



Õiguskantsler

TAOTLUS nr 13

28.10.2013

Tallinn

### **Kriminaalmenetluse seadustiku § 377 lõigete 1, 3, 5 ja 6 põhiseaduspärasuse kohta**

Lähtudes põhiseaduse § 142 lõikest 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõikest 1 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punktist 1, esitan Riigikohtule taotluse

**tunnistada**

**kriminaalmenetluse seadustiku § 377 lõiked 1, 3, 5 ja 6**

**kehtetuks osas, mis annavad õiguskantslerile pädevuse anda nõusolek või keelduda nõusolekust Riigikogu liikme suhtes kriminaalmenetluses menetlustoimingu tegemiseks,**

**samuti osas, mis ei näe ette täitevvõimust sõltumatu erapooletu otsustaja eelnevat nõusolekut Riigikogu liikme juures läbiotsimiseks.**

Analüüsisin põhiseaduse (PS) § 139 lg 1 ning õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 1 lg 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras immuuteediga kaitstud Riigikogu liikme suhtes kriminaalmenetluse toimingute tegemise erikorda ja sellega seotud õiguskantsleri pädevust. Analüüsi tulemusel jõudsin 21.03.2012 seisukohale, et kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 377 lõiked 1, 3, 5 ja 6 on eelkirjeldatud osas põhiseadusega vastuolus.

Kuigi Riigikogu nõustus 05.04.2012 minu sellekohase ettepanekuga nr 14 (vt taotluse lisa), ei ole ettepaneku heakskiitmisest möödunud poolteise aasta jooksul asjakohast eelnõud Riigikogu täiskogus veel arutatud. Seetõttu leian, et Riigikogu ei ole järginud PS § 142 lõikes 2 sätestatud tähtaega.

Järgnevalt selgitan, kuidas ma jõudsin taotluse esitamiseni viinud arvamusele. Selleks kirjeldan esmalt menetluse asjaolusid ja käiku (I) ning toon välja vaidlusalused normid (II). Seejärel esitan oma õigusliku hinnangu (III). Õigusliku hinnangu alajaotuses vaatlen esiteks põhiseadusliku tausta raames Riigikogu liikme immuuteedi olemust ning õiguskantsleri pädevust immuuteedimenetluses. Teiseks käsitlen immuuteedimenetluse regulatsiooni kehtivas kriminaalmenetluse seadustikus ning seejärel põhjendan enda seisukohta KrMS § 377 lõigete 1, 3, 5 ja 6 põhiseadusvastasuse kohta.

## I ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Kõrgete riigiametnike, sh Riigikogu liikmete kriminaalvastutusele võtmise eriregulatsioon sisaldub alates 01.07.2004 KrMS 14. peatükis. Lisaks sätestab Riigikogu liikme immuniteedi (laiemas tähenduses) mõned aspektid ka Riigikogu liikme staatuse seaduse § 18, pealkirjaga „Riigikogu liikme immunitet“.<sup>1</sup>

2. KrMS 14. ptk. muudeti<sup>2</sup> 01.09.2011 jõustunud seadusega ([RT I,23.02.2011](#)).<sup>3</sup> Selle ettepaneku seisukohalt olulisi muudatusi on lähemalt kirjeldatud taotluse p-des 51 jj.

3. Analüüsinud omaalgatuslikult 01.09.2011 jõustunud muudatuste tulemusel tekkinud õiguslikku olukorda seoses Riigikogu liikmete kriminaalvastutusele võtmisega, jõudsin järeldusele, et KrMS § 377 lõiked 1, 3, 5 ja 6 on põhiseadusega vastuolus. Seetõttu esitasin 21.03.2012<sup>4</sup> Riigikogule ettepaneku nr 14 Riigikogu liikme immuniteedimenetlusest, paludes viia KrMS § 377 põhiseadusega koosõlla. Riigikogu täiskogu nõustus ettepanekuga 05.04.2012 ja Riigikogu esimees tegi vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse §-le 152 põhiseaduskomisjonile ülesandeks algatada vajalik eelnõu.<sup>5</sup>

4. Tulenevalt täiskogul otsustatust algatas Riigikogu põhiseaduskomisjon 18.04.2012 kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu ([215 SE](#)). See eelnõu võeti aga algataja poolt 12.03.2013 tagasi (täiskogul menetlemata).<sup>6</sup>

5. Riigikogu liikme immuniteedi puudutava regulatsiooni muutmiseks algatas põhiseaduskomisjon 12.03.2013 uue eelnõu: Riigikogu liikme staatuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu ([396 SE](#)). Selle eelnõu menetlusandmetest nähtuvalt palus Riigikogu esimees oma 14.03.2013 kirjaga eelnõu kohta Vabariigi Valitsuse arvamust. Vastusena teatas Riigikantselei 12.04.2013, et Vabariigi Valitsuse 11.04.2013 istungil otsustas Vabariigi Valitsus loobuda arvamuse andmisest, kuid samas edastati Riigikogule Justiitsministeeriumi ja Kaitseministeeriumi seisukohad eelnõu suhtes.

6. Õiguskantsler osales eelnõu 396 SE arutamisel Riigikogu põhiseaduskomisjoni 07.10.2013 istungil. Riigikogu kodulehel oleva 396 SE menetluskäiku kirjeldava teabe järgi otsustati põhiseaduskomisjoni 22.10.2013 istungil teha ettepanek selle eelnõu esimese lugemise lõpetamiseks Riigikogu täiskogu 12.11.2013 istungil. Eelnõu § 7 järgi jõustuksid selles sisalduvad muudatused Riigikogu järgmise, s.o XIII koosseisu volituste alguspäeval.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Vt lähemalt seaduse § 1 p-d 317–322.

<sup>3</sup> Seaduse vastuvõtmise aluseks olnud eelnõu [599 SE](#) seletuskirjas 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).

<sup>4</sup> Juhtisin Riigikogu tähelepanu KrMS § 377 (01.09.2011 jõustunud redaktsioon) võimalikule vastuolule põhiseadusega juba 11.10.2011 Riigikogule oma 2010. aasta tegevusülevaadet tutvustades. Vt lähemalt Riigikogu täiskogu 11.10.2011 [stenogramm](#).

