



ÕIGUSKANTSLER

ETTEPANEK nr 14

Tallinn

21. märts 2012

Riigikogu liikme immuuniteedimenetlusest

Analüüsisin põhiseaduse § 139 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras kriminaalmenetluse seadustiku § 377 osas, mis näeb ette menetlustoimingute tegemise erikorra immuuniteediga kaitstud Riigikogu liikmete suhtes ja sellega seoses õiguskantsleri pädevuse.

Analüüsi tulemusel olen jõudnud seisukohale, et **kriminaalmenetluse seadustiku § 377 lõiked 1, 3, 5 ja 6 on vastolus põhiseaduse §-dega 76 ja 139 nende koostoimes osas**, mis annavad Riigikogu asemel õiguskantslerile pädevuse anda nõusolek või keelduda nõusolekust Riigikogu liikme suhtes kriminaalmenetluses menetlustoimingute tegemiseks, samuti osas, mis ei näe ette Riigikogu eelnevat nõusolekut Riigikogu liikme juures läbiotsmiseks.

Tuginedes põhiseaduse § 142 lõikele 1 ja õiguskantsleri seaduse §-le 17 **teen Riigikogule ettepaneku viia kriminaalmenetluse seadustiku § 377 lõiked 1, 3, 5 ja 6 põhiseadusega kooskõlla.**

I ASJAKOHANE ÕIGUSNORM

1. Kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 377:

„377. Menetlustoimingute tegemise erikord

(1) Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, Riigikogu liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe ja riigikohtuniku võib kahtlustatavana kinni pidada ning tema suhtes võib kohaldada tõkendit, vara arestimist ning läbivaatust, kui selle kohta on saadud riigi peaprokuröri taotluse alusel õiguskantsleri nõusolek.

[---]¹

(3) Vastavalt õiguskantsleri või Vabariigi Presidendi nõusolekuta võib käesoleva paragrahvi lõikes 1 või 2 nimetatud isiku kahtlustatavana kinni pidada ning tema suhtes võib kohaldada tõkendit, vara arestimist ning läbivaatust, kui ta tabatakse esimese astme kuriteo toimepanemiselt.

[---]²

(5) Vabariigi President või õiguskantsler tutvub menetlustoiminguks nõusoleku andmisel vajaduse korral kriminaaltoimiku materjaliga.

(6) Vabariigi President või õiguskantsler annab oma nõusoleku menetlustoimingu tegemiseks või tagastab taotluse 10 päeva jooksul alates taotluse saamisest. Taotluse tagastamist tuleb põhjendada.“

¹ „(2) Kohtuniku või õiguskantsleri võib kahtlustatavana kinni pidada ning tema suhtes võib kohaldada tõkendit, vara arestimist ning läbivaatust, kui selle kohta on saadud riigi peaprokuröri taotluse alusel Vabariigi Presidendi nõusolek.“

² „(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 loetletud menetlustoimingute tegemisest teatatakse viivitamata riigi peaprokurörile, samuti Riigikogu esimehele, kui menetlustoiminguid tehakse Riigikogu liikme suhtes.“

II ÕIGUSLIK ANALÜÜS

1. Põhiseaduslik taust

1.1. Riigikogu liikme immunitet

2. Põhiseaduse (PS) § 76 lause 1 sätestab, et Riigikogu liige on puutumatu. Lause 2 lisab, et Riigikogu liiget saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

3. PS § 76 lauses 2 on sätestatud Riigikogu liikme immunitet, mis kujutab endast **menetluslikku takistust** (s.o ilma Riigikogu koosseisu enamuse eelneva nõusolekuta ei tohi teha kriminaalmenetluses mõningaid menetlustoimingud) kriminaalmenetluses ajaks, mil isik on Riigikogu liige. Immunitet laieneb ka enne Riigikogu liikmeks saamist toimepandud tegudele. Edaspidi kasutan selle tähistamiseks sõnu „kriminaalmenetluslik immunitet“.

4. Riigikogu liikme **kriminaalmenetluslik immunitet ei ole absoluutne keeld Riigikogu liiget karistada**, st Riigikogu liige ei ole karistamatu. See ei oleks õigusriiklikult põhjendatav, PS § 12 lg 1 lause 1 kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed ja keegi ei ole seadusest kõrgemal.³ Riigikogu liiget saab kuriteo toimepanemise eest süüdimõistva kohtuotsuse alusel karistada, kui Riigikogu annab nõusoleku tema kriminaalvastutusele võtmiseks.⁴ PS § 64 lg 2 p 2 alusel lõppevad Riigikogu liikme volitused enne tähtaega teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisel.

5. Riigikogu liikme kriminaalmenetluslikku immuniteti peab eristama PS §-s 62 sätestatud Riigikogu liikme indenniteedist, mis on materiaalõiguslik takistus vastutusele võtmiseks. PS § 62 järgi ei ole Riigikogu liige seotud mandaadiga (vaba mandaadi põhimõte) ega kannab õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites. Indenniteet välistab mistahes õigusliku vastutuse (karistamatus) ja seda ei saa ära võtta. Samal ajal tuleb silmas pidada, et indenniteet seondub üksnes mandaadi teostamise ja poliitilise tegevusega.^{5,6}

6. „Parlamendiliikmete immunitet on ajalooliselt tekkinud kui täitevvõimu vastu suunatud õigus, mille eesmärgiks oli kaitsta parlamendi liikmeid täitevvõimu poliitilise jälitamise eest. Tänapäeval seisneb immunitedi tähtsus selles, et kaitsta opositsiooni esindajaid parlamendis koalitsioonile tugineva valitsuse võimalike püüete eest, neid riigiaparaadi abil taga kiusata, avalikkuse ees diskrediteerida või mõjutada.“⁷ Nii on Riigikogu nõusoleku kui edasilükkava tingimuse eesmärk kaitsta parlamendi liikmeid Riigikogus koalitsioonile tugineva valitsuse (täidesaatva võimu) võimalike püüete eest neid ebaausate võtetega kõrvaldada poliitilisest debatist. Põhiseaduse ekspertiisikomisjon on märkinud, et: "[i]mmunitet on õigus, mis kaitseb parlamenti kui tervikut ja tema funktsioneerimist, mitte iga üksikut parlamendi liiget."⁸ Riigikogu toimib siiski oma liikmete kaudu ja puutumatus ning kriminaalmenetluslik immunitet on PS § 76 järgi tagatud igale Riigikogu liikmele (kaasneb Riigikogu liikme staatusega). Immunitet on vaba

³ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 179.

⁴ Riigikogu liikme immunitet on põhimõtteliselt lubatav ka inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni alusel. Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) 11.02.2010 otsus asjas nr 24895/07 Syngelidis vs. Kreeka, p 42.

⁵ Vt ka Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. PS 4. ptk. "Riigikogu" (edaspidi lühendatult: põhiseaduse ekspertiisikomisjoni arvamus). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/10732>.

⁶ EIK 06.04.2010 otsus asjas nr 2/08, C.G.I.L. ja Cofferati nr 2 vs. Itaalia, p 46. Kohtuasja eestikeelne kokkuvõte (<http://eik.just.ee/kohtulahendite-terviktekst>): "Saadikupuutumatus eesmärk on tagada võimude lahusus ning seetõttu oli piirangul legitiimne eesmärk. Siiski leidis EIK, et saadikupuutumatus tulenev kohtule juurdepääsu piiramine kaalutlusel, et vaidlusel on poliitiline aspekt, võtaks isikutelt võimaluse enda õigusi kaitsta saadiku poolt tehtud ükskõik millise sisuga solvavate märkuste vastu. [---]."

⁷ Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni arvamus (allmärkus 5).

⁸ Samas. Seetõttu ei saa ka Riigikogu tervikuna ega ükski liige immunitetid loobuda.

mandaadi üheks tagatiseks, mis peab võimaldama Riigikogu liikmel täita takistamatult ja oma südametunnistuse järgi saadiku ülesandeid.

7. Põhiseadus näeb sarnaselt Riigikogu liikmetele ette kriminaalvastutusele võtmise erikorra – vastavalt kas Riigikogu või Vabariigi Presidendi nõusolekul – ka teistele kõrgematele riigiametnikele.⁹ Ka nende kõrgete riigiametnike puhul tähendab kriminaalvastutusele võtmise erikord üksnes menetluslikku takistust. Põhiseaduses sätestatud sellise täiendava tagatise eesmärk on poliitilise ebademokraatliku sekkumise vältimine ja võimude tasakaalustatuse säilitamine.¹⁰

8. Erinevalt teistest kriminaalmenetlusliku immuniteediga kaitstud isikutest sätestab PS § 76 esimene lause, et Riigikogu liige on puutumatu.

9. Seetõttu tuleb järgnevalt selgitada Riigikogu liikme **puutumatus** (s.o PS § 76 lause 1) ja **kriminaalvastutusele võtmise erikorra** (kriminaalmenetlusliku immuniteedi, s.o PS § 76 lause 2) **omavahelist mõju**. Immunitet kriminaalmenetluses, nagu juba selgitatud, ei tähenda karistamatust ja seda saab Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul ära võtta. Seevastu PS § 76 lause 1 sätestab Riigikogu liikme puutumatus (vähemalt esmapilgul) absoluutsena.

