

## § 54. [Kodaniku ustavus- ja kaitsekohustus]

**Eesti kodaniku kohus on olla ustav põhiseaduslikule korrale ning kaitsta Eesti iseseisvust.**

**Kui muid vahendeid ei leidu, on igal Eesti kodanikul õigus osutada põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele omaalgatuslikku vastupanu.**

Autor *Mait Laaring*

### Ajaloolised tekstid

**PS 1937:** § 8 lõige 1: Iga kodaniku ülimaks kohuseks on olla ustav Eesti riigile ja ta põhiseaduslikule korrale.

### Valikkirjandus

*Taavi Annus.* Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006.

*Rait Maruste.* Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.

*Andres Parmas.* Kodaniku osalemine riigikaitstes. Analüüs. Tallinn 2017.

*Martin Purre.* Riigireetmine ja riigireetur. – *Juridica* 2020/2, lk 79–89.

Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 2. peatükk. „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“. § 54 kommentaar, lk 57–58.

Maunz/Dürig/Grzeszick, Grundgesetz-Kommentar Werkstand: 94. EL Januar 2021, GG Art. 20.

Handbuch des Staatsrechts. Dritte, völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage. Band XII. Normativität und Schutz der Verfassung. § 277 Die wehrhafte Demokratie des Grundgesetzes. Heidelberg 2014.

Handbuch des Staatsrechts. Dritte, völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage. Band XII. Normativität und Schutz der Verfassung. § 282 Widerstandsfall. Heidelberg 2014.

### Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Ustavus- ja kaitsekohustuse eesmärk
- III. Ustavuskohustus
- IV. Iseseisvuse kaitsmise kohustus
- V. Vastupanu osutamise õigus

### I. Sissejuhatus

- 1 PS § 54 sätestab kaks Eesti kodaniku põhikohustust ja ühe põhiõiguse: lg-st 1 tulenevad kodaniku kohustus olla ustav Eesti põhiseaduslikule korrale ja kohustus kaitsta Eesti iseseisvust ning lg-st 2 õigus osutada muude vahendite puudumise korral põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele omaalgatuslikku vastupanu.

- 2 Peamise ideelise aluse ja ühendava joonena neile põhikohustustele ning põhiõigusele võib näha Eesti 20. sajandi ajalookogemust, väikese demokraatliku riigi haavatavust suurriikide sobingutes ning soovi kaitsta Eesti iseseisvust ja põhiseaduslikku korda kõigi vahenditega ka olukorras, mil neid ähvardab ülekaalukas vaenlane. Teiseks võib selles paragrahvis sätestatud tervikuna mõista kui PS § 1 lg-st 1 tulenevate demokraatia ja suveräänsuse põhimõtete väljendust ning konkretiseeringut. Demokraatia põhimõttest tuleneb alam-põhimõttena ka demokraatia enesekaitse põhimõte.<sup>1</sup> Demokraatlik riik peab kasutama oma püsimise ja demokraatlik-õigusriikliku põhikorra tagamiseks kõiki tema käsutuses olevaid vahendeid.
- 3 Seetõttu on põhiseadusandja pidanud vajalikuks rõhutada üksikisiku kohustusi ja vastutust põhiseadusliku korra ja iseseisvuse kaitsmisel ning seda, et ka omaalgatuslik tegevus selle eesmärgi saavutamiseks on PSi mõttes piiratud tingimustel lubatav. Nii luuakse täiendav, riigivõimu enda vahetust tegevusest väljaspool seisev mehhanism põhiseadusliku korra ja iseseisvuse kaitsmiseks, koondades täielikult kõik jõud. Nii väljendab PS § 54 sisuliselt totaalkaitse põhimõtet.<sup>2</sup> Sellele vastavalt saab kõnealuses paragrahvis sisalduvaid norme vaadata kui sama eesmärgi saavutamisele suunatud tervikut, mille sisemine seos sarnaneb mõneti avaliku võimu organi pädevus- ja volitusnormi vahelise suhtega: lg-s 2 sätestatud vastupanuõigusega antakse kodanikule vahend lg-s 1 sätestatud ustavus- ja kaitsekohustuse realiseerimiseks. Samuti ühendab nii lg-s 1 sätestatud kohustusi kui ka lg-s 2 sätestatud õigust see, et need kuuluvad üksnes Eesti kodanikule.
- 4 Vaatamata sarnasele ideelisele alusele ja omavahelisele seosele on kommenteeritava paragrahvi lg 1 ja lg 2 kujunemistee olnud mõnevõrra erinev ning samasse PSi paragrahvi koondati need sätted alles PSi eelnõu valmimise lõppfaasis. Lg-s 1 sätestatud ustavuskohustuse otseseks eeskujuks võib pidada 1937. a PS § 8 lg-s 1 sisaldunud iga Eesti kodaniku kohustust „olla ustav Eesti riigile ja ta põhiseaduslikule korrale“, mis kandus üle Jüri Adamsi töögrupi PSi eelnõusse ja sealt PSi teksti. Põhiseaduse Assamblee jättis sättest välja kodanikukohustuse olla ustav Eesti riigile ning lisas kohustuse kaitsta Eesti iseseisvust. Lõikes 2 sätestatud vastupanuõigusel Eesti varasemates PSides otsest eeskujut ei ole. See säte lisati PSi teksti Põhiseaduse Assamblee töö käigus algselt mitte üksikisiku põhiõigusena, vaid rahva kui kõrgeima riigivõimu kandja õigusena PSi III peatükis.<sup>3</sup> Sätte sõnastamisel olid eeskujuks ilmselt teiste riikide põhiseadused, eelkõige Saksamaa Liitvabariigi PS art 20 lg 4.<sup>4</sup>
- 5 Kuigi nii ustavuskohustuste kui ka vastupanuõiguse sätestamise eesmärk näib enesest-mõistetav, ühendab neid ka see, et lähemal vaatlemisel tekitavad nad õigusteoreetilisi ja -dogmaatilisi probleeme, mille üle arutleti juba Põhiseaduse Assamblees.
- 6 Kõige üldisem vastuargument ustavuskohustuse sätestamisele tuleneb sellest, et ustavus kui inimese siseveendumuse küsimus polevat õigusnormidega reguleeritav ega õigusliku sunniga saavutatav.<sup>5</sup> Seetõttu võivat ustavusnõuet näha ka üksnes kodaniku moraalse kohustusena või poliitilise deklaratsioonina, mille positiveerimisel pole suuremat mõtet.<sup>6</sup> Alternatiivne seisukoht peab kodaniku PSi mõttest tulenevat siduvat ustavuskohustust

