

E. V.

TARTU ÜLIKOOLI

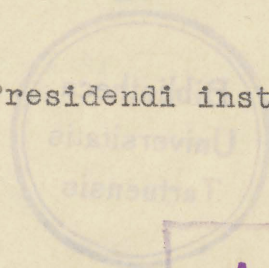
ÕIGUSTEADUSKUNTA

18. sept 1940

183.

TARTU

Vabariigi Presidendi institutsioon



A.A

2447.

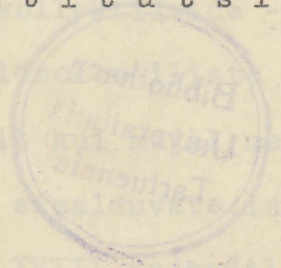
Maq. jum. 26. XI 40. a.

16. märtsil 1946. a.
KAK poolt ümberkinnita-
tud õigusteaduste kandidaadid
15. okt. 1946. J. Uleaaroo.
TRÜ Tead. sekret.

E d g a r T a l v i k

V a b a r i i g i P r e s i d e n d i
i n s t i t u t s i o o n

Tartu 1940



E e s s õ n a .

Vastavalt inimestes peituvatele igavestele tund-
gidele - püüdu arengule, vabadusele, võrdsusele ja ma-
teriaalsele heaolule - luuakse ja uuendatakse ühiskond-
likus elus alatiselt poliitilisi ideaale nende sihtide
saavutamiseks. Neis suunades, seotult tsivilisatsiooni
ja kultuuri arenguga liigub ka inimühiskonna sotsiaalse
korrastuse ja inimkollektiivide - viimaste hulgas ka
riigi põhikordade ideoloogiliste aluste areng.

Reljeefsemalt kui mujal me näeme seda riikide
konstitutsioonides sisalduvate ideoloogiate muudatusi
jälgides. Kui veel XVIII sajandil ei tuntud riiki ilma
absoluutse monarhita - siis mõned inimpõlved edasi me
näeme kaldumist teise äärmusse - äärmisse demokratismi.
Maailmasõja järele monarhistliku riigivormidega riiki-
dest eraldunud riiges hüljati eranditult monarhismi
doktriini ning püüti seevastu põhiseaduste normistikku-
des realiseerida rahvavalitsuse ideid kõige lähemas mõt-
tes. Pärast 1918 a. lõppenud Maailmasõda loodud riigid
olid kantud rahvavalitsuse ideede tugevast mõjust.

Eesti Vabariigi esimene põhiseadus 1920 aastast rajas riigi kõrgemate organite süsteemi parlamentarismi printsiibile, kuid oli sisustatud selliselt, et kogu riiki juhtiv võim oli kontsentreeritud arvukaist parteidest koosneva Riigikogu kätte. Asjaolu, et põhikord kujutas endast parlamentliku vabariigi kaju, kus valitsus s õ l t u s t ä i e l i k u l t p a r l a m e n d i s t, osutus tegelikkuses sellise põhikorra süsteemi oluliseks puuduseks. Riigikogu, mis küll oli nimeliselt rahvaesindaja, eraldus rahvast ja hakkas tegelikult juhtima rahva saatust, ilma et tal oleks olnud pidurdajat. Erakondlikkude saadikute omavahelises mahhinatsioonides ja combineeringuis unustati need, keda nad pidid esindama.

Kujunenud olukord tingis asja parandamist. Alates 1926 a. tehakse rida katseid põhiseaduse muutmiseks Riigikogu võimupiiramise ja riigipea institutsiooni sisetoomise eesmärgil, kuni 1933 a. oktoobri kuu rahvahääletusel võeti rõhuva häälteenamusega vastu rahvaalgatamise korras esitatud Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu. Viimasega taheti asja parandada sellega, et toodi eesti põhikorra õigusesse riigipea institutsioon. Silmas pidades selle ja sellele eelnenud põhiseaduse muutmise eelnõude

sisu, võime öelda, et 1920 a. Põhiseaduse muutmise probleem oligi eelkõige riigipea institutsiooni sisse- toomise probleem meie põhikorra õigusesse. Nii loodeti tuua n.ö. "peremeest majja". Loodeti tuua tasakaalu riigi kõrgemate organite süsteemi.

Edaspidiste politiliste sündmuste tagajärjel leiti - olgugi, et Põhiseadust 1933 a. muudatustega üldse tegelikkusesse täies ulatuses ei rakendatud - et rahva poolt vastuvõetud põhiseaduse muudatusega on satunud teise äärmusse. Leiti, et riigipea kätte on keskendunud otsustaval määral kogu riiklik võim, mis senini oli seisnud rahvaesinduse käsutuses. Riigivanema ülesannetes teot^{seva} Peaministri isiklikul algatusel asutigi looma uut põhikorra akti. See toimus 1937 a. rahva poolt valitud Rahvuskogu kaudu. Kui eespool märkisime 1933 a. toimunud põhikorra muutmise probleemistikku kui riigipea institutsiooni sisseseadmise probleemi, siis 1937 a. põhiseaduse andmise eesmärgiks väideti eelkõige olevat kõrgemate riigiorganite - eeskätt rahvaesinduse, valitsuse ja riigipea rajamine t a s a -

k a a l u s t a t u d k o o s t ö ö l e .

Millisel kujul ja kuivõrra rahuldavalt see leidis lahendamist, seda näitavad vastavate institutsioonide ja instituutide süstemaatilised uurimused. Senini pole Eesti teaduslikus kirjanduses ilmunud 1937 a. Põhiseaduse kohta ühtegi sellekohast laiemat teaduslikku uurimust. Kuigi ka käesolev töö ei käsitle Eesti riigi põhikorraõiguse süsteemi - vaid üht peatükki sellest - tõstab käesoleva töö tähtsust siiski see, et 1937 a. Põhiseaduse järgi Eesti riigi - kui ka haldusõiguslikkude probleemide sarjas riigipea institutsioon oli erikordselt suure tähtsusega põhikorra õiguse iseärasuste selgitamise mõttes. E.V. Presidendi institutsiooni probleemistik oli niivõrd tihedalt seotud kogu Eesti riigi- ja haldusõiguslikkude küsimustega, et tema teatava viisilisest käsitlemisest ilmneb ühtlasi täial määral kogu Eesti selleaegse põhikorra õiguslik iseloom ja poliitilised printsiibid, millele oli rajatud meie riigi kõrgemate organite süsteem.

Kuigi autoril oli töö valmis veel 1937.a. Põhiseaduse kehtivuse ajal, on esitamise momendil töö sellelt

seisukohalt oma aktuaalsuse juba minetanud. Seoses Eesti elu uutele rööpmetele asetamisega, on töö lõplikul redigeerimisel seepärast jäetud välja kõik tegeliku elu seisukohalt üleaarused ja koormavad arutlused d e l e - g e f e r e n d a, ning püütud seevastu anda probleemistiku meetodi- ja süsteemikindlat reljeefsemat käsitlust.

Alljärgnevas käsitluses ei võrrelda 1937.a. Põhiseaduses esinenud riigipea institutsiooni meil praegu kehtiva konstitutsiooni vastavate institutsioonidega. See- tõttu käesolev töö hõlmab enesesse ainult Eesti kodanli- ku ajastu dogmaatilise materjali, käsitelduna teoreeti- lis-dogmaatilise n o r m a t i i v s e meetodi alusel. Käesoleva töö ulatus ei lubanud autorit laskuda vaadel- dud normimaterjali üksikasjalikule analüüsimisele m a r k s i s t l i k u - l e n i n i s t l i k u d o k - t r i i n i seisukohalt. Päälegi võiks selline poliiti- lis-kriitiline analüüs huvi pakkuda ainult sellisel ju- hul, kui võrrelda 1937.a. Põhiseaduse riigipea institut- siooni praegukehtivates stalinlikes konstitutsioonides esinevate kõrgemate haldusorganitega. Selline võrdlus pole aga teostatav ilma vastavate põhikorraaktide ü l d - p õ h i m õ t e t e võrdlemiseta, ilma üldise kapitalist-

liku ning sotsialistliku ühiskonnakorrastise v a s -
t a k u t i s e a d m i s e t a . Nii me jõuaksime
aga kaugemale üle käsi^{id}ldava teema piiride ja riigipea
institutsiooni teoreetilis-dogmaatilise vaatluse ase-
mel seisaksime hoopis erineva ülesande ees - nimelt
ülesande eest võrrelda Eesti k o d a n l i k u ja
s o t s i a l i s t l i k u põhikorraõiguste ideo-
loogiaid ning käsitleda d i a l e k t i l i s e l t
meie ühiskondliku korrastise arengusuundi.

Tartu, september 1940

Autor.

S I S U K O R D .

I o s a .

S i s s e j u h a t u s .

lk.

1. peatükk. Riigipea ja Vabariigi President.

- § 1. Riigipea teoreetiline kontseptsioon. 11
- § 2. Vabariigi Presidendi dogmaatiline kontseptsioon 23

2. peatükk. Vabariigi Presidendi institutsioon.

- § 3. ~~W~~Institutsiooni teoreetiline kontseptsioon..... 32
- § 4. Vabariigi Presidendi institutsiooni sisustik 34

3. peatükk. Vabariigi Presidendi institutsiooni normistikud.

- § 5. Konstitutsiooniline normistik 37
- § 6. Eriseaduste normistik 39

II o s a .

Vabariigi Presidendi institutsiooni osainstitutsioone ja instituute.

4. peatükk. Vabariigi Presidendi isik ja isiku asendus.

- § 7. Vabariigi Presidendi isiku juriidiline kvalifikatsioon 43
1. Vabariigi Presidendi kandidaat ja ametisse määmine..... 43
2. Vabariigi Presidendi kui avaliku teenistuja erilisi õigustusi ja kohustusi 51
- § 8. Vabariigi Presidendi asendus 56

I o s a .

S I S S E J U H A T U S .

1. peatükk. RIIGIPEA JA VABARIIGI PRESIDENT.

§ 1. Riigipea teoreetiline kontseptsioon.

Kaasaegsete riikide põhikorra kõrgemate organite süsteemis väga laiaulatuslikult esinevat riigipea institutsiooni leidub nii monarhiaiks kui ka vabariiges. Riikide jaotus monarhiaiks ja vabariigeks õieti baseerubki riigipea institutsiooni olemasolul ja iseloomul või selle mitteolemasolul ¹⁾. Monarhismi doktriinile rajatud riiges on riigipea institutsiooni olemasolu c o n d i t i o s i n e q u a n o n - monarhistliku riigipea institutsioonita pole õigus kõnelda monarhistlikust riigivormist. Kui ka enamikus kaasaegsete vabariikide põhikorrad sisaldavad riigipea institutsiooni, pole selle olemasolu vabariiklikus riigikorras paratamatult vajalik. Ta olemasolu vabariiklikus põhikorras põhineb vaid puhtpraktilistel ning poliitilisel kaalutlusil ja vastava põhikorra ajaloo-

Duguit
1) vt. ja vrd. Georg J e l l i n e k, Allgemeine Staatslehre, Dritte Auflage, Berlin 1929, lk 661 jj.
Hans K e l s e n, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925, lk 328 jj.

lises kujunemises. Riigipea institutsiooni olemasolu ilmestab seega ainult vastava riigi põhikorra süsteemis sisalduvate institutsioonide ning valitsevate poliitiliste eriprintsiipide ja -süsteemide omapära. Vaatamata riigipea institutsiooni laiaulatuslikule esinemisele pole üldpõhimõtteliselt riigipea institutsioon üldse ilmtingimata vajalikuks institutsiooniks riigiorganite süsteemis ²⁾. Kõige vähem sobivaks osutub ta olemasolu demokratsismi ideoloogiale rajatud riigivormis. Demokratsismi ideoloogiale rajatud riigi õiguskorra põhifunktsioone teostavate tipporganite süsteem on alati lähemal demokratsismi ideoloogiale rajatud riigivormi ideaaltüübile ³⁾, kui sääl puudub kaasajal klassikalisisena eksisteeriv riigipea institutsioon.

Riigipea institutsiooni laialdane esinemine kaasaegseis riiges on üldiselt seletatav ühiskondliku korra aeglase ja pideva evolutsiooniga ning vanade eeskujude jäljendamisega või nende küljes rippumisega. Teatavasti kord

²⁾ K e l s e n, op.cit., lk 305.

³⁾ Vt. demokraatia ideaal ja reaaltüübi mõistet: K e l s e n, op.cit., lk.327 jj.

Ervin R u c k, Schweizerisches Staatsrecht, Zürich 1933, lk.21 j.

loodud riiklikud institutsioonid, kombed ja pruugid muudavad pikkamööda oma otstarvet. Uued sihid asuvad juurde ja kaaluvad sageli üle vanad, või suruvad nad tagaplaanile, ja nii tõusevad ning arenevad otstarvet ja sisu muutnud institutsioonid, kombed ja pruugid, mis endaga kannavad kaasas nende kujunemisele viitavaid sümptoome. Nii on ka riigipea institutsiooniga.

Oma päritolult kuulub riigipea institutsioon absoluutse monarhia ajastu riigivormi, kus a i n s a suveräänina esinev absoluutne monarh, kaasaegse riigipea algkuju, kehastas enda isikus riiki kui tervikut ⁴⁾. Konstitutsionalismi ja parlamentarismi arenguga on õieti välja kujunenud riigipea institutsioon sellisena, nagu ta esineb kaasaegseis monarhiais. Konstitutsioonilisest monarhiast on riigipea institutsioon ülekandunud ka demokratismi ideoloogiale rajatud vabariikidesse. Ent vabariikide põhikorraõigusesse on riigipea institutsiooni ületulek konstitutsioonilisest monarhiast toimunud koos paljude teiste kaasajale tuntud ja riigipea institutsiooniga kaasuvate eriprintsiipidega. Ajaloost on teada, et n.n.

⁴⁾ Vt. J e l l i n e k, op.cit., lk. 673 jj.

konstitutsionalismiga toodi suvaliselt riiki juhtiva absoluutse monarhi kõrvale veel parlament. Viimase ülesandeks oli põhimõtteliselt legislatiivfunktsiooni teostamine koos monarhiga, sest õpend kõikvõimsast monarhist oli tol ajal nii süvenenud, et monarhile reserveriti ka teatav kontroll parlamendi üle. See ülesannete jaotus on konstitutsionalismi ja temale kaasuvate põhimõtete süvenemisel, sedamööda kuidas süvenes demokratismi ideoloogia, liikunud riigipea institutsiooni tegeliku tähtsuse vähenemise suunas. Riigipea institutsiooni olemasolu on muutunud just monarhia is teisesisuliseks ja teisejärgulise tähtsusega organiks tegelikult riigijuhtimise seisukohalt. Ja võib arvata, et homsete riikide põhikordades ta tähtsus ses mõttes väheneb veelgi.

Kui kaasaegsete riikide konstitutsioonid veel mõnel pool märgivad riigipead kui kõrgeimat riigiorganit, siis on see puhtakujuliselt fiktsioon, milles peitub ainult viide ajale, kus absoluutne monarh andis suvaliselt seadusi ja määras riigivalitsemise üldpõhimõtteid, oli sõna tõelises mõttes „riigi pea“.

Asjaolu, et riigipead märgitakse riigi kõrgeima organina, on tingitud pigem küll kombest riikliku korra t e r v i k l u s t nähtava isikuga s ü m b o o l - s e l t kujutada. Just see sümboliseeriv ja ühtlustav ülesanne ongi kõige tähtsamaks riigipea institutsiooni omaduseks, mis on aidanud püsima jääda ta olemasolu. Teooria riigipeast kui kõrgeimast riigiorganist on aga ilmne fiktsioon ⁵⁾, sest kaasaegses õiguslikus ja sotsiaalses tegelikkuses tuntakse riigipea nimetuse all ainult teatud erikompetentsiga organit haldusalal ⁶⁾. See kompetents haarab materiaalselt mõistetuna kõiki õiguskorra põhifunktsioone, kuid p õ h i l i s e l t

5) Vt. ka K e l s e n, op.cit., lk.305: „ Das sogenannte Staatsoberhaupt ist in der konstitutionellen Monarchie wie in der Republik nicht d a s „ höchste “ Organ - - sondern ein höchstes Organ neben anderen “.

6) Vt. ja vrd. Carl W a l t h e r, Das Staatshaupt in den Republiken, Breslau 1907, lk. 14 jj.
- Hans Georg von R i b b e c k, Kaiser, Reichspräsident und U.S.A. Präsident, Berlin 1930, lk.2 j.
- León D u g u i t , Manuel de droit constitutionnel, Paris 1923, lk. 193 ja 497 jj.

kuulub riigipea pädevus ainult ühe põhifunktsiooni ⁷⁾, ja nimelt haldusfunktsiooni alale. Riigi esindamine rahvusvahelistes suhetes, lepingute sõlmimine välisriikidega, diplomaatiliste aktide andmine, sõja ja rahu kuulutamine, kõrgemate riigiametnikkude nimetamine, sõvägede ülemjuhtimine, armuandmine ja amnesteerimine, seaduste algatus ja osavõtt seadusandlusest parlamendiga võrdse faktorina sanktsiooni ja vetoõiguse olemasolul,

7) Tuleb silmas pidada, et organite funktsioon a a l n e kvalifitseerimine oleneb sellest, millise doktriini alusel seda teha. Siinkohal on väited rajatud normaatiivsele õiguskorra põhifunktsioonide kolmikjaotuse (legislatsioon, haldus, jurisdiktsioon) doktriinile. Vastavate mõistete ja liigituste fundeeringuga ei saa tegelda käesolev töö. Vt. ses suhtes prof. dr. A.-T. K l i i m a n n, Õiguskord, Tartu 1939, lk. 185 - 289;

Olgu siinkohal märgitud veel seda, et vanemad autorid tunnevad riigipead kui mingit neljandat põhifunktsiooni, nn. valitsemist (Regierung) teostavat organit. Valitsemisfunktsiooni teostavaid organeid iseloomustatakse seejuures kui teisi põhifunktsioone teostavate organite politilise suunitlejana, kes teotsevad nn. omaõiguse alusel v a b a l t . Vt. näit. Otto M a y e r, Deutsches Verwaltungsrecht, I, München - Leipzig 1924, lk. 2: „Für die Regierung ist nichts übrig geblieben, als das Allgemeine, das darüber steht. Man begreift darunter die O b e r l e i t u n g des Ganzen, das einheitliche Richtung geben für die politi-

rahvaesinduse laialisaatmise õigus enne selle volituste lõppu, korraliste istungjärkude kokkukutsumise ja lõpetamise õigus - need on tavalised ülesanded, mida loetakse riigipea võimkonda kuuluvaks ⁸⁾. Kahtlemata ei oma kõik riigipea mõiste alla käivad organid ühtlast võimu ja funktsioonide täiust - mõned neist ülesandest võivad ja sageli puuduvadki - olenedes vastavatest eriprintsiipidest, millele on rajatud vastava riigi põhikorraõiguse süsteem. Teatavate puhtpraktiliste ja poliitiliste eriprintsiipide aluseks võtmisel võidakse tavaliselt riigipeadele omistatavatest ülesannetest osa ülesandeid omistada ka teistele riigi kõrgematele organitele. Samuti võivad teatavad institutsioonid ja instituudid (näit. veto õigus) üldse puududa mõningate riikide põhikorra õigu-

schen Geschicke des Staates...".

