

## § 79. [Vabariigi Presidendi valimiskord]

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

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

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

**Vabariigi President valitakse salajasel hääletusel. Igal Riigikogu liikmel on üks hääl. Valituks tunnistatakse kandidaat, kelle poolt hääletab Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline enamus. Kui ükski kandidaat ei saa nõutavat häälteenamust, siis korraldatakse järgmisel päeval uus hääletusvoor. Enne teist hääletusvooru toimub uus kandidaatide ülesseadmine. Kui teises hääletusvoorus ei saa ükski kandidaat nõutavat häälteenamust, siis korraldatakse kahe teises voorus enim hääli saanud kandidaadi vahel samal päeval kolmas hääletusvoor. Kui Vabariigi Presidenti ei valita ka kolmandas hääletusvoorus, kutsub Riigikogu esimees ühe kuu jooksul Vabariigi Presidendi valimiseks kokku valimiskogu.**

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

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

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

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

*Autor Kristel Urke*

### Ajaloolised tekstid

**PSMS 1933:** § 58. Riigivanema valib rahvas üldise, ühetaolise, otsese ja salajase hääletamise kaudu viieks aastaks.

Kui esimesel hääletamisel ükski kandidaat ei saa osavõtjate häälte enamust, siis toimetatakse teine hääletamine hiljemalt kolme kuu jooksul. Teiseks hääletamiseks võib seada üles uusi kandidaate. Teisel hääletamisel loetakse valituks kandidaat, kes on saanud kõige rohkem hääli. Kui mitu kandidaati on saanud ühepalju hääli, loetakse valituks see, kes on vanem.

Riigivanemaks on valitav iga hääleõiguslik kodanik, kes on vähemalt neljakümne aastane ja seatud üles kandidaadiks vähemalt kümnetuhande hääleõigusliku kodaniku poolt. Riigivanema lähem valimiskord määratakse seadusega.

**PS 1937:** § 40. Vabariigi President valitakse ametisse kuueks aastaks. Kandidaadiks Vabariigi Presidendi kohale võidakse üles seada iga hääleõiguslikku kodanikku, kes on vähemalt nelikümmend viis aastat vana.

Kandidaate Vabariigi Presidendi kohale seavad üles salajasel hääletamisel:

- 1) ühe kandidaadi Riigivolikogu;
- 2) ühe kandidaadi Riiginõukogu;
- 3) ühe kandidaadi omavalitsuste esinduskogude poolt valitud esindajate kogu, kes koosneb kaheksakümnest maa- ja neljakümnest linnaomavalitsuste esinduskogude poolt valitud esindajast.

Ülesseatud kandidaatidest valib rahvas Vabariigi Presidendi üldisel, ühetaolisel, otsesel ja salajasel hääletamisel. Hääletamisel loetakse Vabariigi Presidendiks valituks kandidaat, kes on saanud kõige rohkem hääli. Kui kandidaadid on saanud ühepalju hääli, loetakse valituks kõige vanem kandidaat. Hääletamine peab toimuma hiljemalt kahekümne päeva jooksul arvates kandidaatide ülesseadmisest.

Kui on üles seatud ainult üks kandidaat, siis peetakse Riigivolikogu Esimehe kokkukutsel ja juhatusel kõigi kolme kandidaati ülesseadnud asutise ühine valimiskoosolek. Kui ülesseatud kandidaat sellel valimiskoosolekul salajasel hääletamisel saab poolt vähemalt kolm viiendikku valimiskoosoleku seadusliku koosseisu häältest, siis see kandidaat loetakse Vabariigi Presidendiks valituks ja rahva hääletamine jääb ära.

Vabariigi Presidendi kandidaatide ülesseadmine ja valimise lähema korra määrab seadus.

## Valikkirjandus

Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 5. peatükk. Vabariigi president. § 79 kommentaar.

*Margit Tavits.* Presidents with Prime Ministers. Do Direct Elections Matter? Oxford University Press 2008.

*Nele Parrest.* Vabariigi Presidendi valimise kord. – Juridica 2009/9, lk 620–635.

*Rein Toomla.* Presidendivalimised – lootused ja tegelikkus. – Riigikogu Toimetised 34/2016.

*Rein Toomla.* The Presidency in the Republic of Estonia. – Vit Hloušek jt. Presidents above Parties? Presidents in Central and Eastern Europe, Their Formal Competencies and Informal Power. Brno: Masaryk University Press 2013, lk 167–190.

## Sisukord

- I. Sissejuhatus**
- II. Vabariigi Presidendi valiv organ**
- III. Vabariigi Presidendi kandidaadi ülesseadmine**
- IV. Vabariigi Presidendi kodakondsus ja vanus**
- V. Vabariigi Presidendi valimine**
  - A. Vabariigi Presidendi valimine Riigikogus**
  - B. Vabariigi Presidendi valimine valimiskogus**

