseaduse kriisi“ tausta, peame ka Eesti puhul alustama Vabadussõjast, mitte majanduskriisist või 1920. aasta põhiseadusest. Ülal nägime, et 1918. aastal taas kokku tulnud Maanõukogu alustas oma tegevust võimu loovutamise ja Ajutisele Valitsusele.

⁴⁵ K. Loewenstein. *Des Lebens Überfluss. Erinnerungen eines ausgewanderten Juristen.* Tübingen: Mohr Siebeck, 2023, lk 143.

⁴⁶ Samas, lk 191.

Nagu Loewenstein märgib, toimus midagi sarnast kõigis sõdivates riikides ja see polnud üksnes mööduv vahelugu, vaid omamoodi harjutus pärastiseks. Tema väitel kujundati hilisemad kriisivalitsuse vormid suuresti sõjavõimu malli järgi. Eestis polnud see vormiliselt nii, kuna 1930. aastate alguse volitusseaduste eeskuju pärines pigem Saksamaalt, kus valitsusele oli mitmel puhul antud avar võim eelarve tasakaalustamiseks ja sotsiaalsete probleemide lahendamiseks.⁴⁷ Kui mitte arvestada kaitseseisukorda, siis ei näinud Eesti põhiseadus ette mingit üldist sätet kriisimeetmete tarbeks. Baltisaksa poliitik ja advokaat Werner Hasselblatt tõdes 1931. aastal Riigikogus, et Eestis polnud võimalust kehtestada hädadekreete nagu mujal Euroopas. „Meie Põhiseadus ei tunne seda paragrahvi, mis võimaldaks Vabariigi Valitsusel kiirelt abinõusid tarvitusele võtta Riigikogu kokku kutsumata. Sellepärast on ainukene pääsetee meil, et võimaldada valitsusele kiiresti tekkinud situatsioonidele ka kiiresti reageerida, nõndanimetatud volitusseadused.”⁴⁸ Põhiseaduse muutmise eelnõudega algasid katsed olukorda parandada. Riigikogu eelnõu sisaldas avarat dekreedioigust, mille võtsid üle kõik järgmisedki eelnõud. Niisiis võib tunduda, et lähtepunkt oli ikkagi majanduskriis. Samas oli ka Eestis sõda kujunenud eduka kollektiivse pingutuse võrdpildiks.⁴⁹ 1920. aasta põhiseaduse mõjukamad arvustajad olid valdavalt sõjaväelise taustaga või osalenud ise valitsuse juhtimises Vabadussõja ajal, nagu näiteks Konstantin Päts.

Loewensteini realistlik hoiak avaldub selleski, et ta ei mõistnud täitevõimu poliitilise tähtsuse kasvu hukka ega esitanud seda õigusvastasena, vaid pigem püüdis selgitada, miks on selline suundumus osutunud kaasaegsetes

⁴⁷ Saksamaal oli valitsus tuginenud ühelt poolt presidendi hädadekreetidele, teiselt poolt parlamendi kehtestatud volitusseadustele, millega seadusjõuliste normide loomine delegeriti ajutiselt valitsusele (näiteks 1923. aasta sügisel majanduskriisi ajal). Hädadekreetide puhul kasutati õigusliku alusena Weimari põhiseaduse artiklit 48, mis lubas presidendil sisekorra kaitseks tarvitada avarat, üldsõnaliselt määratletud võimu. Selle sätte juures oli algselt peetud silmas rahutusi ja rünnakuid riigikorra vastu, nagu olid toimunud 1918. aasta lõpus ja 1919. aasta alguses. Vt H. J. Heneman. *The Growth of Executive Power in Germany. A Study of the German Presidency*. Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1974 lk 167. Saksamaal oli volitusseadusi vastu võetud juba sõja ajal, ent siis delegeriti nendega võimu parlamendi teisele kojale (*Bundesrat*). Sõja järel, pärast Weimari põhiseaduse vastuvõtmist anti aga normiloomevolitus valitsusele. Vt M. Stibbe. *From the Wartime State of Siege to Weimar's Early Years: Parliamentarism and States of Emergency in Germany, 1914–1924*. – *First World War Studies* 14/2023, lk 103.

⁴⁸ Riigikogu protokoll nr 116, 18.11.1931, v 3272.