- J e l l i n e k, op.cit., lk.491 jj. ning 616 jj.

- Rudolf S m e n d, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem des Staatsform, Berlin, 1923, lk.15 j. - C.F.v. G e r b e r, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts, Leipzig 1865, lk.29 j.

Kuna vahetegemine nn.valitsemise (Regierung)

ses. Seetõttu ei saa meie võimalikuna alusel liigitada ega määrata riigipea mõistet, küll aga võime tegelikkuses eksisteerivate riigipea institutsioonide võimalikuna normistike alusel kõnelda eritüüpilistest riigipea institutsioonidest, näiteks parlamentaarsest ja presidiaalsest riigipeast. Riigipea kompetentsi kuuluvate ülesannete loeteluga ei saa me lahendada küsimust, millisel juhul on veel tegemist riigipeaga ja millisel juhul mitte, sest üksikute riikide õiguslikus tegelikkuses on vägagi varieeruvalt ja ebatäielikult piiriteldud

ja nn. administratsiooni (Verwaltung) vahel baseerub sellel, et valitsemine on midagi suvalist ja haldus - suvatut, olgu siinkohal rõhutatud, et suva on suhteline kategooria. Ükski normatiivtoiming pole täiesti suvaline, sest sel juhul ta asuks antud õiguskorrast väljaspool ja poleks üldse kvalifitseeritav õigusliku toiminguna. Samuti pole ükski normatiivtoiming täiesti suvatut, vaid igas õiguslikus teotsemises sisaldub teatav osa suva ja teatav osa suvalisust. Ses suhtes vt. lähemalt Kelsen, op.cit., lk. 242 jj.

8) Vt. W a l t h e r, op.cit., lk. 119 jj.

- R i b b e c k, op.cit., lk. 54 jj.

- K e l s e n, op.cit., lk. 305.

riigipea pädevuse sfääri. Küsimus, millise kompetent-
si juures me oleme õigustatud veel kõnelema riigipeast,
oleks võimkonna t a k s a t i i v s e määritluse juu-
res alati vaieldav. Pealegi annaks selline f o r m a a l -
n e funktsioonide käsitus vaid riigipea v ö i m -
k o n n a probleemistiku käsitluse. Et aga käsitleda
mingi organi võimkonna probleemi, peame tundma enne sel-
le s i s u . Ses mõttes ongi enne kõike vaja pöörata
tähelepanu riigipea institutsiooni f u n k t s i o -
n a a l s e l e käsitlusele.

Kui meie elimineerime erimaades riigipeadele omis-
tatud kompetentsist kõik juhusliku ja ebaolulise, siis
selgub, et funktsionaalselt seisukohalt riigipea pädevus
kuulub h a a l d u s f u n k t s i o o n i alale f o r -
m a a l s e s mõttes ⁹⁾. Haldusfunktsioon formaalses
mõttes sisaldab seejuures riigipea põhilise funktsioo-
n a m a t e r i a a l s e l t mõistetud h a a l d u s -
f u n k t s i o o n i ning kõrvalise funktsioonina

9) Vt. K l i i m a n n, op.cit., lk.309 jj.

materiaalselt mõistetud legislatiiv- ja jurisdiktsioonilist funktsiooni ¹⁰⁾. Seejuures jääb üldpõhimõtteliselt riigipea põhiliseks ¹¹⁾ funktsiooniks haldusfunktsioon, sest legislatiiv- ja jurisdiktsiooniline funktsioon on ta kõrvalised funktsioonid. Organi seisukohalt lähtudes tuleb aga kõike neid funktsioone kvalifitseerida selle organi funktsioonide formaalses ehk dogmaatilises mõttes ¹²⁾. Seega riigipea haldusorganina teostab kõiki riigi põhifunktsioone materiaalses mõttes, mis kokku moodustavad riigipea formaalse haldusfunktsiooni.

Silmas pidades aktide normatiivset kehtetjõudu võime märkida, et haldusfunktsiooni teostavate organite seas evivad riigipea aktid kõrgeima t kehtetjõudu. Riikides, kus kõrgemate riigiorganite süsteem on rajatud parlamentarismi printsiibile -

10) Vt. K l i i m a n n, op.cit., lk.314 jj.

11) Vt. ibid., lk.312 j. - Adolf M e r k **6**, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien-Berlin 1927, lk.18 j.

12) Vt. K l i i m a n n, op.cit., lk.313 j.

õieti parlamentarismi printsiibi olemasolule kaasubki riigipea olemasolu -, teostab kabinett (resp. valitsus) nn. kõrgemat valitsemisvõimu, kuid on siiski sõltuvuses riigipeast ja parlamendist. Normatiivselt on kabinett riigipeale subordineeritud. Riigipea on riigi poliitiline juhustaja, kabinett aga selle teostaja. Riigipea on seega monokraatne tipporgan haldusfunktsiooni alal. Monokraatsus avaldub üheisikulise tipporgani võimu ja funktsioonide täiuses.

Vanemad autorid on püüdnud riigipea mõistet laiendada ka haldusfunktsiooni kolleegiaalsetele tipporganitele ¹³⁾, kuid kaasaegses õiguslikus ja sotsiaalses tegelikkuses pole see leidnud pinda. Seega võiksime toodud arutluste tagajärjel defineerida riigipead kui üheisikulist kõrgema astmelist haldusorganit ¹⁴⁾.

13) Vt. W a l t h e r , op.cit., lk.15

14) Vt. A.-T. K l i i m a n n, Riigivanema asendus, Tartu 1934, lk.11 - vrd.

W a l t h e r , op.cit.,lk.119: „ Die Oberhäupter der Republiken sind von staatlichen Organen ge-

Kõrgemaastmelist organit haldusfunktsiooni alal iseloomustab see, et temale on subordineeritud, kas otseselt või kaudselt, kõik teised haldusorganid.

Riigipea üheisikulise halduse tipporganina mahutab endasse nii monarhistlikke kui ka vabariiklikke riigipäid. Funktsionaalselt seisukohalt monarhistlike ja vabariiklike riigipeade eristamine ei ole võimalik. Võiks vaid öelda, et monarhistlikud riigipead evivad suhteliselt suuremat või muutäiust - olgugi ainult de jure. Faktiliselt on õiguslikus tegelikkuses vabariiges suuresti sõltumatuid ja iseseisvamaid riigipäid kui monarhiais ¹⁵⁾.

Vahe monarhistlike ja vabariiklike riigipeade va-

wählte, die Funktionen der Spitze der Verwaltung sowie solche der Staatsvorstandschafft wahrnehmende, in ihrer Rechtsstellung durch die Verfassung bestimmte Beamte".

15) Vt. Helmuth Freiherr von Waldthausen, Die heutige Stellung des Präsidenten der Vereinigten Staaten und die Verfassungsmässigkeit des New Deal, Koblenz s.a., lk.15 jj.

hel seisneb põhiliselt ainult nende ametisse kreeerimise mooduses ¹⁶⁾. Monarhistlikud riigipead legitimeeruvad ametisse erilises t r o o n i p ä r i m i s e k o r r a s ning põhimõtteliselt e l u a e g s e l t. Vabariiklikud riigipead määratakse ametisse teiste riiklike organite poolt, ning üldpõhimõtteliselt ainult ajutiselt, t e a t u d a j a v a h e m i k u k s .

§ 2. Vabariigi Presidendi dogmaatiline

kontseptsioon.

Positiivõiguslike mõistete käsitlemisel ei saa positiivse õiguse termineid sisustada ilma pikemata teoorias tuntud mõistetega ja printsiipidega. Asjaolu, et kehtiv õigus võib, ja sageli normatiivselt sisustabki teoorias tuntud mõisteid hoopis erisuguselt, tingib, et e n n e mingi institutsiooni või instituudi dogmaatilise käsitlemisele asumist oleks selgitatud nende dogmaatiline kontseptsioon.

¹⁶⁾ Vt. lähemalt K e l s e n, op.cit., lk.363 j. ning lk. 334 j.

Kehtiv PS ¹⁷⁾ annab presidendi põhiseadusliku määratluse § 38-das: „ V a b a r i i g i P r e s i d e n t o n r i i g i p e a ”. Ning lisab jätkuvalt, et: „ ta on riigivõimu ühtluse kandja ja riigi esindaja. Ta hoolitseb riigi välise puutumatus ja sisemise julgeoleku ning riigi ja rahva üldise häälolu ja õiguslikku korra säilitamise eest” ¹⁸⁾. Lisaks PS § 38, mis otsestelt pühendatud presidendi mõiste defineerimisele, tuleks siin kohal arvestada veel PS-i preambli lauset, mis märgib, et riiki j u h i b valitav riigipea valitsuse ja kahekojalise rahvaesinduse tasakaalustatud koostööl, kui ka PS § 129 määrutlust, et president on riigikaitse ja relvastatud jõudude kõrgeimaks juhiks ²⁰⁾.

17) Eesti Vabariigi Põhiseadus (allpool PS), RT 1937, 71,590 ehk Seaduste Kogu (allpool SK), I, 1.

18) PS § 38.: „ Vabariigi President on riigipea. Ta on riigivõimu ühtluse kandja ja riigi esindaja. Ta hoolitseb riigi välise puutumatus ja sisemise julgeoleku ning riigi ja rahva üldise heaolu ja õigusliku korra säilitamise eest ”.

19) PS preambel: „Eesti rahvas kõikumatus usus ja vanikumatus tahtes kindlustada ja arendada riiki, ... mis jääb rahvavalitsuslikul alusel valitsetavaks vabariigiks, kus kõrgeim võim on rahva käes, ja mida juhivad valitav riigipea tema poolt ametisse kutsutava valitsuse ning kahekojalise rahvaesinduse tasakaalustatud koostööl, ...”

Nagu neist legaalseist määratlusist nähtub, ilmestatakse PS-s Vabariigi Presidenti väga mitmesugustest seisukohtadest. Eelpool riigipea teoreetilise kontseptsiooni käsitlemisel aga selgus, et riigipea materiaalsesse valdkonda kuuluski enne kõike riiki esindav ja riigivõimu ühtlustav tegevus, kui ka sõjavägede ülemjuhtimine. Ses mõttes ka määratlus, et Vabariigi President on riigipea, evib primaarse t tähtsust. Toodud legaaldefineeringute laused, mis näiliselt sisaldavad mitmeti erisuguseid määratlusi, mahuvad kõik teorias tuntud riigipea mõiste kontseptsiooni. Nende lisandväljenditega ainult sisustatakse riigipea materiaalselt valdkonda. Nad osutuvad riigipea mõistele ainult aktseessorseiks elementideks. On seepärast enne kõike vajalik selgitada, kas PS mõistab riigipead samasisulisena kui seda tuntakse teorias.

Vabariigi Presidenti pädevust sättivate normide pealiskaudsestki analüüsist nähtub, et funktsionaalselt seisukohalt lähtudes temale omistatud

20) PS § 129.: " Riigikaitse ja relvastatud jõudude kõrgeimaks juhiks on Vabariigi President ".

pädevus kuulub haldusfunktsiooni alale formaalses mõttes. Kuigi Vabariigi Presidendi pädevusse kuulub ka materiaalses mõttes legislatiiv- ja jurisdiktsiooniliste aktide andmine, s.t. ta pädevus haarab ka legislatiiv- ja jurisdiktsioonilist funktsiooni materiaalses mõttes, tuleb teda siiski lugeda haldusfunktsiooni alal formaalses mõttes teotsevaks organiks. E s i t e k s seepärast, et haldusfunktsiooni teostamine materiaalses mõttes moodustab ta p õ h i l i s e funktsiooni. Legislatiiv- ja jurisdiktsioonilise funktsiooni teostamine on aga tema k õ r v a l i s t e k s funktsioonideks, kandes ekstseptsionaalset iseloomu ²¹⁾. T e i s e k s ei saa ta olla ei legislatsiooni ega jurisdiktsiooni organiks, sest ta teostab k õ i k i oma pädevusse kuuluvaid akte kehtiva õiguskorra h a l d u s m e n e t l u s e s, mitte aga legislatiiv- ega jurisdiktsioonilises menetluses ²²⁾. Viimased teatavasti erinevad haldusmenet-

21) Vt. supra, nota 11.

22) Artur-Tõeleid K l i i m a n n, Administratiivakti teooria, Tartu 1932, lk.71: " Kindlate piirjoonte tõmbamine administratsiooni ja legislatsiooni legislatiivaktide vahel on võimalik

lusest suuresti. Kuna kõik õiguskorras toimetatavad normatiivaktid jagunevad ülejäägita kolme põhifunktsiooni vahel, siis ^{on} pikemata selge, et Vabariigi President ei saa olla midagi muud kui h a l d u s o r g a n .

Vabariigi Presidendi pädevust normivate PS-i sätete edasisest vaatlusest nähtub, et ta kuulub riigi keskhalduse - ja nimelt a k t i i v s e k e s k - h a l d u s e organite süsteemi. Kehtiva aktiivse keskhalduse süsteemi moodustavad iseseisvate eriorganitena Vabariigi President, Vabariigi Valitsus ja ministriumid. Nad oma iseseisvate pädevuste piirides on asetatud super- ja subordinatsiooni vahekorda. Sellise a s t e n d u s e aluseks on vastavatelt organitelt tulenevate aktide n o r m a t i i v n e k e h t e - j õ u d . Normatiivse kehtejõu astenduses Vabariigi Presidendi aktid asuvad e s i m e s e l, Vabariigi Valit-

ü k s n e s protseduuri alusel. Samal alusel eraldame ka administratiivorganeid legislatiivorganeist. Kui teatav organ on kohustatud teotsema legislatiivprotseduuri järgi, siis on ta seadusandlusorgan. Kui aga teatav organ teotseb mitte legislatiivses protseduuris, siis ta kuulub eksekutiivorganite hulka " .

suse aktid teisel ja üksikute ministeeriumite aktide kolmandal kohal ²³⁾.

Vabariigi President on seega esmajärgulise tähtsusega organiks keskhalduse süsteemis, olles haldusorganite hierhias monokraatseks tipporganiks. Sellekohaselt võime konstateerida, et PS mõistab riigipea all sama, mida teooriaga - nimelt üheisikulist kõrgeimat haldusorganit. Järelduskult: Vabariigi Presidendi dogmaatiline kontseptsioon ühtub täiesti teoorias tuntud riigipea kontseptsiooniga. V a b a r i i g i P r e s i - d e n t o n r i i g i p e a n i i t e o r e e t i - l i s e s k u i k a d o g m a a t i l i s e s m õ t - t e s .

Jätkuvalt võiks tõstatada küsimust, kas Vabariigi President ^{kõrgeima} haldusorganina pole veel midagi r o h k e - m a t . Näiliselt viitab sellele PS-i preambli sõnastus, et riigi juhivad valitav riigipea tasakaalustatud koostööl Vabariigi Valitsusega ja rahvaesindusega. Teatavasti juhtimine võib olla rajatud mitmesuguseile põhimõttele. Mistüübilise juhtimisega on tegu siinkohal,

23) PS §§ 38, 39, 48, 50, 59

peab selgitama lähem analüüs. Õieti iga poliitiline ühik, samuti ka riik, evib teatavaid juhte-organeid, kes valvad teiste riigiorganite poliitilise tegevuse ühtluse ja suuna järele. Selliseks juhiks demokraatses haldusvormis on tavaliselt riigipea. Kuid tuleb silmas pidada, et riigipea halduse tipporganina ei teotse mitte nn. juhi printsiibil. Juhi printsiip, mis on omane ainult autoritaarsele riigile ²⁴⁾, peaks omistama Vabariigi Presidendile õiguse s u v a l i s e l t määrata kõikide põhifunktsioonide teostamise sisu ja sihti. Neid õigusi aga PS Vabariigi Presidendile ei omista. J u h t i m i n e e e l d a b a l i s t u j a i d . Vabariigi Presidendile on aga alistatud ainult haldusorganid, mitte aga legislatiiv- ja jurisdiktsioonilised organid. Seega piirdub see juhtimine ainult for-

24) Vt. Ernst Rudolf H u b e r, Verfassung, Hamburg 1933, lk.151: " Der Führer ist Träger der staatlichen Gesamtgewalt und damit auch der Gerichtsgewalt. Er ist der oberste Gerichtsherr des Volkes" - Vrd. Otto K o e l l r e u t e r, Grundriss der Allgemeinen Staatslehre, Tübingen 1933, lk.87 jj. ja Wilhelm L a f o r e t, Deutsches Verwaltungsrecht, München 1937, lk. 1 jj.

selt mõistetud haldusfunktsiooniga. Vabariigi President on just halduse juht. Järgnevalt tuleks seetõttu lahendada probleem, kuidas haldus juhib seadusandlust ja kohtumõistmist ²⁵⁾. Selle küsimuse lahendamine ei kuulu aga käesoleva töö raamidesse.

Vabariigi Presidendi kui halduse tipporganil on ülesandeks avaldada juhtivat osa halduse tegevuse ühtlustamiseks, mitte aga selle sisu määramiseks. Tal pole õigust anda konkreetseid direktiive Vabariigi Valitsusele ja üksikuile ministreile ega õigust intervenueeruda nende tegevusse, s.t. oma aktidega asendada nende akte.

