

Riigikohus

Teie 10.10.2025 nr 5-25-49/3

Meie .11.2025 nr 2-8/25-19/2

**Arvamus kirikute ja koguduste seaduse
muutmise seaduse põhiseaduspärasuse
kohta (PSJV nr 5-25-49)**

Vabariigi President pöördus põhiseaduse (PS) § 107 alusel 03.10.2025 taotlusega (kirja nr 1-13/1650) Riigikohtusse. Vabariigi President taotleb Riigikogus 17.09.2025 muutmata kujul uuesti vastuvõetud kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist.

Vabariigi President on seisukohal, et seadus on vastuolus PS-s sätestatud usuvabaduse ja ühinemisvabadusega (PS §-ga 40 tõlgendatuna koosmõjus PS §-ga 48) ja PS §-ga 11, kuna seaduses sisalduv usuvabaduse ja ühinemisvabaduse piirang ei ole taotletava eesmärgi suhtes proportsionaalne.

Vabariigi President leiab, et seadusega keelatakse usulistele ühingutele ohu korral mitte ainult halduslikud ja majanduslikud, vaid ka õpetuslikud sidemed välismaise isikuga, s.o. sidemed, mis tekivad usu tunnistamise, selle viljelemise, usuliste talituste ja teenistuste kaudu. Nii lai ja ebaselge keeld pole Vabariigi Presidendi hinnangul vajalik, sest seadusandja saavutaks oma eesmärgid ka siis, kui keeld oleks selgem ning Eesti usulisi ühendusi kohustataks katkestama ainult selliseid välissidemeid, mis konkreetsemalt seonduvad ohuga. Samuti pole piirang mõõdukas. Kui usuliste ühingute tegevust võiks sel moel piirata nagu seda praegu seadusega tehakse, siis tuleks järeldada, et samalaadse keelu võib seada ka teistele ühingutele, sealhulgas poliitilistele erakondadele. Selline käsitlus pole aga ühitav põhiseadusega.

Õiguskomisjon tutvus Vabariigi Presidendi taotlusega ja arutas vaidlustatud seaduse põhiseaduspärasust 11.11.25. a istungil ning asus kokkuvõttes seisukohale, et **17.09.2025 Riigikogus muutmata kujul uuesti vastuvõetud kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus ei sisalda põhiseadusega tagatud usuvabaduse ega ühinemisvabaduse suhtes ebaproportsionaalseid piiranguid ning on vastuvõetud kujul põhiseadusega kooskõlas.**

Õiguskomisjon leiab alljärgnevat:

1. Vaidlust ei ole legitiimsuse küsimuses, kas riigi julgeoleku, ehk sisemise ja välimise rahu tagamiseks on ühe võimaliku abinõuna lubatav piirangute seadmine ka usuvabadusele. Nii seadusandja kui Vabariigi President nõustuvad sellega, et usuvabaduse piiramine on julgeoleku tagamise eesmärgi saavutamiseks põhimõtteliselt lubatav.
Vaidlusküsimuseks on piirangute proportsionaalsus, täpsemalt on taotluses esile toodud seadusega ettenähtud piirangute vajalikkus ja mõõdukus.
PS §-st 11 tuleneb proportsionaalsuse põhimõte, mille järgi õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega ning piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.
Õiguskomisjon on seisukohal, et PS §-st 3 juhindudes, tuleb käesoleva asja lahendamisel lisaks PS §-le 40 koosmõjus §-ga 48 pidada asjassepuutuvateks ka Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) (<https://www.riigiteataja.ee/akt/13320295>) artikleid 9, 11 ja 17, kuna rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatuks osaks.

Väljavõte EIÕK-st

Artikkel 9. Mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadus

1. Igäihel on õigus mõtte-, südametunnistuse ja usuvabadusele; see õigus kätkeb vabadust muuta oma usku või veendumusi, samuti vabadust kuulutada usku või veendumusi nii ükski kui ka koos teistega, avalikult või eraviisiliselt kultuse, õpetamise, tava ja kombetalituse kaudu.
2. Vabadust kuulutada oma usku või veendumusi võib piirata üksnes seadusega ja juhul, kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ühiskondliku turvalisuse huvides, avaliku korra, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.

Artikkel 11. Kogunemiste ja ühingute moodustamise vabadus

1. Igäihel on õigus rahumeelselt koguneda ja ühinguid moodustada, sealhulgas õigus oma huvide kaitseks ametiühinguid luua ja neisse astuda.
2. Nende õiguste kasutamist võib piirata üksnes seaduses ette nähtud alustel, mis on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Käesolev artikkel ei keela õiguspäraste piirangute seadmist isikutele, kes on relvajõududes, politseis või riigiteenistuses.

Artikkel 17. Õiguste kuritarvitamise keelamine

Midagi käesolevas konventsioonis ei või tõlgendada selliselt, et see annab mingile riigile, isikurühmale või üksikisikule õiguse tegevuseks või teoks, mille eesmärk on konventsiooniga sätestatud õiguste või vabaduste kaotamine või nende piiramine suuremal määral, kui see on ette nähtud konventsioonis.

