

§ 77. [Riigipea määratlus]

Vabariigi President on Eesti riigipea.

Autorid *Rait Maruste* ja *Kristel Urke*

Ajaloolised tekstid

VAK 1919: § 9 lg 2 kolmas lause. Vabariigi seaduslikuks esitajaks on Asutava Kogu esimees /.../.

PS 1920: § 61. Riigivanem esitab Eesti Vabariiki, juhib ja ühtlustab Vabariigi Valitsuse tegevust, juhatab Valitsuse istungeid ja võib aru pärida üksikuilt ministritelt nende tegevuse kohta.

PSMS 1933: § 57 esimene lause. Rahva esindajana teostab riigi kõrgemat valitsemisvõimu Riigivanem.

PS 1937: § 38. Vabariigi President on riigipea.

Ta on riigivõimu ühtluse kandja ja riigi esindaja. Ta hoolitseb riigi välise puutumatuse ja sisemise julgeoleku ning riigi ja rahva üldise heaolu ja õigusliku korra säilitamise eest.

Valikkirjandus

Henn-Jüri Uibopuu. Riigipea rahvusvahelises ja siseriiklikus õiguses. – *Juridica* 2004/5, lk 309–320.

Jüri Põld. Vabariigi presidendi vetoõigusest. – *Juridica* 1994/5, lk 114–115.

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

Sir Arthur Watts, Joanne Foakes. Heads of State. – Rüdiger Wolfrum (toim.). *Max Planck Encyclopedia of Public International Law.* Oxford University Press 2013.

Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Riigipea ametinimetus
- III. Riigipea funktsioonid

I. Sissejuhatus

- 1 PS § 77 sätestab VP kui põhiseadusliku institutsiooni funktsionaalse määratluse. Paragrahvis fikseeritakse, milline on VP asend Eesti riigiehituslikus struktuuris – ta on EV riigipea, riigivõimu organite hierarhias esimene isik, riigi kõrgeim ametiisik, ametikohajärgne riigi esindaja. Riigipea on isik, kes Charles de Gaulle'i sõnade kohaselt – öelduna küll presidentaalse vabariigi kontekstis – kehastab „rahvuse vaimu“ (pr *l'esprit de la nation*). Võimude lahususe klassikalise vormeli järgi kuulub riigipea kõrgeima ametiisikuna täidesaatva riigivõimu hulka.¹

¹ R. Maruste, H. Schneider. Võimude lahususe teoreetilised lähtekohad ja mõned praktilised probleemid Eestis. – *Juridica* 1994/3, lk 64–66.

- 2 Igas riigis on aegade jooksul kujunenud omad riigipeaga seonduvad traditsioonid ja tavad, mis on tänapäeval liberaliseerunud ning lihtsustunud. Presidendist on saamas siseriiklikult *primus inter pares* (ld esimene võrdsete hulgas) kodanik. Riikidevahelises suhtlemises aga järgitakse endiselt üsna ranget protokollit.
- 3 VP on piiratud võimuga riigipea. Põhiseaduse Assambleel märkis Jüri Adams oma töögrupi põhiseaduse eelnõu tutvustades, et riigipea „institutsiooni sisse viies ei ole see, mis oli 1938. aasta põhiseaduses, vaid siin on võetud eeskujuks Kesk-Euroopa levinud riigivanema institutsioon, mis on piiratud võimuga president“.² Piiratud võimuga presidentide pädevuste ülevahtlik tutvustus on esitatud käesoleva peatüki sissejuhatuses.³ VP pädevuse avab ammendavalt PS § 78 (vt ka PS § 78 kommentaare). Ajaloolistel põhjustel olid riigipea pädevused varasemalt reeglina väga üldiselt määratletud (monarhi pädevust ei saanud põhimõtteliselt määratleda). Täpse ja ammendava pädevuste määratluse vajadus tekkis pärast esimest, aga eelkõige pärast teist maailmasõda.

II. Riigipea ametinimetus

- 4 Riigipea institutsiooni sisseseadmisel on läbi aegade olnud arutlusaineks riigipea ametinimetus. See teema Eestis tõusetus ka Asutavas Kogus 1920. aastal vastu võetud põhiseaduse esimesel lugemisel, kus suurema toetuse osaliseks sai nimetus „president“, mida peeti tuntumaks ja üheselt mõistetavamaks nimetuseks kui nimetusi „riigivanem“ või „rahvavanem“.⁴ 1933. aasta põhiseaduse muudatuste järgi sai riigipea nimetuse riigivanem, kuid 1937. aasta põhiseaduses anti riigipeale nimetus Vabariigi President.
- 5 Ka Põhiseaduse Assambleel oli arutluse all, kas riigipea nimetus peaks EVs olema president või riigivanem.⁵ Kui Jüri Raidla töögrupi eelnõus kasutati nimetust „president“, siis assamblee töö aluseks võetud Jüri Adamsi eelnõus nimetust „riigivanem“, mille kasutamist eelistas Jüri Adams selle termini eestipärasuse tõttu.⁶ Järgnenud arutluste käigus kaaluti täiendavalt ka varianti kasutada paralleelselt nii riigivanema kui ka presidendi nimetust⁷, kuid lõpuks otsustati üksnes Vabariigi Presidendi nimetuse kasutamise kasuks.