## I. Sissejuhatus

- 1 Riigipea valimise süsteemid jagunevad presidendi otsevalimisteks ja valimisteks parlamendis või spetsiaalses valimiskogus. Presidentaalses või poolpresidentaalses riigikorras valib presidendi enamasti rahvas otsevalimiste teel ning parlamentaarses riigikorras parlament või valimiskogu. Presidendi otsevalimine tugedab tema positsiooni, mistõttu eeldab otsevalimise süsteem, et presidendile on antud sellised võimuvolitused, mis õigustavad tema samaväärset legitimaatsiooni rahva valitud parlamendisadikutega. Sellest tulenevalt ei ole presidendi valimiskord üksnes formaalne, vaid kogu riigi valitsemiskorda puudutav sisuline küsimus.
- 2 Eraldi riigipea institutsioon loodi Eestis 1933. aastal vastu võetud põhiseaduse muudatustega. Nii 1933. aasta põhiseaduse muudatuste kui ka 1937. aastal vastu võetud põhiseaduse järgi valiti riigipea Eestis rahva poolt üldistel, ühetaolistel, otsestel ja salajastel valimistel. Selliste valimistega olid kooskõlas ka riigipea tollased laiad võimuvolitused.
- 3 1933. aasta põhiseaduse muudatuste järgne § 58 lg 2 sätestas, et riigipea valimistel osutub valituks kandidaat, kes saab osavõtjate häälteenamuse ehk lihthäälteenamuse. Kui esimeses valimiste voorus ükski kandidaat sellist häälteenamust ei saavutanud, tuli läbi viia teine hääletusvoor, kus osutus valituks kõige rohkem hääli saanud kandidaat.
- 4 1937. aastal vastu võetud põhiseaduse § 40 lg 3 järgis 1933. aasta põhiseaduse muudatuste järgset teise valimisvooru loogikat ehk valituks osutus enim hääli saanud kandidaat. Täiendavalt nägi 1937. aasta põhiseaduse § 40 lg 4 ette võimaluse, et kui üles oli seatud vaid üks presidendikandidaat, valis presidendi rahva asemel Riigivolikogu, Riiginõukogu ja omavalitsuste esindajate kogu. Seega sisaldas riigipea valimiskord ka kaudsete valimiste võimalust. Reaalsuses kasutati ühe kandidaadi ülesseadmise võimalust ning suurte võimuvolitustega president ei saanud legitimaatsiooni otse rahvalt.
- 5 Just VP valimiskord oli ka Põhiseaduse Assambleel üks enim vaidlusi tekitanud küsimus. Arutluse all oli nii presidendi otsevalimine, valimine Riigikogus või valimiskogus kui ka kombinatsioon kahest viimasest.<sup>1</sup> Kuna rahvas pooldas otsevalitava riigipea institutsiooni loomist<sup>2</sup>, kuid Põhiseaduse Assambleel otsevalitavale presidendile väga suurt toetust ei olnud, oli assambleel keeruline jõuda valimissüsteemi põhialustes üksmeelele.
- 6 Pikkade arutelude tulemusena loobuti assambleel presidendi otsevalimise süsteemist<sup>3</sup> ning sisse seati kaudsete valimiste süsteem, kus presidendi valib PS § 79 lg 1 järgi Riigikogu või PS § 79 lg-s 4 sätestatud juhul valimiskogu. Samas toimusid esimesed VP valimised 1992. aastal pärast PSi jõustumist kombineeritult otsevalimistena ja valimistena Riigikogus. Nimetatud erandliku valimiskorra sätestas Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse<sup>4</sup> (PSRS) § 4. Erandlik VP otsevalimiste korraldamise võimalus nähti PSRS §-s 4 ette rahva suure toetuse tõttu presidendi otsevalimistele. Põhiseaduse Assambleel kardeti, et rahva arvamuse täielikult arvestamata jätmisel ei pruugi leida põhiseaduse eelnõu rahvahääletusel vajalikku toetust.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 292–297, 498–509, 609–620.

<sup>2</sup> Näiteks 1991. aasta novembris ja detsembris läbi viidud küsitluste alusel soovis presidendi otsevalimist 77% vastanutest; 1992. aasta jaanuaris toimunud küsitluse järgi toetas 71% vastanutest riigipea otsevalimist ja vaid 10% riigipea valimist Riigikogus. Vt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 775 ja 777.

<sup>3</sup> Rahva valitava presidendi institutsiooni loomise poolt hääletas 13 ja vastu 21 assamblee liiget. Vt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 781.

<sup>4</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus. – RT 1992, 26, 350.

<sup>5</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 694–696. Vt täiendavalt ka R. Toomla. Presidency in the Republic of Estonia. – V. Hloušek jt. Presidents above Parties? Presidents in Central

- 7 Presidendi otsevalimised toimuvad Euroopa riikidest näiteks Austrias, Iirimaa, Islandil, Leedus, Poolas, Portugalis, Prantsusmaal ja Soomes. Parlament valib presidendi näiteks Kreekas, Lätis, Maltal ja Šveitsis. Valimiskogus valitakse president Saksamaal ja Itaalias.<sup>6</sup> Presidendi valimiskorras ei ole teistes riikides ette nähtud varianti, kus presidendi valimine võib liikuda ühe valimisorgani käest teise kätte. Seetõttu võib pidada Eesti presidendi-valimiste süsteemi maailmas ainulaadseks.
- 8 Ka pärast põhiseaduse jõustumist on jäänud VP valimiskord nii ühiskonnas<sup>7</sup> kui ka kitsamalt Riigikogus seoses põhiseadusega üheks vaieldavamaks teemaks. Kehtivale presidendi-valimise korrale heidetakse peamiselt ette nii rahva kaasamata jätmist, poliit-mängude võimaldamist kui ka ebaefektiivsust.<sup>8</sup> Samas toonitavad praeguse valimiskorra toetajad, et presidendi otsevalimiste sisseviimine tähendaks vajadust muuta VP pädevust ning et Eesti riigikorraldusega sobib kõige paremini valimiskord, kus parlamendil on kandev roll.<sup>9</sup> Alates põhiseaduse jõustumisest on PS § 79 muutmiseks esitatud Riigikogule 11 põhiseaduse muutmise eelnõu<sup>10</sup> ning lisaks kaks Riigikogu otsuse eelnõu VP valimiskorra küsimuse rahvahääletusele panemiseks.<sup>11</sup> Kõigi nimetatud eelnõude eesmärk on olnud VP senise valimiskorra asendamine otsevalimistega. Samas on Riigikogu menetluses Riigikogu otsuse eelnõu „Riigireformi elluviimisest“<sup>12</sup>, millele esitatud muudatus-ettepanekutes on mitmed parlamendisaadikud<sup>13</sup> soovinud muuta VP valimise korda selliselt, et VP valimised viidaks läbi üksnes valimiskogus.

