

## **Põhiseaduse 5. peatükk "Vabariigi president"**

Käesoleva analüüsi esemeks on Vabariigi Presidendi käsitlev peatükk Eesti Vabariigi 1992.a. põhiseaduses. Eelkõige on analüüsis keskendatud põhitähelepanu presidendi ülesannete täitmise teoreetilisele analüüsile. Analüüsis ei ole käsitletud Vabariigi Presidendi pädevust riigikaitse alal.

### **§ 77. Vabariigi President on Eesti riigipea.**

#### **1. Vabariigi Presidendi üldine määratlus**

Analoogiliselt teiste põhiseaduse riigiorganisatsiooni peatükkide struktuuriga antakse põhiseaduse viiendas, Vabariigi Presidendi käsitleva peatüki esimeses paragrahvis organi funktsionaalne määratlus. Et vaadelda riigipea üksikpädevusi nende ulatuse kohalt, on vaja eelkõige selgitada, milline asend on tal riigiorganisatsioonis.

Eesti Vabariigi ajaloos esimese, 1920. aasta põhiseaduse alusel levinud tähenduses on Eesti õiguses diskuteeritav riigipea kui isikulise institutsiooni olemasolu. Välja võib tuua kaks põhilist seisukohta :

1) riigipea funktsioonid on Vabariigi Valitsusel (*A.Palvadre, VI. Õigusteadlaste päev, Õigus 1927/3*). Seda seetõttu, et eeldatavalt riigipea pädevusse kuuluvaid otsuseid teeb põhiseaduse § 60 järgi Vabariigi Valitsus, aga Riigivanem on vaid valitsuse juht, kel puudub iseseisev eksterne otsustamisõigus konstitutsioonilise pädevusena (põhiseaduse § 61 alusel riigivanem vaid juhtis ning ühtlustas valitsuse tegevust). Samuti oli ta seotud põhiseaduse § 64 järgi Vabariigi Valitsuse liikmena Riigikogu poliitilise usaldusega.

2) käsitus, nagu riigipea instituudiks oleks olnud Riigivanem (*Õigus 1927/3*). Selle eelduseks oli, et riigipea puhul on tegemist täidesaatva võimu juhiga, kelle eriline staatus avaldub põhiseaduse §-s 61, mis andis talle Eesti Vabariigi esindamise õiguse. Samuti on põhiseaduse §-s 58 eraldi välja toodud Riigivanem ning valitsuse liikmed. J. Uluots toetas seda seisukohta Riigivanema välissuhtlemise alaste kompetentside alal, esitades võrdleva argumenti, et tegemist on Õveitsi Konföderatsiooni 1874. aasta riigipea analoogiga (*Õigus 1927/3*).

Siiski tuleks lähtuda käsitlusest, et Eesti Vabariigis 1920. aasta põhiseaduse põhjal riigipea pädevus oli jaotunud erinevate konstitutsiooniliste organite vahel, mis vastaks ka geneetilistele tõlgendusele, kuna Asutaval Kogul koostatud põhiseaduse idee järgi ei pidanud riigis üht riigipea taolist personifitseeritud organit olema (*J.Uluots. Loengud Kõrgemas Sõjakoolis, 1938, lk.25*). Nendeks organiteks saab pidada Riigivanemat (põhiseaduse § 61 alusel riigi esindajana), Vabariigi Valitsust (mõningate põhiseaduse § 60 kompetentside põhjal - see sõltub sellest, kas tegemist oleks võimu rakendava või võimu esindava riigipeaga), Riigikogu juhatust (põhiseaduse § 53) ja Riigikogu esimeest.

Poliitiline ebastabiilsus riigis muutis üheks arutluste objektiks ainuisikulise riigipea instituudi sisseseadmise võimaluse laiemate konstitutsioonireformi kavade osana. Poliitiline soov liikuda riigipea instituudi sisseseadmise suunas valitses kõikides suuremates poliitilistes jõududes 1920-date lõpust. Erandiks oli Eesti Sotsialistlik Töölisterpartei (*V. Nõges, Ettepanekud põhiseaduse muutmiseks, Tartu, 1932, lk. 155-165*). Kontseptsioonide ühisosana toob Uluots välja järgmised teesid: president

peaks omama pädevust olemaks juhtiv organ nii täidesaatva võimu alal kui omama kontrollikompetentsi parlamendi üle (*J.Uluots, Riigiõigus. Loengud Kõrgemas Sõjakoolis, 1939*).

Esimese istungiga 13.septembril 1991 tööd alustanud Põhiseaduslik Assamblee pühendas palju tähelepanu riigiõigusliku mudeli otsingul riigipeale.

Kuigi Põhiseaduslikule Assambleele esitati kokku 5 eelnõud (J.Raidla poolt autorite grupi nimel, J. Adamsi poolt autorite grupi nimel, K. Kulboki, L. Mälli, H. Runneli jt. poolt), väärivad 1992. aasta põhiseaduse geneetilise tõlgendamise puhul tähelepanu kaks. Põhiseadusliku Assamblee 5. istungil viidi läbi viie konkureeriva eelnõu osas hääletus. Võitis 37 poolthäälega J.Adamsi projekt, mis otsustati võtta Põhiseadusliku Assamblee tegevuses aluseks. Kuid J.Raidla poolt juhitud tööühma eelnõu hõlmati suures ulatuses ka J. Adamsi eelnõus. Samuti mõjustas J.Adamsi eelnõu J.Raidla eelnõu elementide suunas ka asjaolu, et Põhiseaduslik Assamblee kasutas ekspertidena mitmeid J.Raidla töögrupi liikmeid (*Intervjuu T.Antoniga, Eesti Jurist 1992/1*). Seega saab geneetilise tõlgenduse alusena kasutada eelkõige just J.Adamsi eelnõu, kuid subsidiaarsena tuleb vaadelda ka analoogilisi sätteid ning kommentaare ka J.Raidla eelnõust.

Et jõuda üksiku probleemi lahendamiseni läbi subjektiiv-teleoloogilise tõlgenduse, tuleb selgitada, millistest väärtustest ja taotlustest lähtudes oli kantud põhiseadus tervikuna. See on üks olulisemaid võimalusi mõista põhiseaduse sätet, aga ka põhiseaduse mõtet, mille olemasolule viitab ka põhiseaduse § 152 lg 2.

J. Adams, esinedes Põhiseaduse Assamblee ees ettekandega oma põhiseaduse eelnõu kohta, tõdes: "....eeskujud on kahtlemata Eestis varem kehtinud põhiseadused. On kasutatud eeskujudena nii härra Raidla kui ka härra Lepsi projekti. On otsitud eeskujusid mitte anglosaksi maadest, vaid meile palju lähemalt. .... Praeguse projekti aluseks on võetud Saksamaa praegu kehtiv põhiseadus, samuti Austria oma." (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 4. istung, lk. 192*). J. Adams põhjendab taolist eelistust nende riikide kultuurilises läheduses, samuti selles, et nende inimeste mõtlemine on meile (Eesti ühiskonnale) kultuuriliselt lähedane. Ta pidas ilmselt silmas ühiskonnas valitsevat õigusteadvust, inimeste arusaama seadusest. Kuigi Adams viitab alul eeskujuna ka 1937. aasta põhiseadusele, tõdeb ta hiljem, et põhiseadust on püütud teha mitte riigikeskseks, kuivõrd ühiskonnakeskseks, ning seetõttu on pigem juhitud 1920. aasta põhiseaduse vaimust (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 4. istung, lk. 192 jj.*). Ka Põhiseadusliku Assamblee juhataja Tõnu Anton kordab vastavat käsitlust konstitutsiooni eeskujude kohta: "1937. aasta põhiseadus ja praegune eelnõu on siiski väga erinevad. 1937. aasta põhiseaduse presidentialism pole kandunud Assamblee eelnõusse...Rohkem tähelepanu pälvisid Saksamaa, Ungari, Austria, Rootsi, Soome ja Islandi põhiseadused" (*Intervjuu Tõnu Antoniga, Eesti Jurist 1992/1*). J. Adamsi ettekanne põhiseaduse aluste kohta ning asjaolu, et Saksa ja Eesti põhiseadused oma sõnastuselt, mõttelt ja seadusandja tahtelt sarnased on, lubavad Saksa 1949. aasta põhiseaduse tõlgendusi konkreetsete konstitutsiooniliste küsimuste tõlgendamisel rakendada arvestatava võrdleva argumentina. Riigipea positsiooni kujutati ette J.Adamsi käsitluses konstitutsiooni koostamisel mitte 1938. aasta põhiseaduse skeemi alusel, vaid eeskujuks võeti Kesk-Euroopas levinud riigivanema institutsioon, mis on piiratud võimuga president (*Põhiseadusliku Assamblee 4. istung, lk.192 jj.*). P. Kase järgi on presidendil väike poliitiline võim, ta kannab esindusfunktsioone ning on vahekohtuniku rollis (*Põhiseadusliku Assamblee 11. istung, lk. 70*).

Kuna on eespool selgitatud, et põhiseaduse koostamisel kasutati eelkõige Saksamaa põhiseadust, vaatleksime, millise instituudina käsitletakse liidupresidenti Saksa riigiõiguses. *H-P. Schneider* tõdeb, et liidupresident on põhiseaduse järgi riigipea kui riigivõimu personifitseerija (*Jürgen Jekewitz u.a. GG. Reihe alternatikkommentar, Müller, lk.801*). Mudel, nagu oleks president täidesaatva võimu osa, pärineb Weimari vabariigist. *Isensee* ja *Kirchhof* tõdevad oma käsitluses, et Saksa liidupresidenti instituudi määratlemise puhul tuleb käsitleda kolme olulisemat funktsiooni: integreeriv, poliitiline reserv ja õiguslik reserv (*Isensee, Kirchhof, Germanskoe konstitutsioonnoe pravo, I tsast, Beck 1994, lk.234*). Allpool refereeriksime seda käsitlust, vaatlemaks, millises osas ühtib see käsitlus Eesti Vabariigi presidenti funktsioonidega.

1. Integreeriv funktsioon jaguneb kaheks, moodustades:

- a) presidenti kui ühiskonna ühtsuse sümboli kehastaja ja kogukonda integreeriva jõu,
- b) presidenti kui konstitutsioonilise organi teiste konstitutsiooniliste organite seas ning riiki integreeriva jõu (Eesti põhiseaduses väljendab seda funktsiooni § 77: Vabariigi President on Eesti riigipea, aga ka § 78 p-d 1, 15, 16, 19).

2. Poliitilise reservina president teatud olukordades teeb otsustusi, mis sageli on formaalsed. Tuleb selgelt tunnistada, et poliitilise mõjuga ning poliitikasfääris paikneva otsustusõiguse asetumine presidentil ei tähenda tema puhul otsustusõigust subjektiivselt olupoliitilise veendumuse kohaselt, vaid juhindudes riigi huvidest. Nii näiteks liidupresident peab esitama kantsleri kandidaadi, kes moodustaks stabiilseima valitsuse (siin muutub suhteliseks muidugi stabiilsuse tõlgendus- näiteks Hindenburgi ettepanek Adolf Hitlerile valitsus moodustada. Ühelt poolt juhindus Hindenburg asjaolust, et NSDAP juhitud valitsus on enamuse juhtimisel on pikaajalisem kui teise võimaliku kandidaadi Papani kabinet). Kuid nagu tõdevad *Isensee* ja *Kirchhof*, neil juhtudel selle pädevuse teostamisel ei muutu president valitsevaks presidendiks (*Isensee, Kirchhof, Germanskoe konstitutsioonnoe pravo, I tsast, Beck 1994, lk.232*) (Eesti põhiseaduses vastavalt näiteks § 78 p-d 5, 8, 9, 11).

3. Õigusliku reservi funktsioonid moodustuvad seaduste väljakuulutamise ja ministrite ning ametnike nimetamisest. Vältimatuks eeltingimuseks selle funktsiooni täitmisel on presidenti kohustus kontrollida vastavate aktide seaduslikkust. Praktiliselt (igapäevase rakendumise mõttes) väljakuulutamisesandest ja nimetamisesandest keeldumise pädevust ei kasutata, kuid see eksisteerib. See funktsioon omab tähtsust, kui ei rakendu teised mehhanismid teiste konstitutsiooniliste organite eeldatava põhiseadusevastase tegevuse vältimiseks või need on liialt hilised. Kuid selleks peab olema tõsine konstitutsiooniline kriis.

#### **§ 78. 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 paragrahvidele 89, 97, 105 ja 119 Riigikogu erakorralised valimised;**
- 4) kutsub kokku Riigikogu uue koosseisu vastavalt põhiseaduse paragrahvile 66 ja avab selle esimese istungi;**

- 5) teeb Riigikogu esimehele ettepaneku Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumiseks vastavalt põhiseaduse paragrahvile 68;**
- 6) kuulutab välja seadused vastavalt põhiseaduse paragrahvidele 105 ja 107 ning kirjutab alla ratifitseerimiskirjadele;**
- 7) annab seadlusi vastavalt põhiseaduse paragrahvidele 109 ja 110;**
- 8) algatab põhiseaduse muutmist;**
- 9) määrab peaministri kandidaadi vastavalt põhiseaduse paragrahvile 89;**
- 10) nimetab ametisse ja vabastab ametist valitsuse liikmed vastavalt põhiseaduse paragrahvidele 89, 90 ja 92;**
- 11) teeb Riigikogule ettepaneku Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri, õiguskantsleri ning kaitseväge juhataja või ülemjuhataja ametissenimetamiseks;**
- 12) nimetab Eesti Panga nõukogu ettepanekul ametisse Eesti Panga presidendi;**
- 13) nimetab Riigikohtu ettepanekul kohtunikud;**
- 14) nimetab ja vabastab ametist Vabariigi Valitsuse ja kaitseväge juhataja ettepanekul kaitseväge juhtkonna;**
- 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 paragrahvile 129 erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks;**
- 18) kuulutab Eesti vastu suunatud agressiooni korral välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni ning nimetab ametisse kaitseväge ülemjuhataja vastavalt põhiseaduse paragrahvile 128;**
- 19) vabastab süüdimõistetud nende palvel armuandmise korras karistuse kandmisest või kergendab karistust;**
- 20) algatab õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmise vastavalt põhiseaduse paragrahvile 145.**

## **1. Põhiseaduse § 78 struktuuri analüüs**

Põhiseaduse § 78 struktuuris on sätestatud 20 presidendi ülesannet või pädevust. Selle taotluseks oli:

- 1) anda ammendav loetelu kõikidest presidendi ülesannetest, mis ei kuulu laiendavale tõlgendamisele (J. Raidla, Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 3.istung, lk. 155) ning
- 2) tarbijasõbralikkus.

Siin tuleb aga möönda, et kahel põhjusel on antud ammendava loetelu normitehniline väärtus küsitav:

- 1) kõrvuti üksikülesannetega asetsevad loetelus presidendi üldpädevused, mis tekitavad probleemi, millisel juhul on tegemist nõ. üldpädevust täitva ülesandega, millisel juhul üksikpädevuse endaga, ja
- 2) tegelikult ei ole saavutatud tarbijasõbralikkust taolises pikas loetelus, sest ei avata siiski presidendi riigiõiguslikku olemust, antakse vaid hulk viiteid teistele paragrahvidele. Samuti ei ole sätestatud presidendi juhtimispädevust teda teenindava ametiasutuse- Vabariigi Presidendi Kantselei- suhtes.

Enamikul juhtudel põhiseaduse § 78 loetelus on tegemist vastavat valdkonda käsitleva põhiseaduse peatüki sätte sõnastuse kordusega.

Punkti 1 ei ole sätestatud küll mujal põhiseaduses, kuid selle sisu võiks tulla olemuslikult välja §-st 77, kuna riigi rahvusvahelise suhtlemise organite seas vastavalt Viini rahvusvaheliste lepingute konventsiooni artiklile 7 loetakse riigipead ilma erilise volitusega riiki esindavaks. Punkti 2 ei ole

sätetatud muus põhiseaduse peatükis. Punkti 3 ei ole sätestatud põhiseaduse Riigikogu käsitlevas peatükis presidendi ülesannet korraldada valimisi välja kuulutada, kuid on sätestatud erakorraliste valimiste väljakuulutamise pädevus vastavate valimiste toimumise aluste juures. Samas ei ole põhiseaduses sätestatud, kes kuulutab välja kohalike omavalitsuste valimised. Punkt 4 on korratud §-s 66, kuid lisaks on antud presidendile pädevus avada uue koosseisu esimene istung. See pädevus peaks olema § 66 lõige 2, sest tegemist on Riigikogu tegevust korraldava sättega. Punkt 5 on sätestatud §-s 68. Punkt 6 on sätestatud §-des 105 ja 107, v.a. ratifitseerimiskirjadele allakirjutamine. Põhiseaduse §-s 78 järgnevad vastavalt punkt 7 (asetseb selle sisu ka §-des 109 ja 110), punkt 8 (§-s 161), punkt 9 (§-s 89), punkt 10 (§-des 89, 90, ja 92) ja punkt 11 (§-des 150, 134, 140, 127). Punkt 12 ei ole mujal sätestatud, kuigi oleks loogiline, et rahanduse ja riigieelarve peatükis, kus käsitletakse ka Eesti Panka, oleks reguleeritud panga juht ja selle nimetamise kord analoogiliselt muude põhiseaduse osadega (nt. riigikontroll). Punkti 13 sisu on sätestatud §-s 150, punkti 14 ei ole sätestatud mujal, kuigi peaks olema lähtudes eelpool viidatud loogikast kaitsehalduse juhtide personaalse moodustumisena põhiseaduse riigikaitset käsitlevas peatükis. Punkt 15 ei ole sätestatud mujal, punkti 16 sisu on vastavalt sätestatud ka §-s 127, punkti 17 sisu §-s 129, punkti 18 sisu §-s 128 ning punkti 19 ei ole sätestatud mujal. Punkt 20 on reguleeritud ka põhiseaduse §-s 145.

Põhiseaduse § 78 loetelu puhul ei ole võimalik kasutada täpset analoogiat Riigikogu pädevuste loeteluga §-s 65 ja Vabariigi Valitsuse pädevust sätestava §-ga 87, kuna Vabariigi President ei ole eraldi riigivõim, mille pädevust põhiseaduses esile tuua. Samas saab aga kritiseerida ka neid paragrahve ammendavuse taotluse pärast, mis vastavalt § 65 punktile 16 ja § 87 punktile 9 on siiski niikuinii võimatu.

Põhiseaduse Assamblees tegi J.Adams ettepaneku loobuda § 78 ammendavast loetelust (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 19. istung, lk.233*). J. Adamsi eesmärgiks oli vältida dubleerimist põhiseaduse teksti erinevates peatükkides. See loetelu ei olevat lihtsale lugejale arusaadav, kuna ei kannu endas informatsiooni, vaid viitab enamuses teistele paragrahvidele.

Tuleb tunnistada, et Ida-Euroopa põhiseadustes on presidendi pädevuste paragrahvi struktuurilt analoogilised Eesti põhiseadusele näiteks Slovakkia põhiseadus (§ 102) ja Tõehhi põhiseadus (§-d 62-63). Samas on vanemates kehtivates põhiseadustes, nagu Austria (*H.Mayer, Bundes-Verfassungsrecht, Wien, 1994, lk.193*) ning Saksamaa (*Das Grundgesetz, Alle deutschen Verfassungen, München, 1989, §-d 59-60*), mindud teed, et riigipea pädevuste paragrahv eelkõige tooks esile riigipea seisundit iseloomustavad ülesanded. M. Nierhaus on ka Saksa põhiseaduse vastava paragrahvi kriitikana leidnud, et vältida tuleks inhomogeenseid paragrahve (*M.Sachs, GG. Kommentar, Beck, 1996, s.1100*).

## **2. § 78 punktid 3-10**

### **2.1. § 78 p. 6 - seaduste väljakuulutamine**

#### *2.1.1. Väljakuulutamise ajalugu ja rakenduspraktika*

Seaduste väljakuulutamise jätmise õiguse (põhiseaduse §107 lg 2, § 78 p 6) puhul tuleb möönda, et esile on kerkinud mitmeid erinevaid tõlgendusi selle pädevuse negatiivse väljenduse - väljakuulutamata jätmise - ulatuse osas.

Väljakuulutamine on üks etapp seadusandlikus protsessis, kusjuures tuleneb ajalooliselt sellest

monarhismi etapist, kus seadusi andis küll tegelikult parlament, kuid tegemist oli monarhi seadustega, kes nad välja kuulutas. Väljakuulutamine mõistena on oma tähendust muutnud. *B. Pieroth* määratluse järgi seaduse väljakuulutamine tähendab, et liidupresident loob seaduse kui õigusakti, milleks ta seadusedokumendi oma isikliku täisnimega allkirjastab. *T.Maunz* tõdeb, et väljakuulutamine Saksamaal tähendab avaldamist (ja tõendamist), et avaldamise juures kindel seadusetekst põhiseaduslikuks on saanud (*Maunz, Herzog, Dührig, Grundgesetz. Kommentar, Beck, 1991, Band III, Kommentar zu art. 81*). Varasemalt käsitleti väljakuulutamist ning seaduse avaldamist ühe ja sama toiminguna. Praegu neid mõisteid eristatakse. Printsibiks on, et väljakuulutamine on enne seaduse avaldamist viimane menetlus. Välja kuulutamata seadus ei oma õigusjõudu. Välja kuulutamine võib olla formaalne protsess, nagu ta seda konstitutsioonilistes monarhiates tänapäeval on, nn. pühitsuslik rituaal (*S.Checkey, Seaduste väljakuulutamine Eestis, Õigus 1926/7*). Väljakuulutamise sisuks võib olla aga ka haldusorgani nõustumist seadusega väljendav toiming või teatav kontrolli teostamine seaduste vastavuse üle põhiseadusele. Kui väljakuulutamine omab ka sisulist tähendust, siis on väljakuulutajal ka õigus keelduda väljakuulutamisest. *A.T.Kliimann* nimetab haldusorgani õigust keelduda seaduste kinnitamisest, üldamisest ja vormitamisest vetoõiguseks (*A.T.Kliimann, Vetoõigus, Õigus 1934/1*). Siiski tuleb nii üldisse määratlusse suhtuda reserveeritult, see levinumas kasutuses on veto all mõistetud õigust poliitilistel kaalutlustel keelduda seaduse väljakuulutamisest. Oleks mõttekas eristada vetoõigust seaduste väljakuulutamata jätmise õigusest normikontrolli käigus. Viimasel puhul tegelikult on tegemist õigusevastase seadusega tema eeldatavate vastuolude tõttu õiguskorra reeglitega. Vetoõiguse puhul aga on seadus vastuolus haldusorgani subjektiivse käsitlusega seaduse regulatsiooni objektist.