10. Põhiseaduse ekspertiisikomisjon on tõdenud: „Põhiseaduslik immuniteedi klausel oleks poolik, kui ta välistaks ainult Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmise selle sõna laiemas põhiseaduslikus tähenduses. Põhiseaduse teksti autorid on seda ette näinud ja viinud põhiseadusesse § 76 lause 1, mille kohaselt on Riigikogu liige puutumatu.“ Sellest on PS § 76 tervikuna, s.o nii lauset 1 kui ka lauset 2 hõlmavalt tehtud järeldus, et Riigikogu liikme „[i]mmunitet koosneb seega kahest osast: osast, mis kaitseb isikuvabadust riigi ametiasutuste preventiivsete korraabinõude vastu, ning osast, mis kaitseb isikuvabadust kriminaalasja algatamise, süüdistuse esitamise, vahi alla võtmise ja teiste kriminaalvastutusele võtmisele suunatud abinõude vastu.“¹¹

11. Puutumatus ja kriminaalmenetlusliku immuniteedi erinevust (erinevat ulatust) PS §-s 76 saab põhjendada ka rahvusvahelises õiguses kasutatavatele tõlgendusele tuginedes: "[p]uutumatus [---] seondub diplomaatilises õiguses isiku või asja füüsilise seisundiga [---] ei tohi „kätt külge panna“ [.]“ „[i]mmunitet ehk täpsemini immunitet jurisdiktsioonist [---] tähendab rahvusvahelise õiguse kontekstis allumatust riigi kohtuvõimule [---]“.¹²

⁹ Vabariigi Presidenti saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul (PS § 85). Vabariigi Valitsuse liiget saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul (PS § 101 lg 1). Riigikontrolöri saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul (PS § 138). Õiguskantslerit saab kriminaalvastutusele võtta ainult Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul (PS § 145). Kohtunikku saab ametisoleku ajal kriminaalvastutusele võtta ainult Riigikohtu ettepanekul Vabariigi Presidendi nõusolekul (PS § 153 lg 1). Riigikohtu esimeest ja liikmeid saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul (PS § 153 lg 2).

¹⁰ Vabariigi Presidendi puhul saab lähtuda nii demokraatia tagamise kui ka võimude lahususe põhimõttest, riigikontrolöri ja kohtunike puhul aga eeskätt teisest eelnimetatud kaalutlusest. Vaieldav on siiski Vabariigi Valitsuse liikmele PS § 101 lõikes 1 ettenähtud tagatise eesmärk, kuivõrd kohtueelset uurimist teostab täitevvõim ise.

¹¹ Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni arvamus (allmärkus 5).

¹² R. Liivoja. Privileeg, puutumatus, immunitet. – Õiguskeel, 2009, nr 1, lk 67–70. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/40553>. Samas: „Puutumatusel ja immuniteedil teeb vahet ka Eesti õigus ning seda kõige kõrgemal võimalikul tasemel. Põhiseaduse § 76 sätestab [---]. Tsiteeritud sätte teine lause minu hinnangul ei täpsusta esimest, vaid täiendab seda [---]. Ka kriminaalmenetluse seadustikus reguleeritakse neid küsimusi eraldi: § 377 puudutab menetlustoimingute tegemise erikorda, s.o puutumatus ulatust ja äravõtmist, ning § 378 käsitleb süüdistusakti koostamist ja süüdistusakti menetlemist, s.o kriminaalmenetlust immuniteedi äravõtmise korral.“

12. Olen seisukohal, et tulenevalt Riigikogu liikme immuniteedi kui erikohtlemise olemusest (immunitet laiemas tähenduses) – ajalooliselt kujunenud kaitse täitevvõimu võimalike kuritarvituste vastu; vaba mandaadi teostamise ja Riigikogu kui terviku toimimise tagatis; kriminaalmenetluslik takistus, mitte karistamatus – on puutumatus käsitletav Riigikogu liikme isikuvabaduse¹³ tagatisena, mis omab laiemat tähendust kui üksnes kriminaalmenetluses. Ühtlasi leian, et kriminaalmenetluses tuleb PS § 76 lauseid 1 ja 2 tõlgendada koosmõjus, s.t et kriminaalmenetluses võib Riigikogu liikme puutumatus ära võtta üksnes Riigikogu nõusolekul.

13. Selgitan oma eeltoodud seisukohti järgnevalt lähemalt, hinnates esmalt kriminaalvastutusele võtmise mõistet (alajaotus 1.1.1.) ja vaadeldes seejärel kriminaalmenetluse toimingute mõju Riigikogu liikme puutumatusle ning kriminaalmenetluslikule immuniteedile (alajaotus 1.1.2.).

14. Olgu siinkohal etteruttavalt välja toodud, et erandina pean põhiseaduspäraseks esimese astme kuriteo toimepanemiselt tabamise korral Riigikogu nõusolekuta üksikute vajalike (edasilükkumatute) menetlustoimingute tegemist. Kuigi põhiseadus otsesõnu sellist erandit ette ei näe, tuleb põhiseaduse omavahel konfliktis olevaid norme tõlgendada viisil, et teatud asjaoludel¹⁴ kaalub õiguskorra kaitse vajadus üles Riigikogu liikme puutumatus ja kriminaalmenetlusliku immuniteedi (staatus, mitte kui põhiõigus).¹⁵

1.1.1. Kriminaalvastutusele võtmise mõiste

15. PS § 76 lause 2 räägib kriminaalmenetlusliku immuniteedi äravõtmisel Riigikogu nõusolekust Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks. Põhiseadus kriminaalvastutusele võtmise sisu lähemalt ei ava. Sellist terminoloogiat kasutas põhiseaduse väljatöötamise ajal kehtinud kriminaalprotsessi koodeks, kuid seda ei kasuta kehtiv kriminaalmenetluse seadustik. Siinkohal tuleb täpsustada, et põhiseaduse mõistetel on iseseisev sisu¹⁶, s.t mõisted võivad, aga ei pruugi langeda kokku seadustes sätestatuga.

16. Eeltoodu tähendab esiteks seda, et Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmisel ja puutumatus tagamisel on kokkupuutepunkt ka korrakaitsete ja väärteomenetluses tehtavate isikuvabadust riivavate toimingutega (mis jäävad selle ettepaneku fookusest välja).

17. Teiseks, kriminaalvastutus kaasneb süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisega, mitte aga kriminaalmenetluse alustamisega.¹⁷ Ilmselt ei saa olla PS § 76 lause 2 eesmärk lükata Riigikogu nõusoleku küsimine nii hilisesse staadiumi – süüdimõistva kohtuotsuse jõustumiseni.¹⁸

¹³ Siin ja edaspidi hõlmab isikuvabaduse mõiste lisaks füüsilisele vabadusele (PS § 20 mõttes) ka kehalist puutumatus ning muid põhiõigusi, mida kriminaalmenetluses intensiivselt riivatakse.

¹⁴ Eeldab, et kahtlus esimese astme kuriteo toimepanemises ei oleks vaieldav, s.t koosseis oleks nii selge, kui selles menetlusetapis olla saab.

¹⁵ Põhiseaduse ekspertiisikomisjon (allmärkus 5) on tõdenud: „Kolmandaks tõsiseks probleemiks on [...] põhiseadusliku immuniteedi absoluutsus. Sõnastuse järgi ei tohi immuniteedi omavat isikut vahi alla võtta isegi siis, kui tegemist on teolt tabatud mõrtsuka, röövli või vägistajaga. [...]. See poleks iseenesest ka põhiseadusega vastuolus, kui põhiseadus ei nõuaks, et immuniteedi saab võtta ainult õiguskantsleri [...] ettepanekul. [...] Siiski ei saa seda seadust kuulutada kehtetuks, sest tekkiv olukord oleks veel rohkem põhiseadusega vastuolus kui kehtiv. [...] Põhiseadus ei saa lubada tekkida olukorral, kus teatud hulgal inimestel on täielik vabadus teha ükskõik mida.“

¹⁶ Vt nt RKPJKo 19.03.2009 nr 3-4-1-17-08, p 32: „Ajaloolistest põhjustest ja suuremast abstraktsuse astmest tingituna ei saa põhiseaduses kasutatud mõiste sisu sõltuda alamal seisvas õigusaktis kasutatavast määratlusest, kuid võib sellega kattuda. Kui põhiseadusest madalamal seisva õigusaktiga oleks võimalus siduvalt määratleda põhiseaduse mõistete sisu, siis tähendaks see, et põhiseaduse sisu oleks allutatud seadusandja tahtele. [...]“

¹⁷ Termin "kriminaalvastutusele võtmine" oli 1990ndate kohtupraktikas probleemiks (seoses aegumisega), mille lõpuks lahendas Riigikohus, märkides, et eristada tuleb kriminaalvastutust, mis ei saa tekkida enne süüdimõistva

18. Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni hinnangu järgi tuleks PS § 76 lauset 2 käsitleda Riigikogu nõusolekuta kriminaalasja algatamise (alustamise) keeluna.¹⁹