2. Seaduse põhieesmärgiks on Eesti Vabariigi julgeoleku, põhiseadusliku ja avaliku korra kaitsmiseks tõkestada usulise ühenduse või usuühingu kaudu usu praktiseerimisega mitteseotud vaenuliku mõjutustegevuse ja desinformatsiooni jõudmist koguduse liikmeteni või kloostris elavate inimesteni. Eesmärgi kaalukus ajas üha suureneb, pidades silmas halvenevat julgeolekuolukorda maailmas.
Põhiseaduse preambuli kohaselt kaitseb riik sisemist ja välimist rahu. See tähendab, et avaliku korra ja laiemalt ka riigi julgeoleku tagamine on põhiseaduse kaitsealas.
3. Seaduse sätete kaudu väljendab seadusandja muu hulgas selget ja ühemõttelist tahet, et Eesti Vabariik ei aktsepteeri olukorda, kus Eestis registreeritud usulist ühendust tema põhikirjaliste seoste ja sidemete kaudu sisuliselt juhitakse välisriigis asuva isiku poolt, kes avalikult õigustab ja igakülgselt toetab agressiivset vallutussõda Euroopas, seades selliselt ohtu riikide ja rahvaste eksistentsi.
Peame oluliseks esile tõsta, et seadus ei sekku usuküsimustesse ega piira ühegi usulise ühenduse ega usuühingu tegevusvabadust, kui see ei kätke endas julgeolekuohtu, st kui usuvabadust ja ühinemisvabadust ei püüta kasutada Eesti ühiskonna lõhestamiseks

vaenuliku mõjutustegevuse, sh vaenulike ideoloogiate ning desinformatsiooni levitamiseks.

Seadusega ei keelata ühtegi usulist ühendust ega usuühingut, ei keelata ühtegi kogudust, ei suleta ühtegi kirikut ega kloostrit.

Õiguskomisjoni hinnangul annab seadus ohtliku seose keelu kaudu piisavalt selge ja arusaadava käitumisjuhise: kirik, kogudus, koguduste liit ja klooster ei või olla põhikirja või tema tegevuse aluseks oleva muu dokumendi alusel või majanduslikult seotud välisriigis asuva vaimuliku keskuse, juhtorgani, usulise ühenduse või vaimuliku juhiga, kes kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale. Eespool nimetatud ohtu riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale ei ole objektiivselt võimalik ammendavalt kirjeldada ega õigusmõistena defineerida. Seetõttu on seadusandja just õigusselguse nõuet silmas pidades piirdunud näidisloeteluga võimalikest ohtudest, sõnastades, et oht võib muu hulgas esineda siis, kui vaimulik keskus, juhtorgan, usuline ühendus või vaimulik juht õhutab, toetab või rahastab tegevust, mis on suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse, territoriaalse terviklikkuse või põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele, või toetab või on toetanud sõjalist agressiooni või kutsunud üles sõjale, terrorikuriteole või mõnel muul viisil relvajõu õigusvastasele kasutamisele või vägivallale.

4. Kui välisriigis asuv vaimulik keskus, selle juhtorgan, usuline ühendus või vaimulik juht õhutab, toetab või rahastab tegevust, mis on suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse, territoriaalse terviklikkuse või põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele, või toetab või on toetanud sõjalist agressiooni või on kutsunud üles sõjale, terrorikuriteole või mõnel muul viisil relvajõu õigusvastasele kasutamisele või vägivallale, siis kõigi nende eelmainitud, välisriigist lähtuvate Eesti riigi ja ühiskonna suhtes vaenulike tegevuste puhul ei ole meie hinnangul olemuslikult tegemist usuküsimustega, mistõttu sellist tegevust ei tuleks üldse vaadelda ega käsitleda PS-ga tagatud usuvabaduse ega ühinemisvabaduse kontekstis. Sisuliselt püütakse selliste tegevustega usuvabaduse kattevarju all Eestis registreeritud usulist ühendust ära kasutada välisriigi agressiivse välispoliitika (sh vaenulike ideoloogiate) levitamiseks ja Eesti ühiskonna lõhestamiseks. Selline tegevus on õigusvastane ega ole seostatav usuvabadusega. Vaidlustatud seadus tõkestab Eestis registreeritud usulise ühenduse või usuühingu muutumise agressiivse välisriigi poliitika instrumendiks.

5. Proportsionaalsuse kriteeriumid:

a) sobivus

Abinõu on sobiv, kui see soodustab eesmärgi saavutamist, aitab sellele kaasa. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Seetõttu tuleb, hinnates abinõu sobivust eesmärgi saavutamiseks, küsida, kas abinõu aitab kaasa eesmärgi saavutamisele või ei sobi selleks üldse.