<sup>1</sup> Vt nt Handbuch des Staatsrechts. Dritte, völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage. Band XII. Normativität und Schutz der Verfassung. Heidelberg 2014, lk 853 jj.

<sup>2</sup> R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004, lk 591–592.

<sup>3</sup> Vt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 552 ja 1194–1195.

<sup>4</sup> Samas, lk 552.

<sup>5</sup> Selliselt nt R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Justiitsministeerium 1997, lk 30. Sama ka K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 1998, lk 179.

<sup>6</sup> Selles suunas Rein Järliku sõnavõtt Põhiseaduse Assamblees, vt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 478.

oma riigile seevastu nii ilmselgeks, et selle *expressis verbis* sätestamine olevat mitte üksnes ebavajalik, vaid isegi solvavat korralikke kodanikke, kellele tema kohustused on niigi selged.<sup>7</sup> Samuti võib ustavuskohustuse tarbetust põhjendada sellega, et PSis sisaldub muid ustavuskohustusele lähedasi põhikohustusi, mis võiksid seda hõlmata või asendada (nt PS § 19 lg-st 2 tulenev igapäevane kohustus järgida seadusi, sh PSi).

- 7 Kuid ka siis, kui olla veendunud ustavus- ja kaitsekohustuse ning vastupanuõiguse iseisivas regulatiivses tähenduses, võib väita, et nende sätetega isikult konkreetsel juhul nõutava või talle lubatava tegevuse sisu on nii ebamäärane, et muudab selle kontrollimise ja tagamise õiguslikus mõttes vähetõhusaks. Samuti muudab kogu paragrahvi praktilise rakendatavuse keeruliseks see, et sellest tulenevate kohustuste, esmajoones aga lg-st 2 tuleneva vastupanuõiguse puhul ei ole tegemist subjektiivsete õiguste ja kohustustega tavapärasel mõttes, vaid põhiseadusliku hädamehhanismiga, mis omandab tegeliku tähenduse alles tõsise ohu korral riiklusele tervikuna, mil avaliku võimu korraline toimimine on juba tõsiselt häiritud. Sel juhul ei saa riik aga paragrahvis sätestatud normide realiseerimist tavapärasel viisil tagada ega kontrollida, vaid kodaniku tegevus oma kaitsekohustuste ja vastupanuõiguse teostamisel jääb suuresti tema enda otsustuse ja veendumuse küsimuseks (vt täpsemalt tagapool komm. 37 jj). Ka neil põhjustel kujutavat PS § 54 endast põhiseadusandja katset reguleerida õiguslike vahenditega küsimusi, mille õigusliku reguleerimise võimalused (vähemasti põhiõiguste ja -kohustuste sätestamise vormis) on kitsad või suisa ammendunud.
- 8 Eeltoodud kaalutlused võivad olla vähemalt osaliselt ka põhjuseks, miks 2018. a tegi põhiseaduse asjatundjate kogu ettepaneku viia PS § 54 lg-st 1 tulenevad kohustused üle PSi III peatükki (sätestada need rahva, mitte üksikisiku kohustustena, kuna tegemist ei olewat klassikalise *Bill of Rights*'i osaga) ja lg 2 tervikuna PSi tekstist välja jätta.<sup>8</sup>

## II. Ustavus- ja kaitsekohustuse eesmärk

- 9 Lõikest 1 tuleneva ustavus- ja kaitsekohustuse eesmärk on kindlustada põhiseadusliku korra püsimine ja Eesti iseseisvuse kaitsmine, seega kuuluvad need põhikohustused sellesse põhikohustuste kategooriasse, mille eesmärk on kindlustada individuaalsete õiguste ja vabaduste asemel üldine heaolu.
- 10 Põhiõigusteoorias on vaieldav, kas eraisikute põhikohustused riigi ees saavad tekkida vahetult PSi alusel (formaalne kriteerium) või üksnes seadusandja poolt lihtseadusesse transformeerituna (materiaalne kriteerium).<sup>9</sup> Vahetult PSi sättest tuleneval põhikohustusel oleks ka vahetult põhiõigusi piirav iseloom, kuid PS § 3 lg-st 1 tulenev seadusliku aluse põhimõte seob riigi poolt põhiõiguste piiramise vahetult PSist tuleneva aluse kõrval ka lihtseadusest tuleneva konkretiseeriva alusega. See kallutab eelistust pigem materiaalse kriteeriumi kasuks.<sup>10</sup> Lõikest 1 tulenevaid kohustusi tuleks nende olemusest lähtuvalt mõista siiski vahetult PSi alusel tekkivatena. Vastasel juhul kaotaksid need oma mõtte kasvõi juba seetõttu, et peavad kaitsma PSi ka parlamendist endast lähtuva võimuhääramise katse vastu ja parlamendil ei tohi olla võimalust muuta neid kohustusi sisutuks üksnes vastavaid lihtseaduse norme kehtestamata jättes või kehtetuks tunnistades.