PS on rajanud keskvalduse süsteemi tsentralistliku presidiaalsüsteemi põhimõttele. Tsentralisatsioon avaldub Vabariigi Presidendi superordinatsioonis Vabariigi Valitsuse ja ministrite üle. Presidiaalsüsteemi põhimõte avaldub aga selles, et

25) Vt. ses suhtes Ernst F o r s t h o f f, Die Verwaltung als Leistungsträger, i. Königsberger Rechtswissenschaftliche Forschungen, B. 2, Stuttgart und Berlin 1938.

Vabariigi Presidendil oma võimu ja funktsioonide täiuse juures on võimalik määrata haldustegevuse üldprogrammi ja tegevuse suunda. Ainult tema kaudu on võimalik teostada riigivalitsemise küsimusis murranguid ja uusi suunitlusi.

Presidiaalsüsteemile kaasuvad valitsemisprintsii- pidena veel valitsemise d u a l i s t l i k ja p a r - l a m e n t a r i s t l i k põhimõte. Olenedes tegelik- kuses kujunenud poliitiliste jõudude vahekorrast, või- maldab PS nii ühe kui ka teise printsii- bi kehtivusele pääsemist. P r e d i a a l s ü s t e e m i d u a l i s m sisaldub Vabariigi Presidendi isiku täielikus poliiti- lises sõltumatuses. Faktilise poliitilise olustiku taustal on aga PS-i järgi võimalik domineerida ka p a r - l a m e n t a r i s m i p r i n t s i i b i l. PS-i lühiajalise kehtivuse vältel pole seda tegelikkuses siiski ilmnenu- 26).

26) Kogu 1937.a. PS-i kehtivuse ajal kehtis k a i t - s e s e i s u k o r d ja parteide (erakondade) keeld. Ent tösi-parlamentarism saab eksisteerida ikkagi vaid parteide eksisteerimisel. Ses suhtes vt. eriti N. M a i m, Parlamentarism ja fašism, Tartu 1929, lk. 3 jj. - N. Maim, Parlamentarizm

Õeldust järgneb, et riigipea kui halduse juhi mõiste ei evi normatiivselt sellist sisu, et ta võiks olla riigivõimu üldiseks juhiks. Vabariigi Presidendi võimutus sisaldub oluliselt ainult riigi poliitika suunade ühtlustamises, riigi esindamisega, sõjavägede ülemjuhtimisega ja riigi ning muude avalikõiguslike asutiste tegevuse õiguspärasuse kontrolliga. Jääb seega konstateerida, et Vabariigi President pole egi rohkem egi vähem kui presidiaalsüsteemi riigipea võimu ja funktsioonide täiusega. Ta funktsiooni täiust ilmestab allpool pädevuse funktsionaalne käsitus ning ta võimu täiust ta võimkonna probleemistiku käsitus.

2. peatükk. VABARIIGI PRESIDENDI INSTITUTSIOON.

§ 3. Institutsiooni teoreetiline

kontseptsioon.

Riigi õiguskorra normistikkude süsteem koosneb

suverrenoe Gosudarstvo, Mit einem Referat; der Parlatarismus und der souveräne Staat, Tartu 1927. Vrd. W. I v o r J e n n i n g s, Cabinet Government, Cambridge 1937 - Wilhelm H a s b a c h, Die parlatatarische Kabinettsregierung, Stuttgart, Berlin 1919.

arvutust hulgast juriidilistest normidest, mis sisaldavad teatavaid kindlailmelisi ülesandeid. Nii on iga riigi^{õigus} korras sätitud, kes teostavad üht või teist õiguskorra funktsioone, mida lugeda ühe või teise organi ülesandesse ning lõpuks, kuidas neid ülesandeid teostada.

Organid, kelle ülesanded ja funktsioonid sisult ning vormilt evivad teatud kindlailmelist ühtlust, moodustavad teatavas mõttes omaette tervikulisid normistikke. Normistikud, mis määritlevad vastava organisatsiooni vormi ja sisu moodustavad juriidilisi institutsioone.²⁷⁾ Normistikud mis määritlevad aktsioone, tegevust, tegu või toimingut moodustavad juriidilisi institutute.²⁸⁾ Juriidilise institutsiooni moodustavad seega organisatoorsed ehk rakingunormistikud ühes kompetentsi- ehk pädevusnormistikega. Need normistikud moodustavad seega vastava riigi põhikorra õiguse konstruktiivse normimaterjali. Juriidiliste instituutide normistikud aga sisaldavad endas õiguskorra menetlusnormistike.

27) Vt. Kliimann, Õiguskord, lk. 157 jj.

28) ibid.

Eelöeldu põhjal on seega selge, et iga riigi põhikorra õigus jaguneb ülejäägita institutsioonideks ja instituutideks. Juriidilised institutsioonid omakorda koosnevad üksikutest osainstitutsioonidest ja -instituutidest²⁹⁾. Viimased võivad veel omakorda koosneda üksikutest osainstitutsioonidest ja üld- ning eriinstituuutidest.

Erinevalt aspektilt võib õiguskorra üht ja sama juriidilist institutsiooni vaadelda kord institutsioonina kord osainstitutsioonina. Näiteks aktiivse kesk-halduse kui omaette institutsiooni seisukohalt on riigipea institutsioon üks selle osainstitutsioone. Ent eraldi vaadelduna ta moodustab iseseisva institutsiooni. Oieti on riigi põhikord kui tervik ka omaette juriidiline institutsioon ja temas sisalduvad juriidilised institutsioonid ses mõttes kõik vastava õiguskorra osainstitutsioonid. See, nagu öeldud oleneb aspektist millises ulatuses üht või teist normistikku käsitsetakse, kas teda kvalifitseerida institutsioonina või osainstitutsioonina. Igal juhul aga jääb kehtima

29) *ibid.*

nõue, et institutsioon moodustaks terviku. Ses mõttes kehtib ka reegel, et osainstitutsioonid olgu kokkukõlastatud üldinstitutsiooniga, ning osainstituut olgu kokkukõlastatud üldinstuudiga. Ka järgneb sellest, et riigipea institutsiooni moodustav nõrmistik peab olema kokkukõlastatud vastava õiguskorra kui tervikulise normistike süsteemiga.

Riigipea institutsiooni teoreetilise sisustiku moodustavad eelöeldu põhjal kõik riigipea teoreetilise kontseptsiooni juurde kuuluva organisatsiooni vormi ja sisu käsitsevad normistikud kui ka vastavad menetlusnormistikud, mis kõik peavad mahtuma vastava institutsiooni tervikulisse süsteemi.

§ 4. Vabariigi Presidendi institutsiooni sisustik.

Vabariigi Presidendi institutsiooni moodustavad kõik Vabariigi Presidendiga seondatud rakingu, kompetentsi ja menetluse normistikud. Need normistikud PS-ga

loodud õiguskorra süsteemi seisukohalt moodustavad omaette tervikulise normistikkude kompleksi - Vabariigi Presidendi institutsiooni. Viimane omakorda lahutub paljudeks Vabariigi Presidendi institutsiooni osainstitutsioonideks ja institutututideks.

Vabariigi Presidendi institutsiooni keskseks organiks on Vabariigi Presidendi isik ning temaga seondatud pädevus. Süsteemsuse mõttes ongi seepärast enne kõiki vajalik selgitada Vabariigi Presidendi isikut ja isiku asendust sättivaid normistikke ning jätkuvalt Vabariigi Presidendi pädevus- ja menetlusnormistikke. Need moodustavad Vabariigi Presidendi institutsiooni tuma, kuid ei moodusta veel Vabariigi Presidendi institutsiooni kui tervikut.

Vabariigi President on institutsiooni seesmuses omaette monokraatne superordineeritud organ, kes oma laiaulatuslikke funktsioone teostab paljude eriorganite kaudu. Need kuuluvad samuti Vabariigi

Presidendi institutsiooni sisustikku. Sellisteks on näiteks Õiguskantsler, Sõjavägede Ülemjuhataja ja Presidendi Kantselei Ülem. Nimetame neid Vabariigi Presidendi institutsionaalseteks organiteks. Teatavast aspektist võidakse neidki võtta omaette institutsioonidena, kuid Vabariigi Presidendi institutsiooni kui üldinstitutsiooni seisukohalt nad mahuvad Vabariigi Presidendi institutsiooni normistikkude süsteemi ³¹⁾. Vabariigi Presidendi institutsionaalsed organid on kõik otseselt või kaudselt allutatud Vabariigi Presidendile. Nad on seega Vabariigi Presidendi institutsionaalsed alluvusorganid. Peale nende allub Vabariigi Pre-

31) Teatavad organid kuuluvad Vabariigi Presidendi institutsiooni sisustikku ka ainult oma osalise kompetentsiga. Selle kompetentsi osas on nad samuti Vabariigi Presidendi institutsionaalsed organid. Selliseks on näiteks Valimiste Peakomitee Vabariigi Presidendi valimiste osas, samuti Vabariigi Valitsus ja Riigi Kantselei Vabariigi Presidendi valimiste osas, samuti Vabariigi Valitsus ja Riigi Kantselei Vabariigi Presidendi sõltuva pädevuse piirides toimetatud aktide otsesete sooritamise osas.

sidendile kaudselt veel rida teisi organeid. Kuna nad aga asuvad väljaspool Vabariigi Presidendi institutsiooni, siis ei saa neid nimetada Vabariigi Presidendi institutsiooni institutsionaalseiks alluvusorganeiks. Viisel juhul tuleks käsitleda kogu haldusorganite süsteemi.

3. peatükk. VABARIIGI PRESIDENDI INSTITUTSIOONI NORMISTIKUD.

§ 5 . Konstitutsiooniline normistik.

Vabariigi Presidendi institutsiooni normistikkude konstitutsiooniliseks aluseks on 1937.a. Rahvuskogu poolt vastu võetud Eesti Vabariigi Põhiseadus ³²⁾. Mainitud normistikud on Vabariigi Presidendi institutsiooni sätinud võrdlemisi üksikasjalikult. Ses mõttes konstitutsiooniline normistik moodustab õieti Vabariigi Presidendi institutsiooni käsitlemisel peaaegu küllaldase normimaterjali. Peamiselt ainult eriinstituutide ja institutsionaalsete organite osas tuleb aga täiendavalt arvestada konkretiseerivaid eriseadusi.

Vabariigi Presidendi institutsioonile on PS pühen-

32) Avaldatud RT 1937, 71, 590 ja SK I 1938, 1. Käesolevas töös on mainitud õigusallika märkimiseks tarvitatud sümboli PS.

danud otseselt PS-i 4. peatüki. Mainitud peatükk sisaldab Vabariigi Presidendi legaalse mõistemäärangu ning ülesannete loendi. Jätkuvalt peatutakse Vabariigi Presidendi ametisse kreerimise ning Vabariigi Presidendi ametiga seondatud teenistusõiguslike^{ja} vastutusele võtmise küsimuste normimise juures. Lõpuks käsitatakse Vabariigi Presidendi asendamist ning Õiguskantsleri ametisse määramise ning ülesannete teostamise juures. Lisaks mainitud 4. peatüki normistikkudele on Vabariigi Presidendi funktsioone ja võimkonda sätitud veel PS-i 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 13. ja 14. peatükis. PS-s on seega Vabariigi Presidendi institutsiooniga seondatud konstitutsiooniline normimaterjal laiali eripeatükkides. Loendatud peatükkides leiduvate Vabariigi Presidendiga seondatud normistikkudele tuleb lisaks arvestada veel kõigi PS-i normistikkude s ü s t e e m i õigusliku korra üldbaasina. Vabariigi Presidendi institutsiooni käsitlemisel ei saa meile seega olla juhiseks mitte ainult normide otsesed sõnaselged väljendused vaid ka kõike seda, mida saab järeldada PS-i normistikkude süsteemist tuletatud üldpõhimõtteist. Ses suhtes evib teatud tähtsust ka PS-i pream-

bel.

Kuna konstitutsiooniline normistik moodustab Vabariigi Presidendi institutsiooni peamise normimaterjali siis pole siinkohal otstarbekohane neis sisalduvate põhimõtete käsitamiseks. Nende käsitamine siinkohal muutuks asjatuks kordamiseks.

§ 6. Eriseaduste normistik.

Konstitutsiooniline normistik, vaatamata PS-i võrdlemisi üksikasjalistele sätetele ei lahenda kõiki Vabariigi Presidendi institutsiooniga seoses olevaid küsimusi. Seda teevad paljud eriseadused. Kuid tuleb siinkohal rõhutada, et eriseadused saavad rohkeimalt normida ainult seda, milleks nad on konstitutsiooniliste normidega volitatud või mida saab PS-st järeldada. Konstitutsioonilist normistikku ei saa muuta ükski teine akt, mis ei evi sama kehtejõudu, ehk olgu siis kui vastav konstitutsiooniline akt ise e x p r e s s i s v e r b i s selleks sisaldab volituse ³³⁾. PS aga ühtki sellist nor-

³³⁾ PS § 3: " Riigivõimu ei saa keegi teostada muidu kui Põhiseaduse ja sellega kokkukõlas olevate seaduste alusel. Põhiseadus on vankumatuks juhteks Vabariigi Presidendi, Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevuses ".

mi ei sisalda, mis volitaks muutma seadusega PS-i. Seadustega võidaks seega rohkeimalt vaid konkretiseerida seda mis PS-s väljendatud üldlauseliselt või mis järel-
dub PS-i üldsüsteemist konkludentsest.

Eriseaduste sarjas evib kõigepealt tähtsust Vabariigi Presidendi isikuga seondatud normistikud. Sellisteks on Vabariigi Presidendi valimise seadus ³⁴⁾ ning Vabariigi Presidendi tasuseadus ³⁵⁾. Esimene konkretiseerib Vabariigi Presidendi ametisse määramise menetlust: kandidaatide esitamist, omavalitsuse esindajate kogu moodustamist, kui ka Vabariigi Presidendi hääletamist aktiivkodanikkonna ning Riigivolikogu, Riiginõukogu ja omavalitsuse esindajate kogu ~~ühisel~~ valimiskoosolekul. Vabariigi Presidendi tasu seadus määrab Vabariigi Presidendi palga ning normib Vabariigi Presidendi muude lisa soodustuste küsimust.

Vabariigi Presidendi asendamist käsitleb Vabariigi Presidendi asetäitmise seadus. See konkretiseerib juhtemil Vabariigi Presidendi isik on takistatud ametkohuste

34) Avaldatud: RT 1937, 71,591 - Redigeeritud kujul SK I 1938, 2,1

35) RT 1937, 71,596 - Sk I 1938 2,2

täitmisel ning käsitleb üksikasjaliselt Valimiskogu poolt Vabariigi Presidendi Asetäitja ametisse määramist. Tähtsust evib ka säte Vabariigi Presidendi Asetäitja kvalifikatsiooni osas.

Vabariigi Presidendi funktsioonide osas tuleb eeskätt mainida Õiguskantsleri tegevuse korraldamise seadust ³⁷⁾, Vabariigi Presidendi Kantselei seadust ³⁸⁾, Teenetemärkide seadust ³⁹⁾, Välislepingute ratifitseerimise korra seadust ⁴⁰⁾, Riigikaitse rahuaegse korralduse seadust ⁴¹⁾, Riigikaitse sõjaaegse korralduse seadust ⁴²⁾, Valitsemise korraldamise seadust ⁴³⁾. Need on olulisemaid Vabariigi Presidendi funktsioone puudutavaid seadusi. PS lubab Vabariigi Presidendi pädevust konkretiseerivalt täiendada seadustega ⁴⁴⁾. Kuid tuleb kindlalt asuda seisukohale, et seadusega ei saa Vabariigi Presidendi kompetentsi avardada teiste põhifunktsiooni

37) RT 1938,36,315 - SK I 1938,2,4

38) RT 1938,36,314 - SK I 1938,2,5

39) RT 1936,82,656 - SK I 1938,6,3

40) RT 1938,36,325 - SK I 1938,3,10

41) RT 1938,29,234 - SK IV 1940,1,2

42) RT 1938,29,235 - SK IV 1940,1,3

43) RT 1938,37,332 - SK I 1938,4,1

44) PS § 39: " Vabariigi President ~~pea~~ muude Põhi-

teostavate organite arvel. Seadused saaksid konkreetiseerida ainult seda mis PS juba üldlauseliselt juba on antud. Milgil juhul ei ole mõeldav, et seadusega võidakas delegeerida Vabariigi Presidendi pädevuse ülesandeid mis PS-ga on omistatud teistele ^{otsustele} organitele. Samuti ei ole mõeldav, et seadustega saaks Vabariigi Presidendi pädevusest midagi omistada teistele organitele.

- Ülalmainitud Õiguskantsleri tegevuse korralduse seadus, Vabariigi Presidendi Kantselei seadus, Riigikaitse rahukaitse korralduse seadus, Riigikaitse sõjajaegse korralduse seadus käsitlevad ka vastavaid institutsionaalseid organeid.

Vabariigi Presidendi vahetõrda sättivaist eriseadustest on eeskätt mainida Valitsemise korraldamise seadust ning Riigikogu töökorra seadust.

Olgu lõpuks mainitud, et mitmes Vabariigi Presidendi institutsiooni puudutavas osas on normimaterjal tühi-kuline. Puudub isegi seadusi, mille andmist PS on nõudnud 45).

seadus ettenähtud ülesannete:..... 7) otsustab küsimusi, mis seadusega tema otsustada antud ".

45) PS § 75,4 lõige; PS § 62,2 lõige; PS § 121.

II o s a .

Vabariigi Presidendi institutsiooni osainstitutsioone

ja institute.

4. peatükk. VABARIIGI PRESIDENDI ISIK JA ISIKU ASENDUS.

§ 7. Vabariigi Presidendi isiku juriidiline
kvalifikatsioon.

1. Vabariigi Presidendi kandidaat ja ametisse määramine.

PS sätib Vabariigi Presidendi ametisse kreeerimist § 40-das võrdlemisi üksikasjalikult, nii et Vabariigi Presidendi valimisseaduse ülesanne seisab ainult Vabariigi Presidendi kandidaatide ülesseadmise ja valimiste korra konkretiseerimises.