---

and Eastern Europe, Their Formal Competencies and Informal Power. Brno: Masaryk University Press 2013, lk 186.

<sup>6</sup> Valimissüsteemide kirjelduse kohta vt täiendavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 5. peatükk. Vabariigi president. § 79 kommentaar, lk 30–32.

<sup>7</sup> Ettepanekuid VP valimiskorra muutmiseks on teinud näiteks 2018. aastal oma tegevusaruande esitanud põhiseaduse asjatundjate kogu ja 2018. aastal riigireformi kontseptsiooni esitlenud Riigireformi Sihtasutus. Mõlemad neist tegid ettepaneku muuta VP valimiskorda selliselt, et presidenti valiks üksnes valimiskogu.

<sup>8</sup> Vt nt J. Valge. Kas presidendi otsevalimine tähendab tõesti demokraatia kaotust? – ERR 29.08.2021. Keskerakond algatab riigikogus presidendi otsevalimiste seaduse eelnõu. – Postimees 22.08.2021. J. Raidla. Aeg on muuta vabariigi presidendi valimise korda. – Postimees, Arvamus, 11.09.2021.

<sup>9</sup> Vt nt P. Ehin. Praegune presidendi valimise süsteem vajab muutmist. – Novaator 1.08.2021. E. Loonurm, J. Luts. Jõks: presidendi institutsioon saab löögi sõltumata sellest, kes seda täitma hakkab. – ERR 19.08.2021.

<sup>10</sup> Esimene sellesisuline PSi muutmise eelnõu algatati Riigikogus juba 28.01.1993 (Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seadus 1872801 SE) ning viimati 3.10.2016 (Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus Vabariigi Presidendi valimiskorra muutmiseks 306 SE). 22.08.2021 teavitas Eesti Keskerakond avalikkust soovist algatada riigikogus VP otsevalimiste seaduse eelnõu. Eelnõu algatamise korral saab sellest 12. põhiseaduse muutmise eelnõu, mis puudutab VP valimiskorda. Alates PSi jõustumisest on enim PSi muutmise eelnõusid Riigikogule esitatud just seoses PS §-ga 79. Lisaks on hulgaliselt PSi muutmise eelnõusid Riigikogule esitatud seoses rahvaalgatuse seadustamisega, mille osas on Riigikogule esitatud kuus PSi muutmise eelnõu.

<sup>11</sup> Riigikogu otsus „Eesti Vabariigi põhiseaduse § 79 muutmise seaduse eelnõu rahvahääletusele panemine ja rahvahääletuse korraldamine“ 182 OE ja Riigikogu otsus „Rahvahääletuse korraldamine Eesti Vabariigi Presidendi otsevalimise küsimuses“ 290 OE.

<sup>12</sup> Riigikogu otsus „Riigireformi elluviimisest“ 181 OE.

<sup>13</sup> U. Espenberg, J. Karilaid. Muudatusettepanekud Riigikogu otsuse riigireformi elluviimisest eelnõule 181 OE. 14.09.2020. A. Metsoja. Muudatusettepanekud Riigikogu otsuse riigireformi elluviimisest eelnõule 181 OE. 09.09.2020.

## II. Vabariigi Presidenti valiv organ

- 9 PS § 79 lg 1 sätestab, et Vabariigi Presidenti valib Riigikogu või PS § 79 lg-s 4 sätestatud juhul valimiskogu. Niisiis näeb PS ette kaks võimalust VP valimiseks: VP valib kas Riigikogu või spetsiaalselt VP valimiseks kokku kutsutud valimiskogu.<sup>14</sup> Mõlemal juhul on tegemist presidendi kaudsete valimistega.
- 10 PS § 79 lg 1 grammatilise tõlgenduse järgi on Riigikogu esmane ja peamine VP valimise organ. VP valimistel Riigikogus on VP valijateks kõik 101 Riigikogu liiget. Üksnes juhul, kui VP jääb Riigikogus valimata, toimub VP valimine valimiskogus. Seega on valimiskogu VP valimiskorras justkui varuvariant<sup>15</sup>, kuigi legitiimsuse mõttes ei oma tähtsust, kas VP on valitud Riigikogus või valimiskogus. Seetõttu ei tuleks olukorda, kus VP jääb Riigikogus valimata ja valimised liiguvad valimiskogu kätte, näha probleemseks. Põhiseadus sätestab kaks erinevat kogu, kus on võimalik VP valida, ning valimised mõlemas kogus on ühtmoodi õiguspärased.
- 11 Vastavalt PS § 79 lg-le 5 koosneb valimiskogu Riigikogu liikmetest ja kohalike omavalitsuste (KOV) volikogude esindajatest. Iga KOVi volikogu valib valimiskogusse vähemalt ühe esindaja, kes peab olema Eesti kodanik.<sup>16</sup> Vabariigi Presidenti valimise seadus (VPVS) täpsustab valimiskogu moodustamise põhimõtteid. VPVS § 22 lg 3 järgi peab KOVi volikogu esindaja olema ka teda valinud KOVi volikogu liige, kuid ei tohi olla samal ajal Riigikogu liige. KOVi esindajate arv määratakse vastavalt VPVS § 22 lg-le 2, lähtudes Eesti hääleõiguslike kodanike riiklikku registrisse kantud kodanike arvust KOVi üksuse haldusterritooriumil VP valimise aasta 1. jaanuaril. Hääleõiguslike kodanike riikliku registri funktsiooni täidab rahvastikuregister.
- 12 Kuigi aastate jooksul on KOVi üksuste arv vähenenud, ei ole muutunud VPVS-i järgne KOVi esindajate arvu määramise loogika. Suurim muutus KOVi üksuste arvus toimus pärast 2017. aasta haldusterritoriaalset reformi, mil KOVi üksuste arv vähenes 213 omavalitsusüksuselt 79ni. Selline muutus KOVi üksuste arvus tähendab, et võrreldes 2016. aasta VP valimisega on valimiskogus 335 liikme asemel edaspidi 208 liiget, kellest 107 on KOVi üksuste esindajad ja 101 Riigikogu liikmed. Valimiskogu liikmete koguarvu ja KOVi üksuste esindajate proportsionaalse osakaalu muutus valimiskogus on veelgi suurem, kui võrrelda seda 1996. aasta valimiskoguga, kuhu kuulus 374 liiget.
- 13 Põhiseaduse Assambleel välditi teadlikult PSis valimiskogu moodustamise täpsemate reeglite sätestamist. Üldise seisukoha järgi pidi valimiskogu viima VP valimise Riigikoguga võrreldes palju laiemale alusele, mis igal juhul võimaldaks valida kandidaadi, kes peaks olema ühiskonnas aktsepteeritav kui konsensuskandidaat.<sup>17</sup> Arvestades, et PS-i järgi peab igast omavalitsusüksusest valimiskogusse kuuluma vähemalt üks esindaja ning et ka väiksema KOVi üksuste esindajate arvu puhul on valimiskogus KOVi üksuste esindajaid siiski mõnevõrra rohkem kui Riigikogu liikmeid, ei saa väita, et olukord, kus valimiskogus on 107 KOVi üksuse esindajat, oleks PS-i algse mõttega vastuolus. Siiski võiks edaspidi kaaluda VPVS § 22 lg 2 muutmist, et suurendada Riigikogu liikmete arvuga võrreldes

