

§ 78. [Vabariigi Presidendi pädevus]

Vabariigi President:

- 1) esindab Eesti Vabariiki rahvusvahelises suhtlemises;
- 2) nimetab ja kutsub tagasi Vabariigi Valitsuse ettepanekul Eesti Vabariigi diplomaatilised esindajad ning võtab vastu Eestisse akrediteeritud diplomaatiliste esindajate volikirjad;
- 3) kuulutab välja Riigikogu korralised valimised ja vastavalt põhiseaduse §-dele 89, 97, 105 ja 119 Riigikogu erakorralised valimised;
- 4) kutsub kokku Riigikogu uue koosseisu vastavalt põhiseaduse §-le 66 ja avab selle esimese istungi;
- 5) teeb Riigikogu esimehele ettepaneku Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumiseks vastavalt põhiseaduse §-le 68;
- 6) kuulutab välja seadused vastavalt põhiseaduse §-dele 105 ja 107 ning kirjutab alla ratifitseerimiskirjadele;
- 7) annab seadlusi vastavalt põhiseaduse §-dele 109 ja 110;
- 8) algatab põhiseaduse muutmist;
- 9) määrab peaministrikandidaadi vastavalt põhiseaduse §-le 89;
- 10) nimetab ametisse ja vabastab ametist valitsuse liikmed vastavalt põhiseaduse §-dele 89, 90 ja 92;
- 11) teeb Riigikogule ettepaneku Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri ja õiguskantsleri ametisse nimetamiseks; [RT I, 27.04.2011, 1 – jõust. 22.07.2011]
- 12) nimetab Eesti Panga nõukogu ettepanekul ametisse Eesti Panga presidendi;
- 13) nimetab Riigikohtu ettepanekul kohtunikud;
- 14) [Kehtetu – RT I, 27.04.2011, 1 – jõust. 22.07.2011]
- 15) annab riiklikke autasusid, sõjaväelisi ja diplomaatilisi auastmeid;
- 16) on Eesti riigikaitse kõrgeim juht;
- 17) teeb Riigikogule ettepanekud sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ning vastavalt põhiseaduse §-le 129 erakorralise seisukorra välja kuulutamiseks;
- 18) kuulutab Eesti vastu suunatud agressiooni korral välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni vastavalt põhiseaduse §-le 128; [RT I, 27.04.2011, 1 – jõust. 22.07.2011]
- 19) vabastab süüdimõistetuid nende palvel armuandmise korras karistuse kandmisest või kergendab karistust;
- 20) algatab õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmise vastavalt põhiseaduse §-le 145.

Autor Rait Maruste

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 58. Valitsus seisab koos Riigivanemast ja ministritest /.../

§ 59. Vabariigi Valitsuse kutsub ametisse ja vabastab sellest Riigikogu /.../

§ 61. Riigivanem esitab Eesti Vabariiki, juhib ja ühtlustab Vabariigi Valitsuse tegevust, juhatab Valitsuse istungeid ja võib aru pärida üksikuilt ministritelt nende tegevuse kohta.

PSMS 1933: § 60. Riigivanem juhib riigi sise- ja välispoliitikat, hoolitseb riigi välise puutumatus, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest. Riigivanem peale muude põhi-seaduses ettenähtud ülesannete:

- 1) esindab Eesti Vabariiki, määrab Eesti Vabariigi esindajad välisriikidesse ja võtab vastu välisriikide esindajad,
- 2) valvab riigivõimu teostamise üle seadusega määratud korras,
- 3) esitab Riigikogule kinnitamiseks riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve,
- 4) nimetab ametisse ja samuti vabastab sellest kaitseväelasi ja kodanlisi ametnikke, kuivõrt see ülesanne seadustega ei ole usaldatud teistele ametiasutustele,
- 5) sõlmib Eesti Vabariigi nimel lepinguid välisriikidega ja esitab need kinnitamiseks Riigikogule,
- 6) kuulutab sõja ja teeb rahu Riigikogu vastava otsuse põhjal,
- 7) kuulutab välja kaitse seisukorra nii üksikutes riigiosades, kui ka kogu riigis ja esitab selle kinnitamiseks Riigikogule,
- 8) on kaitsevägede kõrgem juht,
- 9) otsustab armuandmise palveid kohtulikult määratud karistuse vähendamiseks või kustutamiseks,
- 10) annab seadusega kooskõlas määrusi,
- 11) esitab seaduse eelnõusid Riigikogule,
- 12) edasilükkamatu riikliku vajaduse korral kuulutab seaduse eelnõud välja dekreedina, millel on seaduse jõud. Dekreet ei või muuta rahvahääletamise, rahvaalgatamise, Riigikogu valimise ega Riigivanema valimise seadust. Dekreet on maksev kuni selle ära muutmiseni Riigivanema või Riigikogu poolt.

PS 1937: § 39. Vabariigi President peale muude Põhiseaduses ettenähtud ülesannete:

- 1) nimetab Eesti Vabariigi esindajad välisriikidesse ja võtab vastu välisriikide esindajad;
- 2) nimetab ametisse ja vabastab ametist kõrgemaid riigiametnikke;
- 3) eriõigusel nimetab ametisse ja vabastab ametist Vabariigi Presidendi juures oleva ametkonna juhtivad jõud;
- 4) annab kokkukõlas seadustega määrusi;
- 5) eriõigusel teostab valvet riigi- ja muude avalikõiguslike asutiste tegevuse järele;
- 6) eriõigusel annetab riiklikke au- ja teenetemärke;
- 7) otsustab küsimusi, mis seadusega tema otsustada antud.

Olulised kohtulahendid

Riigipitsati kohtuasi 22.06.1993/ III-4/1-1/93

Sisukord

I. Sissejuhatus

II. Pädevused

I. Sissejuhatus

- 1 Paragrahv annab ammendava loetelu VP põhiseaduslikust pädevusest. Ammendavus tähendab, et loendit ei saa seadusega muuta või laiendavalt tõlgendada. Pädevus on tüüpiline piiratud võimuga riigipeale (vt V ptk kommentaaride sissejuhatust). Põhiseadustes riigipea võimkonna ammendav sätestamine on omane hilisaegsetele, pärast esimest ja eriti pärast teist maailmasõda välja töötatud ja kehtestatud põhiseadustele. Sellesuunalise arengu taga oli poliitiline soov vältida ühiskonna juhtimise koondumist ühe isiku kätte ja vältida autokraatsust ja diktatuuri ning sellega kaasnevaid ühiskondlikke probleeme.
- 2 Regulatsiooni ideeliseks lätteks võib pidada 1937. aastal vastu võetud PSi. See andis tollasele riigipeale avaralt määratletud pädevuse. Tollane VP kasutas presidentaalsele riigile omast dekreedioigust ning lähemalt määratlemata eriõigust.¹ Samuti otsustas riigipea muid seadusega talle antud küsimusi, milliseid täpselt, see oli lähemalt määratlemata ja otsustati *ad hoc* vajadustest või presidendi soovidest lähtudes. Et riigipeal oli ka seaduste algatamise õigus, avas lai ja määratlemata pädevus tee *de facto* autokraatseks valitsemiseks dekreetide ja eriõiguse alusel.
- 3 On mõistetav, et Põhiseaduse Assamblee, olles valinud demokraatliku parlamentaarse riigimudeli, oli selgelt huvitatud taolise olukorra kordumise vältimisest. Kaasaegsele parlamentaarsele demokraatiale omaselt on pädevuste loetelu avatud. Kehtiv põhiseadus võimaldab laiendada parlamendi (PS § 65 p 16) ja valitsuse (§ 87 p 9) pädevust. 1937. aastal vastu võetud põhiseaduse kohaselt oli see VP otsustada.
- 4 Paragrahvi on koondatud eriilmelised ja -mahulised pädevused ja ülesanded.² Riigipea enesekorralduse õiguse üldine põhimõtteline alus on fikseeritud PS §-s 4. Osa pädevusi sisaldavad poliitilise valiku ja diskretsiooni õigust (nt põhiseaduse muutmise algatamine, armuandmine või Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumise ettepaneku tegemine).
- 5 Ülesanded on valdavalt protseduurilised, kus riigipeal puudub diskretsiooniõigus (nt diplomaatiliste esindajate volikirjade vastuvõtmine või Riigikogu uue koosseisu kokkukutsumine), samas on need vajalikud riikluse järjepidevaks ja korrakohaseks toimimiseks. Riigipea protseduurilisi kohustusi ja õigusi on fikseeritud ka PSi mitmes teises paragrahvis.

II. Pädevused

1) Vabariigi President esindab Eesti Vabariiki rahvusvahelises suhtlemises

- 6 Riigi esindamine on riigipea üldtunnustatud ja -levinud õigus ja ülesanne. See pädevus, nagu ka § 78 punktis 2 sisalduv pädevus akrediteerida diplomaate ja võtta vastu

¹ Milles täpsemalt eriõigus seisnes, seda PS ei avanud.

² Vt ka V ptk sissejuhatust ning Vabariigi Presidendi töökorra seadust. – RT I 2001, 43, 240.

välisriikide diplomaatide akrediteeringuid, tuleneb ajalooliselt ja loogiliselt riigipeale oma-
sest riigi esindamise õigusest. Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni art 7
kohaselt loetakse riigipead rahvusvahelises suhtlemises riigi esindajaks ilma erilise
volituseta ehk ametikohajärgselt (*ex officio*). Eesti Vabariigi välispoliitikat kujundab täitev-
võim – valitsus ja välisministeerium. Riigipea osaleb selles nõupidamiste ja kooskõlastuste
kaudu, kuid ei oma iseseisvat välispoliitika tegemise pädevust.