Vabariigi Presidendi ametkoha täitmine toimub normaalselt iga kuue-aastalise ajavahemiku takka ⁴⁶⁾. Uue Vabariigi Presidendi kreeerimise menetlust tuleb algatada hiljemalt kaks kuud enne ametisole-

46) PS § 40

va Vabariigi Presidendi kuue-aastalise ametivolituste lõppu. E r a k o r r a l i s e l t võidakse alгатada uue Vabariigi Presidendi ametisse kreeerimise menetlust e n n e kuue-aastalist ajavahemikku ainult kolmel juhul. E s i t e k s , kui kohtuotsusega on Vabariigi President mõistetud süüdi süüteo eest kõrgeima riigivõimu vastu või riigi äraandmise eest ⁴⁷⁾. T e i s e k s , kui Vabariigi Presidendi ametikoht vabaneb enne volituste lõppu ametist loobumise või surma tõttu ⁴⁸⁾. K o l m a n d a k s , kui Vabariigi President on ametikohustuste täitmises seaduses ettenähtud juhtudel takistatud järjest üle kuuekuu. Viimasel juhul otsustab enne Vabariigi Presidendi valimisele asumist küsimuse sellekohane eriorgan - Valimiskogu ⁴⁹⁾.

Teisest küljest võivad Vabariigi Presidendi volitused kesta teatatud juhtumel ka ü l e kuue aasta. Nimelt juhul, kui Vabariigi Presidendi kuueaastaline ametiaeg peaks lõppema s õ j a a j a l, siis pikendub

47) PS § 45, 3.lõige

48) PS § 46, 2.lõige

49) ibid.

ametisoleva Vabariigi Presidendi volituste kestvus kolme kuu võrra, arvates demobilisatsiooni lõpust 50).

Hiljemalt kolme kuu jooksul pärast demobilisatsiooni lõpu väljakuulutamist tuleb välja kuulutada uued Vabariigi Presidendi valimised 51).

Vabariigi Presidendi ametissekreeerimise menetluse algatajaks ja valimisi juhtivaks organiks on Valimiste Peakomitee. Viimane algab tegevust hiljemalt kaks kuud enne Vabariigi Presidendi volituste tähtaja lõppu, erakorralistel juhtudel aga viivitamata.

Kandidaate on õigustatud üles seadma: Riigivolikogu, Riiginõukogu ja omavalitsuste esindajate kogu 52). Riigivolikogu ja Riiginõukogu on teatavasti permanent-
sed legislatsiooni osaorganid, kusjuures Vabariigi Presidendi kandidaatide esitamise õigus evib nende pädevuses eksperimentaalsel iseloomu. Omavalitsuste esindajate kogu on aga ad hoc Vabariigi Presidendi kandidaadi esitamiseks maa- ja linna omavalitsuste

50) PS § 145

51) PS § 145, 2.lõike alusel võidak-
s aga valimisi edasilükata kuni kaitseseisukorra lõppemiseni.

52) PS § 40, 3.lõige

esinduskogude poolt kreeeritav⁵³⁾. Maa- ja linna oma-
valitsused valivad omavalitsuste esindajate kogud kahe-
astmelisel valimisel. Esimeses astmes ametisolevad maa-
ja linnaomavalitsuste esinduskogud valivad igäüks kaks
valijameest. Maaomavalitsuste esindajad valitakse m a a -
k o n d a d e kaupa valijameeste ühisel koosolekul sea-
duses ettenähtud arvul kogusummas kaheksakümmend esin-
dajat. Linnavolikogude poolt valitud valijamehed vali-
vad ühiselt nelikümmend esindajatekogu saadikut. Seega
moodustab omavalitsuste esindajate kogu 120 isikulise
kollegiaalse organi. Ta lõpetab oma olemise^{See koostis} Vabariigi
Presidendi ametisse määramisega.

Riigivolikogu, Riiginõukogu ja omavalitsuste esin-
dajatekogu esitavad igäüks ü h e kandidaadi salajasel
hääletamisel. Seega arvuliselt saab olla maksimaalselt
kolm erinevat kandidaati. Iga Vabariigi Presidendi kan-
didaat peab vastama kahele tingimusele⁵⁴⁾. E s i -
t e k s, ta peab olema hääleõiguslik kodanik. T e i -
s e k s, ta peab olema oma eluaastatelt nelikümmend

53) Vabariigi Presidendi valimise seadus (SK I
1938,2,1) §§ 25,26,27,28 ja 29.

54) PS § 40, 2.lõige.

viis aastat vana. Kuna PS ei nõua Vabariigi Presidendi kandidaadilt midagi rohkemat, siis tuleb tähendada, et õ i g u s l i k u l t pole Vabariigi Presidendiks saamiseks vanuse ülemäärast, soost, usust, rahvusest, hariduslikust kvalifikatsioonist või ühiskondlikust positsioonist tingivaid takistusi. Samuti ei keela ega kitsenda PS Vabariigi Presidendi tagasivalimist. Kuna kandidaatide ülesseadjaks on avalikõiguslikud organid, siis puudub ka kandidaatide kautsioneerimine.

Valimismenetluse edasine käik oleneb sellest, kas ülesseatud kandidaadid on erinevad, või on kõigi kolme asutise poolt ülesseatud üks ja see sama isik. E s i - m e s e l j u h u l, st. kahe või kolme kandidaadi puhul toimub Vabariigi Presidendi valimine p l e - b i s t s i t a a r s e l t aktiivkodanikkonna ⁵⁵⁾ poolt. Rahvahääletusel valitud Vabariigi President on seega plebistsitaarne riigipea. T e i s e l j u h u l, st. ühe kandidaadi puhul toimub Vabariigi Presidendi ametisse määramine kandidaate esitavate asutiste ühisel

55) Vt. PS §§ 36 ja 37 ning Vabariigi Presidendi valimise seadus: 2. peatükk: Hääleõigus.

koosolekul. ~~saigund, et ülesseadmisest on ainult ü k~~
Rahvahääletus peab toimuma hiljemalt kahekümne päeva jooksul arvates kandidaatide ülesseadmisest. Hääletus toimub üldisel, ühetaolisel, otsesel ja salajasel hääletamisel, **majorigitaarsuse printsiibil** ⁵⁶⁾. Hääletamisel loetakse Vabariigi Presidendiks valituks kandidaat, kes on saanud kõige rohkem hääli. Kui kandidaadid on saanud ühepalju hääli, loetakse valituks kõige vanem kandidaat. Häälte poolitumisel otsustab liisk.

PS on tahtnud Vabariigi Presidendi valimist rahvahääletuse menetluses näidata kui Vabariigi Presidendi ametisse määramise normaalset menetlust, kuid teoreetiliselt on kolmest mõeldavast võimalusest (s.o. 3 k., 2 k., 1.k.) vahakord 2:1 rahvahääletuse kasuks. Arvestades aga Vabariigi Presidendi erilist positsiooni sisepoliitilise olustiku suunamises (parteide keelamine jne.) võib tõenäosus ühe kandidaadi esitamiseks olla teatavas olustikus faktiliselt hoopis suurem. Ainukandidaadi menetlus ei tekita plebisitaarset riigipead.

56) PS § 40, 4.lõige

Kui on selgunud, et ülesseatud on ainult üks kandidaat, siis oleneb selle ainukandidaadi ametisse määramine kõigi kolme kandidaati esitama õigustatud asutuse liikmeskonnast koosneva hääletuskoosoleku poolt ⁵⁷⁾. Mainitud koosolekut tuleb teoreetiliselt võtta kui omaette eriülesandelist 240 liikmelist koosseisust. Selle ühise nn. valimiskoosoleku kutsub kokku Riigivolikogu, Esimees kohe järgmisel päeval pärast Valimiste Peakomiteelt teate saamist. Osavõtt valimiskoosolekust on liikmeil rahatrahvi ähvardusel sunduslik. Ainukandidaat loetakse Vabariigi Presidendiks valituks kui ta on saanud poolt hääli vähemalt 3/5 seaduslikust koosseisust (st. 144) ⁵⁸⁾. Juhul kui kandidaat on saanud põhiseaduslikult nõutava arvu poolt-hääli tunnustab Valimiste Peakomitee kandidaadi Vabariigi Presidendiks valituks. Ei saanud aga kandidaat nõutaval arvul poolt - hääli, loetakse valimised nurjunuks ning Valimiste Peakomitee peab algatama uut kandidaatide ülesseadmise menetlust. Normaalselt esitavad kandidaate sama koosseisulised

⁵⁷⁾ PS § 40,5.1õige ja Vabariigi Presidendi valimise seadus, 7.peatükk: Vabariigi Presidendi valimine valimiskoosolekul,

⁵⁸⁾ PS § 40,5.1õige.

organid, kuid kui ametisolev Vabariigi President on määranud vahepeal uued Riigivolikogu valimised ja Riiginõukogu kujundamise, siis tuleb ka maa- ja linna omavalitsuste esindajate kogu samuti uuesti valimisele.

Niihästi rahvahääletuse menetluses kui ka valimiskoosoleku menetluses Vabariigi Presidendiks määratud kandidaadi tunnustab Vabariigi Presidendiks Valimiste Peakomitee, kuulutades ühtlasi sellest Riigi Teatajas. Valimiste Peakomitee tunnustamise momendist valitud isik muutub ametisikuks, sest ametissemääramise suhtes on see k o n s t i t u t i i v n e akt. Kuulutamine Riigi Teatajas on puhtakujuliselt deklaratiivse iseloomuga. PS märgib § 41-s, et Vabariigi President loetakse ametisse astunuks Riigikogu üldkoosolekul Eesti rahvale pühaliku töötuse andmisega. Töötuse tekst ⁵⁹⁾ on antud põhiseaduslikult täpsalt fikseeritud kujul, mistõttu selles muuta, ära jätta või ümber paigutada pole või-

59) PS § 41, 2 lõige: " Mina N.N., astudes rahva tahtel Vabariigi Presidendi ametisse pühalikult töötan vankumata kaitsta Eesti Vabariigi Põhiseadust ja seadusi, õiglaselt ja erapooletult teostada minule antud võimu ja ustavalt täita oma kohuseid kõigi oma võimetega ja parima arusaamisega Eesti Vabariigi ja rahva kasuks ".

malik vähematki ilma PS-i muutmiseta. Tootuse andmine on igale Vabariigi Presidendi ametisse astujale kohustuslik. A m e t i v o l i t u s t e tekkimise suhtes on see konstitutiivseks aktiks. Kuid tootuse mitteandmine ei tühista siiski valimisakti kui ametisse määravat konstitutiivset akti. Valimisakti suhtes on tootusel ainult deklaratiivne tähtsus. Näiteks rahutuste või sõja tekkimise korral, kui ei ole võimalik kokku kutsuda Riigikogu üldkoosolekut Vabariigi Presidendi tootuse vastuvõtmiseks, ei too tootuse ärajätmine veel kaasa Vabariigi Presidendi diskvalifikatsiooni.

2. Vabariigi Presidendi kui avaliku teenistuja erilisi õigustusi ja kohustusi.

Ametisse määrav akt märgib eraisiku muutumist avalikõiguslikuks teenistujaks ⁶⁰⁾. Isikul, keda määratud seatud korras Vabariigi Presidendiks, tekivad pärast selle fakti konstateerimist Valimiste Peakomitee poolt avalikteenistuslikke õigusi, mis arvestades Vabariigi Presidendi erikordset suurt tähtsust, on mitmeti ~~olulisi~~

60) Kliimann, Õiguskord, lk. 307.

erinevad tavalistest haldusteenistujate õigustest. Ametkohustused tekivad Vabariigi Presidendil ametisse ~~määr~~amiseemomendist, volitused aga töötuse andmise momendist.

E b a a i n e l i s t e õiguste sarjas tuleb kõigepealt tähendada, et Vabariigi Presidendil puudub õigus lisaametitele, ameti aktsessioonidele. PS on omaks võtnud Vabariigi Presidendi suhtes nn. riigipeade suhtes tavaliselt esineva inno k o m p a t i b i l i t e e d i p r i n t s i i b i ⁶¹⁾. Vabariigi Presidendi amet ei või olla seotud ühegi muuga teenistusega ega kutseülesandega ⁶²⁾. Järelikult igasugused era- kui ka avalikõiguslikud teenistusvahekorrad, millises vastav isik senini asus, katkevad automaatselt Vabariigi Presidendi ametisse astumisega, sest põhiseaduslikud normid murravad kõik teised avalikõiguslikud ja eraõiguslikud normid. Kahtluste hajutamiseks märgib PS veel expressis verbis, et ^{kui} Vabariigi Presidendi ^{ku} valitud Riigivolikogu liige ^{ku} loetakse lahkunuks ka

61) Vt. Walther, op.cit., lk. 71 ja 85

62) PS § 43

Riigikogust Vabariigi Presidendi ametisse astumise-
ga ⁶³⁾.

Edasi evib Vabariigi Presidendina teeniv isik
kõrgendatud isikukaitses. Si-
seõiguslikult on sätteod Vabariigi Pre-
sidendi vastu karistatavad kõrgendatud määrade alusel ⁶⁴⁾,
rahvusvahelises õiguslikult evib
ta kõiki välismaade riigipeadele omistavaid isikukait-
set õigusi. Tähtsaim neist on m. e k s t e r r i -
t o r i a a l s u s e printsibi ⁶⁵⁾ rakendumine vä-
lismaal olles nii tema, kui ta saatjaskonna suhtes.

Jätkuvalt võiks ebaaineliste õiguste sarjas märki-
da Vabariigi Presidendi isiku erilist k o h t u l i k -
k u i m m u u n s u s t ⁶⁶⁾. Teda saab võtta kohtuli-
kule vastutusele ainult tema ametisoleku ajal R i i -
g i k o g u üldkoosoleku korraldisega ja üksnes sүү-
tegede eest kõrgeima riigivõimu
vastu ning riigi äraandmise eest.

64) Vt. Kriminaalseadustik §§ 77,78,79

65) Vt. W a l t h e r, op.cit., lk.193 j. A.Piip, Rah-
vusvaheline õigus, Tartu 1936, lk.233

66) Vt. K e l s e n, op.cit., lk.355 - Walther, op.cit.
lk.195 jj. - R i b b e c k, op.cit., lk.43 jj.

Muude kriminaalsüüdistuste tõstatamine Vabariigi Presidendi vastu ei ole võimalik ⁶⁷⁾. Vabariigi Presidendi kohtulikule vastutusele võtmise a l g a t a - j a k s võib olla ainult Riigikogu seadusliku koosseisu enamus. Süüdistuse tõstatamise küsimus peab otsustatama aga seadusliku koosseisu 3/4 enamusega. Ametist lahkumisega lõpeb Vabariigi Presidendina teeniva isiku immuunsus tavaliste süütegude suhtes. Süütegude eest kõrgeima riigivõimu vastu ja riigi äraandmise, kui ka erioiguste alal toimepandud süütegude eest võib Vabariigi Presidendi ametist lahkunud isikut võtta vastutusele siiski ainult Riigikogu üldkoosoleku otsusel ⁶⁸⁾. Kuna PS Vabariigi Presidendi poolt sooritatud süütegude jaoks e r i s a n k t s i o o - n i ette ei näe, siis tulevad ses suhtes rakendamisele tavalised karistusmäärad. Poliitiliselt on Vabariigi President vastutamatu.

Ebaaineliste õiguste sarjas on mainida veel Vabariigi Presidendi t i t u l a a r õ i g u s t e osa.

67) PS § 45

68) PS § 45

Vabariigi Presidendi ametis oleval isikul on õigus Vabariigi Presidendi tiitlile, ning kasutada sellekohaseid stampiiliaid, planke, pitsereid, väliseid eraldusmärke, lippe, vimpleid ja vappe.

Lisaks eelmainitud õigustele omistab PS Vabariigi Presidendina teeninud isikuile erilaadse personaalse õiguse: nimelt on i s i k l i k u õiguse alusel endistel Vabariigi Presidentidel, kes 1937.a. PS alusel ametis olnud, õigus olla Riiginõukogu liikmeiks ⁶⁹⁾. Subjektiivselt võivad seda õigust kasustada seega Vabariigi Presidendina 1937.a. PS-i alusel ametis olnud isikud, isegi, kes sellest ametist kohtulikult on tagandatud.

Aineliste õiguste sarjas olgu esijoones tähendatud erinevusena seda, et Vabariigi Presidendi palk määratakse s e a d u s e g a, mida ei saa muuta ametisoleva Vabariigi Presidendi suhtes tema ametaja jooksul ⁷⁰⁾. PS garanteerib ametist lahkunud Vabariigi Presidendile pensiooni $3/4$ suuruses Vabariigi Pre-

⁶⁹⁾ PS § 84, 3.lõige.

⁷⁰⁾ PS § 44

sidendi palgast ⁷¹⁾. Vabariigi Presidendile makstav palk ei kuulu mingisuguse riikliku otsemaksu alla. ⁷²⁾

Vabariigi Presidendile omistatavate k o h u s - t u s t e suhtes pole PS-s midagi eriti esile tõstetud. Ta ~~on~~ oma ülesannete piirides peab nagu iga teinegi avalik teenistuja teotsema vastava õiguskorra normistikkudes fikseeritud pädevuse ja põhimõtete piirides, vormi- ja menetluspäraselt, sihilt ja sisult kokkukõlas kõrgemajõuliste normatiivaktidega ⁷³⁾. Ülima sihi- na peab ta arvestama põhimõtet s a l u s r e i p u b l i c a e s u p r e m a l e x e s t .

§ 8. Vabariigi Presidendi asendus.

1. Asendavad organid.

Arvestades riigipea erilist seisundit põhikorra õiguses on poliitilistel ja praktilistel kaalutlustel väga tähtis Vabariigi Presidendi asendusinsti- tuudi struktuur. Vabariigi Presidendi sättivas õigu- ses on e s i m e s e k s oluliseks küsimuseks, kes

⁷¹⁾ PS, ib., 2. lõige.

⁷²⁾ Vabariigi Presidendi tasu seadus, § 3.

⁷³⁾ PS § 3

ja millise kvalifikatsiooniga organid on õigustatud Vabariigi Presidenti asendama. T e i s e k s on tähtis määrata, neid juhtumeid, millal ja millise organi poolt tuleb rakendamisele Vabariigi Presidenti asendamine.