Õiguskomisjon on seisukohal, et tegemist on sobiva abinõuga. Seaduses sätestatud piirangute abil on võimalik piirata usuvabaduse kattevarju all läbiviidavat (usuga mitteseonduvat) riigi julgeolekut ohustavat tegevust. Käesoleval juhul ongi seadusandja Vabariigi Presidendi märkusi arvestades seaduse esimest korda uuesti arutamise käigus just õigusselguse eesmärki silmas pidades (näiteks vaidlustatud seaduse p-de 3, 5 ja 21) sõnastusi muutnud.

Leiame, et julgeolekuohtude vähendamiseks vaidlustatud seadusega võimaluste loomine (lisaks kehtivatele KarS eriosa sätetele) kahtlemata tugevdab riigi julgeolekut, seega soodustab eesmärgi saavutamist ja on abinõuna sobiv.

Vaidlustatud seadus ühtlasi soodustab Eesti ühiskonna õigustatud ootust, et meie õigusruum, riigiinstitutsioonid ja -asutused tagavad riigi sisemise ning välise rahu ja seeläbi kõigi elanike turvatunde. Teiste riikide kogemused, kus näiteks religioosset äärmuslusest mõjutatud isikud panevad toime ühiskonnaliikmete elu ja tervist ohustavaid süütegusid, korraldavad religioosset või muud äärmuslust propageerivat mõjutustegevust, tekitavad ka meie riigi jaoks reaalse vajaduse oma õigusruumi täiustada, eesmärgiga selliseid ohte neutraliseerida.

OSCE usu- ja veendumusvabaduse ning julgeoleku poliitikajuhises¹ on välja toodud üldised põhimõtted ja praktilised soovitusel probleemide lahendamiseks olukorras, kus kaalumisel on ühelt poolt usu- ja veendumusvabadus ning teisalt riigi julgeolek. Väljaanne on mõeldud peamiselt neile, kelle ülesanne on töötada välja ja rakendada seadusi (või strateegiaid) riigi julgeoleku ning inimõiguste tagamisel kooskõlas rahvusvaheliste nõuetega. Kõnealusest juhiseist lähtudes peavad piirangud olema selgelt sõnastatud ja nende aluseks ei saa olla üldine julgeolekuoht. Piirangute kehtestamisel tuleb viidata konkreetsetele alustele või sätestada järgitavad nõuded, tuginedes avaliku korra kaalutlustele.

Vaidlustatud seadusega KiKoS §-de 3 ja 4 uute lõigete sõnastamisel on nimetatud soovitustest lähtutud, püüdes sõnastada tegevused, mis võivad kujutada ohtu riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale, võimalikult konkreetset, mitteammendavat näidisloeteluna. Objektivselt ei ole võimalik sõnastada ammendavat loetelu, kuivõrd ei ole võimalik ette näha kõiki olukordi, mida sõltuvalt tegelikust olukorrast/ohuhinnangust saab lugeda ohuks riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale, ning seetõttu peab olema võimalik seda nii haldus- kui kohtupraktikas sisustada (näiteks saab olla tegemist hübriid-mõjutustegevusega vms-ga).

Põhivabaduse piiramisel tuleb võtta arvesse nii avalikku kui ka üksikisiku huvi.

Avalik huvi käesolevas küsimuses on vaenuliku mõjutustegevuse pärssimise kaudu Eesti riigi julgeoleku tagamine, sealhulgas:

- sisejulgeoleku, avaliku korra ja turvalisuse tagamine,
- ühiskonna sidususe ja rahumeelse koosseksisteerimise kindlustamine ning sisekonfliktide õhutamise takistamine,
- ühiskonnas väärtuspõhise konflikti ärahoidmine,
- välissuhete raske häirimise ohu ennetamine ja tõkestamine,
- välisriigi või välisriigis tegutseva ühenduse agressiivsete strateegiliste eesmärkide ja vaenuliku ideoloogia tõkestamine,
- välisriigi sõjalise agressiooni või kallaletungi ettevalmistamise ärahoidmine.

Üksikisiku huvi on oma põhiseadusliku usu- ja veendumusvabaduse realiseerimine.

Vaidlustatud seadus ei piira individuaalse usuvabaduse realiseerimist, vaid vastupidi, seaduse sätted tagavad usuvabaduse realiseerimise, tõkestades usulise ühenduse haldussuhete kaudu usu praktiseerimisega mitteseotud vaenuliku mõjutustegevuse ja desinformatsiooni jõudmist koguduse liikmeteni või kloostri elavate inimesteni.

KiKoS §-de 3 ja 4 uutes lõigetes sisalduv meede, mille kohaselt usuline ühendus ei või olla põhikirja või tegevuse aluseks oleva muu dokumendi alusel või majanduslikult seotud välisriigis asuva vaimuliku keskuse, juhtorgani, usulise ühenduse või vaimuliku juhiga, kes

¹ Freedom of Religion or Belief and Security Policy Guidance, OSCE 2019.

kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale, aitab kaasa seaduse legitiimse eesmärgi saavutamisele ning on seega kohane ehk sobiv.

b) Vajalikkus

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Seega saab abinõu olla mittevajalik vaid juhul, kui on olemas mingi teine abinõu, mille rakendamisel läheb vähemalt ühel normi adressaadil paremini, kuid mitte kellelgi halvemini.

