

<https://doi.org/10.3176/hum.soc.sci.1992.3.05>

Rein MARANDI*

POOLA 1935. AASTA KONSTITUTSIOON KUI EESTI 1937. AASTA PÕHISEADUSE EESKUUJ

Et Eesti Vabariigi viimase põhiseaduse väljatöötamisel olevat jäljendatud Poolas kaks aastat varem vastuvõetud uut konstitutsiooni, nn. Pilsudski põhiseadust, sellele vihjavad teateid leidub mitmel pool kirjanduses¹ ja seda on vahel otse väidetud, aga ka eitatud, nagu 1937. aasta Rahvuskogu enda vaidlusteski². Mis on siis tõde selles küsimuses?

Huvi ei paku ilmselt mitte ainult probleemi riigiõiguslik, vaid ka poliitilis-ajalooline aspekt. Kõigepealt torkab silma, et nende mõlema põhiseaduseni on viinud üsna ühesugune poliitiline areng. Ka Poola Vabariigis tekkis alguses mitmel põhjusel kongressionalismi tüüpi parlamentarism, s. t. tegelik valitsusviis, kus domineerivaks pooleks ei olnud mitte valitsus ja ministrite nõukogu nagu kabinetiparlamentarismis, vaid rahvaesindus ja selle parteirühmad. Jõuti ränga majanduskriisini ja viimaks leidis aset riigipööre. Selle teostas maikuu 1926 marsal Józef Piłsudski osa sõjaväe abil. Ta sai toetust sotsialistidelt ja algul aktsepteeris toimunut ka parlament (seim ja senat). Parlament muutis kohe põhiseadust, et stabiilsemat valitsusvõimu saavutada. J. Piłsudski soovitud veel radikaalsem reform jäi aga viibima. Alles 1934. aasta algul suutis tema vahepealsetel (1930) mitte enam päris vabadel valimistel enamuse saavutanud, üsna Eesti Isamaaliidu tüüpi valitsusblokk parlamentis läbi suruda oma nn. konstitutsiooniteesid. Mõningane osa oli siin ka opositsiooni boikotitaktikal. Ja aasta hiljem vastuvõetud uus põhiseadus hakkas kehtima 23. aprillil 1935 — kolm nädalat enne J. Piłsudski surma.

Poola põhiseaduses on 120 artiklit, Eesti omas 150 üldiselt pikemat paragrahvi. Mõistagi ei ole nende põhiseaduste vahel täielikku sarnasust. Kuid tüpoloogiliselt esindavad mõlemad segasüsteemi, mis püüab ühendada kaht põhitüüpi: parlamentarismi ning presidendivalitsust ehk dualismi. Parlamentarismis teostab valitsusvõimu rahvaesindusele tuginev kabinet — ministrite nõukogu, dualismis aga president, kes on (otse või kaudselt) valitud rahva poolt, kelle kõrval ei ole peaministrit ja keda, nagu tema ministreidki, ei või parlament poliitiliselt kukutada. Üsna sarnane Eesti ja Poola omaga oli ka Austria 1929. aasta põhiseaduse süsteem, veidi kaugemad aga nii peaministrit kui ka rahva poolt valitud presidenti ettenägevad Saksa ning Soome 1919. aasta põhiseadus. Seda Eestis tänapäeval poolpresidentiaalseks nimetatavat segasüsteemi esindas

* S-75 430 Uppsala, Levertingsgatan 27, 2 tr. Sverige.

¹ Laaman, E. Konstantin Päts. Poliitika- ja riigimees. Stockholm-Örebro, 1949, 270, 288; Lattik, J. Teekond läbi öö. Esimene osa. Vadstena, 1950, 317.