- 7 Eesti Vabariigi ja teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega suhtlemise korra
sätestab seadus (PS § 120). Riigipea rahvusvaheline suhtlemine toimub koordineeritult
välisministeeriumi ja Riigikogu väliskomisjoniga. Vabariigi Presidendi töökorra seaduse³
kohaselt korraldab riigipea välissuhtlemist Vabariigi Presidendi kantselei.
- 8 Esindamine rahvusvahelises suhtlemises hõlmab nii suhtlemist teiste riikidega kui ka
suhtlemist ja riigi esindamist rahvusvahelistes organisatsioonides (nt ÜRO, OECD), kuid
ka muude rahvusvahelise õiguse subjektidega (nt Püha Tool) või esindamine riikide
regulaarsetel või *ad hoc* tippkohtumistel.
- 9 Euroopa Liidu Ülemkogus esindab Eesti Vabariiki peaminister, kuid kokkuleppel võib
seda teha ka VP. Reeglina kirjutab riigipea riigi nimel alla rahvusvaheliste mitme-
poolsetele lepingutele. Riigipea allakirjutatud lepingute ratifitseerimine toimub hiljem
Riigikogus (§ 65 p 4).
- 10 Esindusülesande täitmiseks teeb riigipea riigi- ja töövisiite teistesse riikidesse pikaajsete
plaanide ja kooskõlastuste kohaselt või *ad hoc* vajaduste põhisel. Visiite saadab reeglina
suurem delegatsioon vastavalt visiidi eesmärkidele ja sisule. Delegatsiooni koostab VP
oma äranägemise kohaselt, vajadusel koordineeritult valitsusega.

2) Nimetab ja kutsub tagasi Vabariigi Valitsuse ettepanekul Eesti Vabariigi diplomaatilised esindajad ning võtab vastu Eestisse akrediteeritud diplomaatiliste esindajate volikirjad

- 11 Kommenteeritav punkt on seotud paragrahvi esimese punktiga, mis sätestab VP esindus-
õiguse rahvusvahelises suhtlemises. Riigi esindamise õigust teostab riigipea kas ise või
enda nimetatud saadikute-diplomaatide nimetamise, lähetamise ja tagasikutsumise
kaudu.⁴ Eestis kasutatakse karjäär diplomaatide süsteemi, mida juhib ja korraldab välis-
ministeerium. Kuigi Eesti riigipea ei ole Eesti välispoliitika juht, on ta oma põhiseadusliku
pädevuse kaudu vahetus kokkupuutes riigi esindamise, välisteenistuse ja selle tööga. Sel
põhjusel on riigipea kaudne osalus diplomaatilise korpuse formeerimises ja juhtimises
põhjendatud.
- 12 PSi kõnealune säte räägib diplomaatidest esindajatest (nendeks loetakse ka teisi välis-
esindustes töötavaid diplomaate), kuid praktilistel kaalutlustel ja kooskõlas rahvusvaheli-
se tavaga on riigipea pädevusse jäänud ainult suursaadikute ja diplomaatidest esinduste
juhtide nimetamine ja tagasikutsumine. Protseduuriliselt esitab erakorralise ja täievolilise
suursaadiku⁵ kandidaadi valitsusele välisminister. Pärast kooskõlastust VPga taotleb välis-
minister asukohariigi nõusolekut diplomaadi vastuvõtuks (pr *agrément*). Selle saamise
järel nimetab VP saadiku ametisse ja annab talle sellekohase volikirja, mille suursaadik
esitab vastu võtva riigi riigipeale. Suursaadiku tagasikutsumise otsuse ettepaneku teeb
samuti valitsus ja sellekohase otsuste allkirjastab riigipea.

³ Vabariigi Presidendi töökorra seadus. – RT I 2001, 43, 240.

⁴ Saatkonnaõigust reguleerivad lähemalt välissuhtlemise seadus (VäSS) RT I 2006, 32, 248 ja välis-
teenistuse seadus (VäTS) RT I 2006, 26, 193.

⁵ Asjakohane on eristada suursaadiku auastet ja riigi esindamist erakorralise ja täievolilise suursaadikuna.
See võidakse teha ülesandeks ka suursaadiku auastet mitteomavale diplomaadile.

- 13 Vastavalt rahvusvahelisele tavale on riigipea ülesandeks ka välisriikide poolt akrediteeritud diplomaatide volikirjade vastuvõtmine. See toiming on osa riigi esindamise pädevusest. Volikirjade vastuvõtmine on tseremoniaalne sündmus, mis toimub eri riikides erinevate tavade kohaselt. Eestis on sel puhul presidendi ametiresidenti ees üles rivistatud auvahtkond. Eeltöö vastuvõtva riigi nõusolekuks teeb välisministeerium.
- 14 Kui valitsus on leidnud välisdiplomaadi tegevuse sobimatuks tema lähetuse eesmärkidele, on VP-1 õigus valitsuse ettepanekul suursaadik (või diplomaatilise esinduse juht) kuulutada Eestis Vabariigis soovimatuks isikuks (ld *persona non grata*).⁶

3) Kuulutab välja Riigikogu korralised valimised ja vastavalt põhiseaduse §-dele 89, 97, 105 ja 119 Riigikogu erakorralised valimised

- 15 Säte reguleerib VP pädevust parlamendi korralise ja erakorralise valimise väljakuulutamises. Esindusdemokraatia olemuslik tunnus on regulaarne võimuvahetus vastavalt valimiste ja võimujäätuse ümberformeerumise tulemusena. Riigipea täidab selles vahendaja rolli.
- 16 Regulatsioon puudutab ainult Riigikogu valimisi ega käsita Euroopa Parlamendi või kohalike omavalitsuste valimisi. Viimati nimetatud valimiste väljajätmist riigipea pädevusest ei saa pidada süsteemseks ja ühetaoliseks asjakorralduseks ning on sellisena raskesti põhjendatav. Olemuselt on ju tegu ühelaadsete demokraatia avaldusvormidega.
- 17 Eesti Vabariik on esindusdemokraatia, kus kõrgeimat võimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu oma esindusorgani Riigikogu valimisega või rahvahääletusega (PS § 56). Korraliste valimiste väljakuulutamine on riigipea protseduuriline (tseremoniaalne) kohustus, mille täitmisel puudub presidendil diskretsiooniõigus. Korraliste riigikogu valimiste kohta vt PS § 60 lg 3. Riigipea on kohustatud korralised valimised välja kuulutama hiljemalt kolm kuud enne Riigikogu valimiste päeva.⁷
- 18 Põhiseadus näeb ette ka erakorraliste valimiste võimaluse (PS § 60 lg 4). Erakorralised valimised⁸ peab VP välja kuulutama juhul, kui:
- a) Riigikogu ei ole suutnud 14 päeva jooksul esitada riigipeale valitsuse koosseisu (PS § 89 lg 6);
 - b) rahvas lükkab rahvahääletusele pandud seaduse eelnõu tagasi ehk see ei saa poolthäälte enamust (PS § 105 lg 4);
 - c) Riigikogu ei ole suutnud riigieelarvet vastu võtta kahe kuu jooksul pärast eelarveaasta algust (PS § 119).
- 19 Riigikogu suutmatus võtta kahe kuu jooksul pärast eelarveaasta algust vastu riigieelarvet ja selle tagajärjel erakorraliste valimiste väljakuulutamine on sõnastatud imperatiivselt. Seda regulatsiooni võib pidada küsitavaks, sest eelarve või selle menetlemine võib kaasa tuua vajaduse kontrollida eelarve üldnormide või menetluskäigu põhiseaduspärasust kohtulikult. Menetlus Riigikohtus võtab aega ning selle aja sees erakorraliste valimiste välja kuulutamist ei saa pidada põhjendatuks. Liiatigi jõustub riigieelarve automaatselt, kuid klausliga tehtavate kulutuste osas, mis ei või olla kuude lõikes suuremad kui 1/12 eelmise aasta kulutustest samal perioodil.
- 20 Erakorralised valimised võib VP valitsuse ettepanekul välja kuulutada, kui valitsusele või peaministrile on Riigikogus umbusaldust avaldatud (PS § 97 lg 4). Sättes kasutatud sõna „võib“ viitab presidendi valikuõigusele. Ta võib erakorralised valimised välja kuulutada,

⁶ VäSS § 7 p 4.

⁷ Riigikogu valimise seadus. – RT I 2002, 57, 355.

⁸ Vt asjakohaste PSi §-de kommentaare.

kuid võib seda ka mitte teha. Vajalik on valitsuse asjakohane ettepanek, kuid selle põhjendused ei ole presidendile siduvad. Riigipea funktsioonist tulenevalt peab ta hindama poliitilist olukorda ning vältima tekkida võivat poliitilist ebastabiilsust ehk toimima tasakaalustaja ja stabiilsuse hoidjana.

- 21 President võib jõuda ka järeldusele, et parim tee ummikseisu lahendamiseks on erakorralised valimised. Riigikogu valimiste seaduse § 3 kohaselt peab erakorraliste valimiste väljakuulutamise aset leidma kolme päeva jooksul arvates väljakuulutamise aluse ilmne misele järgnevast päevast.⁹ Tuleb mõnda, et kolmepäevane otsustamise tähtaeg on erakordselt lühike.
- 22 Erakorraliste valimiste väljakuulutamise erijuhtumiks on olukord, kus VP ülesandeid täidab Riigikogu esimees. Sellisel juhul võib Riigikogu esimees VP ülesannetes esitada Riigikohtule taotluse anda nõusolek Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamiseks või seaduse väljakuulutamise keeldumiseks.¹⁰ Seda lahendust ei ole kordagi kasutatud ja seda tuleb vaadata kui erakorralisest olukorrast väljumise võimalust. Riigikohtu kui konstitutsioonikohtu luba on täiendav kontroll põhiseaduspärasuse tagamiseks.