Selles küsimuses leiab Vabariigi President, et eesmärgi saavutamiseks on piisavad kehtivas õiguses juba olemasolevad karistusõiguslikud meetmed (taotluse lk 6 ja 7).

Õiguskomisjon leiab erinevalt taotluse põhjendustest, et karistusseadustiku eelviidatud koosseisud ei saa kuidagi olla vaidlustatud seaduse eesmärgi suhtes sama efektiivsed ainuüksi juba seetõttu, et tunnustades küll ka karistusõiguse teatavat preventiivset toimet, ei ole see kindlasti piisav usuvabaduse kattevarju all tehtava vaenuliku mõjutustegevuse ohjeldamiseks. Seadusandjal on õigus ja kohustus erinevaid julgeolekuohte ette näha ja piirata nende realiseerumisvõimalusi asjakohaste keeldude seaduses sätestamise kaudu, mitte tegeleda üksnes saabunud kahjulike tagajärgede menetlemisega ja süüdlaste karistamisega.

Õiguskomisjoni hinnangul on vaidlustatud seadus abinõuna vajalik, sest seaduse eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis oleks vähemalt sama efektiivne. Meie hinnangul on eesmärk parimal võimalikul moel saavutatav, kui samaaegselt kehtivad ja on rakendatavad ohtlikku sidet või seost keelav KiKoS-es sätestatud käitumisjuhised ja KarS süüteo koosseisud, millele Vabariigi President oma taotluses osundab.

Selgitame veel siinjuures, et KiKoS §-de 3 ja 4 uute lõigete kohaselt ei kujuta ohtu Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale mitte Eestis registrisse kantud usuline ühendus, vaid selle välisriigis asuv juhtorgan, vaimulik keskus või vaimulik juht (Eestis registrisse kantud usulise ühenduse puhul, mis kujutab eelpoolnimetatud ohtu, kuulub kohaldamisele vaidlustatud seaduse p 15 sisalduv KiKoS § 14 lg 2 p 2, vajadusel koostoimes § 16 lg 3 p-ga 2).

Arvestades, et vaidlustatud seaduse peamine eesmärk on tõkestada usulise ühenduse haldussuhete kaudu usu praktiseerimisega mitteseotud vaenuliku mõjutustegevuse ja desinformatsiooni jõudmist koguduse liikmeteni või kloostri elavate inimesteni, siis tuleb tõstatada küsimus, milline saaks olla see leebem viis ehk kuidas sama eesmärki vähemalt sama hästi leebema abinõuga saavutada?

Vaenulik mõjutustegevus ja desinformatsioon saab jõuda usuliste ühendusteni ja selle üksikliikmeteni väga erinevatel viisidel. Need viisid ei piirdu usulise ühenduse välisriigis asuva juhtorgani, vaimuliku juhi või vaimuliku keskuse haldusotsuste, korralduste või juhistega, vaid need võivad olla edastatud väga erineval kirjalikul, audiovisuaalsel, suulisel vms viisil, finantsilisel vm materiaalsel kujul jne. Kuna see mõjutustegevus ei pruugi korralduslikult või õiguslikult toimuda Eestis registrisse kantud usulise ühenduse kaudu, vaid sellega võidakse jõuda vahetult usulise ühenduse vaimulike või üksikliikmeteni, siis praktikas kõigi võimalike üksiksidemete lõikes vaenuliku mõjutustegevuse tõkestamist ei saa pidada realistlikuks.

Isegi kui seadus sätestaks, et usulise ühenduse või usuühinguga seotud välisriigis asuva juhtorgani, vaimuliku keskuse või vaimuliku juhi otsustus, korraldus või muu juhis ei kuulu

täitmisele, kui see kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale,

a) ei hõlmaks see ühelt poolt seaduse kogu eesmärki, sest ei kataks kõiki erinevaid hübriidse mõjutustegevuse viise ega ka üksikliikme võimalikku kahjulikku tegevust;

b) oleks teiselt poolt nii usulise ühenduse kui usuühingu jaoks praktikas rakendamatult norm. Ka riiklikku järelevalvet poleks sellisel juhul võimalik teostada, kuna norm hõlmaks informatsiooni saamist, arvestuse pidamist ja analüüsi kõigi välisriikides asuvate usuliste ühenduste juhtorganite, vaimulike keskuste ja vaimulike juhtide otsustuste, korralduste ja muude juhiste sisu üle. Selline järelevalvetegevus ei oleks korralduslikult ega tehniliselt võimalik ja ressursikasutuselt mõistlik ning tähendaks ühtlasi informatsiooni kogumise ja töötlemise näol liigset sekkumist kõigi piiriüleste sidemete omavate usuliste ühenduste sisemisse korraldusse.