Põhiseaduse § 107 annab riigipeale kindlasti sisulise väljakuulutamata jätmise õiguse, sest on sätestatud võimalus keelduda välja kuulutamast. Küsimuseks on aga, millise väljakuulutamata jätmise õigusega on tegemist: kas sisulise nõusoleku andmisega ehk vetoga või seaduste põhiseadusele vastavuse kontrolliga. Sellele küsimusele tulebki vastus leida. 1920. aasta põhiseaduse § 53 sätestas, et seadused, mis on Riigikogu poolt vastu võetud, kuulutab välja Riigikogu juhatus. *S. Cseckey* nimetab seda "seaduse vastuvõtte aktiks" (*S.Checkey, Seaduste väljakuulutamine Eestis, Õigus 1926/7*). See toiming on samane seaduste vormistusega. Väljakuulutamine tehniliselt tähendas, et Riigikogu esimees ning sekretär annavad oma allkirjad tekstile. Põhiseadus ei määratle, mis aja jooksul on juhatus kohustatud seadust välja kuulutama. Tuleb järeldada, et kuna juhatus on formeeritud samuti Riigikogu liikmeist poliitilise enamuse seast, siis pole loogiline, et tal oleks õigust põhiseaduse järgi lükata seaduse väljakuulutamine edasi poliitilisel põhjusel. Küll on antud Riigikogu vähemusele vastavalt 1920.a. põhiseaduse §-s 30 enne seaduse jõustumist võimalus lükata edasi seaduse väljakuulutamine kaheks kuuks. Riigikogu juhatus tuleb sellest teatada kolme päeva jooksul seaduse vastuvõtmisest vähemalt kolme Riigikogu liikme poolt (*Riigikogu kodukord - RT 1921, 33, 1*). Seejärel avaldab Riigikogu juhatus selle teadaande ning seaduse vastuvõtmisest seitsme päeva jooksul on Riigikogu liikmetel võimalus kirjalikult teatada, et nad nõuavad seaduse väljakuulutamise edasilükkamist. Seda peab nõudma vähemalt kolmandik Riigikogu liikmeid (vastavalt 34 liiget) (*Riigikogu kodukord, § 58*). Seega Riigikogu juhatus saab üldjuhul neljandal päeval pärast seaduse vastuvõtmist selle välja kuulutada ning tegemist juhatus poolt on formaalse väljakuulutamiseõigusega.

24. jaanuaril 1934.a. jõustus Vabadussõjalaste Liidu algatatud põhiseaduse muutmise seadus, mille käigus loodi ainuisikuline riigipea ametikoht (*EV Põhiseaduse muutmise seaduse § 57*). Selle

põhiseaduse muutmise seaduse § 53 järgi esitab Riigikogu juhatus Riigikogus vastuvõetud seadused riigivanemale väljakuulutamiseks. *J.Müller* tõlgendab seda põhiseaduse teistest paragrahvidest tulenevalt, et sõna "seadus" on väljendatud materiaalses mõttes põhiseaduse tähenduses. Ta järeldeb, et vastav väljakuulutamise kord ei hõlma vormilises mõttes seadusi, mis pole seadused materiaalses mõttes (*J.Müller, Põhiseaduse kommenteeritud tekst, Tallinn 1934, lk. 53*). Nende aktide väljakuulutamise viis võib olla kindlaks määratud hariliku seadusega.

*J.Müller* peab silmas, et seaduse mõiste all käsitletakse Riigikogu poolt vastu võetud õigustloovaid üldakte. 1934.a. põhiseaduse § 53 lg 2 järgi oli riigivanemal õigus riiklikel kaalutlustel jätta välja kuulutamata Riigikogu poolt vastu võetud seadusi, andes nad uueks arutamiseks ja otsustamiseks Riigikogule. Riigivanem on kohustatud tegema otsuse seaduse välja kuulutama jätmise kohta kuu jooksul arvates seaduse kättesaamisest. Sellest võib teha järelduse, et samasugune tähtaeg kehtib ka positiivse otsuse tegemise, s.t seaduse välja kuulutamise puhul. Selle kasuks räägib argument, et ühekuuline väljakuulutamise tähtaeg on samane Weimari Vabariigi põhiseaduse §-ga 70 (*Weimarer Verfassung, Alle deutschen verfassungen, München, 1989, lk. 100*). Välja kuulutamata jätmise otsuse on ta kohustatud esitama koos asjaomaste kaalutlustega, s.t. riikliku kaalutluse äranäitamisega.

Mõistet riiklikud kaalutlused saab tõlgendada riigivanema üldiste pädevuste kontekstis: 1934.a. põhiseaduse §-st 60 tulenevalt juhib riigivanem muuhulgas ka sisepoliitikat.

Seega on tegemist riiklike kaalutluste puhul poliitilise iseloomuga argumendiga. Sellest lähtuvalt on tegemist riigivanema poliitilise veto õigusega seaduste väljakuulutamise puhul. Veto õigus on erandiga absoluutne. Erandiks on põhiseaduse §-s 34 ette nähtud seadused, s.t. seadused, mis ei kuulu rahvahääletamisele ega rahvaalgatamisele. Seega omab riigivanem absoluutse veto õigust, mille erandiks on teatud seaduste suhtes suspensiivse veto õigus. Ka selle ületamine Riigikogu poolt on ajastatud: 1934.a. põhiseaduse § 53 järgi on nõutav Riigikogu kahe järjestikulise koosseisu poolt sama seaduse vastu võtmine. Kuna Riigivanem vormistab seaduse väljakuulutamise otsusega, peab see olema allkirjastatud vastavalt põhiseaduse §-le 61 peaministri või asjaomase ministri poolt, kes vastutab otsuse eest Riigikogu ees. Mis piirides teostab oma kaasallkirja andmise pädevust seaduse väljakuulutamisel minister? Põhiseaduse § 61 teine lõige sätestab, et minister on kohustatud keelduma otsusele kaasallkirjutamast, kui riigivanema otsus on põhiseaduse või seaduse vastane. Seega omab minister kaasallkirja andmise puhul üksnes normikontrolli õigust. Samas aga põhiseaduse § 61 järgi vastutab minister Riigikogu ees otsuse eest, s.t. kannab ka poliitilist vastutust, kuna teist vastutuse liiki Riigikogu ees olla ei saaks. Siin peitub vastuolu, et omamata õigust keelduda sisulisel põhjusel väljakuulutamise otsusele kaasallkirja andmast, kannab minister ometigi poliitilist vastutust. Ainsaks võimaluseks vabaneda taolisest vastutusest on ministri tagasiastumine. Sellele vastuolule juhtis tähelepanu ka A. Anderkopp (*XII. Õigusteadlaste päeva protokollid, "Õigus", 1933, lk. 23*).

Taoline väljakuulutamispädevuse ühendamine laialdase poliitilise veto pädevusega oli omane kõigile tollastele 1920. aasta põhiseaduse muutmise projektidele. Ka kaks alternatiivset poliitilist eelnõud, mis olid esitatud Riigikogus esindatud poliitiliste jõudude poolt, sisaldasid vastavat mehhanismi. Põllumeestekogude riigikogurühma poolt 1929.a. esitatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu § 53 järgi kuulutab Riigikogu poolt vastu võetud seadused välja Vabariigi president (*V.Nõges, Ettepanekud põhiseaduse muutmiseks, Tartu, 1932, lk. 155 jj.*). Presidendil on õigus jätta

riiklikkudel kaalutlustel välja kuulutamata. Seda suspensiivset vetot saab ületada Riigikogu kahe järjekordse koosseisu poolt sama seaduse vastuvõtmisega. Ka selles eelnõus oli nõutav 30-päevaline tähtaeg presidendile seaduse väljakuulutamata jätmise otsuse tegemiseks. Põhjendused selleks olid järgnevad: tagada ühe põhiseadusliku võimu tasakaal teisega ja luua side täidesaatva ning seadusandliku võimu vahel. Taoline poliitilise veto kontseptsioon lähtus üheselt ideest, et president on täidesaatva võimu teostaja. 1938. a. 1.jaanuaril hakkas kehtima Rahvuskogu poolt koostatud ning 28.juulil 1937.a. vastu võetud uus põhiseadus. Riigipead käsitlevalt on tema võimu selle põhiseadusega mõneti vähendatud, kuigi põhimõtteliselt positsioonilt valve- ja juhtiv instituut rahvaesinduse ja Vabariigi Valitsuse vahel - on tegemist 1934 a. jõustunud põhiseaduse muutmise seaduse analoogiga. Samal seisukohal on ka prof. H.J.Uibopuu (*H.J.Uibopuu, Eesti Vabariigi Presidendi kompetentsid 1992.a. põhiseaduse järgi, lk. 4*).

Säilinud oli sarnane riigipea väljakuulutamispädevus. 1938. a. põhiseaduses esitatud presidendi väljakuulutamispädevus sisaldus §-s 96. Selle järgi kuulutas seadused välja Vabariigi President.

President omas suspensiivse veto õigust, mida Riigikogu sai ületada järgnevatel viisidel:

- 1) kui seadus võetakse vastu muutumatu kujul uuesti Riigivolikogu ja Riiginõukogu seadusliku koosseisu häälteenamusega;
- 2) kui Riigikogu võtab selle uuesti vastu koosseisu kolmeviendikulise häälteenamusega ja olemas on Riiginõukogu nõustumine vastavalt 1938.a. põhiseaduse §-le 94.

Nii 1934.a. kui ka 1938.a. põhiseaduses võib pidada seaduste väljakuulutamist presidendi kohustuseks, mitte õiguseks. Seda seetõttu, et president saab jätta seaduse välja kuulutamata läbi kindla aktiivse otsuse. Järeldusena kolme põhiseaduse vaatlemisel võib tõdeda järgnevat: 1920. aasta põhiseaduses oli seaduste väljakuulutamine Riigikogu juhatuse poolt formaalse kontrolli täitmine, 1934.a. ja 1938.a. põhiseaduses omas president väljakuulutamiskohustust, millega kaasnes väga laialdase suspensiivse veto õigus. See pädevus põhines presidendil kui täidesaatva võimu teostajal.

Presidendi väljakuulutamisoigus oli J.Adamsi eelnõus sätestatud § 75 lõigetes 3, 4 ja 5. Nende alusel juhul, kui riigivanem ei kirjuta seadusele alla ega saada ka seadust tagasi Riigikogusse, jõustub seadus ilma tema allkirjata. Riigivanem võib keelduda seadusele alla kirjutamisest ainult sel juhul, kui vastuvõetud seadus ei ole kooskõlas põhiseaduse või teiste seadustega. Kui riigikogu võtab riigivanema poolt tagasi saadetud seaduse muutmata kujul kahekolmandikulise häälteenamusega uuesti vastu, ei ole riigivanemal õigust keelduda sellele alla kirjutamast. J.Adams ise seletas seda riigivanema pädevust järgnevalt: "Sellisele riigivanemale on antud suspensiivne vetoõigus, kuid see veto ei ole eriti küllaldane. Sellist vetoõigust ei ole antud mitte poliitilistel põhjustel." (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 4. istung, lk.196*).

J. Raidla poolt Põhiseaduslikule Assambleele 19.septembril 1991 esitatud põhiseaduse eelnõu § 77 punktis 11 on sätestatud presidendi pädevus analoogiliselt kehtiva põhiseadusega. Selle eelnõu § 104 järgi võib president ise või Vabariigi Valitsuse ettepanekul jätta Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse välja kuulutamata, saates selle koos motiveeritud otsusega kahekümne päeva jooksul saamise päevast Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks. Kuid vetot saab Riigikogu ületada kahekolmandikulise häälteenamusega.

Ettekandes Põhiseaduslikule Assambleele oma eelnõu kohta tõdes J.Raidla presidendi instituuti oma

eelnõus kommenteerides: presidenti asendab peaminister, kuid tal on üks piirav tingimus- ta ei saa Ülemkohtu otsuseta seadusi jätta välja kuulutamata (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 3. istung, lk. 155 jj.*). Siiski mõõnab J.Raidla, et president on arbiter, tasakaalustaja ning riigi esindaja. J.Raidla ja J.Adamsi eelnõudes tulevad esile kaks olemuslikku riigipead käsitlevat erinevust:

- 1) J.Raidla eelnõus valitakse president üldistel valimistel rahva poolt ( eelnõu § 70), aga J.Adamsi eelnõus kas parlamendi või valijameeste kogu poolt ( eelnõu 45 § );
- 2) J.Adamsi eelnõus on presidendil dekreedioigus ainult Riigikogu takistatuse puhul kokku tulla ( § 78), aga Raidla eelnõus on presidendil ka poliitilise eelotsustuse puhul võimalik Riigikogu istungjärgude vahel dekreete anda (§ 105).

Need põhimõttelised erinevused lubavad väita, et kui Adamsi eelnõus oli tegemist puhtparlamentaarset riigipeaga, siis Raidla eelnõu puhul on tegemist president-peaminister tüüpi riigiga M.Shugarti käsitle alusel, mida vaadeldakse töö järgmises peatükis. J. Raidla tõdeski, et kasutati eelnõu koostamisel enamasti 1920.a. ja 1937.a. põhiseadusi (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 3.istung, lk. 155 jj.*).

Põhiseadusliku Assamblee kaheteistkümnendal istungil otsustati sisuliselt presidendi väljakuulutamise kompetentsi ulatus, kuna assamblee IV toimkond (mis tegeles presidenti käsitleva põhiseaduse peatükiga) taotles selle küsimuse arutamist assamblee üldkogus. P.Kask viitas ettekandjana, et Adamsi eelnõus oli presidendi veto-õigus seotud tingimusega, et ta saab seda kasutada Riigikogu aktidele vaid juhul, kui need on vastuolus põhiseaduse või seadustega (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 3. istung, lk. 90*). P.Kask rõhutas, et tegemist saab olla ainult vetoga seaduste kvaliteedi tagamiseks. Ta viitas M. Shugarti arvamusele, et presidendi veto-õigus on disainitud presidentiaalsüsteemide jaoks, kus täidesaatev ja seadusandlik võim on teineteisest lahutatud. Tagamaks täidesaatvale võimule taolises lahutatuses tegutsemisvõimalusi, on vajalik täidesaatva võimu kaitsemehhanism seadusandja liigselt operatiivse sekkumise eest valitsuse kompetentsi. Kask viitab Schugartile edasi: veto õigust ei kasutata praktiliselt mitte kusagil parlamentaarsüsteemides ega ka peaminister-presidentlikes süsteemides. Viimaste näidetena esitavat Schugart Prantsusmaa, Soome Austria, Portugali ning Islandi mudeli. *M.Schugarti* kontseptsiooni järgi on ka peaminister-presidentaalses riikides vetoõigus võõras element, rääkimata puhtast parlamentaarsest mudelist .

P. Kask avaldas sügavat kahtlust, viidates, et praeguses sõnastuses on algselt põhiseaduse järelevalve vetoõigus muundunud presidendi poliitiliseks vetoõiguseks. Tema meelest oleks tegemist täiesti sobimatu elemendiga. I. Raig tegi ettepaneku, et presidendi vetoõigus võiks olla parlamendi poolt lihthäälteenamusega ületatav ning tegemist võiks olla riigiõigusliku märguandega puhuks, kui presidendile tundub, et see seaduseelnõu ei vasta põhiseadusele (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 12. istung, lk. 96*). Assamblee viis läbi hääletuse, mille järgi aktsepteeriti 37 poolthäälega Ivar Raigi ettepanekut. Hiljem tõstatati assamblees siiski presidendi vetoõiguse küsimus siiski uuesti A.Kaalepi poolt üles (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 19. istung, lk.312*). A.Kaalepi sõnul riigivanema funktsiooniks on olla terve Eesti Vabariigi kodanikkonna esindaja. Sellega seoses oleks vajalik poliitilise suspensiivse veto õigus, et kaitsta minioriteeti enamuse eest. Võib tekkida olukord, kus seadus võetakse vastu juhusliku enamusega. Peaks aga olema nii, et saab kummutada vetot Riigikogu koosseisu enamusega. See arvamus põhjendas tema ettepanekut muuta assamblee eelnõu

§ 99 nii, et seal sisalduva veto ületamiseks asendada poolthäälte enamus koosseisu enamuseks (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 19. istung, lk. 312*). Sellele ettepanekule esitas P.Kask vastulause, milles tõi esile järgneva argumendi, et tegemist praeguses tekstis pole vetoga, kuna parlament saab presidendi tagasilükkamise samas korras uuesti vastu võtta. Sellist kvalifitseeritud veto õigust pole Euroopa riikides mujal kusagil, välja arvatud Türgi (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 19. istung, lk.315*). Seda, et presidendi teatavad pädevused polnud vastavuses konstitutsioonilise mudeliga, tõstsid esile ka mitmed väliseksperdid. *V.Bogdanor* väljendas oma ekspertarvamuses J.Raidla eelnõu kohta kartust, et president võib hakata parlamendile vastu töötama, omades niivõrd laia vetoõigust (*Ekspertarvamused Põhiseaduslikule Assambleele, kiri 8.okt 1991.a*). Tema meelest on põhiseaduse eelnõus selgusetu, mis tüüpi riigipeaga tegemist on: konteksti järgi oleks tegemist põhiseadusliku riigipeaga nagu Saksamaal, samas muudab § 77 presidendi Prantsusmaa riigipea sarnaseks.

Ekspert *H. Schwartz* oma kirjas 1. oktoobrist 1991.a. Põhiseaduslikule Assambleele tõdeb, et 2/3 Riigikogu häälteenamus presidendi veto ületamiseks on Ameerika Ühendriikide näitel presidentialismi tunnus (*Ekspertarvamused Põhiseaduslikule Assambleele, lk. 33*). *H.Schwartz* tõdeb J. Adamsi eelnõu algse variandi kohta, et põhiprobleemiks on §-s 75 sätestatud Riigivanema vetoõigus. Siin suurendatakse selle vetoõiguse andmisega liigselt riigivanema võimu. *Schwartz* tõdeb, et tegemist on kontseptsiooni järgi mittepoliitilise vetoga (normi järelkontrolliga), kuid samas on oht, et see laieneb poliitiliseks instrumendiks. Samas on segane, mis tähendab vetoõigus juhul, kui seadus on vastuolus teiste seadustega. *Swartz* soovib, et muutmaks selgemaks veto mittepoliitilist iseloomu, kasutada § 75 rakendamiseks teistsugust meetodikat. Valida tuleks kahe variandi vahel:

- 1) sätestada võimalus kummutada veto lihtsa häälteenamusega või
- 2) välja kuulutamata seadus peaks jõustuma ilma täiendava hääletamiseta. Samal ajal peaks lubama Riigivanemat pöörduda riigikohtu poole nõudmaks pärast tema vetot jõustunud seaduse ekspertiisi selle vastavuse suhtes põhiseadusele .

Seega võib tõdeda, et J.Adamsi koostatud eelnõus, mis esitati Põhiseaduslikule Assambleele, ei eksisteerinud poliitilist vetot väljakuulutamata jätmise vormis. Küll aga hiljem muutus sõnastus. See oli tingitud sellest, et põhiseaduse eelnõu täiendati paljuski sõnastustega J.Raidla eelnõust. Tõdes ka assamblee juhataja Tõnu Anton, et põhiseaduse eelnõu koostamisel oli assambleele toeks J.Raidla ekspertgrupp (*Intervjuu Tõnu Antoniga, Eesti Jurist 1992/1*). J.Adamsi pakutud parlamentaarse riigipea juriidilise kontrolliõiguse sõnastus muutus ilmselt tänu vastava ekspertgrupi juhenditele sarnaseks nende pakutud peaminister-president tüüpi riigimudeliga. Kuid selge on, et ühe normi mitmetitõlgendavuse korral tuleb seda vaadelda kogu akti mõtte raames, milleks ikkagi on parlamentaarne riigivorm.

Seetõttu, et *M. Shugart* oli ekspert Põhiseadusliku Assamblee IV töörühmale, kelle pädevusse kuulus ka riigipead käsitleva põhiseaduse osa koostamine, on mõttekas vaadelda tema politoloogilist käsitlust presidentiaalsusest. Ka kasutavad *M. Shugarti* meetodikat *Frowein* ja *Benedict* põhiseaduse vastavate sätete analüüsil (*Frowein, Benedict, Eesti presidendi töökorra seaduse õiguslik ekspertiis. Max Planci instituut, tõlge eesti keelde Kullo Vende, 1994*).

P.Kask IV töörühma esimehena on korduvalt kasutanud ettekannetes viiteid *M.Shugarti* arvamustele (näiteks: *Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 12. istung, lk.90*). Institutsionaalse kriteeriumina

eristab *M. Shugart* politoloogiliselt "puhast presidentialismi", kui ta vastab järgnevatele kriteeriumidele:

- 1) kõrgema täidesaatja rahva poolt valimine;
- 2) seadusandliku kogu ja täidesaatja ametiajad on fikseeritud ja mitte sõltuvad ühisest usaldusest;
- 3) valitud täidesaatja nimetab ja juhib valitsuse kujundamist.

Loogiliselt tuleneb autorite järgi ka neljas kriteerium, milleks on: presidendil on mõningad põhiseadusega tagatud seadusetegemise (*lawmaking*) pädevused. Selle alla kuuluvad kõik võimalused mõjutada seadusandlust, sealhulgas ka veto. Taolisest puhtast presidentialismist esineb mitmeid tasakaalustatumaid variante. Esile võib *M. Shugarti* järgi tuua peaminister-presidentaalse korralduse, kus:

- 1) president on valitud rahva poolt;
- 2) presidendil on ulatuslikud pädevused;
- 3) eksisteerib ka peaminister ja valitsus, mis teostavad täidesaatvat võimu (taolise kontseptsiooni järgi struktureeritud presidentialismiks võib pidada ka Eesti Vabariigi 1934.a. ja 1938 .a. põhiseadusi).

*M. Shugart* rõhutab, et veto on just presidentaalse riigitüübi mõjukaim ja otsesim seos seadusandliku protsessiga (*Matthew S. Shugart and John M. Carey. Presidents and Assemblies. Cambridge Univ. Press 1993*).

Sellest võime teha järelduse, et poliitiline veto (kuid just seda ta politoloogiliselt analüüsib), on omane presidentaalsele riigitüübile. Seega saab järeldada, et kui *M. Shugarti* kontseptsiooni arvestades loodi Eesti põhiseaduse riigipea kontseptsiooni (*Intervjuu Tõnu Antoniga, Eesti Jurist 1992/1*), ei tohiks eeldada, et lähtealuseks võeti just poliitilise veto pädevuse andmine riigipeale.

Kokku on Vabariigi President kasutanud oma väljakuulutamata jätmise õigust 22 korda. Viiel korral on president pöördunud Riigikohtu poole taotlusega tunnistada seadus põhiseadusevastaseks ja neist neljal korral on taotlus rahuldatud. Vabariigi Presidendi otsuse struktuur moodustub dispoitsioonist ehk kaalutlustest, miks asja uuesti arutamine on vajalik, motivatsioonist ehk põhjendusest ning proportsioonist ehk muudatuste soovist konkreetses sõnastuses. Otsus peab olema ka allkirjastatud. See struktuur ühtib A.T. Kliimanni antud vetootsuse struktuuriga (*A.T. Kliimann, Vetoõigus, Õigus 1934/1*).

