



Riigikohus
info@riigikohus.ee

digitaallkirja kuupäev nr 1-13/1650

TAOTLUS
Eesti Vabariigi põhiseaduse § 107 alusel

Lugupeetud Riigikohus

Riigikogu võttis 18.06.2025 vastu kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse. Jätsin selle seaduse 3.07.2025 otsusega nr 591 välja kuulutamata ja tegin Riigikogule ettepaneku seda uuesti arutada ja otsustada, et viia seadus kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega.

17.09.2025 arutas Riigikogu uuesti kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadust ning võttis selle muutmata kujul vastu.

Leian, et sellisel kujul on seadus vastuolus põhiseadusega, kuna sellega loodud usuvabaduse ja ühinemisvabaduse piirang ei ole proportsionaalne. Nagu märgitakse seaduse seletuskirjas, keelatakse usulistele ühingutele ohu korral mitte ainult halduslikud ja majanduslikud, vaid ka õpetuslikud sidemed välismaise isikuga (sidemeid, mis tekivad "usu tunnistamise, selle viljelemise, usuliste talituste ja teenistuste kaudu"). Nii lai ja ebaselge keeld pole vajalik. Seadusandja saavutaks oma eesmärgid ka siis, kui keeld oleks selgem ning Eesti usulisi ühendusi kohustataks katkestama ainult sellised välissidemed, 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 käsitus pole ühitatav põhiseadusega.

Seetõttu pöördun Riigikohtu poole taotlusega tunnistada Riigikogu poolt 18.06.2025 vastuvõetud kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus põhiseadusega vastuolus olevaks.

Järgnevalt selgitan esmalt piirangu sisu (1), selle mõju usu- ja ühinemisvabadusele (2), piirangu eesmärke (3), sobivust ja vajalikkust (4) ning viimaks mõõdukust ja laiemat tähendust õiguskorrale (5).

1. Piirangu sisu ja ulatus

Piirangu ulatuse määratlemisel peab lähtuma selle mõjust adressaatidele. Seadusega täiendatakse kirikute ja koguduste seadust § 3 lõikega 2¹, mis keelab kirikul, kogudusel, koguduste liidul ja kloostril olla põhikirja või 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. Paragrahvi 4 lõikega 1¹ laiendatakse samalaadset piirangut ka usuühingule.

Seadus täpsustab, kuidas tuleb ohtu mõista. See "võib muuhulgas esineda siis, kui samas lõikes nimetatud 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." (§ 3 lõikega 2²)

Riigikogus väljendatud seisukohtade põhjal võib jääda mulje, et seadus hõlmab üksnes haldusliku iseloomuga sidemeid välismaise isikuga (vaimuliku keskusega, juhtorgani, usulise ühenduse või vaimuliku juhiga). Seletuskirja järgi on seaduse peaeesmärk selliste haldussuhete tõkestamine, mille kaudu toimub usu praktiseerimisega mitteseotud vaenulik mõjutustegevus. Riigikogus 18.06.2025 eelnõud tutvustanud Andre Hanimägi ütles kolmandal lugemisel: "Eelnõu eesmärki tuleb jälle korrata üle. See on piirata haldussidemeid, mille kaudu võib Eestisse siis jõuda usulise ühenduse kaudu vaenulik mõjutustegevus."

Ometi peab võtma arvesse ka neid KiKoS-e sätteid, mida ei muudeta. KiKoS § 12 lg 1 loetleb, mida usulise ühenduse põhikiri peab sisaldama. See loetelu hõlmab ühelt poolt halduskorraldust: juhtimis- ja järelevalveorganite struktuuri, nende moodustamise korda ja pädevust, juhatuse liikmete valimise või nimetamise korda, vaimulike staatust ja hierarhiat, vara kasutamise ja käsutamise korda. Lisaks peab aga põhikirjas olema määratletud usulise ühenduse õpetuslik alus. Niisiis keelab vastuvõetud seadus mitte ainult halduslikud ja lepingulised, vaid ka õpetuslikud sidemed välismaise isikuga, kui see isik kujutab ohtu Eesti julgeolekule või avalikule korrale.

