

Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Kirikute ja koguduste seaduse (edaspidi *KiKoS*) § 1 lg 1 kohaselt sätestab KiKoS põhiseadusega igapähele tagatud usuvabaduse teostamiseks kirikute, koguduste, koguduste liitude, kloostrite ja usuühingute liikmeks astumise korra ning reguleerib nende tegevust.

Seadusega reguleeritakse nii usuliste ühenduste kui ka usuühingute tegevust. Vahetegemine baseerub vastava organisatsiooni põhitegevusel. Usulised ühendused on kirikud, kogudused, koguduste liidud, kloostrid ja välislepingu alusel tegutseva kiriku institutsioonid. Nende põhitegevuseks on oma usu tunnistamine ja viljelemine, eeskätt jumalateenistuste, usuliste koosolekute ja talituste vormis. Tegemist on eraõiguslike juriidiliste isikutega, mis omandavad õigusvõime nende kandmisega usuliste ühenduste registrisse. Muid religioosseid organisatsioone käsitleb seadus usuühingutena ning sätestab, et need kantakse mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse. Seadus annab küll eraldi usulise ühenduse ja usuühingu definitsioonid, kuid enese ühe või teise organisatsioonina määratlemine on ennekõike seda moodustavate isikute otsustada.¹

Usulisi ühendusi eristab teistest mittetulunduslikest ühendustest õpetusliku aluse olemasolu, usutunnistus ja kohustuslike usuliste talituste läbiviimine ning sõltuvalt usulise ühenduse olemusest ka ajalooline traditsioon, vaimulike eristaatused või muud usutunnistusest tulenevad asjaolud, mistõttu ka KiKoS tervikteksti (jõustunud 01.07.2002) koostamisel² jätkuvat vajadust usulisi ühendusi puudutava eriregulatsiooni järele kajastati. Seetõttu on kehtivas seaduses muuhulgas sätestatud nõuded usulisele ühendusele, selle asutamisele, registrisse kandmisele ja lõpetamisele, samuti nõuded põhikirjale, vaimulikule ja juhatuse liikmetele.

Sõltumata asjaolust, et KiKoS terviktekst on vastu võetud 2002. aastal, on usuliste ühendustega seotud regulatsioon põhiolemuselt olnud piisav nii riigile kui ka kirikutele ja kogudustele. Samas on **usuliste ühenduste mitmekesisumisest ning julgeolekuolukorrast** lähtuvalt viimasel kümnendil regulaarselt tõusetunud küsimused, millega KiKoS tervikteksti väljatöötamisel ei saanud arvestada. Ebaselgus õiguslikus regulatsioonis tekitab ühelt poolt pingeid usuliste ühenduste vahel, samuti muudab keeruliseks riigi ja usuliste ühenduste vahelise suhtluse, puudutades laiemalt ka Eesti Vabariigi välissuhtlust.

Riigikogu on 06.05.2024 avalduses³ märkinud, et Eesti Vabariik demokraatliku riigina seisab usuvabaduse eest. Riik peab tagama võimaluse vabalt valida, millist religiooni inimene järgib. Täna maailmas tuleb riigil kaitsta inimesi aga ka terroristliku ja muu vaenupropaganda ning vägivallale üleskutsete eest.

¹ [Religiooni puudutavate õigusaktide analüüs](#), M. Kiviorg, 2012

² Kirikute ja koguduste seaduse eelnõu ([284SE](#)), mis algatati 07.02.2000

³ Riigikogu avaldus „Moskva patriarhaadi kuulutamisest Venemaa Föderatsiooni sõjalist agressiooni toetavaks institutsiooniks“ (420 AE)

Seega usu- ja veendumusvabaduse austamise kõrval tuleb arvestada väljakutsetega, mis ohustavad riigi julgeolekut ja ühiskonna turvalisust. Eeltoodu omakorda on tõstatanud vajaduse KiKoS regulatsiooni ülevaatamiseks.