<sup>5</sup> Vt lähemalt Riigikogu täiskogu 05.04.2012 [stenogramm](#).

<sup>6</sup> Eelnõu 215 SE menetlusmaterjalide juures olevast Justiitsministeeriumi 22.05.2012 kirjust nr 8-2/5063 nähtub, et Vabariigi Valitsus toetas oma 17.05.2012 istungil ühehäälselt seda eelnõud.

## II ASJAKOHANE SÄTE

### 7. Kriminaalmenetluse seadustiku § 377 (alates 01.09.2011 kehtiv redaktsioon):

#### „§ 377. Menetlustoimingute tegemise erikord

(1) [---] Riigikogu liikme [---] 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.

[---]<sup>7</sup>

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

[---]<sup>8</sup>

(5) [---] õiguskantsler tutvub menetlustoiminguks nõusoleku andmisel vajaduse korral kriminaaltoimiku materjaliga.

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

## III ÕIGUSLIK ANALÜÜS

### 1. Põhiseaduslik taust

#### 1.1. Riigikogu liikme immunitet

8. 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.

9. 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 menetlustoiminguid) kriminaalmenetluses ajaks, mil isik on Riigikogu liige. Immunitet laieneb ka enne Riigikogu liikmeks saamist toimepandud tegudele. Edaspidi kasutan selle tähistamiseks sõnu „kriminaalmenetluslik immunitet“.

10. Riigikogu liikme **kriminaalmenetluslik immunitet ei ole jääv menetlustakistus**, 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.<sup>9</sup> Riigikogu liiget saab kuriteo toimepanemise eest süüdimõistva kohtuotsuse alusel karistada, kui Riigikogu annab nõusoleku tema kriminaalvastutusele võtmiseks.<sup>10</sup> PS § 64 lg 2 p 2 alusel lõppevad Riigikogu liikme volitused enne tähtaega teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisel.

11. 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.

<sup>7</sup> „(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.“

<sup>8</sup> „(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 loetletud menetlustoimingute tegemisest teatatakse viivitamata riigi peaprokuröriile, samuti Riigikogu esimehele, kui menetlustoiminguid tehakse Riigikogu liikme suhtes.“

<sup>9</sup> R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 179.

<sup>10</sup> 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.

Indemniteet välistab mistahes õigusliku vastutuse (karistamatus) ja seda ei saa ära võtta. Samal ajal tuleb silmas pidada, et indemniteet seondub üksnes mandaadi teostamise ja poliitilise tegevusega.<sup>11,12</sup>

**12.** „Parlamendiliikmete immunitet on ajalooliselt tekkinud kui täitevvõimu vastu suunatud õigus, mille eesmärgiks oli kaitsta parlamendi liikmeid täitevvõimu poliitilise jälitamise eest. Tänapäeval seisneb immuniteedi tähtsus selles, et kaitsta opositsiooni esindajaid parlamendis koalitsioonile tugineva valitsuse võimalike püüete eest, neid riigiaparaadi abil taga kiusata, avalikkuse ees diskrediteerida või mõjutada.“<sup>13</sup> 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.

**13.** Põhiseaduse ekspertiisikomisjon on märkinud, et: "[I]mmunitet on õigus, mis kaitseb parlamenti kui tervikut ja tema funktsioneerimist, mitte iga üksikut parlamendi liiget."<sup>14</sup> 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 mandaadi üheks tagatiseks, mis peab võimaldama Riigikogu liikmel täita takistamatult ja oma südametunnistuse järgi saadiku ülesandeid.

**14.** Põhiseadus näeb sarnaselt Riigikogu liikmetele ette kriminaalvastutusele võtmise erikorra – vastavalt kas Riigikogu või Vabariigi Presidendi nõusolekul – ka teistele kõrgematele riigiametnikele (PS § 85, § 101 lg 1, §-d 138 ja 145, § 153 lg-d 1 ja 2). 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.<sup>15</sup>

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

**16.** 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.

**17.** 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

<sup>11</sup> Vt ka Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne, PS 4. ptk. "Riigikogu" (edaspidi lühendatult: põhiseaduse ekspertiisikomisjoni arvamus). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/10732>.

<sup>12</sup> 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-terviktkest>): "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. [---]."

<sup>13</sup> Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni arvamus (allmärkus 11).

<sup>14</sup> Samas.

<sup>15</sup> Vabariigi Presidendi puhul saab lähtuda nii demokraatia tagamise kui ka võimude lahusususe põhimõttest, riigikontrolõri 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.

„[I]mmuniteet 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.“<sup>16,17</sup>

**18.** Olen seisukohal, et tulenevalt Riigikogu liikme immuniteedi kui erikohtlemise olemusest (immuniteet laiemas tähenduses) – ajalooliselt kujunenud kaitse täitevvõimu võimalike kuritarvituste vastu; vaba mandaadi teostamise, sh Riigikogu opositsiooni toimimise tagatis; kriminaalmenetluslik takistus, mitte karistamatus – on puutumatus käsitletav Riigikogu liikme isikuvabaduse tagatisena, mis omab laiemat tähendust kui üksnes kriminaalmenetluses.

**19.** Teisest küljest ei seonu Riigikogu liikme vaba mandaadi takistamatu teostamine üksnes saadiku füüsilise vabaduse piiramisega (jättes siinkohal kõrvale indenniteediga seonduva, vt p 11). Vaba mandaadi teostamine eeldab füüsilise vabaduse olemasolu kõrval ka seda, et välistatud on saadiku ebakohane mõjutamine ja katsed tema üle n-ö kontrolli saavutada. Teisisõnu, põhiseadus eeldab, et Riigikogu liige vajab kaitset täitevvõimu lubamatu sekkumise eest ja seda eeskätt opositsiooni kuuluvate saadikute vaba mandaadi teostamisel. Seetõttu rõhutan, et taotluse tekstis (siin ja edaspidi) hõlmab isikuvabaduse mõiste lisaks füüsilisele vabadusele (PS § 20 mõttes) ka kehalist puutumatus ja muid põhiõigusi, mida kriminaalmenetluses intensiivselt riivatakse. Seda põhjusel, et mitmete kriminaalmenetluse toimingute abil on võimalik Riigikogu liikmeid kui avalikkuse kõrgendatud tähelepanu all olijaid „tõhusalt“ mõjutada ning seeläbi vaba mandaadi teostamist ohustada (vt ka tagapool p-d 34–36).