² Seda väitsid näit. Rahvuskogu I kogas ja eri seostes O. Lõvi, E. Riisman ja J. Kokk, eitasid aga J. Uluots ja J. Klesment. (Rahvuskogu. Esimene Koda. Stenograafilised aruanded. 19. veebruarist—13. augustini 1937. Tallinn, 1938, 36, 88 jj., 228, resp. 89, 178.)

ka Eesti 1933. aasta põhiseadus, samuti nagu mõlemad Riigikogu poolt aastail 1932—1933 esitatud, kuid rahvahääletusel tagasilükatud põhiseaduse muutmise eelnõud. Ainulaadne see süsteem tol ajal polnud ega olnud ta Eesti 1937. aasta põhiseadusse võetud üksnes Poola eeskujul.

Lähemal vaatlusel aga äratub tähelepanu 23. veebruaril 1937 riigivanem K. Pätsi käest saadud põhiseaduse eelnõu, mille Rahvuskogu oma töö aluseks võttis.³

Eelnõu väljatöötamine algas jaanuaris 1936, juba kuu aega enne Rahvuskogu kokkukutsumise seaduse rahvahääletust, ja sellega tegeles kõigepealt K. Pätsile ustav erakomisjon koosseisus: kohtuministeeriumi nõunik J. Klesment ning peatoimetajad H. Kukke («Uus Eesti») ja E. Laaman («Vaba Maa»). Detsembris 1936 moodustati selleks tööks ametlik erakomisjon, kuhu peale nimetatute kuulusid riigisekretär K. Terras, riigikohtunik A. Palvadre ning advokaat ja endine mitmekordne minister A. Anderkopp. Erakomisjoni märtsis 1936 valminud projekti töötas oktoobrikuuks ilmselt üsna tugevasti ümber J. Klesment; ametliku erakomisjoni eelnõu aga arutati veel põhjalikult läbi vabariigi valitsuses.⁴

Poola põhiseaduse ja Eesti põhiseaduse riigivanema eelnõu ülesehituses on märgatavat sarnasust. Osalt leidub neile vasteid teisteski riikides, mitte aga Eesti ja Poola varasemas põhiseaduses. Omapäraseid, kui mitte ainulaadseid ühisjooni on peatükkidel «Seadusandlus» ning «Riigikontroll». Aga ka mitme üksiku paragrahvi puhul on riigivanema eelnõus tõenäolist või päris ilmselt Poola eeskujuga järgimist. Mõned näited.

Osa **presidendi** otsuseid (näit. valitsuse ametissenimetamisel või ametist vabastamisel) ei vaja peaministri (ega asjaomase ministri) kaasallkirja. Poola põhiseaduses on niisuguseid prerogatiive kaksteist (art. 13). Eesti eelnõus on aga vastavaid eriõigusi kümme (§ 37); seitse nendest on kattuvad ja nad on ühe erandiga loetletud samas järjekorras mõlemal puhul.

Kodanikul peavad olema truud riigile ja täitma tema poolt pealepandud kohustusi (art. 6 ja § 8).

Kahekojalise parlamendi **ülemkoja** koosseisust nimetab Poolas kolmandiku (art. 47), Eestis neljandiku (§ 80) president ainuisikulise otsusega.

Valitsusele (või üksikule ministrile) alamkojas umbusalduse avaldamise puhul võib president kolme päeva jooksul ka veel ülemkoja seisu kohta küsida. Kui see langeb ühte alamkoja otsusega, siis peab president kas vabastama ametist valitsuse (või ministri) või saatma laiali mõlemad kodjad, et need uuesti valida või (Eestis ülemkoda) uuesti moodustada (art. 29 ja § 55).

Sõjavägede **ülemjuhataja** (ning sõjavägede juhataja, *resp.* peainspektori) nimetab ametisse president ainuisikuliselt (art. 13 ja § 37) ja ta on oma tegevuse eest vastutav ainult presidendi ees (art. 63 ja § 127).