Veel võiks alternatiivina vaadelda seaduse uutes sätetes kirjeldatud olukorra õiguslikuks lahendamiseks, mis ei sisaldaks kohustust lõpetada sellised piiriülesed administratiivsed, majandus- jm sidemed, mis kujutavad ohtu riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale, näiteks püsivat järelevalvet ja monitooringut Eestis registrisse kantud usulise ühenduse (nt kogudus, klooster) ja selle juhtide tegevuse, kaadriotsuste ja majandussidemete üle, ennetamaks potentsiaalseid ohte, mis võivad tuleneda eespool kirjeldatud piiriülesest sidemest. Selline meede ei oleks aga kindlasti proportsionaalne, sest kujutaks endast ülemäärast sekkumist usulise ühenduse, selle juhtide ja liikmete erinevatesse õigustesse ja vabadustesse. Ka riigi seisukohalt ei oleks selline järelevalve ja monitooring vastuvõetav alternatiiv, arvestades finants- ja personaliressursi ratsionaalse ning põhjendatud kasutamise vajadust ja olemasolevaid võimalusi. Ja nagu eespool mainitud – usulise liidri või kirikujuhi mõju, olenemata tema asukohariigist, on usulise ühenduse liikmele vahetu ja otsene ning administratiivse, majandusliku vm piiriülese sideme säilimine säilitab igal juhul ka selle isiku ja tema poolt juhitava institutsiooni mõjutustegevuse.

Seega leiame, et tegemist on vajaliku abinõuga. Seaduse eesmärgi saavutamise võimalikud muud alternatiivid oleksid isikuvabaduste seisukohalt koormavamad ning ei võimaldaks saavutada seaduse eesmärki piisaval määral ega sama tõhusalt kui vaidlustatud seaduses sätestatud abinõu.

c) mõõdukus

Abinõu on mõõdukas, kui sellega taotletav eesmärk kaalub üles põhiõiguse riive.

Mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.

Avaliku korra ja julgeoleku kaitse on PS-s väljendatud väärtused. Nagu eespool märgitud, on PS preambulis väljendatud, et riik kaitseb sisemist ja välist rahu. See ühtlasi tähendab, et avaliku korra ja julgeoleku kaitse on PS-ga kooskõlas olev eesmärk. Põhiõiguse riivel on legitiimne eesmärk, kuna julgeolekukeskkond muutub pidevalt, mis omakorda tähendab, et vajadus seni kehtinud nõudeid täpsemalt reguleerida võib tekkida sellistes valdkondades, kus seda vajadust varem ei esinenud.

Tuleb silmas pidada, et usulise ühenduse ja usuühingu puhul on tegemist juriidilise isikuna registrisse kantud füüsilistest isikutest liikmetega kodanikuühendustega, mille asutamisele ja tegevusele laieneb peale PS § 40 hulk teisi PS-e paragrahve (nt §-d 41, 45, 48). Ühtlasi tähendab see küsimust selle kohta, mis ulatuses on usuliste ühenduste tegevus EIÕK artikli 9 kaitsealas ja millal jääb see nimetatud artikli kaitsealast väljapoole.

KiKoS eristab selgelt kahte olemuslikult erinevat olukorda:

a) usu tunnistamist ja praktiseerimist usulistes ühendustes ning nende liikmete poolt, mis väljendub usulise ühenduse õiguspärase ja rahumeelse põhitegevusena. Sellisel puhul on tegemist usuliste veendumuste väljendamisega, mille osas riik piiranguid ei sea ja mis on kaitstud PS §-ga 40 ja EIÕK art-ga 9.

b) usuliste ühenduste ärakasutamist usuga mitteseotud vaenulikuks mõjutustegevuseks, nii avaliku kui põhiseadusliku korra vastase tegevuse eesmärgil, sõjapropaganda ja vaenu õhutamiseks, sealhulgas vaenulike ideoloogijate ja desinformatsiooni levitamisel. Sellisel puhul ei ole tegemist usuliste veendumuste väljendamisega, mistõttu pole tegemist ka PS § 40 ega EIÕK art 9 kaitsealaga.

Juhul kui usuline ühendus või usuühing on põhikirja, lepingu, muude tegevuse aluseks olevate dokumentide kaudu, majanduslikult või oma tegevuses seotud välisriigis asuva juhtorgani, märkimisväärse mõjuga isiku või ühendusega, kes on toetanud sõjalist agressiooni, kutsunud üles sõjale, terrorikuriteole või muul viisil relvajõu õigusvastasele kasutamisele või vägivallale või kelle tegevus on vastuolus rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetega, kujutab ta oma vaenuliku mõjutustegevusega ohtu Eesti ühiskonnale ja seeläbi ka julgeolekule laiemas tähenduses. Seejuures tuleb riigil kaitsta inimesi terroristliku ja muu vaenupropaganda ning vägivallale üleskutsete eest. Kirjeldatud olukorras on põhjendatud konkretiseerida ühenduste, praegusel juhul usuliste ühenduste ja usuühingute tegevusele esitatavaid nõudeid.