Seda kinnitab ka seaduse seletuskiri, mille kohaselt ei pea riik "tolereerima olukorda, kus Eestis registreeritud usuline ühendus on oma tegevuses juhitud või põhikirjaliselt seotud (näiteks põhikirjas sätestatud tegevuse, usu tunnistamise, selle viljelemise, usuliste talituste ja teenistuste kaudu) sõjalist agressiooni toetava või muul moel riigi julgeolekule ohtu kujutava välisriigis asuva isiku, organisatsiooni või ühendusega." Siit saab teha järelduse, et piirang puudutab ka usu tunnistamist, selle viljelemist ja usulisi talitusi.

2. Piirangu mõju usu- ja ühinemisvabadusele

Kuna seaduse rakendusala on kaitstud usuvabaduse (PS § 40) ja ühinemisvabadusega (PS § 48), siis piiratakse sellega neid põhiõigusi. Usu- ja ühinemisvabadust tuleb tõlgendada koosmõjus, sest usulisi veendumusi väljendataksegi valdavalt ühingu tegevuse raames. Euroopa Inimõiguste Kohus on järjepidevalt asunud seisukohale, et usuliste ühenduste autonoomia kuulub usuvabaduse tuuma juurde (EIKo 30985/96, Hasan ja Chaush vs Bulgaaria, 26.10.2000, p 62). Usulise ühenduse sisemine korraldus on usu väljendamise vorm ning riik ei saa otsustada, kas see vorm on usu väljendamiseks legitiimne (EIKo 777003/01, Svyato-Mykhaylivska Parafiya vs Ukraina, 14.06.2007, p 150).

Usu- ja ühinemisvabaduse piirang oleks väga intensiivne juba siis, kui Eesti usulistele ühingutele endile sätestataks keeld kujutada ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale. Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjon on mitmel puhul avaldanud kahtlust, kas "riiklik julgeolek" võib olla alus usu- või veendumusvabaduse piiramiseks, rõhutades, et usuvabaduse väljendamist saab piirata ainult siis, kui sellega kaasneb konkreetne avaliku korra või julgeoleku riive, mitte olukorras, kus väidetakse olevat üldine oht riiklikule julgeolekule.¹ Praegu on aga seadusega piirangu intensiivsust veel oluliselt suurendatud, sest piisab välismaise isiku üldiselt määratletud ohtlikkusest, et Eesti usulisel ühingul tekiks kohustus kujundada ümber kogu oma organisatsioon ja õpetuslik alus.

Seaduses on valitud niisugune lähenemine, et kui välismaine isik tunnistatakse ohtlikuks, siis on keelatud igasugused sidemed sellise isikuga. Põhiseaduskomisjoni esimees selgitas Riigikogu istungil 17.09. 2025, milliseid ohtusid on seadusandja täpsemalt silmas pidanud: "Kuigi antud eelnõu ei ole seotud ühegi kindla usuühendusega, on ilmne, et selle algatuse on tinginud Venemaa kallaletung Ukrainale ning Moskvale alluva Vene õigeusu kiriku õnnistus sellele agressioonile [...] Lihtsalt mõned näited. 3. aprill 2022 pidas patriarh Kirill jumalateenistuse relvajõudude kirikus, kus kutsus sõjaväelasi olema truu oma vande, et kaitsta oma kodu sõja kontekstis [...] Edasi on Vene õigeusu kiriku vaimulike otsese osaluse kohta mõned näited sõjategevuses Ukraina vastu [...] Moskva patriarhaadile alluv kirik Eestis ei ole eespool toodud seikadest ega otsustest end distantseerinud."

Selle kirjelduse põhjal võib tunduda, et seadus nõuab Eesti ühingult välismaise isiku ohtliku tegevuse hukkamõistu või tema otsustest distantseerumist. Tegelikult ei luba seadus üldse arvestada sellega, millised seisukohad on omistatavad Eesti ühingule endale. Pigem on seadusandja lähtunud eeldusest, et oht ei peagi väljenduma Eesti ühingu enda tegevuses, vaid igasugused sidemed välismaise isikuga on juba iseenesest ohtlikud. Seejuures on välismaise isikuga seotud ohtu tõlgendatud äärmiselt laialt. Siseministeriumi esindaja väitis, et ohtlikud võivad olla ka sellised vaimuliku autoriteedi „väljaütlemised“, mis ei kajastu üheski vormilises otsuses või juhises. Kui lähtuda niisugusest tõlgendusest, siis piisab välissidemete keelu rakendumiseks ka