⁴⁹ Vt lähemalt H. Kalmo. *Armas ja kaunis on surra isamaa eest*. – *Vikerkaar* 2022/12, lk 58–88.

riikides möödapääsmatuks. Tehnikaajastul olevat riiklus üha keerulisem, üha sekkuvam, ning kapitalistliku majanduse raskuste tõttu pidevalt vastamisi juhtimise probleemiga. Riikide konstitutsioonilise arengu määras Loewensteini arvates see, kuivõrd nende põhikord soodustas tõhusat ja kiiret juhtimist, mis olevat niisugustes tingimustes paratamatult vajalik. Kuigi ta mõõnis, et normid iseenesest ei taga võimeka valitsuse tekkimist, ei alahinnanud Loewenstein ka nende tähtsust. Näiteks olevat laiahaardelised volitusseadused kooskõlas kaasaja riikluse nõuetega ning seega vähemalt tehnilisest vaatenurgast õigustatud. Kui mõnes riigis nähti tavapärasest võimude lahususe põhimõtet takistusena selliste seaduste vastuvõtmisel, siis oli viga hoopis juriidilises doktriinis – selline oli Loewensteini järeldus.

Seadusandliku ja täidesaatva võimu range lahutamine oli tema sõnul iganenud arusaam. Ta ei tahtnud öelda, et neid kaht riigivõimu liiki pole enam võimalik eristada. Teoreetiliselt oli see ikka võimalik, ent küsimus olevat selles, kas möödunud sajanditel täiesti teistsugustes tingimustes sündinud doktriin on veel kohane riikliku organisatsiooni kujundamiseks. Probleemi niisuguse sõnastamisega arendas Loewenstein edasi Hans Kelseni mõtet, et võimude lahususe põhimõte on lõppude lõpuks ainult poliitiline postulaat, mida tuleb hinnata selle põhjal, kas selle abil loodud riigikord on otstarbekas või mitte. 1930. aastatele iseloomulikult tõlgitses Loewenstein otstarbekust juhtimisimperatiivi võtmes. Selles mõttes on tema uurimusel ideedeajaloos selgesti määratletav koht – juhtimine oli toona poliitilise mõtte keskne kujund.⁵⁰

Teisalt on Loewenstein just rõhuasetusega muutuvatele oludele avanud võimaluse oma käsitluse ajakohastamiseks. Kindlasti võib tänapäevalgi nõustuda väitega, et valitsus moodustab koalitsioonierakondadega tihti sellise terviku, et tema vastandamine parlamendile on eluvõõras. Poliitilise üksusena tarvitab koalitsioon nii täidesaatvat kui ka seadusandlikku võimu ja kui sama erakond kontrollib parlamenti, valitsust ja kohtuid, siis olevat praktikas ainult üks võim: enamus.⁵¹ Loewenstein ei piirdu nentimisega, et selline poliitiline tegelikkus hälbib traditsioonilisest juriidilisest skeemist. Tema artikkel lõpeb vaatega tulevikku ja üleskutsega käsitada Montesquieu õpetust tehnikaajastule sobivas vaimus. Tasakaalu idee säilib, ent tänapäeval tulevat

⁵⁰ Vt Y. Cohen. *Le siècle des chefs. Une histoire transnationale du commandement et de l'autorité (1890–1940)*. Paris: Éditions Amsterdam, 2013.

⁵¹ A. Przeworski. *Democracy and the Limits of Self-Government*. New York: Cambridge University Press, 2010, lk 137.

konstitutsioonilise teooria põhiprobleemi mõista nii, et tegus ja juhtimisvõimeline valitsus peab vabaduse tagamiseks olema ühendatud parlamentaarse kontrolliga.

Tänini kehtib Montesquieu tees, et kontrollimata võim langeb kuritarvitustesse ning mandub despotismiks. Sellest üldisest teesist ajakohaste järelduste tegemine nõuab aga uurimist, milliste hoobadega suudetakse nüüdses poliitilises olustikus valitsuse tegevust kontrollida. Loewenstein eristas organisest ja organitevahelist, horisontaalset ja vertikaalset kontrolli. Kui kujutleda poliitilist kogukonda kihilise tordina, mis ulatub valijatest kõrgemate võimuorganiteni, siis toimib horisontaalne kontroll samal tasandil, vertikaalne kontroll aga kulgeb ülevalt alla ja alt üles.⁵² Viimasesse lahtrisse paigutas Loewenstein ka meediavabaduse, kuna see töötab vastu autokraatsetele režiimidele omasele propagandamasinale. Ent siingi ei jäänud ta abstraktse teooria juurde. Teise maailmasõja järel juhtis Loewenstein tähelepanu uutele avaliku arvamuse mõjutamise viisidele, esitades seda näitena olukorrast, kus vertikaalne kontroll peab toimima ülalt alla: kui avaliku arvamuse kujundamine ähvardab konstitutsioonilise demokraatia viia enesehävituseni, siis olevat riigi ülesanne vabadust piirata.⁵³