Tulenevalt EIÕK artiklist 11 võib ühingute moodustamise vabadust piirata seaduses ette nähtud alustel, mis on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise, kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. PS § 3 lõige 1 sätestab, et rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa.

Ühtset tõlgendust mõistetele *avalik kord* ja *riigi julgeolek* ei ole rahvusvahelises õiguses ega ka Euroopa Liidu õiguses, nende määratlemine on jäetud liikmesriikide pädevusse. Just liikmesriigid vastutavad avaliku korra ja riigi julgeoleku säilitamise eest nende territooriumil ning riikidel on vabadus oma riigisiseste vajaduste järgi määrata kindlaks sellekohased meetmed. Avaliku korra ja riigi julgeoleku mõiste sisustamisel tuleb menetluse läbiviimisel lähtuda konkreetsest isikust ning hinnata temast tulenevat ohtu, jätmata kõrvale ka hinnangut kogumis sarnastest isikutest tulenevatele ohtudele. See, millised asjaolud on julgeoleku ja avaliku korra tagamise aspektist tähtsad ja millised mitte, sõltub avaliku korra või riigi julgeoleku sisustamisest, menetluse läbiviimise ajal olemasolevatest ohuhinnangutest ja -prognoosidest ning konkreetse isikuga seotud asjaoludest. Need asjaolud on oma olemuselt ajas muutuvad, mistõttu võidakse samadele asjaoludele anda erineval ajahetkel erinev hinnang.

Õiguskomisjon leiab, et vaidlustatud seaduses toodud nõuded ei piira usuvabaduse realiseerimist, vaid vastupidi, need tagavad usuvabaduse realiseerimise, tõkestades usulise ühenduse haldussuhete kaudu usu praktiseerimisega mitteseotud vaenuliku mõjutustegevuse ja desinformatsiooni jõudmist koguduse liikmeteni või kloostri elavate inimesteni.

On usulisi ühendusi, mille puhul on usutunnistuse või õpetuse alusega seotud juhtimisstruktuuri ülesehitus (nt vaimulik hierarhia) kindlasti oluliseks komponendiks ka usulise ühenduse üksikliikme usuliste tõekspidamiste realiseerimises. Kuivõrd see juhtimisstruktuur võib teatud juhtudel olla ka piiriülene, on vaidlustatud seaduse kontekstis meetme mõõdukuse hindamisel olulisel kohal küsimus, kas seadusest tulenev nõue lõpetada piiriülene põhikirjaline või majanduslik side, kui välisriigis asuv juhtorgan või vaimulik keskus kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale, on

proportsionaalne, kui teiselt poolt pidada silmas usuvabadusega seotud usulise ühenduse autonoomia ja enesekorraldusõiguse olemust.

Usuliste ühenduste registris on terve hulk usulisi ühendusi, mille põhikirjaline juhtorgan, vaimulik keskus või vaimulik juht asub välisriigis või ollakse majanduslikult seotud mõne nimetatud institutsiooni või usulise ühendusega välisriigis. Sellisel sidemel ei ole KiKoSest tulenevaid piiranguid, välja arvatud juhtudel, mis on nimetatud vaidlustatud seaduse p-s 3 (KiKoS § 3 lõikes 2¹). Eesti suuremaid kirikuid ja koguduste liite ühendavas organisatsioonis – Eesti Kirikute Nõukogus – on pooltel liikmeskirikutel piiriülene põhikirjaline side välisriigis asuva juhtorgani, vaimuliku keskuse või vaimuliku juhiga, sh on Eesti Vabariik sõlminud Püha Tooliga välislepingu, mis puudutab Rooma-Katoliku Kiriku tegevusega seotud küsimusi.

Euroopa Inimõiguste Kohus on teinud mitmeid lahendeid, milledes on võetud EIÕK artiklite 9 ja 11 kontekstis ka seisukohti usuliste ühenduste autonoomia ja enesekorraldusõiguse osas. Vabariigi Presidendi taotluses nimetatud kahe lahendi puhul – EIKo 30985/96, Hasan ja Chaush vs Bulgaaria, 26.10.2000 ja EIKo 77703/01 ja Svyato-Mykhaylivska Parafiya vs Ukraina, 14.06.2007 – on Eesti Vabariik alati kindlalt järginud Vabariigi presidendi poolt viidatud põhimõtteid nii usuliste ühenduste autonoomia kui seadmise korraldusõigusega seonduvalt. Usulistel ühendustel on Siseministeeriumiga ja teiste riigi institutsioonidega väga tihe ja konstruktiivne koostöö. Avaliku arvamuse uuringud on näidanud, et usuvabaduse kaitsetaset riigis hinnatakse kõrgelt ning ei ole esinenud selliseid kohtuvaidlusi, kus riiki oleks süüdistatud sekkumises usuliste ühenduste autonoomiasse või enesekorraldusõigusesse.