<sup>14</sup> Sellise valimiskorra kujunemise kohta Põhiseaduse Assamblee aruteludes vt täpsemalt R. Toomla. Presidendi valimised – lootused ja tegelikkus. – Riigikogu Toimetised 2016, nr 34, lk 107–110.

<sup>15</sup> Põhiseaduse Assambleel otsustati algselt, et presidendi valib Riigikogu. Pärast nimetatud otsust avati aga assambleel uuesti arutelu Riigikogus valituks osutumise häälteenamuse küsimuse üle. Koos häälteenamuse arvu muutmiseks lisati VP valimiskorda ka presidendi valimiskogus valimise variant. Vt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 785, 792 jj.

<sup>16</sup> Võrdluseks: Saksamaal, kus presidenti valib üksnes valimiskogu, koosneb valimiskogu parlamendi liikmetest ja samast arvust liidumaade esindajatest (Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) § 54 lg 3).

<sup>17</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 808–809.

valimiskogusse kuuluvate KOVi üksuste esindajate suhtarvu. See tagaks valimiskogus ühiskonna laiemal esindatuse ning väldiks olukorda, kus Riigikogus VP valimisel tõusetunud probleemid kanduksid üle ka valimistele valimiskogus.<sup>18</sup> Samas on alternatiivselt leitud, et kui VP valimiskorda muuta selliselt, et VP valimine toimuks üksnes valimiskogus, võiks parlamentaarset riigikorda arvestades olla valimiskogus Riigikogu esindajate ülekaal.<sup>19</sup>

- 14 Euroopas valitakse presidenti (üksnes) valimiskogus veel Saksamaal ja Itaalias. Saksamaal koosneb presidenti valiv organ Liidukoosolek (*Bundesversammlung*) kõikidest Bundestagi liikmetest ja nendega võrdsest arvust liidumaade esinduskogude poolt proportsionaalse esindatuse põhimõtet arvestades valitud esindajatest.<sup>20</sup> Niisiis on praegune valimiskogu proportsioon Eestis, kus KOVi üksuste esindajaid on sarnane arv Riigikogu liikmetega, ligilähedane Saksamaa valimiskogu ülesehitusele. Itaalias koosneb valimiskogu parlamendi kahe koja saadikutest ja regioonide esindajatest.<sup>21</sup>

### III. Vabariigi Presidendi kandidaadi ülesseadmine

- 15 PS § 79 lg 2 järgi on VP kandidaadi ülesseadmise õigus vähemalt viiendikul Riigikogu koosseisust. See tähendab, et VP kandidaadi ülesseadmiseks on vajalik vähemalt 21 Riigikogu liikme toetushääli. VPVS § 15 lg 2 järgi võib Riigikogu liige olla ainult ühe kandidaadi ülesseadjaks. Seega on võimalik Riigikogus üles seada maksimaalselt neli kandidaati. Tegemist on üsna kõrge lävendiga kandidaadi ülesseadmiseks, mis eeldab enamasti, et kandidaadil on rohkem kui ühe parlamendierakonna toetus. Nii ilmnes 2021. aasta VP valimistel, et piisavad toetushääled VP kandidaadi Riigikogus ülesseadmiseks sai vaid üks kandidaat.<sup>22</sup> On vaieldav, kas ühe kandidaadiga VP valimist võib pidada demokraatlikuks või mitte, kuid iseenesest ei ole üksnes ühe kandidaadi ülesseadmine PSis ette nähtud VP valimiskorraga vastuolus.
- 16 Seaduse järgi on kandidaatide ülesseadmiseks aega kolm päeva. VPVS § 15 lg 3 järgi algab kandidaatide registreerimiseks esitamine neljandal päeval kell 9.00 ja lõpeb teisel päeval kell 18.00 enne esimese hääletusvooru päeva. Tegemist on äärmiselt lühikesel kandidaatide ülesseadmise tähtajaga, mille muutmise vajadust on ühiskonnas korduvalt nenditud.<sup>23</sup>
- 17 Praktikas on kujunenud olukord, kus avalikkuse huvi ja surve tõttu on Riigikogus ülesseatatavad presidendikandidaadid avalikkusele enamasti teada juba mitu kuud enne

<sup>18</sup> Riigikogus algatati 17.02.2021 Vabariigi Presidendi valimise seaduse muutmise seadus (340 SE), millega sooviti VPVS-i muuta selliselt, et tagada ka vähenenud KOVi üksuste arvu juures valimiskogus senine, enne 2017. aasta haldusterritoriaalset reformi kehtinud vahekord Riigikogu liikmete ja volikogude esindajate vahel, kuid eelnõu lükati esimesel lugemisel tagasi.

