

Riigikogu liikme immuniteedist

PhD Rait Maruste

Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees

Eelnõu on menetluses ja on tekitanud mõnijagu poleemikat, sestap on kohane asjast veel kord rääkida. Eelnõu esimene eesmärk on reguleerida Riigikogu liikme immuniteedimenetlus, arvestades seda, et õiguskantsler tegi Riigikogule 21.03.2012 ettepaneku nr 14 viia kriminaalmenetluse seadustiku § 377 lõiked 1, 3, 5 ja 6 vastavusse Põhiseaduse §-dega 76 ja 139. Nimelt leidis õiguskantsler oma ettepanekus, et nimetatud sätted on Põhiseadusega vastuolus 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 läbiotsimiseks. Riigikogu täiskogu toetas oma 05.04.2012 istungil õiguskantsleri ettepanekut nr 14 ja tegi põhiseaduskomisjonile ülesandeks algatada vastav eelnõu. Põhiseaduskomisjon algatas 18.04.2012 eelnõu 215 SE, kuid otsustas oma 28.02.2013 istungil võtta eelnõu 215 SE Riigikogu menetlusest tagasi ning algatada käesolev seaduse eelnõu.

Eelnõu teine eesmärk on reguleerida Riigikogu liikme staatuse seaduses adekvaatselt Riigikogu liikme julgeolekukontroll NATO saladusele juurdepääsuõiguse saamiseks, arvestades, et praegu kehtivast Riigikogu liikme staatuse seaduses ning riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusest ei ole seaduse rakendajad saanud üheselt aru kehtestatud regulatsioonist.

Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs. Parlamendiliikme immuniteedist

Eelnõu reguleerib Riigikogu liikme puutumatus ehk immuniteedi sisu ja sellest tulenevalt kriminaalõigusliku menetluse erisusi ning saadiku immuniteediga seonduvat, samuti julgeolekukontrolli.

EV Põhiseaduse § 76 kohaselt on „Riigikogu liige puutumatu“. Norm on absoluutne, ilma klausliteta. Normi realiseerimiseks nähakse ette protseduuriline kord teises lauses, mille kohaselt saab Riigikogu liiget kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul“. Mida Riigikogu liikme puutumatus tähendab, seda Põhiseadus ei ava. Taoline detailsemalt ja täpsemalt reguleerimata olukord on korduvalt põhjustanud mitmetimõistmisi nii avalikkuses, Riigikogus kui õigusametkondades.

Et tegu on menetlusõiguse rakendamise erijuhuga, tuleb immuniteedi sisu avada asjakohases eriseaduses ehk antud juhul Riigikogu liikme staatuse seaduses (RKLSS).

Seadusandliku kogu liikme immuniteet on õiguses ammutuntud kategooria, mida on aga erinevates riikides, tulenevalt kasutatavast õigussüsteemist, riigi ajaloolise arengu ja õigus- ning poliitilise kultuuri eripärast rakendatud erineval moel. On riike, kus see on praktiliselt õiguslikult reguleerimata ning toetub õigus- ja parlamentarismi pikaajalistele traditsioonidele, ning riike, kus immuniteedi sisu ja menetlus on positiivses õiguses ühel või teisel viisil reguleeritud. Positiivistliku orientatsiooniga demokraatlik õigusriik, milleks Eesti Vabariik on, eeldab Põhiseaduse printsiibi lahti kirjutamist asjakohases seaduses. Immuniteedi algne eesmärk ja mõte oli ja on kaitsta saadiku vaba väljendusvabadust, liikumis- ja ühinemisvabadust. Kuigi muu maailma kogemus väärib tutvumist ja teadmist, ei ole see otse ülevõetav, sest riikide kultuur, parlamentarismi tavad ja õigusdogmaatika on väga erinevad. Meie peame lähtuma sellest, mis on kirjas meie Põhiseaduses ja mida eeldab meie õigusdoktriin.

Immunitedi ehk puutumatus mõte on tagada rahva esindaja takistamatu mandaadi teostamine. Takistus võib tulla kas poliitilisest rivaliteedist, ebamäärasest õiguslikust regulatsioonist või viimase vääriltõlgendamisest ajendatud täitevvõimu sekkumisest saadiku isiku- või liikumisvabadusse füüsilise puutumatus ja liikumisvabaduse piiramisena või sõna- ja sõnumivabadusse sekkumisena.

Oma eesmärgilt on immunitet ka konstitutsiooniliseks kaitseabinõuks opositsioonile tema tegevusse põhjendamatult sekkumise eest koalitsiooni või täitevvõimu poolt.

Oluline on ka parlamendi töörahu tagamine. Seda selleks, et olles kord valitud rahvast esindama, saaks saadik segamatult keskenduda tööle, milleks ta volituse on saanud ega peaks olema hõivatud tema vastu tõstatatud põhjendamatute või poliitiliselt motiveeritud süüdistuste tõrjumisest või kaasatud nendega kaasnevatesse pikkadesse kohtuvaidlustesse. Seetõttu eeldab immunitet valimiste eelselt saadikukandidaadilt tugevat enesekriitikat, erakondadelt ning avalikkuselt ja meedialt aga valimiseelselt senisest suuremat ja kriitilisemat tähelepanu saadikukandidaadi usaldusväärsele ja senisele reputatsioonile ja käitumisele, et eelselektiooniga üldjuhul välistada vajadus immunitedi rakendamiseks.

Põhiseaduses kasutatud mõiste „puutumatu” ei ole samatähenduslik karistamatusega. Puutumatus põhiseaduse mõttes tähendab takistamatust saadikumandaadi vabal teostamisel. Põhiseaduse paragrahv 62 kohaselt ei kanna Riigikogu liige õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites. Järelikult peavad olema väga piiratud ja põhjendatud ka need teod, mis seda põhiseaduslikku õigust riivata võivad.