<sup>7</sup> Sellist vastuargumenti kodaniku ustavuskohustuse sätestamisele väljendati juba 1937. a PSi välja-töötamisel. Vt E. Riismani sõnavõtt Rahvuskogu: Esimene Koda. Stenograafilised aruanded 19. veebruarist – 13. augustini 1937. Tallinn: Ühiselu 1938, lk 88.

<sup>8</sup> Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevusaruanne. Tallinn 2018, lk 297.

<sup>9</sup> Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 2. peatükk. „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“, Eelmärgused. 1. Põhiõigused, vabadused ja kohustused, lk 3.

<sup>10</sup> T. Annus. RÕ, lk 253.

### III. Ustavuskohustus

- 11 Kodaniku kohustust olla ustav põhiseaduslikule korrale võib tähistada Jüri Uluotsa sõnadega Eesti kodaniku ülima kohusena riigi ees, mis määrab ühtlasi tema üldise õigusliku seisundi riigi kehas.<sup>11</sup> See põhikohustus väljendab kõige üldisemalt erilist usaldusvahekorda, mis valitseb riigi ja tema kodaniku vahel ning laieneb kodaniku tegevusele kõigis tema elusfäärides. Ustavus põhiseaduslikule korrale (nagu ka valmidus kaitsta Eesti iseseisvust) on eelduseks ja n-ö vastutasuks põhiõiguste, eriti aga kodanikuõiguste realiseerimise võimaluse ja riigi demokraatlikesse otsustusprotsessidesse lülitumise võimaluse eest.
- 12 Teiselt poolt loob ustavuskohustus sarnaselt muude põhikohustustega aluse nende kodanike põhiõiguste piiramiseks, kes seda kohustust ei täida. Kuna sel põhikohustusel on vahetult siduv toime, on selle kaudu vahetult piiratud vähemalt kodaniku PS § 19 lg-st 1 tulenev üldine tegevusvabadus. Seadusega ustavuskohustuse tagamiseks ette nähtud põhiõiguspiirangutest on kehtivas õiguses olulisimad riigivastaste kuritegude eest isikutele ette nähtud karistused (KarS 15. peatükk). Neis karistusnormides sisalduvad primaarnormid kohustavad isikut sarnaselt PS § 54 lg-ga 1 olema põhiseaduslikule korrale ustav.
- 13 Riigi ja tema kodaniku ustavussuhte ühe eeskujuna võib näha keskaegset vasallitruudust senjööriale, mida kinnitati vandega. Kodaniku ustavuskohustus kommenteeritava sätte tähenduses ei vaja peale Eesti kodanikuks olemise fakti muud formaalset toimingut, ehkki PS ja seadused tunnevad ka ustavuskohustusi, mis eeldavad vande andmist ja vandeteksti allkirjastamist (nt PS § 61 lg 2 alusel vandega kinnitav Riigikogu liikme kohustus jääda ustavaks Eesti riigile ja tema põhiseaduslikule korrale, ametniku ATS §-s 27 sätestatud ustavusvanne jne).
- 14 Ustavuse (mida võib nimetada ka truuduseks) mõiste sisustamine on keeruline. Eelnevalt oli juttu, et osa autoreid peab ustavust üksnes isiku siseveendumuse küsimuseks ja sellisena ainult moraalselt siduvaks. Võimalik on mõista ustavust siiski nii sisemisest kui ka välisest küljest koosnevana. Ustavuse sisemine külg tähendab eelkõige isiku vaimset seisundit, *forum internum*’it, tahet olla lojaalne ja PSi alusväärtusi jaatada, mida seadusega saavutada või mille „õigsust“ siduvalt kontrollida pole võimalik. Küll saab riik isiku meelsust erinevate preventiivsete ja repressiivsete mehhanismide loomisega suunata.<sup>12</sup> Ustavuse puudumine muutub nähtavaks alles põhiseaduslikku korda kahjustavate seisukohtade väljendamise või selle korra vastu suunatud muu tegevuse kaudu. Kohustuses sellistest tegudest hoiduda ja põhiseaduslikku korda järgida väljendub ustavuse n-ö väline külg. Ustavust selles tähenduses ei saa mõista ainult passiivse põhiseadusliku korra kahjustamisest hoidumisena, vaid see võib koostoimes PS § 54 lg-ga 2 väljenduda ka aktiivses tegevuses. PS § 55 kohaselt on kohustatud põhiseaduslikku korda järgima ka Eestis viibivad teiste riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud, seega peavad ka nemad olema Eestis viibimise ajal põhiseaduslikule korrale vähemalt selle välisest küljest ustavad. Eesti kodanik peab olema põhiseaduslikule korrale ustav aga sõltumata sellest, kas ta viibib Eestis või mitte.
- 15 Kodaniku ustavuskohustuse erilisus võrreldes mittekodaniku või välismaalase kohustusega järgida põhiseaduslikku korda tuleb ilmsiks ka võimalikes karistusõiguslikes sanktsioonides, mida põhiseadusliku korra vastane tegevus kaasa toob, ehkki see eristus pole läbiv. Nii on Eesti kodaniku poolt välisriigi või muu välismaise subjekti abistamine Eesti iseseisvuse ja sõltumatuse või territoriaalse terviklikkuse vastu suunatud vägivaldne tegevus, samuti sellisele isikule riigisaladuse edastamine käsitatav riigireetmisena KarS § 232 mõttes. Kui sarnase sisuga teo paneb toime välismaalane, on see karistatav KarS § 233 alusel ning

<sup>11</sup> Rahvuskogu: Esimene Koda. Stenograafilised aruanded 19. veebruarist – 13. augustini 1937, lk 88.