19. Seoses kriminaalmenetluse alustamisega on Riigikohus märkinud: „Kui kohtuotsuse tegemisel tuleb *in dubio pro reo* põhimõttest lähtudes tõlgendada kahtlused süüdistatava kasuks, siis KrMS §-s 6 sätestatu nõuab, et kriminaalmenetluse alustamise otsustamisel tuleb lähtuda *in dubio pro duriore* põhimõttest, tõlgendades iga kuriteokahtluse kriminaalmenetluse alustamise kasuks. [---] Kriminaalmenetluse kohustuslikkuse põhimõtte piiranguteta toimimine kriminaalmenetluse alustamise otsustamisel kajastab seadusandja õiguspoliitilist otsustust [---]. [---] Kuriteokahtlused on kahtlused ühiskonnas asetleidvate kõige raskemate õiguserikkumiste kohta, mille põhjendatust saab kontrollida eranditult vaid kriminaalmenetluse vahendusel esialgselt kohtueelse menetluses ja vajadusel lõplikult sellele järgnevas kohtumenetluses. Kriminaalmenetluse alustamise kohtuliku vaidlustamise võimaluse puudumine on põhjendatud ka seetõttu, et ainuüksi kohtueelse menetluse tulemina ei saa kedagi kuriteo toimepanemises süüdi tunnistada, sest tulenevalt PS §-st 146 kohaselt mõistab õigust ainult kohus ja KrMS § 211 kohaselt on kohtueelse menetluse eesmärk vaid kohtumenetluseks tingimuste loomine.“²⁰

20. Riigikohus möönab samas, et „[---] ei saa eitada, et ka juba ainuüksi kriminaalmenetluse alustamisega võidakse ühiskonnas valitsevate hoiakute tõttu isikuid stigmatiseerida“ ja et „[s]eetõttu tuleb taunida kriminaalmenetluse alustamist olukorras, mil puudub üldse kuriteokahtlus või see on pelgalt teoreetiline.“²¹ Teises kohtuasjas on Riigikohus toonud välja järgmise seisukoha: „Kuid tagades kannatanuna käsitletavale isikule [---] kaebeõigust tuleb samaaegselt vältimatult arvestada, et kriminaalmenetluse alustamine või selle jätkamine kui kõnealuse kaebeõiguse realiseerimise tulem kujutab endast samaaegselt ka teise isiku – kuriteos väidetavalt kahtlustatava mitmete põhiõiguste sedavõrd intensiivset riivet, mida on raske võrrelda mistahes muudes eluvaldkondades asetleidvate põhiõiguste riivetega. Erinevate isikute põhiõiguste

kohtuotsuse jõustumist, ja kriminaalvastutusele võtmist, mis on käsitatav ajas kulgeva protsessina, mis algab süüdistatava kohtu alla andmisest (RKKKo 12.03.1996 nr 1-1-32-96). Sama põhimõtet on Riigikogu ees 22.05.1995 selgitanud Vabariigi Valitsuse poolt kaasettekandjaks määratud J. Sootak „Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikme kohtulikule vastutusele võtmise korra seaduse eelnõu“ esimesel lugemisel (sellele järgnes eraldi eelnõuna „Riigikogu liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri, Riigikohtu esimehe või Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmise korra seaduseelnõu“ esimene lugemine)..

¹⁸ „Kriminaalvastutusele lihtseaduste tähenduses võetakse isik süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisega. [---] Et põhiseaduse §-s 76 lauses 2 on kasutatud teistsugust formuleeringut, tuleb lähtuda sellest, et [---] koostajad pidasid silmas midagi muud. Lisaks kaotaks säärasel juhul põhiseaduse § 76 oma tähenduse opositsiooniliste parlamendiliikmete kaitseklauslina. Valitsus võiks pädevate ametiasutuste kaudu lasta Riigikogu liikmeid vahi alla võtta, esitada süüdistusi ning algatada kriminaalasju. Et ühiskondlik arvamus ei ühti ega saagi ühtida kohtu süüdi- või õigeksmõistva otsusega, oleks nõnda avatud tagauks parlamendi enamuse jaoks oma positsioonide kindlustamiseks ebaausal teel. Säärane lahendus ei vasta immuniteedi ajaloolisele tähendusele ega põhiseaduse § 76 lause 2 mõttele.“ Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni arvamus (allmärkus 5). Sellise tõlgenduse puhul oleks ka välistatud Riigikogu liikme esimese astme kuriteo toimepanemiselt tabamise kui erandjuhtumi korral sekkumine.

¹⁹ „Kriminaalmenetluse koodeksi [---] sätestab pädevate ametiasutuste kohustuse kriminaalasja algatamiseks. Kriminaalasi algatatakse [---] määruse koostamisega. Seda määrust ei tohi koostada, kui esinevad kriminaalmenetluse koodeksi §-s [---] sätestatud asjaolud. Sisuliselt on põhiseaduse § 76 lause 2 samasugune menetluse algatamise takistus nagu asjaolud kriminaalmenetluse koodeksi [---] tähenduses. Põhiseaduse § 76 lauset 2 tuleb käsitleda kriminaalasja algatamise keeluna. Mõiste „kriminaalvastutusele võtmine“ põhiseaduse § 76 lause 2 tähenduses on seega kattuv mõistega „kriminaalasja algatamine“ kriminaalmenetluse koodeksi tähenduses.“ (allmärkus 5). Kehtiv kriminaalmenetluse seadustik kriminaalasja alustamiseks eraldi määrus koostamist enam ette ei näe.

²⁰ RKKKo 28.09.2010 nr 3-1-1-60-10, p-d 9, 10 ja 12.

²¹ Samas p 11. Riigikohus märkis samas punktis: „Kollegiumi arvates on aga meie tänases õiguskorras võimalik taunida kriminaalmenetluse põhjendamatut alustamist üksnes teenistusliku järelevalve korras. Kõigepealt tuleb siinjuures arvestada, et vastavalt KarS §-s 310 sätestatule on võimalik küll karistada prokuröri teadvalt süütule isikule süüdistuse esitamise eest, kuid karistusseadustikus ei nähta ette vastutust alusetu kriminaalmenetluse alustamise eest.“

tasakaalustatud kaitse huvides on riiklikult oluline tagada, et kriminaalmenetlust alustataks ja isikut käsitletaks kuriteos kahtlustatavana alles pärast väidetava kuriteo tunnuste põhjalikku analüüsi õigusküsimustes pädeva isiku poolt.²²

21. Vaatamata kriminaalmenetluse alustamisega kahtlustatavale kaasnevatele intensiivsetele põhiõiguste piirangutele, on seadusandja PS § 76 lauset 2 (ja teiste kõrgemate riigiametnike kriminaalvastutusele võtmise erikorda ettenägevaid sätteid) siiski järjepidevalt sisustanud läbi **kriminaalasjas süüdistuse esitamise**. Samal ajal on kriminaalmenetlust eri aegadel reguleerinud (reguleerivates) seadustes olnud erinev see ajahetk, mil isikule süüdistus esitatakse.²³ See tähendab, et muutes süüdistuse esitamise regulatsiooni menetlusseaduses, muutub ka PS § 76 lauses 2 toodud kriminaalvastutusele võtmise sisu ja ulatus.

1.1.2. Kriminaalmenetluse toimingute mõju Riigikogu liikme puutumatusetele ning kriminaalmenetluslikule immuniteedile

22. Sõltumata sellest, kas lugeda Riigikogu liikme puutumatus kriminaalmenetluses kaitstuks PS § 76 lause 1 või lause 2 alusel (koosmõjus lausega 1), on põhiseaduse nõue, et Riigikogu liikmed peavad olema kaitstud kriminaalmenetluslike mõjutusvahendite vastu, mis võivad „ohustada“ Riigikogu liikme isikuvabadust ja seeläbi Riigikogu liikme ülesannete täitmist. PS §-st 76 tulenevate tagatiste, sh puutumatusete täpsem regulatsioon on jäetud seaduse reguleerida.²⁴ Tuleb tõdeda, et seni puudub PS § 76 tõlgendamisel ühtne arusaam, kas PS § 76 teises lauses sisalduv õiguskantsleri ettepanekul antav Riigikogu nõusolek kriminaalvastutusele võtmiseks hõlmab ka esimeses lauses nimetatud Riigikogu liikme puutumatus, seades teatud menetlustoimingute tegemise vältimatuks eelduseks Riigikogu nõusoleku.

23. Minu hinnangul on PS § 76 tõlgendamisel möödapääsmatu arvestada, et nii **kriminaalmenetluslik immunitet kui ka Riigikogu liikme puutumatus tuleb seaduses sisustada viisil, mis annavad põhiseaduslikele garantiidele materiaalse sisu ja ei jäta sätteid formaalseteks²⁵ ning teiselt poolt arvestavad ka karistusõigusega kaitstud õigusi ja väärtuseid**. See tähendab, et lähtuda ei saa üksnes eeldusest, et üldjuhul toimib PS § 76 olukorras, kus kriminaalmenetluse väärkasutamist ei toimu, vaid vastupidi: kriitilises olukorras peab regulatsioon tagama kuritarvituste ärahoidmise. Samuti ei saa opositsiooni kaitse põhimõttest

²² RKKKo 06.06.2005 nr 3-1-1-56-05, p 7.