4) Kutsub kokku Riigikogu uue koosseisu vastavalt põhiseaduse §-le 66 ja avab selle esimese istungi

- 23 Vastvalitud parlamendi kokkukutsumine ja selle valimisjärgse esimese istungi avamine on riigipeade levinud protseduuriline tseremoniaalne kohustus.
- 24 PS § 66 esimene lause sätestab, et Riigikogu uue koosseisu esimene istung peab toimuma kümne päeva jooksul, arvates valimistulemuste väljakuulutamise ajast. VP-l pole valikuõigust otsustada, kas seda ülesannet täita või mitte täita.¹¹ Riigipea võib valida päeva kümne päeva sees, millal seda teha. Hea riigiõiguslik tava eeldab päeva valikus vastastikust kooskõlastust.
- 25 Kuigi PS ei nõua riigipealt parlamendi avaistungil kõne pidamist, on kõne Riigikogu uuele koosseisule saanud riigiõiguslikuks tavaks. Et avaistungile on kutsutud ka teised riigi põhiseaduslike institutsioonide juhid, Eestis resideeriv diplomaatiline korpus ja avaistung kantakse üle riigi meedias, kasutab VP võimalust edastada seadusandjale, välisriikide esindajatele, teistele riigi institutsioonidele ja rahvale sõnumeid, mida riigipea rahva liidrina ees seisval valimisperiodil ühiskonnas oluliseks peab.

5) Teeb Riigikogu esimehele ettepaneku Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumiseks vastavalt põhiseaduse §-le 68

- 26 Üldjuhul töötab Riigikogu korraliste istungjärkude vormis, mis toimuvad PS §-s 67 sätestatud korras. PS näeb ette ka erakorralise istungjärgu võimaluse, mis on kirjas §-s 68 (vt § 68 kommentaare).
- 27 Üheks subjektiks, kõrvalt Riigikogu esimehe, valitsuse või vähemalt viiendiku ehk 21 Riigikogu saadiku kõrval, kel on erakorralise istungjärgu kokkukutsumise õigus, on VP.
- 28 Kommenteeritav säte ei osuta ühelegi alusele, millise esinemisel riigipea sellise ettepaneku teha võib või tegema peab. Seega on parlamendi erakorralise istungjärgu kokkukutsumine

⁹ Riigikogu valimise seadus. – RT I 2002, 57, 355.

¹⁰ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus, § 27. – RT I 2002, 29, 174.

¹¹ RKKTS § 1 lg 3 täpsustab, et kui VP ei saa Riigikogu esimeseks istungiks kokku kutsuda, kutsub selle kokku vabariigi valimiskomisjoni esimees või tema asetäitja. See on n-ö protseduuriline varuvariant juhuks, kui riigipea on mingil välisel objektiivsel põhjusel takistatud oma ülesande täitmises.

presidendi diskretsionaarne õigus. Parlamendi erakorraline kokkukutsumine eeldab kaalukat ja riigielule olulist ajendit või põhjust, mis oma sisult ja tähenduselt peab väljuma Riigikogu tavapärase töö ja tegevuse raamidest ning mida ei saa muud moodi lahendada kui erakorralise istungjärgu kokkukutsumisega.

- 29 Praktilises plaanis tuleb presidendil arvestada, et erakorraline istungjärk võib toimuda väljaspool Riigikogu korraliste istungjärkude aega. Ettepanekut tehes peab president esitama istungjärgu toimumise soovitud aja ja päevakorra. Kui need on nõuetekohaselt esitatud, peab Riigikogu esimees erakorralise istungjärgu ka kokku kutsuma. Erakorralise istungjärgu kokkukutsumise lähem õiguslik regulatsioon on esitatud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses (RKKTS).¹²
- 30 Parlamentaarsele riigikorraldusele kohaselt räägib põhiseaduse regulatsioon ainult ettepaneku tegemisest.¹³ See tähendab, et riigipeal puudub pädevus ise erakorraline istungjärk kokku kutsuda ja ta saab teha ainult ettepaneku. Kokkutuleku otsustusõigus on Riigikogul. Hea tava eeldab riigipea põhjenduste arvestamist ja tema soovile vastu tulemist. Parlamendi keeldumine tähendaks usalduskriisi parlamendi ja riigipea vahel.

6) Kuulutab välja seadused vastavalt põhiseaduse §-dele 105 ja 107 ning kirjutab alla ratifitseerimiskirjadele

- 31 Seadus on üldkohustuslik õigustloov akt. Selleks, et seadus pärast vastuvõtmist parlamendis jõustuks ning üldkohustuslikuks muutuks, näeb Eesti riigiõiguslik korraldus ette seaduste väljakuulutamise protseduuri. Põhiseaduse kommenteeritava sätte ja VII peatüki „Seadusandlus“ §-de 105 ja 107 alusel on see tehtud VP ülesandeks.¹⁴
- 32 Riigikogus vastu võetud seaduse väljakuulutamiseks on riigipeal üldjuhul aega 14 päeva. Selle aja sees hindab president eelnõu menetlemise vormi-, menetlus- ja sisunõuetest kinnipidamist. Presidendil on põhiseaduslik kohustus seadus välja kuulutada, kuid teatud juhtudel võib ta sellest ka keelduda ehk seaduse vetostada ning algatada seaduse põhi-seaduspärasuse kontrolli. Selles pädevuses avaldub riigipea põhiseaduslikkuse järelevalve ülesanne.
- 33 Parlamentaarsele riigile kohaselt ei hinda piiratud pädevusega president seaduse poliitilist otstarbekust ja põhjendatust, kuigi tal võivad olla parlamendi seisukohtadest erinevad vaated ja soovid.¹⁵ Riigipea hindab esmajoones kooskõla PSi sätte ja mõttega ning eelnõu menetlemise nõuetest kinnipidamist. Väljakuulutamise erijuhtum on rahvahääletusele pandud seaduse eelnõu väljakuulutamine, mida tuleb PS § 105 lg 3 kohaselt teha viivitamatult. Viivitamatult tähendab kohe, esimesel võimalusel.
- 34 Üldjuhul on väljakuulutamine formaalne rutiinne protsess, mille käigus viiakse läbi viimane õigusakti nõuetekohasuse kontroll. Väljakuulutamist tuleb pidada oluliseks riigiõiguslikuks menetluseks, mis kõrvuti teistega peab tagama seadusloome formaaljuriidilise korrektsuse ja kooskõla PSiga. Väljakuulutamine eeldab kõrge kvalifikatsiooniga

¹² Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. – RT I, 02.06.2020, 9.

¹³ Presidentaalsuse perioodil Eestis 1934–1940 oli valitsusel roll Riigikogu istungjärkude kokkukutsumisel või lõpetamisel määrav. Selle pädevuse ekstreemseks näiteks võib pidada riigivanem K. Pätsi 3.10.1934. a otsust lõpetada Riigikogu erakorraline istungjärk, ja teada andmine, et selles koosseisus Riigikogu enam kokku ei kutsuta.

¹⁴ Vt osutatud paragrahvide kommentaare, samuti Riigi Teataja seadust. – RT I 2010, 19, 101.

¹⁵ Seaduste välja kuulutamine on riigiti erinev. Nii võib Prantsusmaal president saata seaduse ühel korral tagasi parlamenti uueks läbivaatamiseks. Saksamaal võib president seadust mitte välja kuulutada, kui see on ilmselt põhiseadusega mitte kooskõlas, kusjuures see presidendi õigus on riigis sügavalt diskuteeritav.

- õigusteenistust, mis analüüsib eelnõule tehtud kriitikat, kõrvaldab seaduse tekstist tehnilised vead, annab tagasisidet Riigikogule ja valitsusele ning nõustab VPd.
- 35 Seaduste väljakuulutamise põhiseaduslik kohustus on presidendi oluline riigiõiguslik hoob tagamaks riigielu põhiseaduspärasus. Samuti annab väljakuulutamine võimaluse mõjutada põhjendatud juhtudel poliitilise protsessi põhiseaduspärasust.¹⁶
- 36 Kommenteeritav säte käsitab VP üldist seaduste väljakuulutamise pädevust. PS § 107 lg 2 on esitatud regulatsioon, mis sätestab riigipea õiguse õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse eelkontrolliks. See põhiseaduslikkuse kontrolli vorm on abstraktne kontroll ehk olukord, kus puudub seaduse asjakohane rakendus- ja kohtupraktika. Abstraktne kontroll on erialaringkondades diskuteeritav ning suur osa autoreist ei pea seda põhjendatuks, sest võimaldab sekkumist poliitilisse protsessi. Lisaks peab arvestama, et abstraktselt (teoreetiliselt) põhiseadusega vastuolus olevat seadust võidakse praktikas rakendada põhiseaduspäraselt. Samuti rajaneb abstraktne kontroll paljus teoreetilistel eeldustel, analoogiatel ja argumentidel. Need võivad olla vägagi erinevad ja ka vastuolulised.
- 37 Kommenteeritava normi ja § 107 lg 2 koostoime alusel veel jõustumata seaduse vetotamisel saadab riigipea akti koos motiveeritud otsusega neljateistkümne päeva jooksul arvates saamise päevast Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks. Kui Riigikogu võtab VP poolt tagasi saadetud seaduse muutmatul kujul uuesti vastu, kuulutab VP seaduse välja või pöördub Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks.
- 38 Eelosutatud pädevus seab VP üheks lüliks üldises riigi põhiseaduspärase toimimise tagamise ahelas. Põhiseadus näeb ette, et tagasisaatmine peab olema põhjendatud. Põhiseadus ei sisalda ettekirjutust tagasisaatmise motiivide (aluste) osas, millele toetudes riigipea seaduse seadusandjale uueks arutamiseks tagasi võib saata. Seega, põhiseaduse mõttes võivad need olla nii poliitilised kui ka riigiõiguslikud või mõlemad koos. Piiratud võimuga neutraalse riigipea puhul tuleb eeldada poliitilise argumentatsiooni vältimist või vähemalt selle veenvat toetumist põhiseaduslikkuse argumentidele.
- 39 Kui tagasisaatmine rajaneb poliitilistel motiividel ja parlament jääb enda juurde ja võtab seaduse muutmata kujul uuesti vastu, pole presidendil muud valikut kui seadus välja kuulutada. Kui aga tagasisaatmine on toimunud (ka) riigiõiguslikel (põhiseaduse vastasuse) motiividel ja argumentidel ning seadusandja pole neile reageerinud, on VP-l õigus pöörduda Riigikohtusse jõustumata seaduse põhiseaduspärasuse kontrolli taotlusega.¹⁷ Riigikohus kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohus saab pöördumist läbi vaadata ainult põhiseaduslikkuse argumentidele toetudes. Seega tuleb VP-l Riigikohtusse minnes toetuda mitte poliitilistele, vaid riigiõiguslikele (põhiseaduspärasuse) argumentidele.
- 40 Põhiseaduspärasuse kontroll on ulatuselt selgelt laiem kui tavapärase normilooime õigusliku (normitehnilise) korrektsuse kontroll. Viimane tuleb tagada eelnõu ettevalmistamise ja menetlemise käigus ning selle rutiinne korrigeerimine ei ole presidendi ülesanne. Küll aga võib ebakvaliteetne, vastuoluline või puudulik regulatsioon tuua kaasa põhiseaduslike õiguste ja vabaduste riive või rikkumise või muu olulise hälbe riikluse põhiseaduspärasuses toimimises. Selline olukord võib olla aluseks seaduse põhiseaduspärasuse kohtuliku kontrolli algatamiseks.