Vabariigi Presidenti asendavaiks organeiks on põhiseaduslikult ette nähtud Vabariigi Presidenti Asetäitja ja Peaminister. Kuna nad teatavad ajavahemikudel ~~on~~ ^{on} ~~õigustatud~~ teotsema riigipea ülesannetes, siis on eriti oluline kõigepealt selgitada nende isikute juriidilist kvalifikatsiooni.

A) Vabariigi Presidenti Asetäitja.

Teatavate faktiliste eelduste ilmnemisel, mille juures peatume allpool, tuleb Vabariigi Presidenti isikut asendada Vabariigi Presidenti Asetäitjaga. Vabariigi Presidenti Asetäitja ametisse kreeerimine erineb suuresti Vabariigi Presidenti ametisse kreeerimise menetlusest. Vabariigi Presidenti Asetäitja kandidaadi ülesseadjaks ja määrajaks organiks on PS-s ettenähtud ja põhiseaduslikult määratud koosseisuga

Valimiskogu⁷⁴⁾.

Valimiskogu koosneb kuuest ametisikust: Peaminister, Sõjavägede Ülemjuhataja või Sõjavägede Juhataja, Riigivolikogu Esimees, Riiginõukogu Esimees ja Riigikohtu Esimees. Valimiskogu pole permanentne organ, vaid ad hoc vastavate faktiliste asjaolude ilmnemisel koostatav. Kokkukutsujaks on Peaminister. Ta teeb seda omal algatusel või vähemalt kolme valimiskogu liikme kirjalikul nõudmisel. Viimaste hulgas peab sõja ajal olema ka Sõjavägede Ülemjuhataja. Peaminister valimiskogu liikmena teotseb primus inter pares kvalifikatsioonis, sest ta funktsioonid ei ületa peale koosoleku kokkukutsumise ja koosoleku juhatamise õiguse millegagi teiste liikmete õigusi⁷⁵⁾.

Valimiskogu on Vabariigi Presidendi Asetäitja ametisse määramise suhtes ainuotsustav organ. Ta on ühtlasi Vabariigi Presidendi Asetäitja kandidaatide esitaja kui ka ametisse määraja. PS jätab lähemalt määratlemata, millist juriidilist kvalifikatsiooni peab

74) PS § 46, 4.lõige

75) Vt. Vabariigi Presidendi asetäitmise seadus §§ 2,3,4.

evima Vabariigi Presidendi Asetäitja. Vabariigi Presidendi asetäitmise seadus nõuab Vabariigi Presidendi Asetäitjalt sama juriidilist kvalifikatsiooni mis Vabariigi Presidendiltki. E s i t e k s , ta peab olema hääleõiguslik kodanik ja, t e i s e k s , olema oma eluaastatelt nelikümmend viis aastat vana ⁷⁶⁾.

Juhtudel, kus PS jätab Valimiskogule otsustamise võimaluse, kas asuda Vabariigi Presidendi Asetäitja valimisele või mitte, peab Valimiskogu enne faktiliste asjaolude selgitamisel otsustama küsimuse ses suhtes ⁷⁷⁾. Kui Valimiskogu otsustab asuda Vabariigi Presidendi Asetäitja valimisele, siis ametisse määramine peab toimuma hiljemalt järgmisel päeval pärast valimisele ^{asumisele} ~~Yot-~~ ^{oleku} ~~sustamist~~. Valimiskogu valimiskoosmenetlus on omapärane ja tuletab meelde k o n k l a a v i. Nimelt ei saa v a l i m i s k o o s o l e k u t e n n e l ö p e t a d a kui Vabariigi Presidendi Asetäitja on valitud. Hääletamine on lahtine ja valituks loetakse kandidaat, kes on saanud vähemalt kolm häält ⁷⁸⁾. Asjaolu, et Va-

76) lex cit., §4,3. lõige

77) lex cit., § 2

78) lex cit., § 4,4. lõige

limiskogu koosseis on kuueliikmeline, võib sellises menetluses tegelikus elus tekitada ülesaamatuid raskusi.

Vabariigi Presidendi Asetäitja ametisse määravaks aktiks on vastav valimisprotokoll ning selle allakirjutamise momendist muutub eraisik ametisikuks. Vabariigi Presidendi Asetäitja peab andma Valimiskogule p ü h a l i k u t ö o t u s e, mis ei evi konstitutiivset tähtsust. Samavõrdselt deklaratiivne on sellest Riigi Teatajas kuulutamine. Volituste algust loetakse töötuse andmisest ning volitused ning muud õigustused ja kohustused lõpevad Vabariigi Presidendi ametisse astumisega, sest ühel ajal ei saa olla volitusi asendaval ja asendataval organil.

Vabariigi Presidendi asenduse instituut on rajatud teoorias tuntud t ä i s a s e n d u s e põhimõttele ⁷⁹⁾, ühe expresis verbis mainitud erandiga. Nimelt keelab PS Vabariigi Presidendi Asetäitjal laiali saata ja välja kuulutada uusi Riigivolikogu valimisi ja Riiginõukogu uue koosseisu kujun-

79) Vt. moodsaid täis ja osaasenduse mõiste määranguid: K l i i m a n n, Riigivanema asendus, lk.5 jj

damist⁸⁰⁾. Arvestades seda, et Vabariigi Presidendi Asetätja isik asub Vabariigi Presidendi ülesannetesse, väljaarvatud mainitud erand, tuleb üldpõhimõtteliselt Vabariigi Presidendi Asetäitjale ülekantavateks lugeda ka kõik Vabariigi Presidendi kui avalikõigusliku teenistujaga seondatavad õigused ja kohused.

B) Peaminister.

Teiseks Vabariigi Presidendi asendavaks organiks on Peaminister. Peaminister Vabariigi Valitsuse liikmena on üldpõhimõtteliselt Vabariigi Presidendi asendavaks organiks neil juhtumel kui Vabariigi Presidendi ametivakantsus või ametitakistus kannab lühiajalist ilmet. Neil, põhiseaduslikult ettenähtud juhtudel tekib Peaministril kui ametiisikul Vabariigi Presidendi asendamiseks subjektiivselt õigustus ja objektiivselt kohustus asendada de x officio Vabariigi Presidendi isikut. Peaminister Vabariigi Presidendi asendamisele asudes loovutab peaministri ülesanded Peaministri asetäitjale ning asub ise Vabariigi Presiden-

80) PS § 45, 2.lõige.

di ülesannetesse. Peaminister Vabariigi Presidendi ülesannetesse astumisega kaotab oma senise positsiooni, ning saavutab täielikult uue positsiooni. Ka Peaministri asendus on rajatud täielasenduse põhimõttele.

Peaminister on üks Vabariigi Valitsuse liige⁸¹⁾. Vabariigi Valitsusel kui kolleegiumi liikmena teotseb ta seal üksnes internselt. Ta on Vabariigi Valitsuse enesekorraldamise siseorganiks: juhatab Vabariigi Valitsuse istungeid, vormitab Vabariigi Valitsuse akte, esindab Vabariigi Valitsust väliselt ning ühtlustab Vabariigi Valitsuse tegevust. Ta on seega Vabariigi Valitsuse liige, kelle ülesanne on teostada nn. v i s i - r a a d i funktsiooni. Peaminister ei või olla ministeeriumi juhiks.

Vabariigi Valitsuse määrab ametisse ja vabastab ametist eriõigusel Vabariigi President⁸²⁾. Järelikult ka Peaminister kui kolleegiumi liige määratakse samas korras ja üheaegselt teiste Vabariigi Valitsuse liikmetega. Peaministri ametist vabastamisega lahkub ametist kogu

81) PS §§ 49. ja 50.

82) PS § 50.

Vabariigi Valitsus. Teiste Vabariigi Valitsuse liikmete ametisse määramine ja ametist vabastamine toimub Peaministri ettepanekul.

PS ega ka teised seadused ei nõua Peaministrilt ja ministreilt erilist kvalifikatsiooni. Järelikult lubab PS Vabariigi Presidendi ametkohta asendada ka Peaministril, kes ei vasta Vabariigi Presidendi ametkohta täitva isiku kohta püstitatud kvalifikatsiooni nõuetele. On seega normatiivselt võimalik, et Vabariigi Presidendi ülesannetes teotseb isik, kes oma eluaastatelt on alla neljakümmend viit aastat või isegi pole hääleõiguslik kodanik. Teisest küljest arvestades asjaolu, et Peaminister peab evima Vabariigi Presidendi usaldust peaks säiluma riigi poliitilises suunamises kontinuiteet.

Ettenähtud juhtudel Peaministri asumist Vabariigi Presidendi asendava organi positsiooni märgib sellekohane ametkohustuste üleandmise akt⁸³⁾. Kui Vabariigi President aga mingil juhul ametkohuseid ak-

⁸³⁾ Vabariigi Presidendi asetäitmise seadus, § 1.

tiga üle anda ei saa, või ei ole selleks võimeline, siis astub Peaminister e x o f f i c i o Vabariigi Presidendi ülesandeisse ühepoolse deklaratsiooniga enda käs^kkirjas. Olukorda, millal Vabariigi President oma ülesandeid aktiga üle anda ei saa peab Vabariigi Valitsus a d h o c igal konkreetsel juhul t u - v a s t a m a. Peaministri astumist Vabariigi Presidendi ülesannetesse deklareeritakse ka Riigi Teatajas. K o n s t i t u t i i v s e k s aktiks tuleb lugeda ikkagi vastavat üleandmisakti või kui see võimata siis Vabariigi Valitsuse sellekohast d e k l a r a t i i v s e t p r o t o k o l l a a r a k t i . Neist momentidest peale tekivad Peaministri õiguslikus positsioonis ametkohustuste ja volituste muutused ning algavad uued.

Peaministri Vabariigi Presidendi ülesannete täitmine lõpeb momendil, mil Peaminister on oma ameti üle andnud Vabariigi Presidendile või Vabariigi Presidendi Asetäitjale.

2. Asendusjuhud.

Juhud, mil Vabariigi Presidendi isik tuleb asenda-

misele on PS üksikasjaliselt määratletud. Mõnes osas konkretiseerib seda veel Vabariigi Presidendi asetäitmise seadus⁸⁴⁾. Nagu vastavaist normatiivseist allikaist nähtub võib Vabariigi Presidendi isiku asendamine sündida vaid siis kui selleks on olemas vastavad objektiiivsed eeldused. Selliste eeldustena PS tunneb kahesuguseid teoorias tuntud asendusjuhtumeid: ametivakantsus ja ametitakistus. Ametivakantsusega on tegu siis, kui puudub Vabariigi Presidendi ametisse normaalses menetluses määratud isik. Ametitakistusega on tegu sel juhul kui Vabariigi President on küll olemas, kuid ettenähtavalt peatselt mööduvate ja lühiajaliste asjaolude tõttu ei saa oma ülesandeid täita⁸⁵⁾. Faktiilises mõttes on ametivakantsusega tegu ka siis kui ametisolev Vabariigi President ei saa oma kohustusi täita vältavat laadi ametitakistuste tõttu. See faktiline ametivakantsus võib muutuda isepäraseks

84) Vabariigi Presidendi asetäitmise seadus § 1.

85) Vt. Kliimann, op.cit., lk.

juriidiliseks q u a s i - a m e t i v a k a n t s u -
s e k s kui Vabariigi President on küll olemas, kuid
sellest hoolimata tema amet kuulutatakse vabaks. Üld-
põhimõtteliselt on ametitakistuste puhul asendavaks
organiks P e a m i n i s t e r ning ametvakantsuse
juhul V a b a r i i g i P r e s i d e n d i A s e -
t ä i t j a.

A m e t i v a k a n t s u s e üheks juhuks nn.
i n t e r r e g n u m. Teatavasti kestavad Vabariigi
Presidendi volitused kuus aastat. Kuusaastaku algus
algab ametisse määrava aktile järgneva päeva esimesest
tunnist ning lõpeb kuuendal aastapäeval. Erandina sel-
lest pikenduvad Vabariigi Presidendi volitused sõja-
ajal kuni kolm kuud pärast demobilisatsiooni lõppu. Te-
gelikusel elus võib juhtuda, et ettenähtamata põhjusel
uue Vabariigi Presidendi ametisse määramine pole toi-
munud ajaks mil endise Vabariigi Presidendi ameti-aeg
lõpeb, siis Vabariigi President vabaneb ametist, ta
" ametikoht on vaba ". PS ei tunne Vabariigi Presiden-
di ameti p r o r o g a t s i o o n i printsiipi. Sä-
te, et Vabariigi Presidendi volitused lõpevad uue Vaba-

Vabariigi Presidendi ametisse astumisega ei saa tühistada sõnaselgelt sätet, et Vabariigi President määratakse ametisse kuueks aastaks ⁸⁶⁾.

T e i s e k s ametivakantsuse tekkimise võimaluseks on ametisoleva Vabariigi Presidendi vabatahtlik tagasiastumine, suvaline loobumine. PS selleks takistusi ei tee, ^{ka} sel juhul ^{asendajaks} Peaminister.

K o l m a n d a k s tekib ametivakantsus juhul, kui Vabariigi President on Riigikogu üldkoosolekul seadusliku koosseisu 3/4 häälteenamusega otsustatud võtta kohtulikule vastutusele süütegude eest kõrgeima riigivõimu vastu või riigi äraandmise eest ⁸⁷⁾. Sel juhul on asendajaks Vabariigi Presidendi Asetäitja. Ta volitused kestavad 1) kas Vabariigi Presidendi kohtulikult õigeksmõistva otsuseni või kriminaaljälitamise lõpetamiseni; 2) Vabariigi Presidendi kohtulikult süüdimõistmise korral kuni uue Vabariigi Presidendi ametisse astumiseni. Viimasel juhul tuleb viivitamatult algatada uue Vabariigi Presidendi või Vabariigi Presidendi Asetäitja ametisse määramise menetlust.

⁸⁶⁾ PS. § 41, 3. lõige ja § 40, 1. lõige

⁸⁷⁾ PS § 45, 2. lõige.

N e l j a n d a k s, on vaieldamatuks ametivakantsuse põhjuseks Vabariigi Presidendi ametisikusurmm. Ex officio asub asendama Peaminister. Ta asendab kuni uue Vabariigi Presidendi ametisse astumiseni - sõjaajal kuni Vabariigi Presidendi Asetäitja ametisse määramiseni.

V i i e n d a k s on tegu teatava faktilise ametivakantsusega juhul, kui Vabariigi President on ametikohuste täitmisest taakistatunud pikemat aega. PS järgi: kui takistused Vabariigi Presidendi ametkohustuste täitmisel on seaduses ettenähtud juhtudel kestnud üle kuue kuu⁸⁸⁾, siis võidakse Valimiskogu otsusel asuda uue Vabariigi Presidendi valimisele. Valimiskogu otsusega võidakse see faktiline ametivakantsus muuta juriidiliseks ametivakantsuseks. Olgu siinkohal märgitud, et sõja ajal võib Valimiskogu uue Vabariigi Presidendi valimisele asuda riiklikel kaalutlustel, juba siis, kui ametitakistus on kestnud üle ühe kuu. Kui sõja ajal takistus on kestnud üle kuue kuu,

88) PS § 46,2.1õige.

siis Valimiskogu on ~~kohe~~ kohustatud kohe Vabariigi Presidendi Asetäitja valimisele asuma ⁸⁹⁾. Mõistagi peab Valimiskogu kaaluma enne kuut kuud ametivakantseks kuulutamisel olukorda ⁹⁰⁾ objektiivselt on ilmne, et Vabariigi President ei ole võimeline asuma oma ametikohuste täitmisele.

A m e t i t a k i s t u s e tavaliseks põhjuseks on h a i g u s, mis nagu eelöeldust selgus, võib põhjustada ka ameti vakantseks kuulutamist. Ent haigus e i o l e a l a t i ametitakistus. Ta on seda ainult sel korral, kui see Vabariigi Presidenti lühiajaliselt ja f a k t i l i s e l t takistab oma kohuseid täitmast. Üldpõhimõtteliselt ametitakistus avaldub kahes erilaadses faktilises asjaolus. E s i - t e k s ametitakistus on midagi erakorralist, ebatavaline asjade aheldumine ja sündmuste käik, ettenähtamatu korratus ja vääratus organi tegevuses. T e i - s e k s, kui need Vabariigi Presidendi isikust sõltumatud ebatavalised asjaolud, takistavad k o r r a - p ä r a s t funktsioneerimist ⁹⁰⁾. Seega ametitakistus

89) ibid, 3.lõige.

90) K l i i m a n n, Riigivanema asendus, lk.16

ei pruugigi olla tingitud alati haigusest, vaid ka muudest takistustest.

5. peatükk. VABARIIGI PRESIDENDI FUNKTSIOONE.

§ 9. Vabariigi Presidendi funktsioonidest üldiselt.

Nagu eelpool selgitatud sisaldab Vabariigi Presidendi pädevus materiaalses mõttes haldus-,⁹¹⁾ seadusandlus-⁹²⁾ ja kohtufunktsioone.⁹³⁾

Peamiselt on Vabariigi Presidendi pädevuses tegu haldusfunktsiooni teostamisega, eks^hptsionaalselt

91) Vt. K l i i m a n n, Õiguskord, lk. 279, (140): "Haldusfunktsiooniks nimetatakse õiguskorra säärast põhifunktsiooni, mille teostamisel korraldatakse senikorraldamata üksikjuhtusid."

92) ibid, lk. 237(107): "Legislatiivfunktsiooniks nimetatakse õiguskorra säärast põhifunktsiooni, mille teostamisel loodavad normid määritlevad käitumist üldjuhtudena."

93) ibid. lk. 285 (145): Kohtufunktsiooniks nimetatakse õiguskorra säärast põhifunktsiooni, mille teostamisel otsustatakse senikorraldatud üksikjuhtusid.

ka legislatiiv- ja kohtufunktsiooniga. Kohtufunktsioon on peaaegu m i n i m a a l n e. See on kokkukõlas ka kohturiigi põhimõttega.

Vabariigi Presidendi pädevuse piiritamise aluseks on üksnes sellekohased PS-i normistikud. Seadustel on täita ainult PS-ga loodud pädevuse sfääri suhtes konkretiseerivat ja sisustavat osa.