²³ Seaduseelnõu 599 SE (XI koosseis) seletuskiri: „Sisuliselt lükkas see 1. juulil 2004 jõustunud muudatus õiguskantsleri [---] sekkumise kriminaalmenetluse ajateljel senisest hoopis hilisemasse faasi. [---] Seega kaasati enne [---] õiguskantsler [---] algusfaasis, kus uurija oli küll tõendamisesemest teatud pildi loonud, kuid kus menetluse põhisuunad olid alles valimata, suur osa tõendeid veel kogumata [---]. Samas kehtiva KrMS kohaselt tõusetub prokuröri süüdistusakti koostamise küsimus alles siis, kui kõik tõendid on kriminaalasjas kogutud ja eeluurimine lõpule viidud; õiguskantsleri kaudu Riigikogu nõusoleku saamine tähendab sisuliselt voli isiku suhtes kohtumenetluse läbiviimiseks, kuna KrMS ei võimalda kohtul enam kohtu alla andmisel otsustada, kas kriminaalasjas tuleks veel tõendeid koguda või on tõendid kohtu alla andmiseks piisavad. Sisuliselt annaks Riigikogu loa sellise süüdistusakti koostamiseks, mis sisaldab süüdistust, mille alusel kohus peaks hiljem süüküsimuse otsustama. Selline süüdistus eeldab ka vastavat tõenduslikku baasi – erinevalt KrMS-le eelneva aja süüdistusest, mis sisuliselt oli politseiurija esialgne visand süüdistusest, juhul kui tulevased kogutavad tõendid seda kinnitavad.”

²⁴ PS § 104 lg 2 p 9 järgi saab ainult Riigikogu häälteenamusega vastu võtta ja muuta mh Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutamisele võtmise seaduse. Teiste kõrgemate riigiametnike, sh Riigikogu liikmete kriminaalvastutusele võtmise erikorra seadusega reguleerimise õigustus tuleneb puutumusest kriminaalmenetlusega: PS § 104 lg 2 p 14 nimetab kohtukorralduse seaduse kõrval ka kohtumenetluse seadusi. Õiguskantsleri õigusliku seisundi ja tema kantselei töökorralduse seadusega sätestamise aluseks on PS § 144.

²⁵ RKÜKo 23.02.2009 nr 3-4-1-18-08, p 14: “[---] Riigikohtu varasema praktika kohaselt ei tohi seadust tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõtetuks (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. novembri 1994. aasta otsus asjas nr III 4/A 6/94, punkt 1). [---]“

lähtudes teha järeldust, et koalitsiooni kuuluva Riigikogu liikme ja opositsiooni kuuluva Riigikogu liikme suhtes peavad kehtima erinevad reeglid, rääkimata äärmuslikust tõlgendusest, et opositsionisaadikute suhtes ei tohigi kriminaalmenetlust alustada ega läbi viia.

24. Ühelt poolt on selge, et kriminaalmenetluse läbiviimine võib asjaoludest sõltuvalt tingida kiire, sh kahtlustatava isiku eest esialgu varjatud tegutsemise vajaduse (kahtlustatavana kinnipidamisele eelnev teabekogumine ja -kontroll, kiiresti hävinevate või hävitamisohus tõendite kogumine). Samuti on mõistetav, et esialgse kahtlustuse alusel (asjaolude kontrollimine ja tõendite kogumine alles toimub) oleks õiguskantsleril PS § 76 lause 2 alusel Riigikogule taotluse esitamise või mitteesitamise ja Riigikogul nõusoleku andmise otsustuse tegemine, pidades samal ajal silmas kriminaalmenetluse poliitilise võitluse huvides väärkasutamise ärahoidmise eesmärki, keerulisem kui menetluse hilisemas staadiumis. Vastavalt PS § 76 teisele lausele toimub menetlustakistuse kõrvaldamine (puutumatus ja kriminaalmenetlusliku immuniteedi äravõtmine) Riigikogus avalikult: õiguskantsleri peab ettekande, Riigikogu liikmetel on õigus esitada küsimusi, toimub hääletus täiskogus. Sekkumata prokuratuuri pädevusse hinnata süüdistuse esitamiseks tõendite piisavust, peab ka õiguskantsler Riigikogule ettepaneku tegemisest keeldumist põhjendama ja ettepaneku tegemise korral esitama sisuliselt vastassuunalised põhjendused Riigikogule.

25. Teisest küljest on kriminaalmenetluse kohtueelses menetluses seadusega lubatud põhiõiguste ja –vabaduste intensiivsed piirangud, sh põhiseadusest endast tulenevad kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõiguste riived kriminaalmenetluses tõe selgitamise eesmärgil (nt vabaduse võtmine, sõnumisaladuse riive, läbiotsimine). See viitab minu arvates asjaolule, et õiguskorra kaitse vajadus põhimõtteliselt õigustab Riigikogu liikme kuriteos kahtlustamise korral kriminaalmenetluse alustamise järgselt nii tema (isiku)vabaduse riivet kui ka seeläbi kaasnevat mõju vaba mandaadi teostamisele. Täiendavalt tuleb silmas pidada Riigikogu liikme isiku ja tegevuse kõrgendatud avaliku tähelepanu all olekut ja kriminaalmenetlusega kaasnevat meediakajastust (mis ei tohi rikkuda PS 22 lõikes 1 nimetatud süütuse presumptsiooni).²⁶ Kuna PS § 76 eesmärk on vältida mh kriminaalmenetluse poliitilistel eesmärkidel ärakasutamist, sh tagada Riigikogu liikme puutumatus kui vaba mandaadi teostamise üks eeltingimus, siis lihtsustatult öeldes on põhiseaduse nõue, et seadusega tuleb ette näha „tõkkes“ Riigikogu liikme suhtes kriminaalmenetluslike toimingute tegemiseks.

26. Vastuolu Riigikogu liikme puutumatus ja menetlustoimingute vahel tekib eriti selgelt juhul, kui viimane seisneb Riigikogu liikmelt füüsilise vabaduse võtmises. Sellisel juhul ei ole vaba mandaadi teostamine võimalik ning võimalike kuritarvituste mõju Riigikogu tööle nt mitme liikme samal ajal kinnipidamisel on ilmne. Isegi olukorras, kus seadus näeks ette korra nt vahistatud parlamendisaadiku Riigikogu tööst osavõtu tagamiseks, jääb üles kahtlus kas see ei moonutaks puutumatus olemust ja kui vaba mandaadi teostamine sel juhul ikkagi on.

27. Üksikute isikuvabadust riivavate toimingute mõju vaba mandaadi teostamisele on erinev. Jättes kõrvale kuriteokahtluse avalikkuses käsitlemisega kaasnevad psühholoogilised jmt negatiivsed mõjud, omavad Riigikogu liikme töökohustuste täitmisele mõju ka menetlustoimingud (nt läbivaatus, ülekuulamine, elukohast lahkumise keeld, läbiotsimine ja selle käigus esemete äravõtmine), mis ei seisne füüsilise vabaduse võtmises.

28. Leian, et Riigikogu liikme puutumatus hõlmab ka kriminaalmenetluse toimingutega kaasnevad riived, mis otseselt ei takista vaba mandaadi teostamist, kuid läbi Riigikogu

²⁶ Laiemat eesmärki – avalikkuse ees võimaliku diskrediteerimise ärahoidmist – on immuniteedimenetluse ja eelneva kontrolli sätestamisega ilmselt võimatu saavutada, kuivõrd kahtlus kõrge riigiametniku poolt toimepandud kuriteos on alati avalikkuse kõrgendatud huvi objektiks.

liikme eraellu ja kodu puutumatusesse intensiivse sekkumise võimaldavad olulisel määral vaba mandaadi teostamist mõjutada. Mõnan, et täpsema menetlustoimingute loetelu kehtestamisel on seadusandjal teatud ulatuses kaalutlusruumi, kuigi viimane on puutumatus olemusest tulenevalt üsna kitsas.

29. Kokkuvõttes sõltub hinnang sellele, kas ja mis tingimustel on Riigikogu liikmest kahtlustatava (või erandjuhul ka süüdistatava, kui Riigikogu liikme staatus omandatakse käimasoleva kohtumenetluse kestel) suhtes lubatav enne puutumatuse äravõtmist üks või teine kriminaalmenetluse toiming ka asjaolust, kuidas on seadusega sisustatud kriminaalvastutusele võtmiseks nõusoleku küsimine (millises kriminaalmenetluse etapis). Seda põhjusel, et PS § 76 eesmärk – vaba mandaadi teostamise ja Riigikogu kui terviku toimimise tagamine – hõlmab nii puutumatus kui kriminaalmenetluslikku immuniteeti. Riigikogu liikme puutumatus on absoluutne kuni selle äravõtmise kriminaalmenetluses otsustab Riigikogu enamus. Pärast Riigikogu otsust on menetlustöke kõrvaldatud ja kriminaalmenetlus Riigikogu liikme suhtes toimub üldiseid reegleid silmas pidades.

30. Kui kriminaalvastutusele võtmise nõusolek antakse kriminaalmenetluse alustamisel või vahetult pärast alustamist, puuduks poliitilise menetluse kahtluse kõrvaldamise tõttu üldjuhul vajadus Riigikogu liikme edasiseks n-ö erikohtlemiseks. Nt vahistamiseks on põhiseadusliku tagatisena alati vajalik kohtu eelnev luba (PS § 21 lg 2). Riigikogu liiget puudutavalt kohtu luba lisandub Riigikogu nõusolekule kriminaalmenetlusliku immuniteedi äravõtmiseks. Küll tuleks kaaluda, kas sellises olukorras luua menetluskord vaba mandaadi teostamiseks, kui vahistatud Riigikogu liikmest kahtlustatav seda soovib.²⁷

31. Kui nõusolek tuleb seaduse järgi anda hilisemas etapis (nagu näeb ette kehtiv kriminaalmenetluse seadustik), siis esineb vähemalt teoreetiliselt vaba mandaadi teostamise põhjendamatu takistamise (kriminaalmenetluse väärkasutamise) oht, mis on PS § 76 teise lause mõttes takistus kriminaalvastutusele võtmiseks. Kuna Riigikogu liikme puutumatus ei ole absoluutne, s.t pärast Riigikogult nõusoleku saamist võib toimetada kriminaalmenetlust üldkorras, siis puudub kriminaalmenetluses Riigikogu liikme põhiseaduslikku garantiid silmas pidades mõistlik põhjendus, miks siduda Riigikogu eelneva nõusolekuga üksnes kriminaalasja kohtusse saatmine (nagu see on kehtiva seaduse järgi). Vaba mandaadi teostamist otseselt või kaudselt olulisel määral takistavate menetlustoimingute lubamine ilma Riigikogu eelneva nõusolekuta puutumatuse äravõtmiseks muudab PS §-s 76 sisalduva garantiid sisutühjaks.