Praegune kõrvutus ei ole täielik. Riigivanema eelnõus leidub muudki sarnasust ning tõenäolist Poola eeskujuga järgimist. Ent on märgata olulist erinevustki. Poolas puudus endiselt rahvahääletus; Eesti eelnõus, nagu ka lõplikus põhiseaduses, on see alles jäänud, olgugi ilma rahvalgatüseta. Selle asemele on tulnud presidendi (mitte ainuisikuline) algatamisõigus (§ 98, 148, 149). Poolas toimus ka parlamendi kodade enneaegne laialisaatmine uuteks valimisteks presidendi ainuisikulise otsusega (art. 13 punkt h). Sellel oli vaste küll Eesti 1933. aasta põhiseaduses (§ 61), kuid mitte enam 1937. aasta eelnõus.

³ Mägi, A. Põhiseaduse koostamise käik Rahvuskogus. — Rmt.: Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn, 1937, 171.

⁴ Klesment, J. Uue põhiseaduse algeelnõu. — Rmt.: Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn, 1937, 83 jj.

Kuidas sattusid ilmsed poolapärased riigivanema eelnõusse?

Märkida tuleb siin kolme nime: J. Klesment, J. Laidoner ja K. Päts. Rahvuskogus üheks riigivanema esindajaks olnud E. Maddisoo hilisemal mäluteatel olevat J. Klesment põhiseaduse teksti Poola põhiseadusest veidi ümber teinud.⁵ J. Laidoner kiitis ühes erakõneluses kohe väga Poola uut põhiseadust⁶ ja ühes avalikus kõnes seadis selle põhimõtteid eeskujuks ka Eestile.⁷ Kuid kõige tähelepandavam on selles küsimuses K. Pätsi suur aktiivsus.

Tagasiteel Poola kuurordist peatus K. Päts 5. juunil 1935 Varssavis. Seal laskis ta ühes pikemas kõneluses tutvustada endale Poola uut põhiseadust. Seda teatas ametlik Eesti pressiiinformatsioon⁸, lisateavet aga toob E. Laaman, kes oli juba 1932. aastal olnud K. Pätsi usaldusmees tema põhiseaduse muutmise püüetes⁹. Juba enne oma ärasõitu ütles K. Päts E. Laamanile, et ta tahab Poolas viibides uurida sealset uut põhiseadust, ja Eestis tagasi olles teatas, et talle meeldib tolle «selge süsteem». Teine kord soovitas ta küll «võimude jaotuses» Põhja-Ameerika korda, «üksikasjalises väljatöötuses» aga siiski Poola eeskju.¹⁰

K. Pätsil oli tahtmist ja võimalust oma seisukohti maksuma panna. Erikomisjoni töödest «kandsid J. Klesment ja K. Terras pidevalt ette juhtnõõride saamiseks riigivanemale, kelle isiklikkude näpunäidete kohaselt eelnõu väljatöötamine üldiselt toimus». Rahvuskogus oli J. Klesmendil kui riigivanema peaesindajal kodukorra järgi õigus esineda ja ettepanekuid teha nii üldkoosolekuil kui ka komisjonides.¹¹

Esmajoones huvitas K. Pätsi Poola põhiseaduses «eriti teise koja omapärane konstruktsioon, selle vahekord esimese kojaga ja parlamentliku ning plebistsitaarse põhimõtte kombineering presidendi valimise protseduuris».¹² Kõigil neil Poola erijoontel oli vaste Rahvuskogule esitatud eelnõus: üsna lähedane ülemkoja struktuuri ja kodade vahekorra puhul, päris üldine aga presidendi valimisviisi osas. Ühine oli presidendi valimisel ainult see põhivõimalus, et kui eriline nomineerimiskogu seab üles üheainsa kandidaadi ja selle teatud häälteenamusega ära valib (§ 40) või kui lahkuv president ainsale kandidaadile teist kõrvale ei sea (art. 16), siis valimine rahva poolt jääb ära. See eelnõu paragrahv oli ainus, mille K. Päts oli enda teatel ise kirjutanud.¹³ Sellele tekkis tugev opositsioon Rahvuskogus, peeti pikki vaidlusi, esitati mitmeid muudatusettepanekuid ning tehti edasi-tagasi otsuseid.¹⁴ Lõpptulemusena avaldas K. Päts tugevat survet eraviisil enda juurde kutsutud Rahvuskogu liikmetele, enne kui see presidendi valimisviisi määrav § 40 viimaks siiski tema eelnõu kujul vastu võeti.¹⁵

⁵ E. Maddisoo kirjas H. Mäele, nagu too mäletab seda hiljem ühes oma siinse kirjutise autori valduses olevas käsikirjas (*Dr. Mäe. Minu mälestused*. I. 1957; viide 174 (lk. M-15)).