Alljärgnevalt vaatleksime, milliste põhjendustega on president jätnud seadusi välja kuulutama, s.t. millistes piirides on ta oma pädevust teostanud. Vabariigi President oma otsusega nr. 717 8. maist 1996.a. jättis välja kuulutamata "Äriseadustiku ja selle rakendamise seotud seaduste muutmise seaduse". Põhjuseks oli tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 2 täiendamine, mille kohaselt "seaduse sätet tõlgendatakse esmajoones koos seaduse teiste sätetega, lähtudes seaduse mõttest ja seadusandja tahtest, mitte aga sõnade grammatilisest tähendusest." Ettepanekus Riigikogule president leiab, et tuleb kõrvaldada seaduse § 164 punktist 1 vastuolu seaduse tõlgendamise tunnustatud põhimõtetega. Siin on tegemist juriidilise põhjendusega, kuid küsitav on, kas aluseks on ka vastuolu põhiseadusega või mitte. Teatavate mööndustega saaks seda väita, näiteks vastuolu põhiseaduse § 3 mõttega. Oma otsusega nr.418 7.novembrist 1994. jättis president välja

kuulutamata "Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja maakonna valitsemiskorralduse seaduse muutmise seaduse". President põhjendas seda seaduse vastuoluga Riigikogu valimise seadusega. Siin lähtus president põhimõttest, et Riigikogu valimise seadus on konstitutsiooniline seadus vastavalt põhiseaduse §-le 104 punktile 2. Seega on president oma juriidilise kontrolli õigust teostanud ka seaduse vastavuse üle teise seadusega.

Otsusega nr. 715 jättis president välja kuulutamata "Kohaliku volikogu valimise seaduse". Üheks põhjenduseks oli seaduse vastuolu ÜRO "Rahvusvahelise paktiga kodaniku- ja poliitiliste õiguste kohta". Seega president teostab juriidilist kontrolli ka seaduse vastavuse kohta rahvusvaheliste lepingutega, mis vastavalt põhiseaduse §-le 123 on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa.

Formaalset juriidilist kontrolli teostas president oma otsusega nr.724 15. maist 1996, millega ta jättis välja kuulutamata Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate avalikest teenistujatest riigiametnike ametipalkade seaduse. Üheks põhjuseks oli see, et seadusega muudeti Riigikontrolli seadust, mida konstitutsioonilise seadusena saab muuta aga Riigikogu koosseisu enamus. Vastav seadus oli aga vastu võetud 39 poolthäälega. Põhiseaduse varjatud materiaalsel kontrollil on president teostanud otsusega 12. märtsist 1994.a., millega jäeti välja kuulutamata "Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse muutmise seadus". Põhjusena viidati seaduse vastuolule põhiseaduse §-dega 15 ja 32. Seega võime teatavate reservatsioonidega tõdeda, et senine rakenduspraktika on käsitletud § 107 seaduste põhiseaduslikkuse kontrollina.

I. Rebane käsitleb presidendi vetoõigust kui mitmeastmelist menetlust (*I.Rebane, Veel kord presidendi pädevusest, Eesti Sõnumid 13.aprill 1992*). I.Rebane leiab, et presidendi pädevus ei ammendu seaduste väljakuulutamisel kontrolliga selle üle, kas Riigikogu on seaduse vastuvõtmisel pidanud kinni seadusandliku menetluse sätetest. Kui see nii oleks, tõdeb I. Rebane oma artiklis, oleks president omamoodi notar. Presidendi pädevus seaduste väljakuulutamise otsustamisel on hoopis laiem. Esimesel astmel võtab president vastu poliitilise otsuse, kas Riigikogust saadetud seadus välja kuulutada või mitte. Kuna põhiseaduses ei ole presidendi motiveerimist seaduse tagasisaatmisel Riigikogule täpsustatud, võib president seaduse välja kuulutamata jätmise otsuse vastu võtta omaenda kaalutlustel. Presidendil on õigus ka jätta seadus välja kuulutamata sellepärast, et seadus on põhiseadusega vastuolus. Kuid see saab olla muidugi ainult konkreetse motivatsiooni aluseks, mitte sisuks. I.Rebane viitab oma seisukoha peajoonetes kokkulangemisele ka H.J.Uibopuu seisukohaga. Paraku lähtub H.J.Uibopuu väljakuulutamiseõiguse analüüsimisel hoopis teiselt positsioonilt. H.J. Uibopuu väidab, et presidendil vaieldamatult on olemas seaduste formaalne kontrollikompetents. Presidendi pädevuses jätta Riigikogus vastu võetud seadus välja kuulutamata näeb Uibopuu presidendi materiaalsel kontrollimisõigust. Uibopuu sedastab: "§ 107 omistab materiaalse kontrollimisõiguse sõnaselgelt Vabariigi Presidendile ja seda isegi kaheastmelise menetluse kaudu" (*H.J.Uibopuu, Eesti Vabariigi Presidendi kompetentsid 1992.a. põhiseaduse järgi, lk.48*). Seega eitab H.J.Uibopuu presidendi pädevusena poliitilise veto õigust.

H.J.Uibopuu tõstatab probleemi, kas Vabariigi President peab seadusi välja kuulutama või võib ta seda teha. Uibopuu leiab, et kuna põhiseaduses puudub sõnaselge viide vastava seaduse põhiseadusele vastavuse kohta, siis saab seda tõlgendada ka nii, et president võib seaduse välja kuulutada, kuid ei pea seda kohe tegema (nn. edasilükkav veto *M.Schugarti* käsitluses). Põhjenduseks toob ta asjaolu, et põhiseaduse §-s 105 on väljakuulutamise seotud kitsendava laiendiga

“viivitamatult”, §-s 107 puudub aga igasugune ajaline kriteerium. Kuigi H.J. Uibopuu on oma kommentaaris rakendanud tõlgendamisel võrdleva tõlgendamise alusena eelkõige Saksa ja Austria põhiseadusi ning autoreid, ei juhindu ta neist selle probleemi lahendamisel. Saksa õigusteooria on asunud Saksa põhiseaduse presidendi väljakuulutamispädevust käsitleva sätte (milles samuti ei sisaldu väljakuulutamise ajakriteeriumi) mõneti lahknevale seisukohale. T. Maunz möönab, et avaldamiseks tingimusi liidupresidendile asetatud pole, erinevalt Weimari põhiseaduse §-s 70 sätestatud kuutingimusest. Siiski on selge, et president peab seaduse välja kuulutama (Maunz, Herzog, Dührig. GG Kommentar, Beck, Band 3, 1995, Kommentar zu art. 82, rn. 5). B. Pieroth sedastas, et liidupresident on oma kompetentsi väljakuulutamisel kohustatud täitma mõistliku aja jooksul (Jarass/Pieroth, GG. Kommentar, Beck, 1987, s.744). Teadurid Frowein ja Benedict annavad omapoolse eesti presidendi väljakuulutamispädevuse tõlgenduse (Frowein, Benedict, Eesti presidendi töökorra seaduse õiguslik ekspertiis. Max Planci instituut, lk 22 jj.).

Tegemist olevat tavalise vetoõigusega, mis on tüüpiline Eesti tüüpi riigile, kus on nii president kui peaminister. Selle väite põhistamiseks kasutavad nad M.Shugarti kontseptsiooni. Kuid M.Shugart rõhutab poliitilise veto iseloomulikkust siiski presidentiaalse mudeli puhul. Tema toodud president-peaminister tüüpi mudel on ainult üks presidentialismi erivorm. Seega tuleb arvestada, et Frowein ja Benedict lähtusid Eesti süsteemi puhul mitte parlamentaalsest, Saksa eeskujul põhineva konstitutsiooni mudelist, vaid näiteks (nende endi võrdlevate argumentide alused) Prantsusmaast ja Portugalist. Nii leiavad nad, et tegemist on tavalise poliitilise vetoga, millel on eripära veto kasutamise teisel etapil võimaluses Riigikohtu poole pöörduda. Seda võrdlevad nad translatiivse vetoga. Viimase puhul võib president parlamendi poolt ületatud veto kanda üle ning panna seaduse rahvaküsitlusele (Frowein, Benedict, Eesti presidendi töökorra seaduse õiguslik ekspertiis. Max Planci instituut, lk 25). Selle alust näevad nad 1938.a. põhiseaduses, kus eksisteeris translatiivne veto. Kuid selle mehhanismi aluseks oli ju tegelikul ekspert H. Swartzi soovitus J.Adamsi esialgse eelnõu täiendamiseks, et oleks selge, et tegemist on mittepoliitilise vetoga. J.Pöld asub seisukohale, et väljakuulutamata jätmise pädevust võib vaadelda kui suspensiivset vetot, mille kasutamise põhjused võivad olla nii juriidilised kui ka mittejuriidilised. Siiski teeb ta mittejuriidilisi põhjuseid käsitledes reservatsiooni, mille järgi president võib välja kuulutamata jätta seadust ainult vahendina, mida tarvitatakse üldistes huvides erakorralistel juhtudel (J.Pöld, Vabariigi Presidendi vetoõigusest, Juridica 1994/1). Seega on juhtunud, et mitmeti tõlgendatavale põhiseaduse sättele on antud enamjaolt just presidendi võimupiire laiendav käsitlus. Saksa õigusteadlased Isensee ja Kirchhof nimetavad eraldi presidendi väljakuulutamiseõigust notariaalse funktsioonina analoogiliselt liiduministrite nimetamisele ja vabastamisele vastavalt Saksa põhiseaduse § 64 lõikele 1 (Isensee, Kirchhof, Germanskoe Gosudarstvennoe pravo, Beck, I tsast, 1994, lk.234). Nad sedastavad: “Põhiseadus ei määratle presidendile mingeid tähtaegu ega täpsusta protseduuri. Liidupresidendi osavõtul seaduste väljakuulutamine tähendab poliitiliste vaidluste lõppu ja annab võetud otsusele üldkohustusliku jõu, kui ta seejärel on avaldatud ka Bundesgesetzblattis” (kehtima hakkab seadus, kui pole mainitud teisiti, Saksa põhiseaduse § 82 lg. 2 järgi 14. päeval pärast väljakuulutamist). Edasi sedastavad autorid: “See tekitab parlamendi akti, mitte aga mitte lihtsalt poliitilise enamuse tahteavalduse parlamendis. Võimalust liidupresidendil osaleda seaduste väljakuulutamises tuleb vaadata diferentseeritult, mitte aga kui lihtsat tegevust. Kui seadusandlikku võimu teostab parlament, mille liikmed valitakse ja töökorraldus põhineb konstitutsioonilisel alusel, on selge, et tema töö tulemused ei lähe liidupresidendi poliitilise otsustuse pädevusse” (Isensee, Kirchhof, Germanskoe Gosudarstvennoe pravo, Beck, I tsast, 1994, lk.234). Seaduste väljakuulutamisel presidendi

kompetentsis on seaduste ettevalmistamine väljakuulutamiseks (*Isensee, Kirchhof, Germanskoe Gosudarstvennoe pravo, Beck, I tsast, 1994, lk.224*). Selle kohustuse täitmisel kontrollib ta ettevalmistatavat materjali ka põhiseadusele vastavuse seisukohast, kuigi see pole ta põhiülesanne. President omab seaduste väljakuulutamisel kindlasti formaalse kontrolli õigust, s.t. ta võib kontrollida, kas vastav käsitletav seadus konstitutsiooni protseduurilistele ettekirjutustele, mis määratlevad seaduse vastuvõtmist. Avaldatud on siiski ka arvamust, et presidendil on õigus ka niinimetatud materiaalseks kontrolliks, s.t. ta võib võtta seisukohta, kas kõnealune seadus on vastav ka konstitutsiooni teistele sätetele. Sest on ju ainult nii võimalik näiteks tuvastada, kas konkreetse seaduse puhul oli täidetud kvalifitseeritud enamuse nõue vastuvõtmiseks. Asuda võib ka seisukohale, et kuna konstitutsioonis vastavast pädevusest sõnagi ei mainita, puudub presidendil materiaalse kontrolli õigus. Selle kasuks räägib argument, et põhiseaduses on materiaalse kontrolli funktsioon antud selgesõnaliselt ainult konstitutsioonilisele kohtule, millel on õigus põhiseadusega vastuolus olev seadus tühistada. *Isensee ja Kirchhof* asuvad seisukohale, et materiaalse kontrolli õigus on ainult evidentses ulatuses, s.t. otseste ning ilmsete vastuolude puhul põhiseadusega. Selle kasuks räägib ka asjaolu, et niikuinii võib iga kodanik või riigorgan kehtiva seaduse suhtes konstitutsioonikohtu poole pöörduda. Ning põhiseaduslikkuse järelevalve on piisavalt spetsiifiline, et president sellega tegeleda saaks ulatuslikumal tasandil. Kontrolliõigus omab ka siiski laiemat mõtet: konstitutsioonilise kriisi olukorras on presidendil võimalus takistada konstitutsioonilise korra rikkumist (*Isensee, Kirchhof, Germanskoe Gosudarstvennoe pravo, Beck, I tsast, 1994, lk.234*). Sama mõtet väljendab ka B.Pieroth: „.. siis ühelt poolt on seaduste põhiseaduslikkusele vastavuse kontroll eelkõige konstitutsioonikohtul, teisalt aga ei tohi riigipea selgeid põhiseadusrikkumisi lubanud olla” (*Jarass-Pieroth, GG kommentar, Beck, 1987, s. 744*).

Konsensusena tõdetakse, et riigipeal on igal juhul formaalne kontrolliõigus. Vaieldavana leitakse, millist ulatust omab materiaalne kontrolliõigus: kas üldse sellist õigust presidendil on ja kui, siis kas evidentse või varjatud normikontrollina.

### 2.1.2. Väljakuulutamise ülesanne

Põhiseaduse § 107 tekstist leiame, et presidendil on õigus jätta seadus välja kuulutamata, seda näitab sõna “võib jätta”. Põhiseadus asetab seaduse välja kuulutamata jätmisele ka täiendavad tingimused:

- 1) selleks peab olema motivatsioon;
- 2) seda tuleb teha 14 päeva jooksul.

See tähtaeg moodustub kahest nädalast, arvates sisse ka puhkepäevad. Kui viimane päev on puhkepäeval, on presidendil õigus kasutada õigust jätta seadus välja kuulutamata sellele järgneval päeval. Seega kaotab selle tähtaja möödumisel president oma välja kuulutamata jätmise õiguse. Millistele Riigikogu aktidele laieneb presidendi väljakuulutamise pädevus ja sellele korrespondeeruv välja kuulutamata jätmise pädevus? Sellele küsimusele on ammendava seletuse andnud I.Rebane: seaduste puhul põhiseaduse mõistes on tegemist seadusandlikus menetluses vastu võetud õigustloovate üldaktidega (*Veel kord presidendi pädevusest, Eesti Sõnumid, 13 apr. 1994*). Kuid presidendi väljakuulutamise kohustus laieneb ka õigustloovatele üksikaktidele, mis on vastu võetud seaduse vormi nõuetele vastavalt, nagu näiteks konkreetsele riigieelarvele, mis võetakse Riigikogus vastu seadusena. Selle seisukohaga ühineb ka J.Põld (*Vabariigi Presidendi vetoõigusest, Juridica 1994/1*). Kuid põhiseadus käsitleb väljakuulutamispädevust teatavate erisätetega. Nii peab president

kasutama seda pädevust rahvahääletusel vastu võetud seaduste suhtes, millised president peab vastavalt põhiseaduse §-le 105 lõikele 3 kuulutama välja viivitamatult. Sel juhul peaks president kasutama ka oma väljakuulutamata jätmise õigust viivitamatult, s.t. kohe, kui see osutub asjaolusid arvestades võimalikuks. See põhiseaduse säte ei saa tähendada, et presidendil poleks väljakuulutamata jätmise pädevust näiteks evidentse materiaalse vastuolu korral põhiseadusega. Taoline kiirem väljakuulutamise vorm lihtsalt rõhutab moraalset rahvahääletusel vastuvõetud seaduse positsiooni ning on kantud eesmärgist, et rahva hulgas valitseva meeleolu väljendus võimalikult kiiresti seadusena realiseeruks. Kuigi on asutud ka seisukohale, et president ei saaks siin oma eelkontrolli teostada, kuna tema pädevus ei ole plebistsiidi tõkestuse tasemel (*Frowein, Benedict, Eesti presidendi töökorra seaduse õiguslik ekspertiis. Max Planci instituut, lk 24*). Tuleb rõhutada, et kuigi põhiseaduses ei väljendata otseselt käsku presidendi suhtes väljakuulutamispädevuse osas, on tegemist ikkagi kohustusega. On selge, et kindlasti ei ole vastavuses põhiseaduse mõttega, et president pidurdaks kogu seadusandlikku protsessi, liiatigi kui talle on antud spetsiifiline põhiseaduse kaitse instituut seaduste suhtes põhiseaduse § 107 lõikes 2. Kas presidendil on kohustus või õigus keelduda seadusi mitte välja kuulutada? Seda tuleks vaadelda presidendi ametivande valguses, mis on sätestatud põhiseaduse §-s 82: *...kaitsta vankumata Eesti Vabariigi põhiseadust ja seadusi*. Kohustusega tegemist olla ei saa, kuna enne põhiseaduslikkuse järelevalve kohut ei saa olla pädevat otsustust, kas seadus on põhiseadusega vastuolus või mitte. Seega saab ametivandega korrespondeeruvalt olla tegevust teatava pädevusega, mis realiseerub kohustava õigusena. Kas motivatsioon seaduse välja kuulutamata jätmiseks võib olla subjektiivne poliitiline argument või ainult juriidiline põhjendus, selle selgitus peitub põhimõttelises tõlgenduses. Kui me jõuame põhiseadust tervikuna tõlgendades seisukohale, et tegemist on riigipea poliitilise veto õigusega, siis võib motivatsiooniks olla ka poliitiline argument. Selle kasuks räägivad järgmised tõlgendused, mida on käsitletud: mitmete autoriteetsete õigusteadlaste arvamused, ajaloolise argumendina põhiseaduse sarnane formulatsioon 1934.a. põhiseadusega (eriti väljend *“arutamiseks ja otsustamiseks”*). See väljend *“arutamiseks ja otsustamiseks”* peaks eraldi käsitletuna viitama uue poliitilise otsustuse tegemise nõudele Riigikogus. Samuti võrdleva argumendina võib tõdeda, et mitmetes Ida-Euroopa riikide konstitutsioonides on ka parlamentaarsetes süsteemides omistatud riigipeale poliitilise veto õigus. Nii näiteks Tšehhi põhiseaduse §-des 50 ja 52 on sätestatud vastav presidendi õigus, samuti Slovaki põhiseaduse §-s 87. Samas puudub aga vastav õigus Ungari presidendil. Selle kasuks, et tegemist pole mitte poliitilise veto õigusega, vaid normikontrolli mehhanismiga, räägivad võrdleva argumendina kasutatud Saksa põhiseaduse vastav instituut ja prof. H.J.Uibopuu seisukoht.

Väljakuulutamata jätmise mehhanismis võib eristada tegelikult kolme etappi. Alul on tegemist presidendi viivituspädevusega seaduse väljakuulutamisel. See saab väldata kuni 13 päeva alates päevast, mil president on saanud seaduse väljakuulutamiseks. Sellist tähtaega saab tuletada põhiseaduse § 107 mõttest: erisättega on määratud juht, mil president saab jätta seaduse välja kuulutamata. Sellest saab järeldada, et selle erilise pädevuse aja ammendumisel 15. päeval peab seadus olema kas välja kuulutamata jäetud või välja kuulutatud. Kas president võib subjektiivsel kaalutlusel venitada seaduse väljakuulutamist 14-da päevani? See tähtaeg on antud talle selleks, et ta saaks kaaluda seaduse põhiseaduslikkust, kui ta jõuab selles küsimuses otsusele varem, peaks ta selle teatavaks tegema (kuid see on hinnanguline probleem presidendi käitumisest, sest põhiseaduse järgi on tal ette nähtud vastav tähtaeg, olenemata selle kasutamise põhjustest). Teise etapina võib president saata seaduse Riigikogule tagasi. Sõna *“võib”* väljendab siin õigust, millele

korrespondeerub üldine väljakuulutamiskohustus. Sellega teostab president jõustumata seaduse eelkontrolli, andes parlamendile võimaluse presidendi poolt eeldatav põhiseadusevastatus seadusest kõrvaldada. Et aga presidendil pole pädevust tunnistada seadust põhiseadusevastaseks, on tegemist ainult presidendi seisukohaga, mida parlament kaaluma peab, seda tähendab § 107 sätestatud väljend *“arutamiseks ja otsustamiseks”*. Leiab aga parlament, et tegemist pole põhiseadusevastasusega, võtab ta seaduse muutmata kujul vastu. Vastavat mehhanismi reguleerib Riigikogu kodukorra seadus. Nüüd on presidendil taas 14 päeva aega kasutada viivituspädevust ning valida, kas kuulutada seadus välja või pöörduda Riigikohtu poole. President saab Riigikohtule esitatavas taotluses viidata samadele alustele, milliseid kasutas ta seaduse esmakordsel Riigikogule tagasisaatmisel. Kui tegemist polnud evidentse põhiseadusele vastavusega, siis võib ta, juhindudes Riigikogu tahtest, kuulutada seaduse uuesti välja. Selle aluseks peab olema põhimõte, et Riigikogu teostas ise seaduse uuesti vastuvõtmisel kontrolli seaduse vastavuse üle põhiseadusele, ning järelikult kui ei leidnud põhiseadusevastasust, siis oli tegemist vaieldavusega, mille puhul peaks president eeldama seadusandja tegevuse õigsust. Kui aga seaduses on evidentne põhiseadusevastatus, saab president kasutada kolmanda etapi pädevust: saata seaduse Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumile, et see langetaks pädeva otsuse. Küsitav on, kas taoline sisuliselt kolmekordne (kaks korda presidendi poolt ja kord Riigikogu poolt) kontrollimehhanism on piisavalt õigustatud, kuid kindlasti on ta vähemalt teoreetiliselt efektiivne.

