

§ 55. [Põhiseadusliku korra järgimise kohustus]

Eestis viibivad teiste riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud on kohustatud järgima Eesti põhiseaduslikku korda.

Autor *Mart Susi*

Olulised kohtulahendid

RKTKm 12.12.2018, 2-18-4731/34, p 15.2

Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Põhiseadusnormi sisu määratlus
 - A. Põhiseaduse kontekst
 - B. Mida tähendab „põhiseaduslik kord“?
 - 1. Väärtuspõhine lähenemine
 - 2. Õiguspositivistlik lähenemine
 - 3. Julgeolekukeskne lähenemine
 - C. Mida tähendab „järgima“?
- III. Rahvusvaheline kontekst
- IV. Kokkuvõtteks

I. Sissejuhatus

- 1 Varasemates Eesti põhiseaduslikes tekstides ei ole analoogilist põhiseadusnormi.
- 2 Kommenteeritav põhiseadusnorm paneb teatud isikute grupile – Eestis viibivatele teiste riikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele – kohustuse järgida Eesti põhiseaduslikku korda. Põhiseadusnormi kohaldamisala selgitamisel on oluline käsitleda põhiseadusliku korra ja järgimise mõistet. Kummagi mõiste sisu ei ole õiguskirjanduses üheselt määratletav, mistõttu võib tõusetuda probleeme kommenteeritava põhiseadusnormi praktikas kohaldamise vajaduse korral. Põhiseadusnorm annab võimaluse erinevateks tõlgendusteks.

II. Põhiseadusnormi sisu määratlus

A. Põhiseaduse kontekst

- 3 PSi teises peatükis sätestatakse peamiselt igauhe õigused, mis laienevad kõigile Eestis viibivatele isikutele sõltumatult nende riigis viibimise õiguspärasusest. See tähendab, et ka õigusvastaselt Eestis viibivatele isikutele laienevad PSi teises peatükis loetletud põhiõigused. PSi II ptk-s on vähe põhiseadusnorme, mis kohustavad adressaate käituma teatud viisil. Näiteks paneb PS § 54 Eesti kodanikele kohustuse kaitsta Eesti iseseisvust, §-st 17 võib tuletada kohustuse hoiduda ükskõik kelle au ja hea nime teotamisest. Kommenteeritav põhiseadusnorm asetub sellesse konteksti. Kommenteeritav põhiseadusnorm laieneb igale välisriigi või kodakondsuseta isikule sõltumata nende riigis viibimise õiguspärasusest. Samuti paneb põhiseadusnorm sellistele isikutele kohustuse, mille sisu avatakse alljärgnevas kommentaaris.

B. Mida tähendab „põhiseaduslik kord“?

- 4 Põhiseadusliku korra mõistet kasutatakse teinekord poliitilises retoorikas – tunnetuslikult isegi sagedamini kui kohtu- ja õiguspraktikas. Näiteks tõusetus põhiseadusliku korra võimaliku ohustamise küsimus 2021. aasta kevadel seoses jõuametkondade sekkumisega koroonapiirangute vastu korraldatud meelevaldusse. Nii põhjendas politseiameti peadirektor 15.04.2021 politsei jõulist sekkumist meelevaldusse ohuga põhiseaduslikule korrale, samas kui peaministri hinnangul ei kujutanud meelevaldus sellist ohtu.¹
- 5 Põhiseadusliku korra mõiste sisu selgitamisel esinevad väärtuspõhine ning õiguspositivistlik lähenemine, kusjuures kumbki ei esine n-ö puhtal kujul, st väärtuspõhises lähenemises sisalduvad ka õiguspositivistlikud elemendid ja vastupidi. Seetõttu on korrektsem kõnelda põhiseadusliku korra mõiste sisustamisest rõhuasetusega väärtuspõhisusele või õiguspositivistlikule lähenemisele. Mõlemaid lähenemisi ühendavalt tõuseb eraldi esile põhiseadusliku korra sisustamine riikliku julgeoleku tagamise kontekstis. Seega on põhiseaduslik kord katusmõiste, mis sisaldab nii riigis omaks võetud väärtuspõhimõtteid kui ka riigielu tähtsamate küsimuste üle otsustamise mehhanisme. Mõlemad võivad ajas muutuda.

1. Väärtuspõhine lähenemine

- 6 Väärtuspõhiselt lähenes näiteks endine õiguskantsler Indrek Teder, kelle selgituse kohaselt ei ole ega saagi põhiseadusliku korra mõiste olla üheselt määratletud. Tederi arvates seondub põhiseaduslik kord tihedalt PSi preambulis väljendatud igikestva omariikluse põhieesmärgiga (mis on ka käsitletav põhiseadusliku korra olemasolu eesmärgina) – tagada eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade.²

2. Õiguspositivistlik lähenemine

- 7 Õiguspositivistlikku lähenemist esindab näiteks Ameerika õigusteadlane Mark Tushnet, kes käsitleb põhiseadusliku korra riiklike institutsioonide stabiilset süsteemi, mille kaudu toimub riigielu tähtsaimate küsimuste otsustamine, ning nende otsuste langetamise aluspõhimõtteid.³ Eesti õiguskirjanduses on põhiseaduslikule korrale viidatud näiteks kriisiaegu reguleerivate seaduste analüüsi kontekstis⁴ või riikliku julgeoleku tagamise prismas⁵.
- 8 Väärtuspõhisust ja õiguspositivismi ühendav lähenemine on Riigikohtul, kes siiani on viidanud põhiseadusliku korra sisule ainult ühes lahendis. 12.12.2018 lahendis on tsiviilkolleegium kirjutanud: „Eesti avaliku korraga oleks kolleegiumi hinnangul vastuolus eelkõige sellise vahekohtu otsuse tunnustamine, mille aluseks oleks Eesti õigussüsteemile ja selle põhiväärtustele (nt põhiseaduslik kord, põhiõigused ja -vabadused, moraalsed väärtused, aga ka materiaal- ja protsessiõiguse kõige üldisemad põhimõtted, vrd ka TsMS § 620 lg 1 p 1) täiesti võõras õigusarusaam.“⁶

¹ Vt Eesti Rahvusringhäälingu uudis 06.05.2021 „Kaja Kallas: meelevaldajad ei olnud ohuks põhiseaduslikule korrale“. <https://www.err.ee/1608203185/kaja-kallas-meelevaldajad-ei-olnud-ohuks-pohiseaduslikule-korrale>.

² Indrek Teder. Ettekanne „Põhiseaduslik kord ja vähemused“ kaitsepolitsei 90. aastapäeva konverentsil. <https://www.oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/koned/indrek-tederi-ettekanne-pohiseaduslik-kord-ja-vahemused>.

³ M. Tushnet. Introduction. The idea of a constitutional order. – The New Constitutional Order. Princeton University Press 2003, lk 1–7.

⁴ P. K. Tupay. Riigivõimu otsused koroonaviiruse ohjeldamiseks: kas garantiikiri Eesti riigi püsimiseks või demokraatia lõpp? – Juridica 2020/3, lk 163–179.

⁵ K. Virks. Sideandmed ja nende säilimise olulisus. – Juridica 2018/8, lk 581–596.

⁶ RRTKm 12.12.2018, 2-18-4731/34, p 15.2.

3. Julgeolekukeskne lähenemine

- 9 Põhiseadusliku korra mõiste sisaldub mitmes põhiseadusnormis seoses riikliku julgeoleku tagamisega. Näiteks on põhiseadusliku korra mõiste PS § 48 lg-s 3, millega keelatakse sellised ühingud, liidud ja erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele. Mõiste on ka PSi §-s 54, mille kohaselt on Eesti kodaniku kohus olla ustav põhiseaduslikule korrale. PS § 61 lg-s 2 on Riigikogu liikme ametivande sisu üheks elemendiks jääda ustavaks Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale. PS § 129 kohaselt võib Riigikogu Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu puhul presidendi või valitsuse ettepanekul oma koosseisu häälteenamusega välja kuulutada erakorralise seisukorra kogu riigis, kuid kõige kauem kolmeks kuuks.
- 10 Julgeolekuga on põhiseadusliku korra mõiste sidunud ka endine õiguskantsler Indrek Teder. Ta on kirjutanud: „Riigikohus on öelnud: „Eesti põhiseadusliku korra kaitse sisaldab endas ka siseriikliku julgeoleku tagamist.“ Põhiseaduslik kord on põhiseaduslikku järku õigusväärtus.“⁷
- 11 Siiski on põhiseadusliku korra mõiste laiem riikliku julgeoleku tagamisest ning ka õiguspositivistlikust lähenemisest, sest vastasel juhul tuleks PS § 55 mõista viisil, kus Eestis viibivatel välismaalastel või kodakondsuseta isikutel on kohustus järgida Eesti julgeoleku huve või tegutseda lihtsalt õiguskäitjana. Kommenteeritav põhiseadusnorm kaotaks sellisel juhul enda eesmärgi.

C. Mida tähendab „järgima“?

- 12 Kuidas eelnevat arvestades mõista PS §-s 55 sisalduvat kohustust järgida Eesti põhiseaduslikku korda? Kommenteeritava põhiseadusnormi sõnastuse kohaselt eeldatakse Eestis viibivate teiste riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute teatud viisil käitumist või käitumisest hoidumist, sest kasutatud on tegusõna „järgima“. Siinkohal on seetõttu põhiseaduslikku korda kasutatud riigivõimu institutsioonide ja õigusnormide katusmõistena, millest lähtuvat õiguskorda tuleb nimetatud isikutel järgida. Võimatu on käsitleda kommenteeritavas põhiseadusnormis sisalduvat põhiseadusliku korra järgimise kohustust väärtushinnangute omaksvõtu ja väljendamise kohustusena, sest sellega tekiks kollisioon arvamusevabaduse (PS § 41) ja südametunnistuse vabadusega (PS § 40) ühelt poolt ning PS § 55 vahel teiselt poolt. Seetõttu võib asuda seisukohale, et ka Eesti Vabariigi suhtes negatiivselt meelestatud isikul, isegi kui see negatiivsus ulatub ideelise vastuseisuni Eesti iseseisvusele ja/või rahvuse ning kultuuri säilimisele, on sellisteks veendumusteks vabadus niikaua, kuni isik järgib oma tegevuses põhiseaduslikku korda, st ei asu enda veendumusi levitama õigusrikkumiste hinnaga.
- 13 Kui lähtuda kitsalt väärtuspõhisest lähenemisest, võime loogiliselt jõuda seisukohani, et Eestis viibivatel välismaalastel ja kodakondsuseta isikutel on kohustus võtta omaks ka Eestis üldiselt aktsepteeritud väärtuspõhimõtted, näiteks seoses isikuvabaduse, võrdsuse ja demokraatia kui kõrgeimate väärtustega. Teaduskirjanduses ei välistata „järgimise“ seost teatud ideoloogiate omaksvõtuga ilma, et sellega kaasneks koheselt konkreetseid tegevusi,

⁷ Vt viide nr 2. Siinkohal tuleb nimetada, et Teder viitab RKPJKo 05.03.2001 lahendi 3-4-1-2-01 punktile 15. Riigikohtu avalikus lahendiregistris on selline lahend küll olemas, kuid osutatud punktis vastavat sõnastust pole.

isegi kui need oleksid õiguskuulekad.⁸ Selline tõlgendus on aga eelnimetatud põhjustel välistatud.

III. Rahvusvaheline kontekst

- 14 Eesti naaberriikide Läti ja Leedu põhiseadused ei sisalda analoogilist põhiseadusnormi. Samas sisaldavad need põhiseadusliku korra terminoloogiat. Näiteks on Leedu PSis viidatud põhiseaduslikule korrale kahes artiklis – art 3 sätestab õiguse avaldada vastupanu igaühele, kes tegutseb Leedu põhiseadusliku korra vastu, ning art 25 võimaldab piirata arvamussvabadust põhiseadusliku korra kaitseks. Läti ega Leedu PS ei sisalda viiteid põhiseadusliku korra järgimisele. Analoogilist põhiseadusnormi ei ole ka näiteks Soome, Saksamaa ega Ameerika Ühendriikide põhiseadustes. Käesoleva kommentaari autor ei ole leidnud võrdlevat käsitlust erinevate riikide põhiseadustes sisalduvate kohustuste kohta. Samas ei saa välistada, et Eesti PS § 55 on võrdluses teiste riikide põhiseadustega erandlik.

IV. Kokkuvõtteks

- 15 Kommenteeritav põhiseadusnorm on rahvusvahelises põhiseadusõiguses erandlik. Eestis viibivate välismaalaste ja kodakondsuseta isikute kohustus järgida põhiseaduslikku korda on suunatud õiguspärasele käitumisele kooskõlas Eesti õigusnormide ja rahvusvahelise õiguse põhimõtetega. Kuivõrd põhiseadusliku korra mõistes sisaldub ka väärtuspõhine aspekt, võib äärmuslikes olukordades tõusetuda põhiseadusnormide kollisiooni oht, sest Eestis omaks võetud väärtuste järgimise kohustus oleks vastuolus mitmete PSis kaitstud põhiõigustega.

⁸ Vt näiteks Tallinna Ülikoolis doktorikraadi kaitsnud Mare Sadama väide, et erinevate ideoloogiate järgimine ei sõltu otseselt ühiskonnakorrast. Seega võib väita, et järgida saab ka vääruspõhimõtteid. Kiiremaks tutvumiseks vt koos tekstis oleva viitega doktoritööle: M. Sadam. Ühe minuti loeng: kas riiklik ideoloogia murrab õpetajate vaimu. – Novaator. Eesti Rahvusringhäälingu digitaalne arhiiv. <https://novaator.err.ee/1608950299/uhe-minuti-loeng-kas-riiklik-ideoloogia-murrab-opetajate-vaimu>.