Loewenstein leidis, et võimu ohjeldamise vahendeid peab sihipäraselt looma, sest need ei teki iseenesest. Konstitutsionalismi ajalugu olevatki nüüsgune pidev loomistegevus.⁵⁴ Riigivõimude tasakaalu otsingut sõdadevahelises Eestis võiksime näha samamoodi, kuigi siis tuleks juba esimest põhiseadust mõista katsena lahendada võimu piiramise probleemi. Väidet, et 1920. aasta põhiseadus jättis riigivõimud tasakaalustamata, ei saa võtta kriitikata, kuna see väide tõukus ise üsna eripärasest – ja vaieldavast – tasakaalu ideest. Nagu ütles Maddison, rahvahääletus ja rahvaalgatus olid samuti kontrollivahendid⁵⁵ (Loewensteini käsituse järgi oli nende näol tegu vertikaalse kontrolliga). Konstantin Päts mainis korduvalt, et tegelikkuses need vahendid ei toiminud. „Rahvas ei saa riigikogu kergesti koju saata. Selleks on vaja rahvahääletust, mis mitu kuud aega võtab.“⁵⁶ Lahenduse pidi pakkuma presidendi õigus

⁵² K. Loewenstein. *Political Power and Governmental Process*. Chicago: The University of Chicago Press, 1965, lk 165.

⁵³ Samas, lk 343.

⁵⁴ Samas, lk 124.

⁵⁵ E. Maddison. Presidendi instituudi (viide 10), lk 195.

⁵⁶ Parlamentarismi arenemine Inglismaal. Puudused meie riigi valitsemiskorras. K. Pätsi kõne. – Päevaleht 20.04.1926, lk 2.

parlament laiali saata. Aga kas see oli ka päriselt lahendus? Loewensteini vaimus tuleks vaadata kaugemale konstitutsioonilistest normidest, ent kui arvestada 1937. aasta põhiseaduse toimimist, siis kas ei tuleks järeldada, et võimu kontrollitavuse mõttes hoopis häiriti tasakaalu? Ühelt poolt ei soosinud parlamendi iseseisvat seisundit uus majoritaarne valimisviis koos riikliku propagandaga, millele oli poliitiliste vabaduste kärpimise tõttu peaaegu võimatu vastu töötada. „Põhiseaduse elluviimise rahvarinne“ moodustas Riigivolikogus nii ühtse enamusbloki, et mingist vähegi mõjusast järelevalvest valitsuse tegevuse üle pole põhjust rääkida. Põhiseadus oli justkui ellu viidud ja tekkis küsimus, mida „rahvarinne“ nüüd peale hakkab. „Siin võib improviseerida, võib ka lihtsalt toimida nii, et seisukohta võtmata toetada kõiki valitsuse sammusid,“ kirjutas Harald Tammer. Kuid siis tuli tema sõnul ka mõista, „et rahvaesinduse kui valitsust kontrolliva asutuse tähtsus võib kannatada“.⁵⁷

V. Tee tänapäeva: parlamentarismi mandumine?

Rein Marandi artikkel riigivõimude tasakaalu otsingust ilmus 1988. aastal, pool sajandit pärast seda, kui Loewenstein oli seadnud kahtluse alla, kas võimude lahususe doktriin on ühitatav tänapäevase riiklusega. Eesti NSV-s oli sel ajal nn perestroika ehk uutmise reformide periood ja kõne alla tuli konstitutsiooni uuendamine. Keskse mõttevormina esines jälle tasakaalu idee. 1970. aastatel olid siinsed õigusteadlased arvustanud kapitalismimaade riigikorda, kirjeldades selle teisenemist täpselt samamoodi, nagu seda tegi Loewenstein oma uurimuses. Kodanlikus ühiskonnas olevat „riikliku arengu tendentsiks“ täidesaatva riigivõimu tähtsuse tõus. Parlamentarismi ideoloogiast hoolimata kontrollivat tegelikkuses valitsus parlamenti ja seadusandluses olevat ülekaal valitsuse normatiivaktidel.⁵⁸ Hiljem, „demokratiseerimise“ kampaania ajal, suunati niisugune kriitika hoopis Nõukogude riigikorra vastu. 1988. aasta alguses tõdeti NLKP Keskkomitee pleenumil, et täitevorganite tähtsus on liialt suurenenud valitavate organite arvel ja puudub vajalik kontroll nende üle.⁵⁹ Nõnda oli see kõigiti kooskõlas Moskvast valitud uutmiskursiga,

⁵⁷ H. T[ammer]. Uue aasta ülesandeid. – Päevaleht 01.01.1939, lk 2.