## **2.2. § 78 p 7 - seadlusandluse pädevus**

Enamike riikide konstitutsioonid näevad ette juhtudel, kui parlament ei ole võimeline mingeil riiklust ohustavatel põhjustel kokku tulema, teatava lihtsustatud ning operatiivse menetluse seaduste vastuvõtmiseks. Küsimus, kellel vastav õigus asetseb, peab arvestama konkreetsete julgeolekupoliitiliste teguritega. Siin ei ole ilmselt võimalik rakendada tõlgendamisel vahetut otstarbekuse analoogiat suurriikidega, millede kaitsevõime lubab neil rakendada pikaajalist vastupanu, ning ajategur seetõttu niivõrd tähtis komponent erakorraliste aktide puhul ei ole. Seadlusandluse pädevust reguleerivad põhiseaduse §-d 109 ja 110. I.Rebane nimetab neid hädadekreetideks, mille vastuvõtmise tingimuseks on ilmne hädaolukord (*I.Rebane, Veel kord presidendi pädevusest, Eesti Sõnumid, 13.apr. 1994*). Ka K. Merusk toob seadluste puhul esile hädadekreedi tunnused (*Haldusõigus, lk.94*). R.Narits leiab põhiseaduse alusel, et presidendil on õigus vastu võtta nii erakorralisi kui ka hädadekreete (*teoses: Õiguse entsüklopeedia, lk.32*). Vastavate põhiseaduse sätete analoogidena on kasutatud 1938. aasta põhiseadust, mille tulemusel võib esile kerkida mitmeid probleeme. Nimelt 1938.a. põhiseaduses käsitleti riigipea dekreedioigust kui korralist pädevust, mida president teostaks Riigikogu istungjärkude vahel. 1938.a. põhiseaduse §-s kasutatud mõiste “edasilükkamatu riikliku vajaduse korral” all oli mõeldud lihtsalt riigipea subjektiivset otsustust, mis põhineb poliitilisel vajadusel. Samas on 1992.a. põhiseaduses tegelikult mõeldud juhtu, kus “...Riigikogu on füüsiliselt takistatud kokku tulemast”.

Edasilükkamatu riiklik vajadus võib üles kerkida:

- 1) erakorralise seisukorra kehtivuse ajal,
- 2) sõjaseisukorra kehtivuse ajal,
- 3) mõnede autorite arvates ka juhul, kui Riigikogu erakorraline istungjärk on osutunud otsustusvõimetuks vastavalt põhiseaduse §-le 70 (*I.Rebane, Veel kord presidendi pädevusest, Eesti Sõnumid, 13.apr. 1994*),
- 4) eriolukorra kehtivuse ajal (*K.Merusk, Haldusõigus, lk. 94*).

Probleemne on, et põhiseadus ei fikseeri konkreetseid aluseid seadlusandlusõigusele. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegium on sedastanud oma otsuses III-4/A-4/94 13. juulil 1994, et ...edasilükkamatu riiklik vajadus seondub ohu mõistega. Oht peab olema objektiivne, andmed selle kohta usaldusväärsed ning selle aste niisugune, et selles olukorras seadluse andmata jätmisel võib riigile tekkida korvamatu kahju. Kas on õigustatud, et seadlusi annab Vabariigi President peaministri ja Riigikogu esimehe kaasallkirjaga? Eksperdid esitasid arvamuse, et kuna olemuseks seadluste andmisel on kriteeriumidena Riigikogu kokkutulemise võimatus ning edasilükkamatud riiklikud vajadused, siis seadluse andmise põhiseaduslikkuse üle otsustab president ning riiklike vajaduste üle peaminister. Kui kaasata Riigikogu esimees, siis oleks seadluste järgneval menetlemisel Riigikogu esimees otsekui seotud juba seadlusele antud allkirjaga ning mitte enam neutraalne (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 25. istung, lk. 124*). Riigikogu esimehe kaasallkirj kohustuse poolt (kindlasti ei käsitletud seda Riigikogu esimehe funktsiooni mitte kui õigust keelduda subjektiivsel põhjendusel keelduda kaasallkirja andmisest, vaid kui tõendajat, et Riigikogu tõesti kokku tulla ei saa) oldi kaalutlusel, et seadusandja peaks siiski omama esimehe kaudu kontrolli õigustloova tegevuse üle kriitilises riiklikus olukorras. Sel põhjendusel ka assamblee 25/9 vastu otsustas Riigikogu esimehe kaasallkirja pooldada seadlusel (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 26. istung, lk. 127*). J.Raidla oma kommenteeris assamblees oma eelnõu: dekreedioiguse puhul on president Riigikogu eel- ja järelkontrolli all. Eelkontrolli mehhanismiks oleks peaministri kaasallkiri, järelkontrolli mehhanismiks oleks parlamendi heakskiit (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 3. istung, lk 155 jj.*). Erinevates riikides hädaolukorras seaduse jõuga õigustloovate aktide vastuvõtmise protseduuri võib jaotada kaheks:

- 1) seaduse vastuvõtmiseks on seadusandjal lihtsalt lihtsustatud menetlustingimused ning seadusi võtab vastu teatud parlamendi kitsam organ. Siin võib näiteks tuua Saksamaa. Nii on Saksa õiguses kaitseesisekorras juhul, kui parlament ei saa kokku tulla, rakendatud spetsiaalset organit, "Ühiskomisjoni", mis kaitseesisekorras juhul, kui parlament ei saa kokku tulla, võib 2/3 liikmete poolthääletega võtta endale parlamendi mõlema koja pädevused. Ühiskomisjon moodustub 48 liikmest, kusjuures 32 on Bundestagi fraktsioonide esindajad proportsionaalselt ning 16 on iga Liidumaa esindajad Bundesratis (*Jarass-Pieroth, GG für Bundesrepublik Deutschland, Beck, 1995, lk. 620*);
- 2) täidesaatev võim või mingi eriorgan saab võimaluse võtta vastu seadusjõulisi akte, dekreete, mis aga kuuluvad pärast hädaolukorra lõppu kinnitamisele parlamendi poolt.

Siin on näiteks Itaalias kasutusel süsteem, et parlament saab oma seadusandliku pädevust delegeerida valitsusele vastavalt Itaalia põhiseaduse § 77-le. Riigipea ülesandeks on hinnata seadluse reguleerimise otstarbekust ning põhiseaduslikkust, valitsusepoolset poliitilist hinnangut seadlusele väljendab peaministri kaasallkiri.

### **2.3. § 78 p 3 ja 4 - pädevused Riigikogu suhtes**

**2.3.1. Riigikogu korraliste valimiste väljakuulutamise ja Riigikogu uue koosseisu kokkukutsumine**  
Korraliste valimiste väljakuulutamise pädevus asetseb valimiste autoriteedi ja seaduslikkuse tagamiseks üldreeglina riigipeal. Nii oli see ka sätestatud 1938.a. põhiseaduse §-s 72 ning ka J.Raidla põhiseaduse eelnõu § 77 p-s 4. Väljakuulutamise pädevus on seotud kindla õigusliku asjaolu aset leidmisega- Riigikogu koosseisu volitused on kestnud neli aastat. Seda pädevust on täpsustatud ka Riigikogu valimise seaduse §-s 8. Riigikogu uue koosseisu kokkukutsumise ülesande sisuks on jällegi Vabariigi Presidendi kontrollikompetents valimiste seaduslikkuse üle. Siin võib kindlasti president

keelduda Riigikogu kokku kutsumast, kui Vabariigi Valimiskomisjon ei ole valimistulemusi üldse välja kuulutanud. President peaks saama keelduda valimisi välja kuulutamast ka valimiste evidentse materiaalse põhiseadusevastasuse korral, mis viis valimistulemuste olulise moonutuseni- näiteks ei võetud ühe valimisringkonna häáli valimistulemuse selgitamisel arvesse. Presidendi otsus Riigikogu kokkukutsumise kohta peab olema tehtud arvestusega, et 10 päeva jooksul peab esimene istung aset leidma. Tõehhi põhiseaduse § 34 lg 1 järgi on president kohustatud pärast valimisi 30 päeva jooksul kutsuma kokku Saadikute koja. Kui ta seda ei tee, koguneb Saadikute koda 30-dal päeval pärast valimisi.

Riigipea peab ka avama Riigikogu uue koosseisu esimese istungi. See pädevus on tüüpiliseks riigipea esindusfunktsiooniks, mida riigipea teostab vahetult enne seda, kui Riigikogu liikmed on andnud ametivande vastavalt Riigikogu töökorra seaduse §-le 16.

### *2.3.2. § 78 p 3 - Riigikogu erakorraliste valimiste väljakuulutamine.*

Erakorralisi valimisi kuulutab president välja neljal juhul:

- 1) kui Riigikogu ei ole riigieelarvet vastu võtnud kahe kuu jooksul pärast eelarveaasta algust vastavalt põhiseaduse §-le 119,
- 2) kui rahvahääletusel ei saanud seaduseelnõu poolthäälte enamust vastavalt põhiseaduse §-le 105,
- 3) kui Riigikogu ei ole suuteline nimetama peaministri kandidaati vastavalt põhiseaduse § 89 lõikele 5,
- 4) kui Riigikogu on avaldanud umbusaldust valitsusele või peaministrile ja peaminister teeb erakorraliste valimiste väljakuulutamise ettepaneku presidendile vastavalt põhiseaduse §-le 89.

Esimesel kolmel juhul on president kohustatud valimised välja kuulutama juhul, kui vastav juriidiline fakt on aset leidnud. Presidendi roll seisneb asjaolu tuvastamises, mis annab aluse erakorraliste valimiste väljakuulutamiseks. Väljakuulutamisest saaks president keelduda ainult juhul, kui asjaolu tegelikult toimunud ei ole. Riigikogu valimise seaduse § 7 kohustab presidenti 3 päeva jooksul alates väljakuulutamiskohustuse tekkimise päevast erakorralised valimised välja kuulutama.

Väljakuulutamiskohustuse tekkimise päevaks on vastavalt:

- 1) rahvahääletuse seaduse § 37 järgi rahvahääletuse tulemuste teatavakstegemise päev,
- 2) vastavalt riigieelarve seaduse §-le 2 1. märts 1997. Riigieelarve vastuvõtmiseks on pärast kolmandat lugemist aset leidev lõpphääletus, millega konkreetset riigieelarvet käsitlev seadus on vastu võetud, mitte aga selle esitamine välja kuulutamiseks Vabariigi Presidendile,
- 3) 15-s päev pärast peaministri kandidaadi esitamise üleminekut Riigikogule, kui selle aja kestel ei ole presidendile esitatud ametisse nimetamiseks valitsuse koosseisu.

Samas on aga presidendil ühel juhul otsustamisõigus, kas kuulutada välja erakorralised Riigikogu valimised või mitte. President saab vastavalt põhiseaduse §-le 97 kolme päeva jooksul valida, kas kuulutada erakorralised valimised välja või mitte, kui Riigikogu on avaldanud peaministrile või valitsusele umbusaldust ning valitsus on vastava ettepaneku Vabariigi Presidendile teinud. Valitsuse seisukohast on tegemist teatava kaitsemehhanismiga Riigikogu vastu, mis tagaks täidesaatva võimu tegevusele stabiilsust. Valitsus peaks seda võimalust kasutama eelkõige juhul, kui ta tajub, et parlament ei ole eeldatavalt suuteline stabiilsemat valitsust moodustama, samuti juhul kui põhiseaduse § 98 järgi ei ole parlament toetanud valitsuse eelnõu. Siis on järgnevad erakorralised

valimised teatavas mõttes referendum selle üle, kas valitsusega ollakse rahul või mitte. Selle eesmärgiks oli Põhiseaduslikus Assamblees L.Hänni sõnul vajadus tagada paremini tasakaalu seadusandliku ning täidesaatva võimu vahel, pakkudes täidesaatvale võimule teatava püsimise garantii (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 25. istung, lk. 90*). Seda kritiseeris J.Adams, nimetades taolist regulatsiooni silmakirjalikuks. Tema meelest oleks mõttekas kaaluda juba võimalust, kus riigipea saab valitsuse tagasiastumisel iseseisvalt otsustada erakorraliste valimiste üle või saab valitsus nõuda erakorralisi valimisi, asetades presidendile väljakuulutamise kohustuse (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 25. istung, lk. 90*). President, saanud valitsuse ettepaneku erakorraliste valimiste väljakuulutamise kohta, peaks kaaluma asja mitte olupoliitilisest aspektist tingitult, s.t. milline konkreetne poliitiline jõud võiks saavutada valimistega suuremat tulu, vaid eelkõige lähtudes riigivõimu teostamise efektiivsuse tagamisest: kas parlament on meelestatud destruktiivselt, uue valitsuse moodustamine on problemaatiline ja ebastabiilsust süvendav. See presidendi õigus erakorraliste valimiste väljakuulutamise üle otsustada ei tohi muuta teda valitsuse ja valitsuskoalitsiooni poliitilise mängu reaviguriks, vaid riigipea peaks ilmutama sõltumatust, tarvitades oma vastavat pädevust vaid erijuhul. Taoline riigiõiguslik protseduur Eesti põhiseaduses on ilmselt pärit Saksa põhiseadusest, mille § 68 järgi võib president liidukantsleri ettepanekul saata 21 päeva jooksul laiali Bundestagi, kui liidukantslerit tema taotlusel ei toeta enamus Bundestagi liikmeist. Samas aga kaob see õigus, kui vahepealse aja jooksul valitakse uus liidukantsler.

#### **2.3.3. § 78 p 5 - Riigikogu erakorralise istungjärgu kokkukutsumine**

Siin tuleb vaadata seda riigipea pädevust kui reservfunktsiooni. Riigipea peaks kasutama seda pädevust eelkõige mitte mingi päevapoliitilise iseloomuga küsimuse arutamise Riigikogule peale sundimiseks, vaid juhul kui valitseb oht riiklusele või poliitiline stabiilsus on ilmselt oluliselt häiritud. Riigikogu kodukorra seaduse § 43 järgi saab Riigikogu juhendada ainult erakorralise istungjärgu kokkukutsuja poolt pakutud päevakorrast. Nüüd on probleemiks, kas president saab esitada päevakorra igasugustest küsimustest, mille otsustamine või arutamine kuuluks Riigikogu kompetentsi. Vabariigi Presidendil ei ole vastavalt Riigikogu kodukorra seaduse §-le 46 seadusandlikku õigust. Seega kindlasti ei saaks ta esitada Riigikogule arutamiseks mingit õiguslikku küsimust, mille vastuvõtmine nõuaks seadust. Küll aga saab ta Riigikogule teha ettepaneku arutada juba kodukorra seaduse tähenduses juriidiliselt eksisteerivat eelnõud. Siin saaks lähtuda, et president kasutaks oma erakorralise istungjärgu kokkukutsumise pädevust eelkõige juhul, kui see on seotud tema riigikaitsealaste ülesannete täitmisega, kui näiteks riigipea teeb ettepaneku sõjaseisukorra väljakuulutamise kohta või erakorralise seisukorra väljakuulutamise kohta vastavalt erakorralise seisukorra seaduse § 13 lõikele 2. Ka põhiseaduse §-s 109 näidatud juhul peaks just president kutsuma kokku Riigikogu seadluste kinnitamiseks või tühistamiseks. Kui ta mingis muus küsimuses soovib parlamendi poole pöörduda erakorralistel asjaoludel, siis peaks ta tegema lihtsalt parlamendile poliitilise avalduse. Siin kerkib Riigikogu kodukorra seaduses probleem- kuna vastavalt Riigikogu kodukorra seaduse §-le 63 lg 1 punktile 4 käsitletakse Vabariigi Presidendi poliitilisi avaldusi päevakorraväliste küsimustena. Samas aga peab erakorralise istungjärgu kokkukutsumiseks Vabariigi President esitama Riigikogu esimehele ka päevakorra. Lahenduseks oleks siin Riigikogu kodukorra seaduse muutmise, millega täpsustataks erakorralise istungjärgu kokkukutsumise korraldust.

#### **2.4. § 78 p 9 - peaministri kandidaadi määramine**

Peaministri määramise puhul on enamikes maailma riikides tegev riigipea. Siin on tegemist juhuga, kus president on formaalselt vaba oma kandidaati nimetama. President peab vaid juhinduma asjaolust, et peaministri kandidaat peab olema vastav valitsuse liikmele esitatavatele nõuetele.

Presidendil on ees kindlad ajapiirid: nimelt peab ta peaministri kandidaadi esitama Riigikogule neljateistkümne päeva jooksul Vabariigi Valitsuse tagasiastumisest. Juhul, kui Vabariigi Presidendi esitatud kandidaat ei suuda valitsust moodustada, loobub selle moodustamisest või ei saa Riigikogu poolthääle enamust, saab Vabariigi President võimaluse esitada seitsme päeva jooksul teine kandidaat. Samas jätab nüüd põhiseaduse § 89 lg 5 selgesõnaliselt riigipeale võimaluse loobuda teise peaministri kandidaadi esitamisest. Taolisest sõnastusest saab teha järelduse, et esimesel peaministri kandidaadi esitamisel on Vabariigi President kohustatud ettepaneku Riigikogule tegema (*See käsitus on sarnane Karl-Ulrich Meyn'i omaga, GG-Kommentar, Münch/Kunich, Beck, Band 2, 1995 lk. 1051*). Kuigi president on formaalselt vaba oma otsustuses peaministri kandidaadi esitamisel, siis lähtuvalt sellest, et ta peaks olema poliitiliselt neutraalne, tuleb tal juhinduda peaministri kandidaadi otsingul valimistel valijate suhtelise enamuse toetuse pärvinud isikute tahtest. Tavaliselt peaks poliitiline erakondade kokkulepe tulevase valitsuse kohta selguma ilma presidendi osavõtuta. Kuid keerukas poliitilises situatsioonis on presidendil võimalus suunata poliitilisi läbirääkimisi stabiilse enamusvalitsuse moodustamisele. See süsteem on põhiolemuselt sarnane Saksa riigiõiguslikule peaministri nimetamisele. Vastavalt Saksa põhiseaduse §-le 63 esitab liidupresident kandidaadi Bundestagile, kes absoluutse enamusega peab kandidaadi valima. Kui seda isikut ei valita, võib Bundestag 14 päeva jooksul absoluutse enamusega ise esitatud kandidaadi valida. Kui seda ei juhtu, valitakse isik, kes saab vähemalt lihtsa häälteenamuse. Kui isik ei saavutanud absoluutset häälteenamust, siis on liidupresidendil valida, kas ta nimetab kandidaadi liidukantsleriks või saadab Bundestagi laiali. Siin on tähtis, et president ei saa esitada nõudmisi kantslerikandidaadile tema valitsusprogrammi osas (*Jarass-Pieroth GG. Für die Bundesrepublik Deutschland, Beck, 1995, lk. 642*). J.Raidla seletuse järgi assamblees oli presidendil tema eelnõus valitsuse moodustamisel korraldav ja vormistav roll (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 3. istung, lk. 155 jj.*). Eksperdid kaldusid arvama, et peaministri ametisse nimetamisel oleks õigem anda presidendile siiski üksainus katse. Peaministri kandidaadi leidmise kolmas aste - Riigikogu esitab peaministri kandidaadi, oli assamblees mõeldud sooviga vältida juhtu, kus president ei juhinduks enam rangelt parlamendi enamuse tahte väljaselgitamisest, vaid sooviks suruda peale ainult oma subjektiivset kandidaati (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 25. istung, lk 38*). J.Adamsi eelnõu järgi oli riigivanemal ulatuslikum peaministri kandidaadi esitamise õigus. Nimelt eelnõu § 65 järgi oli Riigivanemal õigus esitada kaks korda järjest Riigikogule kandidaati. Kui siis ei ole tema esitatud peaministri kandidaati ametisse nimetatud, võib riigivanem esitada kolmanda kandidaadi või kuulutada välja erakorralised Riigikogu valimised. Samas ei olnud riigivanemal õigust valimisi välja kuulutada, kui Riigikogu ise valis peaministri kandidaadi. 1938.a. põhiseaduse § 50 järgi nimetas ametisse ja vabastas peaministri Vabariigi President eriõigusel. Riigikogu pädevuseks oli ainult umbusalduse avaldamine valitsusele või selle üksikule liikmele vastavalt põhiseaduse §-le 59. Tuleb asuda seisukohale, et riigipea seaduste väljakuulutamise pädevus on vastavuses põhiseaduses sätestatud presidendi asetusega, kui ta viib läbi peaministri kandidaadi esitamise menetluse poliitilist neutraalsust säilitades (*sama käsitus ka: Münch/Kunig, GG Kommentar, Beck, 1995 Band 2, lk. 1052*).

### **2.5. § 78 p 8 - põhiseaduse muutmise algatamise ülesanne**

Seadusandlik tegevus ning seadusandlik initsiatiiv on ilmne poliitilise iseloomuga riigivõimu teostamine. Presidendi põhiseaduse muutmise algatamise pädevus võeti eelnõusse sisse ekspertide soovil. Seda tingis soov, et üleminekuühiskonnas ning põhiseaduse rakendumisel on vaja muuta mingites rõhuasetustes põhiseadust, lähtudes mitte niivõrd olupoliitilistest huvidest. Kuid just riigipea näeb tasakaalustajana üldriiklikke vajadusi. Sellele vastuargumendid olid, et kui riigipeal on

poliitilise ettepaneku tegemise õigus, siis muutub ta üheks tegelaseks poliitilises võitluses. Seda alul assamblee ei toetanud häältega 13/14 vastu (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 25. istung, lk. 8*), kuid hilisemas menetluses redaktsioonikomisjon toetas siiski ekspertide arvamust. Ka 1938.a. põhiseadus andis §-s 146 põhiseaduse algatamise õiguse Vabariigi Presidendile. Põhiseaduse muutmise vormiks on seadus. Järelikult teostab riigipea oma põhiseaduse muutmise pädevust seaduse algatamisena. Sisuliselt tähendab riigipea põhiseaduse algatamise õigus vaid seda, et ta kohustab Riigikogu juhtivkomisjoni eelnõuga tutvuma. Seejärel esitab juhtivkomisjon algatatud eelnõu Riigikogu täiskogule ettepanekuga arvata eelnõu Riigikogu menetlusest välja või võtta täiskogu päevakorda (*Riigikogu kodukorra seaduse § 55*). Kui riigipea tahab muuta põhiseaduse 1. või 15. peatükki, siis selle tõttu, et neid saab muuta vastavalt põhiseaduse §-le 162 vaid rahvahääletusel muuta, peab president koos Riigikogule esitatava põhiseaduse muutmise seaduse eelnõuga esitama ka rahvahääletuse korraldamise otsuse eelnõu. Seaduse eelnõu rahvahääletusele panemiseks on vajalik kolme viiendiku Riigikogu koosseisu häälteenamus. Seega igal juhul peab otsuse presidendi algatatud põhiseaduse eelnõu kohta langetama seadusandja. Igal juhul muutub hääletamine Riigikogus presidendi esitatud põhiseaduse üle teatavas mõttes usaldusavalduseks presidendile. Selle pädevuse liigne kasutamine toob kaasa presidendi maine languse Taolist põhiseaduse muutmise pädevust ei saa riigipea kindlasti pruukida päevapoliitilistest veendumustest lähtudes, vaid juhtudel, kui kogu kehtivat põhiseaduslikku korda ähvardab senise põhiseaduse sõnastuse puhul oht. Sel juhul ei esine ka tema tegevuses vastuolu põhiseaduse §-ga 81, mille järgi oma ametivandes Vabariigi President kohustub kaitsma vankumatult Eesti Vabariigi põhiseadust. Loogiline oleks, et riigipea kasutaks oma taolist reservfunktsiooni eelkõige just riigikaitset puudutavates küsimustes põhiseaduse muutmise algatajana. See sisustaks tema pädevust olla riigikaitse kõrgeim juht. Prantsuse president saab põhiseaduse muutmist algatada, kuid sedagi ainult peaministri ettepaneku alusel vastavalt Prantsuse põhiseaduse § 89 lõikele 2.