**20.** Eeltoodust tulenevalt leian, et PS § 76 lauseid 1 ja 2 tuleb tõlgendada lähtudes **puutumatus** eesmärgipärasest sisust kaasaegses demokraatlikus poliitilises süsteemis (sh kui opositsiooni kaitseklausel) viisil, et kriminaalmenetluses saab Riigikogu liikme puutumatus (osaliselt, s.o on konkreetse menetlustoimingu suhtes) ära võtta üksnes **täitevvõimust sõltumatu erapooletu otsustaja nõusolekul**. See tähendab, et Riigikogu liikme puutumatus kaitsev põhiseaduse norm ei kaota oma sisu ka juhul, kui erinevalt kriminaalvastutusele võtmise menetluslikust korrast (PS § 76 lause 2) annab Riigikogu liikme suhtes puutumatus kaitstud menetlustoimingu tegemiseks loa ja teostab riigiõiguslikku kontrolli Riigikogu täiskoosseisu asemel Riigikogu organ (nt juhatus või *ad hoc* loodud erikomisjon) või mõni muu täitevvõimust sõltumatu otsustaja.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni arvamus (allmärkus 11). Sama seisukoht A. Mõttus (juhtivautor), T. Kolk, J. Liventaal, L. Oja, J. Põld, E-J. Truuväli. Kommentaarid §-le 76. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Juura, 2012 (edaspidi lühendatult: põhiseaduse kommenteeritud väljaanne 2012). [Paragrahv 76](#), komm 5.2.1: „[---] Siiski ei saa olla seisukohal, et Riigikogu liikme immuniteedi maht on määratletud ainult PS § 76 teise lausega. PS § 76 mõte seisneb selles, et kriminaalmenetlusega ei sekkutaks meelevaldselt Riigikogu liikme mandaadist tulenevate õiguste teostamisse. Riigikogu liikme mandaati riivaks väga intensiivselt, kui tema immuniteet ei laieneks Riigikogu liikme kahtlustatavana kinnipidamisele, tema suhtes tõkendi kohaldamisele, läbiotsimise, vara arestimise, ja isiku läbivaatuse toimetamisele ning tema suhtes jälitustoimingute teostamisele. Immuniteediga läbiotsimise vastu peaks olema kaitstud ka Riigikogu liikme töötamise koht ja muu valdus. [---].“ (kommentaari elektroonilises versioonis [pdf vormingus](#) lk 572).

<sup>17</sup> Puutumatus ja kriminaalmenetlusliku immuniteedi erinevust (erinevat ulatust) PS §-s 76 saab põhjendada ka rahvusvahelises õiguses kasutatavatele tõlgendusele tuginedes: "[P]uutumatus [---] seonduv diplomaatilises õiguses isiku või asja füüsilise seisundiga [---] ei tohi „kätt külge panna“ [.]“, „[I]mmuniteet ehk täpsemini immuniteet jurisdiktsioonist [---] tähendab rahvusvahelise õiguse kontekstis allumatust riigi kohtuvõimule [---].“ R. Liivoja. Privileeg, puutumatus, immuniteet. – Õiguskeel, 2009, nr 1, lk 67–70. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/40553>.

<sup>18</sup> Sama seisukoht põhiseaduse kommenteeritud väljaandes 2012, § 76 komm 5.3. (allmärkus 16, pdf vormingus lk 573): „PS § 76 on sõnastusest nähtuvalt mõistetav selliselt, et Riigikogu liikme suhtes tehtavate menetlustoimingute tegemiseks ei ole ilmtingimata nõutav õiguskantsleri ettepanekule tuginev Riigikogu otsus. Sellise pädevuse panek õiguskantslerile ja Riigikogule ei ole samas keelatud. Kuid PS-ga ei oleks vastuolus ka teistsugused regulatsioonid, mis arvestavad ühelt poolt Riigikogu liikme mandaadi kaitsmise vajadust ja teiselt poolt kriminaalmenetluse huve. Kriminaalmenetluse huvides võib olla nii menetlustoimingu kiirus kui ka üllatuslikkus menetlusosalise jaoks. Riigikogu liikme mandaat ja

**21.** Puutumatus instituuendis võib eristada kahte aspekti: parlamendi liikme kaitsmise tahk ehk saavutatud tulemus ja kaitse tagamise vahend ehk parlamendi nõusoleku vajalikkus. Leian, et esmase tähtsusega on puutumatus esimesena nimetatud aspekt. Seega, kui mõnede menetlustoimingute tegemiseks peab menetlustoimingu eripärast tulenevalt seaduse kohaselt andma loa Riigikogu täiskoosseisu asemel täitevvõimust sõltumatu organ nõnda, et tagatakse parlamendi liikmetele põhiseadusega nõutav kaitse, siis on niisugune õiguslik lahendus minu hinnangul kooskõlas PS § 76 esimese lause mõttega. Mõõnan samas, et parlamendiliikme immunitedi ajaloolise käsitlusega on enam kokkusobiv tõlgendus<sup>19</sup>, mille järgi otsustab immunitedi (nii osalise kui täieliku) äravõtmise parlament ise.

**22.** 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 immunitedile (alajaotus 1.1.2.).

**23.** Olgu siinkohal etteruttavalt välja toodud, et erandina pean põhiseaduspäraseks esimese astme kuriteo toimepanemiselt tabamise korral üksikute vajalike (edasilükkumatute) menetlustoimingute tegemist Riigikogu liikmest kahtlustatava suhtes n-õ üldises korras (vastavalt menetlusseadustikule kas uurimisasutuse, prokuratuuri või kohtu loal). Kriminaalvastutusele võtmiseks on PS § 76 teise lause järgi ka sellisel juhul nõutav Riigikogu nõusolek.

#### *1.1.1. Kriminaalvastutusele võtmise mõiste*

**24.** PS § 76 lause 2 räägib kriminaalmenetlusliku immunitedi 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. Teadaolevalt on põhiseaduse mõistetele iseseisev sisu<sup>20</sup>, s.t mõisted võivad, aga ei pruugi langeda kokku seadustes sätestatuga.