Samas tuleb aga silmas pidada, et ei eespool nimetatud EIKi lahendite puhul ega ka muude EIKi lahendite puhul ei ole tegemist olnud selliste spetsiifiliste asjaoludega, mis on hõlmatud käesolevas asjas KiKoSe muudatuste sisuks olevate regulatsioonidega (peamiselt piiriülene administratiivne side juhtorgani või vaimuliku keskusega, kui see juhtorgan või vaimulik keskus kujutab ohtu riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale) või selliste regulatsioonide rakendamisega. On mõistetav, et usuvabadusel ja usuliste ühenduste autonoomial on spetsiifiline õiguslik kaitse, kuid teisalt annab see paraku võimaluse seda suuremat õiguslikku kaitset usuliste organisatsioonide poolt ka kuritarvitada. Sellistel juhtudel, mil seda tehakse, peab riikidel olema õigus kohaldada asjakohaseid õiguslikke meetmeid. Tuleb juhtida tähelepanu ka sellele, et EIÕK artikkel 17 (õiguste kuritarvitamise keelamine) on rakendatav muuhulgas sellistel juhtudel, kui usuvabadusele ja selle tugevamale kaitsele viidates võivad usulised ühendused, sh piiriülese struktuuriga usulised ühendused, toime panna tegusid, mis usuvabaduse olemusega õiguslikult kokku ei käi. Eriti asjakohane on pöörata tähelepanu sellele, et usuvabadustki võidakse kuritarvitada, EIK 26.09.1996 otsuse Manoussakis vs Kreeka valguses, mille kohaselt „usuvabadus konventsiooni mõttes välistab igasuguse riigipoolse diskretsiooni otsustada, kas usk või selle väljendamine vahendid on legitiimsed.“

Sellega seoses on oluline veel märkida, et kui Vabariigi Presidendi taotluses viidatakse seonduvalt riigi julgeoleku kaitse aspektidega EIKo 13.12.2001 lahendile 45701/99 Bessaraabia Metropoliitlik Kirik jt vs Moldova, märkides, et „usuvabaduse piiramist ei saa põhjendada pelgalt hüpoteesiga, et kirik võiks riiklikku julgeolekut ohustada“ ja „piirangu rakendamine peab sõltuma kiriku tegelikust käitumisest“, siis, olgugi et tegelikult ei seonu see viide hoopiski mitte vaidlustatud KiKoSe uue regulatsiooniga, vaid pigem selle regulatsiooni hüpoteetilise rakendamisega tulevikus, ei saa kindlasti jätta tähelepanuta selles kontekstis ka mõiste „kirik“ olemuslikku ja tegelikult õiguslikult kahetähenduslikku sisu. Osa kirikuid ja teisi usulisi ühendusi tegutsevad mitme riigi territooriumil ning konkreetsetes riigis oleval selle kiriku haruorganisatsioonil võib kanooniliselt, selle piirideülese kiriku sisekorra järgi olla tegelikult teine nimetus, kuid konkreetsetes riigis on see piirideülese kiriku

haruorganisatsioon selle riigi seaduse järgi registreeritud kirikuna. Seega tuleb ka eespool nimetatud EIK lahendit kasutades pida silmas, milline on mõiste „kirik“ tähendus konkreetses kontekstis – kas kanoonilises tähenduses, mitut riiki hõlmava struktuurina, või konkreetse riigi registrisse kantud subjektina. Vaidlustatud seadusega antud KiKoSe uus regulatsioon §-s 3 vaatab piiriülesele tegutsevale kirikule laiemas tähenduses tervikuna ning käsitleb just sellest lähtuva ohuga seonduvat.

Usulise ühenduse piiriülese struktuuri puhul võib olla tegemist kas olukorraga, kus välisriigis asuval juhtorganil või vaimulikul keskusel ei ole teistes riikides peale Eesti talle alluvaid usulisi ühendusi, või on tegemist välisriigis asuva juhtorgani või vaimuliku keskusega, millel on alluvaid usulisi ühendusi ka teistes riikides peale Eesti. KiKoSe sätete sõnastuse seisukohalt ei ole nendel olukordadel õiguslikku erinevust. Küll aga juhul, kui riik soovib sätet rakendada, siis on kindlasti oluline tähendus ka nendel sisulistel asjaoludel, mis seonduvad välisriigis asuva juhtorgani, vaimuliku keskuse või vaimuliku juhi varasema või samaaegse tegevusega teistes riikides, kui need puudutavad näiteks tuvastatud õigusrikkumisi või julgeolekuaspektidega seotud küsimusi, aga samas ka teistes riikides tegutsevate sama usutunnistusega vaimulike liidrite seisukohti ja hinnanguid konkreetse vaimuliku keskuse või vaimuliku juhi tegevuse suhtes.