¹ Veneetsia komisjoni ülevaade arvamustest ja raportitest usu- ja veendumusvabaduse kohta, CDL-PI(2021)001, 8.01.2021, lk 20.

sellest, kui mõni vaimulik juht toetab sõjalist agressiooni mitteformaalses seisukohavõtus. Teisisõnu seatakse Eesti usulise ühingu juriidiline staatus sõltuvusse sellest, kuidas käituvad üksikud vaimulikud teises riigis – täiesti sõltumata sellest, kas nende vaimulike käitumisest tulenevad Eesti usulise ühingu mingid kohustused isegi tema enda sisemiste reeglite järgi.

Lisaks suurendab piirangu intensiivust tõik, et seaduse nõuded pole selged. Mida ebaselgem on keeld, seda suurem on selle heidutav mõju. Praegusel juhul pole täpsemalt määratletud, millised välissidemed on keelatud. Seletuskirja kohaselt on seaduses lähtutud OSCE usu- ja veendumusvabaduse ning julgeoleku poliitikajuhisest. Nende juhiste järgi peab usuvabaduse piirangute juures vältima "ebaselgelt määratletud termineid, mis on avatud oluliselt erinevatele tõlgendustele ja meelevaldsele rakendamisele."² Seletuskirja sõnul ongi püütud seda nõuet täita ja "sõnastada tegevused, mis võivad kujutada ohtu riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale, võimalikult konkreetselt, mitteammendava näidisloeteluna." Siiski ei saa pidada konkreetseks sätet, mille kohaselt ei tohi olla sidemeid ohtliku välismaise isikuga "põhikirja või tegevuse aluseks oleva muu dokumendi alusel või majanduslikult". Üheski seadusele lisatud seletuskirjas ei puudutata küsimust, millised on täpsemalt need majanduslikud sidemed, mis on keelatud (näiteks, kas need hõlmavad ka lühiajalisi lepingulisi suhteid). Samuti pole täpsustatud, milline võib olla lisaks põhikirjale muu usulise ühingu tegevuse aluseks olev dokument (kas siia alla langeb ka pühakiri, usutunnistused, kirikukogude otsused).

Halduslike ja majanduslike sidemete kohta ei sisalda seadus isegi mitteammendavat näidisloetelu. Ohu määratlemiseks on küll antud selline loetelu, ent pole täpsustatud, kui kaua võib olla möödunud ajast, mil välismaine usujuht "on toetanud sõjalist agressiooni või kutsunud üles sõjale, terrorikuriteole või mõnel muul viisil relvajõu õigusvastasele kasutamisele või vägivallale." Siseministeeriumi esindaja ütles põhiseaduskomisjoni istungil 04.08.2025, et usuline ühendus ise peab asjaolusid kogumis hindama. "Aastakümnete tagused usulise ühenduse juhi väljaütlemised ei saa pigem saada saatuslikuks siinsele usulisele ühendusele. Samas kui nüüd aktiveeritakse õpetus, mida vaimulik juht on aastakümneid tagasi öelnud, siis see võib olla ohuks." Seega peab Eesti usuline ühing arvestama võimalusega, et välismaine isik väljendab ohtlikke seisukohtasid kaudselt, toetades mõnd varasemat õpetust.

Seaduses on ühendatud äärmine laius ja äärmine ebaselgus, kuigi seletuskirjas mainitud OSCE juhised kirjeldavad rahvusvahelise õiguse nõudeid nii, et usuvabaduse piirangud eeldavad ranget proportsionaalsust ja suurimat võimalikku selgust. Vaevalt saab seadust pidada selgeks, kui isegi seda Riigikogus tutvustanud parlamendiliige esitas selle kohta tõlgenduse, mis lahkneb täiesti siseministeeriumi esindaja tõlgendusest ja seletuskirjas öeldust. Nimelt ütles Andre Hanimägi 08.09.2025 õiguskomisjoni istungil, et "tema arusaamise järgi ei ole usutalituse või usu kui sellise, sh Vene õigeusu traditsioonide, järgimist ja praktiseerimist selle seadusega mitte kuidagi piiratud." Samal istungil märkis siseministeeriumi esindaja "usutalituste ja piirangute osas, et kui religiooni poolt luuakse selline usutunnistuslik alus, kus ka usutalitused võivad kujutada ohtu, siis vastab see toodud näidetele." Seaduse varasemale (09.04.2025 vastu võetud) versioonile lisatud

