

§ 138. [Riigikontrolöri immunitet]

Riigikontrolöri saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

Autor *Laura Aiaots*

Ajaloolised tekstid

PS 1937: § 111. Riigikontrolöri kohtulikule vastutusele võtmine toimub ühiseil aluseil ministrite vastutusele võtmisega.

Olulised kohtulahendid

RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13

Sisukord

- I. Riigikontrolöri immuniteedi põhjendus**
- II. Riigikontrolöri immuniteedi ulatus**
- III. Riigikontrolöri kriminaalvastutusele võtmise kord**

I. Riigikontrolöri immuniteedi põhjendus

- 1 Riigikontrolöri immunitet on põhistatud lähtuvalt tema ülesannetest põhiseaduses. PS § 132 määratleb, et riigikontroll on oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli tegev riigiorgan. Vastavalt PS §-le 134 juhib riigikontrolli riigikontrolör. Riigikontrolli tegevuse eesmärk on anda majanduskontrolli kaudu kindlustunne, et avaliku sektori raha ja muud vara kasutatakse seaduslikult ning tulemuslikult. Riigikontrolli tähelepanu all ei ole pelgalt auditeeritavate asutuste, organisatsioonide ja isikute tegevuse formaalne vastavus seadustele, vaid see, kas täidesaatva võimu tegevus on piisav, et tagada raha ja muu vara sihipärane ja otstarbekas kasutamine, tulemuslikkus, samuti selline aruandlus, mis annab raha ja muu vara kasutamisest õige pildi. Täidesaatva võimu tegevuse tõhus kontroll eeldab riigikontrolli sõltumatust.¹ Riigikohus on märkinud, et immuniteedimenetluse eesmärk on tagada demokraatliku õigusriigi kaitseks riigi olulisemate institutsioonide sõltumatus, sh riigikontrolöri sõltumatus. Lisaks on otsuses märgitud, et muu hulgas peavad sellised institutsioonid PS §-s 4 sätestatud võimude lahususe põhimõttest tulenevalt riigi täitevõimu, sh kriminaalmenetluse läbiviijaid kontrollima ja tasakaalustama. Selleks on vaja neid muu hulgas kaitsta täitevõimu võimaliku poliitiliselt kallutatud kriminaalmenetlusega survestamise eest.² Järelikult on riigikontrolli immunitet põhjendatud lähtuvalt tema ülesannetest ja positsioonist. Samas on põhiseaduse ekspertkomisjoni lõpparuandes välja toodud, et on kaheldav, kas kriminaalvastutusele võtmiseks on vaja erikorda, sest juba teised PSis sätestatud, sõltumatust tagavad nõuded on piisavad (immuniteedi mõiste, ulatus ja kujunemine vt § 76 kommentaari I ja II osa).

¹ U. Lee, T. Mattson, A. Mihkli. – PSKV₅, PS § 132 komm. 1.

² RKPJKo 15.01.2016, 3-4-1-30-15, p 27.

II. Riigikontrolöri immuniteedi ulatus

- 2 PS sätestab üksnes nõusoleku andmise riigikontrolöri kriminaalvastutusele võtmiseks. PS ei nimeta riigikontrolöri nagu Riigikogu liiget puutumatuks.³ PS ei määratle, et oleks vaja riigikontrolöri puutumast teiste menetlustoimingute osas. Samas KrMS ptk-s 14 on erikord kriminaalmenetluse läbiviimiseks riigikontrolöri suhtes. Erikord on ette nähtud järgmisteks toiminguteks: kahtlustatavana kinnipidamine, tõkendi kohaldamine, vara arestimine ning läbivaatus. Nende läbiviimiseks on vaja saada riigi peaprokuröri taotluse alusel õiguskantsleri nõusolek (KrMS § 377 lg 2). Üksikute menetlustoimingute osas kehtib *flagrante delicto* erand ning nõusolekut ei ole vaja, kui isik tabatakse esimese astme kuriteo toimepanemiselt (KrMS § 377 lg 3). Samas on oluline, et *flagrante delicto* erand kehtib üksnes konkreetsete menetlustoimingute osas ega puuduta kriminaalvastutusele võtmist.
- 3 Vastavalt KrMS § 375 lg-le 2 kehtib riigikontrolöri immuniteet samuti üksnes tema ametisoleku ajal ning ei oma tähtsust, millal on toime pandud etteheidetavad teod. Samuti ei ole oluline, et etteheidetavad teod oleksid seotud riigikontrolöri pädevusega.