Õigusrikkumiste puhul kannab Riigikogu liige vastutust võrdsetel alustel teistega käesolevas seaduses tulenevate erisustega.

Immuniteti saab ja võib kasutada ainult selleks, milleks ta mõeldud on – vabaks ja takistamatuks poliitiliseks tegevuseks ja rahva mandaadi teostamiseks, ega või saada ega olla kaitsekiibiks kriminaalsele, õigusvastasele või ebaeetilisele käitumisele. Et vältida saadiku immunitedi väärkasutust, selleks määratletakse kindlaks juhud, millal ta rakendub ja kord kuidas ta rakendub.

On loomulik ja mõistetav, et immunitet rakendub ainult ametisoleku ehk Riigikogu liikmeks oleku ajal. Seega immunitet peatab inkrimineeritava kuriteo aegumistähtaaja. Viimane käivitub uuesti immunitedi kaotamisel kas selle äravõtmisega või Riigikogu liikmeks oleku lõppedes.

Põhiseaduse asjakohases paragrahvis kasutatud mõiste - „kriminaalvastutusele võtmine“ on aegunud, eelmises õiguskorras kasutatud mõiste, mida ei saa ega tule tõlgendada grammatiliselt. Põhiseaduse mõttest, immunitedi eesmärgist ning tänapäeva kriminaalmenetluse doktriinist lähtudes saab selle mõiste sisu olla kas menetluslik otsustus – süüdistuse esitamine või immuniteti tugevalt riivava menetlustoimingu läbiviimine, näiteks sidevahendi konfiskeerimine.

Üldtunnustatult ei rakendu immunitet kuriteo vahetul toimepanemiselt tabatud saadiku suhtes. Teda võib sel korral näiteks vahistada ilma parlamendi nõusolekuta.

Saadik vajab mandaadi vaba ja põhiseaduspäraseks teostamiseks immunitedikaitset mitte kõigis, vaid ainult intensiivselt tema mandaadi takistamatuks teostamiseks vajalike õigusi riivavate menetlustoimingute eest. Viimasteks võivad olla näiteks elukohast lahkumise keeld, kinnipidamine (arest), vahistamine, läbiotsimine, elektroonilise side varjatud jälgimine. Sõltuvalt asjaoludest võib nimetatud menetlustoimingute intensiivsus olla erinev ning vastavalt vajaks ka erinevat regulatsiooni.

Põhimõtteks peaks olema, et menetlemisel tuleb kasutada rangelt *ultima ratio* põhimõtet ehk antud juhul meedet, mis vähimal võimalikul määral kahjustaks saadiku põhiseaduslikku tegevust.

Immuneet kriminaalmenetluses – võrdlus teiste riikidega

Õigusteoorias on parlamendiliikme immuneet jagatav kaheks. Esiteks võib see hõlmata vastutuse puudumise tegevuse eest, mis on seotud tema ametiülesannete täitmisega. Regulatsiooni eesmärgiks on kaitsta sõnavabadust, Eesti põhiseaduses on see sätestatud §-s 61. Teiseks võib kriminaalvastutusele võtmine olla võimalik ainult parlamendi loal. Eesti kasutab ka seda võimalust, see tuleneb põhiseaduse §-st 76. Järgnev ülevaade käsitleb parlamendiliikme immuneeti PS § 76 tähenduses.

Parlamendisaadiku immuneet kriminaalmenetluses on Euroopas suhteliselt levinud. Erinevused seisnevad eelkõige saadiku kaitstuse ulatuses, kas ja millises ulatuses on ilma parlamendi loata võimalik tema suhtes läbi viia menetlustoiminguid. Kaitse võib hõlmata ka üksnes selliseid toiminguid, mis piiravad saadiku liikumisvabadust. Immuneedist ilmajätmise protseduur näeb üldjuhul ette uurimisorgani pöördumise parlamendi juhatuse poole, kes edastab informatsiooni vastavale komisjonile. Selline parlamendikomisjon on tavaliselt alaline, kuid osas riikides moodustatakse erikomisjon, millele tehakse ülesandeks parlamendile ettekande koostamine. Kuulanud ära ettekande, vahel ka asjassepuutuva saadiku seisukoha, teeb parlament oma otsuse. Erinevate infoallikate andmetel¹ on immuneediküsimuse reguleerijateks tavaliselt põhiseadus ja seadus, mis määrab parlamendi töökorra.

Üldaktsepteeritud on *flagrante delicto* erand – parlamendi luba kriminaalvastutusele võtmiseks pole vaja, kui saadik tabatakse kuriteo sooritamisel teolt. (Eesti Vabariigi põhiseadus sellist erandit ei väljenda, samas jätab kriminaalvastutusele võtmine terminina tõlgendamisruumi ning KrMS § 377 ja eelnõu sisaldavadki sellist erandit – kuid üksnes esimese astme kuritegude korral).² Mõned riigid seovad immuneedi kohaldamise kuriteo raskusega, milles parlamendiliiget kahtlustatakse. Näiteks Portugalis ei ole saadik immuneediga kaitstud, kui teda kahtlustatakse kuriteos, mille karistuse alammäär on vähemalt kolm aastat. Ainsana vaadeldud riikides ei kohaldata saadikupuutumatus eeskirju Rootsisis juhul, kui parlamendiliige oma süüd tunnistab.