<sup>19</sup> Välja on pakutud variant, et kui VP valimine toimuks üksnes valimiskogus, võiks valimiskogu koosneda 101st Riigikogu liikmest ja 100st KOVi üksuste esindajast. Vt J. Raidla. Aeg on muuta vabariigi presidendi valimise korda. Riigireformi Sihtasutus. Riigireformi kontseptsioon, III osa, 5. Vabariigi President, lk 3.

<sup>20</sup> Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), art 54 lg 3.

<sup>21</sup> Itaalia Vabariigi põhiseadus (*La Costituzione della Repubblica Italiana*), art 85 lg 2.

<sup>22</sup> 2021. aasta VP valimisel seati Riigikogus kandidaadina üles üksnes Alar Karis, kelle ülesseadjaks olid 59 Riigikogu liiget Eesti Keskerakonnast ja Reformierakonnast. Teistel parlamendierakondadel ei õnnestunud leida oma kandidaatide ülesseadmiseks teiste erakondadega piisavat konsensust.

<sup>23</sup> Vt nt P. Ehin. Praegune presidendi valimise süsteem vajab muutmist, J. Raidla. Aeg on muuta vabariigi presidendi valimise korda. Selline tähtaeg tekitas 2021. aastal VP valimisel ka praktilisi probleeme, kus parlamendierakondade esindajad, kes ei olnud VP kandidaadi ülesseadjad, märkisid, et neil polnud võimalust enne Riigikogus VP valimise esimest vooru ülesseatud ehk VP kandidaadiks registreeritud isikuga vestelda ega tema vaadetega tutvuda. Enne kandidaadi registreerimist on tegemist üksnes potentsiaalse, mitte ametliku kandidaadiga, mistõttu võib selline formaalne asjaolu valimise kontekstis tähtsust omada.

üllesseadmistähtaega. Kuigi põhiseadus ega muud seadused presidendikandidaatide debatte ega seisukohtade avalikkusele tutvustamist ei nõua, on praktikas VP kandidaatide debatil tavapäraseks saanud. Seetõttu on kandidaatide ametlikust registreerimisest kujunenud pigem VP kandidaadi staatuse formaliseerimine.

- 18 Tavapärasest erinevaks kujunes VP valimise protsess 2021. aastal, kui enne valimist potentsiaalsete kandidaatide debatte ei toimunud, konkreetsetest kandidaatidest räägiti vähe ja Riigikogus seati üles vaid üks kandidaat. Ühiskonnale VP kandidaatide ja nende seisukohtade tutvustamine on mõistlik, sest see suurendab rahva usaldust riigivõimu vastu ja vähendab arusaama, et olulisi riigiasju otsustatakse n-ö tagatubades. Samas ei eeldagi põhiseaduse praegune regulatsioon, arvestades muu hulgas VP kandidaatide ülesseadmise lühikest tähtaega, et VP kandidaadid oleksid enne VP valimist üldsusele juba pikemat aega teada. Ühtlasi ei lähe laiaulatuslik valimiskampaania kokku VP suhteliselt piiratud võimuvolituste ja neutraalse institutsiooni iseloomuga. Juhul kui VP kandidaatide debatil toimuvad – mis oleks riigivõimu suhtes rahva usalduse suurendamiseks mõistlik –, peaksid debattide teemad jääma rangelt PSis ette nähtud VP pädevuste piiridesse.
- 19 PS § 79 lg 4 viies lause sätestab, et enne teist hääletusvooru Riigikogus toimub uus kandidaatide ülesseadmine. See tähendab, et teises voorus on võimalik üles seada ka kandidaate, kes ei osalenud esimeses hääletusvoorus. Enne teist hääletusvooru uute kandidaatide ülesseadmise võimalust on praktikas kasutatud 2001., 2006. ja 2016. aasta VP valimisel. VPVS § 17 lg 2 järgi algab teiseks hääletusvooruks kandidaatide registreerimiseks esitamine neli tundi ja lõpeb kaks tundi enne teise hääletusvooru algust. Riigipea valimiseks ja reaalsete uute kandidaatide ülesseadmise kaalumiseks on see aeg ebamõistlikult lühike ning suurendab ettearvamatus ja ebakindlust seoses VP valimisega.
- 20 Kui VP jääb Riigikogus valimata, on presidendikandidaati võimalik täiendavalt üles seada ka valimiskogus (vt ka komm. 31–32). Vastavalt PS § 79 lg-le 6 esitab Riigikogu valimiskogule presidendikandidaadiks kaks Riigikogus enim hääli saanud kandidaati. Presidendikandidaadi ülesseadmise õigus on ka vähemalt 21-l valimiskogu liikmel. Valimiskogu liige võib olla üksnes ühe kandidaadi ülesseadja (VPVS § 23 lg 2). Ka valimiskogus algab kandidaatide registreerimiseks esitamine neljandal päeval kell 9.00 ja lõpeb teisel päeval kell 18.00 enne esimese hääletusvooru päeva (VPVS § 23 lg 3, § 15 lg 3).

