

EESTI VABARIIGI ÕIGUSKANTSLERILE

AVALDUS PÕHIÕIGUSTE JA VABADUSTE KAITSEKS NING TAOTLUS JÄRELEVALVEMENETLUSE ALGATAMISEKS

Kuupäev: 03.06.2026

I. AVALDAJA JA PUUDUTATUD ASUTUS

Käesolev avaldus esitatakse õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 15 lõike 1 ja § 19 lõike 1 alusel.

Avaldaja: Revo Jaansoo

Õiguslik vorm: kodaniku avaldus

E-post: revo.jaansoo@mail.ee

Puudutatud asutus: Siseministeerium (aadress: Pikk 61, 15065 Tallinn; e-post: info@siseministeerium.ee).

II. AVALDUSE ÕIGUSLIK LOOMUS JA MENETLUSLIK ALUS

1. Käesolev avaldus ei ole suunatud konkreetse üksikhaldusakti tühistamisele, vaid käsitleb Siseministeeriumi kujundatud ja teostatavat halduspraktikat usuliste ühenduste suhtes.
2. Halduspraktikal on avaldaja hinnangul reaalne, vahetu ja prognoositav mõju usuvabaduse kollektiivsele teostamisele Eestis.
3. Tõstatatud küsimused puudutavad otseselt Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-des 10 (demokraatlik õigusriik), 11 (põhiõiguste piiramise tingimused), 12 (võrdne kohtlemine), 13 (kaitse riigi omavoli eest), 14 (õiguste ja vabaduste tagamise kohustus) ja 40 (südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadus) sätestatud põhiõiguste riivet.
4. Õiguskantsleri pädevus hõlmab ÕKS § 19 lõike 1 kohaselt täidesaatva võimu selliste praktikate ja tegevuste kontrolli, mis ei pruugi olla vormistunud lõplikuks haldusaktiks, kuid millel on isikute põhiõigusi ja vabadusi riivav või ohtu seadev mõju.

III. FAKTILISED ASJAOLUD

1. Struktuuriüksuste tegevust ei ole ühegi jõustunud kohtuotsusega tunnistanud õigusvastaseks, põhiseadusliku korraga vastuolus olevaks ega kuritegelikuks.
2. Juhtorganite liikmete suhtes ei ole pädevad riigiasutused teinud ühtegi haldusakti ega otsust, millega oleks tuvastatud vahetu, konkreetne ja individuaalne oht Eesti Vabariigi riiklikule julgeolekule või avalikule korrale.
3. Avaldaja märgib, et Eestis on toimunud ulatuslik avalik ja poliitiline arutelu Moskva Patriarhaadiga seotud usuliste ühenduste õigusliku staatuse ja kanoonilise kuuluvuse üle. Nimetatud arutelude raames on Siseministeeriumi esindajad väljendanud seisukohti ning kujundanud halduspraktika, mille eesmärk või tegelik toime on suunatud usulise ühenduse juhtimisstruktuuride ja kanooniliste suhete muutmise mõjutamisele.
4. Ministeeriumi ametlikud seisukohad ja rakendatavad meetmed mõjutavad vahetult:
 - i) usulise ühenduse organisatsioonilist autonoomiat;
 - ii) ajalooliselt väljakujunenud kanoonilisi suhteid;

- iii) siseseid juhtimisstruktuure;
 - iv) usulist identiteeti ja usutunnistuslikku enesemääratlust.
5. Avaldaja leiab, et riigivõimu selline suunatud tegevus seab ohtu usuvabaduse kollektiivse teostamise ja loob pretsedendi, kus täitevvõim sekkub teoloogilistesse ja kanoonilistesse küsimustesse.

IV. USUVABADUS JA ORGANISATSIOONILINE AUTONOOMIA EIK PRAKTIKAS

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artikkel 9 kaitseb mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadust. Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) järjepideva praktika kohaselt on usulise ühenduse organisatsiooniline autonoomia usuvabaduse lahutamatu tuumikosa, ilma milleta on usuvabaduse pluralistlik teostamine demokraatlikus ühiskonnas võimatu.

1. Riigi neutraalsuskohustus ja sekkumise keelatus

Kohtuasjas *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova* (hagiavaldus nr 45701/99, 13.12.2001, p-d 118–123) asus EIK seisukohale, et riigil on usuküsimustes neutraalsuskohustus. Kohus sedastas:

„...riigi neutraalsus- ja erapooletuskohustus [...] on kokkusobimatu igasuguse riigipoolse pädevusega hinnata usuliste veendumuste legitiimsust või nende väljendamise viise.“ Riik ei tohi võtta poolt usuliste ühenduste sisekonfliktides ega sundida ühendust muutma oma kanoonilist struktuuri.

2. Juhtimises ja esinduses esinev autonoomia

Kohtuasjas *Hasan and Chaush v. Bulgaria* (hagiavaldus nr 30985/96, 26.10.2000, p 62 ja p 78) leidis EIK suurkoda, et usulise kogukonna juhtimisstruktuuride ja esindusorganite vaba toimimine on artikliga 9 kaitstud vabaduse sisu. Riigi sekkumine usulise organisatsiooni juhtorganite legitiimsuse hindamise või uute juhtide pealesurumine kujutab endast usuvabaduse rasket riivet, mis on lubatav üksnes erandlikel, seaduses selgelt sätestatud ja tungivast ühiskondlikust vajadusest tingitud juhtudel.

V. ÕIGUSKINDLUS, ÕIGUSPÄRANE OOTUS JA HEA HALDUS

1. Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 10 tuleneb õigusriigi põhimõte, mille üheks alussambaks on õiguskindlus ja selle alaliik – õiguspärase ootuse printsiip. Koostoimes PS §-ga 14 (õiguste tagamise kohustus) kohustab see riigiasutusi teostama haldusmenetlust hea halduse tava kohaselt.
2. Riigivõimu tegevus ja halduspraktika peavad olema:
 - ettenähtavad** – isikul peab olema võimalik oma käitumise tagajärgi mõistlikult ette näha;
 - selged** – õiguslikud nõuded ei tohi olla ebamäärased või meelevaldselt muutuvad;
 - õiguslikult kontrollitavad** – igasugune riive peab tuginema formaalõiguslikule alusele, mitte poliitilisele otstarbekusele.
3. Õigussubjektil peab olema tagatud võimalus planeerida oma usulist ja majanduslikku tegevust stabiilses õiguskeskonnas, ilma et teda ohustaksid täitevvõimu määratlemata, hüpoteetilised või poliitiliselt motiveeritud riskihinnangud.

VI. PROPORTSIONAALSUS NING RIIGIPOOLNE TÕENDAMISKOHUSTUS

Põhiseaduse § 11 teise lause kohaselt tohivad põhiõiguste piirangud olla üksnes sellised, mis on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiravate õiguste ja vabaduste olemust. Igasugune piirang peab läbima proportsionaalsuse testi, mis koosneb sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse (kitsas tähenduses proportsionaalsuse) kontrollist.

1. Kohtuasjas *S.A.S. v. France* (hagiavaldus nr 43835/11, 01.07.2014, p-d 113–115) kinnitas EIK, et usuvabaduse piiramiseks peab riik tõendama eranditult ranget ja überpöörduvat „tungivat ühiskondlikku vajadust“ (*pressing social need*).
2. Tõendamiskoormis lasub täielikult riigil. Mida intensiivsem on riigipoolne sekkumine usulise ühenduse sisesse identiteeti ja autonoomiasse (nt kanooniliste sidemete katkestamise nõudmine), seda kõrgem ja spetsiifilisem on riigi põhjendamiskohustus. Riik ei tohi piirangute seadmisel tugineda pelgalt oletuslikele tulevikuriskidele.

VII. KOLLEKTIIVSE VASTUTUSE KEELD JA ORGANISATSIOONI SUNDMEETMED

Rahvusvahelise avaliku õiguse ja karistusõiguse üldtunnustatud põhimõtete kohaselt on organisatsiooni kui terviku vastu suunatud repressiivsed haldus- või sundmeetmed lubatavad vaid äärmusliku abinõuna. Kollektiivse vastutuse kohaldamine on õigusriigis välistatud.

1. **Rahvusvahelise Sõjatribunali (Nürnberg) otsus (01.10.1946, peatükk „Criminal Organizations“)**: tribunal kehtestas põhimõtte, et organisatsiooni kuritegelikuks või ohtlikuks tunnistamine ei tekita automaatset ja tingimatut kollektiivset süüd kõigile selle liikmetele või allstruktuuridele. Vajalik on iga juriidilise või füüsilise isiku tegevuse individualiseeritud tõendamine; pelk institutsionaalne kuuluvus või kanooniline alluvus ei ole iseenesest süü või ohu tõendiks.
2. **United States v. Alfred Krupp et al. (USA sõjatribunal, kohtuasi nr 10, 31.07.1948)**: kohtuotsuses kinnitati süü ja vastutuse individuaalsuse põhimõtet. Sunnimeetmete rakendamiseks juriidilise isiku või selle struktuuriüksuste suhtes on nõutav konkreetsete juhtorgani liikmete teadlikkus, tahtlus ja vahetu osalus õigusvastases tegevuses.

Rahvusvahelise õiguse kriteeriumide täpsustus organisatsiooni sundlõpetamise ja õiguste piiramise kohta: Teise maailmasõja järgsed rahvusvahelised tribunalid kehtestasid pretsedendi, mille kohaselt organisatsiooni tegevuse täielik ja automaatne lõpetamine ilma individuaalse uurimiseta oli kohaldatav üksnes inimsusevastaseid kuritegusid vahetult täide viinud ja riiklikku terroriaparati kuulunud üksuste (nt *SS – Schutzstaffel*) suhtes. Muude seotud organisatsioonide (nt *Gestapo*, *SD* ja *NSDAP* juhtkond) puhul rakendati ranget kuritegeliku tegevuse ja teadliku panuse individuaalset tuvastamist.

Kohtuotsuses kinnitati süü ja vastutuse individuaalsuse põhimõtet. Sunnimeetmete rakendamiseks juriidilise isiku või selle struktuuriüksuste suhtes on nõutav konkreetsete juhtorgani liikmete teadlikkus, tahtlus ja vahetu osalus õigusvastases tegevuses.

Õigusvastasus võib olla tuvastatav ka juhul, kui siseriiklikus õiguses on olemas *lex certa* nõuetele vastav ja formaalselt piisavalt täpne õigusnorm, mis teoreetiliselt võimaldab vastava haldusmeetme kohaldamist, kuid mille rakendamine viib sisuliselt rahvusvahelise õiguse ülimuslike normide rikkumiseni.

Sellea seoses on asjakohased Viini 1969. aasta lepingute õiguse konventsiooni (*Vienna Convention on the Law of Treaties*, 1969) sätted, eelkõige artiklid 26 (*pacta sunt servanda*), 27 (siseriiklik õigus ei õigusta rahvusvahelise lepingu rikkumist) ning 53 (*jus cogens* normide ülimuslikkus), mis on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud kohaldamisstandardid.

Nimetatud põhimõtted on rahvusvahelises õiguses üldtunnustatud ning otsekohaldatavad (*Vienna Convention on the Law of Treaties*, art 26 ja art 27; *United Nations*, 1969). Neid on järjepidevalt arvestatud nii ÜRO inimõiguste komitee praktikas (nt *General Comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004) kui ka Euroopa Inimõiguste Kohtu suurkoja õiguskäsitluses (nt *Loizidou v. Turkey*, 40/1993/435/514, EIK suurkoda, 18.12.1996, p-d 43–44; *Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom*, nr 61498/08, 02.03.2010, p 128), eelkõige normikonflikti olukordades, kus siseriiklik õigus ei vabasta riiki rahvusvahelise inimõiguste kaitse standardite järgimise kohustusest (*Vienna Convention on the Law of Treaties*, art 27; *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*, nr 14234/88; 14235/88, 29.10.1992, p 69).

Riik peab seetõttu hoiduma õigusliku ja poliitilise surve avaldamisest, mis viib sisuliselt kollektiivse vastutuse kehtestamiseni või usuvabaduse piiramiseni üksnes kanoonilise kuuluvuse, organisatsioonilise nomenklatuuri või institutsionaalse seose alusel, ilma individualiseeritud vastutuse ja konkreetse ohu tuvastamiseta.

VIII. VÕRDNE KOHTLEMINE JA DISKRIMINEERIMISE KEELD

1. Põhiseaduse § 12 lõige 1 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida muu hulgas usutunnistuse või usuliste veendumuste tõttu. Samasisulise kaitse tagab EIÕK artikkel 14 koostoimes artikliga 9.
2. EIK praktika kohaselt on usuliste ühenduste erinev kohtlemine lubatav üksnes juhul, kui riik suudab esitada:
 - a) **objektiivse ja mõistliku põhjenduse**;
 - b) **legitiimsel eesmärgil**, mille saavutamisele meede on suunatud;
 - c) tõendatud **proportsionaalse seose** valitud meetme ja taotletava eesmärgi vahel.
3. Kui riigi poolt rakendatavad spetsiifilised meetmed või piirav halduspraktika on suunatud üksnes konkreetse usutunnistuse või kanoonilise struktuuri vastu, samal ajal kui teisi sarnases õiguslikus või faktilises olukorras olevaid usulisi ühendusi koheldakse erinevalt, võib selline olukord tekitada esmapilgul (*prima facie*) diskrimineerimise kahtluse Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 14 ning põhiseaduse § 12 tähenduses.

IX. ÜRO INIMÕIGUSTE STANDARDID NING NENDE TÕLGENDUSLIK TÄHENDUS

Kuigi ÜRO inimõiguste komitee seisukohad ning eriraportöörade suunised (sealhulgas ÜRO usuvabaduse eriraportööri raportid) ei ole siseriiklikele kohtutele formaalselt siduvad, omavad need olulist autoriteetset kaalu ning rahvusvahelis-õiguslikku tõlgenduslikku tähendust põhiõiguste sisu ja ulatuse kindlaksmääramisel. Sama kehtib ÜRO inimõigussüsteemi tervikliku praktika kohta, mida on rahvusvahelises õiguses käsitatud asjakohase tõlgendusallikana ka ÜRO süsteemi raames ning rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtete tuvastamisel (sh Rahvusvahelise Kohtu nõuandvad arvamused kui rahvusvahelise õiguse autoriteetne tõlgendusallikas).

Nimetatud standarditest tuleneb, et usuvabaduse piiramine peab vastama kumulatiivsetele miinimumnõuetele, sealhulgas:

- i) piirangu selge, ettenähtav ja läbipaistev iseloom;
- ii) piisavalt täpne, kättesaadav ja ettenähtav siseriiklik õiguslik alus;

- iii) meetme vältimatu vajalikkus demokraatlikus ühiskonnas ning range proportsionaalsus legitiimse eesmärgi suhtes.

Need põhimõtted on kooskõlas Euroopa Inimõiguste Kohtu suurkoja järjepideva praktikaga EIÕK artikli 9 tõlgendamisel ning kinnitavad, et usulise enesemääratluse ja organisatsioonilise autonoomia piiramine ei tohi tugineda läbipaistmatutele, kontrollimatutele ega üksnes julgeolekuasutuste hinnangulistele väidetele, vaid peab olema objektiivselt põhjendatav, kontrollitav ja õiguslikult ettenähtav.

X. HINDAMISRUUMI DOKTRIIN

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas tähendab riigi hindamisruumi doktriin (*margin of appreciation*) kaalutusõigust, mis jäetakse konventsiooniosalistele riikidele konventsiooniga tagatud õiguste piiramisel, eelkõige valdkondades, kus puudub Euroopa-ülene konsensus või kus on tegemist spetsiifiliste riiklike julgeolekuküsimustega.

1. Samas ei tähenda see doktriin riigi piiramatut diskretsiooni, vaid tegemist on struktureeritud ja kohtulikult kontrollitava raamistikuga, mille ulatus sõltub otseselt riive intensiivsusest ja riivatava põhiõiguse olemusest.
2. EIK on järjepidevalt otsustanud, et kui tegemist on EIÕK artikli 9 tuumikalaga – s.o usulise ühenduse siseautonoomia ja organisatsioonilise vabadusega –, riigi hindamisruum on oluliselt kitsendatud (*narrow margin of appreciation*). Nimetatud ahenemine tuleneb vajadusest kaitsta:
 - a) religioosset pluralismi kui demokraatliku ühiskonna vundamenti;
 - b) riigi ideoloogilist ja teoloogilist neutraalsust;
 - c) usuliste ühenduste sisemist struktuurset iseseisvust.
3. Kohtuasjas *Hasan and Chaush v. Bulgaria* (p 78) leidis kohus, et riigi sekkumine usulise organisatsiooni juhtimisse ja esindatusse nõuab erakordselt kaalukat õigustust, mis „de facto“ ahendab riigi hindamisruumi miinimumini.
4. Kohtuasjas *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) and Others v. Bulgaria* (hagiavaldused nr 412/03 ja 35677/04, 22.01.2009, p-d 119–120) kinnitati, et riiklikud meetmed, mis on suunatud usulise lõhe sunniviisilisele ületamisele või ühe juhtkonna eelistamisele teisele, väljuvad lubatud hindamisruumi piiridest ja rikuvad konventsiooni artiklit 9.
5. Seetõttu on käesolevas asjas hindamisruumi doktriin kohaldatav järgmiselt:
 - a) Riigil on kaalutusruum riikliku julgeoleku ja avaliku korra tagamisel.
 - b) Riigi hindamisruum (*margin of appreciation*) kitseneb oluliselt hetkest, mil riigi haldusmeetmed hakkavad otseselt või kaudselt mõjutama või sisuliselt määrama usulise ühenduse kanoonilist alluvust või selle siseorganisatsioonilist struktuuri.
 - c) Selline halduspraktika peab läbima range siseriikliku põhiseaduslikkuse ja kohtuliku kontrolli. Riik ei saa tõendamiskoormisest vabanemiseks tugineda üksnes abstraktsetele või salastatud julgeolekuhinnangutele, vaid peab esitama individualiseeritud, kontrollitava ja põhjendatud ohuanalüüsi ning näitama, et vähem riivavad meetmed ei ole legitiimse eesmärgi saavutamiseks piisavad. Selline ohuanalüüs peab olema koostatud sõltumatu ja erapooletu ekspertiisi poolt, kes on

võimeline selle järeldusi vajaduse korral avalikus ja võistlevas menetluses vande all kaitsma, sealhulgas võimalike vastuväidete ja kriitika (depukeerimiskatsete) suhtes.

XI. STRUKTUREERITUD PROPORTSIONAALSUSE TEST

Käesolevas asjas Siseministeeriumi teostatava halduspraktika õiguspärasuse hindamisel kohaldatakse Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas kujunenud struktureeritud proportsionaalsuse kontrollraamistikku, mis hõlmab nelja kumulatiivset elementi: (i) seaduslik alus (*in accordance with the law*), (ii) legitiimne eesmärk, (iii) vajalikkus demokraatlikus ühiskonnas (*necessary in a democratic society*) ning (iv) proportsionaalsus kitsamas mõttes (mõistlik tasakaal individuaalsete õiguste ja avaliku huvi vahel), arvestades riigi hindamisruumi ulatust (*margin of appreciation*), mida on sisuliselt ühtlustavalt käsitletud ka Eesti Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas.

1. Õigusliku aluse olemasolu ja kvaliteet

Esmalt tuleb tuvastatud riive puhul hinnata, kas sekkumine põhineb selgel, kättesaadaval ja ettenähtaval seaduslikul alusel, mis võimaldab adressaadil oma käitumist ja selle tagajärgi mõistlikult ette prognoosida. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt peab siseriiklik õigusnorm olema piisavalt täpne, et välistada täitevvõimu meelevaldne ja subjektiivne rakenduspraktika. Kui halduspraktika tugineb liiga üldisele või ulatuslikule tõlgendusele, võib see tekitada vastuolu põhiseaduse § 10 ja EIÕK artikli 9 koosmõjus (*lex certa* põhimõte – õigusselguse ja ettenähtavuse nõue, mille kohaselt õigusnorm peab olema piisavalt täpne, et isik saaks oma käitumist ette prognoosida ja vältida meelevaldset riigipoolset sekkumist).

2. Legitiimne eesmärk

Teises etapis tuleb kindlaks teha, kas riive teenib konventsioonis ja põhiseaduses ammendavalt loetletud legitiimseid eesmärke, nagu avalik kord, avalik julgeolek või teiste isikute põhiõiguste kaitse. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt võib riiklik julgeolek teatud juhtudel kujutada endast legitiimset eesmärki, kuid usuvabaduse kontekstis ei toimi see iseseisva ega automaatselt ülimusliku õigustusena, vaid allub kitsale tõlgendusele ning rangele kohtulikule kontrollile (vt nt EIK suurkoda, *S.A.S. v. France*, nr 43835/11, 01.07.2014, p-d 113–115; *Hasan and Chaush v. Bulgaria*, nr 30985/96, 26.10.2000, p-d 62–78).

Seda lähenemist toetab ka ÜRO inimõiguste komitee üldkommentaar nr 31, mille kohaselt ei vabasta riikliku julgeoleku kaalutlused riiki kohustusest järgida seaduslikkuse, vajalikkuse ja proportsionaalsuse kriteeriume ning iga riive peab olema rangelt põhjendatud ja kontrollitav (*UN Human Rights Committee*, 2004, para. 6–7).

Rahvusvahelise Kohtu (ICJ) nõuandvas praktikas on samuti kinnitatud, et riiklikud julgeoleku- ja avaliku korra kaalutlused ei või tühistada rahvusvaheliselt kaitstud põhiõiguste tuuma ega vabastada riiki rahvusvahelisest vastutusest. ICJ on tuletanud ÜRO osalisriikidele meelde, et julgeolekukaalutlused peavad olema tõlgendatud kooskõlas rahvusvahelise õiguse kohustustega ning inimõiguste kaitse standardid ei ole taandatavad riikliku julgeoleku diskretsiooni alla (vt nt ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9.07.2004, paras. 106–113; samuti *Nuclear Weapons Advisory Opinion*, 8.07.1996, paras. 24–25 ja 25–27).

Seega ei vabasta julgeolekuargument üksinda riiki järgnevate kontrollietappide läbimisest ega tõendamiskoormusest, mis lasub alati riigil.

3. Vajadus demokraatlikus ühiskonnas

Kolmandas etapis hinnatakse, kas sekkumine vastab „tungivale ühiskondlikule vajadusele“ (*pressing social need*). Kohtuasja *S.A.S. v. France* (p 113) kohaselt peab riik faktiliselt tõendama reaalse ja vahetu sotsiaalse ohu või kriisi olemasolu, mitte piirduma oletuslike või ennetavate hüpoteesidega. Tuleb

veenvalt põhjendada, miks leebemad haldusmeetmed (nt individuaalne järelevalve, dialoog, konkreetsed ettekirjutused) ei ole riigi huvide kaitsmiseks piisavad.

4. Kitsas proportsionaalsus ehk kaalutud tasakaal

Neljandas etapis hinnatakse, kas avaliku huvi, sealhulgas julgeoleku, saavutamisest saadav kasu on proportsionaalses tasakaalus usulisele ühendusele tekitatud põhiõiguste riive intensiivsusega. Mida sügavam on riigipoolne sekkumine usulise ühenduse kanoonilisse identiteeti ja juhtimisstruktuuri, seda kaalukamad peavad olema selle õigustused. Kui taotletav eesmärk on saavutatav usulise ühenduse tegevusvabadust vähem piiravate meetmetega, kujuneb halduspraktika ebaproportsionaalseks ning võib osutada õigusvastaseks riiveks.

5. Kokkuvõttev standard

Struktureeritud proportsionaalsuse testi kohaselt on halduspraktika õiguspärane üksnes juhul, kui kõik neli eeltoodud tingimust on täidetud kumulatiivselt. Käesoleva asja asjaolud viitavad sellele, et kolmas etapp (vajadus demokraatlikus ühiskonnas) ja neljas etapp (proportsionaalsus kitsamas mõttes) ei pruugi olla täidetud, mis võib kaasa tuua põhiseaduse § 40 ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 9 rikkumise riski.

XII. ÕIGUSLIKUD JÄRELDUSED

Siseministeeriumi praeguse halduspraktika ja avalike seisukohtade pinnalt on võimalik teha järgmised juriidilised järeldused:

1. Esineb põhjendatud ja vahetu risk usuvabaduse kollektiivse teostamise õigusvastaseks riiveks, mis võib olla vastuolus EIÕK artikliga 9 ja põhiseaduse §-ga 40.
2. Halduspraktika võib ohustada usulise ühenduse siseautonoomiat ning riivata riigi usulise neutraalsuse põhimõtet.
3. Ilmneb võimalik vastuolu õiguskindluse, õiguspärase ootuse ja hea halduse põhimõtetega (PS §-d 10 ja 14), kuna usulisele ühendusele esitatavad nõuded ei ole õiguslikult piisavalt selgelt määratletud ega ettenähtavad.
4. Tõstatatud küsimuste ulatusliku ühiskondliku ja õigusliku mõju tõttu esineb selge vajadus sõltumatu põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse algatamiseks.

XIII. TAOTLUSED ÕIGUSKANTSLERILE

Tuginedes õiguskantsleri seaduse § 15 lõikele 1 ja § 19 lõikele 1, palub avaldaja Õiguskantsleril:

1. Algatada järelevalvemenetlus Siseministeeriumi teostatava ja kavandatava halduspraktika suhtes ulatuses, milles see võib otseselt või kaudselt mõjutada usuliste ühenduste organisatsioonilist autonoomiat ja kanoonilisi suhteid.
2. Hinnata nimetatud halduspraktika vastavust Eesti Vabariigi põhiseaduse §-dele 10, 11, 12, 13, 14 ja 40.
3. Hinnata kõnealuse halduspraktika kooskõla Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklitega 9 ja 14, sh küsimuses, kas võimalik riive on kooskõlas nõuetega „vajalik demokraatlikus ühiskonnas” (*necessary in a democratic society*) ning kas esineb „tungiv ühiskondlik vajadus” (*pressing social need*) tähenduses piisavalt konkreetne ja tõendatud põhjendus.

4. Anda ametlik hinnang käesolevas avalduses tõstatatud põhimõtteliste õigusküsimustele, eelkõige seoses riigi neutraalsuskohustuse, usulise autonoomia ning halduspraktika põhiseaduspärase ulatusega, „kohaldatuna väidetava halduspraktika kontekstis” (*as applied in the context of the alleged administrative practice*).
5. Teha Siseministeriumile ettepanek viia oma halduspraktika ja õiguslikud seisukohad vastavusse põhiseadusest ning Euroopa inimõiguste konventsioonist tulenevate õiguriigi, proportsionaalsuse ja õiguskindluse standarditega.

XIV. LÕPPSÄTTED

Käesolev avaldus on esitatud heas usus ning eesmärgiga taotleda Õiguskantsleri hinnangut küsimustes, mis puudutavad põhiseadusliku korra toimimist, usulise pluralismi tagamist ning õiguskindluse ja usuvabaduse kaitset Eesti Vabariigis. Avaldus tugineb avalikult kättesaadavatele ja kontrollitavatele allikatele ning rahvusvaheliselt tunnustatud Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale ja rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtetele. Tõstatatud küsimused puudutavad põhiõiguste süsteemset tõlgendamist ning riigi halduspraktika kooskõla põhiseaduslike ja rahvusvaheliste standarditega. Avaldaja on esitanud asjaolud viisil, mis võimaldab nende objektiivset kontrollimist ning õiguslikku hindamist. Käesolev avaldus ei taotle üksikjuhtumi lahendamist, vaid üldise haldus- ja põhiseaduspraktika vastavuse kontrolli kehtivale õiguskorrale.

Lugupidamisega

Revo Jaansoo

XV. VIIDETE TABEL

15.1. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika – usuvabadus ja autonoomia

Õiguslik küsimus	Kohtuasi	Asja nr (HUD OC link)	Kuupäev	Asjakohted punktid	Õiguslik standard	Kohaldatavus käesolevas asjas
Usulise ühenduse autonoomia kaitse	<i>Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova</i>	4570 1/99	13.12.2001	§ 118–123, § 105–107	Riigi neutraalsuskohustus; usulise organisatsiooni autonoomia on art 9 tuumik.	Riiklik sekkumine organisatsioonilise struktuuri kujutab endast <i>prima facie</i> riivet.
Usulise ühenduse registreerimine	<i>Metropolitan Church</i>	4570 1/99	13.12.2001	§ 102–106	Õigusliku staatuse jätmise või	Halduslik survestamine ja

Õiguslik küsimus	Kohtuasi	Asja nr (HUD OC link)	Kuupäev	Asjakohted punktid	Õiguslik standard	Kohaldatavaks käesolevas asjas
isest keeldumine	<i>of Bessarabia and Others v. Moldova</i>				selle piiramine on otsene art 9 riive.	mittelubamine on funktsionaalne tegevuse takistus.
Riigi neutraalsus religiooniküsimustes	<i>Hasan and Chaush v. Bulgaria</i>	3098 5/96	26.10.2000	§ 78, § 84	Riik ei tohi määrata usulise juhtimise teoloogilist legitiimsust.	Siseministeeriumi hinnanguline sekkumine kanoonilisse alluvusse on vastuolus neutraalsusega.
Religioosse organisatsiooni sisemine juhtimine	<i>Hasan and Chaush v. Bulgaria</i>	3098 5/96	26.10.2000	§ 62–64	Organisatsiooni autonoomia on usuvabaduse realiseerimise eeltingimus.	Juhtimisstruktuuri sunniviisiline mõjutamine võrdub vahetu riivega.
Proportsionaalsus usuvabaduse piiramisel	<i>S.A.S. v. France</i>	4383 5/11	01.07.2014	§ 113–115	„Tungiva ühiskondliku vajaduse“ (<i>pressing social need</i>) range tõendamise test.	Riigi poolt ei ole tõendatud reaalne ja vahetu (mitte hüpoteetiline) sotsiaalne oht.
Ühinemisaeg	<i>Stankov and the United Maced</i>	2922 1/95	02.10.2001	§ 77–80	Hüpoteetilised ja abstraktsed tulevikuhinn	Abstraktne riiklik julgeolekurisk ei ole

Õiguslik küsimus	Kohtuasi	Asja nr (HUD OC link)	Kuupäev	Asjakohted punktid	Õiguslik standard	Kohaldatavus käesolevas asjas
usuvabaduse koosmõju	<i>onian Organisation Ilinden v. Bulgaria</i>				angud ei õigusta õiguste piiramist.	juriidiliselt piisav piirangu alus.
Religioosse pluralismi kaitse roll	<i>Kokkina kis v. Greece</i>	1430/7/88	25.05.1993	§ 31–33	Pluralism on demokraatliku ühiskonna lahutamatu tunnus.	Ühetaolise või riigile mugava usulise struktuuri eelistamine rikub pluralismi.
Sekkumise keelatus usulistesse lahkkelidesses	<i>Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church v. Bulgaria</i>	412/03	22.01.2009	§ 119–120	Riik ei tohi sunnimeetmetega sekkuda usulise ühenduse kanoonilisse legitimeerimisse.	Administratiivne surve kanoonilise kuuluvuse muutmiseks on konventsioonivastane.

15.2. Rahvusvaheline kriminaalõigus (analoogiline standard – organisatsiooniline vastutus)

Õiguslik küsimus	Juhtum / Allikas	Haldusorgan / Kohus	Kuupäev	Õiguslik printsiip	Kohaldatav analoogia käesolevas asjas
Organisatsioonikuritegelikkus	<i>IMT Judgment</i>	Rahvusvaheline	01.10.1946	Juriidilise isiku või struktuuri süü/ohtlikkus ei ole	Riiklikud sunnimeetmed vajavad ranget isikupärast või

Õiguslik küsimus	Juhtum / Allikas	Haldusorgan / Kohus	Kuupäev	Õiguslik printsiip	Kohaldatav analoogia käesolevas asjas
tunnistamine	(<i>Nuremberg</i>)	Sõjatribunal		automaatne ülekantav.	struktuurset individualiseerimist.
Individaalse vastutuse printsiip	<i>United States v. Alfred Krupp et al.</i>	USA sõjatribunal (Nürnberg, Case 10)	31.07.1948	Vastutus eeldab isiku või allüksuse reaalselt teadlikkust ja vahetut osalust teos.	Pelk kanooniline või institutsionaalne ülemstruktuuri kuuluvus ei tekita õiguslikku süüd.
Institutsionaalse kollektiivse süü välistamine	<i>IMT Subsequent Trials (1946–1948)</i>	Erinevad sõjatribunaliid	1946–1948	Organisatsiooniline hierarhia ei loo automaatselt vastutust kuritegude eest.	Usulise ühenduse formaalne sidumine välise patriarhaadiga ei loo juriidilist alust siseriiklikuks sanktsioneerimiseks ilma individaalse süüta.

XVI. BIBLIOGRAAFIA JA ALLIKALOETELU

Euroopa Inimõiguste Kohus (HUDOC andmebaas)

1. European Court of Human Rights. (1992). *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland* [„Avatud uks ja Dublin Well Woman vs Iirimaa”] (Applications nos. 14234/88 and 14235/88). Judgment of 29 October 1992.
<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57789>
2. European Court of Human Rights. (1993). *Kokkinakis v. Greece* [„Kokkinakis vs Kreeka”] (Application no. 14307/88). Judgment of 25 May 1993.
<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57827>
3. European Court of Human Rights. (1996). *Loizidou v. Turkey* [„Loizidou vs Türgi”] (Application no. 15318/89). Judgment of 23 March 1995 (preliminary objections); Judgment of 18 December 1996 (merits).

- <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58007>
4. European Court of Human Rights. (2000). *Hasan and Chaush v. Bulgaria* [„Hasan ja Chaush vs Bulgaaria”] (Application no. 30985/96). Judgment of 26 October 2000.
<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58816>
 5. European Court of Human Rights. (2001). *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria* [„Stankov ja Ühendatud Makedoonia Organisatsioon Ilinden vs Bulgaaria”] (Applications nos. 29221/95 and 29225/95). Judgment of 2 October 2001.
<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59689>
 6. European Court of Human Rights. (2001). *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova* [„Bessaraabia Metropoolia Kirik ja teised vs Moldova”] (Application no. 45701/99). Judgment of 13 December 2001.
<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59959>
 7. European Court of Human Rights. (2009). *Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) and Others v. Bulgaria* [„Bulgaaria Õigeusu Kiriku Püha Sinod (metropoliit Inokentiy) ja teised vs Bulgaaria”] (Applications nos. 412/03 and 35677/04). Judgment of 22 January 2009.
<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90954>
 8. European Court of Human Rights. (2010). *Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom* [„Al-Saadoon ja Mufdhi vs Ühendkuningriik”] (Application no. 61498/08). Judgment of 2 March 2010.
<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97566>
 9. European Court of Human Rights. (2014). *S.A.S. v. France* [„S.A.S. vs Prantsusmaa”] (Application no. 43835/11). Judgment of 1 July 2014.
<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145466>

Rahvusvahelise Kohtu (ICJ) nõuandvad arvamused

10. International Court of Justice. (1996). *Legality of the threat or use of nuclear weapons* [“Tuumaohu või tuumarelvade kasutamise seaduslikkus”] (Advisory Opinion). 8 July 1996.
<https://www.icj-cij.org/case/95/advisory-opinions>
11. International Court of Justice. (2004). *Legal consequences of the construction of the wall in the occupied Palestinian territory* [„Müüri ehitamise õiguslikud tagajärjed okupeeritud Palestiina territooriumil”] (Advisory Opinion). 9 July 2004.
<https://www.icj-cij.org/case/131/advisory-opinions>

Rahvusvahelised tribunalid ja ajaloolised lahendid

12. International Military Tribunal. (1946). *Judgment of the International Military Tribunal for the Trial of German Major War Criminals (Nuremberg)* [„Nürnbergi Rahvusvahelise Sõjatribunali otsus Saksa sõjakurjategijate üle”]. 1 October 1946. Office of United States Chief of Counsel for Prosecution of Axis Criminality.
<https://avalon.law.yale.edu/imt/judtrial.asp>
13. United States Military Tribunal. (1948). *United States of America v. Alfred Krupp et al.* [„Ameerika Ühendriigid vs Alfred Krupp jt”] (Case No. 10). Trials of War Criminals Before the Nuernberg Military Tribunals, Vol. IX. United States Government Printing Office.
https://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/NT_war-criminals_Vol-IX.pdf

Siseriiklikud ja rahvusvahelised õigusaktid

14. Eesti Vabariigi põhiseadus. (1992). Riigi Teataja, RT I 1992, 26, 349; RT I, 15 May 2015, 1 (konsolideeritud tekst).
<https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002>
15. European Convention on Human Rights. (1950). *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* [„Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon“]. 4 November 1950.
https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG
16. United Nations. (1969). *Vienna Convention on the Law of Treaties* [„Viini lepingute õiguse konventsioon“] (opened for signature 23 May 1969, entered into force 27 January 1980). United Nations Treaty Series, 1155, 331.
https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf
17. United Nations Human Rights Committee. (2004). *General comment No. 31: The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant* [„Üldkommentaari nr 31: riikide üldine juriidiline kohustus lepingu alusel“] (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13). United Nations.
<https://undocs.org/CCPR/C/21/Rev.1/Add.13>
18. Usuliste ühenduste seadus. (2002). Riigi Teataja, RT I 2002, 24, 135; RT I, 11 March 2023, 15 (konsolideeritud tekst). <https://www.riigiteataja.ee/akt/111032023015>

Õiguskirjanduse doktriiniallikad ja kommentaarid

19. Do Doe, N. (2013). *Law and religion in Europe: A comparative introduction*. Oxford University Press.
<https://global.oup.com/academic/product/law-and-religion-in-europe-9780199678313>
20. Evans, M. D. (2018). *Religious liberty and international law*. Oxford University Press.
<https://global.oup.com/academic/product/religious-liberty-and-international-law-9780199684229>
21. Schabas, W. A. (2017). *The European Convention on Human Rights: A commentary*. Oxford University Press.
<https://global.oup.com/academic/product/the-european-convention-on-human-rights-9780199594061>