Üksikasjalikum ülevaade immuneedi äravõtmise võimalusest ja protseduurist riigiti:

Austria. Pädev ametiisik esitab immuneedi äravõtmise taotluse alalisele parlamendikomisjonile, kelle ülesandeks on selliseid taotlusi läbi vaadata. Komisjon peab hiljemalt kaheksanädalase ajavahemiku eelviimasel päeval esitama ettekande parlamendile, kes siis otsustab, kas taotlus rahuldatakse. Kohalduv *flagrante delicto* erand.

Prantsusmaal on asjassepuutuvateks põhiseaduse § 26 ja 17.11.1958 akt nr 58-1100 parlamendi menetluskorra kohta (*Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*)³. Kumbki ei sisalda midagi otsuse sisulise kujunemise kohta. Inglis- ja prantsuskeelsed allikad, mille hulgas on ka Assemblée Nationale'i kodulehekülg, väidavad üksmeelselt, et kontrollitakse taotluse olemust, mis peab olema „sérieux, loyal et sincère” – „aus, tõene ja heauskne”. Ka Prantsusmaa immuneediregulatsioon on seotud kuriteo raskusega. Süüteod jagunevad seal raskuse järgi kolme gruppi: *contravention*, *délit*, *crime*, nt vargus on *délit*, aga tapmine *crime*. Kui saadikut kahtlustatakse *crime*'is, siis immuneet ei kehti. Nende karistuseseadustiku kohaselt on miinimumkaristus *crime*'i eest 10 aastat. Immuneedi äravõtmise taotluse esitab justiitsministeerium, seda arutab esmalt parlamendi juhatuse, kes hindab, kas taotlus on heas usus esitatud. Seejärel toimub hääletus parlamendis. Kohalduv *flagrante delicto* erand.

¹ Kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF\(1996\)007-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(1996)007-e.asp)

² EV Põhiseaduse ekspertisikomisjon on avaldanud kahtlust sellise regulatsiooni põhiseaduspärasuse osas: <http://www.just.ee/10732>

³ Kättesaadav arvutivõrgus <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/ordonnance-fonctionnement.asp>

Saksamaa. Immuniteedi äravõtmist saab taotleda prokurör justiitsministeeriumi kaudu, kes edastab materjalid parlamendi juhatusele. Sealt liiguvad need edasi alalisse komisjoni, kes selliseid asju arutab. Komisjon vaatab taotluse läbi ja esitab oma ettepaneku parlamendile hääletamiseks. Kohaldub *flagrante delicto* erand. Saksa põhiseaduse § 46 sätestab nimelt, et parlamendiliiget ei või süüteo vastutusele võtta ega kinni pidada Bundestagi loata, välja arvatud juhul, kui ta tabatakse kas vahetult kuriteo toimepanemiselt või järgmisel päeval. Põhiseaduse kohaselt laieneb selline immunitet ka liidupresidentidele, kuid sellega põhiseadusega kaitstud isikute ring piirdubki. Saksamaal reguleerib valdkonda Saksa Bundestagi menetluskord (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*)⁴, täpsemalt selle § 107 ja dokumendi lisa 6. Nimetatud lisa annab aimu ka põhimõtetest, millele tuginedes immuniteti võib ära võtta: „Bundestag teeb otsuse jätta saadik puutumatuses ilma omal vastutusel, kaaludes parlamentaarseid huve kõrvuti muude avaliku võimu huvidega ning võttes arvesse ka kõnealuse liikme huvisid. Tõendeid ei kaaluta; otsusega ei anta hinnangut hea või halva ega süü või süütuse osas”.

Belgia. Immuniteedi äravõtmise taotlus esitatakse parlamendi juhatusele, asja vaatab esmalt läbi erikomisjon. Kui see on toimunud, arutab küsimust parlament, kusjuures istungil võivad sõna võtta üksnes teatud isikud. Need on komisjoni esindaja, asjassepuutuv saadik ja kaks parlamendiliiget, kellest üks on taotluse rahuldamise poolt ja teine vastu. Kohaldub *flagrante delicto* erand.

Taani. Peaprokurör edastab taotluse parlamendi juhatusele, kes omakorda edastab selle alalisele komisjonile, kelle ülesandeks on selliseid taotlusi läbi vaadata. Komisjon koostab raporti ja ettepaneku, kas taotlus rahuldada või mitte. Ettepanek pannakse hääletusele parlamendis. Kohaldub *flagrante delicto* erand.

Soome. Immuniteedi äravõtmist saavad seadusest tulenevatel eeldustel taotleda politseiametnikud, prokurörid, kohtud. Taotlus läheb kohe hääletamiseks parlamenti, otsuse vastuvõtmiseks piisab lihthäälteenamusest. Immunitet hõlmab ainult liikumisvabaduse piiramist enne kohtuprotsessi algust. Saadik ei ole kaitstud, kui teda kahtlustatakse kuriteos, mille karistuse alammäär on vähemalt 6 kuud vangistust.

Kreeka. Immuniteedi äravõtmise taotluse esitab prokurör parlamendi juhatusele, kes suunab selle alalisse komisjoni, mis tegeleb selliste asjadega. Komisjon koostab ettekande, parlament hääletab taotluse rahuldamise üle. Kohaldub *flagrante delicto* erand.

Iirimaa. Saadik on kaitstud ainult parlamenti minnes, sealt tülles või parlamendihooones viibides.

Itaalia. Immuniteedi äravõtmiseks esitab prokurör taotluse parlamendi juhatusele, kes edastab selle pädevale komisjonile. Komisjon uurib menetluskõrvaldokumente, asjassepuutuv saadik võib esitada omal valikul kirjalikke materjale. Komisjon esitab 30 päeva pärast (aega saab ka pikendada) parlamendile hääletamissettepaneku, millele on lisatud raport asjaolude kohta. Parlament otsustab küsimuse hääletamise teel, kuid konstitutsioonikohtul on õigus see otsus tühistada. Kohaldub *flagrante delicto* erand.