¹⁶ Vt Birgit Aaskivi. Presidendi vetoõigus ja selle kasutamine. – R. Toomla (toim.). Presidendiraamat, lk 136–149.

Riigikohtu asjakohase statistika kohaselt on VP jätnud 01.01.2021 seisuga seaduse välja kuulutamata 69 korral (vt ka § 107 lg 2 ja 152 lg 2 kommentaare).

¹⁷ Põhiseaduslikkuse kohtuliku kontrolli reguleerib põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – RT I 2002, 29, 174.

- 41 Parlamentarismi printsibiist tulenevalt on seadusandlus Riigikogu prerogatiiv. Seepärast peab parlamendile alati jääma võimalus arutada ja otsustada seaduseelnõude eesmärkide, põhjenduste ja neile esitatud taotluste ja ettepanekute osas. Sestap ei saa riigipea Riigikohtusse pöördumisel muuta oma taotluse motiive ja põhiargumentatsiooni. Ta peab jääma nende selgituste, argumentide ja põhjenduste juurde, mida esitas Riigikogule.
- 42 Parlamendi seaduseelnõude menetlemise ainuõigus ei ole absoluutne ja piiramatult. Menetlus Riigikogus peab järgima parlamentarismi head tava ning demokraatliku otsustusprotsessi nõudeid.¹⁸ Hea õigusloome juurde peab kuuluma avalikkus, puudutatud osapoolte ärakuulamine, tõendus põhiseaduse informatsiooni kasutamine jmt. Lisaks, otsustus- ja hääletuskord parlamendis peab muu hulgas respekterima iga rahvaesindaja põhi-seaduslikku õigust võtta hääletamisel seisukoht konkreetse eelnõu suhtes. Seda õigust rikub näiteks nn kobarseaduste menetlus, kus kas poliitilistel või pragmaatilistel otstarbekuse eesmärkidel on üheks eelnõuks seotud olemuslikult erinevad regulatsioonid. Seeläbi on parlamendi liikmelt võetud võimalus olla kas ühe konkreetse eelnõu (sätte) poolt või vastu. Faktiliselt on rahvasaadik pandud sunniviisiliselt võta-või-jäta-olukorda. Selline protseduuriline olukord on küsitavas kooskõlas põhiseadusega ning võib olla presidendi-poolse taotluse esemeks.
- 43 Presidendi poolt ratifitseerimis-, denonsseerimis-, samuti ühinemis- ja heakskiitmis-kirjadele allkirjutamine on riigipea rahvusvaheliselt üldiselt tunnustatud pädevus. Osutatud kompetents seondub vahetult PS § 78 punktis 1 esitatud riigipea pädevusega esindada Eesti Vabariiki rahvusvahelises suhtlemises. Tegemist on rutiinse protseduurilise tegevusega, kus riigipeal puudub diskretsioon. Asjakohased dokumendid valmistavad allkirjastamiseks ette valitsus ja välisministeerium.

7) Annab seadlusi vastavalt põhiseaduse §-dele 109 ja 110

- 44 Seadlus¹⁹ on seaduse erijuhtum – riigipea, valitsuse või riigi muu juhtorgani poolt välja antav seaduse jõuga õigusakt, mis on mõeldud teatud juhtudel asendada tavapäraselt, parlamendis vastu võetud seadust. Seadlus (dekreet) on kasutusel erinevates jurisdiktsioonides ja omab, lähtuvalt riigi õigussüsteemi ajaloost, erinevat tähendust ja kasutusvaldkonda. Parlamentaarsele riigikorraldusele kohaselt on Eesti riigiõiguskorras seadluse andmise õigus piiratud. Seadusandlik võim kuulub Riigikogule (PS § 59). Kommenteeritav säte fikseerib ainult VP üldpädevuse anda seadlusi ega ava selle õiguse kasutamise detaile ega tingimusi. Need on lakooniliselt esitatud PS §-des 109 ja 110.
- 45 Riigipea võib asendada Riigikogu juhtudel, kui seadusandja ei saa kokku tulla ning seadusjõulise õigusakti andmiseks on edasilükkamatud riiklikud vajadused, mis nõuavad kiiret reageerimist. Seega on seadluse ehk dekreedioigus varuvariandiks erandolukorras (vt § 109 ja § 110 kommentaare). Millist olukorda hinnata Riigikogu kokkutuleku võimatuseks, kes ja kuidas seda otsustab ning mis asjaolud võivad olla edasilükkamatuks riiklikuks vajaduseks, seda põhiseadus ei täpsusta. Sellest võib järeldada, et neis asjus on riigipeal avar otsustusruum.
- 46 VP seadluse andmise õigust piirab põhiseaduslik kohustus, et seadluse peavad kaasallkirjastama Riigikogu esimees ja peaminister, ning et sellele järgneb järelkontroll Riigikogu poolt, kui see on kokku tulnud, ja kes kas kinnitab või tühistab presidendi seadluse(d) asjakohase seadusega. Need lisareeglid on mõeldud vältima potentsiaalset seadusandliku volituse kuritarvitust. Kaasaegses riigiõiguspraktikas president seadluste andmise õigust kasutanud ei ole.

¹⁸ Olulisim osa neist on kajastatud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses. – RT I 2003, 24, 148.

¹⁹ Eesti ajaloolises õiguspraktikas on seadlus tuntud kui dekreet, mida kasutas 1930. aastate autokraatias laialdaselt Konstantin Päts. Seadlusi (dekreete) andis välja ka valitsus, peamiselt küll riigikaitsealises küsimustes. Dekreedid tuli reeglina kaasallkirjastada.

8) Algatab põhiseaduse muutmist

- 47 PSi muutmise algatamine on Eesti riigipea oluline riikluse kujundamise instrument. Algamise ettepanekuni jõudmine eeldab kaaluka poliitilise või riigiõigusliku probleemi selget tajumist nii presidendi poolt kui ühiskonnas tervikuna. Riigipea algatus peab tunnetama ka parlamendi poliitilist valmisolekut, sest ettepanek võib teostuda ainult läbi Riigikogu. Põhiseaduse muutmise algatamine on ainuke VP-le kuuluv seadusandliku initsiatiivi õigus²⁰, kui jätta kõrvale kommenteeritava paragrahvi punktis 7 ning PS §-des 109 ja 110 antud erandlik volitus seadlusandluseks.²¹
- 48 Seadus ei reguleeri, kas PSi muutmise algatamise peab tegema riigipea isiklikult ehk tema peab selle välja ütleva ja põhjendama või võib seda teha ka tema esindaja. Mõistagi saaks sel juhul esindaja esineda ainult riigipea nimel ja volitusel. On saanud riigiõiguslikuks tavaks, et sedavõrd kaaluka algatuse puhul esineb parlamendi ees riigipea isiklikult. Algatust Riigikogu ees tutvustades esitab riigipea põhjendused, miks ta PSi muutmist vajalikuks peab.
- 49 Presidendi üldpädevust algatada PSi muutmist kordab PS § 103 p 5 ning täpsustavad põhiseaduse muutmise üldised reeglid, mis on esitatud PS XV ptk-s (vt asjakohaseid kommentaare). PSi muutmise algatuse nõudeid selgitavad lähemalt RKKTS § 122 asjakohased sätted.²² PSi muutmise algatamise eelnõu vormistatakse vastavalt RKKTSis sätestatud nõuetele.
- 50 Algatajal tuleb eelnõus esitada eelnõu tekst ja märkida viis, kuidas PSi muuta soovitakse – kas rahvahääletusega, kiireloomulisena või kahe järjestikuse Riigikogu koosseisu kaudu (PS § 163 lg 1). Seni ainuke realiseerunud riigipea initsiatiivil algatatud PSi muutmine puudutas PSi riigikaitse korralduse regulatsiooni kooskõlla viimist parlamentaarse riigikorralduse ja võimude jaotusega ning toimus kahe järjestikuse Riigikogu koosseisu poolt.²³

9) Määrab peaministri kandidaadi vastavalt põhiseaduse §-le 89.

- 51 Demokraatlikus parlamentarismis esitab ametis olev valitsus üldvalimiste tulemuste selgumise järel tagasiastumispalve.²⁴
- 52 Võimu üleminek vastavalt valimistulemustele ühelt parlamendilt ja valitsuselt järgmisele eeldab rea protseduuriliste riigiõiguslike sammude astumist. Keskseim neist on uue valitsusjuhi kandidaadi leidmine ja esitamine. See on riigipeade levinud ülesanne enamikus parlamentaarsetes riikides. Sättes sisalduv pädevus on üks olulisemaid VP protseduuri- listest funktsioonidest ka Eesti riigiõiguskorras.
- 53 Kommenteeritav säte fikseerib riigipea üldise pädevuse ning on ühtlasi viiteline norm PS VI ptk-s sätestatud, valitsuse formeerimist reguleerivatele normidele (vt PS § 89 ja selle kommentaare). Riigipea ülesanne neutraalse liidrina on vahendada läbirääkimisi ja seeläbi luua eeldused rahva valitud esinduskogus valitsemisvõimelise koalitsiooni kokkusaamiseks.