**25.** Eeltoodu tähendab esiteks seda, et Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmisel ja puutumatus tagamisel on kokkupuutepunkt ka korrakaitseliste ja väärtemenetluses tehtavate isikuvabadust riivavate toimingutega (mis jäävad selle taotluse fookusest välja).

**26.** Teiseks, kriminaalvastutus kaasneb süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisega, mitte aga kriminaalmenetluse alustamisega.<sup>21</sup> Ilmselt ei saa olla PS § 76 lause 2 eesmärk lükata

---

kriminaalmenetluse huvid võivad tasakaalustatult kaitstud olla ka siis, kui menetlustoiminguteks annaks nõusoleku näiteks õiguskantsler, Riigikogu juhatus või Riigikogu erikomisjon. Ka ei pea Riigikogu juhatusle või erikomisjonile ettepaneku tegemise pädevus kuuluma ilmtingimata õiguskantslerile. Mõeldav on anda ettepaneku tegemine riigi peaprokurörile ja panna viimasele sellega vastutus ettepaneku sisulise põhjendatuse eest.“

<sup>19</sup> Tuginesin sellele Riigikogule tehtud ettepanekus nr 14.

<sup>20</sup> 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. [---].“

<sup>21</sup> Termin "kriminaalvastutusele võtmine" oli 1990ndate kohtupraktikas probleemiks (seoses aegumisega), mille lõpuks lahendas Riigikohus, märkides, et eristada tuleb kriminaalvastutust, mis ei saa tekkida enne süüdimõistva kohtuotsuse jõustumist, ja kriminaalvastutusele võtmist, mis on käsitatav ajas kulgeva protsessina, mis algab süüdistatava kohtu alla andmisest (RKKKo 12.03.1996 nr [3-1-1-32-96](#)). Sama põhimõtet on Riigikogu ees (vt Riigikogu täiskogu 22.05.1995 [stenogramm](#)) 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).



Riigikogu nõusoleku küsimine nii hilisesse staadiumi – süüdimõistva kohtuotsuse jõustumiseni.<sup>22</sup>

27. 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.“<sup>23</sup>

28. 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.“<sup>24</sup> 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 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.“<sup>25</sup>

29. 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.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> „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 11). Sellise tõlgenduse puhul oleks ka välistatud Riigikogu liikme esimese astme kuriteo toimepanemiselt tabamise kui erandjuhtumi korral sekkumine.

<sup>23</sup> RKKKo 28.09.2010 nr [3-1-1-60-10](#), p-d 9, 10 ja 12.

<sup>24</sup> Samas p 11.

<sup>25</sup> RKKKm 06.06.2005 nr [3-1-1-56-05](#), p 7.

<sup>26</sup> Seaduseelnõu 599 SE (XI koosseis) seletuskiri (allmärkus 3): „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

*1.1.2. Kriminaalmenetluse toimingute mõju Riigikogu liikme puutumatusetele ning kriminaalmenetluslikule immuniteedile*

**30.** 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, vaba mandaadi teostamist ja seeläbi Riigikogu liikme ülesannete täitmist. PS §-st 76 tulenevate tagatiste, sh puutumatusete täpsem regulatsioon on jäetud seaduse reguleerida.<sup>27</sup> Tuleb tõdeda, et seni puudub PS § 76 tõlgendamisel ühtne arusaam, kas PS § 76 teises lauses sisalduv õiguskantsleri ettepanekul antav Riigikogu nõusolek kriminaalvastusele võtmiseks hõlmab ka esimeses lauses nimetatud Riigikogu liikme puutumatus, seades teatud menetlustoimingute tegemise vältimatuks eelduseks Riigikogu nõusoleku (vt ka tagapool p 58).

**31.** Minu hinnangul on PS § 76 tõlgendamisel möödapääsmatu arvestada, et nii kriminaalmenetluslik immuniteet kui ka Riigikogu liikme puutumatus tuleb seaduses sisustada viisil, mis annavad põhiseaduslikele garantiidele materiaalse sisu ja ei jäta sätteid formaalseteks<sup>28</sup> 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 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.

**32.** 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 korral (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 lõplik kõrvaldamine (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 Riigikogule sisuliselt vastassuunalised põhjendused.

---

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.”

<sup>27</sup> 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 puutumatuses kriminaalmenetlusega: PS § 104 lg 2 p 14 nimetab kohtukorralduse seaduse kõrval ka kohtumenetluse seadusi. Õiguskantsleri õigusliku seisundi ja tema kantslele töökorralduse seadusega sätestamise aluseks on PS § 144.

<sup>28</sup> 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 mõttetuks (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. novembri 1994. aasta otsus asjas nr [III 4/A 6/94](#), punkt 1). [---]“



33. 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 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). Kuna PS § 76 eesmärk on vältida mh kriminaalmenetluse poliitilistel eesmärkidel ärakasutamist, sh tagada (kuni äravõtmise otsustamiseni) Riigikogu liikme puutumatus kui vaba mandaadi teostamise üks eeltingimus, siis lihtsustatult öeldes on põhiseaduse nõue, et **seadusega** tuleb ette näha „**tõkked**“ Riigikogu liikme suhtes **kriminaalmenetluslike toimingute** tegemiseks.<sup>29</sup>

34. 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 vahistatud parlamendisaadiku Riigikogu tööst osavõtu tagamiseks, jääb üles kahtlus, kas see ei moonutaks puutumatus olemust ja kui vaba mandaadi teostamine sel juhul ikkagi on.

35. 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 vaieldamatult mõju ka menetlustoimingud (nt läbivaatus, ülekuulamine, läbiotsimine ja selle käigus esemete äravõtmine), mis ei seisne füüsilise vabaduse võtmises (vt ka p 19).

36. Olen seisukohal, et Riigikogu liikme puutumatus hõlmab kriminaalmenetluse toimingutega kaasnevad riived, mis otseselt ei takista vaba mandaadi teostamist, kuid läbi Riigikogu liikme eraellu ja kodu ning vara puutumatusesse intensiivse sekkumise võimaldavad olulisel määral vaba mandaadi teostamist mõjutada (vt lähemalt tagapool p 62). Mõõnan, et täpsema menetlustoimingute loetelu kehtestamisel on seadusandjal teatud ulatuses kaalutusruumi, kuigi viimane on puutumatus olemusest tulenevalt üsna kitsas.

