

V PEATÜKK. VABARIIGI PRESIDENT

Sissejuhatus autorid *Rait Maruste ja Kristel Urke*

Valikkirjandus

Arend Lijphart (toim.). Parliamentary versus Presidential Government. Oxford University Press 1992.

Gonzalo Villalta Puig. Parliamentary versus Presidential Government. – Australian Quarterly 2002/74, nr 5, lk 9–11.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Non-Executive Presidencies in Parliamentary Democracies.

Jaak Valge. Eesti parlament 1917–1940. Poliitiline ajalugu. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu 2019.

Rait Maruste (koost.). Eesti omariikluse põhidokumendid. Eelkonstitutsioonilised aktid ja põhiseadused lühikommentaaridega. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital 2020.

Rein Ruutsoo. Presidendi institutsiooni taustast ja kujundamisest 1992. a põhiseaduses. – R. Toomla (toim.). Presidendiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus 2002, lk 150–181.

Sisukord

I. Sissejuhatus

II. Piiratud võimuga riigipea olemus

III. Riigipea instituudi kujunemine Eesti õiguskorras

A. Riigipea instituut Eesti Vabariigi valitsemise ajutises korras ja Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni aruteludes

B. Riigipea instituudi areng ja muutused aastatel 1920–1938

C. Riigipea instituudi kujunemine Põhiseaduse Assamblee aruteludes

I. Sissejuhatus

- 1 Põhiseaduse V peatükk reguleerib Vabariigi Presidendi (VP) staatust, pädevust, valimiskorda, tegevust ja vastutust.
- 2 Eesti on parlamentaarne vabariik, mis on rajatud võimude lahususele ja tasakaalustatusele ning vastastikusele kontrollile (PS § 1 ja § 4). Parlamentaarsele riigile omaselt on Eesti Vabariigi (EV) presidendil kui riigipeal sarnaselt teiste täitevvõimu mitteomavate presidentidega (ingl *non-executive president*) piiratud pädevus.

II. Piiratud võimuga riigipea olemus

- 3 Ajalooliselt on tänapäeva piiratud (täitev)võimuga valdavalt esindusfunktsioone täitev riigipea, nagu seda on VP, välja kujunenud konstitutsioonilisest monarhiast. Monarhia traditsioon sobitus aja jooksul vabariikliku riigikorralduse ja esindusdemokraatia arenguga. Selle süsteemi alusepanijaks Euroopas võib pidada Prantsuse 1875. aasta põhiseadust.

Nüüdisaegne riigipea institutsioon ei ole aga pelgalt nostalgilise mälestuse kandja konstitutsioonilisest (valgustatud) monarhist, vaid tal on riigivõimude koostöös täita oluline vahelüüfunktioon.