⁵⁸ A. Kiris, E.-J. Truuväli, P. Vihalem. Riigi ja õiguse teooria. 2. Tartu: Tartu Riiklik Ülikool, 1971, lk 111.

⁵⁹ T. Käbin. Demokratiseerimise sõlmküsimusi. – Eesti Kommunist 1988/3, lk 52.

et ka Eesti NSV-s nõudsid juristid korraga võimude lahususe põhimõtte ennistamist.⁶⁰ Tõtt-öelda polnud Nõukogude Liit seda põhimõtet kunagi tunnistanud, nagu õigesti märkis Indrek Teder.⁶¹ Ent just seetõttu tuligi pöörduda konstitutsionalismi ajaloolise pärandi poole, mille osana nähti ka Eesti sõdadevahelise perioodi kogemust. 1989. aastal püüdis Igor Gräzin seda kogemust omapärasel viisil sünteesida. Ta asus välja töötama uut põhiseadust, mis oleks küll rakendatav Nõukogude Liidu koosseisus, aga siiski täiesti erinev senisest süsteemist. Tema üldine käsitus oli vägagi traditsiooniline. Igasuguse võimu omadus olevat soov kesta ja kasvada. „Järelikult tuleb korraldada asjad nii, et jagada terviklik riigivõim osadeks sel moel, et iga osa sõltuks oma tegevuses teistest ja valvaks kiivalt selle üle, et ükski teine osa oma võimupiire tema arvel ei suurendaks. Selliseid võimuosi on kolm – seadusandlik, täidesaatev ja kohtulik.“⁶²

Kui jälgida samm-sammult teed, mis viis praegu kehtiva põhiseaduseni, jääb mulje, et 1980. aastate lõpus jätkati 1930. aastate arenguliini ning et riigivõimude tasakaalu otsing ongi Eesti riikluse ajaloo põhitelg. Mart Nutt tõi 2002. aastal, et Riigikogu ja valitsuse vahekorra probleem leidis viimaks sobiva lahenduse. „Kui kõrvutame seadusandliku ja täidesaatva võimu pädevuse jaotumist kehtivas põhiseaduses varasemate Eesti põhiseadustega, nagu 1920., 1934. ja 1938. aasta põhiseadused, siis näeme, et arvesse on võetud varasemaid kogemusi ja leitud tasakaalustav kompromiss.“⁶³ Nuti väitel oli põhiseaduses sätestatud võimude jaotus end kümne aasta jooksul suurepäraselt õigustanud. Selline optimistlik hinnang polnud aga kaugeltki üldine. Riigikogu kohta hakati peagi kasutama väljendit „kummitempel“. Marju Lauristin heitis 2008. aastal pilgu iseseisvuse taastamise ajale ja küsis, kas valikute aeg on lõppenud. „Nüüd, vaadates, mis praegu on, ma küsiks: kas praegu Eesti riik on järginud seda valikut ja seda edasi arendanud, sedasama demokraatlikku vabariiki, mida siis rahvas valis? Või on siin see lõplik valik ikka

⁶⁰ Vt Advokaatide seisukohad ja ettepanekud humaanse sotsialistliku õigusriigi asjus. – Nõukogude Õigus 1988/4, lk 247.

⁶¹ I. Teder. Unelmad õigusriigist. – Looming 1988/11, lk 1550.

⁶² I. Gräzin. Eesti uue põhiseaduse visandjooni. – Eesti Akadeemilise Õigusteaduse Selts 1989. aastal. Tartu: Tartu Ülikool, 1990, lk 65.