37. 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 kriminaalmenetlusliku immuniteedi 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, sh opositsiooni kaitse – hõlmab nii puutumatus kui kriminaalmenetluslikku immuniteedi.

38. Kui kriminaalvastutusele võtmise nõusolek antakse kriminaalmenetluse alustamisel või vahetult pärast alustamist, puuduks poliitilise menetluse kahtluse kõrvaldamise tõttu üldjuhul

<sup>29</sup> Vt õiguskantsleri arvamus eelnõule kooskõlastusringil (kajastatud tsitaadina 599 SE seletuskirjas, allmärkus 3): “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 teoreetiliselt võimalikud ka süüdistusakti koostamiseks ettepanekut tegemata.”

vajadus Riigikogu liikme edasiseks n-õ erikohtlemiseks. Nt vahistamiseks on põhiseadusliku tagatisena alati vajalik kohtu eelnev luba (PS § 21 lg 2). Riigikogu liiget puudutatavalt lisandub sel juhul kohtu luba vahistamiseks Riigikogu nõusolekule kriminaalmenetlusliku immuniteedi äravõtmiseks. Küll peaks seadusandja kaaluma, kas sellises olukorras luua menetluskord vaba mandaadi teostamiseks, kui vahistatud Riigikogu liikmest kahtlustatav seda soovib.<sup>30</sup>

**39.** Vaba mandaadi teostamist otseselt või kaudselt olulisel määral takistavate menetlustoimingute lubamine ilma täitevvõimust sõltumatu organi eelneva nõusolekuta (puutumatus eäravõtmiseks) muudab PS §-s 76 sisalduva garantiid sisutühjaks. Kui Riigikogu nõusolek Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks 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 põhiseadusega kooskõlas oleva kontrolli läbimist ja nõusoleku saamist võib toimetada kriminaalmenetlust tavalises korras, siis puudub kriminaalmenetluses Riigikogu liikme põhiseaduslikku garantiid silmas pidades mõistlik põhjendus, miks siduda täiendava kontrolli ja eelneva sõltumatu organi nõusolekuga üksnes kriminaalasja kohtusse saatmine.

**40.** Jõudsin eelnevalt järeldusele, et kriminaalmenetluses Riigikogu liikmest kahtlustatava põhiõigusi riivavatele toimingutele allutamise võib mõjutada oluliselt vaba mandaadi teostamist, sh seda takistada, mistõttu Riigikogu liikme isikuvabaduse intensiivne piiramine eeldab täitevvõimust sõltumatu organi nõusolekul puutumatus eäravõtmist. Samal ajal võimaldab PS § 76 minu arvates ka teisi tõlgendusi kui see, et Riigikogu nõusolek (kriminaalvastutusele võtmiseks) peab igal juhul olema saadud juba kriminaalmenetluse alustamiseks. Ma ei näe põhimõttelist takistust, kui seadus näeb ette menetluskorra, mille järgi Riigikogu või selle organ või mõni muu täitevvõimust sõltumatu otsustaja annab nõusoleku vajaliku menetlustoimingu tegemiseks enne lõplikku kriminaalmenetlusliku immuniteedi äravõtmise otsustamist (kui see on seotud süüdistuse esitamiseks nõusoleku küsimisega).<sup>31</sup>

## 1.2. Õiguskantsler

**41.** Kuna Riigikogu liikme puutumatus eäravõtmiseks näeb põhiseadus ette täitevvõimust sõltumatu erapooletu organi eelneva nõusoleku nõude, tuleb hinnata õiguskantsleri kui formaalselt määratlusele vastava institutsiooni sobivust selle ülesande täitmiseks. Selleks selgitan järgnevalt õiguskantsleri rolli immuniteedimenetluses.

**42.** 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, riigikontrolõri, Riigikohtu esimehe või Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks.

**43.** Põhiseaduse järgi ei kuulu õiguskantsler ühegi riigivõimu (seadusandlik-, täidesaatev- või kohtuvõim) alla. Õiguskantsleri sõltumatus tähendab esmajoonel sõltumatust traditsioonilistest

<sup>30</sup> Sama eesmärki peab silmas pidama ka muude puutumatus eäravõtmise mõistesse mittemahtuvate menetlustoimingute puhul, mida võib kohaldada enne Riigikogult nõusoleku saamist. Nt ilmutata 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.

<sup>31</sup> Mis puudutab teisi kriminaalmenetlusliku immuniteediga kaitsitud isikuid, siis võib seadusandja põhimõtteliselt näha ette Riigikogu liikmetega samase, aga ka erineva menetluskorra.

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 pädevuses), mistõttu õiguskantsleril puudub (väljaspool Õiguskantsleri Kantselei siseseid teenistussuhteid) siduvate ettekirjutuste ja otsustuste tegemise õigus.

**44.** Õiguskantslerile on pandud seadustega ka ülesandeid, mis otseselt ei tulene PS 12. peatükist.<sup>32</sup> Põhiseaduslikule institutsioonile seadusega lisapädevuse andmisel ei tohi väljuda organi tegevusvaldkonnast (ülesanne peab olema talle omane) ega rikkuda teiste põhiseaduslike organite pädevusi, lisapädevuse andmine ei tohi ka takistada põhiseadusest tulenevate põhifunktsioonide täitmist ning lisaülesande andmiseks peavad esinema kaalukad põhjused.<sup>33</sup>

**45.** „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).“<sup>34</sup> Kuna kriminaalmenetluslik immunitet on menetlustakistus ja kõrvalekalle n-ö tavapärasest menetluskorrast, saab Riigikogule ja õiguskantslerile põhiseadusega antud ülesandeid käsitleda tasakaalustava sekkumisena täitevvõimu (kohtueelne menetlus) pädevusse. Puutumatuse äravõtmiseks, nagu eelnevalt PS § 76 esimese lause tõlgendusi käsitledes märgitud, on piisav on mistahes täitevvõimust sõltumatu organi nõusolek.