- 4 Parlamentaarses süsteemis on president, sarnaselt konstitutsioonilise monarhiga, neutraalne riigijuht. Ta täidab esindusfunktsioone, on rahva ühtsuse ja identiteedi sümbolne kandja ning tasakaalustav jõud poliitiliselt polariseerunud riigielu korraldamisel ja põhiseaduslikkuse järelevalvel.¹
- 5 Täitevvõimu omava valitsuse juhi (peaministri) ja presidendi funktsioonid on parlamentaarses süsteemis reeglina lahutatud. Erinevalt peaministrilt on presidendil sellises süsteemis põhiseaduses sätestatud ülesannete täitmiseks üldjuhul vähe või üldse mitte formaalset diskretsioonilist (valiku)võimu – ta peab järgima PSis ette nähtud protseduure (kuulutab välja, nimetab ametisse, kutsub kokku jmt). Presidentaalses süsteemis, nagu Ameerika Ühendriikides, on presidendi isikus aga ühendatud nii peaministri täitevvõim kui ka üldised tseremoniaalsed ja esindusfunktsioonid.² Eesti riigipea funktsioonide loend on ammendavalt esitatud PS §-s 78.³
- 6 Piiratud võimuga presidendi üldlevinud ülesanneteks on olla oma tegevuses erapooletu, säilitada üldine riigivalitsemise neutraalsus, hoida riiklus protseduurilisel toimivana ja vältida võimuvaakumeid. Piiratud (täitev)võimuga president ei teosta iseseisvat poliitikat. Ta esindab riiki rahvusvahelises suhtlemises, on rahvuslik liider (ingl *civic leadership*), toimib võimude tasakaalustaja ja riigi tegevuse põhiseaduse raamides hoidjana. Viimati nimetatud ülesande täitmiseks on Eesti riigipeal riigiõigusliku instrumendina kasutada parlamendis vastu võetud, kuid jõustumata seaduste vetostamise õigus.
- 7 Piiratud võimuga riigipea ametisse seadmiseks kasutatakse kaudse või otsevalimise meetodit. Kaudseks valimise viisiks on valimine parlamendis (nt Kreeka, Läti, Malta) või valimine valimiskogus (nt Saksamaa, Itaalia). Rahva poolt otsevalimist kasutatakse näiteks Austrias, Soomes, Iirimaal, Islandil ja Slovakkias. Eestis kasutatakse kaudse valimise kombineeritud süsteemi.
- 8 Valimisviis tingib riigipea pädevuse. Otsevalimine annab tugevama, kaudne valimine nõrgema mandaadi, võrrelduna rahva poolt valitud esinduskoguga (parlamendiga). Riigi sujuvaks toimimiseks peab riigipea pädevus olema teiste võimudega tasakaalustatud asjakohaste riigiõiguslike protseduuride ja võimujaotuse abil, et vältida pingeid ja konflikte võimu teostamises. Potentsiaalselt konfliktne olukord tekib siis, kui otsevalitud president kogub rohkem hääli kui üldvalimised võitnud erakond või isegi valitsuskalitsioon ning seda eriti juhul, kui presidendil puudub sellise mandaadi teostamiseks vajalik pädevus. Seetõttu on kaudselt valitud riigipeal enamasti piiratum pädevus kui otsevalitud riigipeal.
- 9 Presidentide ametisoleku tähtaeg on varieeruv, ulatudes neljast aastast (Läti), viie (Eesti, Kreeka, Malta), kuue (Austria) või seitsme aastani (Iirimaa, Itaalia). On riike (Iisrael, Malta), kus presidendi ametisolek on ühekordne, st tagasivalimise õiguseta. Seda selleks, et vältida institutsiooni stagneerumist ja tagasivalimise olukorras teiste kandidaatidega võrreldes ebavõrdse konkureerimise olukorda. Ametis oleval presidendil on ametist tulenevalt selgelt suurem tunnus ja rohkem võimalusi rahvaga suhelda. Samuti võib soov

¹ Eestiga sarnane presidendi instituudi korraldus on näiteks Saksamaal, Indias, Itaalias, Maltal, aga ka lähinaabritel Lätis ja Soomes. Vt ka International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Non-Executive Presidencies in Parliamentary Democracies*, lk 3.

² Vt pikemat analüüsi parlamentaarse ja presidentiaalse süsteemi erinevustest ning riigipea pädevustest G. V. Puig. *Parliamentary versus Presidential Government*. – *Australian Quarterly* 2002/74, nr 5, lk 9–11.

³ Vt ka ülevaadet A. Lijphart (toim.). *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press 1992.

saada tagasivalituks viia teadlikult või alateadlikult ettevaatlikkusele, et mitte ärritada valijaskonda, olgu selleks valijamehed, parlamendisaadikud või rahvas. Eeltoodud põhjustel tuleks eelistada ühekordset ametisoleku tähtaega. Reeglina ei kattu riigipea ametisoleku tähtaeg parlamendivalimiste tsükliga. Seda selleks, et tagada riikluse järjepidev põhiseaduspärane toimimine võimuvahetuse perioodil ning läbi viia vajalikud asjakohased riigiõiguslikud protseduurid.

- 10 Reeglina on riigipea oma ametiajal kaitstud immuniteediga. VP (kriminaal)õiguslikule vastutusele võtmiseks on PSis ette nähtud erikord (vt PS § 85 kommentaare). Mõnes riigis (nt Ameerika Ühendriigid) võidakse riigipea võtta poliitilisele vastutusele ametist tagandamise ehk parlamendis usalduse kaotuse (ingl *impeachment*) menetluse kaudu. Eesti PS sellist menetlust ega muud viisi presidendi tagandamiseks ette ei näe.