⁶ E. Laamani päevaraamat («7. 3. 1939—16. 6. 1940. Tallinn — Moskva»), 30. 03. 1935.

⁷ Päevaleht, 1935, 4. mai.

⁸ Päevaleht, 1935, 6. juuni.

⁹ E. Laamani päevaraamat, 17. 08. 1932; 18. 08. 1932; 22. 10. 1932. E. Laaman oli K. Pätsi soovil vahemeheks tema ja Eesti Vabadussõjalaste Keskliidu juhtide vahel põhiseaduse muutmise küsimuses.

¹⁰ E. Laamani päevaraamat, 01. 05. 1935; 30. 11. 1935; 16. 01. 1936.

¹¹ *Klesment, J.* Uue Põhiseaduse algeelnõu, 83 jj.

¹² *Laaman, E.* Konstantin Päts, 270, 288, 296.

¹³ E. Laamani päevaraamat, 25. 05. 1937. Alguses oli K. Pätsile meeldinud ka «presidendi kandidaadi üles seadmise viis Poolas end. presidendi ja ülemkoja(?) poolt». (E. Laamani päevaraamat, 14. 10. 1934.)

¹⁴ *Mägi, A.* Põhiseaduse koostamise käik Rahvuskogus, 186 jj., 217 jj., 237, 243 jj., 252 jj., 260.

¹⁵ Need olid Rahvuskogu I koja vastava alamkomisjoni liikmed, keda K. Päts eraviisil kuus tundi «masseerinud» selles presidendi valimisviisi küsimuses. (E. Laamani päevaraamat, 03. 07. 1937; 06. 07. 1937; vt. ka veel 22. 01.; 21., 25. ja 31. 05. 1937.)

J. Klesment oli riigiametnik. J. Laidonerile meeldis eeskätt ülemjuhataja tugev seisund Poola põhiseaduses. K. Päts tahtis niisama ilmselt tagada poolapärasuste abil oma valimist Eesti presidendiks ja ka endale üsna suurt võimkonda.

Poolast eeskuju võtmisele oli ka vastuseisu. Nii tõdes Rahvuskogu II koja üldkomisjoni aruandja A. Anderkopp juba oma esimeses suures kõnes (6. juuli 1937), et Poola põhiseadus, mida mõnelt poolt on meile eeskujuks soovitatud, ei sobi Eestile.¹⁶ Rahvuskogu tegi mitmeid muudatusi riigivanema eelnõus. Kas need aga selle põhilist ümbertegemist tähendasid, selle üle on avaldatud erinevaid arvamusi.¹⁷

Kui kõrvutada Poola põhiseaduse ja Eesti riigivanema eelnõu viit eespool märgitud sarnasust Rahvuskogus vastuvõetud põhiseadusega, on näha järgmist.

Presidendi eriõiguste arv jäi Rahvuskogu põhiseaduses endiseks (üks kodus, teine tuli juurde). Erinevalt Poola konstitutsiooni ning riigivanema eelnõu vastavast ühestainsast paragrahvist olid need nüüd hajutatud eri paragrahvidesse ja peatükkidesse. Alles jäi ka põhiliselt sama ülemkoja koosseis (§ 84) ning ülemjuhataja seisund (§ 129, 135). Kuid pehmenes kodanike riigitruuduse nõue (§ 8), ka ülemkoja seisukoht alamkojas valitsusele või üksikule ministriale avaldatud umbusalduse suhtes ei olnud enam otsustav. President pidi nüüd igal juhul kas vabastama ametist ministri(d) või määrama ümbervalimisele, *resp.* ümberkujundamisele umbusaldust avaldanud koja või mõlemad kojad (§ 59).