⁶³ M. Nutt. Riigikogu ja valitsuse põhiseaduslik vahekord. – Riigikogu Toimetised 2002/6, lk 30.

kindlustamata?⁶⁴ Uus tegelikkus olevat niisugune, et üha vähemaks muutub parlamentarismi tuum – kontroll valitsuse tegevuse üle. Samal ajal hakkas kujunema ka üldise riigireformi kava, mis rajati väitele, et seadusandliku, täitev- ja kohtuvõimu tasakaal on Eestis tasapisi hälbinud põhiseaduse mõttest.⁶⁵ Õigusajaloolane Peeter Järvelaid on võrrelnud neid uuendamise katseid sõdadevahelise ajaga ning iseloomustanud just võimude tasakaalustamist ideaalina, mis ühendab minevikku ja tänapäeva: „Tasakaalumehhanismid erinevate võimude vahel on väga olulised, kui püüame luua uut riigimudelit, mis aitaks realiseerida meie unistusi meie riigi ja ühiskonna arengust moodsaks, arenenud ja edukaks ühiskonnaks.“⁶⁶

Loewensteini uurimus paistab seega olevat ajakohane ka praeguses Eestis. Selle teema on täitevvõimu ja seadusandliku võimu vahekorra muutumine riikides, mis peavad kohanema uues tehnoloogilises ja majanduslikus keskkonnas. Või täpsemalt: Loewensteini teema on ühelt poolt riikluse muutumine, teisalt aga see, kuidas juristid käsitavad muutunud riiklust traditsiooniliste mõtteskeemide abil. Kui keskendume esimesele – sellele, kuidas riiklus avaldub praktikas täna –, siis näeme tõesti, et mitmeski mõttes juhib pigem valitsus parlamenti kui vastupidi. Näeme sedagi, et valitseva enamuse koondumine on tinginud jäigema kontrolli parlamendi tegevuse üle peaaegu kõikjal Kesk- ja Ida-Euroopas, nii et seadusandliku algatuse nihkumine valitsuse kätte on meie lähiümbruses levinud nähtus.⁶⁷ Sama kehtib ka Põhjamaade kohta, nagu on tõdenud Rein Taagepera, kelle sõnul näib esmapilgul tõesti nii, et Eestis on Riigikogust saanud valitsuse kummitempel. Kui Eesti esimeses taastamise järgses Riigikogus tuli kõigest 47% seaduseelnõudest valitsuselt, siis 2018. aasta kokkuvõtte järgi oli neid juba 65%. Samamoodi on valitsuse eelnõude edukusega: kui alguses sai valitsuse esitatud eelnõudest seaduseks 83%, siis hiljem juba 96%. Siiski, nagu Taagepera osutas, Põhjamaades on need

⁶⁴ M. Lauristin. Kas valikute aeg on lõppenud. – Riikliku iseseisvuse taastamine parlamentaarsel teel aastatel 1990–1992. Rahvusvaheline ajalookonverents 21.–22. august 2008. Ettekannete kogumik. A. Veetõusme (koost.). Tartu: 20. Augusti Klubi, 2009, lk 86.

⁶⁵ R. Vare. Riigireformi vajalikkus ja Riigireformi Sihtasutuse ettepanekud. – Riigikogu Toimetised 2019/39, lk 26; J. Raidla. Riigireform riikluse tuleviku teenistuses. – Riigikogu Toimetised 2023/48, lk 22.

⁶⁶ P. Järvelaid. Võimude tasakaalu otsingud. Lõputu riigireform *versus* riigi areng. – Riigikogu Toimetised 2023/48, lk 100.

⁶⁷ Vt P. Kopecký. Power to the Executive! The Changing Executive-Legislative Relations in Eastern Europe. – The Journal of Legislative Studies 10/2004, lk 148.

protsendid veelgi suuremad.⁶⁸ Teisisõnu ilmneb võrdluses teiste riikidega, et Eesti on kogenud laiapõhjalisemat muutust, mis on ehk ebameeldiv, kuid mis iseloomustab parlamentaarset demokraatiat mujalgi. See ongi üks oluline perspektiivinihe, mille pakub Loewenstein: et mõista Eestis toimuvat, peame avardama oma pilgu üldisematele suundumustele ja neid mõjutavatele teguritele, mida on lihtsam märgata võrdleva käsitluse abil.