32. Rõhutan veelkord, et põhiseaduses ettenähtud **immuniteedipõhimõte** on sätestatud **kaitseklauslina**. Põhiseaduse mõttega ei ole seetõttu kooskõlas see, kui Riigikogu nõusolek kriminaalvastutusele võtmiseks on seotud üksnes süüdistuse esitamise ja kriminaalasja kohtusse saatmisega. Kriminaalmenetluses Riigikogu liikmest kahtlustatava põhiõigusi riivavatele toimingutele allutamine võib samuti mõjutada oluliselt vaba mandaadi teostamist, sh seda takistada. Kuna Riigikogu liige ei ole siiski karistamatu, on põhiseaduse nõue, et ka isikuvabaduse intensiivne piiramine eeldab Riigikogu nõusolekul puutumatuse äravõtmist. Samal ajal võimaldab PS § 76 minu arvates ka teisi tõlgendusi kui see, et Riigikogu nõusolek peab igal juhul olema saadud juba kriminaalmenetluse alustamiseks. Ma ei näe põhimõttelist takistust, kui näha ette menetluskord, mille järgi Riigikogu võib anda osalise nõusoleku vajaliku menetlustoimingu

²⁷ Sama eesmärki peab silmas pidama ka muude puutumatus mõistesse mittehahtuvate menetlustoimingute puhul, mida võib kohaldada enne Riigikogult nõusoleku saamist. Nt ilmumata jäämine ülekuulamisele Riigikogu täiskogu või komisjoni istungi ajal on asjaolu, mida menetleja peab hindama mõjuvaks põhjuseks KrMS § 170 lg 1 p 4 mõttes. Arusaadavalt on välistatud Riigikogu liikmest kahtlustatava ametist kõrvaldamine KrMS § 141 alusel, kuna volituste ennetähtaegse lõppemise alused on ammendavalt sätestatud PS §-s 64.

tegemiseks enne lõplikku kriminaalmenetlusliku immuniteedi äravõtmise otsustamist (nt kui see on seotud süüdistuse esitamiseks nõusoleku küsimisega).

33. Mis puudutab teisi kriminaalmenetlusliku immuniteediga kaitstud isikuid, siis võib seadusandja põhimõtteliselt näha ette Riigikogu liikmetega samase, kuid põhiseadusega nõutavast kõrgema kaitsetaseme.

1.2. Õiguskantsler

34. PS § 139 sätestab õiguskantsleri institutsiooni ja tema põhiülesanded. PS § 139 lg 1 kohaselt on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. PS § 139 lg 3 annab õiguskantslerile pädevuse põhiseaduses ettenähtud juhtudel teha ettepanek Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe või Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks.

35. Põhiseaduse järgi ei kuulu õiguskantsler ühegi riigivõimu (seadusandlik-, täidesaatev- või kohtuvõim) alla. Õiguskantsleri sõltumatus tähendab esmajoones **sõltumatust traditsioonilistest riigivõimu harudest**. Koosmõjus PS §-ga 4, mis näeb ette Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevuse korraldamise võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel, on õiguskantsleri roll tegutseda tasakaalustajana. Samal ajal tuleneb võimude lahususe põhimõttest, et õiguskantsler ei tohi sekkuda teiste organite pädevusse, sh ei täida õiguskantsler kohtuvõimu ülesandeid (PS § 146 järgi on õigusemõistmine üksnes kohtu ülesanne), mistõttu õiguskantsleril **puudub** (väljaspool Õiguskantsleri Kantselei siseseid teenistussuhteid) **siduvate ettekirjutuste ja otsustuste tegemise õigus**.

36. Õiguskantslerile on pandud seadustega ka ülesandeid, mis otseselt ei tulene PS 12. peatükist.²⁸ Tuleb märkida, et põhiseaduslikule institutsioonile lisapädevuse andmisel ei tohi väljuda organi tegevusvaldkonnast ega rikkuda teiste põhiseaduslike organite pädevusi ning lisapädevuse andmine ei tohi takistada põhiseadusest tulenevate põhifunktsioonide täitmist.²⁹

37. „Kõrgeimad riigorganid tõstab teiste seast esile see, et nad ei saa üksteise pädevusi põhiseadusest alamalseisvate aktidega muuta, kui põhiseadus ei näe selleks ette erandit. [---] Säärased volitused sisalduvad põhiseaduse §-des 79 lg 8; 83 lg 1; 94 lg 1; 104 lg 2 p. 3, 5, 7, 8, 9 ja 13; 137 ja 144. Nende põhiseaduse sätete alusel tohib Riigikogu reguleerida: [---] Vabariigi Presidendi kohtulikule vastutusele võtmise korra (§ 104 lg 2 p. 9); [---] Vabariigi Valitsuse liikmete kohtulikule vastutusele võtmise korra (§ 104 lg 2 p. 9); [---] Et tegemist on erandliku iseloomuga sätetega, tuleb neid tõlgendada kitsendavalt. Ülejäänud osas on kõrgeimate riigorganite omavahelised suhted reguleeritud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega (§ 4).“³⁰ Kuna kriminaalmenetluslik immuniteet on menetlustakistus ja kõrvalekalle n-õ tavapärasest menetluskorrast, saab Riigikogule ja õiguskantslerile põhiseadusega pandud ülesandeid käsitleda tasakaalustava sekkumisena täitevvõimu (kohtueelse menetluse pädevus) ja ka kohtuvõimu (menetlustoiminguteks loa andmise pädevus, õigusemõistmise pädevus, mis kriminaalmenetlusliku immuniteedi äravõtmata jätmisel ei saa toimuda) pädevustesse.

²⁸ Nt kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamise õigus kohtute seaduse § 91 lg 2 p 2 alusel, lepitusmenetlus eraõiguslike isikute diskrimineerimisvaidluste lahendamiseks õiguskantsleri seaduse § 19 lg 2 ja §-de 35⁵–35¹⁵ järgi.

²⁹ K. Merusk, T. Annus, M. Ernits, H. Lindpere, L. Madise. Kommentaarid §-le 4. – Toim E. Truuväli jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, lk 66, komm 5.3.

³⁰ Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni arvamus (allmärkus 5).

38. PS § 139 lg 3 annab õiguskantslerile pädevuse teha Riigikogule ettepanek Riigikogu liikme kriminaalmenetlusliku immuniteedi äravõtmiseks. Erinevalt PS § 78 p-st 20, mille järgi algatab president õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmise vastavalt PS §-le 145 (s.o teeb ettepaneku Riigikogule), PS § 139 lg 3 õiguskantsleri ettepaneku puhul sama sõnastust ei kasuta. Sisuliselt on mõlemas olukorras siiski tegu nõusolekuga prokuratuuri taotluse suhtes kriminaalmenetlusliku immuniteedi äravõtmiseks, millele peab täiendava (lõpliku) tagatisena järgnema Riigikogu nõusolek.

39. Kuna **otsustuspädevus immuniteedi (lõplikuks) äravõtmiseks on Riigikogul**, tuleb vaadelda õiguskantsleri n-õ vahendava rolli sisu. On püstitatud küsimus, kas kogu immuniteedimenetluse näol pole tegu üksnes formaalse ja mitte sisulise menetlusega.³¹ Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni aruandes nimetatakse õiguskantsleri sellist ülesannet, kuigi vaid tinglikult, prokurörifunktsiooniks. Teisalt juhitakse samas tähelepanu teoreetilisele ohule, et „õiguskantsler [saab] põhiseaduse alusel blokeerida meelevaldselt temale meelepäraste Riigikogu liikmete kriminaalvastutusele võtmist“ ja tõdetakse õigustatult, et „[s]äärane tulemus on vastuolus ideega, et immuniteedi üle otsustamine peab olema parlamendi pädevuses“, samuti ei ole see olnud põhiseaduse teksti koostajate soov.³²

40. Leian, et õiguskantsleri Riigikogule taotlust vahendav roll on samal ajal ka Riigikogu abistav, kuna õiguskantsler teistest riigivõimudest sõltumatu otsustajana saab anda omapoolse hinnangu konkreetse juhtumi ja selle menetlemise asjaoludele. See, mida õiguskantsler eelnevalt kontrollib ja hindab, on seadusandja enda poolt seadusega – hetkel kriminaalmenetluse seadustikus – paika pandud. Õiguskantsleri selle ülesande seadusega täpsustamisel (samuti läbi põhjendamiskohustuse) vähendatakse oluliselt ka eelmainitud teoreetilist riski, et õiguskantsler võiks meelevaldselt jätta taotluse Riigikogule esitamata. Arusaadavalt seab põhiseadus õiguskantsleri vahendavale rollile ja kontrolli ulatusele omad piirid, kuna kriminaalmenetlusliku immuniteedi äravõtmine on PS § 76 sätte ja mõtte järgi üksnes menetlustakistus ning õigusemõistmine toimub vastavalt PS §-le 146 kohtus.