²⁰ Vabariigi presidendid on seni kahel korral algatanud põhiseaduse muutmist. L. Meri tegi seda 08.10.2001, kui taotles riigipea otsevalimist ning eraldiseisva konstitutsioonikohtu loomist. Riigikogu ei tulnud Meri ettepanekuga kaasa ja eelnõu langes menetluses välja. Teise ettepaneku tegi T. H. Ilves 15.05.2007 ning see puudutas kaitseväge juhtimismudeli kooskõlla viimist parlamentaarse riigikorraldusega. Eelnõu menetles kaks Riigikogu koosseisu ning muudatus jõustus 22.07.20011.

²¹ Seadusandliku initsiatiivi õiguse kohta vt samuti Report on the Legislative Initiative. CoE Venice Commission (2008).

²² Vt A. Mõttus (peatoim.). Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid. Tallinn 2012.

²³ RT I, 27.04.2011, 1.

²⁴ Vabariigi Valitsuse seadus, § 8 p. 1. – RT I 1995, 94, 1628.

- 54 Valimiste tulemusel (või tagasiastumisel) võib moodustuda mitu erinevat poliitiliste jõudude (erakondade) kombinatsiooni enamusvalitsuse moodustamiseks. On poliitiline hea tava, et peaministri kandidaadiks esitatakse valimised võitnud erakonna juht. Eesti riigiõigusliku süsteemi loogikast lähtuvalt ei saa piiratud võimuga riigipea võtta aktiivset rolli ja otsustusõigust valitsuse moodustamiseks. Võimalik, et valitsuskoalitsioon selgub juba erakondade eelnevate läbirääkimiste ja kokkulepete tulemusena. Sel puhul jääb riigipeal üle ainult nõustuda erakondades sündinud kokkuleppega. Kuid kui seda ei juhtu, saab ta olla – ja mõnikord peab olema – neutraalne vahendaja võimukõnelustel. Igal juhul peab president arvestama rahva tahet ja tal puudub õiguspädevus eelistada üht või tõrjuda teist erakonda. Konsulterimine ja võimaluste arutamine osapooltega on vajalik töövõimelise ja riigile võimalikult parima koalitsiooni loomiseks. Peaministri kandidaadi esitamiseks on riigipeal aega 14 päeva.
- 55 Põhiseadus ei anna lähemaid reegleid ei peaministri isiku valiku ega koalitsiooni moodustamise osas. Pikeaalistes parlamentaarsetes riikides on paljud sedalaadi reeglid kujunenud siduvaks tava põhjal.
- 56 Põhiseaduses detailsema regulatsiooni puudumise tõttu võib Eestis peaministri kandidaat olla põhimõtteliselt ka isik väljastpoolt erakondi. Või saab peaministri kandidaadiks isik (erakonna juht), kes on kokku seadnud koalitsiooni, mis ei sisalda valimiste võitjaerakonda. Siiski, eelkirjeldatud praktika on küsitav esindusdemokraatia põhimõtete ja sellest lähtuva riigiehituse loogika kohalt, sest seab kahtluse alla valimistel toimuva poliitilise võistluse vajaduse ja põhjendatuse ning siduvuse. Et seda vältida, on kohane, et VP teeb esimese formaalse ettepaneku peaministri kandidaadiks valimised võitnud erakonna juhile. Lõpliku siduva otsuse peaministri kandidaadi osas teeb Riigikogu, kes võib ka mitte toetada VP esitatud peaministri kandidaati (vt PS § 89 ja selle kommentaare).

10) Nimetab ametisse ja vabastab ametist valitsuse liikmed vastavalt põhiseaduse §-dele 89, 90 ja 92

- 57 Parlamentaarsest riigikorraldusest lähtuvalt ei oma piiratud pädevusega riigipea õigust valitsuse moodustamisel aktiivselt osaleda. Küll on tal aga täita mitmeid protseduurilisi kohustusi, et valitsuse moodustamine ja häireteta toimimine saaks aset leida. Üks neist on mitteformaalsed konsultatsioonid erakondade juhtidega, samuti peaministri ja valitsusdelegatsiooni juhtidega, kelle hulka vahetatav minister kuulub. Kommenteeritav säte on üldnorm presidendi pädevuste üldises loetelus. Selle üldpädevuse konkreetsem sisu antakse PS §-des 89, 90 ja 92 (vt viidatud paragrahvide kommentaare).
- 58 VP-1 ei ole riigiõiguslikku pädevust hinnata ühe või teise ministri pädevust ja sobivust ametisse ning seda avalikult väljendada.²⁵ Samas võib ta poliitiliste konsultatsioonide kaudu väljendada oma isiklikku arvamust ministrikandidaatide ametisse sobivuse suhtes. Isiklik arvamus peaks jääma konfidentsiaalseks ega saa olla siduv.
- 59 Kui mõni esitatud kandidaat ei vasta valitsuse liikmele põhiseadusega (§ 99) või seadusega (VVS) sätestatud formaalsetele nõuetele (näiteks Eesti kodakondsuse omamine²⁶, ametite ühildamise keeld), on riigipeal õigus keelduda valitsuse liikmekandidaadi ametisse nimetamisest. VP protseduurilised otsused on aluseks järgnevate asjakohaste riigiõiguslike menetluste läbiviimiseks. Riigipea otsused avaldatakse Riigi Teatajas.

²⁵ Omariikluse uuesti ülesehitamise algusaegadel proovis Lennart Meri esitatud kandidaadi tagasi lükata, kuid see jäi ebaõnnestunud katseks.

²⁶ Formaalselt puudub PSis otseregulatsioon ministri kodakondsuse osas, kuid see nõue on tuletatav põhiseaduse mõttest ja teistest normidest, sh PS § 30 lg 1 sätestatud üldreeglist, mille kohaselt „ametikohad riigiasutustes ... täidetakse ... Eesti kodanikega“, lojaalsuse nõudest §-s 54 lg 1, huvide konflikti vältimise nõudest §-s 30 lg 2, samuti senisest riigiõiguslikust praktikast.

11) Teeb Riigikogule ettepaneku Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri ja õiguskantsleri ametisse nimetamiseks

- 60 Kõrgete riigiametnike ametisse nimetamise ettepanekute tegemine on VP diskretsionaarne õigus. Samas peab riigipea kandidaatide leidmisel ja esitamisel arvestama Riigikoguga, sest nimetatud isikud saavad ametisse astuda ainult Riigikogu heakskiidul.
- 61 Nagu riigipea ise peab järgima oma tegevuses poliitilist neutraalsust, nii on poliitilise neutraalsuse nõue kohalduv ka presidendi poolt ametisse nimetamiseks esitatavate isikute suhtes.²⁷ Neutraalsuse põhimõtte eesmärk on eristada poliitiline tegevus parlamendis ja valitsuses ning erapooletus riigi funktsioonide täitmisel riiklusele kesketes ametkondades.²⁸
- 62 Enamiku nende ametiisikute üldiseks ülesandeks on järelevalve poliitilise tegevuse tulemusena sündinud otsuste ja tegevuste põhiseadus- ja seaduspärasuse üle. Poliitilise tegevuse ja poliitiliste valikute otstarbekuse üle need institutsioonid ja ametiisikud reeglina ei otsusta.²⁹ Kui poliitiline valik ja otsustus läheb ilmsesse vastuollu põhiseadusega, on avaliku ameti kandjal avaliku teenistuse seaduse §-st 54 lg 1 p 1 tulenev põhiseadusjärgne kohustus sellele reageerida.³⁰ Avaliku teenistuse ja poliitika selge lahushoidmise põhimõtte esitas Max Weber 1980. aastal, hoiatades samas, et karjääribürokraadid võivad oma teadmiste, kogemuste ja korporatiivsusega hakata domineerima poliitika ja poliitikute üle.³¹
- 63 VP on küll vaba valima, keda esitada kõrgele ametikohale, kuid see vabadus on piiratud parlamendile sobivusega, sest ametisse nimetamiseks esitatu peab saama Riigikogu toetuse. See eeldab riigipealt põhjalikku eeltööd kandidaadi leidmiseks, mis hõlmab ka konsulteerimist parlamendiga (fraktsioonide, põhiseaduskomisjoni, aga ka vajadusel teiste erialakomisjonide ning valdkonna esindusorganisatsioonidega), et hinnata kandidaadi sobivust ja vastuvõetavust. Lisaks eeltoodud üldistele põhiseadusjärgsetele formaalsetele nõuetele on iga valdkonna kõrgele ametikohale kandideerijale esitatud ka spetsiifilised nõudmised valdkonda käsitlevates seadustes. President peab neid arvestama.
- 64 Riigivõimu usaldusväärsus ning rahva toetus eeldab ametisse nimetatult laitmatut renomeed, usaldusväärust ja häid juhiomadusi. Seepärast peab riigipea kandidaadi esitamisel lisaks seaduse formaalsetele nõuetele ja poliitilisele sobivusele hindama ja arvestama ka seda külge. Ametisse nimetamise eriline kord, ameti tähtsajalisus ja koostöö võimude vahel loob eeldused parimaks võimalikuks valikuks ja hilisemaks ametikandjate sõltumatuks tegevuseks.³² Lisaks eelnimetatud üldistele omadustele esitavad eriseadused kandidaatidele täpsustavaid nõudeid, nagu näiteks vanus, haridus, kompetentsus, julgeolekukontroll jmt (vt samuti avaliku teenistuse seaduse ja põhiseaduse asjakohaste sätete kommentaare).