Luksemburg. Immuniteedi äravõtmise taotluse esitab justiitsminister või prokuratuur peaministri või asjassepuutuva saadiku kaudu parlamendi juhatusele. Selle esmaseks läbivaatamiseks moodustatakse erikomisjon, kes kuulab ära saadiku seisukoha ja analüüsib, kas eeldades faktide tõele vastavust, oleks võimalik kuriteokoosseisu täitmine. Samuti hinnatakse, ega taotlust pole esitatud poliitilisest vaenust, soovist diskrediteerida saadikut tema valijate ees või takistada täitmast oma ametialaseid kohustusi. Kaalutakse ka seda, et kui esitatud asjaolud on tõesed, kas tegemist on piisavalt tõsiste põhjustega, et immunitet ära võtta. Komisjon esitab oma otsuse parlamendile hääletamiseks. Kohaldub *flagrante delicto* erand.

Holland. Kriminaalmenetluses ei ole parlamendiliikmel immuniteti.

Portugal. Immuniteedi äravõtmise taotlus esitatakse parlamendi juhatusele, moodustatakse erikomisjon. Komisjon teeb parlamendile teatavaks oma arvamuse, parlament hääletab taotluse üle. Immuniteedi äravõtmiseks on vajalik kvalifitseeritud häälteenamuse. Parlamendi otsus pole vajalik, kui saadikut

⁴ Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.bundestag.de/Parlament/funktion/gesetze/go_btg/index.html

kahtlustatakse etteavatsetud kuriteos, mille eest seadus näeb ette vähemalt 3-aastase vangistuse. Kohaldub ka *flagrante delicto* erand.

Hispaania. Immuniteedi äravõtmise taotluse esitab ülemkohtu esimees parlamendi juhatusele, kes edastab selle pädevale komisjonile. Komisjonil on 30 päeva oma arvamuse kujundamiseks, mis tuleb esitada parlamendile. Kui parlament ei suuda 60 päeva jooksul taotluse esitamisest otsusele jõuda, siis loetakse taotlus tagasilükatuks. Kohaldub *flagrante delicto* erand.

Rootsi. Prokurör esitab immuniteedi äravõtmise taotluse parlamendi juhatusele. Immuniteedi äravõtmiseks on vajalik kvalifitseeritud häälteenus. Parlamendi otsus pole vajalik, kui saadikut kahtlustatakse kuriteos, mille eest näeb seadus ette vähemalt 2-aastase vanglakaristuse või kui saadik tunnistab oma süüd.

Ühendkuningriik. Kriminaalmenetluses ei ole parlamendiliikmel immuniteti.

Immunitet kriminaalmenetluses - Eesti kehtiv seadusandlus ning ajalooline tagasivaade

Eestis reguleerib Riigikogu liikme immuniteedimenetlust Põhiseaduse paragrahv 76, mille kohaselt „Riigikogu liige on puutumatu. Teda saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.“

Riigikogu liikme immuniteti reguleerib hetkel täpsemalt KrMS 14. peatükk, mis 1.07.2004.a asendas 18.10.1995.a vastuvõetud Riigikogu liikme, riigikontrolöri, õiguskantsleri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmise korra seaduse.

Põhiseaduse § 76 teine lause täpsustab esimest ja kõneleb nõusolekust võtta Riigikogu liige kriminaalvastutusele. § 76 kasutab Põhiseaduse väljatöötamise ja vastuvõtmise ajal kehtinud seaduste terminoloogiat. Kriminaalvastutusele võtmise terminit kasutas Põhiseaduse vastuvõtmise ajal kehtinud kriminaalprotsessi koodeks. Süüdistatavana kriminaalvastutusele võtmise all peeti siis silmas süüdistuse esitamist. KrMS räägib nõusolekust koostada süüdistusakt.

Põhiseaduse § 76 tõlgendamisel on oluline määrata kindlaks Põhiseadusest tulenev Riigikogu liikme immuniteedi sisuline maht ja immuniteedi tagamise vahendid.

Uus, 2012.a Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne⁵ märgib järgmist: „Ilma kõhklusteta tuleb olla seisukohal, et PS § 76 rikkumata pole võimalik ilma õiguskantsleri nõusolekuta esitada Riigikogu liikmele süüdistusakti. PS § 76 teine lause rohkemat ei nõua. 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 teostamisele. Riigikogu liikme mandaati riivaks väga intensiivselt, kui tema immunitet 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. On ka menetlustoiminguid (nt ülekuulamine), mille tegemisega Riigikogu liikme mandaati väga intensiivselt ei sekkuta ning millele Riigikogu liikme immunitet ei pea ilmingimata laienema.“

Seadustega on Riigikogu liikme immuniteti laiendatud ka mitmete süüdistusakti koostamisele ajaliselt eelnevatele menetlustoimingutele.

Kuni 31.08.2011 kehtinud korra järgi võis Riigikogu liikme kahtlustatavana kinni pidada ning kohaldada tema suhtes tõkendit, toimetada läbiotsimist, vara arestimist, vaatlust ja läbivaatust üksnes pärast seda, kui tema kohta süüdistusakti koostamiseks on õiguskantsleri ettepanekul saadud Riigikogult nõusolek.

⁵ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012. Paragrahvi 76 kommentaar nr 5.2.1.

Erandina nägi KrMS § 377 lg 3 ette, et kui Riigikogu liige tabatakse esimese astme kuriteo toimepanemiselt, võib teda ilma Riigikogu nõusolekuta kahtlustatavana kinni pidada ning sellega seoses toimetada tema suhtes läbiotsimist, vaatlust ja läbivaatust.