41. Põhiseaduse mõttega on kooskõlas, kui kaitseklausli eesmärki silmas pidades lubab seadus õiguskantsleril teatud asjaoludel keelduda Riigikogule ettepanekut tegemast. See tähendab, et õiguskantsleri roll ei ole põhiseaduse järgi formaalne.

42. Õiguskantsleril on **siduva otsuse tegemise õigus** üksnes prokuratuuri taotluse edastamisest **keeldumisel, s.o kriminaalmenetlusliku immuniteedi kaitseks**. Lõpliku otsuse saadikult kriminaalmenetlusliku immuniteedi äravõtmiseks teeb PS § 76 teise lause kohaselt Riigikogu.

³¹ Riigikogu 17.06.1998 istungi stenogramm: „E.–J. Truuväli: [---] viimasel ajal on ajakirjanduses korduvalt avaldatud seisukohti, et see protseduur, mille esindaja ma praegu olen, on liiga formaalne ehk teiste sõnadega öeldes liiga mõttetu. Ma jään selle seisukoha juurde, mida meie Põhiseaduse Assamblee otsustas. Kui kõikides teistes riikides on olemas teatud immuniteedi reeglite kaitsemehhanismid kõrgete riigiametnike ja eriti parlamendisaadikute kui rahva poolt valitud esindajate kaitseks nende võimaliku ründe vastu poliitilisel, huligaansel või muul ajendil, siis minu arvates Põhiseaduslik Assamblee toimis nii demokraatlikult kui üheski riigis ei ole toimitud: ta jättis selle küsimuse otsustamiseks teile, kõrge kogu. Kui te leiate, et on alust algatada kriminaalvastutust, siis seejärel on parlamendiliige, Vabariigi President jt võrdsed kõigi meie kodanikega, st ei olda võrdsemad teistest kodanikest. [---].“ Riigikogu 15.09.2005 istungi stenogramm: „A. Jõks: Aitäh! Ma ei nõustu selle hinnanguga, et tegemist on lihtsalt formaalsustega. Kõik see, mida põhiseadus tegelikult ette näeb – selle kohta ei tohiks öelda, et see on formaalsus. Need põhiseaduse sätted kaitsevad eelkõige Riigikogu kui tervikut, mitte niivõrd Riigikogu ühte või teist liiget. See norm põhiseaduses peaks kaitsma selle eest, et näiteks enne olulisi hääletusprotseduure mingit osa Riigikogu liikmetest ei toimetataks kriminaalmenetluse toimingute teostamiseks ootamatult politsei jaoks.“

³² Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni arvamus (allmärkus 5).

43. Järelikult võib tõstatada küsimuse, kas ja mil määral erineb õiguskantsleri nõusolek (otsus teha ettepanek Riigikogule) Riigikogu lõplikust otsusest lubada võtta Riigikogu liige kriminaalvastutusele. Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni aruandes on märgitud, et immuniteedi äravõtmise otsustavad Riigikogu liikmed lähtudes vabast mandaadist ainult oma südametunnistuse järgi.³³ Õiguskantsleri tegevuse piirid määrab seadusega kindlaks Riigikogu (vt p 40). Sellest saab järeldada, et põhimõtteliselt on Riigikogul põhiseadusele tuginedes võimalik vajaduse korral lähtuda immuniteedi äravõtmise nõusoleku andmisel laiematest alustest kui õiguskantsleril.

2. Immuniteedimenetluse regulatsioon kriminaalmenetluse seadustikus

44. Kõrgete riigiametnike, sh Riigikogu liikmete kriminaalvastutusele võtmise eriregulatsioon sisaldub alates 01.07.2004 KrMS 14. peatükis. Kriminaalmenetluse seadustik näeb ette **süüdistuse esitamiseks kriminaalmenetlusliku immuniteedi äravõtmise otsuse** tegemiseks **ettepaneku** ettevalmistamise korra ning **erinõuded** mõnede **menetlustoimingute tegemiseks**. Lisaks sätestab Riigikogu liikme immuniteedi (laiemas tähenduses) mõned aspektid ka Riigikogu liikme staatuse seaduse § 18, pealkirjaga „Riigikogu liikme immuniteet“.³⁴

45. 01.09.2011 jõustunud seadusega muudeti mh KrMS 14. ptk. (RT I, 23.02.2011, 1).³⁵ Järgnevalt peatun selle ettepaneku seisukohalt olulistel muudatustel Riigikogu liikme (ja ka teiste kõrgemate riigiametnike) kriminaalvastutusele võtmise korras.

46. Kuni 31.08.2011 kehtinud korra järgi võis Riigikogu liikme kahtlustatavana kinni pidada ning kohaldada tema suhtes tõkendit, rakendada läbiotsimist, vara arestimist, vaatlust ja läbivaatust üksnes pärast seda, kui tema kohta süüdistusakti koostamiseks on saadud Riigikogult nõusolek. Erandina nägi KrMS § 377 lg 3 toonane redaktsioon ette, et kui Riigikogu liige tabatakse esimese astme kuriteo toimepanemiselt, võib teda ilma Riigikogu nõusolekuta kahtlustatavana kinni pidada ning sellega seoses tema suhtes toimetada läbiotsimist³⁶, vaatlust ja läbivaatust. Tõkendit (sh

³³ „Demokraatlikus riigis on parlament rahva representatiivorgan, ta on rahva asemik, tema poliitiliste tõekspidamiste ja veendumuste peegelpilt. Parlament annab tinglikult aru ainult rahva ees ja rahvas väljendab oma heakskiitu või hukkamõistu valitsevale poliitilisele suunale valimistel. Valimisaktiga antakse esindusorgani liikmetele mandaat. See mandaat on vaba ning võimaldab parlamendi liikmel käituda ainult oma südametunnistuse järgi. Vaba mandaati kaitsevad indenniteet ja immuniteet. Esimest ei saa parlamendi liikmelt ära võtta, teise saab ära võtta ainult siis, kui see on kooskõlas enamuse parlamendi liikmete südametunnistustega.“ (allmärkus 5) Vt ka RKPJKo 02.05.2005 nr 3-4-1-3-05, p 42: „[---] Sellist seisukohta toetab parlamendi enesekorraldusõiguse põhimõte ehk printsip, mille järgi on seadusandjal tema enda tegevust puudutavates küsimustes suhteliselt suur otsustusvabadus. Enese- ehk isekorraldusõiguse põhimõte tuleneb põhiseaduse § 65 punktist 16 koosmõjus võimude lahususe põhimõttega. [---].“

³⁴ Selles paragrahvis on esmalt korratud üle, et Riigikogu liige ei kanna õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites (lg 1). Teiseks on kehtestatud põhimõte, et Riigikogu liiget ei või takistada tema ülesandeid täitmast (lg 2). Kolmandaks viidatakse sellele, et Riigikogu liikme kohta süüdistusakti koostamisel ning tema suhtes menetlustoimingute tegemisel järgitakse KrMS 14. peatükis sätestatud (lg 3). Selle paragrahvi neljanda lõike järgi ei saa riigikogu liige immuniteedist loobuda.

³⁵ Seaduse vastuvõtmise aluseks olnud eelnõu 599 SE seletuskirjas (allmärkus 23) on lk-del 108–118 ülevaade immuniteedimenetluse regulatsioonist Eesti menetlusseadustikes ajalooliselt, samuti lühikokkuvõtte teiste riikide lähenemisest ning õiguskantsleri rolli sisustamisest (sh õiguskantsleri seisukoht eelnõu kohta).

³⁶ Kuni 31.08.2011 kehtinud KrMS § 91 lg 5 nägi ette aluse isiku läbiotsimiseks, lõikes 1 sisalduva üldmääratluse järgi tähendas läbiotsimine kriminaalmenetluses vajaliku objekti hoonest, ruumist, sõidukist või piirdega alalt leidmisele suunatud tegevust. Kuni 31.08.2011 kehtinud KrMS § 377 lg 3 lause 2 sõnastus oli: („[---] võib [---] nõusolekuta läbi otsida ning tema suhtes võib toimetada läbiotsimist, vaatlust ja läbivaatust“) toetab tõlgendust, et enne 01.09.2011 oli Riigikogu liikme valduse läbiotsimiseks eelnev immuniteedi äravõtmine seaduse kohaselt vajalik. Kuni 30.06.2004 kehtinud Riigikogu liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri ja kohtuniku kriminaalvastutusele võtmise korra seaduse § 4 lõike 1 sätestas: „Kinnipidamist, läbiotsimist, võetust, vara arestimist, vaatlust ja läbivaatust, tõkendit ja sundtoomist saab [---] isiku suhtes kohaldada pärast Riigikogu [---] nõusoleku saamist võtta ta kriminaalvastutusele.“

vahistamine) ilma Riigikogu nõusolekuta, s.o kriminaalmenetluslikku immuniteedi äravõtmata ühelgi juhul kohaldada ei tohtinud.

