



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Presidendikandidaadi ülesseadmise õigus presidendi otsevalimisega Euroopa riikides

Nr 11

13.09.2021

Hiljaaegu valis Riigikogu Eestile uue presidendi, kes astub ametisse ametivande andmisega käesoleva aasta 11. oktoobril. Presidendivalimisega seoses tõusetus aga taas küsimus, kas edaspidi peaks presidenti Riigikogu asemel valima rahvas. Seega on paslik teha ülevaade, kuidas on presidendikandidaatide ülesseadmine korraldatud presidendi otsevalimisega Euroopa riikides.

Käesoleva aasta seisuga valib rahvas presidenti neljateistkümnes Euroopa Liidu liikmesriigis: Austrias, Bulgaarias, Horvaatias, Iirimaa, Küprosel, Leedus, Poolas, Portugalis, Prantsusmaal, Rumeenias, Slovakkias, Sloveenias, Soomes ja Tšehhis. Enamikus neist riikidest valitakse president viieks aastaks, kuid Soome presidendi ametiaeg kestab kuus aastat ja Iirimaa presidendi ametiaeg seitse aastat. Kõikides nimetatud riikides kehtib piirang, et üks ja sama isik võib olla presidendiks maksimaalselt kaks (järjestikkust) ametiaega.

Euroopa Liitu mittekuuluvates Euroopa riikides valitakse presidenti otsevalimise teel üheteistkümnes riigis: Aserbaidžaanis, Bosnia ja Hertsegoviinas, Islandil, Põhja-Makedoonias, Moldovas, Montenegros, Serbias, Türgis, Ukrainas, Valgevenes ja Venemaal.¹ Nendes riikides varieerub presidendi ametiaeg neljast aastast Bosnia ja Hertsegoviinas, Islandil ja Moldovas kuni seitsme aastani Aserbaidžaanis. Venemaa president on ametis kuus aastat,² teistes riikides viis aastat. Enamikus riikides on presidendi ametiaeg piiratud kuni kahe (järjestikkuse) ametiajaga, kuid Aserbaidžaanis, Islandil ja Valgevenes³ ametiajale piiranguid ei ole.

Presidendikandidaadi ülesseadmise õigus Euroopa Liidu liikmesriikides

Peaaegu kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides on valijatel (sh iseenda kandidatuuri ülesseadmise näol) võimalus presidendikandidaati üles seada (vt tabel 1). Erandiks on vaid Prantsuse Vabariik, kus üksnes valitud rahvaesindajad määravad, millised presidendikandidaadid valimistel osaleda saavad. Täpsemalt peab iga kandidaat saama vähemalt 500 valitud rahvaesindaja toetuse, kusjuures toetajate näol peab olema esindatud vähemalt 30 departemangu⁴ ja ühest departemangust võib koguda kuni 50 allkirja.⁵ Alles seejärel saab rahvas valida, millist kandidaati nad toetavad. Seega valitud rahvaesindajad moodustavad justkui valimisorgani, kuhu kuulub ligi 42 000 rahvasaadikut (linnapead, departemangude esindajad, piirkondlike volikogude liikmed, Korsika ja ülemeremaade piirkondlike assambleede liikmed, parlamendiliikmed, Euroopa Parlamendi liikmed jt).⁶

Poliitilistele erakondadele ja koalitsioonidele on antud presidendikandidaadi ülesseadmise õigus seitsmes liikmesriigis (Austrias, Bulgaarias, Horvaatias, Leedus, Rumeenias, Sloveenias, Soomes) ja parlamendile neljas liikmesriigis (Iirimaa, Slovakkias, Sloveenias, Tšehhis). Seejuures Soomes võib

¹ Gruusias valiti presidenti viimast korda otsevalimise teel 2018. aastal, ent alates 2024. aastast hakkab presidenti valima valimiskogu.

² Seoses 2020. aasta rahvahääletusega põhiseaduse muutmiseks nulliti Putini varasemad ametiajad, mis võimaldab tal võimul olla kuni 2036. aastani.

³ Lukašenko korraldas 2004. aastal referendumi, mille tulemusel kaotati presidendi ametiaegade ülempiir. Hetkel on käimas Lukašenko kuues ametiaeg.

⁴ Prantsusmaa jaguneb 101-ks departemanguks ehk haldusüksuseks.

⁵ <https://www.thelocal.fr/20170302/what-happens-now-how-france-will-choose-its-next-president/>

⁶ <https://www.cairn-int.info/journal-revue-francaise-de-science-politique-2017-6-page-1187.htm#no1>

presidendikandidaadi üles seada vaid erakond, kelle nimekirjast vähemalt üks liige osutus eelmistel parlamendivalimistel parlamenti valituks.