Vastavatest pädevusnormistikkudest nähtub, et Vabariigi President teotseb oma pädevuse piires kahe-
suguselt: s õ l t u m a t u l t ja s õ l t u v a l t. Mõlemaid mõisteid tuleb võtta relatiivselt.

S õ l t u m a t u pädevuse piires Vabariigi President teotseb põhimõtteliselt i s e s e i s -
v a l t ja suvaliselt. PS tunneb seda pädevuse osa Vabariigi Presidendi e r i õ i g u s t e nime all⁹⁴⁾. Eriõiguste teostamisel Vabariigi President teotseb täiesti iseseisvalt rippumata Vabariigi Valitsuse *lõikete* kontrasignatsioonist. Seega pole ses osas ka Riigikogul poliitilise kontrolli võimalust. Eriõiguste materiaalne valdkond on põhiseaduslikult t a k s a t i i v -

94) PS § 42.

s e l t fikseeritud. Seega eriõiguste osas ei saa Vabariigi Preseidendi pädevust muuta, täiendada ega vähendada ühegi muu aktiga kui PS-i muundusaktiga. Eriõiguste olulisemaks sisuks on Vabariigi Valitsuse ning Vabariigi Presidendi juures oleva ametkonna juhtivate ametnike ametisse määramine ja ametist vabastamine, ning valve teostamine riigi- ja muude avalikõiguslikkude asutiste tegevuse järgi.⁹⁵⁾ Sõltumatu pädevuse piires algatab ja otsustab Vabariigi President põhimõtteliselt kõik aktid ise. Eriõiguste sfääri puutuvais küsimusis ei saa algatajaks olla Vabariigi Valitsus⁹⁶⁾. Asjaajaminegi sünnib erinevalt muust pädevusest ainult sellekohase Vabariigi Presidendi kantselei kaudu. Eriõiguste sfäär on seega puhtakuju-line V a b a r i i g i P r e s i d e n d i pädevus-sfäär, mis on puutumatu kõigile teistele otsestele riigiorganitele. Kuna see on ta isiklik domeen, siis on loomulik, et ta võib seda ka sisustada suvaliselt, nii nagu seda lubab õiguskord.

95) PS §§ 50. ja 39.

96) PS § 48, p.31.

Sõltuva pädevuse moodustab ülejäänud osa Vabariigi Presidendi pädevusest. Ses osas ta ei saa teosteda iseseisvalt, vaid peab toimima koos Vabariigi Valitsuse liikmetega. Nimelt ei pääse Vabariigi Presidendi ükski akt, väljaarvatud Presidendi eriõiguse aktid, ilma Peaministri ja asjaomase ministri kaasallkirjata ⁹⁷⁾.

O b j e k t i i v s e normativismi seisukohalt pole isegi õige väita, et vastav ülesannete kogu kuulub Vabariigi Presidendile. Sellelt seisukohalt see kuulub liitorganile, mis moodustub Vabariigi Presidendist ja Peaministrist või üksikust ehk mitmest resso-
riministrist. Vabariigi President on seega ainult liitorgani üks o s a o r g a n . Kuna ta ei saa toimida sõltumatult, siis olekski ekslik väita, nagu oleks tema see, kes vastavat õiguste kompleksi teostab. Seda

97) PS § 42: " Vabariigi Presidendi otsused ja muud aktid on kehtivad, kui nad kannavad Vabariigi Presidendi allkirja ning Peaministri ja asjaomase ministri kaasallkirja. Nende otsuste ja aktide eest vastutab Vabariigi Valitsus poliitiliselt ja kaasallkirja andnud minist-

enam võib seda rõhutada seepärast, et selle sõltuva pädevuse osas on *i n i t s i a t i i v ö i g u s* Vabariigi Valitsusel⁹⁸⁾. Samuti kuuluvad need aktid *s o o r i t a m i s e l e* Vabariigi Valitsuse poolt⁹⁹⁾. Ainult, kui asuda *s u b j e k t i i v s e l e* vaatekohale, st. Vabariigi Presidendi kui teatava normi-adressaadi lähtekohale, võidakse väita, et see pädevus sfäär kuulub Vabariigi Presidendile.

Tegelikus elus tuleb muidugi arvestada olukorda, Vabariigi Valitsus on Vabariigi Presidendile subordineeritud, mis lubab Vabariigi Presidendile käepärast olevate superordineeritud organi vahenditega mõjustada endale subordineeritud Peaministrit ja ministreid. Kuid juriidiliselt nad on osaorganitena võrdsed ja üksteisest sõltumatud.

rid ka ametalaliselt, eriti kandes vastutust selle eest, et otsus või akt oleks kokkukõlas Põhiseadusega ja seadustega.

Kaasallkirja ei vaja otsused ja aktid, mis Vabariigi President teeb Põhiseaduse järgi eriõigusele.

98) PS § 48,2.lõige.

99) PS § 48,2.lõige p.4.

Lõpuks märgitagu, et Vabariigi Presidendile omistatud funktsioonide osas on märgatav vahe rahu- aegses ja sõjaaegses¹⁰⁰⁾ olukorras. Viimasel juhul kasvavad Presidendi funktsioonid eriti parlamendi funktsioonide arvel, aga nende eraldi käsitlemine kuulub Vabariigi Presidendi ^{voimuse} käsitusse, siis selle juures siinkohal pikemalt ei peatuta.

§ 10. Vabariigi Presidendi haldus- funktsioone.

1. Sõltumata pädevuse alal (eriõigused).

Haldusfunktsiooni sõltumatut pädevust teostab Vabariigi President iseseisvalt üksikaktide andmisega. Põhimõtteliselt kuuluvad siia kategooriasse kõik Vabariigi Presidendi eriõigused.

Siinkohal tuleb kõigepealt märkida eriõigusel avalike teenistujate ametisse nimetamise ja ametist vabastamise funktsiooni, mis õieti moodustab oluliselt eriõiguste sfääri tuuma. See õigus ulatub kõige kolme

100) Vt. PS-i 13.peatükk: Riigikaitse.

riigi põhifunktsiooni teostavate organite kreerimise alale.

E s i m e s e k s, ja olulisemaks õiguseks on ses osas Vabariigi Valitsuse, kui ka selle üksiku liikme, ametisse määramine või ametist vabastamine. Selles avaldub Vabariigi Presidendi superordinatsiooni põhimõtte, sest on ilmne, et Vabariigi Valitsus või tema üksik liige peab evima Vabariigi Presidendi usaldust. Üksikuid liikmeid määrab Vabariigi President peaministri esitusel ¹⁰¹⁾. Peaministri ametist vabastamisega lahkub ametist kogu Vabariigi Valitsus.

Tegelikus elus võib see Vabariigi Presidendi funktsioon osutada ka sõltuvaks Riigikogust. Nimelt peab Vabariigi Valitsusele olema ka Riigikogu usaldus. ¹⁰³⁾

Kuid normatiivselt R i i g i k o g u u s a l d u s p o l e s u u r e m a e r i k a a l u g a kui Vabariigi Presidendi usaldus. Riigikogu usaldus pole Vabariigi Valitsusele sugugi k r i i t i l i n e, küll aga Vabariigi Presidendi oma. Vabariigi President võib

101) PS § 50

102) PS § 50., lõige 3.

103) PS § 59

hoolimata Riigikogu umbusaldusest jätta Vabariigi Valitsuse ametisse ja saata seevastu koju Riigikogu ja kuulutada välja uued valimised ¹⁰⁴⁾. On seega PS-ga täiesti Vabariigi Presidendist olenev, kas ta laseb tegelikkuses mõjule pääseda d u a l i s m i või p a r l a m e n t a r i s m i printsiipi. Ent arvestades, et valitsuse ja parlamendi koostöö on vajalik, oleks loomulikum parlamentarismi printsiibi rakendamine. Olgu veel mainitud, et suuresti oleneb selle kehtivusele pääs ka Peaministri ja Riigikogu koostööst. Riigikogu ja valitsuse ühtlase poliitika suunamisega kaotab Vabariigi Presidendi suvalisus ses osas suuresti.

Siinkohal T e i s e olulise funktsioonina oleks siinkohal mainida Vabariigi Presidendi õigust määrata ametisse ja vabastada ametist Vabariigi Presidendi juures oleva ametkonna j u h t i v a d jõud ¹⁰⁵⁾. Selle sätete alusel kuulub eriõigusel ametisse määramisele ja ametist vabastamisele ^{ka/} Õ i g u s k a n t s l e r, kuid PS märgib seda siiski teisel eraldi ¹⁰⁶⁾. Samuti kuulub

104) *ibid.*

105) PS § 39, p.3.

106) PS § 47, 1. lõige

selle õiguse alusel ametisse määramisele ja ametist vabastamisele. Õiguskantsleri nõunikud¹⁰⁷⁾ ning Vabariigi Presidendi Kantselei Ülem ja kantselei muu koosseis ulatuses, nagu see vastavates seadustes on ette nähtud Vabariigi Presidendi poolt muude riigiteenistujate ametisse nimetamise ja sellest vabastamise kohta¹⁰⁸⁾.

Kolmandaaks nimetab ametisse ja vabastab ametist eriõigusel Riigisekretäri¹⁰⁹⁾.

Neljandaaks nimetab ametisse ja vabastab ametist eriõigusel Riigikontrolöri¹¹⁰⁾. Siinkohal on aga Vabariigi Presidendi suva piiratud sellega, et ta saab Riigikontrolöri nimetada ainult Riigikogu üldkoosoleku poolt esitatud kandidaatide hulgast. Seejuures peab ta eriõigusel vabastama Riigikontrolöri Riigikogu üldkoosoleku ettepanekul. Mainitud sätete tõttu evib see eriõigus Vabariigi

107) Õiguskantsleri tegevuse korraldamise seadus,

108) Vabariigi Presidendi Kantselei sead., §.2.

109) §§ 2.,4,p.5

109) PS § 57,1.1õige

110) PS § 109

Presidendi sõltumatu pädevuse sfääris teata-
vat eks^tseptsionaalset iseloomu.

V i i e n d a k s, Vabariigi President kui riik-
kaitse ja relvastud jõudude kõrgeim juht nimetab ame-
tisse ja vabastab ametist eriõigusel S õ j a v ä g e -
d e Ü l e m j u h a t a j a või S õ j a v ä g e d e
J u h a t a j a .¹¹¹⁾

K u u e n d a k s nimetab ametisse k o h t u -
¹¹²⁾
n i k k e. Riigikohtunike nimetamise suhtes on ta ise-
seisev, teiste kohtunikkude määramise suhtes on seatud
teatud sõltuvusse Riigikohtust sellega, et ta saab mää-
rata kohtunikke ametisse ainult Riigikohtu poolt esita-
tud kandidaatide hulgast. Kohtunikke saab Vabariigi Pre-
sident vabastada ametist ainult kaitseseisukorra seadu-
se kehtivusel. Kohtunike nimetamise funktsioon evib for-
maalse haldusfunktsiooni seisukohalt eks^tseptsionaalset
iseloomu, kuna ^{see} piirab kohtuametkonna autonoomse print-
siipi.

111) PS § 129.

112) PS § 114.

S e i t s m e n d a k s nimetab Vabariigi President eriõigusel kümme Riiginõukogu liiget. Kuna e x o f f i c i o kuulub Riiginõukogu koosseisu veel Sõjavägede Ülemjuhataja või Sõjavägede Juhataja, siis tegelikult on Riiginõukogu liikmeskonnast 11 Vabariigi Presidendi poolt eriõigusel nimetatud. Vahe seisab ainult selles, et eriõiguse alusel nimetatud kümme liiget kaotavad juriidiliselt pärast nimetamist seose Vabariigi Presidendiga. Nad pole viimasega mandaadiga seotud ega saa Vabariigi President neid sealt ilma parlamendi koju saatmiseta ametist vabastada.

Nagu eeltoodust nähtub, haarab Vabariigi Presidendi avalike teenistujate eriõigusel ametisse määramise funktsiooni peale halduse veel seadusandlus- ja kohtuorganeid. Sellega on Vabariigi Presidendile omistatud küllalt tähtis osa riigi poliitika ühtlastamiseks, seetõttu tegelikkuses oleneb lõpuks ja väga palju i s i k u i s t, millise ilme võtab õiguskorra nõrmistiku ja üksikasjaline rakendamine.

Jätkuvalt evib olulist tähtsust Vabariigi Pre-

sidendi sõltumata pädevuse sarjas v a l v e t e o s t a m i n e riigi- ja muude avalikõiguslike asutiste tegevuse järgi ¹¹³⁾. Põhimõtteliselt teostab ta seda üksikaktide funktsioonina. Tal on õigus Vabariigi Valitsuselt ja igalt ta liikmelt nõuda ettekandeid ning kutsuma nõupidamisele Vabariigi Valitsust ja ta liikmeid. Subsidaarselt evib tähtsust siinkohal Vabariigi Presidendi erioõigus a l g a t a d a Peaministri, ministrite, Riigikontrolöri kriminaal kohtulikule vastutusele võtmist ¹¹⁴⁾. Sõjavägede Ülemjuhatajat saab vastutusele võtta ainult Vabariigi President erioõigusel. ^{Sõjavägede Ülemjuhataja} (ametis olles ei saa Vabariigi President seda teha muidu kui süütegude eest kõrgeima riigivõimu vastu ja riigi äraandmise eest ¹¹⁵⁾).

S e a d u s p ä r a s u s e kontrolli riigi- ja muude avalikõiguslike asutiste tegevuse järele toimab Vabariigi President Õiguskantsleri kaudu.

Olulise materiaalse haldusfunktsioonina tuleb

113) PS § 39, p.5.

114) PS §§ 58, 111.

115) PS § 141.

Vabariigi Presidendi sõltumatu õiguste sarjas mainida Vabariigi Presidendi a r m u a n d m i s e õigust. 116) PS lubab Vabariigi Presidendil eriõiguse alusel üksikuil isikuil kohtute poolt määratud ja jõust^undud karistusi armuandmise teel kustutada või leevendada või neid karistusi tagajärgedest vabastada. Vabariigi Valitsuse liikmete ja Riigikontrolöri a m e t a l a s e tegevuse suhtes võib Vabariigi President seda õigust teostada ainult Riigikogu üldkoosoleku esitusel. Seda ses osas on Vabariigi President juba sõltuv Riigikogust. F o r m a a l s e l t kuulub armuandmise õigus kohtufunktsiooni valdkonda. Haldusfunktsioonis ta evib puhtakujuliselt e k s t e p t s i o n a a l s e t iseloomu.

Lõpuks, põhimõtteliselt iseseisva eriõiguse moodustab Vabariigi Presidendi õigus annetada riiklike a u - j a t e e n e t e m ä r k e 117). Ta teostab seda sõltumatult. Asjaajamis organiks on tal ses

116) PS § 120.

117) PS § 39, p. 6. - Vt. lähemalt Teenetemärkide seadus RT 1936, 82,656 ja SK I 1938, 6,3.

suhtes enda poolt ametisse nimetatud T e e n e t e -
m ä r k i d e K o m i t e e . Viimase organi isikkond
on tema poolt ametisse nimetatav ja lahkub Vabariigi
Presidendi ametist lahkumisega ¹¹⁸⁾.

2. Sõltuva pädevuse alal.

Haldusfunktsiooni sõltuva pädevus moodustub ülesandeist,
mis Vabariigi President teostab üksikaktidega Peaminist-
ri ja asjaomase ministri kontrasigneerimisel. See sõl-
tuvus võib mõnel juhul suureneda ka Riigikogu kaasteot-
semise vajadusel.

Erinevate ülesannete tõttu tuleb siinkohal pea-
tuda r i i g i e s i n d a m i s e ning sellega seon-
datud rahvusvahelisi alasi puutuvate küsimuste, riigi
kõrgemate ametnikkude ametisse nimetamise ning ametist
vabastamise kui ka parlamendi funktsioneerimise korras-
tamise ning tegevuse korrektiivse funktsiooni juures.

R i i g i e s i n d a m i s e a l a l on
Vabariigi President ainuke organ, kes seda õigust evib
PS-i alusel i p s o i u r e . PS § 38. kohaselt Vaba-

118) Teenetemärkide seadus, § 6.

riigi Present on riigi esindaja. Seda esindusfunktsiooni teostab ta nii siseriiklikus kui ka rahvusvahelises suhtlemises. Esindusfunktsioon on Vabariigi Presidendi isiklik domeen. Ta nimetab esindajad välisriikidesse ja võtab vastu välisriikide esindajad ¹¹⁹⁾ ning esindab riiki ipso iure.

Seoses riigiesindamise funktsiooniga on ka Vabariigi Presidendi õigus sõlmida ja ratifitseerida lepinguid ¹²⁰⁾ välisriikidega. Lepingute sõlmimine ja ratifitseerimine on üksik aktid ja kuuluvad sellepärast ka Vabariigi Presidendi materiaalselt mõistetud haldusfunktsiooni. Rahvusvaheliselt sõlmitavate lepingute sisu järgi aga võib esineda nii üld- kui üksikakte. Esimesel juhul on tegu normatiivlepingutega. Normatiivlepingute ¹²¹⁾ sõlmimine on tegelikult legislatiivfunktsiooni teostamine formaalses mõttes. Tsivilistlikud lepingud on tavalisti üksikaktid.

Lepingute sõlmimine ja ratifitseerimine tava-

119) PS § 39 p.1.

120) PS § 101.

121) Vt. normatiiv- ja tsivilistlike lepingute mõisteid K l i i ñ a n n, Administratiivakti teooria, lk.189 j.

liselt riigipeadele omistatav funktsioon. ¹²²⁾ R a t i -
f i t s e e r i m i n e tähendab lepingute kinnitamist
kõrgema haldusorgani poolt. Vabariikides on enne rati-
fitseerimist tavalisti nõutav ka parlamendi kinnitus.
Ka PS-i järgi kuuluvad välislepingud enne ratifitseeri-
mist kinnitamisele Riigikogu poolt. Seadusega võidakse
sellest reeglist teha ka erandeid. Välislepingute rati-
fitseerimise korra seadusega ¹²³⁾, ongi loetletud rida
lepinguid, mis ei kuulu enne ratifitseerimist Riigikogu
kinnitamisele ja mõned liigid lepinguid, mille kinnita-
mine toimub erikorras.