III. Riigipea funktsioonid

- 6 VP võimkond ja funktsioonid on Saksamaa Liitvabariigi presidendi omadega sarnased. See on ootuspärane, sest PSi väljatöötamisel võeti üheks eeskujuks Saksamaa põhiseadus.⁸ Õiguskirjanduses on märgitud, et Saksamaa liidupresidendi puhul tuleb eristada kolme olulisemat funktsiooni: integreeriv, poliitiline reserv ja õiguslik reserv.⁹ Ka VP funktsioonid võib üldistatult liigitada sellise kolme nimetaja alla.

² V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 122.

³ Detailsema regulatsiooni, kuidas VP oma riigipea ülesandeid täidab, annab Vabariigi Presidendi töökorra seadus.

⁴ RA, ERA.15.2.373, l 101–102, põhiseaduse komisjoni 12. detsembri 1919. a protokoll nr 44.

⁵ Vt nt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 60, 85, 279–283, 694.

⁶ Samas, lk 140.

⁷ Nt varianti, kus nimetusele „riigivanem“ järgneb sulgudes „president“, st „riigivanem (president)“. Vt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 196.

⁸ Samas, lk 121.

⁹ Vt lähemalt Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 5. peatükk. Vabariigi president. § 77 kommentaar, lk 3.

- 7 Riigipea esmane ametikohajärgne ülesanne on esindada riiki¹⁰ – nii riigisiselt kui ka välissuhtluses (seda funktsiooni võib pidada VP poliitiliseks reserviks). Erinevalt presidentaalsetest või poolpresidentaalsetest riikidest ei tähenda parlamentaarses vabariigis riigi esindamine iseseisvate eksekutiivotsuste tegemise pädevust ega poliitikate kujundamist.¹¹ VP esindusfunktsioon on eelkõige tseremoniaalne, kuigi langeb tugevalt poliitilise elu sfääri. Esindamise sisu, s.o eelkõige visiitide, läbirääkimiste, seisukohtade ja allkirjastatavate dokumentide ettevalmistamine ning hilisem täitmine on sõltuvalt asja sisust parlamendi või täitevvõimu ülesanne.
- 8 Riigipea riigisised esindusülesanded hõlmavad endas riiklikel tähtpäevadel ja muudel suurüritustel osalemist, nende avamist ja kõnede pidamist, maakonnavisiitide tegemist, ühiskonnagruppide ja nende esindajatega kohtumist jmt. VP olulisemateks riigisisesteks esindusfunktsioonideks võib pidada kõnet Riigikogu hooaja avaistungil, esinemist EV aastapäeval ning kaitsejõudude paraadi vastuvõtmist ja tervitust paraadil, aga ka riikluses olulistel teemadel seisukohavõtte meedias ning kõnesid tähtpäevade vastuvõttudel.
- 9 Rahvusvahelisel tasandil on riigipea esindusülesanne esindada riiki rahvusvahelistel riigijuhtide, organisatsioonide või foorumite riigipeade tasemel tippkohtumistel. Tänapäeva rahvusvahelises suhtlemises esindavad riigipead riiki ilma sellekohaste volikirjadeta ning allkirjastavad reeglina multilateraalseid lepinguid.¹² Riigi esindamisel välisriikides kasutab riigipea personaalset immunitaeti, mis hõlmab isikupuutumast, väärkuse ja isiku kaitset, samuti kaitset kriminaal- ja tsiviilõiguslike menetluste eest.
- 10 Lisaks esindusfunktsioonile või ka selle osana on VP-l PSi ideestiku kohaselt ühiskonda ja riiki integreeriv ning tasakaalustav funktsioon (riigipea integreeriv reserv). Ühtlasi on leitud, et VP on sõnumi looja ja tooja, riikluse ideeliider ning seeläbi ka sümbol.¹³ Selgemalt kui kehtivast põhiseadusest, paistis kõnealune presidendi funktsioon välja 1937. aastal vastu võetud põhiseadusest, mis sätestas selge sõnaga, et president on riigivõimu ühtluse kandja ning hoolitseb ka rahva üldise heaolu säilitamise eest. Sellise funktsiooni täitmine eeldab presidendilt inimlikku ja sotsiaalset küpsust ning kogemust, head eneseväljendusoskust, tuntust ja lugupeetust, tasakaalukust. Kuna Eestis valib VP Riigikogu või valimiskogu, kuhu kuuluvad ka kohalike omavalitsuste volikogude poliitikud, peaks presidendil olema hea poliitiline taju ning riigisised poliitilised sidemed ja suhted. See tähendab, et VP-l peavad olema omadused, mis võimaldavad olla rahva liider ja ühendaja, samuti erinevate poliitiliste jõudude ühendaja, sest sageli tuleb tasakaalustaja rolli täita osapoolte kokkuviiamise, ärakuulamise ja veenmise teel. Lisaks on leitud, et presidendi ülesanne on mõtestada lahti põhiseaduse preambulist tulenev riikliku käitumise muster tulevasteks aastakümneteks.¹⁴
- 11 Riigipea riigivõimu tasakaalustavale funktsioonile viitab PS § 4, kuid ka PS §-s 78 sisalduv pädevus ja mujal põhiseaduses antud riigiõiguslikud regulatsioonid ning protseduurid. PSi väljatöötamisel märgiti, et VP institutsiooni kujundamisel lähtutakse Euroopa riikides levinud teooriast, kus võimude tasakaalustamine käib nende omavahelise seostamise teel, st ühe võimu teostamine on pandud seosesse teise võimu teostamisega. Põhiseaduse Assambleel üritati võimude tasakaalustamisel leida keskteed 1920. ja 1937. aastal vastu võetud põhiseaduste vahel, viies sisse nii VP institutsiooni kui ka parlamendi enne-