Tabel 1. Presidendikandidaadi ülesseadmise võimalused presidendi otsevalimisega EL riikides.

	Erakond/ koalitsioon	Parlament	Valija(d), sh enda kandidatuuri ülesseadmine	Muu	Minimaalne nõutav toetus
Austria	X		X		6000
Bulgaaria	X		X Nimetamis- komisjon ⁷		Sõltumatu kandidaadi puhul 2500
Horvaatia	X		X		10 000
Iirimaa		X 20 liiget	X Vaid endine president teiseks ametiajaks	X Vähemalt neli KOV-i	
Küpros			X		100
Leedu	X		X		20 000
Poola			X Valimis- komisjon ⁸		100 000
Portugal			X		7500-15 000
Prantsusmaa				X 500 rahva- esindaja toetus	
Rumeenia	X		X		200 000
Slovakkia		X 15 liiget	X		Valijate poolt üles seatud kandidaadi puhul 15 000
Sloveenia	X	X 10 liiget	X		3000 erakondade kandidaadi* ja 5000 valijate poolt ülesseatud kandidaadi puhul
Soome	X Parlamendi- erakond		X Valimisliit		Valimisliidu poolt ülesseatud kandidaadi puhul 20 000
Tšehhi		X 20 alam- või 10 ülemkoja liiget	X		Valijate poolt üles seatud kandidaadi puhul 50 000

* Juhul kui erakonna poolt üles seatud kandidaati toetab vähemalt 3 parlamendiliiget, ei ole vaja toetushääli koguda.

Osades liikmesriikides (nt Austrias, Küprosel, Leedus, Portugalis) on seadusandja loonud võimaluse ka iseenda kandidatuuri ülesseadmiseks. Seejuures Küprosel ja Portugalis on see ainus võimalik viis

⁷ Nimetamiskomisjoni saab moodustada vähemalt 21-liikmeline valijate rühm, kellel alaline elukoht on Bulgaarias.

⁸ Valimiskomisjoni moodustavad vähemalt 15 hääleõiguslikku kodanikku. Valimiskomisjoni registreerimiseks riikliku valimiskomisjoni juures peab seda omakorda toetama vähemalt 1000 hääleõiguslikku kodanikku.

valimistel osalemiseks. Irimaal saab iseenda kandidatuuri üles seada vaid (endine) president, kes soovib kandideerida teiseks ametiajaks. Irimaa on ka ainuke liikmesriik, kus presidendikandidaadi ülesseadmise õigus on antud kohalikele omavalitsustele. Irimaal on kokku 31 kohalikku omavalitsust ja presidendikandidaadi saab üles seada juhul, kui vähemalt 4 kohalikku omavalitsust kandidaadi esitamist toetab.⁹

Kõikides liikmesriikides, kus valija(te)l on õigus presidendikandidaati üles seada, on kandidaadi valimistele registreerimiseks vaja koguda toetusallkirju. Nõutav minimaalne toetusallkirjade arv varieerub sajast allkirjast Küprosel kuni kaheksa tuhandeni Rumeenias. Osades riikides tuleb kandidaadi valimistele registreerimiseks tasuda ka ettenähtud rahasumma. Näiteks Austrias on selleks 3600 eurot osaliseks valimiskulude katteks ja see tagastatakse juhul, kui presidendikandidaati välja ei kuulutata. Bulgaarias jällegi pidid viimastel presidendivalimistel kandidaati üles seada soovivad erakonnad/koalitsioonid maksma tagatisraha 2500 BGN ehk ligi 1300 eurot, valijatest koosnevad nimetamiskomisjonid aga 100 BGN ehk ligi 50 eurot. Nimetatud summad kuulusid tagastamisele juhul, kui kandidaat kogus valimistel vähemalt ühe protsendi toetushäälest. Küprosel aga oli kandideerimistasu suurus 2000 eurot ja Leedus tuli tasuda deposti viis keskmist kuupalka. Viimane kuulus tagastamisele peale kandidaadi kampaania lõpliku finantsaruande esitamist.¹⁰

Presidendikandidaadi ülesseadmise õigus Euroopa riikides, mis ei kuulu Euroopa Liitu

Nii nagu enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides, on seadusandja ka teistes Euroopa riikides andnud valija(te)le ühel või teisel viisil võimaluse presidendikandidaadi üles seadmiseks (vt tabel 2). Seejuures saab näiteks Aserbaidžaanis, Bosnia ja Hertsegoviinas, Moldovas, Ukrainas ja Venemaal üles seada ka iseenda kandidatuuri. Küll aga peab näiteks Venemaal iseenda kandidatuuri ülesseadmiseks seda esialgu toetama (enne lõplike toetusallkirjade kogumist) vähemalt 500 valijat.¹¹ Sama kehtib Valgevene kohta – potentsiaalset presidendikandidaati peab toetama vähemalt 100-liikmeline valijate algatusrühm, kusjuures algatusrühma registreerimiskohustus lasub potentsiaalsel kandidaadil.¹² Parlamendile on kandidaadi ülesseadmise õigus antud vaid Põhja-Makedoonias, kus peab kandidaati toetama vähemalt 30 parlamendiliiget. Poliitilised erakonnad ja/või koalitsioonid saavad presidendikandidaadi üles seada Aserbaidžaanis, Bosnia ja Hertsegoviinas, Moldovas, Montenegros, Serbias, Türgis, Ukrainas ja Venemaal.