### **3. § 78 punktid 1, 2, 10-15, 19, 20 - Vabariigi Presidendi pädevus täidesaatva võimu alal**

#### **3.1. § 78 p-d 1, 2 - rahvusvahelise suhtlemise pädevus**

Rahvusvahelise suhtlemise pädevust reguleerib põhiseaduse § 78 punkt 1, mille järgi president esindab Eesti Vabariiki rahvusvahelises suhtlemises. Kuna § 78 seadis eesmärgiks ammendava riigipea pädevuste loetelu, siis tuli fikseerida ka riigipea pädevus välissuhtlemises. Sama mõttega on sõnastatud ka välissuhtlemisseaduse § 4, mille järgi on Vabariigi President välissuhtlemisorganiks teiste välissuhtluse organite kõrval. Riigipea välissuhtlemise pädevus on avatud välissuhtlemise seaduse §-s 6 ammendava loeteluna, mis tegelikult on ainult põhiseaduse sätete avamine. Selle järgi on president õigustatud rahvusvahelises suhtlemises riiki kui rahvusvahelise õiguse subjekti esindama.. Analoogiline on ka Saksa põhiseaduse sõnastus, mille järgi liidupresident esindab Liitu rahvusvahelis-õiguslikult (*Saksa põhiseaduse § 59 lg.1*). Sellega seoses rõhutab H.J.Uibopuu asjaolu, et riigi välispoliitiliste kohustuste omandamisel peab Vabariigi Valitsus tegutsema koostöös presidendiga (*H.J.Uibopuu, Eesti Vabariigi Presidendi kompetentsid 1992.a. põhiseaduse järgi, lk.20*). Samas aga on nõ. tagurpidiselt formuleeritud välissuhtlemisseaduse § 3 lg. 2, mille järgi välissuhtlemise organ peab informeerima välisministeeriumi oma välissuhtlemisealasest tegevusest. Selge on, et välissuhtlemist teostavate organite tegevus peab põhinema ühtsusel ning teineteise teavitamisel. Riigipea roll välissuhtlemisel on üldiselt eelkõige iseseisva suhtlemispädevuse teostamine. Siin tuleks tõlgendada välissuhtlemise seaduse § 3 lg 2 nõnda, et teavitamine leiab aset

eelnevalt, mis aitaks paremini tagada tasakaalu erinevate välissuhtlemisorganite, s.h. ka presidendi esindustegevuse vahel. Riigipea välissuhtlemise üldpädevust avab põhiseaduse § 78 p. 2, mille järgi riigipea Vabariigi Valitsuse ettepanekul nimetab ning kutsub tagasi EV diplomaatilisi esindajaid ja võtab vastu Eestisse akrediteeritud diplomaatiliste esindajate volikirju.

Diplomaatiliste esindajate nimetamise pädevust e. aktiivset saatkonnaõigust saab jagada kaheks:

- 1) presidentaalses riigis president vajab saadikute nimetamiseks ka parlamendi toetust;
- 2) parlamentaarses riigis nimetab riigipea saadikud, kuid see pädevus on seotud valitsuse heakskiiduga (*N.Sahharov, Institut prezidenstva v sovremennom mire, Moskva, 1991, lk.158*).

Eesti põhiseaduse säte on analoogiline Poola põhiseaduse §-s 32 sätestatuga ja Rumeenia põhiseaduse §-s 91 sätestatuga. Siin on president seotud valitsuse ettepanekuga, ning teostab ametisse nimetamisel ja tagasi kutsumisel jällegi seaduslikkuse kontrolli. Sisulise eelvaliku personaaliate osas langetab valitsus, kellel lasub vastavalt põhiseaduse § 87 ka üldpädevus viia ellu riigi välispoliitikat. Diplomaatiliste suhete Viini konventsiooni mõistes on diplomaatilisteks esindajateks nii diplomaatilise esinduse juhid kui ka esinduse diplomaatilised teenistujad. Samas aga välisestuse seaduse § 20 järgi konsulaaresinduse juhi nimetab välisminister kantsleri ettepanekul ja muu diplomaadi lähetab välisesindusse kantsler. Välissuhtlemise seaduse § 12 lg 2 eristab diplomaatiliste esinduse juhtidena suursaadikut (*ambassadeur*) või asjurit (*charge d'affaires*). Kuid asjuri nimetab ametisse välisminister Vabariigi Presidendi teadmisel (§ 14).

Viini diplomaatiliste suhete konventsiooni art.14 jaotab diplomaatilise esinduse juhid 3 klassi:

- 1) riigipeade juurde volitatud suursaadikud,
- 2) riigipeade juurde volitatud saadikud,
- 3) välisministeeriumi juurde volitatud asjurid.

Välisestuse seadusega järelikult kitsendatakse põhiseadusevastaselt presidendi pädevusi, kuna põhiseaduse § 78 p.2 järgi diplomaatiliste esindajate nimetamine on riigipea ülesanne. Et lauses ei ole sihitise ees tarvitatud laiendit, tuleb lugeda reguleeritavaks kogu üldmõistet, s.t. kõiki diplomaatilisi esindajaid. Diplomaatilise tava ja diplomaatiliste suhete Viini konventsiooni järgi nimetab riigipea tõepoolest vaid diplomaatiliste esinduste juhte, kes on suursaadikud või saadikud. Siin tuleks viia Eesti põhiseadus vastavusse rahvusvahelise diplomaatilise tavaga. Lahenduseks oleks põhiseaduse § 78 p.2 sõnastuses kasutada sisulist analoogiat Ungari põhiseaduse § 30 A lõikega 1c, mis võiks olla sätestatud taoliselt: Vabariigi President nimetab ja kutsub tagasi Vabariigi Valitsuse ettepanekul Eesti Vabariigi suursaadikud ja saadikud. Sama sõnastusega on ka Saksa põhiseaduse § 59 kolmas lause, mille järgi president kinnitab ja võtab vastu saadikud. Ka Austria põhiseaduse § 65 lg.1 sätestab, et president võtab vastu ja kinnitab saadikuid, annab nõusoleku võõraste konsulite nimetamisele ja nimetab konsulaaresindajad välismaale. Sama probleem kerkib esile ka passiivse saatkonnaõiguse puhul, kus riigipea peaks rahvusvahelise õiguse järgi vastu võtma suursaadikud, nuntsiused, saadikud, ministrid ja internuntsiused (*H.J.Uibopuu, Eesti Vabariigi Presidendi kompetentsid 1992.a. põhiseaduse järgi, lk.30*). Internuntsiuste ja nuntsiuste suhtes saab kohaldada saadikute kohta käivaid sätteid. Küll aga tuleks põhiseaduses aktiivse saatkonnaõigusega probleemiga analoogiliselt sätestada, et Vabariigi President võtab vastu Eestisse akrediteeritud suursaadikute ja saadikute volikirjad. Asukohariiki akrediteeritud diplomaatiliste esindajate volikirjade vastuvõtmine on traditsiooniliselt igasugustes riigisüsteemides riigipea ülesandeks (*N.Sahharov, Institut prezidenstva v sovremennom mire, Moskva, 1991, lk.156*).

### **3.2. § 78 p-d 10-15, 19, 20 - pädevused sisehalduse vallas**

#### *3.2.1. Ametisse nimetamise ja ettepanekute tegemise ülesanne*

Põhiseaduse § 78 järgi Vabariigi President nimetab Eesti Panga presidendi, kaitseväge juhtkonna v.a. kaitseväge juhataja ja valitsuse liikmed ning teeb ettepaneku Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri, õiguskantsleri ning kaitseväge juhataja ametissenimetamiseks. EV 1938.a. põhiseaduse järgi Vabariigi President nimetas ametist ja vabastas kõrgemaid riigiametnikke (§ 39 p.2). Siin käsitleti kõrgemate riigiametnikena põhiseaduses muuhulgas: Presidendi Kantselei kõrgemaid ametnikke ( § 39 p3), õiguskantslerit (§ 47), ministreid (§ 50), riigisekretäri ( § 57), kümnet Riiginõukogu liiget (§ 84), riigikontrolöri (§ 109), sõjavägede juhatajat ja ülemjuhatajat (§ 129). Kohtunikud ja kohtu-uurijad nimetas ametisse Vabariigi President Riigikohtu üldkogu esitatud kandidaatide seast. Siis oli aga tegemist subjektiivse ametisse nimetamisega, sest president tegi valiku kolme kandidaadi seast, millise nõude kehtestas tollase kohtute seadustiku § 187. J. Raidla töögrupi eelnõus olid riigipea ametisse nimetamise ja nimetamise ettepaneku tegemise ülesanded antud nii, et Vabariigi President:

- 1) nimetab ja vabastab peaministri ja ministrid (§ 77 p.6),
- 2) teeb Riigikogule ettepaneku Eesti Panga presidendi, õiguskantsleri, riigikontrolöri, ülemkohtu esimehe ja kaitseväge juhataja ametisse nimetamiseks (§ 77 p. 7),
- 3) nimetab ametisse vabariigi valitsuse ettepanekul maavanemad ja kaitsejõudude juhtkonna (§ 77 p 8),
- 4) nimetab ülemkohtu ettepanekul ametisse kohtunikud (§ 77 p9),
- 5) nimetab Eesti Panga presidendi ettepanekul Eesti Panga juhatuse (§ 77 p10).

J.Adamsi töörühma eelnõu ei sätestanud riigipea ametisse nimetamise pädevust suletud loeteluna. Nii vastavalt eelnõu § 43 punktile 3 riigivanem nimetas ametisse ja vabastas ametist peaministri, ministrid, riigisekretäri, õiguskantsleri, riigikontrolöri ja teisi kõrgemaid riigiametnikke, samuti ka kõik kohtunikud (§ 111). Õiguskantsleri nimetamise kohta oleks teinud ettepaneku Riigikogu ning selle oleks pidanud heaks kiitma Riigikohus (§ 104). Ka riigikontrolöri kohta oleks ettepaneku teinud Riigikogu (§ 96), samuti kaitseväge ülemjuhataja (§ 90) ning Eesti Panga direktori (§ 79) ametisse nimetamise kohta.

Ettepaneku tegemine on palju tugevama jõuga õiguspädevus, kui ametisse nimetamine: siin on reeglina seotud nimetaja ettepaneku tegemisega. Riigikogu on poliitiline esindusorgan, sellega seoses on tal pädevus keelduda mingi kandidaadi ametisse nimetamisest poliitilisel alusel. Sellega seoses peaks Vabariigi President pidama enne iga ametisse nimetamise ettepaneku tegemist poliitilisi läbirääkimisi parlamendifraktsioonidega. Nii on see ka mõeldud peaministri kandidaadi nimetamisel, mis sisuliselt on eriline lai ettepanekuõigus parlamendile. J.Adamsi eelnõu edasisel menetlusel lisandus sellele J. Raidla eelnõus fikseeritud ettepaneku tegemise instituut, mis võimaldab riigipeal läbi viia isiku personaalse valiku. Ettepaneku alusel nimetaja, kelleks on Riigikogu, on passiivses rollis - tal on ainult aktsepteerimise või keeldumise pädevus. Ettepaneku õigust on tähtsama kompetentsina kui nimetamisõigust vaadeldud ka H.J.Uibopuu (*Eesti Vabariigi Presidendi kompetentsid 1992.a. põhiseaduse järgi, lk.40*). Ettepaneku tegemise idee seisneb selles, et vältida kõrgete ametiisikute ametisse nimetamisel ülemäära politiseeritud menetlust Leedu põhiseaduse § 84 järgi president esitab Seimile riigikontrolöri ja julgeolekupolitsei ülema kandidatuuri. Samuti ka Rumeenia põhiseaduse § 62 järgi esitab

President luureülemade kandidatuuri parlamendile Ettepanekuõiguse puhul peaks riigipea võtma arvesse mitte olupoliitilisi tegureid, vaid teostama kontrollifunktsiooni isiku edasise nimetamise seaduslikkuse kohta ja hindama isiku ametikohale sobivuse mainet. Põhiprobleemiks riigipea nimetamisõiguse juures on õigus keelduda mingit ametnikku ametisse nimetamast. Tuleks asuda seisukohale, et see õigus riigipeal, kes ei kanna poliitilist vastutust, ei saa olla lähtuv olupoliitilistest kaadrialiku kriteeriumidest, vaid põhinema vaid riigi laiematel huvidel ja seadusel. Ka assamblees presidendi ministrite ametisse nimetamise ülesande juures soovis osa redaktsioonitoimkonnast, et eristada juhul, kui president täidab mingi ülesande kellegi ettepanekul, "ettepanekut" ja "esildist", kusjuures viimane oleks riigipeale siduvalt kohustuslik (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid*, 26. istung, lk.133). H.J.Uibopuu nimetab nimetamist siduvaks õiguslikuks aktiks (*Eesti Vabariigi Presidendi kompetentsid 1992.a. põhiseaduse järgi*, lk. 35), mille järgi isik, kes nimetamise peaks otsustama, peab teatud õigusliku hoiaku võtma. Saksa põhiseaduse § 60 järgi nimetab riigipea ametisse ja vabastab ametist liidukohtunikud, liidumetnikud, ohvitserid ja allohvitserid, kui seaduses ei sätestata teisiti. Sama põhiseaduse paragrahvi kolmanda lõike järgi saab president seda ülesannet anda edasi teistele organitele. Austrias nimetab president riigiametnikke, samuti ka ohvitseride ja teisi taolisi isikuid (*Austria põhiseaduse § 65 lg 2a*). Samas aga võib riigipea seda ülesannet loovutada konkreetsete ametnike kategooriate järgi vastava haldusala ministriale. Slovakkia põhiseaduses omab riigipea nimetamispädevust (põhiseaduse § 102 f) valitsuse liikmete ja kõrgemate ohvitseride ning ametnike suhtes (need ametiisikud on määratud seadustes) ning ülikooli professorite suhtes. *Prof. Jarassi* järgi on sõnastuse ning süstemaatika järgi president põhimõtteliselt kohustatud nimetama ja ametist vabastama, personaalne valik asetseb üldiselt teisel täidesaatval, seadusandlikul või osaliselt kohtuvõimul (*Jarass/Pieroth, GG für die Bundesrepublik Deutschland, Beck, 1995, lk. 636*). Siin on siiski teatavaid küsitavusi: kui president peab isiku ametisse nimetama seaduses antud õiguslikest tingimustest lähtudes, siis kuidas talitada juhul, kui seaduses on säte, et ametnik peab olema aus ja laitmatute elukommetega? Ametisse nimetamine on toiming, millest tekib teenistuslik seisund. Probleemiks on, et põhiseaduses on ainult osade ametisse nimetatute puhul sätestatud, et president nad ametist vabastab (valitsuse liikmed, kaitseväge juhtkond). Kohtunike ja Eesti Panga presidendi puhul on põhiseadus selles küsimuses lahtine. Juhtimise loogika süsteemi järgi peaks küll formaalne formeeriv organ olema ka lõpetavaks, millest erandeid võiks näha vaid kõrgemalseisva organi teenistusvälises sekkumises. Tavaliste seaduste tasemel on küsimus siiski lahendatud. Vastavalt kohtuniku staatuse seaduse §-le 26 vabastab kohtuniku ametist Vabariigi President. Eesti Panga seaduses otseselt sätestatud ei ole, et panga presidendi vabastab Vabariigi President. Küll on aga selliseks kujunenud rakenduspraktika.

Presidendi ametissenimetamisel on mitmeid positiivseid omadusi:

- 1) ta annab ametnikule teatava sotsiaalse respekti,
- 2) võimaldab teostada väljaspool teenistusorganit kontrolli isiku nimetamise seaduslikkuse üle,
- 3) annab ühetaolise rakenduspraktika seaduse nõuetele isiku ametisse nimetamiseks,
- 4) soodustab ametisse nimetamiste avalikkust,
- 5) tugevdab teenistussuhet, kus teenistusandjaks on Eesti Vabariik,
- 6) tagab ametnikule teatava stabiilsuse.

Toodud põhjustel oleks vastavuses parlamentaarse riigipea teoreetilise kontseptsiooniga ka riigipea

ametisse nimetamise pädevuse laiendamine. Vastav pädevus riigipeal juba on, seda lihtsalt laiendatakse. Põhiseaduses võiks fikseerida vaid riigipea pädevuse nimetada ametisse kõrgemaid ametnikke. Konkreetne ametnike ring määratakse vastavate seadustega. Nii võib näiteks kaaluda riigipea poolt näiteks ministeeriumide kantslerite ja prokuröride ametisse nimetamist. Kõigi ametisse nimetamiste puhul peaks olema olemas ettepanekuõigust omav organ, kelle pädevuses on ka personaalne valik:

- 1) Eesti Panga presidendi puhul on organiks Eesti Panga nõukogu vastavalt Eesti Panga seaduse § 9 lg 2 punktile 2;
- 2) kaitseväge juhtkonna moodustavad rahuaaja riigikaitse seaduse § 11 lg 2 järgi Kaitsejõudude Peastaabi ülem, Kaitsealiidu ülem ja väeliikide ülemad. Ettepaneku tegija on fikseeritud juba põhiseaduse § 78 p. 14- selleks on ühiselt Vabariigi Valitsus ja kaitseväge juhataja. Probleemne on see, et seaduses ei ole täpsustatud ettepaneku tegemise mehhanismi. Sellise põhiseaduse sõnastuse puhul omavad kaitseväge juhataja ning valitsus võrdset pädevust. Põhjus, miks Vabariigi Presidendil on pädevus kaitseväge juhataja ametisse nimetamiseks esitada, seisnes soovis anda riigipeale pädevusi riigikaitse juhina (*E.Tarto, Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 10. istung, lk. 289*). Kuid taolise menetluse eesmärgiks on, et poliitilise vastutusega täidesaatev võim omaks kontrolli kaitseväge juhtkonna formeerumise üle;
- 3) valitsuse liikmete ametisse nimetamisel on ettepaneku tegijaks peaminister, valitsuse ametisse nimetamise ettepaneku tegijaks on peaministrikandidaat;
- 4) president nimetab vastavalt põhiseaduse § 78 punktile 13 ametisse kohtunikud ja teeb Riigikogule ettepaneku Riigikohtu esimehe ametissenimetamiseks vastavalt punktile 11. Seda sätet täpsustab põhiseaduse § 150. Selle järgi nimetab Vabariigi President ametisse kõik esimese ja teise astme kohtunikud Riigikohtu ettepanekul. Kohtunike ametisse nimetamisel nimetas Riigikogu E.Tarto väitel Riigikohtu liikmed seetõttu, et tegemist on põhiseaduse järelevalvet teostavate kohtunikega, ning seetõttu peavad nad omama autoriteeti seadusandja silmis (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 24. istung, lk. 220*).

### 3.2.2. § 78 p 15 - autasude ja auastmete andmine

Vastavalt põhiseaduse § 65 p.12 kehtestab riiklikud autasud, diplomaatilised ja sõjaväelised auastmed Riigikogu. Sellest järelduvalt saab Vabariigi President viidatud ülesannet täita Riigikogu poolt kehtestatud korra alusel. Riiklike autasusid annab president teenetemärkide seaduse alusel. Selle seaduse § 1 sätestab, et Eesti riiklikud autasud on teenetemärgid. Seega sätestab vastav seadus ammendavalt riigipea poolt autasude andmise. Vastavalt teenetemärkide seaduse §-le 20 kuulub Vabariigi Presidendi pädevusse ka teenetemärgi äravõtmine. Põhiprobleemiks nende pädevuste puhul on, kas president on õigustatud ka omal initsiatiivil vastavat pädevust teostama, või toimib ta nende üksikpädevuste puhul ainult seaduslikkuse tagajana, olles seotud talle tehtud ettepanekuga. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsuses III-4/A-3/94 18. veebruarist 1994.a. sedastatakse, et Vabariigi Valitsusel ja tema poolt moodustatud komiteel ei ole õigust otsustada põhiseadusega Vabariigi Presidendi pädevusse antud küsimusi. Teenetemärkide seaduses on küll ette nähtud teenetemärkide komitees aset leidev eelnev menetlus teenetemärkide andmise protseduuris, kuid §-st 14 lg.1 saab tuletada, et teenetemärgi andmise lõppotsuse langetab siiski riigipea ainuisikuliselt. Riigipea peab aga juhinduma teenetemärgi andmisel eelkõige sellest, kas isik vastab teenetemärgi saamisel ette nähtud tingimustele ja kas teenetemärgi andmine on muid objektiivseid asjaolusid arvesse võttes riigi huvidega kooskõlas. Selleks kohustab presidenti ka tema vanne, mille

järgi Vabariigi President peab kasutama talle antud võimu õiglaselt ja erapooletult. Riiklike autasude andmine kui riigi austusavaldus on maailma riigiõiguslikus praktikas tavaliselt riigipea pädevuseks. Nii näiteks Saksa seaduse tiitlitest, ordenitest ja aumärkidest § 3 järgi võib Liidu ordeneid ja aumärke anda ainult Liidupresident (*Gesetz über Titel, Orden und Ehrenzeichen, Sartorius, Verfassungs- und Verwaltungsgesetze, Beck, 1994*). Ka näiteks Tõehhi põhiseaduse § 63 lg 1 järgi annab president riiklike autasusid. Põhiseaduslikus Assamblees sisaldasid nii J.Adamsi eelnõu (§ 43 p. 4: riigivanem annab riiklike autasusid ja teenetemärke) kui ka J.Raidla eelnõu (§ 77 p. 15: Vabariigi President annab Eesti Vabariigi autasusid ja teenetemärke) vastavaid sätteid. Ka 1936.a. teenetemärkide seaduse § 4 sätestas, et teenetemärke annetab riigivanem kas omal algatusel või Teenetemärkide komitee esildisel.

