Teine lugemine

26.03.2025

**570 SE II**

**Seletuskiri**

**kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse**

**eelnõu teiseks lugemiseks**

**1. Menetlus juhtivkomisjonis esimese ja teise lugemise vahel**

Vabariigi Valitsus algatas eelnõu 27.01.2025. Eelnõu esimene lugemine toimus 19.02.2025. Muudatusettepanekute esitamise tähtajaks määrati 06.03.2025. Eelnõule esitasid muudatusettepanekuid Eesti Keskerakonna fraktsioon (5) ning Riigikogu liikmed Riina Solman (1) ja Priit Sibul (2). Lisaks esitas Siseministeerium eelnõu koostajana ettepanekuid eelnõu sõnastuste muutmiseks ja täiendamiseks. Rohkem ettepanekuid ega pöördumisi eelnõu esimese ja teise lugemise vahelisel perioodil ei laekunud. Kõik eelnõuga seotud pöördumised ja ettepanekud on Riigikogu kodulehel eelnõu 570 SE kaardil avalikud.

Õiguskomisjon valmistas eelnõu teist lugemist ette 17.03.2025 istungil, millest võtsid osa muudatusettepanekute esitajad Riigikogu liikmed Riina Solman ja Priit Sibul, samuti Siseministeeriumi usuasjade ja kodanikuühiskonna osakonna nõunik Ringo Ringvee ning Siseministeeriumi nõunikud Erik Salumäe, Kristen Kanarik ja Liina Pello.

**2. Muudatusettepanekud**

Kokku on muudatusettepanekute loetelus 17 muudatusettepanekut. Komisjon arvestas täielikult kõik Riigikogu liikmete Riina Solmani ja Priit Sibula esitatud muudatusettepanekud ning algatas juhtivkomisjonina Siseministeeriumi ettepanekute pinnalt lisaks veel kokku 9 muudatusettepanekut, mille sisu selgitavad märkused on eelnõu tekstile lisatud muudatusettepanekute loetelus vastava muudatusettepaneku juures. Kõiki arvestatud muudatusettepanekuid toetas komisjon konsensusega. Lisaks arvestatud muudatusettepanekutele pälvisid komisjoni sisulise toetuse ka osad Eesti Keskerakonna fraktsiooni esitatud muudatusettepanekud, kuid kuna Eesti Keskerakonna fraktsiooni esindav komisjoni liige taotles kõigi Eesti Keskerakonna fraktsiooni esitatud muudatusettepanekute eraldi hääletamist, siis häältega poolt 2, vastu 8, erapooletuid 0 jäid kõik Eesti Keskerakonna fraktsiooni esitatud 5 muudatusettepanekut arvestamata ja neid on võimalik eelnõu teisel lugemisel täiskogus hääletada.

Lisaks on eelnõu algataja pidanud oluliseks täiendavalt selgitada mõningaid eelnõu põhiseaduspärasusega seonduvaid küsimusi, mis tõusetusid eelnõu menetluse käigus erinevate huvirühmade ja asjaomaste isikute kaasamise etapis ja enne eelnõu esimest lugemist, 18.02.2025 Riigikogu konverentsisaalis toimunud eelnõu avalikul arutelul. Allpoololevad selgitused ja kommentaarid on täienduseks eelnõu algteksti seletuskirja osas 2.3 „Eelnõu põhiseaduspärasus“ (lk 6-13) sisalduva juurde.

Põhiseaduses (PS) väljendatud õigusi, vabadusi ja kohustusi tuleb vaadelda kogumis ja vastastikuses seoses. Usuvabadus ei ole absoluutne. Usuliste ühenduste tegevusvabadus riigis ei ole seotud üksnes usuvabadusega, vaid ka ühinemisvabaduse ning teiste PS-st ja rahvusvahelisest õigusest tulenevate väärtustega. Konkreetsed riiklikud regulatsioonid peavad kujunema erinevate õiguste, vabaduste ja kohustuste kaalumise tulemusena. Riigil on kohustus kaitsta oma territooriumil viibivate kõigi üksikisikute, ühenduste ja kogukondade õigusi – samal ajal usu- ja veendumusvabadusega kohaldatakse ka õigust turvalisusele. PS preambuli kohaselt kaitseb riik sisemist ja välimist rahu. See tähendab, et avaliku korra ja laiemalt ka riigi julgeoleku tagamine on PS kaitsealas.