**46.** Kuna otsustuspädevus kriminaalmenetlusliku immuniteedi äravõtmiseks on Riigikogul, tuleb järgnevalt vaadelda õiguskantsleri n-ö vahendava rolli sisu. On isegi püstitatud küsimus, kas kogu immuniteedimenetluse näol pole tegu üksnes formaalse ja mitte sisulise menetlusega.<sup>35</sup> 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

<sup>32</sup> Nt kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamise õigus kohtute seaduse § 91 lg 2 p 2 alusel, lepitusmenetlus eraõiguslike isikute diskrimineerimisvaidluste lahendamiseks ÕKS § 19 lg 2 ja §-de 35<sup>5</sup>–35<sup>15</sup> järgi.

<sup>33</sup> K. Merusk (juhtivautor), T. Annus, M. Ernits, H. Kalmo, H. Lindpere, L. Madise, L. Mälksoo. Kommentaarid §-le 4. – Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne 2012. [Paragrahv 4](#), komm 6.3. (pdf vormingus lk 86).

<sup>34</sup> Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni arvamus (allmärkus 11).

<sup>35</sup> 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: [---] 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 ja oskonda.“

on vastuolus ideega, et immuniteedi üle otsustamine peab olema parlamendi pädevuses“, samuti ei ole see olnud põhiseaduse teksti koostajate soov.“<sup>36</sup>

47. 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.<sup>37</sup> See, mida õiguskantsler eelnevalt kontrollib ja hindab, on 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.

48. 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.

49. 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.

50. Võib ka 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.<sup>38</sup> 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

51. Kriminaalmenetluse seadustik näeb ette süüdistuse esitamiseks kriminaalmenetlusliku immuniteedi äravõtmise otsuse tegemiseks ettepaneku ettevalmistamise korra ning erinõuded mõnede menetlustoimingute tegemiseks.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni arvamus (allmärkus 11).

<sup>37</sup> M. Allik (juhtivautor), B. Aaviksoo, E. Markvart, R. Narits, N. Parrest, A. Reenumägi, P. Roosma, M. Sarv. Kommentaarid §-le 139. – Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne 2012, § 139 kamm 11.1. (pdf vormingus lk 776): „[---] Tuleb rõhutada, et õiguskantsler ei saa asuda kohtu asemel õigust mõistma – see oleks vastuolus põhiseadusega. Seetõttu saab õiguskantsleri kontroll piirduda üksnes ilmselgete ja oluliste formaalsete nõuete eiramisega. Loomulikult ei otsusta õiguskantsler ka süü küsimust.“

<sup>38</sup> „Demokraatlikus riigis on parlament rahva representatiivorgan, ta on rahva asemik, tema poliitiliste tõekspidamiste ja veendumuste peegelpilt. Parlament annab tinglikult aru ainult rahva ees [---]. Valimisaktiga antakse esindusorgani liikmetele mandaat. See mandaat on vaba ning võimaldab parlamendi liikmel käituda ainult oma südametunnistuse järgi. Vaba mandaati kaitsevad indenniteet ja immunitet. Esimest ei saa parlamendi liikmelt ära võtta, teise saab ära võtta ainult siis, kui see on kooskõlas enamuse parlamendi liikmete südametunnistustega.“ Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni arvamus (allmärkus 11). Vt ka RKPJKo 02.05.2005 nr [3-4-1-3-05](#), p 42: „[---] Sellist seisukohta toetab parlamendi enesekorraldusõiguse põhimõte ehk printsiip, 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. [---].“

<sup>39</sup> Seonduva regulatsiooni kohta Riigikogu liikme staatuse seaduses vt allmärgusest 1.

**52.** Järgnevalt peatun selle ettepaneku seisukohalt olulistel 01.09.2011 jõustunud kriminaalmenetluse seadustiku muudatustel Riigikogu liikme (ja ka teiste kõrgemate riigiametnike) kriminaalvastutusele võtmise korras.

**53.** 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 oli 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 läbiotsimist<sup>40</sup>, vaatlust ja läbivaatust. Tõkendit (sh vahistamine) ilma Riigikogu nõusolekuta, s.o kriminaalmenetluslikku immuniteti äravõtmata ühelgi juhul kohaldada ei tohtinud.

**54.** Alates 01.09.2011 näeb KrMS § 377 lg 1 ette, et Riigikogu liikme võib kahtlustatavana kinni pidada ning tema suhtes võib kohaldada tõkendit<sup>41</sup>, 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.

**55.** 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 ja tema läbivaatuseks ilma Riigikogu nõusolekuta. Selle asemel on seadusest tulenevalt nõutav õiguskantsleri nõusolek.<sup>42</sup> Riigikogu liikme suhtes (juures) läbiotsimise teostamiseks ei ole alates 01.09.2011 vaja ei Riigikogu ega õiguskantsleri eelnevat nõusolekut.

**56.** Millest õiguskantsler menetlustoiminguks 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). 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 põhimõtte – tõendite hindamise lubamatus – peaks laienema ka menetlustoiminguks loa andmisele.

<sup>40</sup> 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 („[---] 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 lg 1 sätestas: „Kinnipidamist, läbiotsimist, võetust, vara arestimist, vaatlust ja läbivaatust, tõkendit ja sundtoomist saab [---] isiku suhtes kohaldada pärast Riigikogu [---] nõusoleku saamist võtta ta kriminaalvastutusele.“

<sup>41</sup> Tõkendid on KrMS §-de 128–130 järgi elukohast lahkumise keeld, kaitsevälase järelevalve ja vahistamine. Vahistamist saab asendada kautsjoni või elektroonilise järelevalvega (KrMS §-d 135 ja 137<sup>1</sup>).

<sup>42</sup> 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, § 137<sup>1</sup> 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.