<sup>12</sup> R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, lk 30.

oluliselt madalama sanktsiooni ülemmääraga. Seevastu vägivaldse tegevuse korral Eesti iseseisvuse või territoriaalse terviklikkuse vastu või vägivaldse võimuhaaramise või muul viisil põhiseadusliku korra muutmisele suunatud tegevuse korral KarS § 231 Eesti kodaniku ja välismaalase vastutust ei eristata. Arusaam, kas kodanik peaks kandma oma kodakondsusriigi iseseisvuse ja põhiseadusliku korra kahjustamise (st erilise põhiseadusliku ustavussuhte rikkumise) eest mittekodanikega võrreldes kõrgendatud karistusõiguslikku vastutust, on riigiti küllaltki erinev. Nii nt ei seo Saksamaa Liitvabariigi karistusõigus riigireetmise kuriteokoosseisu ainult kodaniku toime pandud teoga, samas kui nt Venemaa õiguse järgi saab riigireetmise toime panna ainult kodanik.<sup>13</sup>

- 16 PSis sisaldub kodaniku ustavuskohustuse ja välismaalase põhiseadusliku korra järgimise kohustuse kõrval ka muid rahumeelsus- ja kuulekuskohustusi, nt üldine seaduste järgimise kohustus (PS § 19 lg 2) ja kohustus käituda avalikul koosolekul rahumeelselt (PS § 47 lg 1). Need kohustused erinevad ustavuskohustusest lisaks oma erinevale adressaatide ringile (ei ole kodanikukohustused) ja erinevale kaitseobjektile (õiguskord ja kohustus hoiduda vägivaldast) selle poolest, et reguleerivad ainult isiku käitumise välist külge.
- 17 Ustavuse mõistest endast oluliselt lihtsam pole sisustada ka kohustuse objekti – põhiseadusliku korra – mõistet. Põhiseaduslikku korda nimetatakse määratlemata õigusemõistena lisaks PS §-le 54 ka teistes PSi paragrahvides (§ 48 lg 3; § 55; § 61 lg 2; § 129 lg 1 – vt ka nende paragrahvide kommentaare). Ka seadusandja kui PSi normide esmane sisustaja pole põhiseadusliku korra mõistele selget sisu andnud. ErSS §-s 3 loetletakse üksnes põhiseaduslikku korda ähvardada võivate ohtude tekkepõhjuseid. KarS § 231 seostab põhiseaduslikku korda Eesti iseseisvuse ja sõltumatuse, territoriaalse terviklikkuse ja riigi võimutäiuse püsimisega, ent jätab põhiseadusliku korra mõiste lõppastmes lahtiseks. Samuti pole seda mõistet oma põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas seni selgelt avanud Riigikohus.<sup>14</sup>
- 18 Õiguskirjanduses leitakse enamasti, et põhiseaduslik kord kujutab endast teatud põhiseaduslike tuumik- või alusnormide kogumit.<sup>15</sup> See mõiste on kitsam kui kõiki objektiivse õiguse norme hõlmav õiguskord ja õiguskorrast veelgi laiemat hüvede ja normide ringi hõlmav avalik kord.<sup>16</sup>
- 19 Siiski ei ole põhjust võrdsustada põhiseaduslikku korda automaatselt kõigi PSi normide kogumiga ning pole üheselt selge, kus on selle mõiste piirid. Kahtluseta kuuluvad põhiseadusliku korra hulka need PSi normid ja põhimõtted, mis on elementaarsed ja hädavajalikud õigusriiklik-demokraatliku riigikorralduse püsimiseks.<sup>17</sup> Lisaks normide formaalsele kehtivusele hõlmab põhiseaduslik kord ka selle osaks olevate normide tegelikku ja efektiivset rakendatavust. Esiteks hõlmab põhiseaduslik kord demokraatia põhimõtet, st kõigi kodanike võrdset võimalust võtta osa riigivõimu kujundavate otsuste tegemisest ja rahva staatust kõrgema riigivõimu kandjana. Teiseks pole põhiseaduslik kord mõeldav seaduslikkuse põhimõtte järgimiseta (PS § 3 lg 1 lause 1) ja sõltumatu kohtuvõimu olemasolu ja tegevuseta, kes selle põhimõtte täitmist saaks kontrollida. Kolmandaks ei saa põhiseaduslik kord eksisteerida ilma elementaarsete põhiõiguste järgimiseta, nagu inimväärikuse tagamine, isiku elu, füüsilise vabaduse ja kehalise puutumatus tagamine,

<sup>13</sup> M. Purre. Riigireetmine ja riigireetur. – *Juridica* 2020/2, lk 84.

<sup>14</sup> Riigikohus on küll märkinud, et põhiseadusliku korra kaitse hõlmab siseriikliku julgeoleku mõistet. RKPJKo 21.12.1994, III-4/1-11/94, osa V.

<sup>15</sup> Vt nt O. Kask. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 54 komm. 2; O. Kask jt. – PSKV<sub>5</sub>, PS § 129 komm. 4.

<sup>16</sup> Vt nende mõistete omavaheliste seoste kohta põhiseaduses nt M. Laaring. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. – *Juridica* 2012/4, lk 247–261.

<sup>17</sup> Vrd mõiste „freiheitliche demokratische Grundordnung“ (vaba-demokraatlik põhikord) sisustamisega Saksamaa Liitvabariigi liidupõhiseaduskohtu praktikas: BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13, äärenr. 1-1010.

samuti elementaarne isikutevaheline võrdsus. Samuti on põhiseadusliku korra osa ja ühtlasi selle säilimise eeldus riigi ja tema organite suveräänse (iseseisva) otsustusõiguse, tegevusvõimaluste ja jõumonopoli säilimine, mille kaudu on võimalik tagada üksikisikute vahelise vägivalla puudumine ja kõigi eelnimetatud PSi normide kehtivus. Selle n-ö miinimumi kõrval ei ole välistatud ka põhiseadusliku korra laiem sisustamine, eelkõige sellesse muude põhiõigusi ja -vabadusi sätestavate normide hõlmamine.