Alates 1.09.2011.a 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. 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.

Seega näeb alates 1.09.2011.a kehtiv seadus varasemast erinevalt ette võimaluse Riigikogu liikme kuriteos kahtlustatavana kinnipidamiseks, tema suhtes tõkendi kohaldamiseks, tema vara arestimiseks, tema läbivaatuseks ilma Riigikogu nõusolekuta (jättes kõrvale esimese astme kuriteo toimepanemiselt tabamise olukorra). Riigikogu liikme suhtes läbiotsimise toimetamiseks ei ole alates 1.09.2011 vaja ei Riigikogu ega õiguskantsleri nõusolekut.

Õiguskantsler tegi 21.03.2012 Riigikogule ettepaneku viia KrMS 1. septembrist 2011 kehtiva redaktsiooni § 377 lg-d 1, 3, 5 ja 6 PS-ga kooskõlla. Õiguskantsler leidis, et need sätted on vastuolus PS §-dega 76 ja 139 nende koostoides 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 suhtes (juures) läbiotsimise toimetamiseks. Riigikogu toetas õiguskantsleri ettepanekut 5.04.2012.a.

Alates 1.09.2011.a Riigikogu liikme kohta süüdistusakti koostamiseks kehtiv regulatsioon on järgmine: Riigikogu liikme kohta saab süüdistusakti koostada ainult õiguskantsleri kirjalikul ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. Õiguskantsler teeb Riigikogule nimetatud ettepaneku peaprokuröri taotluse alusel. Õiguskantsler ei tohi teha ettepanekut, kui süüdistuse esitamine oleks poliitiliselt motiveeritud või muul põhjusel ilmselgelt põhjendamatu. Muul põhjusel ilmselgelt põhjendamatuks tuleks ettepanekut pidada siis, kui eelnevas menetluses on tehtud ilmselgeid vigu, samuti siis, kui tegu on kvalifitseeritud ilmselgelt ebaõigesti. Õiguskantsler ei või ettepanekus väljuda kahtlustuse sisust. Riigikogu menetleb õiguskantsleri ettepanekut RKKTS kohaselt, kuulates ära õiguskantsleri ettekande, mis peab sisaldama eelnimetatud ettepanekut ja selle lisades esitatut. Riigikogu liikmete küsimused ja õiguskantsleri vastused peavad jääma Riigikogule esitatud materjalide piiridesse. Riigikogu liikmele, kelle kohta õiguskantsler on ettepaneku teinud, küsimusi esitada ei saa, ka ei võta ta sõna ega hääleta. Kui õiguskantsleri ettepanek on tehtud Riigikogu esimehe või aseesimehe kohta, siis ei või Riigikogu esimees või aseesimees Riigikogu seda istungit juhatada.

Enne ettepaneku tegemist tutvub õiguskantsler vajaduse korral kriminaaltoimiku materjalidega, kuid ei kontrolli ega hinda kogutud tõendeid. Ta ei saa võtta seisukohta süü olemasolu või puudumise kohta. Õiguskantsler esitab ettepaneku Riigikogule või tagastab taotluse peaprokuröri ühe kuu jooksul taotluse saamisest. Taotluse tagastamist tuleb põhjendada. Kui taotluse tagastamiseks pole alust, siis esitab õiguskantsler ettepaneku Riigikogule. Kuna õiguskantsler teeb ettepaneku peaprokuröri taotluse alusel, siis ei saa ta ettepanekus väljuda kahtlustuse sisust.

Riigikogu nõusolek vormistatakse Riigikogu otsusena. Otsus jõustub vastuvõtmisega ja saadetakse viivitamata õiguskantslerile, peaprokuröri ja isikule, kelle kohta otsus on tehtud. Riigikogu otsus anda nõusolek Riigikogu liikme kohta süüdistusakti koostamiseks ei peata Riigikogu liikme volitusi. Ta täidab oma ülesandeid üldistel alustel süüdimõistva kohtuotsuse jõustumiseni. Süüdimõistva kohtuotsuse jõustumine toob kaasa Riigikogu liikme volituste ennetähtaegse lõpetamise (PS § 64 lg 2 p 2). Pärast Riigikogu nõusoleku andmist menetletakse kriminaalasja KrMS-ga ette nähtud üldkorras. Kui Riigikogu

liikme kohta tuleb koostada süüdistusakt mõnes teises kuriteos, s.o muus kui õiguskantsleri ettepanekus märgitud kuriteos, on vaja uut Riigikogu nõusolekut.

Ajaloolise võrdlusena võib siinkohal esile tuua Eesti Vabariigi põhiseadused, mis kehtisid enne II maailmasõda, mis sätestasid eelkirjeldatud Euroopa näidetega harmoneerivad tingimused immuniteedile ja selle äravõtmisele: immuniteet ei olnud absoluutne ega kohaldunud *flagrante delicto* juhtumil.

1920. a ja 1933. a põhiseadus eristasid immuniteeti vangistuse puhul ja kriminaalvastutusele võtmise puhul – esimene puudutas parlamentääre, teine riigivanemat ja ministreid. Peale nimetatud isikute ei tekitanud ükski kolmest ennesõjaaegsest põhiseadusest ühelegi ametnikegrupile immuniteeti. Ka tegeles immuniteedi äravõtmisega otseselt Riigikogu – õiguskantsleri ametikoht reguleeriti küll 1938. a põhiseaduses, kui sellist rolli nagu praegu sellele ei omistatud.

1920. ja 1933. aasta põhiseadus sätestasid: „§ 49. Ilma Riigikogu nõusolekuta ei või tema liiget vangistada, välja arvatud juhtumised, mil ta on tabatud kuriteolt. Niisugusel juhtumisel antakse vangistusest teada ühes selle põhjustega mitte hiljem kui 48 tunni kestes Riigikogu juhatusele, kes paneb selle ette Riigikogule otsustamiseks järgmisel koosolekul. Riigikogul on õigus oma liikmetele määratud vangistust või teist kitsendust edasi lükata kuni Riigikogu istungjärgu vaheajani või volituste lõpuni.

1938. aasta põhiseadus nägi ette: „§ 79. Ilma Riigivolikogu nõusolekuta ei või tema liiget vangistada, välja arvatud juhud, kui ta on tabatud süüteolt. Vangistamisest ja selle põhjustest teatatakse mitte hiljemini kui neljakümne kaheksa tunni kestel Riigivolikogu juhatusele, kes esitab selle Riigivolikogule otsustamiseks järgmisel koosolekul. Riigivolikogul on õigus oma liikmeile määratud vangistust või muid kitsendusi edasi lükata kuni Riigivolikogu istungjärgu vaheajani või volituste lõpuni.“ Viimati nimetatud sätte kohaldus ka Riiginõukogu liikmetele.

1920. a põhiseaduse § 67 nägi ette, et riigivanema ja ministrite kohtulikule vastutusele võtmine ametialaste süütegude eest võib sündida üksnes Riigikogu sellekohase otsuse põhjal; asja harutamine allub Riigikohtule.⁶ 1933. a põhiseaduse sama paragrahv sätestas samaselt: „Riigivanemat, peaministrit ja ministreid võib võtta kohtulikule vastutusele üksnes Riigikogu sellekohase otsuse põhjal. Asja arutamine allub Riigikohtule. Vastutusele võtmise ja asja arutamise kord määratakse seadusega.⁷“

Ülevaade eelnõust sätete kaupa

§ 1 p 1. RKLSS § 18 täiendatakse lõikega 3, milles tuuakse selguse huvides konkreetselt välja, et Riigikogu liikme immuniteet rakendub üksnes sellel eesmärgil, milleks ta on mõeldud. See tähendab, et immuniteeti ei saa kasutada vaba mandaadi teostamisega mitteseotud tegevustes või õigusvastutusest kõrvalehoidmiseks.

§ 1 p 2. RKLSSi täiendatakse uute §-dega 18¹-18⁴, mis reguleerivad immuniteedi rakendumist Riigikogu liikmetele. Sätestatakse, et immuniteet peatab Riigikogu liikmele inkrimineeritava kuriteo aegumistähtaja alates tema suhtes kahtlustuse esitamisest. Aegumistähtaja kulgemine taastub immuniteedi äravõtmisel või Riigikogu liikmeks oleku lõppemisel. Säte on vajalik selleks, et Riigikogu liiget saaks siiski võtta peale tema volituste lõppemist kriminaalvastutusele.

Uue sättena, võrreldes kehtiva seadusega, on RKLSS-s sätestatud, et juhul, kui Riigikogu liige on nõus immuniteediga kaetud üksikute menetlustoimingute läbiviimisega, pole sellekohast nõusolekut vaja

⁶ 1920. a põhiseadus on kättesaadav arvutivõrgus [http://et.wikisource.org/wiki/Eesti_Vabariigi_p%C3%B5hiseadus_\(1920\)](http://et.wikisource.org/wiki/Eesti_Vabariigi_p%C3%B5hiseadus_(1920))

⁷ 1933.a põhiseadus on kättesaadav arvutivõrgus [http://et.wikisource.org/wiki/Eesti_Vabariigi_p%C3%B5hiseadus_\(1934\)](http://et.wikisource.org/wiki/Eesti_Vabariigi_p%C3%B5hiseadus_(1934))

küsida. Seega lähtutakse riivete erinevatest raskusastmetest ning Riigikogu liikme ja menetleja õigustatud huvist asjaolude kiireks väljaselgitamiseks.

Samuti on uue sättena eelnõus sätestatud, et juhul, kui Riigikogu liiget kahtlustatakse I astme kuriteo toimepanemises kuulduste või kaudsete tõendite põhjal, vajab süüdistuse esitamine Riigikogu eelnevat nõusolekut. II astme kuriteos kahtlustamisel on vaja Riigikogu eelnevat nõusolekut süüdistuse esitamiseks juhul, kui inkrimineeritava kuriteo võimalik karistus on vabadusekaotus. Väärteo osas nähakse ette põhimõtte, et viimase toimepanemise korral võidakse Riigikogu liikme suhtes rakendada vahetut sundi määral, mis on vältimatult vajalik toimepandud väärteo fikseerimiseks.

Üldsättena on RKLSS-i §-s 18² sätestatud, et Riigikogu liikme postisaadetiste aresti võib toimetada ainult inkrimineeritava kuriteo tõendamisevajadusest lähtudes ning sellest tuleb eelnevalt informeerida Riigikogu esimeest. Sama sätte teise lõike kohaselt on Riigikogu liikme tööalane elektrooniline side Riigikogu sidesüsteemides kaitstud immuuniteediga. Riigikogu liikme suhtes saab teostada jälitustoiminguid (s.h vaadata varjatult läbi postisaadetisi, vaadata või kuulata salaja pealt teavet) ainult Tallinna Ringkonnakohtu esimehe eelneval loal. Taotluse loa saamiseks esitab Tallinna Ringkonnakohtu esimehele riigi peaprokurör.

RKLSS § 18⁴ kohaselt on sätestatud kogu Riigikogu liikme puutumatus regulatsioon RKLSSis, mille menetluslik osa on reguleeritud sama seaduse peatükis 5¹.