Kaitseväeteenistuse seaduse § 9 lg 2 järgi antakse igale kaitseväelasele ja reservväelasele sõjaväeline auaste. Saksa õiguses defineeritakse auastet kui sõjaväelase ametinimetust *Deutsches Rechtslexikon, München 1992, lk. 529*) ning teatud ohvitseridele annab auastmeid edutamise korras liidupresident. Tavaks on, et auastmete andmine kuulub riigikatset juhtiva tsiviilisiku pädevusse. Sama paragrahvi lõike 4 järgi kehtestatakse sõjaväeliste auastmete andmise kord seadusega. Rahuaja riigikaitse seaduse § 11 lõike 2 p. 4 järgi annab Vabariigi President kaitseväge juhataja ettepanekul ohvitseri auastmeid. See seaduse sõnastus kitsendab selgelt presidendi pädevust, kuna põhiseaduse § 78 p. 15 järgi on presidendi ülesandeks anda sõjaväelisi auastmeid ilma mingi kitsendava tunnusetä. Hetkel annab sõjaväelisi auastmeid Vabariigi President oma käskkirjaga, viidates põhiseaduse § 78 p-le 15. Kuna Riigikogu ei ole vastu võtnud seadust, mis sätestab sõjaväelised auastmed, siis rakendatakse 1938.a. ohvitseride teenistuskäigu seadlust, mis taasjõustati EV Ülemnõukogu otsusega 27. jaanuarist 1992.a. Kas aga on president seotud kaitseväge juhataja ettepanekuga auastme andmiseks või võib ta keelduda? Siin ei saa kohaldada mehhaanilist analoogiat ei autasude andmise pädevuse ega diplomaatiliste auastmete andmise pädevusega. Ühelt poolt on vaieldamatult sõjaväeliste auastmete andmise näol tegemist sõjaväelise kaadripoliitika ühe osaga. Teisalt aga on president riigikaitse kõrgemaks juhiks. Seega peaks tema pädevus tulenema nende asjaolude koosmõjust. Loogiline on, et presidendil ikkagi on auastmete andmise protseduuris põhiseaduslik õigus keelduda kahel asjaolul auastme andmisest kui auastme andmine on vastuolus seadusega või see oleks ebaotstarbekas ja vastuolus riigikaitse huvidega.

Põhiseaduse §78 p. 15 järgi annab president ka diplomaatilisi auastmeid. Diplomaatilisi auastmeid andis Vabariigi President ka J.Raidla eelnõu §-s 77 sätestatult. Diplomaatilised auastmed on reguleeritud välis teenistuse seaduse §-s 10, mille järgi diplomaatilisteks auastmeteks on suursaadik (*ambassadeur*) ja saadik (*envoye'*). Välis teenistuse seaduses sätestatult saab Vabariigi President anda diplomaatilisi auastmeid ainult Vabariigi Valitsuse ettepanekul (§ 11 lg 2). Ka auastme äravõtmisel on Vabariigi President seotud Vabariigi Valitsuse ettepanekuga vastavalt seaduse §-le 14 lg 2. Kas on siin võimalik rakendada analoogiat riigipea teenetemärkide andmise pädevusega ja väita, et presidendi võimupiire on põhiseadusevastaselt kitsendatud? Siiski tuleks asuda seisukohale, et need ülesanded on oma iseloomult erinevad. Vastavalt põhiseaduse § 87 punktile 1 viib riigi sise- ja välis poliitikat ellu Vabariigi Valitsus. Diplomaatiline auaste omab tänapäeval küll ainult protokollaarset tähendust (*Horst Tilch, Deutsches Rechtslexikon, München 1992, lk. 996*), kuid siiski on auastme andmine eelduseks isiku määramiseks diplomaatilise esinduse juhiks. Järelikult on diplomaatiliste auastmete andmine osaks välis teenistuse kaadripoliitikast, mis omakorda on välis poliitika osa. Autasude

andmine aga ei ole oma loomult mitte poliitilise halduse valdkonda kuuluv küsimus, vaid riigipea ainupädevusse kuuluv seadusest ja otstarbekusest lähtuv otsustus.

### **3.3. § 78 p 19 - pädevus justiitsvallas**

#### **3.3.1. Armuandmisõigus**

Armuandmisõigus on üks tüüpilisemaid riigipea prerogatiive. Armuandmine on õiguses valdavalt halduse valdkonda liigitatav küsimus. Armuandmise kaasaegne teooria näeb armuandmise mõtet eelkõige selles, et karistusõigus saab ainult üldiselt kindlaks määratud käsitlusest lähtuvalt teatavat tegevust kriminaliseerida, võimalused laskuda kriminaaldogmaatika välistesse üksikjuhust tingitud erisustesse puuduvad. Kriminaalõiguses on alused, mis arvestavad kuriteo eripära (tehiolud, erakorraline karistuse kergendamine), kuid nende mehhanismide rakendumine püsib kriminaalõigusdogmaatika rangetes raamides. Armuandmine aitab kohtumenetluse vältimatusest tingitud karistuse karmust kõrvaldada. Armuandmise akti erakorralisus on üks spetsiifilisi selle õigusinstituudi tunnusjooni. Armuandmise idee on printsibiina paradoksaalne- sekkuda õigusemõistmise tulemusse, et säiliks õiglus. Armuandmine ei tähenda riigipea kui armuandmise teostaja poolt kindlasti mitte negatiivset kohtuotsusele antavat negatiivset hinnangut. Kuid armuandmist ei tohi käsitleda mingil juhul kui Vabariigi Presidendi subjektiivsete kaalutluste tulemusel tehtud suvaotsustust, selle välistab juba riigipea vanne ametisseastumisel, mille järgi ta peab oma kohustuste täitmisel olema erapooletu. Enamikul juhtudel kerkibki vajadus armuandmiseks esile karistuse kandmise ajal. Põhiseaduse mõttest tulenevalt ei ole armuandmine restitutiivne akt s.o. tagantjärele sooritatav. Teoorias tuntakse armuandmist kitsamas ja laiemas tähenduses. Kitsamas tähenduses armuandmine on üksikjuhul isiku karistusest vabastamine või selle kergendamine, laiemas tähenduses armuandmine hõlmab ka amnestiaakti. Põhiseaduse § 78 p 19 sõnastusest tuleneb, et tegemist on armuandmisega kitsamas mõttes, sest President annab armu süüdimõistetule palvel. Armuandmine eksisteerib vastavalt näiteks ka Saksa põhiseaduse §-s 60 lg 2, Austria põhiseaduse § 65 lg 2 punktis c, aga ka Ungari põhiseaduse §-s 30A lg 1 punktis k. ja Tsehhi põhiseaduse § 62 punktis g. Nii oli ka 1938.a. põhiseaduse §-s 120 sätestatud riigipea armuandmisõigus, mille järgi Vabariigi President võis üksikuil isikuil kohtute poolt määratud ja jõustunud karistusi armuandmise teel eriõigusel kustutada või kergendada või neid karistuse tagajärgedest vabastada. Kuid valitsuse liikmeile ning riigikontrolörile sai riigipea anda armu ainult Riigikogu üldkoosoleku taotlusel. Ajalooliselt reguleeris Eestis armuandmist ka Vabariigi Presidendi käskkiri armuandmispalvete esitamise korra kohta ja armuandmise esitamise korra määru.

Riigipea armuandmispädevus oli sarnaselt ette nähtud ka J. Raidla ning J.Adamsi põhiseaduse eelnõudes. Esimeses vastavalt § 77 p.14 järgi Vabariigi President vabastab kohtu poolt süüdi mõistetud isikuid nende palvel armuandmise korras karistusest või kergendab karistust. Ning teise eelnõu § 43 punkti 6 järgi riigivanem teostab armuandmist. Põhiseaduse armuandmist määratlev säte annab pädevuse anda armu üksnes Vabariigi Presidendile, seda ulatuselt ja menetluslikult täpsustamata. Põhiseaduses tekitab tõlgendamispaljusust riigipea armuandmisõiguse ulatus. Kas armuandmine laieneb ka distsiplinaarkaristustele ning halduskaristustele, samuti ka lisakaristustele? Siin on praktika juhindunud vaatest, et § 78 p. 19 leiduv sõna "süüdimõistetud" peaks hõlmama ainult kriminaalkaristusi. H.J. Uibopuu asub seisukohale, et põhiseaduses on mõistetud armuandmist kriminaalasjades (*Eesti Vabariigi Presidendi kompetentsid 1992.a. põhiseaduse järgi, lk.52*). Sellise järelduse põhjuseks on ilmselt asjaolu, et vaid kriminaalmenetluse seadustikus kõneldakse otseselt süüdimõistmisest (§ 275). Samas näiteks haldusõiguserikkumiste seadustikus me seda terminit ei

kohta, kuigi sisuliselt on vastav mõte antud muidugi edasi §-s 300 lg 1, mille järgi kohus otsustab, kas isik on haldusõiguserikkumise toimepanemises süüdi. Samuti ka kohtuniku staatuse seaduse § 23 lg 3 räägib distsiplinaarmenetluse lõpetamisest, kui isik ei ole süüdi. Tuleks lähtuda selle mõiste "süüdimõistetud" avamisel siiski laiendavast tõlgendusest. Vastavat terminit ei saa rakendada ainult kitsalt kriminaalõiguse raames, vaid üldse dogmaatilise mõistena kõikjal, kus leiab aset karistamine. Süüdi mõistmiseks on vaja kolme komponenti:

- 1) isik on toime pannud sanktsioneeritud teo,
- 2) oma tunnustelt kuulub isikute ringi, kes saavad taluda karistuse koormust,
- 3) isikul on subjektiivne süü.

Järelikult igasugusel avalik-õigusliku iseloomuga karistamisel, mille puhul juhindutakse taolistest kriteeriumidest, esineb materiaalses mõttes ka isiku süüdi mõistmine. Seega peaks presidendil olema ka pädevus anda armu eelpoolmainitud kõigile karistatutele (*Nii on seda käsitletud ka analoogiliselt napi sõnastusega Saksa põhiseaduse armuandmise sätte puhul, Jarass/Pieroth, GG Kommentar für die Bundesrepublik Deutschland, Beck, 1995, lk 637*). Eesti Vabariigi põhiseaduse § 78 p 19 alusel Vabariigi President vabastab süüdimõistetuid nende palvel armuandmise korras karistuse kandmisest või kergendab karistust. Karistuse kergendamist tuleks vaadelda kui võimalust näiteks anda armu üksnes põhikaristuse osas, säilitades lisakaristuse, või kohaldades vabadusekaotuslikku karistust kandvale isikule näiteks tingimisi karistust. Ilmselt saab riigipea ka kergendada vangistusasutuse liiki, kus isik karistust kannab. Armu võib anda süüdimõistetule, kelle suhtes on jõustunud Eesti Vabariigi süüdimõistev kohtuotsus. Samas on aga kahe tingimuse alusel võimalik anda armu ka välisriigi kohtu süüdimõistvale otsusele. Selleks on vajalik, et karistust kantaks Eesti Vabariigis (mis võimaldab armuandmise otsust täita) ning see võimalus on ette nähtud rahvusvahelises lepingus (*See väide põhineb Johann-Georg Schätzleri käsitusel, Handbuch des Gnadenrechts, München, 1990, lk 153*). Armuandmispalve saab Vabariigi Presidendi nimele esitada üksnes süüdimõistetud. Seda seetõttu, et isikule peab kuuluma ka õigus kanda karistust, kui ta leiab selle olevat õiglase (eluliseim on see näide ilmselt juhtudel, kui isikule on mõistetud surmanuhtlus). Armuandmispalvet võib esitada kohtuotsuse ulatuses otsuse jõustumisest kuni karistuse kustumiseni. Tähtis on üldise printsiibi rakendumine, mille järgi armuandmispalve esitamine ei peata karistuse kandmist. Erandiks on muidugi armuandmine surmanuhtluse asjas, kus tegelikku armuandmise võimalust ei oleks pärast karistuse täideviimist, kuna isik, kellele armu palutakse, on surnud.

### 3.3.2. § 78 p 20 - õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmise algatamine

President algatab õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmise põhiseaduse § 78 p 20 järgi. Kriminaalvastutus on isiku võime taluda kriminaalseadustikus ette nähtud karistusi. Vastavalt kriminaalmenetluse koodeksi §-le 121 on kriminaalvastutusele võtmise õiguslikuks aluseks isiku süüdistatavana vastutusele võtmise määrus. Samas põhiseaduse § 145 räägib presidendi ülesandest teha ettepanek õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmiseks. Näitena ka põhiseaduse §-des 85, 101, 138 kõneldakse kriminaalvastutusele võtmise ettepaneku tegemisest, mitte selle algatamisest. See määrang on ilmselt põhiseadusse tulnud J.Raidla töögrupi eelnõust, mille § 77 p 18 sõnastus oli analoogiline. Õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmise puhul kaalus assamblee ka võimalust, et seda teeks Riigikohtu esimees. Siiski ei peetud seda lahendust juriidiliselt korrektseks, sest siis ei oleks ta enam sõltumatu, kui õiguskantsleri kriminaalasi jõuab Riigikohtu üldkogusse (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 20. istung, lk. 49*). Taotluseks taolise instituudi puhul on pakkuda sõltumatust

eeldaval positsioonil olevale kõrgemale ametiisikule kaitset teiste riigivõimuorganite subjektiivse ahistamise eest. Õigustatud on taoline kaitse ametniku poolt juhul, kui ametnik oma tegevuse iseloomu tõttu võib olla konfliktsuhtes teise riigivõimuorganiga, kes võib omada tema üle personaalseid mõjutuspädevusi väljaspool teenistuslikku järelevalvet. Presidendi ettepaneku tegemisel on tähtis, et president kriminaalvastutusele võtmise ettepaneku tegemisel ei kontrolli ega hinda tõendeid (*Riigikogu liikme, õiguskantsleri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmise korra seaduse § 7 lg.1*), vaid kontrollib menetluse vastavust seaduse nõuetele. Presidendile ettepaneku tegemiseks teeb taotluse riigiprokurör. Siis on president taotlusega seotud ning peab ettepaneku Riigikogule esitama, kui tal ei ole seadusest tulenevaid põhjendusi. Probleemne on see, et president peab isiklikult esinema Riigikogu ees ettekandega õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmiseks (*Riigikogu liikme, õiguskantsleri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmise korra seaduse § 9*). Küsitav, kas just president või tema esindaja peaks olema isikuks, kes Riigikogu ees ettekandega esineb. Tegelikult on Vabariigi Presidendi kriminaalvastutusele võtmise ettepaneku tegemise ülesanne olemuslikult nõusoleku andmine, sest tegelikult algatab menetluse prokuratuur. Muudes Ida-Euroopa riikidest näit. Tšehhis, Ungaris ja Sloveenias presidendil ülesandeks riigiametnike vastutusele võtmise ettepanekut teha ei ole, taolist ülesannet ei ole riigipeal samuti ka Saksamaal ja Austrias. Sellise justiitsvaldkonna kompetentsi puhul riigipeal on küsitav, kas see hoiab tasakaalus riigipea autoriteeti ning neutraliteeti, mida ta oma tegevuses omama peaks. Vaieldav on ka juht, kui näiteks ettepanekud süüdistuse algatamiseks tehakse korraga nii õiguskantsleri ja presidendi vastu, kuna vastavalt põhiseaduse §-le 85 teeb presidendi vastutusele võtmiseks ettepaneku õiguskantsler. Samas on selge, et kuigi see ülesanne on teoreetiliselt teatavas mõttes ühildamatu presidendi olemusega, on see poliitilise ja justiitsomavoli takistajaks õiguskantsleri suhtes. Kuigi teisalt on selge, et kui eeldada süüdistava organi ebaseaduslikku tegevust, on viimane võimeline konstrueerima ka formaaljuriidiliselt korrektse süüdistavana vastutusele võtmise määruse. Seejärel president, kel ei ole pädevust hinnata ega kontrollida tõendeid, peab selle lihtsalt parlamendile esitama, võttes omakorda osa ühiskondlikust vastutusest enda kanda.

Normitehnilisest aspektist on problemaatiline põhiseaduse tekstis ühe samatähendusliku normi esinemine erinevas sõnastuses (vastavalt § 78 p 20 ning § 145).

***§ 79. Vabariigi Presidendi valib Riigikogu või käesoleva paragrahvi neljandas lõikes sätestatud juhul valimiskogu.***

***Vabariigi Presidendi kandidaadi ülesseadmise õigus on vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust.***

***Vabariigi Presidendi kandidaadiks võib seada sünnilt Eesti kodaniku, kes on vähemalt nelikümmend aastat vana.***

***Vabariigi President valitakse salajasel hääletusel. Igal Riigikogu liikmel on üks hääl. Valituks tunnistatakse kandidaat, kelle poolt hääletab Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline enamus. Kui ükski kandidaat ei saa nõutavat häälteenamust, siis korraldatakse järgmisel päeval uus hääletusvoor. Enne teist hääletusvooru toimub uus kandidaatide ülesseadmine. Kui teises hääletusvoorus ei saa ükski kandidaat nõutavat häälteenamust, siis korraldatakse kahe teises***

**voorus enim hääli saanud kandidaadi vahel samal päeval kolmas hääletusvoor. Kui Vabariigi Presidendi ei valita ka kolmandas hääletusvoorus, kutsub Riigikogu esimees ühe kuu jooksul Vabariigi Presidendi valimiseks kokku valimiskogu.**

**Valimiskogu koosneb Riigikogu liikmetest ja kohalike omavalitsuste volikogude esindajatest. Iga kohaliku omavalitsuse volikogu valib valimiskogusse vähemalt ühe esindaja, kes peab olema Eesti kodanik.**

**Riigikogu esitab valimiskogule presidendikandidaadiks kaks Riigikogus enim hääli saanud kandidaati. Presidendikandidaadi ülesseadmise õigus on ka vähemalt kahekümne ühel valimiskogu liikmel.**

**Valimiskogu valib Vabariigi Presidendi hääletamisest osavõtnud valimiskogu liikmete häälteenamusega. Kui esimeses voorus ükski kandidaat ei osutu valituks, korraldatakse samal päeval kahe enim hääli saanud kandidaadi vahel teine hääletusvoor.**

**Vabariigi Presidendi valimise täpsema korra sätestab Vabariigi Presidendi valimise seadus.**

### **1. Vabariigi Presidendi valimine**

1. Riigipea valimise põhimõtte puhul on oluliseks kriteeriumiks see, millised pädevused on riigis riigipeale ette nähtud.

Riigipeade valimise korraldust võib kaasaajal praktiseeritavate meetodite puhul jagada üldiselt kolmeks. Esimesel juhul valitakse president referendumiga kaudu. Taolist süsteemi on suuresti kritiseeritud kui sisuliselt ebademokraatlikku ning hetkel on see kasutatav vaid Süürias ja Egiptuses. Teine meetod on riigipea valimine üldistel otsestel valimistel. Siia kuuluvad eelkõige Ladina-Ameerika ja Aafrika riigid, aga samuti ka osa endistest Ida-Euroopa sotsialistlikest riikidest (näit. Leedu). Taolisel menetlusel valitakse president aga ka mitmes Lääne- ja Kesk-Euroopa riigis (Austria, Island, Iirimaa, Poola). Kolmandal menetlusel valib presidendi parlament või muu esindusorgan (näiteks Euroopa riikidest Saksa LV, Itaalia, Kreeka, Ungari, Tsehhi, Slovakkia, Iisrael).

2. Presidendi valimine 1938. aasta põhiseaduse järgi toimus üldisel valimisel, kus üks kandidaat pidi saavutama üksnes proportsionaalse enamuse häältest (§ 40 lg 3). Samas oli ülimalt restriktiivne kandidaatide ülesseadmise protseduur: seda võisid teha kindlad avalik-õiguslikud organid: Riigivolikogu, Riiginõukogu ja omavalitsuste esinduskogude esindajate kogu. Juhul kui nimetatud kõik organid olid üles seadnud sama kandidaadi, üldist valimist läbi ei viidud ja valimine leidis aset kolme organi ühisel valimikoosolekul. Valituks osutus isik, kelle poolt hääletas vähemalt kolm viiendikku vastavalt 240 valijast. Kui valimised nurjusid, pidi viidama läbi uued valimised (*Vabariigi Presidendi valimise seaduse § 68*).

3. Saksamaal valib riigipea Liidukoosolek (*Bundesversammlung*). See organ moodustub kõikidest Bundestagi (parlamendi proportsionaalselt valitud koja) liikmetest, samuti kuulub sinna Bundestagi saadikutega võrdne arv Liidumaade esinduskogude poolt proportsionaalselt valitud liikmeid. Ka Eesti presidendi valimise süsteem on väliselt sarnane Saksamaaga.

Saksa kehtiva põhiseaduse loomisel põhjendas *Dr.Th.Dehler* järgnevalt taolist süsteemi: Liidupresidendil peab tegutsemiseks olema lai vundament. Kui me ei poolda plebistsitaarset valimist, siis on hädavajalik mingil meetodil kaasata laiem rahvaesindajate hulk kui Liiduparlament (*K.Stern, Staatsrecht II, lk. 180, München 1980*). Üldisest valimisest loobuti aga põhjusel, et see riigiorganisatsioonis ei oleks parlamentaarses riigis soodustanud riigiorganite tasakaalu. Taolist süsteemi oli rakendatud Weimari vabariigi põhiseaduses, millist kogemust sakslased pidasid aga ebaõnnestunuks. Samuti ei oleks andnud üleriigilised üldised valimised ühiskonda integreerivat mõju, vaid pigem parteipoliitiliselt lõhestavat (*Maunz-Dürig, GG kommentar, art. 54, Roman Hertzog*). Samuti oleks võidu saavutanud "täispoliitik", kes oleks seotud liigselt poliitiliste hoiakutega. Seetõttu ei saanuks ta täita neutraalset tasakaalustaja rolli. Üldine valimine sunniks kodanikkonda võtma riigipea suhtes absoluutset hinnangut- kas pooldada või mitte. See tegelikult aga vähendaks parlamentaarsel riigipeal tema ametist tingitud sotsiaalset autoriteeti. Rahvaline ilma tahteta tugevalt presidendi võimupädevusi laiendada oleks mõtteta asi iseeneses (*Maunz-Dürig, GG kommentar, art. 54, Roman Hertzog*). Valimine rahva poolt aga samas kasvatab nõudlusi riigipeale ja seob teda kohustustega, mis võivad viia parakonstitutsionaalsete lahendusteni.

Kaaluti ka teisi võimalusi: viia presidendi valimised läbi parlamendi mõlema koja ühisistungil- see aga oleks tähendanud ainult näilist valimisorgani koosseisu suurendamist, sest hetkel on Bundestagis 518 ja Bundesratis püsivalt vaid sada liiget. Samas on Saksamaa föderatiivne riik, ning taolise Liidukoosoleku koosseis on taoline, et Liidupresidendil oleks volitus ka Liidumaadelt kui riigiõiguse subjektidelt föderaalriigis. Mingil juhul ei saa liidumaade seadusandlikke kogusid vaadelda kui analoogiat kohalikele omavalitsustele (*Stern, Staatsrecht lk. 181*). Ka Saksa valimismenetlus on sarnane 1992.a. põhiseaduses sätestatule: esimeses valimisvoorus osutub valituks absoluutse enamuse valijate häälte saavutanud kandidaat. Kui seda ei saavutata kahes esimeses voorus, siis kolmandas voorus on vaja saavutada suhteline enamuse. Kui hääled jäävad kolmandas voorus võrdseks, siis viiakse läbi neljas voor.