Kahel viimasel, nagu mõnel muulgi juhul tähendas Rahvuskogus tehtud muudatus taandumist Poola põhiseadusest, selle äärmusliku normi mahendamist. Kuid püsima jäi põhisarnasus kõigi nende kolme — Poola konstitutsiooni, riigivanema eelnõu ja Rahvuskogu põhiseaduse — vahel varem nimetatud viiel juhul, mis puudutasid riigiorganeid, kodanikkonda ja presidenti. Eriti iseloomulikud aga on sealjuures kaks momenti: presidendi prerogatiivide ehk eriõiguste kataloog ning ülemjuhataja riigiõiguslik võimuseisund. Selles mõttes võib ka tollal Euroopas laiemaltki esinenud poolpresidentaalses süsteemis eristada omaette Poola-Eesti varianti.

Kõnealuse mõlema põhiseaduseni viinud poliitilises arengus oli siiski erinevusi: J. Pilsudski (nagu ka tema järglaste, nn. kolonelide) režiim oli osalt demokraatlikum, osalt vähem demokraatlik kui Eesti «vaikiva ajastu» kord (1934—1940). Poolas ei suletud kunagi parlamenti ega erakondi. Ent kui president I. Mościcki ikka ja jälle katkestas valitsusi kukutanud parlamendi istungjärgu, siis puhkes 1930. aasta suvel lõplik konflikt. Suur opositsiooniparteide liit (*Centrolew*) alustas otsustavat ekstraparlamentaarset võitlust, nõudes diktatuuri lõpetamist ja tagasi-põrdumist seadusliku korra juurde. Kuid peaministriks saanud sõjaminister J. Pilsudski laskis vangistada mitmed opositsiooniliidrid ja ligi 90 rahvasaadikut; osa neist viidi Brest-Litovski kindlusvanglasse, kus neile sai osaks jõhker ja alandav kohtlemine. Ja kui uut põhiseadust täiendavad valimisseadused kehtestasid väga suured kitsendused, boikoteeris opositsioon valimisi 1935. aastal, hiljem ka 1938. aastal.

Poola ajaloolane J. Rothschild on iseloomustanud J. Pilsudski režiimi (1926—1935) kui pooldiktatuuri. Igatahes ei olnud see enam demokraatia Läänes levinud tavatähendus. Ometi ilmutasid K. Päts ja J. Laidoner

¹⁶ Rahvuskogu. Teine Koda. Stenograafilised aruanded. 19. veebruarist—13. augustini 1937. Tallinn, 1938, 9.

¹⁷ Jaatavalt on suhtunud näiteks A. Anderkopp II kojast (Rahvuskogu. Teine Koda, 14 jj.), eitavalt aga O. Lõvi I kojast (Rahvuskogu. Esimene Koda, 34) ning J. Klesment (*Klesment, J. Uue Põhiseaduse algeelnõu*, 88).

avalikultki huvi ja poolehoidu seesugust režiimi lõplikult kindlustava põhiseaduse vastu. Ka see iseloomustab veel kord tol ajal (1935—1937) Eestis valitsenud riiklikku olukorda ja poliitilist õhkkonda.

Eesti «oli... jälle osalt eemaldunud demokraatlikest Põhjamaadest... [ja] alitunud jällegi otsesemalt Kesk-Euroopa mõjudele,» ütleb üks esimesi ajaloolisi tagasiivaateid kogu «vaikivale ajastule».¹⁸ Milles need Kesk-Euroopa mõjud seisnesid, see vajab lähemat selgitust. Eemaldumine Põhjamaadest oli aga ilmne. Tõdetav on samuti tuntava riigiõigusliku mõjutuse saamine Ida-Euroopast, eeskätt Poolast.