² [Freedom of Religion or Belief and Security Policy Guidance](#), OSCE 2019, lk 25.

seletuskiri nentis: "Konkreetselt Vene Õigeusu Kirikut silmas pidades tugevdab patriarhi eeskuju ja sõnade mõju kindlasti ka asjaolu, et teda meenutatakse VÕK-i kogudustes ja kloostrites toimuvatel jumalateenistustel."

Seletuskirjas öeldakse, et rakendatav norm ei saa jääda arusaamatuks, kuna siseministeerium võib igal üksikul juhul selle sisu usulise ühendusele selgitada. "Isegi kui seaduse rakendamisel võibki tekkida normi adressaadil küsimus, kas mingi mõiste või tegevus võib teda puudutada või mitte, on alati viimase 35 aasta jooksul seaduse tõlgendamisega seonduvalt vastastikku konsulteeritud ning see haldusmenetluse seadusest tulenev üldine kohustus on riigiasutusel jätkuvalt." Siiski ei saa piirangu intensiivsust hinnata selle põhjal, kas täitevvõimu esindajad on valmis aitama seda sisustada. Ka sellisel juhul on seadus avatud väga erinevatele tõlgendustele ja meelevaldsele rakendamisele.

3. Piirangu eesmärgid ja nende legitiimsus

Seaduse eesmärgina võib käsitada Eesti riigi julgeoleku, põhiseadusliku ja avaliku korra kaitsmist. Need on legitiimsed eesmärgid.

Põhiseadus ei sätesta otsesõnu, millistel eesmärkidel usu- ja ühinemisvabadust võib piirata. PS § 40 lg 3 järgi on igaühel vabadus nii üksinda kui ka koos teistega, avalikult või eraviisiliselt täita usutalitusi, kui see ei kahjusta avalikku korda, tervist ega kõlblust. PS § 48 lg 3 järgi on keelatud ühingud, liidud ja erakonnad, kelle eesmärgid ja tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Riigi julgeolekut mainib põhiseadus piiramise alusena kogunemis- ja koosolekuvabaduse juures (PS § 47), samuti üldisemalt erakorralise või sõjaseisukorra ajal lubatavate piirangute juures (PS § 130).

Samas keelab põhiseadus isegi erakorralise või sõjaseisukorra ajal piirata õigusi ja vabadusi, mis on sätestatud §-s 40. Kuna sellises olukorras on seadusandjal põhiõiguste piiramiseks avaramad võimalused, siis võib tunduda, et usuvabaduse piiramine pole üldse lubatud. Siiski on §-s 40 juba sätestatud mõned piiramise alused (avalik kord, tervis ja kõlblus). Samuti on Riigikohus asunud seisukohale, et kui piiramise tingimusi pole põhiõigussättes loetletud, siis saab põhiõiguste piiramise õigustusena arvestada teisi põhiõigusi ja põhiseaduslikke väärtusi. Riigi julgeolek on kahtlemata põhiseadusega kaitstud väärtus, nagu ka Riigikohus on preambulile viidates öelnud (RKPKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 15).

See ei tähenda siiski, et võiks eirata põhiseaduses sisalduvat keeldu piirata usuvabadust riikliku julgeoleku ja avaliku korra huvides isegi erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Selle keelu valguses saab ennekõike määratleda seda, kuidas põhiseaduses on mõistetud usuvabadust. Kui usuvabadust väljendatakse sellise tegevusega, mida saab põhiseaduse järgi keelata, siis on võimalik ka usuvabaduse mõjutamine. Teisalt on usuvabadusel põhiseaduse mõtte järgi selline tuum, millesse ei saa sekkuda. Niisugune tõlgendus on kooskõlas põhiseaduse §-ga 11, mille järgi põhiõiguste piirangud ei tohi moonutada nende olemust.