Mõnevõrra eriline on korraldus Bosnia ja Hertsegoviinas. Nimelt on riigis kolmeliikmeline presidentuur, mis vahetub iga kaheksa kuu järel. Presidentidena on esindatud bosnialane, horvaat ja serblane. Kaks esimest valitakse otsevalimise teel Bosnia ja Hertsegoviina Föderatsioonist, viimane aga Serblaste Vabariigist.¹³ Seega toimuvad valimised kolme eraldiseisva valimisnimekirja alusel, kusjuures Bosnia ja Hertsegoviina Föderatsiooni valija võib hääletada nii bosnialasest kui horvaadist kandidaadi poolt, kuid mitte mõlema kandidaadi poolt. Brčko ringkonna valijate puhul sõltub see, millise valimisnimekirja alusel nad hääletavad, nende kodakondsusest. Kahe haldusüksuse lõikes on erinev ka see, kui palju tuli viimastel presidendivalimistel kandidaadi registreerimiseks toetusallkirju koguda.¹⁴

Nõutav minimaalne toetusallkirjade arv kandidaadi registreerimiseks varieerub 1500-st Islandil kuni 300 000-ni Venemaal (varasema kahe miljoni asemel). Bosnia ja Hertsegoviinas oli viimastel presidendivalimistel nõutavate toetushäälte arv sõltuvalt haldusüksusest 3000 ja 5000. Seejuures Montenegros ei ole nõutavad toetusallkirjad määratletud mitte konkreetse numbriga, vaid protsendina (1,5%) valijaskonnast. Valijate arvu hinnatakse selle järgi, kui palju oli hääleõiguslikke kodanikke märgitud eelmiste valimiste väljakuulutamise otsusel. Moldovas tuli viimastel valimistel

⁹ <https://cutt.ly/OWJ4zIC>

¹⁰ <https://www.osce.org/files/f/documents/a/e/433352.pdf>, lk 10

¹¹ https://www.osce.org/files/f/documents/2/4/383577_0.pdf

¹² <http://law.by/document/?guid=3871&p0=Hk0000370ee>, artikkel 61.

¹³ Bosnia ja Hertsegoviina Föderatsioon ja Serblaste Vabariik on riigi kaks föderatiivset haldusüksust. Mõlemad föderatiivsed piirkonnad haldavad üheskoos Brčko ringkonda.

¹⁴ https://www.osce.org/files/BIH%202018%20General%20-%20final%20report%20with%20MM_upd.pdf, lk 6, 12.

toetushääli koguda 15 000–25 000 ja kehtis lisanõue, et vähemalt 600 toetusallkirja pidi esindama valijaid 18-st Moldova haldusüksusest (Moldovas on kokku 35 haldusüksust – 3 linna ja 32 rajooni).¹⁵

Tabel 2. Presidendikandidaadi ülesseadmise võimalused presidendi otsevalimisega Euroopa riikides, mis ei kuulu EL liikmesriikide hulka.

	Erakond/ koalitsioon	Parlament	Valija(d), sh enda kandidatuuri ülesseadmine	Muu	Minimaalne nõutav toetus
Aserbaidžaan	X		X		40 000
Bosnia ja Hertsegoviina	X		X		5000 Bosnia ja Hertsegoviina Föderatsioonist, 3000 Serblaste Vabariigist
Island			X		1500-3000 ¹⁶
Põhja- Makedoonia		X 30 liiget	X		10 000 Valijate poolt üles seatud kandidaadi puhul
Moldova	X		X		15 000 – 25 000 sõltumatu kandidaadi puhul
Montenegro	X		X		1,5% valijaskonna toetus
Serbia	X		X		10 000
Türgi	X*		X		100 000 sõltumatu kandidaadi puhul
Ukraina	X		X		
Valgevene			X Valijate algatusrühm		100 000
Venemaa	X		X		300 000 sõltumatu kandidaadi puhul, 100 000 erakondade puhul, kes ei kuulu parlament ^{**}

* Kandidaadi saab üles seada juhul, kui viimastel üldvalimistel sai erakond vähemalt 5% häältest.