47. Alates 01.09.2011 näeb KrMS § 377 lg 1 ette, et Riigikogu liikme võib kahtlustatavana kinni pidada ning tema suhtes võib kohaldada tõkendit³⁷, vara arestimist ning läbivaatust, kui selle kohta on saadud riigi peaprokuröri taotluse alusel õiguskantsleri nõusolek. Õiguskantsleri nõusolekuta võib Riigikogu liikme kahtlustatavana kinni pidada ning tema suhtes võib kohaldada tõkendit, vara arestimist ning läbivaatust, kui ta tabatakse esimese astme kuriteo toimepanemiselt.

48. Jättes kõrvale esimese astme kuriteo toimepanemiselt tabamise olukorra, näeb kehtiv seadus seega varasemast erinevalt ette võimaluse Riigikogu liikme kuriteos kahtlustatavana kinnipidamiseks, tema suhtes tõkendi kohaldamiseks, tema vara arestimiseks, tema läbivaatuseks **ilma Riigikogu nõusolekuta**. Selle asemel on seadusest tulenevalt nõutav õiguskantsleri nõusolek.³⁸ Riigikogu liikme suhtes (juures) läbiotsimise teostamiseks ei ole alates 01.09.2011 vaja ei Riigikogu ega õiguskantsleri eelnevat nõusolekut.

49. Millest õiguskantsler eelkirjeldatud nõusoleku andmisel või sellest keeldumisel peab lähtuma, seda KrMS § 377 lähemalt ei sätesta. Täpsustatud on üksnes, et menetlustoimingu tegemiseks võib õiguskantsler vajaduse korral tutvuda kriminaaltoimiku materjaliga (KrMS § 377 lg 5) ja et otsustus tuleb langetada 10 päeva jooksul taotluse saamisest ning keelduvat otsustust tuleb põhjendada (KrMS § 377 lg 6).³⁹ Kooskõlas PS § 146 esimesest lausest tulenevaga – õigust mõistab üksnes kohus – puudub õiguskantsleril kriminaalvastutusele võtmiseks nõusoleku saamise ettepaneku tegemisel pädevus hinnata kogutud tõendeid (mõlemas redaktsioonis KrMS § 378 lg 5). Sama põhimõte – tõendite hindamise lubamatus – peaks laienema ka menetlustoiminguks loa andmisele.

50. 01.09.2011 jõustunud seaduse aluseks olnud eelnõu⁴⁰ algses, Vabariigi Valitsuse poolt esitatud variandis ei sisaldunud menetlustoimingute tegemise erikorda ning õiguskantsleri nõusolekut puudutavat muudatust Muudatuse algatas Riigikogu õiguskomisjon. Seletuskirjas eelnõu teise lugemise teksti juurde on selgitatud: „Kaasajastatakse § 377, mis näeb ette menetlustoimingute tegemise erikorra Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, Riigikogu liikme, riigikontrolöri, kohtunike ja õiguskantsleri suhtes. Peamine probleem kehtiva regulatsiooni suhtes on see, et nimetatud isikute suhtes teatud põhiõigusi piiravate toimingute tegemise eelduseks on loa küsimine süüdistusakti koostamiseks, kuid loetletud menetlustoiminguid on vaja eelduslikult faasis, kus süüdistusakti koostamiseks ei ole kindlasti veel piisavalt tõendeid ning seega võib süüdistusaktiks nõusoleku taotlemist pidada kaudselt isegi süütuse presumptsiooni rikkumiseks. Muudatuse kohaselt küsitakse nõusolek nüüd juba vastava toimingu tegemiseks. Regulatsiooni värskendamisel on lähtutud põhimõttest, et menetlustoiminguks on vajalik protsessuaalses mõttes üks tase eelneva isiku nõusolek (võrreldes süüdistusaktiga). Sättest on jäetud välja läbiotsimine ja vaatlus, kuna nende kohaldamisala isiku suhtes on tekitanud senises praktikas segadust. Isiku suhtes kohaldatav läbiotsimine/vaatlus ongi tegelikkuses pigem

³⁷ Tõkendid on KrMS §-de 128–130 järgi elukohast lahkumise keeld, kaitsevälase järelevalve ja vahistamine. Vahistamist saab asendada kautsjoni või elektroonilise järelevalvaga (KrMS §-d 135 ja 137¹).

³⁸ Sõltumata immuniteedimenetlusest – õiguskantsleri või Riigikogu nõusoleku nõudest – on igal juhul (täiendavalt) vajalik kohtu eelnev luba vahistamise ja selle asendamise otsustamiseks (KrMS § 130 lg 1, § 135 lg 1, § 137¹ lg 1) ning vara arestimiseks (KrMS § 142 lg 2). Kehtiva KrMS § 377 lg 1 sõnastusest aga ei tulene, kas kohtu luba eeldavate toimingute puhul tuleb nõusolek saada enne õiguskantslerilt või kohtult.

³⁹ Võib ka väita, et poliitilise erapoolikuse kriteerium muudab õiguskantsleri ettepaneku tegijana poliitikute poolt „rännatavaks“. Kuigi ajalooliselt on immuniteedi taga olev kaalutlus seotud opositsiooni kaitse eesmärgiga, ei saa saadikupuutumatuse äravõtmine taanduda üksnes koalitsiooni või opositsiooni kuulumise faktile.

⁴⁰ Vt allmärkus 23.

läbivaatus, milline on SE 599 läbiotsimise juures ka eraldi reguleeritud. „Vaatus“ tuleb kindlasti välja jätta ka põhjusel, et lisaks isikule saabki KrMS mõttes vaadelda vaid sündmuskohta, laipa, dokumenti, muud objekti või asitõendit, mis ei ole aga „isiku suhtes“ teostatavad toimingud.“⁴¹

3. KrMS § 377 põhiseaduspärasus

51. Eelnevalt selgitasin, et PS § 76 ei tähenda Riigikogu liikme karistamatust ja tema kriminaalmenetluslik immunitet ei ole absoluutne: kuriteo toimepanemises kahtlustuse tõusmisel tuleb kahtlust võrdselt teiste kahtlustatavatega kriminaalmenetluses kontrollida, kuid samas tuleb „ületada“ samas sättes ettenähtud menetlustakistus(ed). Jõudsin PS § 76 analüüsis ka järelduseni, et põhiseaduses ettenähtud menetlustakistus(t)e ületamine eeldab Riigikogu eelnevat nõusolekut. Ainsa erandina on esimese astme kuriteo toimepanemiselt tabamise korral õiguskorra (teiste õigushüvede) kaitse vajadusest lähtudes võimalik n-ö edasilükkamatute toimingute tegemine enne Riigikogult nõusoleku saamist (vt p 14).

52. Samuti jõudsin eespool tõdemuseni (vt p 28), et põhiseadus jätab seadusandjale õiguse teatud piirides määratleda, kas, millistel tingimustel ja mis ulatuses lubada Riigikogu liikme suhtes isikuvabadust riivavate menetlustoimingute tegemist enne süüdistuse esitamist (kriminaalvastutusele võtmist), kui võrd mõned toimingud võivad otseselt takistada või ka kaudselt olulisel määral mõjutada vaba mandaadi teostamist.

53. Kehtiva regulatsiooni – Riigikogu nõusolekuta Riigikogu liikme kahtlustatavana kinnipidamise, tõkendi kohaldamise, vara arestimise ja läbivaatuse ning esimese astme kuriteo toimepanemiselt tabamise korral erinevalt varasemast tõkendina vahistamise ning vara arestimise, samuti läbiotsimise (vt p 46–48) lubamine – „kasuks“ räägib kriminaalmenetluse efektiivsuse vajadus (lõppeesmärk teiste isikute põhiõiguste kaitse), samuti asjaolu, et Riigikogus toimub arutelu kriminaalvastutusele võtmiseks nõusoleku andmiseks avalikult (vastandina kohtueelses menetluses teabe piiratud avalikustamise põhimõttele). Sellele viidati ka muudatusettepanekute põhjendustes (vt p 50).

54. Arvestades põhiseaduses sisalduvat Riigikogu liikme puutumatus põhimõtet ja kriminaalmenetlusliku immuniteedi regulatsiooni, nende eesmärki ning põhiseaduse teiste sätetega koosmõjus tõlgendamist, on KrMS § 377 lg 1 ning sellest tulenevalt ka lõiked 3, 5 ja 6 minu hinnangul põhiseadusega vastuolus, kuna lubavad Riigikogu liikme isikuvabadust intensiivselt riivavaid ja seeläbi vaba mandaadi teostamist oluliselt mõjutavaid menetlustoiminguid (KrMS § 377 lõikes 1 nimetatud toimingud ja sättes nimetatata läbiotsimine) ilma Riigikogu nõusolekuta. Kordan veelkord, et sellisel kujul on PS §-s 76 ettenähtud kaitseklausli sisu muudetud – õiguskantsleri nõusolek Riigikogu enamuse nõusoleku asemel –, kuna immuniteedi äravõtmine kui menetlustakistuse kõrvaldamine toimub Riigikogu poolt alles kohtueelse uurimise lõpus süüdistusakti koostamiseks nõusoleku andmisega. Lisaks on läbiotsimise toimetamine Riigikogu liikme suhtes (juures) immuniteedi kaitse alt tervikuna välja jäetud. Vaatamata pragmaatilistele kaalutlustele ei võimalda põhiseadus kehtival kujul sellist tõlgendust.