- 20 Ustavust põhiseaduslikule korrale ei saa võrdsustada kohustusega suhtuda põhiseaduslikku korda kriitikavabalt. Seda eriti juhul, kui mõista põhiseaduslikku korda laiemalt kui üksnes eelkirjeldatud vaba demokraatliku riigikorralduse absoluutseid põhinorme. Ei saa olla välistatud kodaniku soov taotleda põhiseadusliku korra muutmist, kui see toimub PSis ette nähtud muutmismehhanismi kohaselt ja ei tähenda demokraatliku õigusriigi elementaarsete põhialuste kõrvaldamist. Ka PS ise (PS XV peatükk) lähtub sellest, et ühegi PSi normi muutmine pole põhimõtteliselt välistatud, kui järgitakse selleks ette nähtud tingimusi ja korda.
- 21 Erinevalt 1937. a PSist ei nõua kehtiv PS kodanikult põhiseadusliku korra kõrval eraldi ustavust Eesti riigile. Tõenäoliselt on selle põhjuseks asjaolu, et ustavust riigile võiks tõlgendada kui kohustust olla ustav konkreetsetele võimul olevatele ametiisikutele või poliitilistele jõududele ja jagada nende vaateid. Sellist ranget seotust PSist aga tuletada ei saa.

#### IV. Iseseisvuse kaitsmise kohustus

- 22 Lõige 1 kohustab kodanikku ka kaitsma Eesti iseseisvust. Võrreldes ustavuskohustusega on eraldi iseseisvuse kaitsmise kohustuse panemine kodanikule võrreldes varasemate PSidega uus. Täiendust tuleb mõista meie ajalookogemuse kontekstis. Seega võib iseseisvuse eraldi nimetamise eesmärgiks pidada riigi seest põhiseaduslikule korrale lähtuvate ohtude kõrval ka Eestile väljastpoolt lähtuvate ohtude olulisuse rõhutamist.<sup>18</sup>
- 23 Teiselt poolt on iseseisvuse ja sõltumatuse põhimõte kui PSi aluspõhimõte ka osa põhiseaduslikust korrast (vt eespool komm. 19). Seetõttu rikub Eesti iseseisvust kahjustav tegevus samal ajal ka põhiseaduslikku korda. Kuna ka ustavuskohustus põhiseaduslikule korrale võib hõlmata isiku aktiivset tegevust põhiseadusliku korra kaitsmiseks, siis tekib küsimus, kui suures ulatuses on ustavuskohustus ja iseseisvuse kaitsmise kohustus üksteisest tegelikkuses eristatavad ja kas selleks on üldse vajadust.
- 24 Ustavuse kui laialivalguva ja vähemalt osaliselt inimese siseilma kirjeldava kategooria kõrval on iseseisvuse kaitsmine selgem ja aktiivsele tegevusele suunatud mõiste. PS § 1 määratleb Eesti riiki kui iseseisvat ja sõltumatut demokraatlikku vabariiki, mille iseseisvus ja sõltumatus on aegumatud ja võõrandamatud. Riigikohus on märkinud, et sellega on suveräänsuse põhimõte kinnistatud põhiseaduslikult Eesti rahva ja riigi alusena. Suveräänsuse põhisisu on otsustusõigus kõigis küsimustes sõltumatult välistest mõjudest.<sup>19</sup> Seega võiks iseseisvust ka PS § 54 lg 1 tähenduses mõista eelkõige riigi võimena võtta vastu otsuseid ja teostada muul viisil nii rahvusvahelisel tasandil kui oma territooriumil avalikku võimu sõltumatult teistest riikidest ja muudest riigivälistest subjektidest. Kaitsekohustuse teke ei saa sõltuda sellest, kas iseseisvuse kõrvaldamine viiakse lõpule või jääb see üksnes katsestaadiumisse. Samuti ei saa see sõltuda iseseisvust ohustava tegevuse iseloomust ega sellest, kas iseseisvus võetakse üksnes *de facto* või saab see ka juriidilise vormistuse. Ei saa unustada, et oht riigi iseseisvusele võib olla varjatud või moonutatud

<sup>18</sup> Vrd R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses, lk 30–31.

<sup>19</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 127.

iseloomuga, nt hübiidsõja vormis rünne, milles välisvaenlane varjab oma võitlejate identiteeti, püüab väljastpoolt riigi iseseisvusele lähtuvat ohtu näidata riigi sisekonfliktina või kasutab mittesõjalisi abinõusid.

- 25 Kuna suveräänsust loovutatakse sisuliselt riigile iga rahvusvahelise kohustuse võtmisega, ei saa PS § 1 rikkuda sellised rahvusvahelised kohustused, mille Eesti riik on võtnud kooskõlas PSi normidega. Sellise legitiimsuse suveräänsuse osalise loovutamisenä, mis ei käivita iseseisvuse kaitsmise kohustust, tuleb PSTS §-st 1 lähtuvalt mõista ka riigi otsustusõiguse osalist loovutamist Euroopa Liidule või rahvusvahelistele organisatsioonidele, millega Eesti on liitunud. Samas ei ole PS § 1 kohaselt võimalik legitiimselt ära anda kogu suveräänsust. Kogu iseseisvuse äraandmine või selle ära andmine tuumikküsimustes (eelkõige iseseisva otsustusõiguse minetamine PSi aluspõhimõtetega määratud küsimustes) vallandab igal juhul kommenteeritavast paragrahvist tuleneva kohustuse.
- 26 Vaatamata iseseisvuse kaitsmise kohustuse vahetule toimele on võimalused seda kohustust omaalgatuslikus kaitsetegevuses realiseerida tugevasti piiratud. See kohustus saab kodaniku kõige üldisema põhiseadusliku kohustusena rakendada üksnes juhul, kui pole juba muude konkreetsemate PSist tulenevate kohustustega hõlmatud, seega on sel üksnes lünki täitev roll. Üldjuhul ei saa PS § 54 lg-st 1 kodanikule tuleneda kohustust konkreetseks tegevuseks iseseisvuse kaitsmisel juba seetõttu, et selle täitmine on *lex specialis* ena hõlmatud PS § 124 lg-st 1 tuleneva Eesti kodaniku kohustustega võtta seaduse sätestatud alustel ja korras osa riigikaitsest.<sup>20</sup> Erinevalt PS § 54 lg-s 1 sätestatud kohustustest saab riigikaitsekohustus juba oma sõnastusest tulenevalt hõlmata ainult selliseid osalusvorme, mis luuakse seadusega. Selle kohustuse realiseerimise põhilised vormid kehtivas õiguses on kaitseväeteenistus (KVTS § 3), asendusteenistus (KVTS § 4) ja töökohustus (RiKS-i 5. peatükk), loetelu pole ammendav.