²⁷ Vt Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of the Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants. OECD, 2007/6.

²⁸ Avaliku teenistuse poliitilise neutraalsuse nõue on sõltuvalt riigi ajaloost, õigussüsteemist ja riikluse mudelist riigiti erinev. Briti süsteemis näiteks on see *sine qua non* tingimus. Vt lähemalt R. Hazell, B. Worthy, M. Glover. Civil service neutrality. – The Impact of the Freedom of Information Act on Central Government in the UK. London: Palgrave Macmillan, 2010, lk 134–147.

²⁹ Teatud erisus selles osas on riigikontrolöri ja ehk ka Eesti Panga nõukogu esimehe osas, kelle ametikoht seondub sõltumatu majandus- ja rahandustegevuse kontrolliga, mille osaks on ka selle tegevuse otstarbekuse ja põhjendatuse hindamine. Et PS § 78 p 12 kohaselt nimetab VP Eesti Panga nõukogu ettepanekul ametisse ka Eesti Panga presidendi, siis võib küsida, kas selline ühe ametkonna kahe tippjuhi samane riigiõiguslik protseduur ametisse nimetamiseks on põhjendatud.

³⁰ Avaliku teenistuse seadus, § 54 lg 1 p 1. – RT I, 06.07.2012, 1.

³¹ Vt M. Weber. Economy and Society – Outline of Understanding Sociology. Tübingen, 1980.

³² Riigipea valitud kandidaadid ei pruugi alati kohe toetust leida. Selle üheks näiteks oli esimese õiguskantsleri ametisse nimetamine, mis võttis ettearvatult palju aega. Hilisem seadusemuudatus (2001) seadis kandidaadi esitamiseks kindla tähtaja.

- 65 Parlamentaarsele riigile omaselt on presidendi esitatud kandidaadi sobivuses lõpliku sõna õigus Riigikogul. Seadusandja poliitilise toetuse selgitamisele ja saamisele eelnevad ametisse nimetamiseks esitatu kohtumised Riigikogus esindatud erakondade fraktsioonidega. Seadusandja võib kandidaadi ka tagasi lükata, esitamata seejuures põhjendusi, miks seda tehti. Parlamendi hoiakuid ja arvamusi võib välja lugeda eelnevatel kohtumistel väljendatud arvamustest ja kandidaadile esitatud küsimustest. Et vältida tagasilükkamise olukorda, on saanud riigiõiguslikuks heaks tavaks teha põhjalik eeltöö ja leida kandidaadile poliitiline toetus, et vältida nii riigipead kui tippspetsialisti kahjustavat ebaõnnestumist.
- 66 Tagamaks asjakohaste riigiametite häireteta ja katkestusteta juhtimine, peab VP VPtSi kohaselt esitama ameti kandidaadi Riigikogule 30 tööpäeva enne kõrge ametiisiku volituste korralist lõppemist või nelja kuu jooksul ametis oleku ennetähtaegselt lõppemisest arvates. Kolmekümnapäevast tähtaega tuleb hinnata kriitiliselt lühikeseks.
- 67 Kõrgete riigiametnike ametisse nimetamise menetluskorra Riigikogus sätestab RKKTS. Asjakohast otsuse eelnõu menetleb põhiseaduskomisjon.³³ Komisjon võib kandidaati küsitleda ning teha talle ettepaneku esineda Riigikogu täiskogule kuni viieminutilise ettekandega, mille järel võivad saadikud kandidaati küsitleda. Hääletamine on salajane. Ametisse nimetatud annavad Riigikogu ees ametivande.
- 68 Põhiseadus ei reguleeri kommenteeritavas sättes nimetatud ametiisikute ametist vabastamise korda. Riigiõiguslik loogika eeldab n-ö pöördprotseduuri, s.o kes ametisse nimetas, see ka vabastab. Selline kord peaks olema kohaldatav just erakorralise vabastamise juhtudel. Korralised vabastamised on reguleeritud valdkonna eriseadustega.

12) Nimetab Eesti Panga nõukogu ettepanekul ametisse Eesti Panga presidendi

- 69 Erinevus eelmises, punktis 11 esitatud VP pädevusest seisneb selles, et kui eelmises punktis oli riigipeal piiramatu diskretsioon, siis antud juhul on riigipea seotud talle esitatud kandidaadiga. Ta ei saa esitada oma kandidaati. Kandidaadi esitab riigipeale kollektiivne organ – Eesti Panga nõukogu.³⁴ Samas, Eesti Panga nõukogu esimehe ametisse nimetamiseks teeb ettepaneku VP (vt § 78 p 11 kommentaare).
- 70 Eesti Panga nõukogu on järelevalveorgan, mis koosneb esimehest, Riigikogu fraktsioonide esindajatest ja valdkonna asjatundjatest. Eesti Panga nõukogu moodustamisel lähtutakse põhimõttest, et iga Riigikogu fraktsioon esitab ühe oma liikme ja nõukogu esimees esitab neli valdkonna asjatundjat. Nõukogu koosseis võimaldab panga presidendi kandidaadi valikul lisaks erialase sobivuse hindamisele ka poliitiliste argumentide ja eelistuste esitamist ja kaalumist.
- 71 Eesti Panga president nimetatakse ametisse seitsmeks aastaks ilma õiguseta teistkordseks ametiajaks. Panga president annab aru Riigikogule ja vastab temale esitatud arupärimistele. Lisaks erialanõuetele peab kandidaat läbima ka julgeolekukontrolli.
- 72 VP on vaba kandidaati heaks kiitma või tagasi lükkama. VPtSi kohaselt on tal õigus keelduda esitatud kandidaadi ametisse nimetamisest, kui see on vastuolus seadusega või riiklike huvidega.³⁵ Vastuolu seadusega on formaalne tunnus, riiklike huvide hindamine aga riigipea diskretsionaarne subjektiivne õigus.³⁶ Kandidaadi sobivuse otsustamiseks on

³³ Ametisse nimetamine on üksikakt, mis vormistatakse otsusena. Omariikluse taastamise päris algusaegadel nimetati ametikandjaid ametisse seadusega.

³⁴ Eesti Panga seadus. – RT I 1993, 28, 498.

³⁵ Regulatsioon seaduses tekkis 2000. a reaktsioonina VP keeldumisele Eesti Panga presidenti ametisse nimetada, toetudes VP ametivandele.

³⁶ Presidendi otsuse võib tagasilükatud kandidaat PSJKSi §-des 18 ja 19 ettenähtud korras vaidlustada.

riigipeal aega 30 tööpäeva. Hea riigiõiguslik tava eeldab lahkavuste korral panga nõukogu ja presidendi vahel nende kõrvaldamist ametisse nimetamisele eelnevate konsultatsioonide käigus.

13) Nimetab Riigikohtu ettepanekul kohtunikud

- 73 Õigusriikluse olemuslikuks osaks olev võimude lahusus ja tasakaal ning vastastikune kontroll eeldab õigusemõistmise poliitilist neutraalsust. Selle põhimõtte tagatisteks on kohtunike erakondadesse kuulumise keeld ning kohtunike ametisse nimetamise kord. Kohtunike ametisse nimetamine Eestis on põhiseadusega antud poliitilist neutraalsust ja rahvuse ühtsust esindava riigipea pädevusse.³⁷ Et kohtunikud nimetatakse ametisse ilma katseajata eluaegselt, on kandidaadi põhjalik ettevalmistus, valiku eeltöö ning otsustus väga kaaluka tähendusega. Kohtusüsteemist sõltub riigivõimu usaldusväärsus ja õigusriikluse põhimõtete austamine.
- 74 Oluline element kohtunike valikus on veel ka see, et vastavalt Eesti põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve süsteemile on iga kohtunik ühtlasi ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtunik (vt XIII ptk kommentaare).
- 75 Kohtnikuks võib nimetada Eesti kodaniku, kes on omandanud õiguse õppesuunal riiklikult tunnustatud kvalifikatsiooni, oskab eesti keelt C1 tasemel, on kõrgete kõlbeliste omadustega ning kohtuniku tööks vajalike võimete ja isikuomadustega. Seaduses on loetletud ka asjaolud, mille esinemisel ei või isikut kohtnikuks nimetada.³⁸
- 76 VP nimetab ametisse I ja II astme kohtunikud.³⁹ Kohtunikukandidaatide valik ja erialase sobivuse hindamine ei ole riigipea ülesanne ega õigus. President teeb ametisse nimetamise otsuse Riigikohtu üldkogu ettepaneku põhjal. Kohtunike liikumine esimesest astmest teise on alates 01.08.2016 antud kohtute enesekorralduse põhimõttest lähtuvalt Riigikohtu üldkogu pädevusse.
- 77 Ametisse nimetamisele eelneb kohtunikukandidaadi põhjalik erialase taseme ja ametisse sobivuse hindamine. Kohtunikukandidaat peab tegema komisjoni ees põhjaliku kohtunikueksami. Kandidaat peab läbima julgeolekukontrolli. Hindamise tulemused esitab kohtunikueksami komisjon Riigikohtu üldkogule. Üldkogu arutab kandidaadi sobivust ning kuulab ära ka selle kohtu üldkogu arvamuse, kuhu isik kandideerib. Riigikohtu esimees kuulab ära ka kohtute haldamise nõukoja (KHN) arvamuse. KHNi kuuluvad lisaks erialainimestele ka Riigikogu ja justiitsministeeriumi esindajad. Eelvaliku positiivse tulemuse korral teeb Riigikohtu üldkogu otsuse esitada kandidaat Vabariigi Presidendile ametisse nimetamiseks. Riigikohtu üldkogu ettepanekuga nõustumisel ja ametisse nimetamise järgselt annavad ametisse nimetatud kohtunikud ametivande VP ees.
- 78 Vaatamata eeltöele on VP-l õigus 30 tööpäeva jooksul keelduda talle ametisse nimetamiseks esitatud kandidaati ametisse nimetada seadusega või riigi huvidega vastuolu põhjendusel. Riigipea ei pea oma otsust lähemalt põhjendama. Tagasi lükatud kandidaat võib otsuse vaidlustada PSJKS § 18 alusel. Niisuguste, mõlemat osapoolt kahjustavate olukordade vältimise parim tee on formaalsetele otsustele eelnevad konsultatsioonid.