¹⁰ Detailset analüüsi presidendi pädevustest vt H.-J. Uibopuu. Riigipea rahvusvahelises ja siseriiklikus õiguses. – *Juridica* 2004/5, lk 309–320.

¹¹ G. Villalta Puig. Parliamentary versus Presidential Government. – *Australian Quarterly* 2002/74, nr 5, lk 10.

¹² Vastavalt VāSS § 7 punktile 5 allkirjastab VP Riigikogus ratifitseeritavaid välislepinguid.

¹³ J. Raidla. Aeg on muuta vabariigi presidendi valimise korda. – *Postimees*, Arvamus, 11.09.2021.

¹⁴ Samas.

tähtaegse laialisaatmise võimaluse.¹⁵ Lisaks peab VP täitma vahendaja rolli valitsuskriisides ning olema riigivõimu stabiilsuse tagaja loomulikel kriisiperioodidel, s.o valitsuse või Riigikogu koosseisu vahetumisel.¹⁶ Riigivõimude tasakaalustamise funktsioon seisneb ka kõrgete riigiametnike ametisse nimetamises.

- 12 Samas ei anna PS presidendile võimude tasakaalustamiseks olulisi võimuhoobasid. Peamised õigusliku mõjuga tasakaalustavad pädevused on presidendi suspensiivse (edasilükkava) veto¹⁷ õigus ning põhiseaduslikkuse kohtuliku järelevalve algatamise õigus Riigikohtus vastavalt PS § 107 lg-le 2 (riigipea õiguslik reserv). Kuigi presidendi vetol võib olla poliitiline mõju, peab presidendi vastav otsustus lähtuma riiklikest ja põhiseadusega kooskõlalistest, mitte olupoliitilistest kaalutlustest. Vastupidisel juhul võib VP tegevus minna vastuollu ameti apoliitilisuse ja PS §-s 81 sisalduvas vandes nimetatud erapooletuse nõude ning riigivõimude tasakaalustaja rolliga.¹⁸ Ühe olulise õigusliku hoovana on VP-le antud ka PSi muutmise algatamise õigus (vt § 78 kommentaari p 8).
- 13 Kui Riigikogu ei ole võimeline moodustama toimivat valitsust, on riigipeal võimuvaakumi vältimiseks õigus kuulutada vastavalt PS § 89 lg-le 6 välja Riigikogu erakorralised valimised. Kaalukas, potentsiaalselt riikluse saatust mõjutav funktsioon on olla riigikaitse kõrgeim juht¹⁹ (mis ei tähenda kaitseväge juhiks olemist; vt täiendavalt PS § 127 kommentaare).

¹⁵ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 122.

¹⁶ Samas, lk 140.

¹⁷ Põhiseaduse väljatöötamise ajal leiti juba Põhiseaduse Assambleel, et VP suspensiivne vetoõigus ei ole tegelikult küllaldane. Vt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 123.

¹⁸ VP vetoõiguse kohta vt lähemalt analüüsi J. Põld. Vabariigi presidendi vetoõigusest. – *Juridica* 1994/5, lk 114–115.

¹⁹ Sellisele VP rollile oli PSi eelnõu koostamisel vastu Jüri Adams, kes märkis Põhiseaduse Assambleel järgmist: „Üks kontseptsiooniline probleem tekib veel sellest, kas meie kavandatud riigipea on riigijuht või peaarbiter. Kui ta on peaarbiter, nagu see on momendil esitatud minu töögrupi projektis, siis ta ei saa samal ajal olla riigikaitse kõrgeim juht, sest tal ei ole juhtimise funktsioone. Selles lauses on veel teinegi vastuolu, nimelt, mis tähendab riigikaitse kõrgeim juht. Ta võiks siis maksimaalselt olla kaitsejõudude kõrgeim juht, kuid riigikaitse ei ole antud juhul termin, see on laiem tegevus. Sellega tegelevad peaminister, konkreetsetl temale alluv kaitseminister ja kahtlemata ka sõjaväe juhataja.“ – V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 203.