III. Riigipea instituudi kujunemine Eesti õiguskorras

- 11 Ajalooliselt on riigipea institutsiooni kujunemine Eesti riigiõiguskorras teinud nii pädevuses kui nimetuses läbi keeruka arengu. Riigipea on kandnud ametinimetust „Vabariigi seaduslik esitaja“, „riigivanem“ ja „president“. ⁴ Vabariigi Presidendi ametinimetuse sai riigipea endale 1937. aastal vastu võetud ja 1938. aastal jõustunud PSiga.

A. Riigipea instituut Eesti Vabariigi valitsemise ajutises korras ja Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni aruteludes

- 12 1919. aasta EV valitsemise ajutine kord⁵ riigipea institutsiooni ette ei näinud. Ajutise korra väljatöötamise käigus toetas Eesti Rahvaerakond parlamentaarset vabariiki, millel olnuks ka riigipea, kuid sotsiaaldemokraadid toonitasid, et ei kiida heaks tugevat riigipead.⁶ EV seaduslikuks esindajaks sai valitsemise ajutise korra järgi Asutava Kogu kui rahva nimel kõrgemat võimu teostava kogu esimees.⁷
- 13 Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni aruteludes esitasid erinevate erakondade esindajad juba esimestel koosolekutel selge seisukoha, et uue PSiga tuleks jätkata valitsemise ajutises korras kindlaks määratud põhimõtteid. Prevaleeris seisukoht, et Eesti peaks vältima Ameerika Ühendriikidele ja Prantsusmaale omase suurte võimuvolitustega presidendi institutsiooni loomist.⁸ Siiski otsustati Asutava Kogu põhiseaduskomisjoni 1919. aasta 11. detsembri istungil väikese häälteenamusega, et parlamendi ja valitsuse kõrvale tuleb luua ka kolmas, ainuisikuline institutsioon.⁹ Seetõttu nägi esimesel lugemisel vastu võetud PSi eelnõu¹⁰ ette presidendi kui riigipea institutsiooni loomise.

⁴ Põhiseaduse Assamblee arutlusi riigipea ametinimetuse osas vt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 277 jj.

⁵ Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord. – RT 1919, 44, 91.

⁶ J. Valge. Eesti parlament 1917–1940. Poliitiline ajalugu. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu 2019, lk 124–125; R. Maruste (koost.). Eesti omariikluse põhidokumendid. Eelkonstitutsioonilised aktid ja põhiseadused lühikommentaaridega. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital 2020; R. Ruutsoo. Presidendi institutsiooni taustast ja kujundamisest 1992. a põhiseaduses. – R. Toomla (toim.). Presidendiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus 2002, lk 150–181.

⁷ Sellise lahenduse põhjenduseks toodi järgmist: „Et meil kõrgemaks seadusandvaks ning korraldavaks ja täidesaatavaks võimuks Asutav Kogu on /.../, ning et väljamaa riigid oma esitajaid riigi kõrgema võimu juure akrediteerivad ning riikide valitsejad riigi kõrgema võimuga ühenduses on, on loogiliseks sammuks, et Vabariigi seaduslikuks esitajaks Asutava Kogu esimees oleks /.../.“ – RA, ERA.15.2.361, l 19, põhiseaduse komisjoni 29. aprillil 1919. a protokoll nr 4.

⁸ RA, ERA.15.2.372, l 6, põhiseaduse komisjoni 19. juuni 1919. a protokoll nr 2, päevakorrapunkt 2.

⁹ RA, ERA.15.2.373, l 92–95, põhiseaduse komisjoni 11. detsembri 1919. a protokoll nr 43.

¹⁰ RA, ERA.15.2.373, l 254–256, põhiseaduse eelnõu 21. detsembril 1919.