³⁷ Riikides kasutatavad süsteemid on erinevad, ülevaateks vt näiteks P. Bovend'Eert. Recruitment and appointment of judges and justices in Europe and US: law and legal culture. – Paul Bovend'Eert. Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, 2018, nr 5.

³⁸ Vt kohtute seadus, § 47 lg 2. – RT I 2002, 64, 390.

³⁹ Riigikohtunikud nimetab ametisse Riigikogu.

14) Annab riiklikke autasusid, sõjaväelisi ja diplomaatilisi auastmeid

- 79 Riiklike tunnustuste, teenetemärkide, autasude ja auastmete omistamine on riigipeade üldiselt tunnustatud ja levinud pädevus. Nii on see ka Eesti riigipea kui rahva esindaja tseremoniaalne funktsioon. Selle kaudu väljendatakse riigi nimel tunnustust ja tänu riigile osutatud teenete eest.
- 80 Tunnustuse liigid kehtestab PS § 65 p 12 kohaselt seadusandja ehk Riigikogu. Riiklike autasude loendit ja andmise täpsemat korda reguleerib teenetemärkide seadus (TeenMS).⁴⁰
- 81 Teenetemärkide andmiseks võib presidendile ettepanekuid teha igapäev – nii üksikisikud, vabaihendused kui ka erialaorganisatsioonid. Kuid valiku ja otsuse tegemises on VP vaba. Ta ei ole seotud ühegi ettepanekuga ega pea nende mitteametustamist põhjendama. Teenetemärkide andmise otsustus on presidendi diskretsionaarne õigus.⁴¹ President võib anda tunnustuse vastavalt oma äranägemisele ka neile, keda ei ole tunnustamiseks esitatud. Siiski peab riigipea järgima seadusega määratletud üldisi tingimusi, millistele nominent vastama peab. Samuti arvestama eesmärki ja alust, millest lähtuvalt üks või teine riiklik teenetemärk sisse on seatud ja seda antakse.⁴²
- 82 Nagu riigipea on vaba andma riiklikke teenetemärke, on ta vaba neid ka ära võtma, kuid seda ainult teatud tingimustel. Need tingimused on esitatud TeenMS §-s 13. VP on seda õigust korduvalt ka kasutanud. Äravõtmise otsuse puhul tuleb teenetemärk tagastada Vabariigi Presidendi kantseleisse.
- 83 Sõjaväeliste auastmete andmise tingimusi ja korda reguleerib kaitseväeteenistuse seadus (KVTS).⁴³ Kuigi sõjaväelised auastmed jagunevad sõduri-, allohvitseri- ja ohvitseri-auastmeteks, omistab riigipea ainult ohvitseriaastmeid.⁴⁴ Muude (alamate) auastmete omistamine on valitsuse ja kaitseväe siseasi.
- 84 Sõjaväelise auastme saab riigipea omistada üksnes kaitseväe juhataja esildise alusel. President võib auastme andmisest keelduda, kui see on vastuolus seadusega või riiklike huvidega. Presidendi otsus vormistatakse Vabariigi Presidendi käskkirjaga. Kaitseväe juhatajale auastme omistamiseks teeb ettepaneku kaitseminister. Erandina võidakse sõjaväelisi auastmeid muuta (ülendada) lähtuvalt rahvusvahelise suhtlemise ja koostöö vajadustest ja tavadest.⁴⁵
- 85 Eesti välissuhtlemises kasutatava karjääridiplomaatide süsteemi kohaselt võidakse teenekatele ja silmapaistvatele diplomaatidele omistada suursaadiku auaste. See on eluaegne auaste (staatuse). Suursaadiku auastme andmise taotluse teeb presidendile valitsus välisministri ettepanekul. Riigipea on seotud selle ettepanekuga ega või talitada valitsusest mööda minnes. Diplomaatiliste auastmete äravõtmist reguleerib välis teenistuse seadus (VäTS)⁴⁶ ning sellekohase ettepaneku teeb VP-le valitsus.

⁴⁰ Teenetemärkide seadus. – RT I 2008, 1, 7.

⁴¹ Riigipea diskretsioonist tavaõigusele toetuvates jurisdiktsioonides vt nt Chatterjee. *Discretion*. Oxford University Press 2016.

⁴² RKPJKo 18.02.1994, III-4/1-3-/94.

⁴³ Kaitseväeteenistuse seadus. – RT I, 10.07.2012, 1.

⁴⁴ Selle lähem kord on reguleeritud KVTS § 21 lg 1.

⁴⁵ Rahvusvahelise suhtlemise üldise tava kohaselt suhtlevad auastmelt võrdväärsed.

⁴⁶ Välis teenistuse seadus. – RT I 2006, 26, 193.

15) On Eesti riigikaitse kõrgeim juht

- 86 Säte määratleb VP pädevuse olla riigikaitse kõrgeim juht. Põhimõtet kordab PS § 127 lg 1. Riigikaitse üldist riigiõiguslikku korraldust reguleerib PS ptk X (vt ptk X kommentaare) ning asjakohane eriseadus ehk riigikaitse seadus.⁴⁷ Presidendi kui riigikaitse kõrgema juhi riigikaitse otsustuspädevus on esitatud kommenteeritava paragrahvi punktides 17 ja 18.
- 87 Lähtuvalt Eesti riigiehituse parlamentaarse demokraatia mudelist on riigikaitse tegevjuhtimine täitevvõimu pädevuses. Parlamentaarsetele demokraatiale omaselt on Eesti valitsus poliitiline institutsioon ja president ei osale täitevvõimu teostamisel. Tasakaalustamiseks parlamentaarse demokraatiaga olemuslikult ja paratamatult kaasnevad poliitikate ja valitsuste vahetumist, tuleb riigikaitse juhtimine jätta poliitilistest turbulentsidest võimalikult puutumata. Riigikaitse stabiilsuse huvides on õigustatud selle funktsiooni kuulumine täitevvõimuta riigipea pädevusse.⁴⁸
- 88 Riigikaitse kõrgemat juhti nõustab riigikaitse nõukogu. Riigikaitse nõukogu on nõuandev organ VP juures. Ohuolukorras on kaalukausil omariikluse säilimine, demokraatlik riigikord ja õigusriiklus ning igapäevase põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Ohuolukorras vajab riigipea kõrgeimal võimalikult tasemel informatsiooni, hinnanguid ja nõuannet, mida annab riigikaitse nõukogu.
- 89 Nõukogu koosseisu kuuluvad Riigikogu esimees, peaminister, Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimees, Riigikogu väliskomisjoni esimees, välisminister, kaitseminister, rahandusminister, siseminister, justiitsminister, majandus- ja taristuminister ning kaitseväge juhataja. Nõukogu arutab riigikaitse seisukohalt olulisi küsimusi ja avaldab nende kohta arvamust. Nõukogu töövorm on istung, mille kutsub kokku president. Nõukogu istungid toimuvad vastavalt vajadusele, kuid nõukogu istungitest osavõtt on selle liikmetele kohustuslik. Riigikaitse nõukogu tegutseb VP poolt kinnitatud kodukorra alusel.

16) Teeb Riigikogule ettepaneku sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ning vastavalt põhiseaduse §-le 129 erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks

- 90 Säte on riigipea pädevustest üks kaalukamaid. Ettepaneku teostumine muudab riigi tavapärasest riigiõiguslikku korda, toob kaasa suure rahvusvahelise vastukaja ning sisaldab paljude põhiõiguste ja vabaduste riivet või olulise piiramist. Tasakaalu leidmiseks isiku põhiõiguste ja -vabaduste tagamise ning riigikaitse funktsiooni vahel tuleb balansseerida tunnetatud ohtude ning nende tõrjumiseks kohaldatavate piirangute vahel. Kommenteeritava sättega seonduvat regulatsiooni leiab veel PS §-des 66, 128 ja 129 (vt nende paragrahvide kommentaare). Detailsema regulatsiooni pädevuse rakendamiseks annab erakorralise seisukorra seadus (ErSS).⁴⁹
- 91 Tagamaks riigi valmisolek ennetada ja tõrjuda riigi julgeolekut ähvardavat ohtu, kehtib riigis sõltuvalt ohu suuruselt üldine kaitsevalmidus, kõrgendatud kaitsevalmidus, erakorraline seisukord või sõjaseisukord. Erakorraline seisukord kuulutatakse välja Eesti Vabariigi põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul.

⁴⁷ Riigikaitse seadus. – RT I, 12.03.2015, 1.

⁴⁸ Vt tausta selgituseks ka V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 304. Lisaks tehti asjakohane täpsustus ja korrigeerimine PSi muudatusega, vt RT I, 27.04.2011, 1.

⁴⁹ Erakorralise seisukorra seadus. – RT I 1996, 8, 165.