Praegusel juhul pole vaja täpselt selgitada, milline on põhiseaduse järgi usuvabaduse piiramatute tuum. Oluline on aga tõdeda, et riiklik julgeolek ja avalik kord saavad olla legitiimsed eesmärgid üksnes teatud piirini. Nende eesmärkide võime toimida õigustusena väheneb seda enam, mida lähemale tungitakse usuvabaduse organisatsioonilise külje juurest õpetuseni ja uskumusteni. Euroopa Inimeste Kohtu seisukoha järgi ei saa riik hinnata, kas usulised veendumused või nende väljendamine vorm on legitiimne (EIKo 30985/96, Hasan ja Chaush vs Bulgaaria, 26.10.2000, p 78; EIKo 777003/01, Svyato-Mykhaylivska Parafiya vs Ukraina, 14.06.2007, p 150).

4. Piirangu sobivus ja vajalikkus

Riigikohtu praktika järgi on abinõu sobimatu siis, kui see üldse ei aita eesmärgi saavutamisele kaasa. (RKPJKo 2.12.2024, 5-24-22, p 82; RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 180) Praegusel juhul seda väita ei saa, ent kitsamalt võib siiski kahelda, kas piirangu kehtestamine usulise ühingu õpetuslikule alusele edendab üldse seadusandja eesmärgi. Kui see nii pole, siis pole piirang tervikuna vajalik, sest sama eesmärk saavutatakse kitsama keeluga, mis ei hõlma piirangut õpetuslikule alusele.

Seletuskirja kohaselt sisaldab mõne usulise ühenduse puhul õpetuslik alus ka juhtimisstruktuuri ülesehitust (nt vaimulikku hierarhiat). KiKoS eristab siiski usulise ühenduse põhikirja osadena õpetuslikku alust (§ 12 lg 1 p 2) ning juhtimis- ja järelevalveorganite struktuuri (§ 12 lg 1 p 4). Nõnda tekib küsimus, kas seaduse eesmärgid nõuavad üldist põhikirjalise sideme keeldu või piisaks sellest, kui mainitaks vaid juhtimisstruktuuri (või üldisemalt halduslikke sidemeid). Seletuskirjas pole näidatud, kuidas võiks toimuda mõjutustegevus lihtsalt vaimuliku hierarhia kaudu. Nenditakse, et mõjutustegevus "ei pruugi korralduslikult või õiguslikult toimuda Eestis registrisse kantud usulise ühenduse kaudu, vaid sellega võidakse jõuda vahetult usulise ühenduse vaimulike või üksikliikmeteni". Sellisel juhul aga ongi määrav niisugune otsemõju, mitte see, kuidas vaimulikku hierarhiat tõlgendab Eesti usuline ühendus.

Võib-olla peab seadusandja silmas võimalust, et välismaise usujuhi mõju (ja sellega kaasnev oht) suureneb, kui teda esitatakse autoriteedina Eesti usulise ühingu põhikirjas või muus tegevuse aluseks olevas dokumendis. See võib nii olla, aga seletuskirjas ei kaaluta üldse võimalust, et välismaise usujuhi autoriteet hoopis suureneb Eestis asuva usulise ühenduse liikmete silmis, kui riik nõuab õpetuslike sidemete katkestamist temaga. Mõlemal juhul on tegu teoreetilise hüpoteesiga, kuna seletuskirjas ei viidata ühelegi uuringule, mis kinnitaks vaimuliku hierarhia reguleerimise kasulikke tagajärgi. Selle hüpoteesi kasuks ei esitata ka ühtegi argumenti.

Enamasti on seadusandjal võimalus katsetada erinevaid meetmeid ja ise hinnata, kas neil võib olla kasulik mõju. Usuvabaduse nii intensiivse piiramise korral ei saa aga lähtuda kriteeriumist, et piirang on koosõlas põhiseadusega, kui pole välistatud, et see aitab eesmärgi saavutamisele kaasa. Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjon on Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat kokkuvõtlikult iseloomustanud nii, et usuvabaduse piirangud peavad olema rangelt vajalikud. See nõudmine "paneab üliolulise piduri riigi

tegevusele, mis muidu seaks liigseid kitsendusi usu väljendamisele."³ Ennekõike puudutab see vajalikkuse kriteeriumit, aga viimane eeldab, et kõik piirangu osad aitavad kaasa seadusandja eesmärkide saavutamisele.