Eelnevast lähtuvalt on kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse eelnõuga (edaspidi *eelnõu*) kavandatud **olulisemad muudatused järgmised:**

- 1) täiendatakse usulise ühenduse ja usuühingu tegevusele seatud nõudeid ning välistatakse sõnaselgelt juhendumine välisriigis asuvast isikust, institutsioonist või ühendusest, kes kujutab ohtu avalikule või põhiseaduslikule korrale Eestis, toetab sõjalist agressiooni, kutsub üles sõjale, terrorikuriteole või muul viisil relvajõu kasutamisele või vägivallale või kelle tegevus on vastuolus rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetega;
- 2) täpsustatakse riigiasutuste vahelist töökorraldust usuühingu ning usulise ühenduse tegevuse ja põhikirja seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kindlakstegemiseks registritoimingute tegemisel;
- 3) täiendatakse nõudeid usulise ühenduse põhikirjale;
- 4) täiendatakse nõudeid usulise ühenduse vaimulikule ja juhatuse liikmele;
- 5) luuakse alus nõude esitamisele usulise ühenduse vaimuliku tiitli õigustamatu kasutamise lõpetamiseks.

Eelnõu väljatöötamisel on lähtutud Eesti Vabariigi põhiseaduses (edaspidi *põhiseadus*), rahvusvahelistes konventsioonides ja juhistes sätestatud, arvestatud on mittetulundusühingute seaduses (edaspidi *MTÜS*) ja äriregistri seaduses (edaspidi *ÄRS*) toodud nõudeid, muuhulgas on juhitud korrakaitse seaduse (edaspidi *KorS*), karistusseadustiku (edaspidi *KarS*) ja välismaalaste seaduse (edaspidi *VMS*) terminoloogiast ning arvesse on võetud temaatiliselt seotud Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendeid.

Eelnõu rakendamise kaasaegne **positiivne mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele**. Mõju kaasneb ka **riigiasutuste töökorraldusele**, kuid see on **väheoluline**. Seadusel on **positiivne sotsiaalne mõju**. Mõjud majandusele, elu- ja looduskeskkonnale ning regionaalarengule, samuti kohaliku omavalitsuse korraldusele puuduvad.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi usuasjade osakonna juhataja Ilmo Au (612 5057; ilmo.au@siseministeerium.ee), sama osakonna nõunik Ringo Ringvee (612 5058; ringo.ringvee@siseministeerium.ee), õigusosakonna juhataja Liisa Surva (612 5050; liisa.surva@siseministeerium.ee) ning Siseministeeriumi lepinguline õiguskonsultant Erik Salumäe (erik.salumae@siseministeerium.ee). Eelnõu väljatöötamisse on olnud kaasatud Siseministeeriumi sisejulgeolekupoliitika osakond (jupo@siseministeerium.ee).

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusosakonna juhataja Liisa Surva (612 5050; liisa.surva@siseministeerium.ee).

Eelnõu ja seletuskiri on keeleliselt toimetamata.

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu on seotud „**Siseturvalisuse arengukava 2020–2030**“⁴ alaeesmärgi 3 „Kindel sisejulgeolek“ tegevussuunaga 3.1 „Põhiseadusliku korra tagamine“. Nimetatud tegevussuund näeb muuhulgas ette hübriidohtude ja vaenuliku mõjutustegevuse tõkestamist.

Samuti on eelnõu seotud Riigikogu 22.02.2023 otsusega (RT III, 28.02.2023, 1) heakskiidetud Eesti julgeolekupoliitika alustes tooduga järgmistes punktides:

- punkt 4.1 „Ühiskonna sidusus ja riigi kerksus“ – „Eesti ühiskonna sidususe hoidmiseks ja suurendamiseks tuleb pöörata pidevat tähelepanu ühiskonda lõhestavatele ilmingutele, nende mõju vähendamisele ja põhjuste kõrvaldamisele. /.../ Selleks, et vältida elanike hoiakute mõjutamist viisil, mis viib põhiseaduslikku korda ohustavate konfliktideni, tuleb kiirelt tuvastada informatsiooniline mõjutustegevus, sealhulgas desinformatsioon, ning takistada selle levikut.“;
- punkt 4.3 „Sisejulgeolek ja avalik kord“ – „Eesti kaitseb vankumatult põhiseaduslikku korda ja riigi sisemist rahu. Avaliku korra ja turvalisuse avatud, inimlik ning tõhus tagamine suurendab elanikkonna usaldust riigi vastu. Eesti tegutseb otsustavalt vaenulike eriteenistuste ja mitteriiklike tegutsejate tegevuse ennetamiseks ning tõkestamiseks. /.../ Eesti ennetab ja tõkestab korruptsiooni, radikaliseerumist, vägivaldset äärmuslust, terrorismi ning selle rahastamist, rahapesu ja organiseeritud kuritegevust.“

