

§ 85. [Vabariigi Presidendi immunitet]

Vabariigi Presidendi saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

Autorid *Kristel Urke* ja *Laura Aiaots*

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 67. Riigivanema ja ministrite kohtulikule vastutusele võtmine ametlaste süütegude eest võib sündida üksnes Riigikogu sellekohase otsuse põhjal. Asja arutamine allub Riigikohtule.

PSMS 1933: § 67. 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.

PS 1937: § 45. Vabariigi Presidendi ei saa tema ametisoleku kestel kohtulikule vastutusele võtta muidu kui Riigikogu üldkoosoleku otsusel süütegude eest kõrgeima riigivõimu vastu ja riigiäraandmise eest. Kohtulikule vastutusele võtmine samade süütegude eest ning ka eraõiguse alal toimepandud ametialaste süütegude eest võib toimuda pärast ametist lahkumist samuti ainult Riigikogu üldkoosoleku otsusel. Vastutusele võtmist mõlemal juhul võib algatada ainult Riigikogu seadusliku koosseisu enamus. Vastutusele võtmine otsustatakse Riigikogu üldkoosolekul Riigikogu seadusliku koosseisu kolmeneljandikulise häälteenamusega. Asja arutamine ja otsustamine allub Riigikohtule.

Vabariigi Presidendi vastutusele võtmise korral tema ametisoleku kestel § 46 tähendatud Valimiskogu valib Vabariigi Presidendi Asetäitja, kes täidab Vabariigi Presidendi ülesandeid kuni õigeksmõistva või kriminaaljälitamis lõpetava kohtuotsuse seadusjõusse astumiseni või uue Vabariigi Presidendi ametisse astumiseni. Vabariigi Presidendi Asetäitjal ei ole õigust määrata Riigivolikogu uue koosseisu valimisi ega Riiginõukogu uue koosseisu kujundamist.

Kui kohus mõistab Vabariigi Presidendi õigeks või lõpetab tema suhtes kriminaaljälitamise, võetakse kohe ette Riigivolikogu uue koosseisu valimised ja Riiginõukogu uue koosseisu kujundamine. Kui kohus mõistab Vabariigi Presidendi süüdi, asutakse kohe uue Vabariigi Presidendi valimisele.

Vastutusele võtmise ja asja arutamise lähema korra määrab seadus.

Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Kriminaalvastutusele võtmise sisu
- III. Menetlusreeglid

I. Sissejuhatus

- 1 Kõik Eesti Vabariigis varasemalt kehtinud põhiseadused reguleerisid riigivanema kriminaalvastutusele võtmise küsimusi. Kõige detailsema regulatsiooni andis 1937. aastal vastu võetud põhiseadus. Selle põhiseaduse § 45 reguleeris muu hulgas kriminaalvastutusele võtmise korral VP asetäitja valimist ning kehtestas nõude, et juhul kui VP mõistetakse õigeks või kriminaalmenetlus lõpetatakse, tuleb kuulutada välja uued parlamendivalimised. 1937. aasta põhiseadus nägi ette, et VPd on võimalik tema ametiajal kriminaalvastutusele võtta üksnes süütegude eest kõrgeima riigivõimu vastu ja riigireetmise eest.

- 2 Kehtiva PS § 85 sätestab üldsõnaliselt, et VPd saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. Põhiseadus ei limiteeri VP kriminaalvastutusele võtmist kindlatele süütegudele.¹ Üldsõnalise nõude, et riigipea suhtes saab kriminaalmenetlust algatada vaid parlamendi nõusolekul, seavad ka mitmete teiste Euroopa riikide, nt Austria, Islandi ja Läti põhiseadus. Läti põhiseaduse järgi on riigipea suhtes kriminaalmenetluse algatamiseks vajalik parlamendi kahekolmandikuline häälteenamus.² Täiendavalt on mitme riigi põhiseadustes ette nähtud tagandamismenetluse algatamise võimalus (vt PS § 82 komm. 10–11).
- 3 Riigikohtu lahendist nr 3-4-1-30-15³ lähtuvalt on immuniteedimenetluse eesmärk tagada demokraatliku õigusriigi kaitseks riigi olulisemate institutsioonide sõltumatus, sh VP sõltumatus. Selleks on vaja neid muu hulgas kaitsta täitevvõimu võimaliku poliitiliselt kallutatud kriminaalmenetlusega survestamise eest. VP kui sõltumatu ja tasakaalustava organi immuniteeti on põhistatud lähtuvalt tema ülesannetest ja märgitud, et ta ei saaks ju olla sõltumatu ja jätta välja kuulutamata näiteks valitsuse algatatud eelnõu, kui valitsusel oleks võimalus teda mõjutada, ähvardades kriminaalasja algatamisega.⁴
- 4 PS sätestab üksnes nõusoleku andmise VP kriminaalvastutusele võtmiseks. PS ei nimeta VPd nagu Riigikogu liiget puutumatuks.⁵ PS ei määratle, et oleks vaja VP puutumatust teiste menetlustoimingute osas. Samas nähtub KrMS ptk-st 14 erikord kriminaalmenetluse läbiviimiseks VP suhtes.