- 14 President oleks olnud valitav kas Riigikogu või valijameeste poolt. Presidendile oleks eelnõu järgi kuulunud võrdlemisi suured võimuvolitused, mis oluksid omased pigem rahva poolt valitud riigipeale: näiteks kuulunuks presidendi pädevusse riigieelarve ja seaduseelnõude koostamine ning määruste ja korralduste andmine.¹¹ Kuna vastuseis suurte võimuvolitustega ainuisikulisele institutsioonile oli poliitilisest olukorras tulenevalt suur ning tseremoniaalse ehk täitevõimuta presidendi institutsiooni loomist tõsiselt ei kaalutud, jäi põhiseaduskomisjonis väikese häälteenamusega teisel lugemisel vastu võetud PSi eelnõust presidendi institutsioon välja.
- 15 Presidendi ametikoha loomist toetasid 1920. aasta PSi väljatöötamise käigus siiski erinevad omavalitsusüksused¹² ja ka Riigikohus, kellest viimane tõi esile, et PSist presidendi institutsiooni väljajätmine on ebaõnnestunud käik.¹³ Kuna presidendi institutsiooni ei lisatud PSi teksti ka selle eelnõu kolmandal lugemisel, jäi 1920. aastal vastu võetud PSis presidendi ametikoht loomata ja riigipea ülesandeid asus täitma valitsusjuht, kes kandis ametinimetust riigivanem.

B. Riigipea instituudi areng ja muutused aastatel 1920–1938

- 16 Presidendi institutsiooni sätestamisele PSis jõuti Eestis esimest korda kõige lähemale 1932. aasta 13.–15. augustil rahvahääletusele pandud PSi muutmise eelnõuga, mis aga rahva toetust ei leidnud.
- 17 Eraldiseisev riigipea ametikoht loodi 1933. aastal vastu võetud PSi muudatustega¹⁴, millega eraldati riigipea ja valitsuse juhi roll. Uue institutsioonina loodud riigipea, kelle valis rahvas ametisse viieks aastaks, kandis riigivanema ametinimetust. PS nägi ette, et riigivanem teostab rahva esindajana kõrgemat valitsemisvõimu ehk riigipea oli ka täidesaatva võimu pea. Riigivanemale anti pädevus juhtida riigi sise- ja välispoliitikat, hoolitseda riigi välise puutumatus, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest. Riigi valitsemiseks oli riigivanema juures Vabariigi Valitsus, kelle nimetas ametisse riigivanem ise. Peaministri roll piirdus põhiseaduse järgi valitsuse tegevuse ühtlustamisega. Riigikantselei muudeti riigipead teenindavaks administratsiooniks.
- 18 1937. aastal vastu võetud ja 1938. aastal jõustunud põhiseadus¹⁵ andis riigipea ametinimetuseks Vabariigi President, kes valiti ametisse kuueks aastaks. Üldise reeglina nägi põhiseadus ette, et presidendi valib rahvas. Presidendikandidaadi esitamise õigus anti Riigivolikogule, Riiginõukogule ja omavalitsuste esindajate kogule. Kui esitatud oli aga ainult üks kandidaat, valisid presidendi rahva asemel eelnimetatud kogud. Tegelikult

¹¹ Samas, l 254, eelnõu § 54 punktid 8–10.

¹² Oma parandusettepanekud põhiseaduse eelnõule saatis näiteks Viljandi-Pärnu Rahukogu, kes märkis, et „parem oleks vabariiki presidendiga, kui ilma valitseda“. – RA, ERA.15.2.375, l 93, põhiseaduse komisjoni 27. aprilli 1919. a protokoll nr 77. Samuti Rakvere-Paide Rahukogu, kes tõi esile, et „tunnistab presidendi instituudi soovitavaks“. – RA, ERA.15.2.375, l 94, põhiseaduse komisjoni 27. aprilli 1919. a protokoll nr 77.