III. Riigikontrolöri kriminaalvastutusele võtmise kord

- 4 Kriminaalvastutuse mõistet kehtiv karistusseadustik ega kriminaalmenetluse seadustik ei tunne. KrMS § 376 lg 1 toob välja riigikontrolöri kohta süüdistusakti koostamise. Riigikohus on avanud kriminaalvastutuse mõiste PSi tähenduses, käsitledes nõusoleku andmist Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmisel. Kuivõrd kasutusel on sama mõiste, on põhjendatud lähtuda Riigikohtu tõlgendusest, mille kohus andis Riigikogu liikme vastutusele võtmise kohta.⁴ Tolles otsuses ütles Riigikohus, et kriminaalvastutusele võtmisest PS § 76 teise lause tähenduses saab rääkida alates hetkest, mil Riigikogu liikme kohta koostatakse süüdistusakt (KrMS § 226 lg 1) või temaga sõlmitakse kokkuleppemenetluses kokkulepe (KrMS § 245). Oluline on selgitus, et kriminaalvastutusele võtmist tuleb vaadelda ajas kulgeva protsessina, mis algab isiku suhtes süüdistusakti koostamise või kokkuleppe sõlmimisega ja lõpeb kohtuotsuse jõustumise või kriminaalmenetluse lõpetamisega. See tähendab, et kui isik on riigikontrolör kohtueelse menetluse lõpuleviimise ajal, siis tuleb nõusolek küsida kokkuleppemenetluse sõlmimiseks või süüdistusakti koostamiseks. Juhul kui isik asus riigikontrolöriks pärast kokkuleppe sõlmimist või süüdistusakti koostamist, algab kriminaalvastutusele võtmine menetleja esimese toiminguga, mis tehakse pärast süüdistatava riigikontrolöri volituste tekkimist.
- 5 Täpsemalt on riigikontrolöri kriminaalvastutusele võtmise kord ning selle tagajärjed reguleeritud KrMS §-des 375–382 ja RKKTS §-des 149–151 ja RKS §-s 24. Riigi peaprokurör pöördub taotlusega kriminaalvastutusele võtmiseks õiguskantsleri poole. Õiguskantsler peab seisukoha kujundama peaprokuröri taotluse osas ühe kuu jooksul. Vastavalt KrMS § 378 lg-le 5 võib õiguskantsler vajadusel korraldada kriminaaltoimiku materjaliga, kuid ei kontrolli ega hinda kogutud tõendeid. KrMS § 378 lg 6 kohaselt õiguskantsler ei tee ettepanekut Riigikogule, kui süüdistuse esitamine oleks poliitiliselt erapoolik või muul põhjusel ilmselgelt põhjendamatu, kuid ta ei asu kohtu asemele hindama süü küsimust. Juhul kui õiguskantsler leiab, et riigi peaprokuröri taotlus on põhjendatud, teeb ta ettepaneku kriminaalvastutusele võtmiseks ning Riigikogu teeb otsuse õiguskantsleri ettepaneku põhjal. Vastavalt Riigikogu kodukorra seaduse §-le 150 võetakse ettepanek arutlusele esimesel võimalusel. Seadus ei sätesta Riigikogu õigust tutvuda kriminaaltoimiku materjalidega. Riigikogu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks

³ RKPJKo 17.02.2014, 3-4-1-54-13, p 22.

⁴ Samas, p 32.

on vajalik Riigikogu liikmete koosseisu enamus, s.o 51 poolthäält. Riigikogu nõusolek kriminaalvastutusele võtmiseks kehtib vastavalt KrMS §-le 382 üksnes konkreetses kuriteos, mis on välja toodud õiguskantsleri ettepanekus, kuid kuriteo kvalifikatsiooni muutuse korral ei ole vaja küsida uut nõusolekut. Riigikontrolöri volitused peatuvad Riigikogu otsuse päevast anda nõusolek riigikontrolöri kriminaalvastutusele võtmiseks (vt § 76 kommentaari IV osa).

- 6 Riigikogu ei pea nõusoleku andmisest keeldumist põhjendama. 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 ettepanekust keeldumine uuesti esitada taotlust kriminaalvastutusele võtmiseks PSi tähenduses (detailesemalt avatud § 76 kommentaari IV alajaos).