§ 1 p 3. RKLSSi § 19 muutmine (Riigikogu liikmete julgeolekukontroll NATO saladusele juurdepääsuõiguse saamiseks)

RKLSSi §-s 19 sätestatakse ametikohajärgne juurdepääs salastatud välisteabele lisaks Vabariigi Presidendile ka Riigikogu esimehele.

Paragrahvi 19 lõikes 4 sätestatakse julgeolekukontrolli kohustus kõigile riigikaitsekomisjoni liikmetele. Riigikaitsekomisjonil on oma valdkonnast tulenevalt vajadus juurdepääsuks salastatud välisteabele, seega ei ole mõeldav olukord, kus komisjoni liikmeks on isik, kellel vastavat juurdepääsuõigust ei ole. Kui kontroll jätta vabatahtlikuks, siis ilmselt riigikaitsekomisjoni liikmed ei taotle vastavat juurdepääsuõigust ning seetõttu võib tekkida olukord, kus ei ole tagatud komisjoni istungiks vajalik kvoorum ning riigikaitsekomisjon ei saaks teostada Põhiseadusest ja Riigikogu kodu- ja töökorra seadusest tulenevat parlamentaarset kontrolli, sest nt Kaitseministeeriumi valitsemisalas on mitmeid NATO objekte ning ühtlasi võtab riigikaitsekomisjon osa aruteludest ja teostab parlamentaarset kontrolli valdkondade osas, mille eelduseks on NATO saladuse juurdepääsuõigus. Kuna Riigikogu otsustab Kaitseväge kasutamise rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks, on seetõttu vajalik omada vastavat teavet. Ka missioonipiirkondade külastamine on komisjoni pädevuses ning NATO juhivate missioonide puhul ei ole võimalik ja otstarbekas seda teha ilma vastavat NATO saladuse juurdepääsuõigust omamata. Sellest Riigikogu koosseisust (varasemalt tõlgendati välislepingut selliselt, et Riigikogu eelmise koosseisu riigikaitsekomisjoni liikmetel olid NATO saladusele juurdepääsuõigus ametikohajärgsel ja väljastatud koosseisu volituse lõpuni) on sellistel juhtudel saadud välismissioonide külastamise ajaks NATO saladuse tähtajalised (ajutised) load, mis aga ei lahenda eespool nimetatud teadmisevajadust. Näitena võime veel tuua ka rahuaja riigikaitse seaduse § 21 lg 5, mille kohaselt peab Riigikogu heaks kiitma sõjalise valmisoleku tõstmise. Ka see vajab laiapõhjalist informatsiooni vähemasti juhtivkomisjoni tasemel.

Riigikogu esimees vajab ametikohast tulenevat NATO saladuse juurdepääsuõigust alljärgnevatel põhjustel. Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 83 kohaselt on Vabariigi Presidendil üks asendaja, kelleks on Riigikogu esimees. Ühtlasi on Riigikogu esimees Riigikaitse Nõukogu liige. Eesti Vabariigi vastu

suunatud agressiooni korral kuulutab Vabariigi President välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni ning nimetab Kaitseväge juhataja ootamata ära Riigikogu otsust. Kui tegemist ei ole agressiooniga, siis Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 128 järgi on Riigikogu pädevuses Vabariigi Presidendi ettepanekul mobilisatsiooni ja sõjaseisukorra väljakuulutamise ning otsustamine Eesti riigi rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks Kaitseväge kasutamise. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 51 lõike 1 punkt 6 sätestab, et Riigikogu täiskogu tööнадala või täiendava istungi päevakorda võib täiendada sõjaseisukorra, mobilisatsiooni või demobilisatsiooni väljakuulutamise, mille eelnõu võetakse arutamisele esimesel võimalusel. Sama seaduse § 118 lõike 2 kohaselt võetakse vastav otsuse eelnõu päevakorda esimesel võimalusel Riigikogu juhatusel või Riigikogu esimehe ettepanekul. Riigikogu erakorralise istungi ja täiendava istungi kutsus kokku Riigikogu esimees. Seejuures on otsustamise eelduseks vastava informatsiooni olemasolu.

§ 1 p 4. RKLSSi täiendatakse uue peatükiga 5¹, kus tuuakse KrMSist üle kogu Riigikogu liikme suhtes menetlus- ja jälitustoimingute tegemise ja süüdistusakti esitamise erikord mõttega, et Riigikogu liikme suhtes teostatavad toimingud oleksid sätestatud ühes eriseaduses.

Põhiseaduskomisjon leidis, et menetlus- ja jälitustoimingute, mis riivavad intensiivselt Riigikogu liikme puutumatus, teostamiseks peaks loa andma Tallinna Ringkonnakohtu esimees kui sõltumatu isik. Kaalumisel oli ka vastava pädevuse andmine Riigikogu juhatusel ning erikomisjonile, kuid põhiseaduskomisjon otsustas Tallinna Ringkonnakohtu esimehe kasuks just kohtuniku sõltumatuse tõttu. Menetlustoiminguks loa andmine toimub eelnõu kohaselt riigi peaprokuröri taotluse alusel. Põhiseaduskomisjon otsustas loobuda õiguskantsleri vahendusest antud küsimuses.

Menetlus- ja jälitustoiminguteks, mis riivavad intensiivselt Riigikogu liikme mandaadi teostamist, on järgmised toimingud:
kahtlustatavana kinnipidamine
tökendi kohaldamine
sundtoomine
läbiotsimine
isiku läbivaatus
vara arest
jälitustoimingud (postisaadetiste varjatud läbivaatus, teabe salaja vaatamine või pealtkuulamine, politseiagendi kasutamine).