## V. Vastupanu osutamise õigus

- 27 Lõikest 2 tuleneb Eesti kodaniku õigus osutada põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele omaalgatuslikku vastupanu, kui muid vahendeid selleks pole.
- 28 Idee, et rahval või üksikisikul on õigus osutada türanni vägivaldavalitsusele vastupanu ja ta võimult tõugata, on pika loomuõigusliku traditsiooniga ja ulatub antiikaega. Positiivõiguslikult reguleeriti need õigused esimest korda 18. sajandi revolutsiooniliste muudatuste käigus Ameerika Ühendriikides ja Prantsusmaal.<sup>21</sup> Kaasaja demokraatlikus õigusriigis on vastupanuõiguse sätestamise ideed kohasem mõista ümberpööratult: see õigus ei toeta olemasoleva riigikorralduse kõrvaldamise võimalust, vaid taotleb selle kaitsmist ebademokraatlike või muul viisil põhiseadusvastaste muudatuste vastu. Prantsuse 18. sajandi lõpu revolutsioonisõdade ajajärgust pärineb ka mõiste *levée en masse*, millega algselt tähistati prantslaste spontaanset relvastatud vastuhakku välismaistele interventsioonivägedele ja mis hiljem on juurdunud rahvusvahelises humanitaarõiguses kasutatava mõistena (vt ka komm. 39).

<sup>20</sup> Vt Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 2. peatükk „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“ (järg). § 54 kommentaar, lk 57. Võiks ka väita, et riigikaitse osalemise kohustust ei saa lugeda iseseisvuse kaitsmise kohustuse erijuhuks seetõttu, et riigikaitse eesmärk on kehtivas õiguses määratletud Eesti iseseisvuse ja sõltumatuse kaitsmisest mõnevõrra laiemalt ning see hõlmab ka nt territoriaalse terviklikkuse ja põhiseadusliku korra kaitsmist (RiKS § 2 lg 1). Siiski on need hüved iseseisvuse kaitsmisega lahutamatu seotud. Nii on ka iseseisvus põhiseadusliku printsibiina põhiseadusliku korra kaitsealas ja riigi territoriaalse terviklikkuse kahjustamine kujutab endast samaaegselt riigi suveräänsuse kahjustamist vähemasti alal, mis on riigist isoleeritud või mille vaenlane on hõivanud.

<sup>21</sup> Vt ajaloolist ülevaadet vastupanuõiguse kujunemisest nt Maunz/Dürig/Grzeszick, 94. EL Januar 2021, GG Art. 20, äärenr. 3–12.

- 29 Nagu juba eespool leitud, tuleks PS § 54 lg-t 2 mõista sama paragrahvi lg 1 kontekstis kui erilise põhiseadusliku korra ja iseseisvuse kaitsmise mehhanismi osa. Lõige 2 annab üksikisikule vahendid, mille kaudu lg-s 1 sätestatud kohustusi n-ö riiklikus hädaolukorras realiseerida. Kuna selle põhiõiguse eesmärk ei ole erinevalt klassikalistest vabadus-, võrdsus- või sotsiaalsetest õigustest kaitsta isikule endale kuuluvaid hüvesid, vaid PSi tuumväärtusi nende kogumis, ei saa seda õigust käsitleda põhiõigusena tavapärasel mõttes.
- 30 Paragrahvi lg 1 paneb kodanikule nii põhiseadusliku korra kui ka iseseisvuse kaitsmisega seotud kohustused. Lõige 2 räägib aga vastupanu osutamisest üksnes põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele. Vaatamata sellele, et iseseisvuse kaitsmist lg-s 2 otseselt ei nimetata, hõlmab rünnak iseseisvuse vastu endas vältimatult ka põhiseadusliku korra vastu suunatud elementi. Seetõttu on mõistlik tõlgendada lg-s 2 sätestatud põhiõiguse ulatust selliselt, et selle kaitseala hõlmab ka Eesti iseseisvuse kõrvaldamisele omaalgatusliku vastupanu osutamist, kui muud põhiõiguse rakendumise eeldused on täidetud. Pole põhjendust sellele, miks ei peaks kodanikul oma iseseisvuse kaitsmise kohustuse realiseerimiseks olema võimalik osutada muude vahendite puudumise korral PS § 54 lg-s 2 sätestatud omaalgatuslikku vastupanu. Kui PS § 54 lg-s 2 sätestatud vastupanu osutamise eeldused ei ole täidetud, saab iseseisvuse kaitsmise kohustuse täitmine kodaniku poolt piirduda ainult nende vahenditega, mis on talle seadusega lubatud muude osalusvormide kaudu või ei riiva ühegi teise isiku põhiõigusi ega -vabadusi, ei kahjusta mingil viisil üldisi hüvesid ega riigi toimimist.
- 31 PS sisaldab põhiseadusliku korra ja Eesti iseseisvuse kaitsmiseks mitut mehhanismi ja meedet. Kuigi PS ei nimeta põhiseadusliku korra ja iseseisvuse kaitsmise vajadust üldjuhul eraldi põhiõiguste piiramise alustena, on enamik põhiõigusi nende hüvede kaitsmise eesmärgil kas otseselt või muude kvalifitseeritud piirangupõhjustena nimetatud väärtuste (nt riigi julgeolek, avalik kord, kuritegude tõkestamine) kaudu piiratud. PS § 48 lg-te 3 ja 4 kohaselt on keelatud ja kohtu poolt sundlõpetatavad ühingud, liidud ja erakonnad, mille eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele. Põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul võib PS § 129 lg 1 alusel välja kuulutada erakorralise seisukorra ja Eesti iseseisvust ähvardava ohu korral sõjaseisukorra (PS § 128 lg 1).
- 32 Paragrahvi 54 lg-s 2 sätestatud vastupanuõiguse realiseerumise olukorda võib analoogiliselt erakorralise ja sõjaseisukorraga nimetada riigi kolmandaks<sup>22</sup>, kõige kriitilisemas olukorras rakenduvaks põhiseaduslikuks eriseisukorraks: vastupanuseisukorraks. Vastupanuseisukord ei eelda formaalset väljakuulutamist, vaid tekib siis, kui samaaegselt on täidetud kaks tingimust: toimub põhiseadusliku korra vägivaldne muutmine või Eesti iseseisvuse kõrvaldamine ning kõik muud legitiimsed vahendid, sh erakorralise ja sõjaseisukorra kehtestamisest tulenevad võimalused kaitsmiseks on ära langenud või osutunud ebatõhusaks.<sup>23</sup> Veelgi enam – tegemist peab olema äärmusliku olukorraga, kus riigivõim on kaotanud oma tegevusvõimekuse ja ähvardab tema kokkuvarisemine. Omaalgatusliku vastupanu *ultima ratio* olemust saab seostada ka riigi jõumonopoli põhimõttega (PS § 19 lg 2), mille kohaselt sisemise ja välise rahu peab tagama eelkõige avalik võim ja üksikisik saab omaalgatuslikult jõudu rakendada ainult olukorras, kus riik ei suuda tema kaitsmist tagada.
- 33 Seejuures tuleb arvestada, et põhiseadusliku korra muutmist kommenteeritava sätte tähenduses ei saa võrdsustada mistahes põhiseadusliku korra rikkumisega, veel vähem mõne konkreetse põhiseaduse normi rikkumisega, millel pole alalist mõju. Muutmine