¹⁸ *Ojamaa, M., Varmas, A. ja T. Eesti ajalugu. Stockholm, 1946, 363.*

Esitanud R. Helme

Toimetusse saabunud
11. X 1991

Rein MARANDI

DIE VERFASSUNG POLENS VON 1935 ALS VORBILD FÜR ESTLANDS GRUNDGESETZ VON 1937

Die Verfassung der Estnischen Republik des Jahres 1937 repräsentiert ein den mehreren anderen damaligen Grundgesetzen (z. B. in Deutschland, Finnland und Österreich) ähnliches parlamentarisch-dualistisches Mischsystem: Die ausführende Macht im Staat wird sowohl von einem vom Volk (oder seinen Elektoren) gewählten Staatspräsidenten als auch von einem sich auf das Parlament stützenden Ministerpräsidenten und seinem Kabinett ausgeübt. Am meisten Ähnlichkeit besitzt das Grundgesetz Estlands mit der in Polen im Jahre 1935 unter starker Beeinflussung des Marschalls J. Pilsudski angenommenen Verfassung. Die Ähnlichkeit zeigt sich u. a. im Aufbau der beiden Verfassungen (besondere Kapitel «Die Gesetzgebung» und «Die Staatskontrolle»), in der Präsidentenwahlprozedur, im Aufbau des Oberhauses und in seinem Verhältnis zum Unterhaus, insbesondere aber in den Prerogativen des Präsidenten — d. h. in der Liste seiner Beschlüsse, die er ohne Mitunterzeichnung vom Ministerpräsidenten oder des zuständigen Ministers faßt — sowie in einer ebenfalls sehr starken staatsrechtlichen Machtstellung des Oberbefehlshabers.

Eben aufgrund dieser zwei Eigenarten in beiden Grundgesetzen kann man in dem in Europa im allgemeinen verbreiteten sog. halbpräsidentialen Mischsystem eine besondere polnisch-estnische Variante unterscheiden.

Das estnische Grundgesetz wurde von einem besonderen Konvent («Nationalversammlung») aufgrund eines Entwurfs des Staatsältesten Konstantin Päts, der sich während seines Besuchs in Polen im Frühjahr 1935 mit der neuen polnischen Verfassung vertraut gemacht hatte und davon stark beeinflusst wurde, ausgearbeitet.

Obwohl die Nationalversammlung den Entwurf beträchtlich veränderte, blieb in Estlands Verfassung von 1937 eine bemerkbare Ähnlichkeit mit dem polnischen Grundgesetz doch bestehen.

КОНСТИТУЦИЯ ПОЛЬШИ 1935 г. КАК ОБРАЗЕЦ КОНСТИТУЦИИ ЭСТОНИИ 1937 г.

Конституция Эстонской Республики 1937 г. представляет собой парламентарно-дуалистическую систему, подобную действовавшей во многих других государствах того времени (например, в Германии, Финляндии, Австрии): исполнительная власть осуществляется (в принципе) как избранным народом президентом государства, так и опирающимся на парламент премьер-министром и его кабинетом. Основной закон Эстонии имеет больше всего сходства с Конституцией Польши, принятой в 1935 г. под сильным влиянием маршала Ю. Пилсудского. Сходство обнаруживается в построении обеих конституций (особенно глав «Законодательство» и «Государственный контроль»), в основах президентских выборов, в построении верхней палаты и ее отношении к нижней палате, в частности, в прерогативах президента, т. е. в перечне вещей, которые принимаются без подписи премьер-министра (или компетентного министра), а также в очень сильной государственно-правовой власти главнокомандующего. Этими особенностями основные законы Польши и Эстонии несколько выделялись на фоне принятой в основном в Европе т. н. полупрезидентской системы, что позволяет говорить об особом польско-эстонском варианте государственного устройства.

Основной закон Эстонии был разработан специальным Конвентом (Национальным собранием) на основе проекта главы государства К. Пятса, который во время своего визита в Польшу весной 1935 г. ознакомился с ее новой Конституцией и находился под ее впечатлением. Хотя Национальное собрание подвергло проект значительным изменениям, заметное сходство с Основным законом Польши все-таки сохранилось.

... (mirrored bleed-through text from the reverse side of the page)