**57.** 01.09.2011 jõustunud seaduse aluseks olnud eelnõu<sup>43</sup> 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 lähtunud 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 läbivaatus, milline on SE 599 läbiotsimise juures ka eraldi reguleeritud. „Vaatlus“ 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.“<sup>44</sup>

**58.** Eelkirjeldatud muudatuse kontekstis ei ole kaasnevatest dokumentidest ega aruteludest võimalik teha järeldust selle kohta, kas enne 01.09.2011 käsitleti Riigikogu liikme puutumatus riivavate menetlustoimingute tegemist PS § 76 lause 1 alusel eraldiseisvana lausest 2 (lihtsalt laiendades sama menetluskorda) või lähtus seadusandja arusaamast, et loetletud kriminaalmenetluse toimingute tegemine Riigikogu liikme suhtes enne immuniteedi äravõtmist eeldab puutumatus kaitseks Riigikogu nõusolekut (vt eespool p 30).

### **3. KrMS § 377 põhiseaduspärasus**

**59.** Eelnevalt selgitasin, et PS § 76 ei tähenda Riigikogu liikme karistamatust ja tema kriminaalmenetluslik immunitet ei ole absoluutne: kuriteo toimepanemises kahtlustuse tekkimisel tuleb kahtlust võrdselt teiste kahtlustatavatega kriminaalmenetluses kontrollida, kuid samas tuleb „ületada“ samas sättes ettenähtud menetlustakistus(ed). Jõudsin PS § 76 analüüsides ka järelduseni, et põhiseaduses ettenähtud menetlustakistus(t)e ületamine eeldab Riigikogu (süüdistuse esitamiseks) või täitevvõimust sõltumatu muu organi (muude intensiivsete menetlustoimingute tegemiseks) eelnevat nõusolekut.

**60.** Samuti jõudsin eespool tõdemuseni (vt p 36), 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), kuivõrd mõned toimingud võivad otseselt takistada või ka kaudselt olulisel määral mõjutada vaba mandaadi teostamist.

**61.** 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 lubamine – „kasuks“ räägib kriminaalmenetluse efektiivsuse vajadus (lõppeesmärk teiste isikute põhiõiguste kaitse), samuti asjaolu, et Riigikogus toimu(k)s arutelu immuniteedi äravõtmiseks nõusoleku andmiseks avalikult (vastandina kohtueelses

<sup>43</sup> 599 SE (allmärkus 3).

<sup>44</sup> Samas, õiguskomisjoni 11.11.2010 istungi juurde lisatud materjalid.

menetluses teabe piiratud avalikustamise põhimõttele). Sellele viidati ka muudatusettepanekute põhjendustes (vt p 57).

**62.** Riigikogu liikme puutumatuslega hõlmatud toiminguteks, mida PS § 76 kohaselt ei saa üldjuhul enne täitevvõimust sõltumatu organi nõusoleku saamist teha, on kindlasti kahtlustatavana kinnipidamine ja tõkend vahistamine. Aga ka isiku läbivaatus (KrMS § 88, sh õigus võtta läbivaatusel proove ja ekspertiisimaterjali) ning Riigikogu liikme igapäevategevusega vahetult ja tihedalt seotud valduste läbiotsimine<sup>45</sup> (KrMS § 91, sh kohustus viibida selle menetlustoimingu tegemise juures ja läbiotsimisega praktikas kaasnedes võiv kuriteokahtluse avalikkusele teatavakstegemine)<sup>46</sup> on parlamendisaadiku puutumatus silmas pidades isikuvabadust intensiivselt riivavad toimingud, mis vähemalt kaudselt võimaldavad oluliselt mõjutada Riigikogu liikme ülesannete vaba täitmist.<sup>47</sup>

**63.** Arvestades põhiseaduses sisalduvat Riigikogu liikme puutumatus põhimõtet ja kriminaalmenetlusliku immunitedi 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 esiteks selles osas, et **läbiotsimise toimetamine Riigikogu liikme suhtes (juures) on immunitedi kaitse alt (osana puutumatuses) tervikuna välja jäetud**. Läbiotsimise toimetamine võib olla üks mõjusamaid vahendeid poliitilise vastase reputatsiooni rikkumiseks ning seeläbi tema tegevuse mõjutamiseks. Seega, kui pidada silmas mitte üksnes puutumatus instituu di ajaloolist tausta, vaid ka selle eesmärgipärast sisu kaasaegses poliitilises süsteemis, siis ei ole minu hinnangul kuidagi võimalik põhjendada selle menetlustoimingu täielikku välistamist põhiseadusega kaitstud puutumatus ulatusest.

**64.** Teiseks põhjendan oma seisukohta KrMS § 377 lõigete 1, 3, 5 ja 6 põhiseadusvastasusest õiguskantslerile pandud ülesande – anda nõusolek Riigikogu liikme puutumatus riivavate menetlustoimingute tegemiseks – valguses.

**65.** PS § 76 teisest lausest tulenevalt tähendab õiguskantsleri ettepanekuõigus Riigikogu liikmelt saadiku puutumatus (kriminaalmenetlusliku immunitedi) äravõtmiseks esmalt seda, et Riigikogu peab otsustama, kui ta saab õiguskantslerilt ettepaneku. Teiseks tähendab põhiseaduse nõue, et Riigikogu ei tohi süüdistusakti koostamiseks nõusoleku andmist 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.

**66.** Eelnevalt asusin seisukohale, et PS § 76 võimaldab Riigikogu liikme puutumatus osaliselt s.o konkreetset menetlustoimingut silmas pidades ära võtta Riigikogu, selle organi või mõne muu täitevvõimust sõltumatu otsustaja nõusolekul (v.a erandolukord esimese astme kuriteo toimepanemiselt tabamisel). Kuid üritades täita PS §-st 76 tulenevaid kõrgendatud tagatiste

<sup>45</sup> Sama seisukoht põhiseaduse kommenteeritud väljaandes 2012, § 76 komm 5.2.5. (allmärkus 16, [pdf vormingus lk 573](#)): „[---] Äärmiselt küsitav on sellise regulatsiooni põhiseaduspärasus, mis ei laienda Riigikogu liikme immunitedi tema läbiotsimisele.“

<sup>46</sup> KrMS § 91 lg 2<sup>1</sup> 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 2<sup>1</sup> alusel notari- või advokaadibüroo või ajakirjanduslikul eesmärgil informatsiooni töötleva isiku juures läbiotsimine).