#### IV. Vabariigi Presidendi kodakondsus ja vanus

- 21 PS § 79 lg 3 sätestab, et VP kandidaadiks võib seada sünnilt Eesti kodaniku, kes on vähemalt nelikümmend aastat vana. Sellest sättest tuleneb kaks piirangut isiku VP kandidaadina ülesseadmisele: kodakondsuse ja vanuse nõue. Täiendavad nõuded VP kandidaadile on sätestatud VPVS §-s 2, mille lõike 2 järgi ei või kandidaadiks üles seada isikut, kes on VP teist ametiaega järjest (selline piirang tuleneb ka PS § 80 lg 1 teisest lausest) ning lõike 3 järgi ei või kandidaadiks üles seada tegevvaelast.
- 22 PS § 79 lg 3 järgi võib VP kandidaadiks seada sünnilt Eesti kodaniku. See tähendab, et VP kandidaadiks ei või seada isikut, kes on saanud Eesti kodanikuks naturalisatsiooni korras. Selline piirang on erinev 1933. aastal ja 1937. aastal vastu võetud põhiseadustest, mis nägid ette, et kandidaadina võib üles seada iga hääleõigusliku kodaniku. Kuna praegu kehtiva PSi väljatöötamise ajal ei olnud Eesti hääleõiguslike kodanike seas olulisel hulgal naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse omandanud, ei pälvinud sellise kodakondsusnõude kehtestamine Põhiseaduse Assambleel ega ühiskonnas olulist arutelu.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> R. Toomla. Presidency in the Republic of Estonia, lk 186–187.

- 23 1933. aasta PSi muudatuste järgi pidi riigivanem olema vähemalt 40-aastane, kuid 1937. aasta põhiseaduse järgi vähemalt 45-aastane. Kehtiva PS § 79 lg 3 järgi võib VP kandidaadiks seada isiku, kes on vähemalt 40 aastat vana. Põhiseaduse Assambleel arutati pikalt, kas on vajalik kehtestada VP kandidaadile vanusetsensus. Kuigi oli neid, kes toetasid vanuse nõude PSis sätestamata jätmist, asuti lõpuks seisukohale, et kuna Riigikogu liikmetele on kehtestatud vanuse nõue, tuleb see kehtestada ka VP-le. Hääletusele pandi ka variant tuua VP vanusetsensus 40 aastalt allapoole, kuid see ei leidnud toetust.<sup>25</sup> Eelkõige sooviti vältida olukorda, kus VP oleks noorem, kui on Riigikogu liikmed.<sup>26</sup>
- 24 Euroopa riikides, kus põhiseaduses on riigipeale minimaalse vanuse nõue kehtestatud, varieerub vanusetsensus 35 eluaastast (Austria, Island, Ungari) sarnaselt Eestiga 40 eluaasta (Läti, Saksamaa) ja isegi 50 eluaastani (Itaalia). Ka kodakondsuse nõuded ülesseatavale presidendikandidaadile on eri riikide põhiseadustes erinevad – kui Soome põhiseaduses on sätestatud nõue, et presidendikandidaat peab olema sünnijärgne Soome kodanik<sup>27</sup>, siis näiteks Itaalias piisab sellest, et isik on tsiviil- ja poliitiliste õiguste kandja<sup>28</sup> ning Lätis peab kandidaat olema täieõiguslik kodanik, kuid ei või olla topeltkodakondsusega<sup>29</sup>.

## V. Vabariigi Presidendi valimine

- 25 Põhiseaduse Assambleel leiti, et VP valimise küsimused peaksid olema põhiseaduses reguleeritud võimalikult detailselt.<sup>30</sup> PS § 79 lg 8 järgi sätestab VP valimise täpsema korra VPVS. Õiguskirjanduses on leitud, et VPVS reguleerida on jätud ehk liigagi palju küsimusi, mida on põhiseaduse sätete pinnalt võimalik tõlgendada mitmeti. Näiteks jätavad tõlgendamisruumi küsimused, mis saab juhul, kui Riigikogus ei seata üles ühtegi kandidaati; kui teises voorus osaleb vaid üks kandidaat ja Riigikogu kolmandasse hääletusvooru ei ole võimalik kahte kandidaati esitada; kuidas toimida juhul, kui Riigikogu teises voorus said mitu kandidaati häält võrdselt jms.<sup>31</sup>
- 26 PS § 79 lg 4 ja VPVS § 1 lg 3 järgi valitakse VP salajasel hääletusel. Hääletamise salajasus on tavapäraselt tagatud hääletuskabiinide kasutamisega (VPVS § 9 lg 2 esimene lause). 2021. aasta VP valimisel lubas vabariigi valimiskomisjon esmakordselt võimalust olukorras, kus Riigikogu saadikul ei ole tervisliku seisundi tõttu võimalik Riigikogu hoonesse siseneda, hääletada VP valimisel põhjendatud taotluse alusel Riigikogu hoovis sõidukis. Sellisel juhul käsitletakse sõidukit sisuliselt hääletuskabiinina ja isik peab hääletuse salajasuse tagamiseks viibima sõidukis üksi.
- 27 Riigikohus on lugenud hääletamise sõidukis sobivaks viisiks, kuidas tagada hääletamise salajasus. Riigikohus on PSJV asjas nr 5-21-11 leidnud<sup>32</sup>, et kuigi VPVS § 9 lg 2 näeb ette hääletamise hääletuskabiinis, ei ole VPVS ette kirjutanud täpsemaid tingimusi, millele hääletuskabiin peab vastama. Seetõttu on nende tingimuste üle otsustamine jätud eelkõige vabariigi valimiskomisjoni pädevusse. Valimiskomisjon peab VP valimisel tasakaalustama vastanduvaid huvisid, sest lisaks salajasuse nõudele tuleb tagada valijale ka võimalus hääletamisest osa võtta. Sellest tulenevalt võib hääletamine toimuda ka muus kohas kui tavapärasel mõttes hääletuskabiinis.

<sup>25</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 660.

<sup>26</sup> Samas, lk 658–660.

<sup>27</sup> Soome Vabariigi põhiseadus (*Suomen perustuslaki*), § 54.