Euroopa Inimõiguste Kohus on märkinud, et usuvabaduse piiramist ei saa põhjendada pelgalt hüpoteesiga, et kirik võiks riiklikku julgeolekut ohustada. Piirangu rakendamine peab sõltuma kiriku tegelikust käitumisest (EIKo 45701/99, Bessaraabia Metropoliitlik Kirik jt vs Moldova, 13.12.2001, p 125). Nähtavasti ei välista see halduslike või majanduslike sidemete keelamist, kui seaduses on neid selgelt kirjeldatud ja on toodud veenvad põhjendused selle kohta, et niisuguse keeluga ennetatakse konkreetseid ohtusid. Vaimulikust hierarhiast tulenevate sidemete keelamisel peab aga hindama, mida see aitab täiendavalt saavutada, kui välismaise usujuhi autoriteet toimib niikuinii vahetult, nagu seletuskirjas mööndakse.

Arvestada tuleb ka seda, et kui seadusega piiratakse vaid halduslikke ja majanduslikke sidemeid, siis täiendaksid seda piirangut paljud kehtiva õiguse sätted, mis samuti on mõeldud ohtliku välismõju tõkestamiseks. Karistusseadustik määratleb kuriteona riigireetmise ja näeb ette karistuse „Eesti Vabariigi kodaniku poolt välisriigi, välisriigi organisatsiooni, välismaalase või välisriigi ülesandel tegutseva isiku abistamise eest Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse vastu suunatud vägivallata tegevuses“ (KarS § 232). Riigikohus on täpsustanud, et Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse vastu suunatud vägivallata tegevus hõlmab infomõjutustegevust (nt informatsiooniga manipuleerimine, valeteabe levitamine, tegelikkust moonutava infovälja loomine) (RKKK 16.06.2023, 1-21-5633, p 78). Karistus on ette nähtud ka juhuks, kui sama teo on toime pannud välismaalane (KarS § 233). Karistusseadustik keelab sõjapropaganda – sõjale või muul viisil relvajõu kasutamisele üleskutsumise, kui sellega eiratakse rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtteid (KarS § 92). Samuti on ette nähtud karistus, kui füüsiline või juriidiline isik teadvalt vahetult toetab välisriigi agressiooniakti (KarS § 91¹).

Seadusandja eesmärkide saavutamine oleks pigem tõenäolisem, kui Eesti usulisi ühendusi kohustataks käsutama oma sidemeid välismaise isikuga valikuliselt, nii et siduvad poleks seisukohad, mis kujutavad ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale. Niisugusel juhul loodaks olukord, kus Eesti usulised ühendused peaksid ka oma liikmetele vaimulikku hierarhiat esitama valikulisena ja nõnda kõrvaldama mulje, mis seletuskirja järgi lihtsustab mõjutustegevust. "Eeldus nii usulise ühenduse liikmete kui laiema avalikkuse jaoks on, et usulise ühenduse kõrgeim juht esindab vaimuliku autoriteedina alati usulise ühenduse kui terviku seisukohta." Kui inimene mõistab end usulise ühenduse kui terviku liikmena, mitte kitsamalt Eesti ühingu liikmena – ja käsitab välismaist usujuhti autoriteedina –, siis pole talle määrav see, kuidas vaimulikku hierarhiat Eestis kujutatakse. Siiski annaks valikulisem keeld Eesti usulisele ühingule motiivi jätkuvalt selgitada, millised seisukohad on liikmetele siduvad ja millised mitte.