¹³ Riigikohus tõi oma märkustes Asutava Kogu põhiseaduskomisjonis II lugemisel vastu võetud põhiseaduse eelnõule esile järgmist: „Riigi presidendi ameti väljaheitmist ei loe Riigikohus õnnelikuks. Täidesaatva võimu juures ja eesotsas peab üks ülem elund olema, kes kauem kehtaks kui harilikult valitsused kestavad, ja valitsemise teadmisi ja kogemusi edasi kannaks. /.../ Peale selle on kõik võimu koondamine ühe valitsuse kätte hädaohtlik, nii siis, kui see valitsus mitte küllalt tugev ja agar ei ole – siis oleks riigi presidendi kõrvalt ergutus vajalik, – kui ka siis, kui ta liiga agar ja agressiivne on, sest siis ei ole keegi, kes teda tasakaalus hoiaks /.../ Edasi nõuab jõudude ökonoomia riigi presidendi ära eraldamist, sest riigi esitamine nõuab palju aega ja nõuab ka iseäralist osavust ja omadusi, mida tihti tubli valitsusmehe juures tarvilisel määral ei leidu.“ – RA, ERA.15.2.375, l 91, põhiseaduse komisjoni 27. aprilli 1919. a protokoll nr 77.

¹⁴ Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus. – RT, 28.10.1933, 86, 628.

¹⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT, 03.09.1937, 71, 590.

kasutatigi ühe kandidaadi ülesseadmise varianti, mis viis riigipea valimise põhiseaduses sätestatud eemale ja seeläbi ka rahvast kaugemale. Presidendi volitused varasema riigivanema pädevustest küll oluliselt ei erinenud, kuid tegelikus riigivalitsemises leidis aset selge kandumine presidentaalsesse riigivalitsemisse, mis ulatus autokraatsuseni. Näiteks kasutas president peaaegu piiramatult talle üksnes edasilükkamatu riikliku vajaduse tarvis antud õigust võtta Riigikogu istungjärkude vaheajal vastu dekreete ning mõjutas riigiametkonna kujundamist, kasutades talle antud eriõigust nimetada ametisse kõrgemaid riigiametnikke.¹⁶

C. Riigipea instituudi kujunemine Põhiseaduse Assamblee aruteludes

- 19 Taasiseseisvunud EV Põhiseaduse Assamblee keskendus Eesti riigiõigusliku mudeli kujundamisel põhjalikult riigipea institutsiooni küsimusele. Assambleele esitatud Jüri Raidla töögrupi eelnõu¹⁷ oli kantud rahva poolt valitava ja suuremate võimuvolitustega presidendi ideestikust. Assamblee töö aluseks valiti aga Jüri Adamsi töögrupi eelnõu¹⁸, mis nägi ette Riigikogu või valimiskogu valitava ja pigem esindusfunktsiooni täitva presidendi institutsiooni, mille eeskujuks oli võetud Kesk-Euroopas levinud riigipea institutsioon, mis on piiratud võimuga president.¹⁹ See ühtis paremini assamblee üldise arusaamaga presidendi funktsioonist esindusdemokraatias ning arvestas esimese iseseisvusperioodi lõpu presidentaalse riigivalitsemise halva kogemuse vältimisvajadust.²⁰
- 20 Riigipeaga, eelkõige riigipea valimise süsteemiga seotud aspektid kujunesid Põhiseaduse Assambleel üheks enim arutletud küsimuseks (vt ka § 77 komm. 3, 5; § 79 komm. 5–6). Assamblee töö tulemusena kujunes PS V peatükis sätestatud VP regulatsioon, mille järgi on VP Eesti riigipea (§ 77), kellele antud pädevused väljendavad VP piiratud (täitev) võimu (§ 78) ja kelle valimise süsteem (§ 79), mis koosneb kahest üksteisele järgnevast VP valimise kogust (Riigikogu ja valimiskogu), on maailmas ainulaadne.

¹⁶ Presidendi tegevust tuleb hinnata riigis kehtinud kaitseseisukorra kontekstis, mis andis riigipeale ja valitsusele suure otsustusõiguse, kuidas põhiseadust praktikas rakendada. Vt R. Maruste (koost.). Eesti omariikluse põhidokumendid, lk 171–178 ja 106–108.

¹⁷ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1142–1155.

¹⁸ Samas, lk 1170–1182.

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

²⁰ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 31 jj Rein Taagepera ülevaade presidendi institutsioonidest ning lk 122 jj; R. Ruutsoo. Presidendi institutsiooni taustast ja kujundamisest 1992. aasta põhiseaduses: meenutusi ja arutlusi aastaist 1991–1992. //– *Politica*, 2002, nr 4. Avaldatud samuti R. Toomla (toim.). *Presidendiraamat*. Tartu 2002, lk 150–181.