<sup>22</sup> PS nimetab ka eriolukorda (PS § 87 p 8), kuid see ei ole rakendatav põhiseaduslikku korda ja Eesti iseseisvust ähvardava ohu tõrjumiseks.

<sup>23</sup> Vt ka V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 552.



tähendab mõne põhiseadusliku korra elemendi kõrvaldamist, soovi muuta põhiseaduslikku korda või selle osa olemuslikult ja asendada see uue, teistsuguse riigikorraldusega.<sup>24</sup> Põhiseadusliku korra ja iseseisvuse mõistete kohta vt eespool ka komm.-d 19 ja 25, samuti PS §-de 1 ja 129 kommentaare.

- 34 Vägivaldada kõnealuse sätte tähenduses tuleks mõista füüsilise vägivallana, st relvade, erivahendite või füüsilise jõu kasutamisenä või vähemalt nende vahendite kasutamisega ähvardamisenä, kui ähvarduse täideviimine on usutav. Vägivalla nii kitsas sisustamine võib olla siiski küsitav Eesti varasemat iseseisvuse kaotamise kogemust silmas pidades, sest vastupanuõigus peaks rakenduma ka olukorras, kus riik võetakse üle avalikult vägivaldada pruukimata ja seniseid legitiimseid võimuvorme väliselt ära kasutades. Vägivalla mõiste avaramale sisustamisele suunab ka tänapäeval laienenud sõjapidamise mõiste, hübrisid ja asümmeetrilised vaenuliku tegevuse vormid, mida võidakse põhiseadusliku korra muutmiseks kasutada. Alternatiivne ja oluliselt laiem vägivalla mõiste sisustus tähendab vägivaldsena iga sellist põhiseadusliku korra muutmise katset, mis toimub selleks PSis ja selle alusel seadustes ette nähtud korda rikkudes.
- 35 Vastupanuõigus on suunatud kõikide isikute, isikuühenduste, välisriikide või muude subjektide vastu, kes ohustavad Eesti põhiseaduslikku korda ja iseseisvust. Ohtu põhiseaduslikule korrale võivad endast kujutada ka riigiorganisatsioonis olevad ametiisikud või võimu teostavad erakonnad, kui nende tegevus vastab põhiseadusliku korra vägivaldse muutmise tunnustele eelmises punktis kirjeldatud tähenduses. Vaieldavaks võib pidada seda, kas vastupanuõigus annab õiguse otseselt põhiseaduslikku korda ohustavate isikute kõrval sekkuda ka kolmandate isikute põhiõigustesse. Kui see on põhiseadusliku korra muutmise takistamiseks objektiivselt vajalik, tuleks ka seda võimalust jaatada.
- 36 Põhiseadusliku korra muutmise või iseseisvuse kõrvaldamisega on hõlmatud ka sellise tegevuse katse (n-õ tegevuse algfaas) sõltumata sellest, kas tegevus osutub edukaks või mitte.<sup>25</sup> Samas ei piisa vastupanuõiguse aktiveerumiseks üksnes vägivaldse tegevuse kavatsusest või selle kavatsuse väljendamisest, kui tegu ei ole veel katse staadiumisse jõudnud. Vastupanuõigus jääb kehtima ka siis, kui põhiseadusliku korra vägivaldne muutmine või Eesti iseseisvuse kõrvaldamine õnnestub, kuigi sel juhul on PSi toime faktiliselt lakanud ja on selge, et võimu haaranud jõud vastupanuõigust ei tunnista.
- 37 Kuna vastupanuolukorral puudub formaalne alguspunkt, saab vastupanu osutamise eelduste täidetuse esmane hindaja olla ainult vastupanuõigust kasutav kodanik ise. Kuna üksikisikul võib info olukorra, riigi käsutuses olukorra lahendamiseks olevate vahendite jne kohta olla piiratud (seda eriti arvestades võimalikku infonappust või desorienteerivat infot kriisiolukorras) ning vastupanu osutamine sõltub ka isiku meelsusest ja väärtushinnangutest, eksisteerib vältimatult oht, et seda õigust võidakse tahtmatult või tahtlikult väärkasutada. Samuti muudab erinev hinnang vastupanuõiguse rakendamise eelduste täidetusele keeruliseks kodanike koordineeritud tegevuse vaenuliku jõu vastu.
- 38 Küsimus, kas kodanik hindas vastupanu alustamise eelduste täidetust õigesti, muutub oluliseks siis, kui ta paneb vastupanu teostamisel toime süüteo või kahjustab muul viisil teiste isikute hüvesid ning tekib küsimus tema vastutusest. Kui vastupanu oli PS § 54 lg 2 mõttes õiguspärane, toimib vastupanuõigus kodaniku tegevuse õigusvastasust välistava asjaoluna sarnaselt karistusõigusliku ja tsiviilõigusliku hädakaitse või hädaseisundi sätetega, st välistab vastutuse, isegi kui tegu oli formaalselt õigusvastane. Tõenäoliselt saab hinnangu andmisel sellele, kas isik jäi vastupanuõiguse rakendamisel talle PS § 54