R i i g i p i i r i d e muutumine võib ja peab
sündima erilises korras, nagu see on ette nähtud PS-i
muutmise kohta tingimusega, et Riigikogu enne küsimuse
lõplikku otsustamist peab rahva poolt uuesti valitama. ¹²⁴⁾

Välisriikidesse puutuvalt oleks jätkuvalt maini-
da siinkohal Vabariigi Presidendi õigust määrata s ö -
j a t e g e v u s e alustamist Riigikogu üldkoosoleku

122) Vt. Walther, op. cit., lk. 200 jj. - R i b -
b e c k, op. cit., lk. 55 jj. - P i i p, op. cit.,
lk. 215 jj.

123) RT 1938, 36, 325 - SK I 1938, 3, 10, §§ 2, 3, ja 4.

124) PS § 102, 2. lõige.

otsust ootamata riigile kallaletungi korral, või vastastikuseks kaitseks sõlmitud liidulepingu täitmisest tingitud juhtudel ¹²⁵⁾. Samuti kuulutab Vabariigi President välisriigile sõja Riigikogu üldkoosoleku otsuse põhjal ¹²⁶⁾, ning sõlmib r a h u l e p i n g u i d ¹²⁷⁾, mis tavalises korras enne ratifitseerimist esitatakse Riigikogule kinnitamiseks. Vabariigi President sõltub seega neis funktsioonides mitte ainult Vabariigi Valitsuse liikmete kontrasignatsioonist vaid ka Riigikogu korraldisist.

Mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise õigus kuulub ¹²⁸⁾ Vabariigi Presidendi õiguste hulka, mida ta teostab ja ainult koos Peaministri ja asjaomase ministri kontrasigneerimisel. Mobilisatsiooni väljakuulutamise korral hakkab kehtima automaatselt ka kaitseeseisukord. R i i k l i k u v a j a d u s e korral on Vabariigi Presidendil õigus kogu riigis või selle üksikuis osades kuulutada kaitseeseisukorda ka il-

125) PS § 132, 2.lõige

126) PS § 132, 2.lõige

127) PS § 132, 4.lõige

128) PS § 132, 1.lõige

ma mobilisatsioonita. Kaitseseisukorra kehtivuse tähtaeg ei või ületada ühte aastat. Vastava väljakuulutamise korraldise peab kinnitama Riigikogu. Riigikogu mitte-kinnitamisel kaotab kaitseseisukord kehtivuse 130).

Lisaks loetletud funktsioonidele kuuluvad haldusfunktsiooni sõltuva pädevuse alale kõik üksikaktid, millega Vabariigi President riigikaitse ja relvastatud jõududespuutuvaid küsimusi. Peale Peaministri ja asjaomase ministri kaasallkirja vajavad kõik aktid ka Sõjavägede Juhataja või Sõjavägede Ülemjuhataja allkirja 131). Viimase allkiri pole mitte kontrasigneeriva iseloomuga, sest Sõjavägede Juhataja või Sõjavägede Ülemjuhataja on poliitiliselt vastutamatu. Ta vastutab allkirjaga vaid Vabariigi Presidendi ees, kui asjatundja, kes tagab, et vastavad küsimused saaksid lahendatud tehnilisest küljest otstarbekohaselt. Seadusega võidakse mõnede üksikaktide suhtes, mis puudutavad relvastatud jõude, jätta ära kontrasigneerimine. 132)

130) Kuna kaitseseisukorra väljakuulutamisel otsustavad Vabariigi President ja kaasallkirja andjad - kas selleks on riiklik vajadus olemas, siis Riigikogu tühistavas korraldises sisaldub implitsiivselt ka see et selleks riiklikku vajadust ei ole.

Jätkuvalt kuulub Vabariigi Presidendi sõltuvasse pädevusse kõrgemate riigiametnike ~~ametisse~~ ametisse nimetamine ja ametist vabastamine 133).

Vabariigi Presidendi sõltuva pädevuse funktsioonide sarjas moodustab siinkohal oma-ette rubriiki formaalset legislatiivfunktsiooni teostavate organite tegevuse suhtes korraldav ja keeluõigus.

Korraldav õigus puudutab Riigikogu legislatiivperioodi ja istungjärkude kestvuse määramist. Nimelt on Vabariigi Presidil riiklikel kaalutlustel õigus määrata Riigivolikogu uue koosseisu valimisi ja Riiginõukogu uue koosseisu kujundamist enne viie aastase legislatiivperioodi lõppu 134). Vabariigi President võib saata laiali Riigi-

131) PS § 131.

132) PS § 134, 2.lõige ja Riigikaitse rahuaegse korralduse seadus, § 26 - vaata lähemalt Väino L a n g, Põhiküsimusi kehtivast riigikaitseõigusest, Tartu 1939, lk, 22 jj.

133) PS § 39, p.2.

134) PS § 68 ja 86.

volikogu ja Riiginõukogu eraldi või ka korraga. Mõlemil juhul ta peab lähtuma üksnes riiklikest kaalutlustest. Viimane eeldab lähtumist rahva ja riigi üldhuvist. Kuna kodade laialisaatmise eest poliitilise vastutuse kandjaks on tegelikult Vabariigi Valitsus, siis peaks vastav otsus olema tingimata motiveeritud. Kui Vabariigi President on parlamendi saatnud laiali konflikti korral Vabariigi Valitsusega, siis ei saa ta pärast uusi Riigivolikogu valimisi ja Riiginõukogu kujundamist enam teistkordselt Riigikogu laiali saata, vaid peab vabastama ametist umbusalduse põhjendanud Vabariigi Valitsuse või tema üksiku liikme, kui uus Riigivolikogu avaldab samale Vabariigi Valitsusele või tema üksikule liikmele seitsme päeva jooksul pärast kokku tulekut uuesti umbusaldust ¹³⁵⁾.

Pärast uusi Riigivolikogu valimisi või Riiginõukogu uue koosseisu kujundamist kutsuvad ^{Vabariigi President} mõlemad kojad korraliseks istungjärguks ¹³⁶⁾ ^{kokku.}. Legislatiivperioodi kestel Vabariigi Presidendil korraliste istungjärkude kokkukutsumise funktsiooni ei ole, kuna Riigi-

135) PS § 59

136) PS §§ 71 ja 87

kogu on kohustatud korralisteks j istungjärkudeks kokku-astuma PS-s märgitud tähtpäevadel ilma ühegi kutseta. Küll on aga Vabariigi Presidendil õigust kohustada Riigivolikogu ja Riiginõukogu juhatusi kokku kutsuma Riigivolikogu ja Riiginõukogu e r a k o r r a l i s t e k s istungjärkudeks. Vabariigi Presidendi poolt kokkukutsutud erakorralistel istungjärkudel saab arutada ainult küsimusi, mida nõuab Vabariigi President. Legislatiivperioodi vaheajal võib Riigivolikogu ja Riiginõukogu kokku kutsuda ainult Vabariigi Presidendi nõudmisel. Siia lisandub ka Vabariigi Presidendi õigus nõuda R i i g i k o g u ü l d k o o s o l e k u kokku kutsumist 138).

Riigivolikogu ja Riiginõukogu i s t u n g - j ä r g u d lõpetab Vabariigi President 139), kuid ta ei saa seda teha enne PS märgitud tähtaegu. Riigivolikogu ja Riiginõukogu korralisi ja erakorralisi istungjärke on Vabariigi Presidendil ~~en~~ õigus katkestada ~~mid~~ ü k s k o r d istungjärgu kestel kuni kahe

138) PS § 65, 2.lõige ja § 66, 1.lõige.

139) PS § 71, 3.lõige ja § 87.

nädalani.

Riigikogu tegevuse korraldamise alal on lõpuks märkida veel Vabariigi Presidendi õigust nõuda Riigivolikogu ja Riiginõukogu üksikute komisjonide kokku kutsumist ka Riigivolikogu ja Riiginõukogu istungjärkude vaheajal.

Formaallegislatiivfunktsiooni alal on Vabariigi Presidendi haldusaktide sarjas märkida veto õiguse ja seaduste üldamise õiguse funktsiooni. Mainitud õigused evivad Riigikogu seadusandluse tegevuse suhtes korrektiivset iseloomu.

Seaduste väljakuulutamise akt ja ka sellest keeldumise akt osutavad haldusaktideks nii materiaalses kui formaalses mõttes. Kuigi vanemad autorid tavaliselt käsitavad neid õigusi legislatiivfunktsiooni all, siis ^{my} see mõistetakse sellega, et mainitud õigused on päritud monarhistlikust riigivõrmist, kus riigipea oli legislatiivfunktsiooni osaorgan. Halduse tegevuses evivad mainitud õigused igal juhul ekstseptionaalset iseloomu.

PS § 96. alusel Vabariigi President on kohusta-

tud väljakuulutama Riigikogu poolt vastuvõetud seadused. Ükski seadus ei hakka kehtima ilma Vabariigi Presidendi väljakuulutamiseta ¹⁴¹⁾. R i i k l i k e l k a a l u t - l u s t e l on Vabariigi Presidendil ~~on~~ õigus jätta väljakuulutamata Riigikogu poolt vastuvõetud seadus, ning anda see Riigikogule uueks arutamiseks ja otsustamiseks ¹⁴²⁾. Sellekohase p õ h i s t a t u d korraldise peab Vabariigi President teatama Riigikogule hiljemalt ¹⁴³⁾ kolmekümne päeva jooksul arvates seaduse kättesaamisest.

Vabariigi Presidendi õigust keelduda seaduse vormistamisest ja juldamisest kohustusest tuntakse teoorias riigipeadele omistatava vetoõigusena. Kuna Vabariigi President pole legislatiivkvalifikatsiooniga haldusorgan siis saab ta ainult t õ k e s t a d a valmis seaduste kehtima hakkamist ja sedagi ainult a j u - t i s e l t . Kui seadus uuel arutamisel ja otsustamisel võetakse vastu muutmatult Riigivolikogu ja Riiginõukogu seadusliku koosseisu häälte enamusega, või kui

141) PS § 100.

142) PS § 96, 1. lõige.

143) ibid.

Riigivolikogu võtab selle vastu hoolimata Riiginõukogu vastupidisest seisukohast või kokkukõlastusmenetluse nurjumisel 3/5 häälte enamusega, siis Vabariigi President ei saa enam kasustada oma keelu õigust. Ta on kohustatud otsekohe seadust väljakuulutama¹⁴⁴⁾. Nagu öeldust selgub, on siin tegu teooris tuntud ühekordse s u s p e n s i i v s e vetoõigusega¹⁴⁵⁾.

Tuleb siinkohal toonitada, et Vabariigi Presidendi vetoõigus ulatub ainult Riigikogu neile aktidele, mida PS tunneb s e a d u s t e n a . Seega on Vabariigi Presidendi keeluõiguse alt vabad kõik muud Riigikogu aktid. Teoreetiliselt ei saa vetoõiguse alla kuuluda ühtki ü k s i k a k t i . Samuti ei kuulu vetoõiguse alla ka Riigikogu määrused. Erandina tuleb lugeda see kehtivaks Riigikogu töökorra seaduse¹⁴⁶⁾ suhtes, kui- gi teoreetiliselt see on h a l d u s m ä ä r u s . E e l a r v e kui üksikakt ei allu keeluõigusele.

Lõpuks tuleks märkida Vabariigi Presidendi haldusfunktsiooni sõltuva pädevuse sarjas Vabariigi

144) PS § 96, 2.lõige.

145) Vt. A.T. Kliimann, Vetoõigus, Tartu, 1934, lk.2 jj. ning Vrd. Th.V. Taranovski, Entsiklopedija prava, Berlin, 1923, lk.367 - R i b e c k, op.cit., lk.89 jj. - W a l t h e r, op.cit., lk.134 jJ.

Presidendi õigusi rahva poole pööramise ning Põhiseaduse muutmise osas.

PS § 98. esimese lõike alusel, kui Vabariigi Presidendil on riigihuvide s tähtsas kümuses tarvilik teada saada rahva seisukohta, on tal õigus Riigikogu üldkoosoleku juhatus e nõusolekul õigus esitada küsimus rahvale otsustamiseks rahva hääletuse korras. Rahva otsus on riigiorgan eile s i d u v ja nad peavad asuma viivitamata selles otsuses järelduvate toimingute sooritamisele ¹⁴⁷⁾. Sellise rahva hääletuse küsimus e ks ei v õ i olla Põhiseaduse muutmisse, maksudesse, riigikaitse sse, välislepingutesse ega riigi rahalistesse kohustustesse puutuva id küsimusi ¹⁴⁸⁾.

Põhiseaduse muutmise menetluses evib Vabariigi President fakultatiivselt legislatiivset kvalifikatsiooni. Nimelt evib Vabariigi President Riigivolikogu ja Riiginõukogu seadusliku koosseisu ena muse kõrval Põhiseaduse muutmise algatamise õigust ¹⁴⁹⁾. Lisaks sellele on tal õigus oma korral-

146) PS § 62, 2.lõige

147) PS § 98, 2.lõige

148) PS § 98, 3.lõige

149) PS § 146.

d i s e g a a n d a r a h v a h ä ä l e t u s e k o r r a s
o t s u s t a m i s e l e e n d a p o o l t a l g a t a -
t u d P õ h i s e a d u s e e e l n õ u , k u i R i i g i k o g u u u s k o o s s e i s
p o l e s e d a s e a d u s l i k u k o o s s e i s u e n a m u s e g a v a s t u v õ t n u d
k o l m e k u u m õ ö d u m i s e l a r v a t e s R i i g i k o g u s e l l e u u e k o o s -
s e i s u k o k k u t u l e k u s t ¹⁵⁰⁾ . E n d a p o o l t a l g a t a t u d P õ h i -
s e a d u s e m u u t m i s e s e a d u s e e e l n õ u s u h t e s v õ i b t a p õ ö r -
d u d a r a h v a p o o l e p õ h i m õ t t e l i s e k ü s i m u s e g a k a s e l j u h u l
k u i R i i g i k o g u s e e k o o s s e i s k e l l e l e e s i t a t i V a b a r i i g i
P r e s i d e n d i p o o l t a l g a t a t u d e e l n õ u e i o l e v a s t u v õ t n u d
s e d a k o l m e k u u m õ ö d u m i s e l v õ i o n s e l l e t ä g a s i l ü k a n u d . ¹⁵¹⁾
P õ h i s e a d u s e s u h t e s e v i b V a b a r i i g i P r e s i d e n t e r i -
l a a d s e t k e e l u õ i g u s t . N i m e l t o n t a l
õ i g u s R i i g i k o g u p o o l t v a s t u v õ e t u d P õ h i s e a d u s e m u u n d u s -
s e a d u s t j ä t t a k o l m e k u u j o o k s u l v ä l j a k u u l u t a m a t a n i n g
n õ u d a s e l l e s e a d u s e o t s u s t a m i s e k s a n d m i s t r a h v a h ä ä l e t u -
s e k o r r a s ¹⁵²⁾ .

150) PS § 148., 2.1õige

151) PS § 149., 1.1õige

152) PS § 147., 2.1õige

§ 11. Vabariigi Presidendi legislatiiv-
funktsioon.

1. Dekreediandlus.

Funktsionaalselt aluselt lähtudes märkisime eespool Vabariigi Presidendi pädevuses kaht üldliiki haldusakte: ühed olid halduse üksikaktid, teised üldaktid. Viimastega teostab Vabariigi President legislatiivfunktsiooni materiaalses mõttes, sest nende aktide ülesandeks on anda üldnorme abstraktsete õigussuhete loomiseks. Vabariigi Presidendi legislatiivfunktsiooni olulisema osa moodustavad dekreedid ning määrusandluse funktsioonid. Normatiivlepingute sõlmimisega võidakse õiguskorda üle kanda rahvusvaheliselt kehtima pääsenud üldnorme. Vastavate normide tunnustamisega teostatakse seega tegelikult legislatiivfunktsiooni. Vabariigi President on ses osas ainult üks osaorgan.

Olgu siinkohal rõhutavalt mainitud, et Vabariigi Presidendi dekreedid- ja määrusandlusfunktsioon kuulub

ta s õ l t u v a pädevuse alale. Ü l d p õ h i m õ t -
t e l i s e l t kõik ta dekreedid ja määrused kuuluvad
kontrasigneerimisele, välja arvatud ainult määrused,
millega Vabariigi President normib oma e r i õ i g u s -
t e sfääri. PS-i järgi on mõeldav, et ta näiteks oma
eriõiguse funktsiooni riigi- ja avalikõiguste asutiste
tegevuse järelevalve alal korraldab ja juhustab üldnor-
midega. A i n u l t eriõiguse aladel on ta määrusand-
lus sõltumatu. Kahtluse korral tuleb tõlgendada kontra-
signeerimise kasuks, sest legislatiivfunktsiooni teosta-
mine halduse seisukohalt evib e k s t s e p t s i o -
n a a l s e t iseloomu.

Dekreediandlus on \neq tavalisemaid riigipeadele
omistatavaid legislatiivfunktsioone. Teooria tunneb
dekreeti kui s e a d u s e j õ u l i s t ü l d a k t i ,
m i s a n t u d h a l d u s o r g a n i p o o l t ¹⁵³⁾.
Materiaalselt ja kehtejõult on dekreet samade tunnuste-
ga, mis seaduski. Erinevus seisneb ainult selles, et
dekreet on antud h a l d u s o r g a n i p o o l t .

153) Vt. K l i i m a n n , Administratiivakti teoo-
ria, lk. 165 jj.

Ülalmainitud dekreeidi üldtunnustele lisandub veel rida eritunnuseid, mille alusel eristatakse kolme eritüüpi dekreete: hädadekreedid, erakorralised dekreedid ja dekreetseadused ¹⁵⁴⁾. Vabariigi Presidendi dekreeidiõiguses leidub kõiki kolme dekreeidi tüüpi, ent oma olulisemas osas on Vabariigi Presidendi dekreeidiõigus h ä d a d e k r e e d i õ i g u s .