Tulenevalt PS §-st 10 ei välista PS II peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad PS mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele.

PS § 3 lõike 1 järgi on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. Seda on ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK), mille asjassepuutuvateks säteteks on näiteks artikkel 9 (mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadus), artikkel 10 (sõnavabadus), artikkel 11 (kogunemiste ja ühingute moodustamise vabadus) ning artikkel 17 (õiguste kuritarvitamise keelamine).

EIÕK artikkel 11, mida kohaldatakse teiste ühingute kõrval ka usuliste ühenduste suhtes, näeb ette, et ühingute moodustamise vabadust võib muu hulgas piirata seaduses ette nähtud alustel, mis on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides. Ühiskondlikku turvalisust nimetab võimaliku piirangute alusena ka mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadust puudutav EIÕK artikkel 9.

Eelnõu punktides 3, 5 ja 12 sisalduvaid uusi sätteid (KiKoS § 3 lg 21, § 4 lg 11 ja § 12 lg 12) on II lugemiseks konkretiseeritud. Uus redaktsioon sisaldab vajaliku kaalutlus- ja tõlgendamisruumi. On sõnastatud, et oht Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale võib muu hulgas esineda siis, kui välisriigis asuv vaimulik keskus, juhtorgan, vaimulik juht, märkimisväärse mõjuga isik või ühendus toetab või on toetanud sõjalist agressiooni või kutsunud üles sõjale, terrorikuriteole või muul viisil relvajõu õigusvastasele kasutamisele või vägivallale.

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti (ICCPR) artikli 20 kohaselt peab igasugune sõjapropaganda olema seadusega keelatud. Samuti peab olema seadusega keelatud igasuguse rahvusliku, rassilise ja usulise vihavaenu toetamine, mis kujutab endast diskrimineerimisele, vaenulikkusele ja vägivallale õhutamist. ÜRO rahvusvaheline konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta (CERD) artikli 4 punktis a ning ICCPR artikli 20 lõikes 2 on sätestatud nõue osalisriikidele, et nad vähendaksid diskrimineerimist, vaenulikkust või vägivalda õhutava vihkamise propageerimist. Lisaks keelab CERD artikli 4 punkt a pelgalt „rassilisel üleolekul või vihkamisel põhinevate ideede levitamise“, sealkohal viitamata õhutamisele.

Põhivabaduse piiramisel tuleb võtta arvesse nii avalikku kui ka üksikisiku huvi. Avalik huvi käesolevas küsimuses on läbi vaenuliku mõjutustegevuse pärssimise Eesti riigi julgeoleku tagamine, sealhulgas:

• sisejulgeoleku, avaliku korra ja turvalisuse tagamine,

• ühiskonna sidususe ja rahumeelse kooseksisteerimise 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.

Eespool nimetatud vaenulikku mõjutustegevust võib välisriigis asuv märkimisväärse mõjuga isik või ühendus või vaimulik keskus, juhtorgan, vaimulik juht või usuline ühendus viia muu hulgas ellu läbi Eestis registrisse kantud usulise ühenduse või usuühingu, mis on temaga administratiivselt, majanduslikult või muul viisil seotud.

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas on kasutusel mõiste „mõistlik kaalutlusruum“ või „hindamisruum“ (*margin of appreciation*), kus see viitab liikmesriikide teatud ulatusele kaalutlusõiguses inimõiguste rakendamisel ja tõlgendamisel, mille raames saab liikmesriik ise otsustada, kuidas nad EIÕK norme rakendavad, võttes arvesse oma kultuurilisi, ajaloolisi ja sotsiaalseid eripärasid. See hindamisruum ei ole aga piiramatu – Euroopa Inimõiguste Kohus võib sekkuda, kui riik rikub konventsiooni õigusi ebaproportsionaalselt.