II. Kriminaalvastutusele võtmise sisu

- 5 Põhiseaduse järgi on õiguskantsleril pädevus esitada Riigikogule ettepanek kõrgete riigiametnike kriminaalvastutusele võtmiseks (PS § 139 lg 3, § 76 teine lause, § 85, § 101 lg 1, § 138, § 153 lg 2). Kriminaalvastutusele võtmiseks nõusoleku andmise otsustab Riigikogu. Õiguskantsleri roll on üksnes vahendada prokuratuuri taotlust ettepaneku vormis Riigikogule, kuid õiguskantsler ise ei hinda ega kontrolli kriminaalmenetluses kogutud tõendeid ega asu kohtu asemele (KrMS § 378 lg 5). Õiguskantsleri ülesanne on teha kindlaks, et kriminaalvastutusele võtmine ei oleks poliitiliselt erapoolik ega muul põhjusel ilmselgelt põhjendamatu (KrMS § 378 lg 6).
- 6 Praeguses õiguskorras ei kasutata terminit „kriminaalvastutusele võtmine“, mis sisaldub PS §-s 85. Tegemist on jäänukiga nõukogudeaegsest terminoloogiast, mistõttu tekib küsimus, mis on tänapäeva praktikas „kriminaalvastutusele võtmise“ sisu. Riigikohus on analüüsinud Riigikogu liikme näitel küsimust, kuidas tuleks sisustada PS §-s 76 reguleeritud Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmist.⁶ Riigikohus leidis nimetatud kohtuasjas, et kriminaalvastutusele võtmine algab isiku suhtes süüdistusakti koostamise või kokkuleppe sõlmimisega.⁷ Riigikohtu seisukohti saab analoogia korras rakendada ka VP suhtes. Siit tuleneb, et kui isik on VP ametikohale asunud enne tema suhtes süüdistusakti koostamist, on õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolek vajalik isiku suhtes süüdistusakti koostamiseks või temaga kokkuleppe sõlmimiseks.

¹ Põhiseaduse Assamblee töö aluseks võetud Jüri Adamsi töögrupi eelnõus oli presidendi kriminaalvastutusele võtmine algselt piiratud üksnes tahtlike kuritegudega, kuid assamblee arutluste tulemusena sellisest piirangust loobuti. Vt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997 lk 194–195, 1174.

² Läti Vabariigi põhiseadus (*Latvijas Republikas Satversme*), art 54.

³ RKPJKo 15.01.2016, 3-4-1-30-15 – Linnapea ametist kõrvaldamine, p 27.

⁴ Vt lähemalt Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 5. peatükk. Vabariigi president. § 85 kommentaar, lk 42.

⁵ RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13 – Riigikogu liikme kriminaalvastutus, p 21 jj.

⁶ RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13 – Riigikogu liikme kriminaalvastutus.

⁷ RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13 – Riigikogu liikme kriminaalvastutus, p 32.

Kui aga isik süüdistusakti koostamise või temaga kokkuleppe sõlmimise ajal veel VP ametikohal ei olnud, algab VP „kriminaalvastutusele võtmine“ menetleja esimese toiminguga, mis tehakse pärast süüdistatava VP volituste tekkimist.

- 7 Immuniteedi seisukohast ei oma tähtsust, millal on etteheidetavad teod toime pandud. Samuti ei ole oluline, et etteheidetavad teod oleksid seotud Vabariigi Presidendi pädevusega. VP osas kehtib aegumise üldregulatsioon ning ei ole erikorda nagu Riigikogu liikme puhul (vt PS § 76 komm. 22).
- 8 PS § 85 kohaldub üksnes ametis oleva VP suhtes, sest üksnes ametis olevale VP-le kehtib immunitet. Kui VP volitused on lõppenud näiteks ametiaja lõppemise tõttu, on võimalik endise riigipea suhtes kriminaalmenetlust alustada ilma Riigikogu vastava nõusolekuta.