H ä d a d e k r e e d i õ i g u s e omistab Vabariigi Presidendile PS § 99. Selle kohaselt „ V a b a r i i g i P r e s i d e n t v ö i b R i i g i k o g u i s t u n g j ä r k u d e v a h e a j a l e d a s i l ü k k a m a t u r i i k l i k u v a j a d u s e k o r r a l a n d a s e a d u s i d e k r e e d i n a . ” Nagu toodud sättest nähtub on PS seadnud dekreeidi sisu sõltuvaks s e a d u s e sisust. Seega saab üldpõhimõtteliselt anda dekreedina ainult sisuliselt sama-tunnuslisi akte, mida PS mõistab seaduste all ¹⁵⁵⁾. Et PS teeb kindlat vahet seaduste kui üldaktide ja otsuste ja muude kui üksikaktide vahel, siis on pikemata selge, et dekreedina ei saa anda ühtki ü k s i k n o r m i . Vastupidisel juhul poleks teoree-

154) Vt. lähemalt ibid.

155) PS § 99., 3.lõige: Vabariigi President ei või dekreedina kehtima panna ega muuta riigi tu-

-tiliselt enam tegu dekreediga.

Tõeliseks dogmaatiliseks dekreedioiguse ulatuse piiritlejaks on PS § 99-da 2.lõige. Selle kohaselt ei või dekreedina kehtima panna ega muuta: 1) rahvahääletuse seadust; 2) Riigivolikogu valimise ja Riiginõukogu kujundamise seadust; 3) Vabariigi Presidendi valimise seadust; 4) seadust, millega normitakse Riigikogu, Riigivolikogu ja Riiginõukogu ning nende organite vahetõrda ja läbikäimise korda muude ametasutistega jm. 5) seadusi, millega Vabariigi Presidendi otsustamisele antakse uusi küsimusi või määratletakse välislepinguid, mis ei kuulu Riigikogu kinnitamisele või millede kinnitamine toimub erikorras, või määratleda juhtumeid, mil Vabariigi President võib rahua ajal määrata Sõjavägede Ülemjuhataja või määrata viimase võimu piire nii, et see puudutaks temale mittealluvate alade ametisikuid ja isikuid; 6) Vabariigi Presidendi ega Riigikogu liikmeta tasu seadust; 7) Vabariigi Presidendi ning Vabariigi Valitsuse

lude ja kulude eelarvet ega akte, mis Põhiseaduse alusel kuuluvad Riigikogu poolt vastuvõtmisele otsuste kujul. "

liikmete kohtulikule vastutusele võtmist käsitlevaid seadusi; 8) Riigikontrolli kohta käivaid seadusi; 9) kohtute korraldamise seadust; 10) riigieelarve seadust; 11) välis- ja siselaenudesse puutuvaid seadusi; 12) seadusi, millede alusel võidakse sõlmida lepinguid või riigile võtta kohustusi; mis tingivad sama eelarveaasta või eeltulevate eelarveaastate riigi tulude ja kulude eelarveisse uute kulusummade sissevõtmist; 13) kontsessioonide, monopolide ja riigi fondide kohta käivaid seadusi.

PS § 99-das esineva dekreedioiguse teostamiseks on vajalik kaks tingimust. E s i t e k s, saab Vabariigi President seda õigust teostada Riigikogu i s t u n g - j ä r k u d e vaheajal ning, t e i s e k s, peab dekreedid andmiseks olema eesmärgil ü k k a m a t u r i i k l i k v a j a d u s . Esimene tingimus on objektiivselt konstateeritav. Teise olukorra määramine aga oleneb Vabariigi Presidendi ja kontrasigneeriva Peaministri ja ministrite subjektiivsest arusaamisest. J u r i i d l i s e l t on viimane olukord olemas, kui

dekreet on antud. Olgu rõhutatud, et just kontrasigneeriv Peaminister ja asjaomane minister peavad kontrollima kas dekreeidi andmiseks on olemas edasilükkamatu riiklik vajadus, mis ei t a l u o o t a m i s t kuni vastav üldakt n o r m a a l s e s seaduseandluse korras Riigikogu poolt vastu võetakse. Riigikogul on õigus istungjärgu algusest arvates kahe nädala jooksul oma k o r r a l d i s e g a võtta arutamisele vahepeal antud dekreeidi tühistamise või muutmise küsimus¹⁵⁶⁾.

I m p l i t s i i v s e l t sisaldub tühistamises ka olukorra selgitamine, kas mainitud akti andmiseks oli edasilükkamatut vajadust. Dekreeti tühistava otsusega on R i i g i k o g u poolt seega k o n t r o l l i t a v edasilükkamatu riikliku vajaduse olemasolu. Seda peavad silmas pidama kontrasigneerijad, sest tühistatavas otsuses avaldub ka k a u d n e u m b u s a l d u s Vabariigi Valitsusele, mis tegelikult võib viia ka otsese umbusalduse avaldamiseni.

Kuna kõnesolev dekreet suhtub seadusesse nagu varem antud seadus hilisemasse, siis on Riigikogul igal

¹⁵⁶⁾ PS § 99, 1. lõige.

ajal õigus muuta dekreeti ning vastupidi.

Erakorralise dekree di tunnuseid ¹⁵⁷⁾ sisaldavad PS § 130-das ja § 144-das mainitud aktid.

PS § 130-da järgi " mobilisatsiooni väljakuulutamisest või sõja algusest kuni demobilisatsiooni lõpu väljakuulutamiseni Vabariigi President võib anda riigikaitse ja relvastatud jõudude korraldamise ja juhtimise alal seadusi dekreedina, ka Riigikogu istungjärkude ajal." Seega mainitud " seadus dekreedina " toimetatakse erilise riigikaitse õhuse põhjal, sihiga võrreldava riigikaitse se tegelikku ja tõhusat teostamist. Selles avaldub teoorias tuntud erakorralise dekree di oluline tunnus. Teatavaid sugemeid evib mainitud akt ka dekreetseaduste mõistest. ^{See} avaldub selles, et PS § 130-ga on lubatud anda neid dekreete üksnes teataval kindlalt fikseeritud alal ja nimelt " riigikaitse ja relvastatud jõudude korraldamise ja juhtimise alal."

Teine erakorraline dekreet on antud PS § 144-ga. Nimelt omistatakse sellega Vabariigi Presiden-

157) Vt. erakorralise dekree di mõistet lähemalt K l i i m a n n , Administratiivakti teooria, lk. 171 jj.

dile õigus kaitseseisukorra väljakuulutamise puhul määrata, et „ mõned liigid süütegusid, mis toime pandud mitte rohkem kui kolm päeva enne kaitseseisukorra kohta kehtima pandud eeskirjade kohaselt,“ st. panna mõnede süüteo liikide suhtes kehtima kaitseseisukorra seadus tagasi ulatava jõuga. Kuna tegu on üldjuhte normiva aktiga, mis antud haldusorgani poolt ja st vastav akt asub seadusega ühel ja samal kehtejõu tasemel, siis on siinkohal kaheldamata tegu d e k r e e d i g a . Et mainitud dekreedandlus on seotud kaitseseisukorra kehtivusega, ning tingitud riikliku julgeoleku huvidest, siis on see akt selgelt kvalifitseeritav erakorraliste dekreetide tüüpi.

D e k r e e t s e a d u s a n d l u s e ¹⁵⁸⁾ ise-loomu kannab PS § 134-da teise lõikega Vabariigi Presidendile omistatud õigus määrata relvastatud jõududele Vabariigi Presidendi poolt antavate käskude ja korralduste allkirja andmise korda. Teoorias tuntakse dekree-

158) Dekreetseaduste mõistet vt. lähemalt
K l i i m a n n , op.cit.,lk.168 jj.

di tüüpi, mis antakse administratsiooni poolt põhiseadusliku kompetentsi piirides õigussuhete iseseisvaks käsitlemiseks dekreetseadustena¹⁵⁸⁾. Ka siinkohal on tegu Vabariigi Presidendi poolt vastava korda normiva aktiga kui dekreetseadusega. Mainitud akt on seaduste koordineerimise tasemel, kuid keegi muu peale Vabariigi Presidendi ei saa seda oma aktiga sättida. Riigikogu seda seadusega teha ei saa.

2. Määrusandlus.

Kui haldusorganile dekreedioiguse omistamine on teataval määral ebatavaline ja erakorraline legislatiivfunktsiooni teostamise vahend, siis esineb määrusandlus halduse tavaliise ja korralise legislatiivfunktsiooni ilmet. Määrusteks nimetame seadusele alluvaid (eksekutsiooni üldakte¹⁵⁹⁾). Määrus kui üldakt erineb dekreedist sellega, et nad peavad olema kokkõlastatud seaduse jõuliste üldakti-

158) Dekreetseaduste mõistet vt. lähemalt Kl i i m a n n, op.cit., lk.168 jj.

159) Kl i i m a n n, op.cit., lk.175.

dega. Määruse sisuks saavad olla ainult üldnormid. Seetõttu kuulubki määrus oma juriidiliselt loomult tavaliste legiislatiivaktide kategooriasse, ning seetõttu ka määrusandlus kuulub materiaalselt mõistetud legiislatiivfunktsiooni.

Vabariigi Presidendi kui haldusorgani legiislatiivfunktsiooni teostamine teiseks ja normaalseks vahendiks on määrusandluse funktsioon. Üldprintsiibilt evib Vabariigi President teorias tuntud intralegem määruste andmise õigust. Määrused intralegem on sellised määrused, millega toimub kehtivate seaduste rakendamine. Selle sisulist määrusandlust tuleb mõista ka PS § 39 p.4 sättest, et Vabariigi President "annab kokkukõlas seadustega määrusi". Vabariigi President on intralegem määrustega õigustatud üldpõhimõtteliselt konkretiseerima kõiki oma pädevusse kuuluvaid alasid, mis seadustega on juba leidnud üldlauselist sättimist. Ent peale intra legem määruste kuulub Vabariigi Presidendi pädevusse veel praeter legem määruste andmise õigus. Teatavasti see

tüüp määrusi on selliseid, millega toimetatakse niisuguste küsimuste lahendamist, mida seni ei ole veel käsitletud seadusandlikul teel. See määruste liik korraldab uusi alasid. Seda liiki määrusandluse õiguseks osutub PS-i §§ 131 mainitud Vabariigi Presidendi õigus anda " seaduses tähendatud aluseil riigikaitsesse ja relvastatud jõududesse puutuvaid seadlusi ja määrusi. " Teoreetiliselt on siinkohal märgitud seadlused ja määrused mõlemad kvalifitseeritavad praeter legem määrusena ¹⁶⁰⁾. Teoreetiliselt seisukohalt pole nendes üldse vahet. Seadlus kui üks praeter legem määruse dogmaatiline eriliik pole meie positiivses õiguses võtnud isegi kuigi kindlailmelist sisu. Riigikaitse rahuaegse korraldamise seadus oleks asjasse võinud tuua kindlailmelist vahetegu, kuid tegelikult ei valitse seal ses suhtes mingit järjekindlust.

Olgu lõpuks märgitud, et Vabariigi Presidendi määrusandluse õigusega riigikaitseliste küsimuste lahendamisel ei või vaadelda kui omaette Vabariigi Presi-

160) Vt. ses suhtes üksikasjalisemat käsitlust
L a n g , op.cit., lk.9 jj.

dendi puutumatu pädevussfääri. Tuleb meenutada, esiteks et määrus peab olema kokkukõlastusega, ning teiseks võib seda pädevussfääri Riigikogu kitsendada sellega, et ta peab kõiki riigikaitsega pidetuvasid küsimusi seadusega võib lugeda formaalse seadusandluse pädevusse.

1. peatükk. VABARIIGI PRESIDENDI JURIIDILINE
POSITSIOON.

§ 12. Vabariigi Presidendi ja Vabariigi
Valitsuse suhe.

PS on püüdnud Vabariigi Valitsusele anda omaette pädevussfääri, et ta ei muutuks Vabariigi Presidendi sooritusorganiks. PS-i sõnastuse järgi Vabariigi Valitsus valitsemissuure alal teostab riigi poliitikat kõigil aladel ja hoolitseb seaduste täitmise eest, teeb vajalike korraldusi Vabariigi Presidendi otsuste täitmiseks ning teeb esitisi Vabariigi Presidendile tema võimkonda kuuluvates küsimustes, välja arvatud küsimused, mida Vabariigi President otsustab eriõigusel¹⁶¹⁾. Nagu sel-

161) PS § 48

lest selgub, pole Vabariigi Valitsus mitte ainult Vabariigi Presidendi aktide sooritusorganiks, vaid on ka i n i t s i a a t o r i k s. Faktiliselt ei tarvitse Vabariigi Valitsus nende küsimuste otsustamisel teotseada i s e i s v a l t , vaid peab a r v e s t a m a ka Vabariigi Presidendi seisukohti ja eriarvamusi, kui ta ei taha sattuda konfliktiks riigipeaga. Asjaolu, mis Vabariigi Presidendi superordineerib Vabariigi Valitsusele, on see, et Vabariigi President võib ametist vabastada Vabariigi Valitsuse või tema üksiku liikme. Selle superordineeritud organi vahendiga saab Vabariigi President viia läbi oma soove s i s u l i s e m õ j u s t a m i s e g a . Suurel määral oleneb muidugi suhete tegelik kujunemine Peaministri isikust. Vabariigi Presidendiga konfliktisattumine tähendab Vabariigi Valitsusele ameti kaotust. Sirgjoonelise ja paindumata põhimõtete^{ga} Peaminister aga võib peatada selle teostamist. Vabariigi Valitsusel on võimalus otsida tuge ka Riigikoguga koos töötades. Ent ei ole tõenäoline, et sellega saadakse toime, sest PS on Vabariigi Presidendi ja

Vabariigi Valitsuse seadnud niivõrd tihedasse koostöösse, et Vabariigi Valitsusel ei ole võimalik kestev koostöö Riigikoguga Vabariigi Presidendi vastu. See oleks võimalik ainult sel juhul, kui parlamendis on enamus samavaatelised isikud nagu Vabariigi Valitsuseski. Erakondade ja parteide eksisteerimisel aga olnuks tõenäoline, et juriidiliselt tihe koostöö Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse vahel veelgi oleks süvenenud, sest objektiivse normativismi seisukohalt kõik kontratsigneerimisele kuuluvate aktide teostajaks ei olnud juriidiliselt mitte ainult Vabariigi President, vaid **l i i t o r g a n**, milles Vabariigi President ja Vabariigi Valitsus olid selle **o s a o r g a n i d**.

§ 13 . Vabariigi Presidendi ja Riigikogu suhe.

Käsitledes Vabariigi Presidendi ja Riigikogu suhet peame õieti vaatlema kõrgemate haldusorganite ning legislatiivorganite üldisi dogmaatilisi suhteid. PS-i järgi Vabariigi Presidendi ja Riigikogu suhte irratud vaatlemine nimetatud halduse ning legislatsiooni suhetest üldse viiks ebaõigetele tulemustele ning

annaks väära pildi tegelikust olukorrast.

Halduse tipporganite ja legislatiivorganite suhete vaatlemisel kehtivas õiguses torkab esmajoones silma, et Vabariigi President on oma seisundilt Riigikogust sõltumatu organ. Vabariigi President ja Riigikogu asetsevad koordinaatsioonis üksteisega, mitte sub- ning superordinatsioonvahekorras. Vabariigi Presidendi päämine normatiivne tegevus toimub koostööl Vabariigi Valitsusega. Vabariigi Valitsus peab aga evima Riigivolikogu usalduse. Selles Vabariigi Valitsuse sõltumises Riigivolikogust avaldub nn. parlamentariismi põhimõte. Nimetatud põhimõtte rakenduse kaudu Riigikogu saab kontrollida mitte ainult kõiki Vabariigi Valitsuse akte, vaid ka valdavat osa Vabariigi Presidendi aktidest. Riigikogu käsutusse on selleks antud peale küsimuste ja arupärimise esitamise õiguse eriti veel ankeetkomisjoni õigus.

Edasi kuulub Riigikogule õigus anda seadusi. See Riigikogu õigus on aga leidnud olulist piiramiist kahe asjaolu läbi. Esiteks Vabariigi

President evib suspensivse veto õigust Riigikogu poolt vastuvõetud seaduste suhtes. Teiseks - riigi tulusid vähendavaid või kulusid suurendavaid seadusi võidakse algatada ainult Vabariigi Valitsuse nõusolekul, kes nagu nägime, sõltub Vabariigi Presidendist.

Jätkuvalt Riigikogu juhistab haldust riigi eelarvega. Eelarvetlusakti andmine toimub Riigikogu poolt koostööl Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsusega. Eelarve andmise õigus Riigikogu poolt on piiratud PS-s mitmesuguste Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse õigustega, mis moodustavad poliitilise vastukaalu Riigikogu suvalisele tegevusele sel alal.

Tasakaalu põhimõtet leiame veel mitmesuguste teiste riigiaktide andmise alal, näiteks kaitseisukorra väljakuulutamisel, välislepingute sõlmimisel, riigi laenude tegemisel jne. Selle alusel võiks arvata, et Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse suhe Riigikogusse on korraldatud nn. tasakaalustatusüsteemi alusel. Samale arvamusele viitab teatavasti ka PS-i pre^mbel, mis kõneleb halduse ja le-

161) Õiguskorra põhifunktsioonide tasakaalustus-

gislatsioonitaskaalustatud koostööst. Ent Vabariigi President evib terve rea õigusi, mis eilase tasakaalustussüsteemil mõjule pääseda ja moodustavad kallaku valdavussüsteemi¹⁶²⁾ suunas. Sellistena olgu, esiteks mainitud Vabariigi Presidendi õigus igal ajal hajutada Riigivolikogu ja Riiginõukogu riiklikel kaalutlusil. Teiseks annab PS Vabariigi Presidendile õiguse lõpetada Riigikogu istungjärku ja katkestada Riigikogu korralist istungjärku üks kord istungjärgu kestel kuni kaheks nädalaks. Kolmandaks mainitagu selles sarjas Vabariigi Presidendi õigust nimetada eriõiguseel Riiginõukogusse 10 liiget, millist õigust on pikemalt käsitletud juba eespool.

Hoopis reljeefsemalt on kallak valdussüsteemi poole riigikaitse-õiguslike s küsimustes. Seda Vabariigi Presidendi õiguste sfääri me käesolevas töös aga pole ligemalt vaadeldud, järe-

süsteemi suhtes vt. Kliimann, Õiguskord, lk. 323 jj.

162) Õiguskorra põhifunktsioonide valdussüsteemi suhtes vt. ib., lk. 327 j.