Eesti kontekstis võib hindamisruumi selgitamisel käsitleda näiteks järgmisi aspekte:

• Eesti ajalugu, nõukogude okupatsioon,

• geograafiline asukoht,

• geopoliitilised olud,

• välisriigi strateegilised eesmärgid,

• teiste riikide kogemused seonduvalt konkreetse välisriigi usulise ühenduse tegevuse ja mõjuga,

• rahvastikunäitajatega ja kodakondsusega seotud aspektid.

Üksikisiku huvi on oma põhiseadusliku usu- ja veendumusvabaduse realiseerimine. Eelnõus sisalduvad nõuded ei piira individuaalse usuvabaduse realiseerimist, vaid vastupidi, need tagavad usuvabaduse realiseerimise, tõkestades usulise ühenduse haldussuhete kaudu usu praktiseerimisega mitteseotud vaenuliku mõjutustegevuse ja desinformatsiooni jõudmist koguduse liikmeteni või kloostris elavate inimesteni.

Usulise liidri ja kirikujuhi mõju koguduse liikmele või kloostris elavale inimesele 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 vaimuliku autoriteedina alati usulise ühenduse kui terviku seisukohta. 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.

Eelnõu punktides 3, 5 ja 12 sisalduvad uued sätted (KiKoS § 3 lg 21, § 4 lg 11 ja § 12 lg 12) on sõnastatud tegevuspiiranguna, mille järgimine on Eestis registrisse kantud usulisele ühendusele või usuühingule kohustuslik. Nendes sätetes kirjeldatud piiriülene side ei ole lubatav. Võimalik alternatiiv sätetes kirjeldatud olukorra õiguslikuks lahendamiseks, mis ei sisaldaks kohustust lõpetada sellised piiriülesed administratiivsed, majandus- vm sidemed, mis kujutavad eneses ohtu riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale, on 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 ei oleks kindlasti proportsionaalne ning võib kujutada enesest ülemäärast sekkumist usulise ühenduse, selle juhtide ja liikmete õigustesse ja vabadustesse. Riigi seisukohalt ei oleks selline järelevalve ja monitooring mõeldav alternatiiv ka finants- ja personaliressurssi arvestades. Ning nagu eespool on nimetatud – usulise liidri või kirikujuhi mõju, olenemata tema asukohariigist, on usulise ühenduse liikmele vahetu ja otsene ning administratiivse, majandusliku vm piiriülese sideme säilimine säilitab ka selle isiku ja tema poolt juhitava institutsiooni mõjutustegevuse.

Eespool nimetatud sätete, samuti KiKoS § 14 lg 2 p 2 kohaldamisel on põhimõtteliselt järgitavad samad põhimõtted, mis välismaalaste seaduse § 15 lõike 1 alusel välismaalase Eestisse saabumise, Eestis ajutise viibimise, Eestis elamise, Eestis töötamise ja Eestist lahkuma kohustamise menetlustes – tulevikus aset leida võivate asjaolude hindamisel ja tõendamisel ning välismaalasega seotud ohtude ennetamisel eeldatakse, et asjaolu saabumine on tõenäoline, kui selle saabumine ei ole ilmselgelt välistatud.

Usuühingule samalaadsete tegevuspiirangute kehtestamine, mis kehtestatakse usulistele ühendustele, on põhjendatav tulenevalt PS §-st 40, milles nimetatakse kõrvuti kirikutega ka usuühinguid ja nendesse kuulumist. Usuühingu põhitegevus saab olla usutunnistusekohane või oikumeeniline (KiKoS § 4 lg 1).

**3. Menetlusotsused**

Õiguskomisjon otsustas saata eelnõu täiskogusse teisele lugemisele 26.03.2025 ettepanekuga eelnõu teine lugemine lõpetada. Juhul, kui eelnõu teine lugemine lõpetatakse, saata eelnõu kolmandaks lugemiseks Riigikogu päevakorda 09.04.2025 ettepanekuga viia läbi eelnõu lõpphääletus.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus (PS § 104 lg. 2 p. 14), kuna eelnõu reguleerimisobjektiks on muuhulgas ka registritoimingud, mida käsitletakse põhiseaduse tähenduses kohtumenetlusena.

Esitab õiguskomisjon 20.03.2025.

(kinnitatud digitaalselt)

Andre Hanimägi

Õiguskomisjoni esimees