Täiendavalt on eelnõu seotud Eesti Reformierakonna, Erakonna Eesti 200 ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna **koalitsioonileppe ehk valitsusliidu programmi aastateks 2023-2027**⁵ peatüki „Riigikaitse ja laiapindne julgeolek“ alljaotuses „Laiapindne julgeolek ja siseturvalisus“ sisalduvate punktidega:

- Lähtume Eesti julgeoleku tagamisel ja arendamisel avara julgeoleku käsitlese kontseptsioonist, mille kohaselt on julgeoleku ja kriisikindluse tagamine riigis ja ühiskonnas läbiv, pidev ja sihipärane tegevus.
- Avar julgeolekukäsitus peab peegelduma põhiseaduslike institutsioonide, täidesaatva riigivõimu, kohalike omavalitsuste, ettevõtete, organisatsioonide, kogukondade ja üksikisikute mõtlemises, valmisolekus, tegutsemises ja omavahelises koostöös.

Eelnõuga muudetakse KiKoS redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 05.05.2022, 18.

Lähtudes Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi *HÕNTE*) § 1 lõike 2 punktist 1 ei ole eelnõus toodud muudatuste kohta eelnevalt koostatud väljatöötamiskavatsust, kuna muudatuste menetlus on põhjendatult **kiireloomuline**. Kiireloomulisuse põhjendused seonduvad peamiselt kiiresti muutunud julgeolekuolukorraga, mida on üksikasjalikumalt käsitletud seletuskirja alljaotises 2.1.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik **Riigikogu poolthäälte enamus**, sest ei muudeta seadust, mille vastuvõtmiseks on põhiseaduse § 104 kohaselt vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust.

⁴ <https://www.siseministeerium.ee/stak2030>

⁵ <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe-2023-2027>

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärgiks on korrastada ja ajakohastada KiKoS-e regulatsiooni, arvestades praktikas ilmnenu kitsaskohti, usuliste ühenduste mitmekesisustumist ning julgeolekuolukorda maailmas.

Riigil on kohustus kaitsta oma territooriumil viibivate kõigi üksikisikute, ühenduste ja kogukondade õigusi – samaaegselt usu- ja veendumusvabadusega kohaldub ka õigus turvalisusele. Põhiseaduse preambula kohaselt kaitseb riik sisemist ja välimist rahu. See tähendab, et avaliku korra ning laiemalt ka riigi julgeoleku tagamine on põhiseaduse kaitsealas. Eelnõus toodud sätete sõnastamisel on lähtutud muuhulgas asjaolust, et siseriiklikult ei saa olla vastuvõetav olukord, kus Eestis registreeritud usuline ühendus on oma tegevuses juhitud või põhikirjas sätestatud tegevuse või usu tunnistamise ja selle viljelemise, usuliste talituste ja teenistuste kaudu seotud sõjalist agressiooni toetava või muul moel riigi julgeolekule ohtu kujutava välisriigis asuva isiku, organisatsiooni või ühendusega.

2.1. Eelnõu vajalikkus

Vastavalt seletuskirja punktis 1.1 märgitule on usuliste ühenduste mitmekesisustumisest ning julgeolekuolukorrast lähtuvalt viimasel kümnendil regulaarselt tõusetunud küsimused, millega KiKoS tervikteksti väljatöötamisel ei saanud arvestada. Ebaselgus õiguslikus regulatsioonis tekitab ühelt poolt pingeid usulise ühenduste vahel, samuti muudab keeruliseks riigi ja usuliste ühenduste vahelise suhtluse, puudutades laiemalt ka Eesti Vabariigi välissuhtlust. Seetõttu on vajalik kehtivat regulatsiooni muuta ja täiendada.