On võimalik, et välisriigis asuv usulise ühenduse kõrgeim vaimulik juht või mõni regionaalne juht kuulub isikute hulka, kellele on keelatud sissesõit Eesti Vabariiki või Euroopa Liitu, kuna ta on näiteks tunnistatud ohuks Eesti riigi julgeolekule. Samas on tal usulise ühenduse põhikirjast tulenevalt võimalik langetada selle usulise ühenduse juhtimis-, kaadri- ja majandusotsuseid (sh edutada või tagandada vaimulikke, osaleda eelarvete kujundamises jms) ning edastada usulise ühenduse liikmetele mitte ainult usulise ühenduse põhitegevusse kuuluvat, vaid ka sellega mitteseotud informatsiooni ja ideoloogiat. Kõrgema usujuhi ja usulise liidri mõju usulise ühenduse liikmele (nt koguduse liikmele või kloostris elavale inimesele) on vahetu ning põhineb tema vaimsel autoriteedil ja eeskujul. Seetõttu kehtib alati üldine eeldus nii usulise ühenduse liikmete kui laiema avalikkuse jaoks, et usulise ühenduse kõrgeim juht esindab vaimuliku autoriteedina alati usulise ühenduse kui terviku seisukohta.

Olukorras, kus selline põhikirjaline side säilib, säilib ka vaenuliku mõjutustegevuse vahetu mõju usulise ühenduse liikmeskonnale. Teisalt on aga juba teiste haldusotsustega (nt sissesõidu- või viibimiskeeld) katkestatud kõrgema usulise juhi tegevus siinsete, temale alluvate usuliste ühenduste liikmete keskel, mis pikemate ajaloaliste traditsioonidega usuliste ühenduste puhul kuulub samas usuelu juurde. Seega on usulise ühenduse üksikliikme usuvabaduse realiseerimise seisukohalt oluline aspekt ka see, kas usulise ühenduse juhil on võimalik Eestis ja Euroopa Liidus legaalselt viibida või mitte.

Loogiliselt on võimalik tõstatada proportsionaalsuse küsimust mitte ainult erinevate põhiõiguste ja -vabaduste kaalumise seonduvalt, vaid ka konkreetse isiku usuvabaduse realiseerimise erinevaid aspektide hinnates – kas usulise ühenduse liikme usuvabadus on piisavalt tagatud, kui temani jõuab usulise ühenduse sisemiste haldussuhete kaudu ka usu praktiseerimisega mitteseotud vaenuliku mõjutustegevust ja desinformatsiooni ning kui teisalt puudub vahetu isiklik kontakt usuliste juhtidega, kuivõrd neil ei ole näiteks ohu tõttu julgeolekule võimalik viibida Eestis või Euroopa Liidus.

Usulistel ühendustel ja usuliste ühenduste vaimulikel on Eesti õiguse kohaselt mitmeid spetsiifilisi õigusi. Need seonduvad näiteks usulise ühenduse vaimuliku õigusega külastada vanglaid, hoolekandeaustusi, võtta vastu pihti (millega kaasnevad sellekohased õiguslikud tagatised kohtumenetlustes), korraldada laste- ja noorsootööd, teisalt usuliste ühenduste puhul nende õigus asutada selliseid erakoole, kus on võimalik anda konfessionaalset usuõpetust jms. Seega on võimalik, et välisriigist lähtuv vaenulik mõjutustegevus ei piirdu vaid usuliste

ühenduste liikmetega, vaid jõuab erinevas eas ja erinevates valdkondades inimesteni. Nagu ülal märgitud, võib see jõuda nende inimesteni ilma Eestis registrisse kantud usuliste ühenduste vahenduseta, lähtudes vahetult kõrgema usulise liidri avalikult väljendatud seisukohtadest, hoiakutest, kirjutistest jms.

Kindlasti on asjakohane Vabariigi Presidendi osundus, et vajadusel tuleb senisest rohkem kasutada kehtivas õiguses juba praegu olemasolevaid, sh karistusõiguslikke meetmeid. Konkreetsete asjaolude ilmnemisel on kindlasti ka juba praegu neid meetmeid kasutatud. Siiski ei kata need olemasolevad meetmed kõiki aspekte, mis seonduvad välisriigist lähtuva mõjutustegevuse eri tahkudega (sh näiteks väljatoodud konkreetne mõju, mis lähtub põhikirjalisest välisriigis asuvast usulisest liidrist või vaimulikust juhust). Tuleb ka silmas pidada, et KiKoS §-de 3 ja 4 uute lõigete kohaselt ei kujuta ohtu Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale mitte Eestis registrisse kantud usuline ühendus, vaid selle välisriigis asuv juhtorgan, vaimulik keskus või vaimulik juht (Eestis registrisse kantud usulise ühenduse puhul, kes ise kujutab eelpoolnimetatud ohtu, kuulub kohaldamisele KiKoS § 14 lg 2 p 2, vajadusel koostoimes § 16 lg 3 p-ga 2).

Eeltoodule tuginedes on õiguskomisjon seisukohal, et KiKoSe §-de 3 ja 4 uutes lõigetes sätestatud keeld on põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teisalt piirangu eesmärgi tähtsust kaaludes mõõdukas.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Madis Timpson
esimees