Põhimõttelt kõige analoogilisem presidendi valimise süsteem võrreldes Eestiga on lisaks Saksamaale ka Itaalias, kus valimistes on kasutatud nii regionaalset kui riigilist protseduuri. President valitakse Itaalias mõlema parlamendi koja ühisistungil, kus osalevad igast regioonist 3 esindajat (*Italiija, konstitutsija I zakonodatelnõe aktõ, lk 44*). Presidendi valimiseks on vajalik hääletajate kahekolmandikuline enamuse. Pärast kolmandat vooru on valituks osutumiseks vajalik absoluutne hääletajate enamuse. Taoline suhteliselt kõrge künnis on tekitanud olukorra, kus kandidaatide vahel toimuvad voore on olnud üle kümne (*1964 valiti president Saragt 21 voorus*). Samas ei küüni regioonide esindajate arv üle kuuekümne, kuid parlamendil on 630 liiget. Regioonide esindajate kaasamine menetlusse täidab Itaalias sümboolset mobiliseerivat funktsiooni, teisalt võimaldab leida väliseid kompromisse olukorras, kui parlament on poliitilises ummikus.

Prantsuse III Vabariigis valis presidendi alates 1875 aastast parlamendi mõlema koja (nn. passiivse ja aktiivse seadusandja ühiskokkuleppel) ühiskoosolek absoluutse enamusega esimeses voorus ja suhtelise enamusega teises voorus. Selle süsteemi mugavuseks on asjaolu, et 13 taoliselt valitud presidendist 9 valiti esimeses hääletusvoorus. IV vabariigis valiti president ainult absoluutse enamuse hääletega. Riigipeale oli lisandunud täiendavaid kompetentse ning erakondlik süsteem oli polariseerunud. Selle tulemuseks oli, et näiteks 1953 valiti riigipea 13 valimisvoorus.

V vabariigis on presidendi valimise korda muudetud. 1958 aasta konstitutsiooni järgi valiti president notaablite kogu poolt. Sinna kuulusid parlamendi liikmed, omavalitsuste esindajad ja meretaguste territooriumide esinduskogude esindajad (*Prezident Frantsuskoi Respubliki. Krutogolov, lk.88, Moskva 1980*). Omavalitsuste esindajate määramisel ei juhitud proportsionaalsusest. Esimeses voorus oli nõutav absoluutne, teises suhteline häälteenamus. 1962. aastal muudeti valimissüsteem tänapäevaseks. Põhiline teoreetiline põhjendus sellele oli, et president, kes teostab täitevvõimu, peaks saama proportsionaalse rahva mandaadi. Senine süsteem aga andis enamuse häältest munitsipalteetidele, kus elas suhteliselt vähem hääleõiguslikke. 1962 .a. seisuga oli vaja saada valijate häältest absoluutne enamuse esimeses voorus. Selle mittesaavutamisel toimuvad teises voorus valimised vaid kahe kandidaadi vahel, kes said esimeses voorus enim hääli.

See protseduur on aidanud Prantsusmaal kujundada kaheparteilist valimissüsteemi, presidendivalimised on muutunud vaieldamatult suurimateks poliitilise elu sündmusteks.

4. PA oli riigipea valimise menetlus üheks suuremaks diskussiooni objektiks. J.Raidla töögrupp ja J.Adamsi juhitud autorite rühm nägi oma eelnõudes lahendust erinevalt.

J.Raidla selgitas presidendi instituudi asetust oma põhiseaduse eelnõus järgnevalt: käsitledav president on arbiter, tasakaalustaja ning riigi esindaja. Sellisena saab ta toimida vaid riigipeana, kes on rahva poolt valitud otsevalimistel (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 3. istung, lk. 154*). Ka Ülemnõukogu esimehe juures asuv riigiõiguse ekspertgrupp asus seisukohale, et riigipea tuleks otse valida eelkõige selleks, et tagada võimude lahusust (*Eesti Jurist 1992/6, lk.117 jj. Samu argumente kasutasid õigusteadlased ka Weimari vabariigi põhiseaduse analüüsimisel. Vt. "Kritik der Zeit, Mahnung und Warnung" S.226, Berlin 1926*).

Assamblee otsustas konkureerival hääletusel, et pooldatakse valijameeste süsteemi. Selleks anti järgnevad argumendid, mis olid väljendatud läbi otsevalimise eituse:

- 1) presidendil ei ole aktiivset poliitilist rolli põhiseaduses ette nähtud;
- 2) parlamentaarse riigi mudeliga ei ühildu otsevalimine;
- 3) annaks presidendile võimaluse oma volitusi teiste riigiorganite arvel laiendada.

Ka väliseksperdid enamuses ei toetanud riigipea otsevalimist. Nii avaldas näiteks *R.Herzog* toetust valijameeste kogu süsteemile.

Assamblee IV toimkonnas pakuti välja variandid assamblee istungil hääletamiseks (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, toimkondade ettepanekud ja apellatsioonid, lk 17*). Esialgseks alternatiiviks oli, et valijameeste kogu koosneks Riigikogu liikmetest ning 100 omavalitsuste esindajast või Riigivanem valitaks üldistel valimistel. Põhiseaduslik Assamblee pooldas esimest varianti.

Hiljem pooldas Põhiseaduslik Assamblee ettepanekut, mille järgi presidendi valiks Riigikogu. Selle ettepaneku tingis reaals poliitiline argumentid, nimelt kardeti, et

- 1) kuna ka mittekodanikud saavad õigus volikogu valimistel osaleda, annab see võimaluse osaleda riigipea valimisel kaudsel ka mittekodanikele ja
- 2) volikogud on muutumas poliitilises situatsioonis inertsemad (*K.Kama, Põhiseadusliku Assamblee*

protokollid, 19. istung).

Hilisemas menetluses saavutati kompromiss kahe valimisprotseduuri (valijameeste kogu ja Riigikogu) ühendamise kaudu. Põhimõtteliselt toetasid Põhiseaduslikku Assambleed poliitilised jõud, kes soovisid kaudset riigipea valimist, valijameeste kogu süsteemi. Kuna argumendid, mis sundisid sellest Põhiseaduslikku Assambleed loobuma, ei ole täna enam niivõrd aktuaalsed, on mõtet kaaluda tegeliku Põhiseadusliku Assamblee enamuse tahte realiseerimist, s.t. presidendi valimist valimiskogus. Kehtiv süsteem on Euroopas ilmselt keerukaim. Iseenesest poleks see halb, kui ta kaasmõjud annaksid reaalselt kasu. Paraku aga, nagu rakenduspraktika on näidanud, on ülimalt ebareaalne ja poliitilise tahte loogikast tingitult mõttetu tegelikkuses Riigikogu koosseisu 2/3 enamust ühel kandidaadil tavatingimustes saavutada. Reeglina pooldatakse valimisteoorias valimist ühe valimisorgani poolt, taoline organi laiendamine muudab valimiskokkulepped raskesti saavutatavaks ja lõppresultaadi kergesti juhitamatuks .

Võimalused riigipea formeerumiseks on järgmised:

- 1) riigipea valitakse üldistel valimistel,
- 2) valitakse vaid parlamendi poolt,
- 3) valitakse spetsiaalse organi poolt:
  - a) näiteks kehtiv süsteem põhiseaduses,
  - b) eriline valijameeste kogu.

Riigipea parlamendi poolt valimisega kaasnevateks probleemideks on olukord, et eriti vähese traditsiooniga riigis on valimisprotseduur ülimalt vaevarikas. Seda on üritatud teiseste vahenditega vältida- Kreeka põhiseaduses on sätestatud, et juhul, kui parlament ei suuda valida riigipead kolmes esimeses voorus, siis automaatselt kuulutatakse välja erakorralised parlamendi valimised. Ungari presidendi valimised viiakse läbi sarnaselt Eesti valimistega: esimeses voorus on nõutav 2/3 koosseisu poolthäälte enamuse, teises voorus samuti 2/3 koosseisu poolthäälte enamuse. Alles kolmandas voorus on nõutav suhteline enamuse (*Ungari 1949.a. põhiseaduse § 29 B*). Tõehhi põhiseaduse järgi valib presidendi parlamendi kaks koda, kusjuures hääletus viiakse läbi eraldi. Esimeses voorus osutub isik valituks absoluutse mõlema koja liikmete häälteenamusega. Teises voorus kandideerivad kaks isikut, kes said rohkem hääli vastavalt kummaski kojast. Nende vahelises valimises valitakse isik, kes saab hääletanute häälteenamuse vastavalt kummaski kojast (*Tõehhi 16. detsembri 1992.a. põhiseaduse § 58*).

Spetsiaalse organi poolt valimisel on küsimuseks organi formeerumine. Peaaegu eranditult on organisse kaasatud parlamendi liikmed püsivate liikmetena. Neile lisanduvad tuletatud liikmed. Tuletatud liikmeid oleks võimalik valida otsesel valimisel, mis oleks aga valimismenetluslikult liialt keerukas. Esinduskogudena, kes tuletatud liikmeid valiksid, on ainuvõimalik kasutada kohalikke omavalitsusi. Iseküsimuseks on tuletatud liikmete arv. Arvu optimum oleks kohas, kus riigipea valimisel oleks tasakaalustatud mõju nii seadusandjal ning volikogude esindajail. Hetkel valijameeste kogu moodustamisel kuulub kogusse volikogudest üks esindaja, mille järgi Riigikogu liikmeid on vaid veerand valijameeste kogust. Siin on võimalik lähtuda kahest võimalusest: kas juhinduda proportsionaalsusest (nagu see toimib Saksa LV-s) või mitte (nagu Itaalias). Proportsionaalsusest juhendumisel on võimalik kasutada 2 põhimõtet: seaduses fikseerida erinevatele omavalitsustele

vastavalt hääleõiguslike elanike arvule kindel arv kohti, kus valijamehe valib omavalitsus. Selle probleemiks on liialt vähene arv valijameeste kohti, mille jaotumine omavalitsuste arvukuse puhul oleks problemaatiline. Teiseks võimaluseks on jaotada valijameeste kohad nt. Riigikogu valimisringkondade piiride järgi, kus igasse ringkonda jäävad omavalitsused valivad Riigikogu liikmetele vastava arvu esindajaid.

Siin oleks jällegi küsimuseks omavalitsuste esinduskogude liigne arvukus: igal valimisel peaks ca. 600 isikut valima 10 valijameest.

Presidendi praeguse valimise mehhanismi puhul on valiv organ formeeritud riigi kõrgeima esinduskogu - Riigikogu liikmetest ning territoriaalkorporatsioonide esindajatest. Viimaste kaasamine valimisorganisse peaks olema tingitud järgnevatest teguritest:

- president oleks valitud mitte ainult parteipoliitilise eelistuse alusel;
- kui kasutada valimismenetluses osaliselt mitte niivõrd teravalt politiseeritud straatumit, on võimalik leida kergemini kompromisse riigipea valimisel .

Esinduskogulisel valimisel tuleb püstitada järgnevad eesmärgid:

- 1) valimismenetlus oleks suhteliselt kiire ja mitte komplitseeritult pikk (vastupidine tooks kaasa paratamatult teatava riigivõimu diskrediteerumise);
- 2) president peaks valituks osutumiseks omama laiemat toetust kui parlamendi proportsionaalne enamus;
- 3) poliitiliselt selgelt määratlenud esinduskogul võib olla esindatus.

Ida-Euroopa konstitutsiooniline praktika. Üldistel valimistel valitakse president Bulgaarias, Leedus, Poolas, Rumeenias, Sloveenias, Ukrainas ja Venemaal (*Vostotshno-Evropeskoe konstitutsionnoe pravo, 1993/1994, lk 100*).

Lätis, Ungaris, Tõehhis ja Slovakkias valib riigipea parlament või selle mõlemad kojad. Samas riigipea kompetentse vaadates on nii Tõehhi kui Slovakkia presidendil laiemad Eesti presidendi omadest.

Valimismenetluse põhimõtteks mitteüldistel parlamentaarse riigipea valimisel on, et see peab olema suunatud koostööle erinevate poliitiliste jõudude vahel. Selleks rakendatakse esimestes voorudes kõrgendatud valimisnõuet. Kuid eesmärgiks ei saa olla valimisprotseduuri võimalikult komplitseerituks ja aeganõudvaks kujundada. Selle tagajärjeks on valimiste juhitamatumaks muutumine enamuse tahte poolt ning autoriteedi langus ühiskonnas.

Kaaluda tuleks valijameeste kogu süsteemi, mille valimismenetlus toimuks järgnevalt: 1) esimeses voorus peaks kandidaat saavutama absoluutse häälteenamuse, 2) teises voorus kehtiks analoogiline nõue, 3) kolmandas voorus on võimalik kaaluda kaht võimalust: a) valituks osutub suhtelise häälteenamuse saavutanu. Sellest edasi saaks korraldada kolmanda vooru menetluse järgi ka edasi voore, kui selleks vajadust peaks tekkima. Siin on negatiivne asjaolu, et teine voor ei sunni valijamehi reaalseid kompromisse otsima. Ka Saksamaal rakendatakse sama süsteemi, kuid seda tehakse sisuliselt kaheparteisüsteemis, kus erakondlik distsipliin on arenenud. Teiseks variandiks oleks juht, et kolmandas voorus osalevad vaid kaks enam häält saanud kandidaati (*analoogilistel kaalutlustel on see põhimõtte mitmete Ida-Euroopa riikide põhiseadustes*). See võimaldab tegelikult teha valijameestel, kes osalesid valimisel kolmandaks jäänud kandidaadi toetajana, oma eelistusi. Tulemuseks on see, et

võidab kandidaat, kes rahuldab nii esimese ja teise eelistusega valijamehi.

Kandidaadi ülesseadmise õigus on 1992.a. põhiseaduses piiratud 1/5 Riigikogu koosseisuga Riigikogu valimisel ja valijameeste kogu valimisel samuti 21 liikmel. Reeglina on enamikes analoogilistes süsteemides (*Nt. Tõehhi Vabariigis on vajalik 10 saadiku esitus, Ungaris 50 saadiku esitus*) piiratud kandidaadi ülesseadmise õigust, et mitte komplitseerida mõttetult valimisprotsessi ja vähendada valimiste sees võimalust et kandidaate esitatakse vaid poliitilise manifestatsiooni aktina.

6. Valimiskogus valimine kehtivas süsteemis on sisuliselt problemaatiline: kuigi valimiskogule ositatakse kaks Riigikogus enim hääli saanud kandidaati, on samas võimalik üldises korras ka teisi kandidaate üles seada. Sel juhul on see protseduur ainult deklaratiivse tähtsusega ning üks element kahest tuleks kõrvaldada või muuta. § 79 lõike 7 mõtte järgi, kus künnis valituks osutumiseks on võrreldes valimisega Riigikogus muutunud madalamaks, oleks loogiline kõrvaldada valimiskogus võimalus seada üles uusi kandidaate.

§ 79 lg 8 puhul on küsimuseks, millisel määral reguleerida valimisi põhiseaduses ja kuidas jätta küsimus eriseaduse lahendamata. Põhimõtteks peaks olema, et sisulised küsimused, millede muutmise võiks valimisi mõjutada, peaksid olema põhiseaduses (süü kuulub ka näiteks valimisorgani liikmete arv).

Kehtiv § 79 valimisi käsitlev redaktsioon on tekitanud ka mitmeid normitehnilisi probleeme, mis enamikul juhtudel on leidnud küll juba tõlgenduse Vabariigi Presidendi valimise seaduses. § 79 lõige 6 sõnastus võimaldab mitmeid tõlgendusi sellele, keda loetakse enim Riigikogus hääli saanud kandidaatideks (*Sellele on tähelepanu juhtinud E.Salumäe, vt. "VP valimise..."Juridica 1996/1*). Siin välistaks tõlgenduste paljusust lg. 6 täiendamine sõnadega "kolmandas hääletusvoorus". Nii oleks vastav lg. 6 tekst järgnev: "Riigikogu esitab valimiskogule presidendikandidaadiks kaks Riigikogu kolmandas hääletusvoorus enim hääli saanud kandidaati" (*seda toetaval tõlgendusel on põhinev ka Vabariigi Presidendi valimise seaduse § 25 lg 1*). Sellise tõlgenduse aluseks on asjaolu, et ainult kaks kandidaati saavad osaleda Riigikogu teises voorus. Samuti on reegliks ka valimiste gradueerituse põhimõte: voorude hääletusmõjude vahel saab olla ainult vahetu seos: esimese vooru eelistused ei oma seost kolmandaga, kui kolmas voor võib põhineda teise vooru tulemusel.

Probleeme tekitav on valimiskogu teise vooru hääletajate enamuse nõudmine. Kuna hääletamine absoluutvaliku (kahe kandidaadi) vahel võib viia kergesti juhuni, et kumbki kandidaat ei saa nõutavat häälteenamust.

Taoline süsteem tekitab võimaluse vähemusel blokeerida presidendi valimist tühjade sedelitega. Sel juhul, kui valimine teises voorus valimiskogus ebaõnnestub, naastakse valimisele Riigikogus (*Vabariigi Presidendi valimise seaduse § 26 lg 3*).

Sel juhul võib aga kergesti tekkida nõiarang. Sellest väljumiseks tuleks viia sisse § 79 lg 7 muudatus, et valimiskogu teises voorus osutub valituks kandidaat, kes saab rohkem hääli.

Põhiseaduse §-s 83 lg 4 on sätestatud erakorralised presidendi valimised. Probleemne on sõnastus, kas valimised toimuvad ainult Riigikogus või rakendub ka sel juhul valimiskogu. Kui kasutada kehtivas

süsteemis esimest tõlgendust, jääks suuretenäosusega riigipea ilmselt valimata. Süstemaatilist tõlgendust rakendanud VP valimise seaduse koostajad pooldasid teist varianti. Siin tuleks selguse huvides sõnastada § 83 lg 4 nii, et sättes ei oleks nimetatud Riigikogu, vaid viidatud ainult §-le 79.

§ 79 lõikes 4 on sätestatud, et Riigikogu esimees kutsub ühe kuu jooksul Vabariigi Presidendi valimiseks kokku valimiskogu. Semantilise tõlgenduse järgi öeldisele järgnev ajamäärus väljendab tegevuse aega. Samas sisuliselt on põhiseaduses tähtis just asetada ajaline piir, millal valimised toimuvad. Siin oleks mõttekas sõnastada lause nõnda, et selgelt oleks väljendatud: valimiskogu koguneb kuu jooksul pärast kolmandat vooru.

Põhiseaduse § 79 järgi on ainsad tingimused presidendi ametikohale kandideerimiseks vanus 40 aastat ning sünnijärgne Eesti kodakondsus.

Sünnijärgse Eesti kodakondsuse saab:

- 1) isik, kelle sündimise ajal vähemalt üks vanematest on Eesti kodakondsuses;
- 2) pärast isa surma sündinud laps, kelle isa oli surma hetkel Eesti kodakondsuses;
- 3) Eestis leitud laps, kelle vanemad ei ole teada (*kodakondsuse seaduse § 5 lg 1*).

Taoline kodakondsuse säte peab rõhutama, et riigi kõrgemaks ametiisikuks saamise isik, kes eeldatavalt on riigiga tugevalt seotud.

Ka näiteks Kreeka põhiseaduse järgi peab presidendi kandidaat olema isaliini pidi vähemalt 5 aastat Kreeka kodanik.

Vanusetsensus on riigipea ametikoha puhul küllaltki iseloomulik. Tüüpiline on, et kui riik on parlamentaarne, on seal riigipea vanusetsensus fikseeritud. Samas presidentaalse riigi puhul see nii olla ei pruugi.

Kas 40 aasta vanus peab isikul olema saavutatud kandidaadi üles seadmise päevaks või valimiste toimumise päevaks? Kehtivas praktikas on käsitletud põhiseaduses antud sätet esimese juhu kasuks (*Vabariigi Presidendi valimise seaduse § 2 lg 1, RT 1996, 30, 595*). Samas ütles Peet Kask vanusepiirangu kohta Põhiseadusliku Assamblee istungil, et see hakkaks kehtima presidendi valimise päevast (*Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 8.istung, lk.236*). Semantiliselt tuletatult peab isik siiski ülesseadmise hetkeks olema 40 aastane. Taolist tõlgendust on toetanud ka Joh.Kaiv 1934 aasta põhiseaduse muutmise seadust kommenteerides (*Eesti Vabariigi Põhiseadus, Joh.Kaiv & J.Leesment, lk 57*). Selle aluseks on eristada ametlikku õiguslikku kandidaadi staatust. Kuid Riigikokku kandideerivate isikute suhtes on vanusepiirangu arvestuse rakenduspraktika teistsugune, kuigi põhiseaduse sõnastus on analoogiline presidenti käsitleva sättega.

J.Raidla juhitud töögrupi eelnõus oli presidendi isiku kitsendavate tingimustena §-s 70 sätestatud 40 aasta vanus ja Eesti paiksuse kohustus vähemalt 25 aastat. J.Adamsi eelnõus oli erinevuseks paiksuse tsensususe rakendamine kolme viimase aasta elamise kohustusena Eestis (*Põhiseadusliku assamblee protokollid, J.Adamsi põhiseaduse eelnõu § 46*). Assamblee liige H.Runneli ettepanek viia sisse nõue, et president peab olema sünnipärane Eesti kodanik, lükati Põhiseadusliku Assamblee IV toimkonna poolt tagasi, kuid hääletati pärast istungil sisse. Diskussioone tekitas läbivalt riigipea vanuse

alammäära tsensus, ebaõnnestunult hääletati ka ettepanekuid vanuse ülemise piirmäära kehtestamiseks. Ettepanekuid täiendavate kitsenduste riigipea ametikohale kandideerijatele asetamiseks ei tehtud.

Ajalooliselt 1938.aasta põhiseaduses oli võrreldes 1992.aasta põhiseadusega laiendav kitsendus, mille järgi...kandidaadiks Vabariigi Presidendi kohale võib üles seada iga hääleõigusliku kodaniku, kes on vähemalt nelikümmend viis aastat vana (§ 40 lg2). Hääleõiguslikkuse kriteeriumid on ühesuguselt määratletud nii Vabariigi Presidendi valimise seaduses (RT 1937, *Vabariigi Presidendi valimise seaduse §-d 4-5*) kui ka Riigivolikogu valimise seaduses (RT 1937, *Riigivolikogu valimise seaduse 3. peatükk*). Lahtine on küsimus, kas Vabariigi Presidendiks oleks võinud seada ka isiku, kes ei saa valimistest osa võtta.

Soome riigiõiguses on presidendi valimisel vastavalt Hallitusmuoto §-le 23 kandideerimisõiguslik sünnijärgne Soome kodanik. Täpsemad tingimused sätestatakse kandidaadi üles seadmise ja valimismenetluse kohta presidendi valimise seaduses vastavalt hallitusmuoto §-le 23d. Muid piiranguid presidendi ametkoha saamisel ei ole (*Suomen vaalilainsäädantö. Lauri Tarasti, Heimo Taponen.Helsinki 1996*).