<sup>28</sup> Itaalia Vabariigi põhiseadus (*La Costituzione della Repubblica Italiana*), art 84.

<sup>29</sup> Läti Vabariigi põhiseadus (*Latvijas Republikas Satversme*), art 37.

<sup>30</sup> Valimiskorra kujunemise kohta vt täpsemalt R. Toomla. Presidendivalimised – lootused ja tegelikkus, lk 107 jj ning R. Toomla. Presidendivalimise kujunemislugu. – Presidendiraamat, lk 85 jj.

<sup>31</sup> Vt täpsemalt N. Parrest. Vabariigi Presidendi valimise kord. – *Juridica* 2009/9, lk 622 jj.

<sup>32</sup> PSJVKo 15.09.2021, 5-21-11 – Riigikogu hoovis sõidukis hääletamine, p 20.



## A. Vabariigi Presidendi valimine Riigikogus

- 28 Seni on VP osutunud korralistel valimistel Riigikogus valituks kahel korral: 2011. aastal (president Toomas Hendrik Ilves; 73 poolthäält esimeses hääletusvoorus) ja 2021. aastal (president Alar Karis; 72 poolthäält teises hääletusvoorus). 2016. aastal osutus president Riigikogus valituks erakorralistel valimistel ehk pärast seda, kui VP oli jäänud valimata nii Riigikogus kui ka valimiskogus (president Kersti Kaljulaid; 81 poolthäält esimeses hääletusvoorus).<sup>33</sup>
- 29 PS § 79 lg 4 näeb ette, et VP Riigikogus valimiseks on võimalik korraldada maksimaalselt kolm hääletusvooru. Igal Riigikogu liikmel on üks hääl. Valituks tunnistatakse kandidaat, kelle poolt hääletab Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline enamus ehk 68 Riigikogu liiget. Sellise häälteenamuse nõude kehtestamise eeskujuks toodi Põhiseaduse Assambleel Ungari, mille põhiseadus nägi ette riigipea valimise parlamendis kahekolmandikulise häälteenamusega.<sup>34</sup> Tegemist on suhteliselt kõrge kvoorumiga, mille saab Riigikogus paratamatult kokku vaid erakondadeülene konsensuskandidaat.<sup>35</sup> Niivõrd kõrge häälteenamuse nõue on ilmselt üks põhjus, miks VP valimine Riigikogus tihti ei õnnestu.<sup>36</sup>
- 30 Kui ükski kandidaat ei saa esimeses hääletusvoorus nõutavat häälteenamust, korraldatakse järgmisel päeval uus hääletusvoor. Enne teist hääletusvooru toimub uus kandidaatide ülesseadmine (vt täpsemalt selle paragrahvi komm. 19). Kui teises hääletusvoorus ei saa ükski kandidaat nõutavat, s.o kahekolmandikulist häälteenamust, korraldatakse kahe teises voorus enim hääli saanud kandidaadi vahel samal päeval kolmas hääletusvoor. Kui ka kolmandas hääletusvoorus ei saa kumbki kandidaat kahekolmandikulist häälteenamust, kutsub Riigikogu esimees VP valimiseks ühe kuu jooksul kokku valimiskogu.
- 31 Põhiseaduse Assambleel arutati ka varianti lõpetada VP valimine Riigikogus kolmanda hääletusvooriga selliselt, et valituks osutub kandidaat, kes saab kolmandas voorus liht- häälteenamuse. Sellist varianti ei pooldatud põhjusel, et see soodustaks olukorda, kus esimeses kahes hääletusvoorus ei püütagi konsensuslikku kandidaati leida, vaid oodatakse kolmandat hääletusvooru, kus valituks saab osutada madalama toetusega.<sup>37</sup> Kuna kõrge, kahekolmandikulise häälteenamuse nõue nähti ette kõigile kolmele hääletusvoorule Riigikogus, sätestati täiendavalt ka alternatiivne kogu, s.o valimiskogu, kes valib VP juhul, kui Riigikogu VP valimisel konsensusele ei jõua. Põhiseaduse Assambleel eeldati, et valimiskogu kui Riigikogust laiemapindsem kogu suudab kehtestatud valimiskorra järgi VP igal juhul ära valida (vt ka selle paragrahvi komm. 37).

## B. Vabariigi Presidendi valimine valimiskogus

- 32 PS § 79 lg 6 järgi esitab Riigikogu valimiskogule presidendikandidaadiks kaks Riigikogus enim hääli saanud kandidaati. Presidendikandidaadi ülesseadmise õigus on ka vähemalt 21 valimiskogu liikmel (vt täpsemalt selle paragrahvi komm. 20).
- 33 On vaieldav, kuidas tõlgendada PS § 79 lg 6 esimest lauset, mille järgi esitab Riigikogu valimiskogule presidendikandidaadiks kaks Riigikogus enim hääli saanud kandidaati.

<sup>33</sup> Täpsemat statistikat erinevate aastate VP valimisel kandideerinud isikute ja kogutud häälearvu kohta vt vabariigi valimiskomisjoni kodulehelt.

<sup>34</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 792.

<sup>35</sup> Põhiseaduse Assambleel oligi eesmärk sätestada Riigikogus valituks osutumiseks kvoorum, mis väljendaks VP ametikoha mitteerakondlikku ja konsensuslikku olemust. Valitses selge soov motiveerida kõrge kvoorumi nõudega erakondi sobivates kandidaatides juba enne valimisi kokku leppima. Vt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 792 jj ning 808.

<sup>36</sup> N. Parrest. Vabariigi Presidendi valimise kord, lk 625.

<sup>37</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 793 jj.