Eelnõu väljatöötamisel on muuhulgas arvestatud järgmist:

- 1) Põhiseaduses ning Eestile siduvates rahvusvahelistes konventsioonides on sätestatud kindlad kriteeriumid, millal võib põhiõigusi, sh usu- ja veendumusvabadust ning ühinemisvabadust piirata;
- 2) Juba KiKoS 01.07.2002 jõustunud regulatsiooni menetlemisel Riigikogus oli muudatusettepanekuna kaalumisel täiendada eelnõu piirangutega usulisele ühendusele, kelle *alaline või ajutine haldus- või majandusjuhtimine toimub või kelle otsused kinnitatakse kiriku või koguduste liidu väljaspool Eestit tegutseva juhi või kõrgema organi poolt ning kui usulise ühenduse õpetuse alustest, põhikirjast või tegevusest Eestis või mujal ilmneb või on ilmnenu kurjust, vägivalda või diskrimineerimist õhutatav inimsusevastane loomus*;⁶
- 3) „Julgeolekuolukord maailmas on viimastel aastatel oluliselt muutunud ning paratamatult traditsioonilised meetodid erinevate ohtudega võitlemisel enam ei toimi. /.../ Eestis on radikaalse islamismi levik üha ulatuslikum riskiriikidest pärit sisserände suurenemise tõttu, samuti on Eesti moslemikogukond kasvav ning muutumas etniliselt üha mitmekesisemaks ja eripalgelisemaks. Kuigi tervikuna saab moslemikogukonda hinnata rahumeelseks, esinevad kogukonnas siiski suureneval määral mõningad negatiivsed arengusuundumused.“;⁷
- 4) „Alates 1990. aastatest kasutavad Venemaa eriteenistused Ukraina omariikluse õõnestamiseks ära NSV Liidu ja Venemaa eriteenistustega seotud vaimulikke ja koguduste radikaalsemaid Kremli-meelseid liikmeid. Patriarh Kirill väljendab üha tooremate Ukraina ja läänevastaste üleskutsetega oma kiriku võimuladviku ja riigivõimu arusaama kiriku ja riigi „sümfooniast“ ning Russki Mir'i ideoloogia

⁶ Kirikute ja koguduste seaduse eelnõu ([284SE](#)), mis algatati 07.02.2000

⁷ [Aastaraamat 2023-2024](#), Kaitsepolitseiamet

teenistusse rakendatud ja Venemaa eriteenistustega seotud Vene Õigeusu Kiriku juhtkonna tegevus pakub juba aastaid väga mitmekesist pilti Venemaa läänevastase mõjutuspoliitika arsenalist.“;⁸