Ka Iiri Vabariigis, kus president valitakse üldistel valimistel, on ainsateks tingimusteks kandideerimiseks 35 aastane vanus ja kodakondsus (*Bunrecht na h'Eireann, Art 12*).

Prantsuse viiendas vabariigis ei ole põhiseaduses fikseeritud presidendi ametikohale esitatavaid kandideerimisnõudeid. Küll aga valimiskoodeksi § 44 järgi võib kandideerida vähemalt 23-aastane Prantsuse kodanik (*tegemist on üldise valimisõigusliku reegluga, mida ei ole kehtestatud eraldi presidendi jaoks*).

Itaalia põhiseaduse § 84 järgi võib presidendiks valida kodaniku, kes on 50 aastane ja kes omab kodaniku ja poliitilisi õigusi. Selle all tuleb eelkõige mõista aktiivset valimisõigust, mis on sätestatud seaduses aktiivse valimisõiguse ja valijate nimekirja pidamise kohta (*Gazzetta Ufficiale,28.04.1967,nr.106*).

Austrias saab kandideerida isik, kellel vastavalt põhiseaduse § 60 lg 1 on valimisõigus Rahvuskogu valimisel ja kes on enne valimiste aasta esimest jaanuari 35. aastaseks saanud. Valimisõigust mõistetakse Austria riigiõiguses eelkõige kui aktiivset valimisõigust (*Bundeswahlrecht und direkte Demokratie, H.Neisser, Wien 1990, lk. 175, sellel seisukohal on Saksa praktika suhtes ka prof Maunz*). Selleks on vaja omada Austria kodakondsust, samuti ei tohi olla valimisõigust kaotanud. Valimisõiguse kaotus on võimalik Austria riigiõiguses eelkõige kahel moel: 1) vabadusekaotusliku karistuse eest, mis on pikem kui aasta(NRWO § 22 lg 1) ja 2) kui isikule on kohtu otsusega hooldaja määratud (samas § 24).

Saksa õiguses on põhiseaduse §-s 54 lõike 1 teises lauses sätestatud, et valitav on iga sakslane, kel on valimisõigus Bundestagi valimisel ja kes on 40-aastane. Muid kandideerimisõiguse piiranguid on *prof. Pieroth'i* järgi keelatud sätestada (*Jarass/Pieroth, GG Kommentar, München 1995, lk.623*). Bundestagi valimise õigus on sätestatud Bundestagwahlgesetzi §-s 12. Selle järgi on kitsendusteks ka lõike 1 punktis 2 sätestatud muuhulgas põhimõte, mille järgi isik peab olema seaduse kehtivusalal elanud

vähemalt kolm kuud enne valimispäeva või seal elukohta omab. Samas vanuse nõude puhul juhendatakse selgelt Saksa õiguses valimise tähtpäevast (esimese valimisvooru läbiviimise päev), mitte aga kandidaadi ülesseadmise päevast (*Maunz-Dürig. GG, Kommentar zu Art. 54 n.24, München 1991*).

Erinevate riikide võrdlusest saab teha järelduse, et riikides, kus president valitakse rahva poolt, ei ole reeglina seatud kandideerimiseks isikutele kitsendusi v.a. kodakondsuse nõue. Samas on aga seatud olulised kandideerimise ja volituste tekkimise piirangud riikides, kus riigipea isik formeerub parlamendi või erilise kitsa valimisorgani kaudu. Samas on mõlemal juhul aktiivse valimisõiguse teostamiseks rida kitsendusi. Loogiliselt on vaieldav, kas on õigustatud, et avalikes huvides on kitsendatud seadusega teatud isikute valimisõigust, kuid samas on säilitatud nende kandideerimisõigus. Taolise sätestatuse põhjuseks peaks olema kandidaadi ülesseadmise mehhanismi suhteline keerukus ning valimiste menetlus, mis peaks tagama piisava poliitilise kontrolli. Kuid poliitilise kontrolli tagamine on efektiivseim üldistel valimistel, s.o. mida kitsam on valimisorgan, seda vähemõjukam on tegelikult poliitiline kontroll.

Samas võib eristada ka juhte, kus riigipea on täidesaatva võimu juht või tasakaalustav sõltumatu organ. Esimesel juhul on olulisem poliitiline meelestatus, vajalik on et teostuks valijaskonna suhtelise enamuse poliitiline tahe, mida peaks riigipea ellu viima. Teisel juhul aga peab riigipea olema samuti võimalikult usaldusväärne ning eeldatavalt autoriteetne isik, seda eeldab juba ametikoha iseloom.

## **5.§-d 80-85 - presidendi õiguslik seisund ja asendamine**

***§ 80. Vabariigi President valitakse ametisse viieks aastaks. Kedagi ei tohi valida Vabariigi Presidendiks rohkem kui kaheks ametiajaks järjestikku.***

***Vabariigi Presidendi korralised valimised toimuvad varemalt kuuskümmend ja hiljemalt kümme päeva enne Vabariigi Presidendi ametiaja lõppemist.***

Põhiseaduse § 80 sätestatud ametivolituste kestuse aeg viieaastase perioodina on riigipeade ametivolituste kestusena vastav parlamentaarse riigi üldisele praktikale, mille järgi presidendi ametivolituste aeg on pikem parlamendi omast, et tagada valitsuse ja parlamendikoalitsiooni vahetamisest tingitud ajutine ebastabiilsus. Reeglina on presidentaalsetes riikides presidendi ametivolituste kestus lühem (4 aastat) kui parlamentaarsetes riikides (4-7 aastat). See, et presidenti saab tagasi valida ametisse ainult üks kord, on samuti tavaline nähtus ning eksisteerib enamikes riikides kui tavapärane piirang vältimaks ühe isiku liigset mõju riigi arengus. taoline piirang on enamikes põhiseadustes, olenemata valitsustüübist (saksa põhiseaduse § 54 lg 2; Austria põhiseaduse § 60 lg 5; Iiri põhiseaduse § 12 lg 2 p 2, Kreeka põhiseaduse § 30 lg 5).

§ 80 lõikes 2 sätestatud presidendi korraliste valimiste toimumise tähtaja arvestamise puhul tuleb silmas pidada, et ametiaja tähtaega hakatakse lugema ajast, mil isik astus Vabariigi Presidendi ametisse, s.t. andis ametivande. Positiivne on valimiste aset leidmise mõlema tähtaja põhiseaduses sätestamine- sellest saab tõlgendada, et korralise valimise kõik voorud kuni Valmiskoguni peavad olema läbi viidud selle ajavahemiku- viieks päeva- jooksul. Riikides, kus tegemist on ühe valimisorganiga, reeglina ei sätestata valiiste toimumise varasemat tähtaega, vaid asetatakse üksnes

toimumise võimalik viimane ajaline piir. Kuna kehtiva põhiseaduse järgi on valmismenetlus keerukam ning teoreetiliselt pikaajaline, tuleb täpsemat ajalist regulatsiooni pidada õigustatuks. Praktilisest seisukohast võib diskuteerida selle üle, kas on otstarbekas isiku valimine presidendiks teoreetiliselt 10 päevase vahega, mis jääb ametivolituste tekkimiseni (muudes Euroopa riikides on enamikus praktiseeritud 30 päevast tähtaega). Peatüki struktuuri selguse huvides oleks loogiline valimise tähtaegu käsitlevas peatükis fikseerida ka erakorraliste valmiste tähtaeg. Hetkel eksisteerib erakorraliste valmiste ajaline säte §-s 83 lg 4.

**§ 81. Vabariigi President astub ametisse järgmise ametivande andmisega Eesti rahvale Riigikogu ees: "Astudes Vabariigi Presidendi ametisse, annan mina, (ees- ja perekonnanimi), pühaliku töötuse kaitsta vankumata Eesti Vabariigi põhiseadust ja seadusi, õiglaselt ja erapooletult kasutada minule antud võimu ning täita ustavalt oma kohuseid kõigi oma võimete ja parima arusaamisega Eesti rahva ja Vabariigi kasuks."**

Presidendi ametivanne on antud 1938.a. põhiseaduses sätestatud tekstina, kuid keeleeksperdid M.Hindi juhtimisel tegid vandesse mõningaid keelelisi korrekture põhjusel, et muuta teksti rohkem kaasaja eesti õigekeelsusele vastavaks (Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 26.istung, lk.131). Vanne omab eelkõige tähtsust ametivolituste aja täpse fikseerimise abinõuna ning on teadaolevalt kasutatav kõigis demokraatlikes põhiseadustes. Loomulikult on vandel ka piisav sotsioloogilist legitiimsust ning väarikust tekitav aspekt.

**§ 82. Vabariigi Presidendi volitused lõpevad:**

- 1) ametist tagasiastumisega;**
- 2) teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisega;**
- 3) tema surma korral;**
- 4) uue Vabariigi Presidendi ametisseastumisega.**

Vabariigi Presidendi ametivolituste lõppemise alused on sätestatud ammendavalt. normitehniliselt on vastavas loetelus ebakorrektned alustada loetelu kõige ebatõenäolisematest juhtudest.

1. Ametist tagasiastumise võimaluse puhul on oluline asjaolu, et vastavalt põhiseaduse § 130 lg 1-le ei ole erakorralise või sõjaseisukorra ajal Vabariigi Presidendil võimalik ametist tagasi astuda. tagasi astumise läbi ametist lahkumise võimalus on sätestatud enamikes põhiseadustes (Kreeka põhiseaduse § 32; Itaalia põhiseaduse § 86).

2. Vabariigi Presidenti süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumise puhul on probleemiks asjaolu, et süüdi mõistmine leiab aset kõigi kriminaalõiguslike sanktsioonide puhul. Taoline üldisus võib tekitada ilmselt ebaproportsionaalse olukorra, kus isik, kes mõistetakse kriminaalkorras süüdi näiteks tuleohutuseeskirjade rikkumise eest, peab seetõttu lahkuma presidendi ametikohalt. Samuti tekitab teatavat õiguslikku segadust asjaolu, et presidendi üle mõistetakse kohut tavalises kolmeastmelises menetluskorras. Seeläbi võib tekkida olukord, kus teise astme kohus tunnistab isiku süüdi ning kohtuotsus jõustub ja viiakse läbi uued presidendivalimised vastavalt põhiseaduse § 83 lg 4. Samas aga hiljem tunnistab kassatsioonikohus apellatsioonistme kohtulahendi tühiseks. Sel juhul tuleb asuda seisukohale, et kuna põhiseaduses nõutav koosseis volituste lõppemisest on täidetud, siis ei saa isiku volitused enam presidendina enam taastuda, mis on selgelt otstarbetu. Ainsaks lahenduseks

on täpsustada sellist võimalust välistavalt kohtumenetluse seadusi ja Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikme kohtulikule vastutusele võtmise korra seadust.

3. Presidendi surm on aluseks erakorralistele presidendivalimistele. Oluline on surma hetke tuvastamine erakorraliste valimiste piirtähtaja seisukohast.

4. Uue Vabariigi Presidendi ametisseastumisel volituste lõppemine on korraliste ametivolituste üleandmise menetlus, et vältida õiguslik inter regnum.

**§ 83. Kui Vabariigi President on Riigikohtu otsusel kestvalt võimetu oma ülesandeid täitma või ei saa ta neid seaduses nimetatud juhtudel ajutiselt täita või on tema volitused enne tähtaega lõppenud, lähevad tema ülesanded ajutiselt üle Riigikogu esimehele.**

**Ajaks, mil Riigikogu esimees täidab Vabariigi Presidendi ülesandeid, peatuvad tema volitused Riigikogu liikmena.**

**Riigikogu esimehel Vabariigi Presidendi ülesannetes ei ole õigust Riigikohtu nõusolekuta välja kuulutada Riigikogu erakorralisi valimisi ega keelduda seadusi välja kuulutamast.**

**Kui Vabariigi President ei saa oma ametikohustusi täita üle kolme kuu järjest või kui tema volitused on enne tähtaega lõppenud, valib Riigikogu neljateistkümne päeva jooksul uue Vabariigi Presidendi vastavalt põhiseaduse paragrahvile 79.**

1. Presidendi asendamisel võimalustena oli Põhiseaduse assamblees arutlusel kaks võimalust: ekspertide pakutud peaministripoolne asendus ning J.Adamsi eelnõus sätestatud Riigikogu esimehe asendus. Riigikogu esimehe pooldamise argumendiks oli eelkõige tema võimalik suurem poliitilise tasakaalu otsimise suutlikkus kui peaministril.

Probleemiks peaministri asendusel peeti juhtu, kui peaminister presidendi ülesannetes peaks nimetama uue peaministri kandidaadi, kui tema valitsusele avaldati vahepeal umbusaldust (*I.Hallaste, Põhiseadusliku Assamblee protokollid, 25. istung, lk.34*). Presidendi asendamisel on parlamentaarsetes riikides kasutusel asendamine eelkõige parlamendi esimehe või erilise kollektiivse organi poolt (mõningatel juhtudel ka peaminister). Presidentaalses riikides asendab üldjuhul riigipead peaminister. Presidendi kohuseid täites peaks Riigikogu esimees hoiduma oma tegevuses põhimõtteliste otsuste langetamisest ja jätma need küsimused võimalusel lahendada valitavale uuele presidendile.

§ 83 lg 1 sätestab ka presidendi kestva võimetuse kui aluse tema ajutiseks asendamiseks. Mõiste "kestev" tähendab püsivat, pöördumatut. Selles suhtes on problemaatiline, miks ei ole seda käsitletud kui üht alust Vabariigi Presidendi volituste erakorraliseks lõppemiseks §-s 82. Kestev võimetus tähendab isiku füüsilist suutmatust ( näit. püsiv taandumatu terviserike) täita Vabariigi Presidendi ülesandeid. See alus presidendi ametivolituste erakorraliseks lõppemiseks on enamike riikide põhiseadustes. On tavaline, et menetlust presidendi tunnistamiseks kestvalt võimetuks täitma oma ametiülesandeid saab algatada läbi keeruka mehhanismi, kuna tegemist on konstitutsioonilise organi asendamisega objektiivseil asjaoludel, mille määratlejaks on kõrgeim kohus – Riigikohus.

Seaduses on vajalik täpsustada, milline Riigikohtu organ vastavat ülesannet teostab.

§ 83 lõige 1 sätestab ka juhu, kui president ei saa täita oma ülesandeid ajutiselt. Sama § lg 4 järgi on ajutise mittesaamise ajaliseks piiriks katkematu kolmekuuline aeg. Juhud, mil president ei saa oma ülesandeid ajutiselt täita, on üpris laiad ning on küsitav, kas neid on võimalik vastavalt selles lõikes sätestatud viitele seaduses üles lugeda. Teadaolevalt üldreeglina teiste riikide õiguses taolist katset tehtud ei ole. Näitena võib taoliste juhtudena konstrueerida järgnevaid võimalusi: haigus, teadmata äraolek, puhkus mingi religioosse kohustuse täitmine, side puudumine presidendiga jne.

2. Riigikogu liikme volituste peatumine presidendi ülesandeid täites kõrvaldab põhiseaduse §-dest 84 ja 63 tuleneva vastuolu. Täpsemalt reguleerib antud küsimust Riigikogu töökorra seadus, mis sätestab ka asendusliikme tuleku presidendi kohusetäitja asemele.

3. Riigikogu erakorralisteks valmiste ja seaduste välja kuulutamata jätmise puhul teostab Riigikohus põhiseaduspärasuse kontrolli. Nimetatud toimingute otstarbekohasust Riigikohus hinnata ei saa, sest see nõuaks kohtule olemuslikult võõra poliitilise võimu teostamist. Sellise põhiseaduspärasuse kontrolli järele puudub aga vajadus. Oht, et Riigikogu esimees kuritarvitab just neid temale antud volitusi, ei ole suurem kui Riigikohtu esimehe poolt muude Vabariigi Presidendi ülesannete täitmise puhul. Seetõttu tuleb seda piirangulist sätet pidada § 83-s lihtsalt küsitavaks ning probleeme tekitavaks eelkõige riigikohtu pädevuse süsteemi tagamise seisukohalt. see säte on oma iseloomult tulenenud ilmselt soovist anda täidesaatvale võimule Riigikogu liikmest presidendi kohusetäitja tegevuse eest teatavaid tagatisi, kuid tagav mehhanism on valitud põhiseaduslikust loogikast tulenevalt ebaloogiliselt.

4. § 83 struktuuriga on ühildumatu lõige 4, mis kuulub oma struktuurilt § 80, milles sätestatakse valimise tähtaegu. Selles lõikes tõstatub ka sisuline vastuolu: nimelt lause esimeses pooles räägitakse võimalusest, et uus president valitakse juhul, kui ta ei ole saanud oma ametikohustusi täita üle kolme kuu järjest, kuid lause teisest osast ning samuti § 82 tulenevalt välistatakse võimalus, et tegemist oleks erakorralise volituste lõppemisega. Tuleb siiski asuda tõlgenduslikule seisukohale, et kui ametivolitused lõppevad muul viisil kui korraliselt (ning kolmekuuline ametikohustuste mittetäitmine üle kolme kuu järjest seda kindlasti on), siis ei ole tegemist korralise ametivolituste lõppemisega, vaid erakorralise ametivolituste lõppemisega, mistõttu see tuleks ühe alusena ka § 82 loetus sätestada.

#### ***§ 84. Ametisseastumisega lõpevad Vabariigi Presidendi volitused ja ülesanded kõigis valitavates ja nimetatavates ametites ning ta peatab ametisoleku ajaks oma erakondliku kuuluvuse.***

1. Vabariigi Presidendi tegevus eeldab sõltumatust. Vastav põhiseaduse säte tagab presidendi ülesannete täitmisel võimaliku ametialase konflikti situatsiooni, mille tulemusel ei saaks president täita oma ametivandest tulenevat erapooletuse kohustust. Analoogilised sätted on enamikes põhiseadustes (näiteks Saksa põhiseaduse § 55, Austria põhiseaduse § 61 lg 1, Kreeka põhiseaduse § 30 lg 2). Samuti on see põhiseaduse säte aluseks ka igasuguste teenistusõiguslike suhete lõppemisele ametivande andmise hetkest. See vabastab presidendiks valitud isiku võimalikest õiguslikest probleemidest eelnenud kutselistest kohustustest vabanemisel. Ameti puhul ei ole kriteeriumiks kindlasti mitte tasu saamine, vaid ametikoha positsioonist tingitud kohustuste olemasolu. valitavate ametite alla peaks kuuluma ka tulundusühingu juhatuse või nõukogu liikmeks olemine. Mittetulundusühingu liikmelisuse läbi ühingu juhtorganisse kuulumist selle alla lugeda ei saa, kuna tegemist on põhiseadusest tuleneva ühinemisvabaduse realiseerumisega, mis on seotud

maailmavaate ja veendumuste realiseerimise, aga mitte kutselise tegevusega. Nende ametite puhul ei ole kitsenduseks kindlasti ametisuhte ühe osapoole paiknemine väljaspool Eesti Vabariiki. Kuigi põhiseadus räägib ainult nimetatavatest või valitavatest ametitest, tuleb asuda seisukohale, et § 84 mõtte järgi on sellega hõlmatud ka nn vabad elukutsed kus ametisse nimetamist või valmist otseselt ei eksisteeri (näiteks tegutsemine vandeadvokaadina). Kriteeriumiks võib pidada püsivat kutselist seisundit, mis kohustab täitma teatud reegleid ja loob selge sõltuvusseisundi. Loominguline tegevus ning töölepingu alusel tehtav mitteoluline tegevus selle sättega hõlmatud ei ole. Küll aga püsiv tööõiguslik suhe ei peaks olema selle sätte järgi lubatud. Probleeme tekitab teaduslik ja pedagoogiline töö. Euroopas valitakse professoreid reeglina eluaegsetena. Professori kutse puhul on tegemist valitava ametiga, kuid ometi ei eksisteeri selle paragrahvi mõttest tulenevat sõltuvuslikkuse ohtu tulenevalt teisest ametist. Veelgi enam, akadeemilise tegevuse aluseks ongi sõltumatus. Siiski tuleb kehtivas põhiseaduse tekstis juhinduda sellest, et professori ameti jätkamine võimalik ajal, kui isikul on Vabariigi Presidendi ametivolitused, ei ole võimalik, kuigi võimalik probleem sellest võib püstituda.

2. § 84 lg 2 puhul on põhiseaduses püütud selle sättega rõhutada presidendi erakonnapoliitikast sõltumatut positsiooni. Praktiliselt osutub isik presidendiks valituks poliitiliste jõudude selge kokkuleppelise toetuse abil. Erakondliku kuuluvuse piirang ei ole parlamentaarsete riigipeade puhul sagedalt põhiseaduses fikseeritud. Mõningast küsitavust tekitab mõiste “erakondliku kuuluvuse peatamine”. Seega on isiku jätkuvalt erakonna liige ning erakonna juhtorganid saavad teostada tema üle oma võimu ning isik on kohustatud täitma ka oma koormisi erakonna ees. Seda mõistet tuleb võtta kui deklaratsiooni, et isik ei kasuta aktiivselt oma liikmelisusest tulenevaid õigusi erakonnas, s.t. ei kandideeri juhtorganitesse ega osale organite valimisel.

### ***§ 85. Vabariigi Presidendi saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.***

Vabariigi Presidendi kriminaalvastutusele võtmist reguleerib täpsemalt Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikme kohtulikule vastutusele võtmise korra seadus. Vabariigi Presidendi kriminaalvastutusele võtmine on kehtivas põhiseaduse redaktsioonis analoogiline Riigikogu liikme (§ 76), Vabariigi Valitsuse liikme (§ 101), riigikontrolöri (§138), õiguskantsleri (§ 145) ja Riigikohtu liikme (§ 153 lg 2) kriminaalvastutusele võtmisega. Eelpool käsitletult on õigusliku mõistena diskuteeritav väljend “kriminaalvastutusele võtmine”. Tuleks asuda seisukohale, et kriminaalmenetluslikud immuuneditagatised on Vabariigi Presidendi ametiülesannete täitmiseks vajalikud ning neid on kasutatud erinevates põhiseadustes riigipea suhtes reeglina kasutatud. Mõneti küsitav on see, et kehtivas põhiseaduses ei ole sätestatud presidendi üldist immuuniteeti, nagu see on tehtud § 76 Riigikogu liikme puhul. Põhimõtteliselt võib pidada loogiliselt, et ka presidendi kui reservfunktsiooni kandja puhul oleks tagatud tema sõltumatus taoliste garantiidega nagu Riigikogu liikme puhul. (näitena kui kõne alla tulevad igasugused jälitustoimingud, riiklik sund (arest) Siin on oluline ka presidendi kui riigikaitse kõrgema juhi funktsioonide ilma tendentslike teiste võimuorganite poolsete mõjutusteta täitmine. Seetõttu võib kaaluda teatavate täiendavate immuunsusgarantiide rakendamist põhiseaduse tasemel Vabariigi Presidendi ameti kandja suhtes.