Kindlasti oleks valikuline keeld põhiseaduse vaatenurgast leebem meede. Seletuskirjas põhjendatakse, miks ei saa piirduda sellega, et tunnistada mittesiduvaks ainult mõned

³ Veneetsia komisjoni ülevaade arvamustest ja raportitest usu- ja veendumusvabaduse kohta, CDL-PI(2021)001, 8.01.2021, lk 22.

välismaise isiku otsused. Selline piirang ei katvat kõiki hübriidse mõjutustegevuse viise ega üksikliikmete tegevusvorme. Ometi ei selgitata seletuskirjas, miks ei piisa seadusandja eesmärkide saavutamiseks sellest, kui piirang seatakse ainult niisugustele halduslikele ja majanduslikele välissidemetele, millega kaasneb konkreetne oht. Samuti ei põhjendata, miks peab ka õpetusliku aluse piiramine olema nii üldine, st miks ei välistata õpetusest ainult niisugused seisukohad, mis eraldivõetuna kujutavad ohtu. Seadus paistab lähtuvat eeldusest, et vaimulik alluvussuhe on lahutamatu tervik ning seda ei saa jaotada osadeks. Niisugune käsitus võib esmapilgul tunduda mõistlikuna, kuid see viib absurdse tagajärjeni, et piisab ainult mõnest välismaisele isikule omistatavast väljaütlemisest, et tuleks katkestada kogu vaimulik hierarhia ning sisuliselt moodustada Eestis täiesti uuelaadne usuline ühendus.

Meede võiks ehk olla proportsionaalne siis, kui seda rakendatakse ainult selliste välismaiste isikute puhul, mille tegevuse põhisisu ongi suunatud Eesti iseseisvuse, territoriaalse terviklikkuse või põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või üldisemalt õigusrikkumistele. Seadus määratleb ohtu aga nii laialt, et õigupoolest ei nõuagi otsesõnu rohkem kui mõnd seisukohavõttu, mis toetab sõjalist agressiooni, kutsub üles sõjale, terrorikuriteole või mõnel muul viisil relvajõu õigusvastasele kasutamisele või vägivallale. Seadusi peab võimalusel tõlgendama põhiseaduskonformselt. Nõnda võiks rakendaja mõista seadust nii, et ohu suurus peab õigustama konkreetsel juhul välissidemete täieliku katkestamise nõuet. Seaduse sõnastus aga ei toeta sellist tõlgendust ning seletuskiri kõneleb sellele pigem vastu, mainides et "KiKoSe täienduste eesmärk on luua väärtuspõhine käitumisjuhis". Väärtuskonflikt ja vastuolo Eesti avaliku korraga võib tõesti tekkida juba mõne väljaütlemise pinnal. See ei eelda suurt ohtu, vaid poolehoidu vastuolulistele väärtustele.

Ent isegi kui seadust on võimalik tõlgendada põhiseaduskonformselt, pole sellega loodud piirang ikka vajalik, kuna seadusandja saavutaks oma eesmärgi ka selgema piiranguga. Iseäranis usuvabaduse piiramisel peab seaduse määratlematus ise olema põhjendatud mingi tungiva vajadusega, sest ebaselge piirang koormab adressaate rohkem. Euroopa Inimõiguste Kohus on usuvabadusse kontekstis korduvalt rõhutanud, et piirangud peavad olema "sõnastatud piisava täpsusega, võimaldamaks isikul näha ette tagajärgi, mis kaasnevad mõne teoga." (EIKo 430821/14, Hamzayan vs Armeenia, 6.02.2024, p 47; EIKo 32401/10, Taganrog LRO ja teised vs Venemaa, 7.06.2022, p 214) Veneetsia Komisjon on arvustanud selliste üldsõnaliste piirangute seadmist usuliste ühingute registreerimisele nagu keeld "õõnestada riigi iseseisvust" või ohustada "riiklikku julgeolekut".⁴ Praegusel juhul on seda laadi väljenditega kaasnevat ebaselgust veelgi suurendatud, sest ka välissidemete keeld on sõnastatud väga üldsõnaliselt. Näiteks pole arusaadav, mida tähendab, et usuline ühendus ei tohi olla "majanduslikult" seotud ohtliku välismaise isikuga. Kui seadus annaks siin näitliku loetelu või välistaks sellised majanduslikud suhted, mis kindlasti ei kujuta ohtu, siis võimaldaks see usulistel ühingutel oma tegevuse tagajärgi paremini ette näha.