Teine küsimus on, kuidas hinnata seda, mida me praktikas näeme. Loewenstein ei väida, et sõdadevahelisel perioodil arenesid kõik riigid laias laastus samas suunas. Sugugi mitte: ta näitab, et mõnes riigis sündis totalitaarne diktatuur, mõnes teises autoritaarne riigikord, paiguti aga säilis parlamentaarne demokraatia. Ühine polnud mitte lõpptulemus, vaid kohanemisvajadus – moodsa riigi ees seisvad ülesanded nõudsid Loewensteini arvates tugevat, järjekindlat juhtimist. Siit hargneb keeruline probleem. Mida pidada möödapääsmatuks kohanemiseks ja mida ohtlikuks hälbeks? Näiteks, ehkki Loewenstein kõneleb normilooma kandumisest valitsusele ja kujutab seda paratamatu nähtusena, ei paku ta täpset mõõdupuud, et otsustada, kust algab sedasorti absolutistlik võim, mille vastu võitles Montesquieu. Üldise kriteeriumina kerkib meie ette valitsemise kontrollitavus. Nagu Loewenstein oma artiklis märkis: ainult kontrollitud võim on õigustatud võim.

Võib tunduda, et nii pole kuigi palju lisatud traditsioonilisele võimude tasakaalustamise teooriale. Päris nii see siiski pole. Esiteks ei ole jutt täidesaatva, seadusandliku ja kohtuvõimu tasakaalustamisest ega riigivõimu jagamisest osadeks. Samuti pole mõte see, et üht võimu tuleb kahandada teise arvel, justkui oleks tegu muutumatu suurusega tervikuga. Pole midagi vastuolulist idees, et valitsuse pädevus peab laienema ja rikastuma uute volitustega, parlamendile tuleb aga samal ajal anda uued kontrollihoovad. Sedagi võib kirjeldada omamoodi tasakaalustamisena, kuid see on vaatenurk, mis juhib uuenduste – uute kontrollivormide – poole, mitte ei eelda mingi oletatava kuldaja ennistamist.

Kui pikendame Loewensteini uurimuse mõttekäiku tänaseni, siis ilmneb sügavam perspektiiv, mis seab kahtluse alla kujutelma parlamentarismi mandumisest taasiseseisvunud Eestis. Mõistagi on tõsi, et Riigikogu ja valitsuse vahекord on muutunud. Kuid riigivõimude tasakaalu kiivakiskumist ja

⁶⁸ Stenogramm R. Taagepera ettekandest Riigikogus 05.06.2018. Arvutivõrgus: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201806051000> (20.02.2025).

täitevõimu vohamist täheldati juba 1994. aastal.⁶⁹ Valitsusaparaadi kasv on tõsiasi. Riigikogu tugiteenused pole täienenud samas rütmis. Järjest tähtsamat rolli on mänginud valitsuse tugevam seisund teabe valdajana, mis annab muuseas võimaluse matta parlamendi komisjonid liigse teabe alla, nii et sisuline järelevalve on hoopis raskendatud.⁷⁰ Teisalt on siiski aegamööda avardunud ka Riigikogu kontrollivõimalused.⁷¹ Küllap muudab poliitilise elu tegelikkus paljud neist võimalustest pigem näiliseks, seda enam aga tasub meenutada Loewensteini käsitlust mitmekihilisest ja -suunalisest kontrollist, milles on oma osa ka meedial, kodanikuühendustel, valijaskonnal, kohalikel omavalitsustel jne. Ühe arusaama järgi peitubki konstitutsiooniline põhi-probleem selles, kuidas ühiskond saab pidada sammu riigiga, mis uute nõudmistega kohanemiseks üha tugevneb. Nagu juhtub raamatus „Alice imedemaal“: Alice’il tuleb koos Punase kuningannaga aina edasi joosta, et jääda sama puu juurde. Daren Acemoglu ja James A. Robinson nimetavad seda Punase kuninganna efektiks. Ainuüksi selleks, et püsida tasakaalus uueneva riigiga, peab ka ühiskond leiutama järjest uusi mooduseid võimu ohjamiseks ja kontrollimiseks.⁷²

⁶⁹ H. Schneider, R. Maruste. Võimude lahususe teoreetilised lähtekohad ja mõned praktilised probleemid Eestis. – *Juridica* 1994/3, lk 64–66.

⁷⁰ Vt selle kohta: F. Meinel. Vertrauensfrage. Zur Krise des heutigen Parlamentarismus. München: C. H. Beck, 2019, lk 211.

⁷¹ Vt R. Kangur. Parlamentaarne kontroll ja arutlev parlament. – Riigikogu XI koosseis. Statistikat ja ülevaateid. A. Möttus jt (toim.). Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu, 2011, lk 43.

⁷² D. Acemoglu, J. A. Robinson. *The Narrow Corridor. States, Societies, and the Fate of Liberty*. New York: Penguin Press, 2019, lk 116.