- 92 Põhiseaduslikku korda ähvardavast ohust teavitab valitsus VPd viivitamatult, s.o kohe pärast selle teatavaks saamisest. Riigipea kutsub eelnimetatud ohu korral kohe kokku riigikaitse nõukogu, kes teeb ettepanekuid kiiret lahendamist nõudvates riigikaitsealises küsimustes. Riigipea ettepanekust parlamendile tuleb teavitada rahvusvahelist üldsust, rahvusvahelisi organisatsioone ja Eesti liitlasriike.
- 93 Erakorralise seisukorra saab välja kuulutada ainult Riigikogu. Selleks teeb VP korralisel istungjärgul olevale Riigikogule ettepaneku täiendavaks istungiks või ettepaneku Riigikogu erakorralise istungjärgu viivitamatuks kokkukutsumiseks, juhul kui Riigikogu ei ole korraliselt koos. Riigipea teeb Riigikogu ees ettekande, milles tuleb veenvalt esitada oht põhiseaduslikule korrale ning selgitada erakorralise olukorra väljakuulutamise siseriiklikku ja rahvusvahelis-õiguslikku õiguspärasust ja põhjendatust. Selgitada tuleb ka seda, miks ohtu ei ole võimalik kõrvaldada tavaolukorra abinõudega. Riigikogu liikmetel on õigus esitada ettekandjale küsimusi.
- 94 Millist ohtu käsitada põhiseaduslikku korda ähvardava ohuna, on fakti küsimus. Erakorralise seisukorra seaduse paragrahv 3 nimetab allikad, millest oht võib lähtuda. Ohu ilmingute hindamine, sh see, kuivõrd need ohustavad põhiseaduslikku korda sedavõrd, et neid ei saa tavapärase korrakaitse meetmetega kõrvaldada, on VP pädevus ja ülesanne. Rahvusvaheliselt tuuakse esile, et oht põhiseaduslikule korrale (ingl *national security threat*) võib seisneda ebasõbralike valitsuste tegevuses (intensiivne spionaaž, mõjustustegevus majanduses ja ühiskonna destabiliseerimine jmt), võib lähtuda ka rahvusvahelisest kuritegevusest või terrorismist, vaenuliku (naaber)riigi ilmselt ülemäärasest relvastumisest, massiivsetest küberrünnakutest jmt. Oht põhiseaduslikule korrale võib lähtuda ka riiki ja selle elanikke laastavates looduskatastroofidest või pandeemiast.
- 95 Erakorralise olukorraga kaasnevad tõsised muudatused riigielus, seepärast on selle rakendamise otsustamiseks vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus ehk vähemalt 51 poolthäält.

17) Kuulutab Eesti vastu suunatud agressiooni korral välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni vastavalt põhiseaduse §-le 128⁵⁰

- 96 Üldjuhul kuulutab VP ettepanekul sõjaseisukorra välja Riigikogu.⁵¹ Riigikogu kokkukutsumine ja rakendamine nõuab paratamatult aega. Ajal, kui Riigikogu arutab sõjaseisukorra väljakuulutamist, toimub asjakohastes ametkondades ettevalmistustöö. Sellel ajal ei peatata sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmist ega piiravate meetmete kohaldamist. Kui Riigikogu otsustab jätta sõjaseisukorra välja kuulutamata, lõpetatakse sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitseülesannete täitmine. Piiravate meetmete rakendamisega tekkinud kahju hüvitatakse riigivastutuse seaduses ettenähtud korras.⁵²
- 97 Sõjaseisukorra väljakuulutamine Riigikogu poolt VP ettepanekul eeldab riiklust ohustava olukorra ja sündmuste pikemaegset eskaleerumist. Agressiooni puhul on sündmuste areng sedavõrd kiire, et VP kuulutab sõjaseisukorra välja ise, ootamata ära Riigikogu otsust.
- 98 Sõjaseisukorra väljakuulutamise järel asuvad riigikaitse ülesannetega asutused ja isikud viivitamatult täitma sõjaseisukorra ajaks ette nähtud riigikaitsealisi ülesandeid. Valitsus võib kehtestada ja kohaldada sõjaseisukorra ajaks ette nähtud piiravaid meetmeid. Sõjaseisukorraga kaasnev kaitseväge mobilisatsioon ja demobilisatsioon on sisult täitevkorraldav tegevus, mille teostamine lasub valitsusel ja kaitseväge juhtkonnal.

⁵⁰ Vt PS § 128 kommentaare.

⁵¹ Sõjaseisukorra täpsema regulatsiooni annab riigikaitse seadus (RiKS). – RT I, 12.03.2015, 1.

⁵² Vt Riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260.

18) Vabastab süüdimõistetuid nende palvel armuandmise korras karistuse kandmisest või kergendab karistust

- 99 Armuandmine on riigipea suveräänide aegadest tuntud privileeg. Seda kasutatakse paljudes, sh Euroopa riikides.⁵³ Riigipea poliitikaülesus tagab armuandmise mittepoliitilistel motiividel. Erinevalt amnestiast, mida annab üldjuhul parlament teatud liiki kuritegusid toime pannud isikute grupile, on armuandmine individuaalne personaalne akt. Armu antakse üksikisikule tema palve põhjal ainukordseid individuaalseid asjaolusid arvestades.
- 100 Olemuselt on armuandmine moraalne, mitte juriidiline hinnang isikule ja tema teole. See on halastusakt, millega sekkutakse õigusemõistmise lõpliku otsuse puutumatusse. Et tegu on sekkumisega õigusemõistmisse, kasutatakse armuandmist üldiselt väga harvadel juhtudel ja erakordsetele asjaoludele toetudes. Armuandmisega ei seata kahtluse alla ega muudeta õigusemõistmise tulemust ja selle seaduslikkust, vaid vabastatakse isik üksnes karistuse kandmisest või kergendatakse tema karistust. Juhul kui on tegemist hiljem ilmnenud, õigusemõistmise ajal mitte teada olevate asjaoludega või kohtu ilmse veaga, kasutatakse kohtumenetluse uuendamist.
- 101 Armuandmine eeldab süüdimõistetut isiklikku taotlust (palvet) koos põhjendusega. Armuandmispalve esitamine ja menetlemine ei kergenda karistust ega vabasta süüdimõistetuid karistuse kandmisest. Viimaste aluseks on üksnes VP asjakohane otsus. Millistel juhtudel armu anda ja milliseid asjaolusid armuandmisel arvestada või mitte arvestada, on VP diskretsionaarne õigus. Seda riigipea piiramatut õigust on Riigikogu püüdnud ka reguleerida. Seadusandja katse Riigikohtus vaidlustanud president sai põhi-seaduslikkuse kohtuliku järelevalve menetluse tulemusel õiguse.⁵⁴ Riigikohus leidis, et seadusandja saab reguleerida armuandmise korraldust, kuid mitte selle sisu.
- 102 Armu andes võib riigipea süüdimõistetut vabastada vabaduskaotusliku karistuse kandmisest kas täielikult, osaliselt või tingimisi ning kergendada või vabastada ka muudest karistusega kaasnevatest piirangutest. Armuandmine ei kustuta karistust karistusregistrist. Riigipead nõustab armuandmistaotluste läbivaatamisel armuandmiskomisjon, kelle töö valmistab ette Vabariigi Presidendi kantselei. Selle komisjoni töökorra kehtestab VP. Komisjon võib teha VP-le ettepanekuid armuandmiseks, kuid need ei ole presidendile siduvad. President ei pea põhjendama oma otsust armu anda või sellest keelduda. Armuandmise otsused on avalikud.

19) Algatab õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmise vastavalt põhiseaduse §-le 145

- 103 Õigusriiklusele omaselt ei saa ega või ükski riigi elanik ega riigiteenistuja olla väljaspool seadust. Avalikud teenistujad vastutavad samavõrd igapäevase riiki ja ühiskonda kahjustavate tegude või tegevusetuste eest.
- 104 Tulenevalt eelosutatud üldpõhimõttest on Eesti riigiehituses mõnede kõrgete riigiametnike õigusliku vastutuse suhtes PSis ette nähtud erikord. Erikord on vajalik ühelt poolt selleks, et tagada nende isikute võimalikult sõltumatu ametiülesannete täitmine ning mitte jätta võimalust nende põhiseadus- ja seadusjärgsete ülesannete täitmise mõjustamiseks kriminaalmenetluslike ja -õiguslike meetmete abil poliitilistel või omakasu eesmärkidel.

⁵³ Näiteks Taanis, Saksamaal, Prantsusmaal.

⁵⁴ RKPJKo 14.04.1998., 3-4-1-3-98. Armuandmisega seonduvat reguleerib ka ELi Nõukogu raamotsus nr 2008/909/JSK.

- 105 PS § 139 sätestab, et õiguskantsler on oma tegevuses sõltumatu ametiisik. Erikord tema suhtes puudutab süüdistusakti koostamist, kuid ei käsitle asja edasist menetlemist prokuratuuris või kohtutes. See toimub üldises korras. Mida mõiste „kriminaalvastutus” antud juhul tähendab, avab kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) ptk 14.
- 106 Kriminaalmenetluse algatamise õiguskantsleri suhtes otsustab riigi peaprokurör. Et õiguskantsler nimetatakse ametisse VP ettepanekul, on kriminaalmenetluse algatamise küsimuse otsustamisel kohane VP asjakohane informeerimine.
- 107 Menetluse jõudmisel süüdistusakti koostamise staadiumisse tuleb küsida Riigikogu luba. Lisaks eelosutatud sõltumatuse tagamise põhimõttele tingib erikorda ka asjaolu, et õiguskantsleri on ametisse nimetanud Riigikogu. Riigikogu loa taotlemiseks tutvub riigipea peaprokuröri esitatud kriminaaluurimise materjalidega. Presidendil ei ole õigust hinnata tõendeid ega vaidlustada või muuta võimaliku õigusrikkumise kvalifikatsiooni. Samas on riigipeal õigus jätta ettepanek tegemata, kui see on ilmselgelt poliitiliselt kallutatud või põhjendamatu. Presidendil on otsuse tegemiseks aega üks kuu alates taotluse saamisest. Taotluse tagasilükkamist tuleb põhjendada.
- 108 Juhul kui riigipea nõustub peaprokuröri taotlusega, peab ta Riigikogule esitama kirjaliku taotluse. Riigikogu menetleb taotlust oma RKKTS §-des 150 ja 151 ja KrMS § 380 sätestatud korras. Taotlust üle andes teeb VP Riigikogule suulise ettekande süüdistusakti asjaolude kohta ning vastab saadikute küsimustele.