Uus, 2012.a Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne märgib järgmist: „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 kriminaalmenetluse huvid võivad tasakaalustatult kaitstud olla ka siis, kui menetlustoiminguteks annaks nõusoleku näiteks õiguskantsler, Riigikogu juhatus või Riigikogu erikomisjon. Ka ei pea Riigikogu juhatusel või erikomisjonile ettepaneku tegemise pädevus kuuluma ilmtingimata õiguskantslerile. Mõeldav on anda ettepaneku tegemine riigi peaprokurörile ja panna viimasele sellega vastutus ettepaneku sisulise põhjendatuse eest.“⁸

Põhiseaduskomisjon leidis, et seega ei keela Põhiseaduse § 76 eelnõus väljapakutud regulatsiooni, mille kohaselt teeb Riigikogu liikme suhtes teatud menetlustoimingute ja jälitustoimingute tegemise osas taotluse riigi peaprokurör ning loa annab Tallinna Ringkonnakohtu esimees.

⁸ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012. § 76 kommentaar nr 5.3.

Tallinna Ringkonnakohtu esimees teeb oma määrusega otsuse Riigikogu liikme suhtes taotletud menetlus- või jälitustoimingu teostamiseks viivitamatult taotluse saamisest arvates. Tallinna Ringkonnakohtu esimees ei anna nõusolekut menetlus- või jälitustoimingu teostamiseks taotluses nimetatud Riigikogu liikme suhtes, kui menetlus- või jälitustoimingu teostamine oleks ilmselgelt põhjendamatu.

Riigi peaprokurör märgib oma taotluses järgmised andmed: isiku nimi, kelle kohta menetlus- või jälitustoimingu tegemiseks nõusolekut taotletakse, inkrimineeritava teo asjaolud, kahtlustuse sisu ja kvalifikatsioon, asjaolud, miks ei ole taotletava menetlus- või jälitustoimingu eesmärki võimalik saavutada muude vähem piiravate vahenditega.

Eraldi regulatsioon on eelnõus ette nähtud Riigikogu liikme Riigikogu hoones asuvate ametiruumide läbiotsimisele ning sealt leitud asitõendite, dokumentide, salvestiste ning sidevahendite kopeerimiseks ja kaasaviimiseks ning Riigikogu serverites asuva Riigikogu liikme tööalase kirjavahetuse väljaandmisele. Eelnõu kohaselt on selleks vajalik Riigikogu esimehe nõusolek, kuna Riigikogu esimees on isik, kes esindab Riigikogu ning juhib ja vastutab Riigikogu hoones toimuva eest. Riigikogu esimehe nõusolekule laienevad samad sätted, mis Tallinna Ringkonnakohtu esimehe antavale nõusolekule.

Nii Tallinna Ringkonnakohtu esimehe määrus, millega antakse nõusolek Riigikogu liikme suhtes menetlustoimingute tegemiseks, kui ka Riigikogu esimehe vastav nõusolek jõustuvad määruse/otsustuse vastuvõtmisel ning saadetakse riigi peaprokurörile, kes tutvustab seda enne menetlustoimingu tegemist isikule, kelle suhtes menetlustoimingut tehakse.

Mis puudutab Riigikogu liikme suhtes süüdistusakti koostamise erikorda, siis selle saab esitada ainult õiguskantsleri ettepanekul ja Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. Seda reguleerib eelnõu § 1 p 4, RKLSSi §-d 21⁵ – 21¹¹. Vastav regulatsioon sisuliselt ei muutu.

§ 2. Karistusseadustiku § 81 täiendatakse lõikega 6¹, mille kohaselt nähakse ette eriregulatsioon Riigikogu liikme suhtes kuriteo aegumise katkemise ja algamise erisuste kohta

§ 3. Kohtute seaduse paragrahvi 24 täiendatakse uue lõikega 3¹, millega pannakse, tulenevalt RKLSS-st Tallinna Ringkonnakohtu esimehele ülesanne anda riigi peaprokuröri taotluse alusel nõusolek Riigikogu liikme suhtes enne süüdistusakti koostamiseks nõusoleku saamist Riigikogu liikme kahtlustatavana kinnipidamiseks, läbiotsimise, läbivaatuse ja vara arestimise teostamiseks ning tõkendi ja sundtoomise kohaldamiseks, samuti jälitustoimingu teostamiseks.

§ 4. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise. Muudatuste eesmärk on jätta kriminaalmenetluse seadustikust välja Riigikogu liiget puudutav eriregulatsioon, mis viiakse eelnõuga RKLSSi (tehniline säte).

§ 5. Täiendatakse Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 14 lõiget 2 punktiga 14¹, millega täiendatakse Riigikogu esimehe ülesandeid sellega, et Riigikogu esimees annab eelnõu kohaselt riigi peaprokuröri taotluse alusel nõusoleku Riigikogu liikme staatuse seaduse § 21² lõikes 3 nimetatud menetlustoimingute tegemiseks Riigikogu liikme suhtes enne süüdistusakti koostamist.

§ 6. Muudetakse riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse paragrahvi 51 lõiget 3 ja sätestatakse, et kui välislepingu kohaselt julgeolekukontrolli läbiviimine on salastatud välisteabele juurdepääsu õiguse andmise kohustuslik eeltingimus, teostatakse julgeolekukontroll ka isikute suhtes, kellel on ametikohajärgne juurdepääsuõigus, välja arvatud Vabariigi Presidendi ja Riigikogu esimehe suhtes.

§ 7. Käesolev seaduse jõustub Riigikogu XIII koosseisu volituste alguspäeval.

Seadusega arvestatakse õiguskantsleri ettepanekut nr 14, lisaks reguleeritakse õigusselgelt Riigikogu liikmete juurdepääs NATO saladustele.