Tuleb rõhutada, et seadus ei keela üksnes allumist ohtlikule välismaisele isikule. Miski seaduse tekstis ei viita sellele, et ohtlik välismaine isik peab olema Eesti usulise ühenduse suhtes hierarhiliselt kõrgemal positsioonil kas halduslikult või vaimuliku

⁴ Veneetsia komisjoni arvamus 664/2012, 19.03.2012, lk 30-31.

hierarhia mõttes. Seletuskirja järgi soovitakse vältida sidemeid, mis tekivad "usu tunnistamise, selle viljelemise, usuliste talituste ja teenistuste kaudu". Usulise ühenduse tegevuse aluseks võivad olla ka rahvusvahelise koostöö käigus tekkivad dokumendid. Samuti võivad majanduslikud sidemed tekkida hoopis teist laadi usuliste ühendustega välisriikides. Seda enam on arusaamatu, mil moel peab Eesti usuline ühendus kõik oma sidemed katkestama, kui mõni temaga koostööd teinud välismaine isik loetakse ohtlikuks. Kui seadusandja on tegelikult silmas pidanud üksnes alluvussuhteid, siis oleks võimalik seda seaduses täpsustada ja nõnda vähendada adressaate koormavat ebaselgust.

5. Piirangu mõõdukus ja laiem tähendus õiguskorrale

Mõõdukus seondub vajalikkusega kitsamas mõttes – vajalikkusega demokraatlikus ühiskonnas. Näiteks on Euroopa Inimeste Kohus märkinud, et demokraatlikus riigis pole vaja püüelda selle poole, et erinevad usukogukonnad liiguksid ühise juhtimise alla (EIKo 38178/97, Serif vs Kreeka, 14.12.1999, p 52; EIKo 40524/08, Genov vs Bulgaaria, 23.03.2017, p 45). „Kui mõni usklik kogukond on jagunenud, siis on riigi kohus olla neutraalne ja erapooletu ning ta ei tohi luua meetmeid, millega eelistatakse üht juhti teisele või mille eesmärk on sundida üht usulist kogukonda vastu tema enda tahtmist ühise juhtimise alla.“ (EIKo 40524/08, Genov vs Bulgaaria, 23.03.2017, p 45). Sellises olukorras pole riigi roll mitte proovida leevendada pingeid pluralismi vähendamise teel, vaid tagada, et võistlevad rühmad suhtuksid üksteisesse sallivalt (EIKo 64220/19, Föderation der Aleviten Gemeinden in Österreich vs Austria, 5.03.2024, p 51).

Piirangu mõõdukuse hindamiseks tulebki usuvabadus paigutada demokraatliku ühiskonna raamesse, nii nagu põhiseadus seda ka teistes sätetes sisustab. Seletuskiri viitab põhiseaduse §-le 48, mille kohaselt on keelatud ühingud, liidud ja erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Laiemalt ongi küsimus selles, kas välismaise isikuga seostatava julgeolekuohu võib omistada Eestis tegutsevale ühingule, kui sel ühingul on välismaise isikuga mingi majanduslik või muu side. Usulistele ühingutele tagab põhiseadus tugevama kaitse kui paljudele teistele ühingutele, sest nende puhul kohaldub nii usuvabadus kui ka ühinemisvabadus. 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.

Raske on kujutleda, et põhiseadusega võiks olla kooskõlas niisugune piirang, mis keelab erakondadele või üldisemalt mittetulundusühingutele igasugused sidemed välismaise organisatsiooniga, kui mõni selle organisatsiooni juht on mõnes oma väljaütlemises kutsunud üles vägivallale või relvajõu õigusvastasele kasutamisele. Niisugusel keelul oleks juba oma ebaselguse tõttu demokraatlikusse ühiskonda sobimatu heidutav mõju. Sel juhul ei saa aga niisugust keeldu sätestada ka usulistele ühingutele ning see pole mõõdukas.

Eelneva põhjal ning juhindudes põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-st 5 taotlen:

tunnistada Riigikogus 18. juunil 2025 vastu võetud „Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse” Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus olevaks.

(allkirjastatud digitaalselt)
Alar Karis

Lisad: Vabariigi Presidendi 03.07.2025 otsus nr 591 „Kirikute ja koguduste Seaduse muutmise seaduse“ väljakuulutamata jätmine 3 lehel

Riigikogu poolt 18.06.2025 vastu võetud „Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus” 3 lehel