<sup>47</sup> Vaieldavam on, kas kriminaalmenetlusliku immunitediga peaks olema hõlmatud ka ekspertiisiks kahtlustatavana ravisutusse 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). Vt ka seisukohta põhiseaduse kommenteeritud väljaandes 2012 allmärkusest 16.

nõudeid Riigikogu liikmest kahtlustatava suhtes, määrati Riigikogu liikmest kahtlustatava puutumatusena seonduva eelkontrolli teostajaks täitevvõimust sõltumatu institutsioonina õiguskantsler: KrMS § 377 lg 1 annab õiguskantslerile iseseisva õiguse anda prokuratuurile nõusolek mõningate menetlustoimingute tegemiseks (lisaks kohtu loale vahistamise taotlemisel). Muudatuses formuleeritud seadusandja tahe (vt p 57) tulenes asjaolust, et kriminaalmenetluse kohtueelse uurimise efektiivse läbiviimisega ei haaku tõkendi kohaldamise ja mõningate uurimistoimingute tegemise jätmine süüdistusakti koostamise etappi.

**67.** Leian, et õiguskantsleri institutsiooni olemusega ja seeläbi ka põhiseadusega on kokkusobimatu **õiguskantslerile lõpliku otsustuspädevuse** andmine **puutumatus intensiivselt riivava menetlustoimingu** tegemiseks.<sup>48</sup> Tuleb arvestada, et olukorras, kus õiguskantsler peab KrMS § 377 lg 1 alusel eelnevalt hindama üksikute menetlustoimingute lubatavust, võib see vähemalt teoreetiliselt tekitada motivatsioonisurve PS § 76 teisest lausest tuleneva ülesande täitmisel, s.o Riigikogule saadikupuutumatus äravõtmise taotluse kaalumisel lähtudes varasemalt antud nõusoleku(te)st või keeldumistest.<sup>49</sup> Mõõndes, et PS § 76 lauset 1 saab sisustada viisil, et puutumatus hõlmatud menetlustoimingu luba ei pea (kuigi võib) andma Riigikogu, tagab Riigikogu liikme isikuvabaduse kaitse poliitilise erapoolikuse<sup>50</sup> või vaba mandaadi teostamist muul põhjusel meelevaldselt takistada üritava kriminaalmenetluse üksiku toimingu eest tavapärasest põhiõiguste riive lubatavuse hindamisest lähtuv kohtulik kontroll. Kriminaalmenetlusliku immuniteedi lõpliku äravõtmise otsustab õiguskantsleri ettepanekul lõppastmes Riigikogu.

#### IV KOKKUVÕTE

**68.** Analüüsinud põhiseadusest tuleneva Riigikogu liikme immuniteedi 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 õiguskantslerile pädevuse anda nõusolek või keelduda nõusolekust Riigikogu liikme suhtes kriminaalmenetluses menetlustoimingute tegemiseks, samuti osas, mis ei näe ette täitevvõimust sõltumatu otsustaja eelnevat nõusolekut Riigikogu liikme juures läbiotsmiseks.**

**69. Esiteks,** KrMS § 377 viidatud lõiked on põhiseadusega vastuolus, kuna õiguskantslerile ei saa seadusega panna ülesandeid mis on vastuolus õiguskantsleri kui riigivõime tasakaalustava sõltumatu institutsiooni olemusega. Õiguskantsleri põhiseaduslik ülesanne on peaprokuröri taotlusel tõstatada Riigikogu liikmele süüdistuse esitamiseks nõusoleku saamise küsimus seaduses sätestatud alustel ja tingimustel Riigikogu ees või vajadusel keelduda Riigikogule sellise ettepaneku tegemisest. **Teiseks** tuleb Riigikogu liikme kriminaalmenetluslik immunitet ja puutumatus seadusega sisustada viisil, mis ei jäta põhiseadusliku garantii (PS § 76) sisu

<sup>48</sup> Sama seisukoht põhiseaduse kommenteeritud väljaandes 2012, § 139 komm 11.3. (allmärkus 37, pdf vormingus lk 776): „Alates 01.09.2011 näeb KrMS § 377 lg 1 ette, et Riigikogu liikme 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 (välja arvatud juhul, kui ta tabatakse esimese astme kuriteo toimepanemiselt). Taolise pädevuse andmine õiguskantslerile on põhiseadusest tulenevat võimude lahususe põhimõtet silmas pidades siiski enam kui küsitav. [...]“ Vastupidine seisukoht samas § 76 komm 5.3. (vt allmärkusest18).

<sup>49</sup> Analoogiliselt näeb KrMS § 49 lg 1 p 2 kohtuniku kohustusliku taandumisaluse kriminaalasja lahendamisel üld- ja lühimenetluses, kui kohtunik on varem eeluurimiskohtunikuna otsustanud isiku vahistamisega seonduvat. See taandamisalus lähtub muu hulgas EIK praktikast arvestades asjaolust, et vahistamisküsimuste lahendamisel peab kohus tuvastama ka kuriteokahtluse olemasolu või selle puudumise, mis võib hiljem põhikohtuasja lahendamisel tekitada kahtluse kohtuniku erapooletuses. Kuigi õiguskantsler ei ole kriminaalmenetluse subjekt ja ei täida menetleja rolli ega hinda seetõttu Riigikogu liikmest kahtlustatava süüküsimust, siis kaasneb kohtunikuga sarnane eelotsusega seotud kahtlus ka õiguskantsleri poolt PS § 76 lausest 2 tulenevat riigiõiguslikku kontrolli teostades.

<sup>50</sup> Poliitilise erapoolikuse hindamise aspektist vt ka allmärkus 29.

formaalseks. Riigikogu liikme puutumatus hõlmab isikuvabadust intensiivselt riivavate menetlustoimingute lubamist täitevvõimust sõltumatu otsustaja poolt. Läbiotsimine kriminaalmenetluses mõjutab intensiivselt Riigikogu liikme puutumatus ja seetõttu eeldab selle toimetamine enne Riigikogu nõusolekul immuniteedi äravõtmist põhiseaduse järgi täitevvõimust sõltumatu organi nõusolekut. Praegu kehtiv seadus lubab läbiotsimist toimetada prokuröri loal.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Lisa: Koopia õiguskantsleri 21.03.2012 ettepanekust nr 14 Riigikogule (15 lehel)