<sup>24</sup> Samas suunas: Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 2. peatükk. „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“ (järg). § 54 kommentaar, lk 58.

<sup>25</sup> V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 552.

lg-ga 2 antud õiguse piiridesse, lähtuda n-õ keskmise mõistliku kodaniku perspektiivist: sellest, millist käitumist saaks analoogilises olukorras ja piiratud teabe olukorras selliselt kujuteldavalt isikult eeldada.

- 39 Omaalgatusliku vastupanu sisu pole võimalik abstraktselt avada. See võib olla nii aktiivne kui passiivne, seisneda mh füüsilise jõu ja relvade kasutamises, okupandi või muu vastase korralduste täitmata jätmises, tema tegevuse saboteerimises jmt. Kuna põhiseadusliku korra või Eesti iseseisvuse ründaja on asetanud ennast põhiseaduslikust korrast väljapoole, ei saa ta enda kaitsmiseks tugineda selle korra alusel isikule antud õigustele ja õiguslikele garantiidele. Seetõttu leitakse õiguskirjanduses, et vastupanuõigust teostav isik ei ole seotud nende õiguslike piiridega, mida PS või seadused teise isiku õigustesse sekkumisele tavapäraselt seavad.<sup>26</sup> Siiski leitakse, et ka vastupanuõiguse teostamise üldiseks mastaabiks on proportsionaalsuse põhimõte, st põhimõtteline tasakaal tekitatava kahjustuse raskuse ja sellega taotletava eesmärgi kaalukuse vahel, mida ei tohi rikkuda.<sup>27</sup> Samuti moodustab sekkumisõiguse välise piiri inimväärikuse põhimõte. Lisaks ei tohi kaitsetegevus olla vastuolus rahvusvahelisest õigusest tulenevate nõuetega. Vastupanuõiguse rakendamist on rahvusvahelise humanitaarõiguse kontekstis peetud problemaatiliseks juba põhimõtte tasandil, sest selle järgi on tsiviilisikute osalemine sõjalises konfliktis üldjuhul keelatud.<sup>28</sup> Samas tunneb rahvusvaheline humanitaarõigus *levée en masse* reeglit, mille kohaselt tuleb käsitleda võitlejatena, mitte tsiviilisikutena ka „okupeerimata territooriumide elanikke, kes on vaenlase lähenemisel omal algatusel relvastunud, et osutada sissetungijale vastupanu, ning kes ei ole jõudnud formeeruda regulaarväe üksusteks, eeldusel, et nad kannavad relvi avalikult ning austavad sõjapidamise seadusi ja tavasid“.<sup>29</sup>
- 40 Nagu kommenteeritava paragrahvi lg-s 1 sätestatud kohustused, nii on ka vastupanuõigus sätestatud kodanikuõigusena. Võib küsida, kas vastupanuõiguse olemus välistab selle rakendatavuse Eesti eraõiguslike juriidiliste isikute poolt (PS § 9 lg 2). Õiguskirjanduses levinud seisukoha järgi ei ole vastupanuõiguse teostamist ka eraõigusliku juriidilise isiku poolt põhjust olemuslikult välistada.<sup>30</sup>
- 41 Kahtluseta ei ole vastupanuõigust PS § 54 lg 2 mõttes Eesti avaliku võimu organitel ja avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel. Avalik võim peab tegutsema põhiseadusliku korra ja Eesti iseseisvuse kaitsmisel talle ette nähtud pädevuse ja volituste piires. Kuid olukorras, kus riigorganid muutuvad põhiseadusvastase rünnaku tõttu tegutsemisvõimetuks, muutuvad nende organikandjad üksikisikuteks, kellel on vastupanuõigus.<sup>31</sup>

<sup>26</sup> Handbuch des Staatsrechts, lk 1039.

<sup>27</sup> Maunz/Dürig/Grzeszick, äärenr. 25.

<sup>28</sup> A. Parmas. Kodaniku osalemine riigikaitstes. Analüüs. Tallinn 2017, lk 7.

<sup>29</sup> Sõjavangide kohtlemise 12.08.1949 Genfi (III) konventsioon (RT II 1999, 19, 117), art 4 A lg 6.

<sup>30</sup> Handbuch des Staatsrechts, lk 1038.

<sup>31</sup> Maunz/Dürig/Grzeszick, äärenr. 14–16.