VPVS § 25 lg 1 sätestab, et esimeseks hääletusvooruks valimiskogus kantakse hääletamis-sedelile Riigikogu kolmandas hääletusvoorus osalenud kandidaatide ja valimiskogu esimeseks hääletusvooruks registreeritud kandidaatide nimed. Seega on seadusandja PS § 79 lg-t 8 kasutades andnud PS § 79 lg 6 esimesele lausele tõlgenduse, et kaks Riigikogus enim hääli saanud kandidaati on Riigikogu kolmandas hääletusvoorus osalenud kandidaadid. Alternatiivselt oleks võimalik PS § 79 lg 6 esimest lauset tõlgendada ka viisil, et valimiskogule tuleb esitada presidendikandidaatidena need kaks kandidaati, kes said Riigikogus toimunud esimeses või teises hääletusvoorus (ja osalesid kolmandas hääletusvoorus) arvuliselt enim hääli. Selline tõlgendus oleks loogiline, arvestades, et enne Riigikogu teist valimisvooru on võimalik üles seada uusi kandidaate.

- 34 PS § 79 lg 7 esimene lause sätestab, et valimiskogu valib VP hääletamisest osa võtnud valimiskogu liikmete häälteenamusega. Seega ei ole valimiskogu puhul ette nähtud valimiskogu koosseisu enamuse ega kahekolmandikulise enamuse nõuet, nagu Riigikogu puhul. Valituks osutumiseks tuleb kandidaadil koguda vaid hääletusest osavõtnute enamuse hääled.
- 35 Kui esimeses voorus ei osutu valituks ükski kandidaat, korraldatakse samal päeval kahe enim hääli saanud kandidaadi vahel teine hääletusvoor (PS § 79 lg 7 teine lause). Ka teises hääletusvoorus tuleb lähtuda PS § 79 lg 7 esimeses lauses sätestatud hääletamisest osa võtnud valimiskogu liikmete häälteenamusest.
- 36 Kui ükski kandidaat ei saa valimiskogu teises hääletusvoorus ette nähtud häälteenamust, suundub VP valimine tagasi Riigikokku (VPVS § 26 lg 3) ehk VP valimine algab uuesti vastavalt PS § 79 lg-le 4. Sellisel juhul on tegemist VP erakorralise valimisega (VPVS § 3 lg 2 punkt 3). Seni on VP valimine Riigikokku n-ö uuele ringile suundunud ühel korral, 2016. aastal.
- 37 Nõue, et valimiskogu valib VP hääletamisest osa võtnud valimiskogu liikmete häälte-enamusega, võimaldab hääletamissüsteemi manipuleerimist. Hääletamisest osavõtuks loetakse ka tühja või rikutud valimissedeli esitamist, mis võimaldab vähemusel blokeerida presidendi valimist tühjade või rikutud sedelitega.<sup>38</sup> Selline olukord realiseerus 2016. aasta VP valimisel, kui suure arvu tühjade valimissedelite tõttu kukkus VP valimine valimis-kogus läbi.
- 38 Põhimõtteliselt võimaldab PS § 79 lg-le 7 seni antud tõlgendus nõiaringi tekkimist. Ühe lahendusena on nähtud PS § 79 lg 7 muutmist selliselt, et säte näeks ette VP valimise lõppemise valimiskogu teises hääletusvoorus, kus valituks osutub rohkem hääli saanud kandidaat.<sup>39</sup> PSi regulatsiooni manipuleerimine ja olukord, kus VP valimine võib jääda lõpmatult pendeldama Riigikogu ja valimiskogu vahel, ei saa olla kooskõlas PSi ees-märgiga. Sellepärast peab olema võimalik PS § 79 lg-t 7 tõlgendada eesmärgipäraselt ka ilma PSi muutmata. See tähendaks PS § 79 lg 7 tõlgendamist selliselt, et hääletamisest osavõtnud on üksnes need isikud, kes on oma valikut selgelt väljendanud<sup>40</sup> poolt- või vastuhäälega ja tulemus selgub poolthäälte enamuse põhimõttel. Selline lähenemine eeldaks üksnes VPVSi asjakohaste sätete muutmist nii, et vähemalt valimiskogu teises hääletusvoorus ei arvestata tühje ega rikutud hääletamissedeleid.<sup>41</sup> See tähendaks, et valimiskogu teises hääletusvoorus osutuks valituks kandidaat, kes sai rohkem hääli,

<sup>38</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 5. peatükk. Vabariigi president. § 79 kommentaar, lk 35.

<sup>39</sup> Samas.

<sup>40</sup> R. Toomla. Kuidas valiti president 1996. aastal? – Presidendiraamat, lk 118.

<sup>41</sup> Vastavasisuline VPVSi muudatusettepanek, s.o Vabariigi Presidendi valimise seaduse muutmise seadus 294 SE, esitati Riigikogule pärast 2016. aasta presidendivalimist, kuid eelnõu langes menetlusest välja Riigikogu koosseisu lõppemisega.

ning ei oleks võimalust, et VP valimise õigus läheb tagasi Riigikogu kätte. Selline tõlgendus oleks kooskõlas ka Põhiseaduse Assambleel väljendatud seisukohaga, et Riigikogus valimisele alternatiivselt valimiskogu valimisviisi kehtestamise puhul on eelkõige oluline see, et president kindlasti valitud saaks.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Põhiseaduse Assamblee 25. istungil tutvustas Liia Hänni VP valimissüsteemi, kus Riigikogus kehtib VP valimisele kahekolmandikuline häälteenamuse nõue ning kus Riigikogus presidendi valimata jäämise korral liigub valimine valimiskokku. Hänni sõnas seoses valimiskogu variandi ettenägemisega: „Hinnangud näitavad, et selline valimisviis, juhul kui Riigikogu tõepoolest ei suuda vabariigi presidenti valida, võtab küll rohkem aega (üle ühe kuu), kuid siiski valitakse president mõistliku aja jooksul ja tähtis on see, et ta kindlasti valitakse.“ – V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 808.