**Varasema 2 000 000 toetusallkirja asemel. Parlamendierakonnad toetusallkirju koguma ei pea.

Nõude osas kandidaadi registreerimiseks toetusallkirju koguda jäi erandlikuks Ukraina. Kui varem tuli Ukrainas kandidaadi registreerimiseks koguda 500 000 allkirja, siis viimasteks presidendivalimisteks see nõue tühistati ja asendati nõudega tasuda kandidaadi registreerimisel deposiit, mis oli viimastel presidendivalimistel 2 500 000 UAH ehk rohkem kui 78 000 eurot.¹⁷

¹⁵ <https://www.osce.org/files/f/documents/1/5/479972.pdf>, lk 11.

¹⁶ Seadusega on reguleeritud ka see, kui palju toetusallkirju tuleb koguda neljast eri piirkonnast (ettenähtud toetusallkirjade arv on proportsionaalne valijate arvuga).

¹⁷ Muudatust põhjendati probleemidega toetusallkirjadega (nende võltsimisega).

Seejuures tagastatakse nimetatud summa vaid juhul, kui kandidaat osutub presidendiks valituks või pääseb ühena kahest kandidaadist teise hääletusvooru.¹⁸

Teistes riikides on kandidaadi registreerimisega seotud kuludega jäädud tagasihoidlikumaks. Näiteks viimastel presidendivalimistel oli tagatistrahva suurus Bosnia ja Hertsegoviina Föderatsiooni erakondade puhul 20 000 BAM (ligikaudu 10 000 eurot), Serblaste Vabariigi erakondade puhul 14 000 BAM (ligikaudu 7000 eurot). Sõltumatud kandidaadid pidid tasuma pool nimetatud summadest. Tagatistrahva kuulus tagastamisele juhul, kui kandidaat kogus vähemalt 3% häältest, võitis valimised (sh asepresidendi koha) või kogus vähemalt kolmandiku häältest, mille kogus valituks osutunud president (asepresident). Türgis jällegi pidid sõltumatud kandidaadid tasuma tagatistrahva 139 160 TRY ehk ligikaudu 14 000 eurot, mis tagastati neile, kes hiljem kandidaadina ka registreeriti (kogusid vajalikul hulgal toetusallkirju).¹⁹

Kokkuvõte

Enamikus presidendi otsevalimisega Euroopa riikides on presidendikandidaadi üles seadmiseks nähtud ette mitu võimalust. Ühel või teisel kujul on pea kõikides riikides presidendikandidaadi ülesseadmise õigus antud (muuhulgas ka) valijatele, erandiks on vaid Prantsusmaa, kus see on eranditult usaldatud valitud rahvaesindajate kätte. Küll aga käib enamjaolt valijate poolt üles seatud kandidaadi registreerimisega kaasas toetusallkirjade kogumine. Seejuures nõutavate toetusallkirjade arv varieerub sajast allkirjast Küprosel kuni kolmesaja tuhandeni Venemaal (sõltumatu kandidaadi puhul). Üksnes Ukrainas ei pea enam presidendikandidaadi toetuseks allkirju koguma, sest see asendati kopsaka tagatistrahaga, mille saavad parimal juhul tagasi vaid kaks kõige edukamat kandidaati.

Küllalt sageli ehk viieteistkümnes riigis on presidendikandidaadi ülesseadmise õigus antud ka poliitilistele erakondadele ja/või koalitsioonidele. Küll aga on osades riikides presidendikandidaadi ülesseadmise õigus seotud edukusega valimistel. Soomes saavad presidendikandidaati üles seada vaid parlamendierakonnad, Türgis aga need erakonnad, kes viimastel üldvalimistel kogusid vähemalt 5% häältest. Seevastu Bulgaarias ja Moldovas on seadusandja loonud erakondade presidendikandidaatidele privileegi, sest nende toetuseks ei ole vaja allkirju koguda. Venemaal kehtib sama põhimõte parlamendierakonna poolt üles seatud kandidaatide puhul. Parlament saab presidendikandidaati üles seada viies Euroopa riigis, kusjuures parlamendi poolt üles seatud kandidaadi toetuseks ei pea üheski neist riikides kandidaadi toetuseks allkirju koguma.

Lauraliisa Mark
nõunik
lauraliisa.mark@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

- OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe) valimisvaatluste raportid. Kättesaadav: <https://www.osce.org/odihr/elections>
- Interneti vahendusel kättesaadavad Euroopa riikide põhiseaduste ingliskeelsed tõlked.

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab parlamendiliikmeid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev teemaleht on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema töö sisu üle ja kommentaarid on teretulnud.

¹⁸ <https://cedem.org.ua/en/analytics/election-deposit-during-the-national-elections-ukrainian-and-international-experience/>

¹⁹ https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/397046_0.pdf, lk 12.