55. Leian, et Riigikogu liikme puutumatus intensiivselt riivavateks toiminguteks, mida PS § 76 kohaselt ei saa üldjuhul (v.a esimese astme kuriteo toimepanemiselt vahetult tabamisel) enne Riigikogu nõusoleku saamist teha, on kahtlustatavana kinnipidamine ja tõkend vahistamine. Ka isiku läbivaatus (KrMS § 88, sh õigus võtta läbivaatusel proove ja ekspertiisimaterjali) ning Riigikogu liikme igapäevategevusega vahetult ja tihedalt seotud valduste läbiotsimine

⁴¹ Samas, õiguskomisjoni 11.11.2010 istungi juurde lisatud materjalid.

(KrMS § 91, sh kohustus viibida selle menetlustoimingu tegemise juures)⁴² on kriminaalmenetluslikku immuniteti silmas pidades isikuvabadust intensiivselt riivavad toimingud, mis vähemalt kaudselt võimaldavad oluliselt mõjutada Riigikogu liikme ülesannete vaba täitmist. Vaieldavam on, kas kriminaalmenetlusliku immuniteediga peaks olema hõlmatud ka ekspertiisiks kahtlustatavana raviastutusse sundpaigutamine (KrMS § 102), sundtoomine (KrMS § 139, eriti lg 2 p 2 alusel, kui isiku varasem väljakutumine võib takistada kriminaalmenetlust ja kui ta keeldub menetleja korraldusel vabatahtlikult kaasa tulemast), vara arestimine (KrMS § 142, vähemalt nende objektide osas, mille kasutamine seondub vaba mandaadi teostamisega).

56. Lõpetuseks pean vajalikuks peatuda KrMS § 377 lõigete 1, 3, 5 ja 6 põhiseaduspärasusel ka õiguskantslerile pandud ülesande – anda Riigikogu asemel nõusolek Riigikogu liikme puutumatus riivavate menetlustoimingute tegemiseks – valguses.

57. PS § 76 teisest lausest tulenevalt tähendab õiguskantsleri ettepanekuõigus Riigikogu liikmelt saadikupuutumatus eest esiteks seda, et Riigikogu peab otsustama, kui ta saab õiguskantslerilt ettepaneku. Teiseks tähendab põhiseaduse nõue, et Riigikogu ei tohi otsustada ilma õiguskantsleri ettepanekuta. Kolmandaks tuleneb PS § 76 teisest lausest koosmõjus § 139 lõikega 3, et ainult õiguskantsler saab ja teatud asjaoludel ka peab Riigikogule vastava ettepaneku esitama.

58. KrMS § 377 lg 1 annab õiguskantslerile iseseisva õiguse anda prokuratuurile nõusolek mõningate menetlustoimingute tegemiseks.

59. Kuna eelnevalt asusin seisukohale, et PS § 76 ei võimalda kriminaalmenetluslikku immuniteti ära võtta kellegi teise kui Riigikogu nõusolekul (v.a esimese astme kuriteo toimepanemiselt tabamisel), siis osutan esiteks täiendavale probleemile, mis seisneb selles, et seadus ei näe ette sisulisi tingimusi, mida õiguskantsler sellise loa andmisel otsustama peaks (vt 49). Näiteks, vahistamine kui seadusega lubatav tõkend eeldab PS § 21 lg 2 järgi alati kohtuniku luba. Kui üritada KrMS § 377 lg 1 järgi ka sel juhul nõutavas õiguskantsleri loas näha iseseisvat tagatist, siis kerkib küsimus, kas ja kuidas eeluurimiskohtunik peab (saab) lisaks tõkendi kohaldamise üldistele eeldustele kontrollima või seadma tingimuseks täiendavaid asjaolusid, mille eesmärk on tagada Riigikogu liikme ülesannete täitmine. Samuti võib seada kahtluse alla, kas menetlustoiminguks loa andmisel nt analoogia korras otsustuskriteeriumina kasutatav KrMS § 378 lg 6 (poliitiline erapoolikus keeldumise alusena) on üksnes sisuliselt problemaatiline⁴³ või lausa takistab (mh KrMS § 377 lõikest 6 tuleneva 10 päevase tähtaja tõttu) õiguskantsleri põhifunktsioonide täitmist

⁴² KrMS § 91 lg 2¹ loetleb alused, mille esinemisel võib läbiotsimist teostada ilma kohtu eelneva loata. Neid aluseid kahtlustatava vaatepunktist hinnates on tegu laia erandiga. Võib väita, et nii isiku kaasamisega läbiotsimise juurde kui ka läbiotsimise endaga saab faktiliselt mõjutada Riigikogu liikme saadikukohustuste täitmist, samuti on vaieldamatult tegu intensiivse põhiõiguste riivega, mille kohtuliku eelkontrolli nõue võib olla põhiseadusest tuletatav, kuigi PS § 33 tekstis seda *expressis verbis* ei sisaldu (kehtivas õiguses KrMS § 91 lg 2¹ alusel notari- või advokaadibüroo või ajakirjanduslikul eesmärgil informatsiooni töötleva isiku juures läbiotsimine).

⁴³ Vt õiguskantsleri arvamuse eelnõule kooskõlastusringil (kajastatud tsitaadina 599 SE seletuskirjas, allmärkus 23): “Olen seisukohal, et õiguskantsleri [---] roll Riigiprokuratuuri taotluse vahendamisel [---] omab täitevvõimu distsiplineerivat mõju. [---] tegelikud piirid täitevvõimu tegevusele seab kontrolli sisu. [---] Eeskätt on problemaatiline kavandatava süüdistuse poliitilise erapoolikuse hindamine. Sellise hinnangu saab ettepaneku hääletamisel anda Riigikogu. Samal ajal tuleb arvestada, et Riigiprokuratuuri ettepanek esitatakse vahetult enne kriminaalasja kohtusse saatmist ning isiku või erakonna mainet kahjustavad poliitilised manipulatsioonid kriminaalmenetluse vahendeid kasutades [---] on teoreetilisel võimalikul ka süüdistusakti koostamiseks ettepanekut tegemata.”

60. Teiseks on õiguskantsleri olemusega ja seeläbi ka põhiseadusega kokkusobimatu lõpliku otsustuspädevuse andmine puutumast intensiivselt riivava menetlustoimingu tegemiseks. Muudatuses formuleeritud seadusandja tahe (vt p 50) tulenes asjaolust, et kriminaalmenetluse kohtueelse uurimise efektiivse läbiviimisega ei haaku tõkendi kohaldamise ja mõningate uurimistoimingute tegemise jätmine süüdistusakti koostamise etappi. Kuid üritades täita PS §-st 76 tulenevaid kõrgendatud tagatiste nõudeid Riigikogu liikmest kahtlustatava suhtes, määrati eelkontrolli teostajaks (aitamaks kaasa Riigikogu liikmest kahtlustatava puhul PS § 76 lausest 1 tuleneva puutumatus tagamisele) õiguskantsler.

61. Lõpetuseks tuleb arvestada, et olukorras, kus õiguskantsler peab KrMS § 377 lg 1 alusel eelnevalt hindama üksikute menetlustoimingute lubatavust, võib see vähemalt teoreetiliselt tekitada motivatsioonisurve Riigikogule saadikupuutumatus äravõtmise taotluse kaalumiseks lähtudes varasemalt antud nõusoleku(te)st või keeldumistest.

III KOKKUVÕTE

62. Analüüsinud põhiseadusest tuleneva Riigikogu liikme immunitedi olemust ja selle tagamiseks kehtestatud õigusnorme, jõudsin järeldusele, et **KrMS § 377 lõiked 1, 3, 5 ja 6 on vastolus põhiseaduse §-dega 76 ja 139 nende koostoimes osas, mis annavad Riigikogu asemel õiguskantslerile pädevuse anda nõusolek või keelduda nõusolekust Riigikogu liikme suhtes kriminaalmenetluses menetlustoimingute tegemiseks, samuti osas, mis ei näe ette Riigikogu eelnevat nõusolekut Riigikogu liikme juures läbiotsmiseks.**

63. KrMS § 377 viidatud lõiked on põhiseadusega vastuolus, kuna õiguskantslerile ei saa seadusega panna ülesandeid, mis kuuluvad põhiseaduse järgi Riigikogu pädevusse või mis on vastuolus õiguskantsleri kui riigivõime tasakaalustava sõltumatu institutsiooni olemusega. Riigikogu liikme kriminaalmenetluslik immunitet ja puutumatus tuleb seadusega sisustada viisil, mis ei jäta põhiseadusliku garantii (PS § 76) sisu formaalseks. Riigikogu liikmelt kriminaalmenetlusliku immunitedi äravõtmine hõlmab puutumatus äravõtmist ning Riigikogu liikme isikuvabadust intensiivselt riivavate menetlustoimingute (sh läbiotsimise) lubamist. Kriminaalmenetluse toimetamist (kriminaalvastutusele võtmist) ajutiselt takistava tagatise äravõtmine on põhiseaduse järgi Riigikogu kohustus. Õiguskantsleri ülesanne on peaprokuröri taotlusel tõstatada see küsimus seaduses sätestatud alustel ja tingimustel Riigikogu ees või vajadusel keelduda Riigikogule ettepaneku tegemisest.

64. Seetõttu teen PS § 142 lõikele 1 ja õiguskantsleri seaduse §-le 17 tuginedes Riigikogule **ettepaneku viia KrMS § 377 lõiked 1, 3, 5 ja 6 põhiseadusega kooskõlla.**

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder