



## V A B A R I I G I P R E S I D E N T

### O T S U S

Nr 545

Kadriorus 24. aprillil 2025

#### „Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse“ väljakuulutamata jätmine

Jätan välja kuulutamata Riigikogus 9. aprillil 2025 vastu võetud „Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse“.

Vastuvõetud seadus pole kooskõlas põhiseadusega, kuna sellega loodud usuvabaduse ja ühinemisvabaduse piirang ei ole proportsionaalne. Kehtivas õiguses on usuliste ühingute tegevuse kontrollimiseks juba väga jõulised hoovad, mida tuleb vajadusel senisest rohkem kasutada. Võimalik on luua ka täiendavaid meetmeid riikliku julgeoleku kaitseks, ent ei saa kehtestada ebaselget ja ulatuslikku keeldu, mis tungib usu- ja ühinemisvabaduse tuumani ning pole demokraatlikus ühiskonnas vajalik, kuna selle eesmärgi saab saavutada teiste vahenditega.

Seadusega täiendatakse kirikute ja koguduste seadust § 3 lõikega 2<sup>1</sup>, mis keelab kirikul, kogudusel, koguduste liidul ja kloostril „oma tegevuses juhinduda välisriigis asuvast märkimisväärse mõjuga isikust või ühendusest või olla põhikirjaliselt, lepinguliselt, tegevuse aluseks olevate muude dokumentide alusel või majanduslikult seotud välisriigis asuva usulise ühenduse, vaimuliku keskuse, juhtorgani või vaimuliku juhiga, kui eespool nimetatud vaimulik keskus, juhtorgan, vaimulik juht, isik või ühendus kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale.“ Paragrahvi 4 lõikega 1<sup>1</sup> laiendatakse samalaadset piirangut ka usuühingule.

Riigikogus teisele lugemisele esitatud seletuskirja kohaselt on seaduse üks peamisi eesmärke „tõkestada usulise ühenduse haldussuhete kaudu usu praktiseerimisega mitteseotud vaenuliku mõjutustegevuse ja desinformatsiooni jõudmist koguduse liikmeteni või kloostri elavate inimesteni, pidades silmas

julgeolekuolukorda maailmas“. Seletuskirjas nenditakse, et võimalik alternatiiv piiriülese sideme keelamisele oleks „püsiv järelevalve ja monitooring 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 poleks seletuskirja kohaselt aga proportsionaalne ning see võivat kujutada ülemäärast sekkumist usulise ühenduse, selle juhtide ja liikmete õigustesse ja vabadustesse.

Tegelikult sisaldab juba kehtiv õigus mitmesuguseid piiranguid, mille rakendamine nõuab ulatuslikku kontrolli ka usuliste ühenduste, nende juhtide ja liikmete üle. 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 juhaks, 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).

Seaduse seletuskirjas märgitakse põhjendatult, et usuvabadust ei või kuritarvitada. Ent niisuguste kuritarvituste vältimiseks ongi kehtestatud ülal nimetatud piirangud karistusseadustikus. Kuna tegevus, mida seadusega soovitakse tõrjuda (vaenulik mõjutustegevus ja desinformatsiooni levitamine välisriigi organisatsiooni abistamiseks) kujutab Riigikohtu praktika kohaselt riigireetmist, siis peaks seaduse põhiseaduspärasuse kinnitamiseks näitama, miks on täiendavalt vajalik nii ebaselge ja lai keeld. Põhiõiguste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust (PS § 11). Piirang ei ole kooskõlas põhiseadusega, kui selle eesmärgi saab saavutada õigusi vähem piirava meetmega. Seletuskirja kohaselt on seadusega hõlmatud „sellised piiriülesed administratiivsed, majandus- vm sidemed, mis kujutavad eneses ohtu riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale“. Seaduse tekst aga ei nõua, et hoidutaks üksnes julgeolekust ohustavatest sidemetest, vaid keelab üldiselt „oma tegevuses juhinduda“ välismaisest isikust. Mida ebaselgema sisuga on keeld, seda suurem on selle heidutav mõju, kuna hakatakse hoiduma igasugusest käitumisest, mis võiks mingi tõlgenduse järgi keelu alla langeda.

Seletuskirja järgi võib julgeolekuohtu suurendada ka usutalituste sisu: „Usulise liidri ja kirikujuhi mõju koguduse liikmetele või kloostri elavatele inimestele on vahetu ning põhineb tema vaimsel autoriteedil ja eeskujul. Usulise ühenduse

lihtliige ei pruugi olla teadlik, kuidas täpselt toimub usulise ühenduse juhtimise kõrgeimal tasandil väljendatavate seisukohtade kujunemine usulise ühenduse juhtorganites. Eeldus nii usulise ühenduse liikmete kui laiema avalikkuse jaoks on, et usulise ühenduse kõrgeim juht esindab vaimliku autoriteedina alati usulise ühenduse kui terviku seisukohta. Konkreetset Vene Õigeusu Kirikut silmas pidades tugevdab patriarhi eeskuju ja sõnade mõju kindlasti ka asjaolu, et teda meenutatakse VÕK-i kogudustes ja kloostrites toimuvatel jumalateenistustel.“

Niisiis tekib seletuskirja kohaselt oht muuseas seetõttu, et usulise ühenduse liikmed ise ei suuda juhi seisukohtasid ühenduse omadest eristada. Teisisõnu lähtub seadus eeldusest, et piiriülene side ei kujuta ohtu mitte üksnes oma tegeliku sisu tõttu, vaid ka seepärast, et usulise ühenduse liikmed võivad selle tähendust ekslikult tajuda. Kui nii, siis on aga veelgi ebaselgem, mida tähendab keeld oma tegevuses juhinduda välismaisest isikust. Usulise ühingu liikmete vaatenurgast võibki olla peamine see, milliseid isikuid usutalituste käigus mainitakse ja kuidas vaimulikud piiriüleseid alluvussuhteid esitavad. Seega puudutab keeld lisaks vormilistele välissidemetele ka kõike muud usulise ühingu tegevuses ja õpetuses, mis võib liikmetele jätta mulje, nagu tuleks neil juhinduda välismaisest usuliidrist. Seda kinnitab tõik, et seadus kõneleb alternatiivselt juhendumisest ja dokumentide alusel tekkinud või majanduslikku laadi sidemetest.

Praegusel juhul piirab seadus lisaks usuvabadusele (PS § 40) ka ühinemisvabadust (PS § 48). Neid vabadusi tuleb tõlgendada koosmõjus, kuna usulisi veendumusi väljendataksegi valdavalt ühingu tegevuse raames. Euroopa Inimõiguste Kohus on järjepidevalt asunud seisukohale, et usuliste ühenduste autonoomia pole mitte lihtsalt hõlmatud usuvabadusega, vaid selle kaitse 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). Nagu Euroopa Inimõiguste Kohus on märkinud, demokraatlikus ühiskonnas ei või riik otsustada, et mitme ühenduse liikmete usulised veendumused sisuliselt kattuvad ning hakata suunama liikmeid teise ühendusse. „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).

Võiks väita, et lai piiriülese sideme keeld tagab kõige tõhusama kaitse, kuna see väldib isegi ohu tekkimist. Seletuskirja järgi soovitakse seadusega ennetada „potentsiaalseid ohte, mis võivad tuleneda“ piiriülesest sidemest. Samas on ka

karistusõiguse mõtte luua heidutus ja niimoodi õigusvastast tegevust ennetada. Lisaks on Euroopa Inimõiguste Kohus rõhutanud, 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). Kui võtta aluseks konkreetne, Eestis registreeritud ühenduse enda tegevuses avalduv oht julgeolekule ja põhiseaduslikule korrale, siis võiks seadusandja välistada üksnes niisugused piiriülesed sidemed, mis sellise ohuga vahetumalt seonduvad. Ühe muudatusettepaneku järgi, mis eelnõule tehti, oleks seadusega sätestatud piirang olnud määratletud hoopis kitsamalt: usulisele ühendusele oleks keelatud juhendada sellisest välismaise isiku otsusest, mis ise eraldi võetuna kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale, toetab sõjalist agressiooni või kutsub üles sõjale, terrorikuriteole või muul viisil relvajõu kasutamisele või vägivallale. Juhtivkomisjon jättis selle muudatusettepaneku arvestamata. Nähtavasti soovis seadusandja hõlmata lisaks konkreetsetele otsustele ka muid sidemeid, ent nendegi seas oluks võimalik eristada niisuguseid, mis haakuvad konkreetsemalt seaduse eesmärgiga.

Seaduse hindamisel tuleb pidada silmas ka järeldusi, mis tuleneksid ühinemisvabadusele üldisemalt, samuti sõna- ja väljendusvabadusele, kui leida, et selline ebaselge ja ulatuslik piiriüleste sidemete keeld on kooskõlas põhiseadusega. 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 või kui leitakse, et Eesti ühing "juhindub oma tegevuses" sellest välismaisest isikust. 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, võib-olla isegi poliitilistele erakondadele. Niimoodi ei saa põhiseadust tõlgendada. Ühingu või erakonna keelamiseks ei saa piisata üldsõnaliselt määratletud "juhindumisest" mingi välismaise isiku järgi. Niisugusel keelul oleks juba oma ebaselguse tõttu demokraatlikusse ühiskonda sobimatu heidutav mõju. Kuna põhiseadus võimaldab riiklikku julgeolekut ja avalikku korda kaitsta sihipärasemate ja täpsemalt määratletud meetmetega, siis pole sellised keelud ka vajalikud.

Lähtudes eeltoodust olen arvamusel, et mulle väljakuulutamiseks saadetud „Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus” on vastuolus PS §-ga 40 (tõlgendatuna koosmõjus PS §-ga 48) ja §-ga 11.

Pean vajalikuks Riigikogus 9. aprillil 2025 vastu võetud „Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadust“ Riigikogus uuesti arutada ja otsustada ning viia see kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Alus: Eesti Vabariigi põhiseaduse § 107.

(allkirjastatud digitaalselt)

Alar Karis