III. Menetlusreeglid

- 9 Täpsem kord VP suhtes menetlustoimingute tegemiseks ja süüdistusakti koostamiseks on sätestatud KrMS ptk-s 14. VP kohta KrMS 14. ptk-s sätestatud kohaldatakse ka Riigikogu esimehele, kes täidab VP ülesandeid vastavalt PS § 83 lg-le 1 (KrMS § 375 lg 4). Lisaks omab tähtsust RKKTS 18 peatükk.
- 10 KrMS § 376 lg 1 sisuliselt võrdsustab PS §-s 85 reguleeritud kriminaalvastutusele võtmise süüdistusakti koostamisega, sätestades, et VP kohta saab süüdistusakti koostada ainult õiguskantsleri ettepanekul ja Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. Selle ettepaneku teeb õiguskantsler Riigikogule kirjalikult ühe kuu jooksul riigi peaprokuröri taotluse saamisest (KrMS § 378 lg-d 1, 6 ja 7; § 379 lg 1, vt ka § 379 lg 3–5). Kui õiguskantsler ei esita Riigikogule ettepanekut, vaid tagastab riigi peaprokuröri taotluse, tuleb taotluse tagastamist põhjendada (KrMS § 378 lg 7 teine lause).
- 11 Õiguskantsleri tehtud ettepanekut menetletakse Riigikogus vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse 18. ptk-s sätestatud. Ettepaneku toetamiseks peab selle poolt hääletama vähemalt 51 Riigikogu liiget. Kui VP kohta tuleb koostada süüdistusakt muus kui õiguskantsleri ettepanekus märgitud kuriteos, on selleks vaja Riigikogu uut nõusolekut (KrMS § 382 lg 1). Uut nõusolekut ei ole vaja toimepandud kuriteo kvalifikatsiooni muutmise korral, süüdistusakti muutmiseks ja uue süüdistusakti koostamiseks (KrMS § 382 lg 3).
- 12 Riigikogu otsus anda VP kohta süüdistusakti koostamiseks nõusolek jõustub selle vastuvõtmisega (KrMS § 381 lg 1) ning sellest hetkest peatuvad VP volitused (VPTKS § 6 lg 1). Kuigi PS ei nimeta §-s 83 VP volituste peatumise alusena Riigikogu otsust anda nõusolek VP kriminaalvastutusele võtmiseks, on võimalik volituste peatumist tõlgendada kui PS § 83 lg 1 mõttes „seaduses nimetatud juhtu“, mil VP ei saa oma volitusi ajutiselt täita. VP volituste taastumise aluseks on õigeksmõistev kohtuotsus või kriminaalasja lõpetamine ning volitused taastuvad alates VP otsusest asuda täitma oma ülesandeid (VPTKS § 6 lg 2, § 7).
- 13 PS ja KrMS ei reguleeri, mis on õiguskantsleri poolt ettepaneku tegemisest või Riigikogu poolt nõusoleku andmisest keeldumise tagajärjed. Kriminaalmenetluse seadustik sellel alusel kriminaalmenetluse lõpetamise alust ette ei näe. Samuti ei keela Riigikogu poolt nõusoleku andmisest või õiguskantsleri poolt ettepaneku tegemisest keeldumine uuesti esitada taotlust kriminaalvastutusele võtmiseks PS tähenduses (detailsemalt on avatud § 76 kommentaari IV alajaos).
- 14 KrMS reguleerib täiendavalt ka VP suhtes teatud menetlustoimingute tegemist. KrMS § 377 lg 1 sätestab, et VPd 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. Ilma õiguskantsleri nõusolekuta võib

KrMS § 377 lg 3 alusel VPd kahtlustatavana kinni pidada ja tema suhtes kohaldada tõkendit, vara arestimist ja läbivaatust, kui ta tabatakse esimese astme kuriteo toimepanemiselt. Samas on oluline, et viidatud erand kehtib üksnes konkreetsete menetlustoimingute läbiviimise osas ning süüdistusakti esitamiseks või kokkuleppe sõlmimiseks on vaja ikkagi õiguskantsleri taotlusel Riigikogu nõusolekut.