- 5) „Venemaa huvide seisukohast on oluline säilitada Vene Õigeusu Kirikuga seotud ühendused, nende mõju ja vara välismaal, sest see organisatsioon on üks väheseid Venemaa mõjutustegevuse hoobasid, mida rahvusvahelised sanktsioonid ei ole seni otseselt puudutanud.“;⁹
- 6) „Vladimir Putini režiim on pühendunud Russki Mir'i ("Vene maailm") neoimperialistlikule ideoloogiale, mille Kreml on muutnud sõja edendamise vahendiks. Seda ideoloogiat kasutatakse demokraatia hävitamiseks, Venemaa ühiskonna militariseerimiseks ja välisagressiooni õigustamiseks Vene Föderatsiooni piiride laiendamisel, et hõlmata kõik kunagi Venemaa ülemvõimu all olnud territooriumid, sealhulgas Ukraina. Vene õigeusu kiriku Moskva patriarhaadi hierarhia, sealhulgas patriarh Kirill, on propageerinud Russki Mir ideoloogiat, kuulutades sõja Ukraina ja "saatanliku" lääne vastu "kõigi venelaste pühaks sõjaks", kutsudes õigeusklikke üles ohverdama ennast oma riigi heaks. Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee on jahmunud sellise usu kuritarvitamise ja kristliku õigeusu traditsiooni moonutamise pärast Vladimir Putini režiimi ja selle esindajate poolt Moskva patriarhaadi hierarhias. Assamblee mõistab sellise retoorika hukka ja rõhutab, et agressiooni, genotsiidi ja sõjakuritegude toimepanemisele õhutamise on kuritegu omaette. Assamblee kutsub kõiki riike üles käsitlema patriarh Kirilli ja Venemaa õigeusu hierarhiat kui Vladimir Putini režiimi ideoloogilist laiendust, kes osales sõjakuritegudes ja inimsusevastastes kuritegudes Vene Föderatsiooni ja Russki Miri ideoloogia nimel.“;¹⁰
- 7) Riigikogu 06.05.2024 avaldusega kuulutati Moskva patriarhaat Venemaa Föderatsiooni sõjalist agressiooni toetavaks institutsiooniks. Riigikogu on oma avalduses märkinud, et Moskva patriarhaadi üleskutsed kätkevad endas ohtu Eesti julgeolekule ja püsimisele, seejuures otsesest ohtu avalikule ja põhiseaduslikule korrale Eestis. Vastavalt Eesti Vabariigi seadustele ja rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetele on sõjale või muul viisil relvajõu kasutamisele üleskutsumine kuritegu;¹¹
- 8) Võimalikud väljakutsed, mis tulenevad religioonide ja veendumuste mitmekesisusest (kogu Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni¹² (Organization for Security and Co-Operation in Europe ehk OSCE) piirkonnas), samuti vägivaldsest äärmuslusest tulenev oht ja radikaliseerumine, mis viib terrorismi, on toonud terava fookuse alla seose mõtte-, südametunnistuse-, usu- või veendumusvabaduse ning vajaduse vahel pakkuda turvalisust. Alates OSCE loomisest on riigid võtnud kasutusele erinevaid strateegiaid tagamaks, et nende turvameetmed on täielikult kooskõlas rahvusvaheliste kohustustega, seejuures on usu- või veendumusvabadusega seotud kohustused, julgeolekupoliitika ja -tavad asetanud usuvabaduse ja muud universaalsed inimõigused riigis olulise surve alla.¹³

⁸ Välisluureameti [aastaraamat](#) „Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas 2023“

⁹ [Aastaraamat 2023-2024](#), Kaitsepolitsei amet

¹⁰ Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee 17.04.2024 [resolutsioon 2540 \(2024\)](#) punkt 13

¹¹ Riigikogu avaldus „Moskva patriarhaadi kuulutamisest Venemaa Föderatsiooni sõjalist agressiooni toetavaks institutsiooniks“ ([420 AE](#))

¹² OSCE on maailma suurim regionaalse julgeoleku koostöö organisatsioon, millega Eesti liitus 1991. aastal. OSCEsse kuulub 57 osalisriiki Euroopast, Põhja-Ameerikast ja Aasiast. OSCE ja tema aluspõhimõtted moodustavad Euroopa demokraatia ja julgeolekuarhitektuuri ühe alussamba. Eesti huvides on hoida ja tugevdada ühiselt kokkulepitud põhimõtteid ja kohustusi nii julgeoleku kui ka inimõiguste ja demokraatia vallas.

¹³ [Freedom of Religion or Belief and Security Policy Guidance](#), OSCE 2019

Eelnevalt lähtuvalt ning seejuures arvestades avalikkuses toimuvaid diskussioone ja arutelusid riigi ja usuliste ühenduste vahel, on ilmselge, et kehtiv regulatsioon vajab õigusselguse huvides täpsustamist.

2.2. Eelnõu kooskõla Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega

HÕNTE § 3 kohaselt peab seaduseelnõu olema muuhulgas kooskõlas rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide, Eesti Vabariigi suhtes jõustunud välislepingute ning Euroopa Liidu õigusega.

Eelnõu reguleerimisalal on vahetu puutumus mõtte-, südametunnistuse ja usuvabadusega, aga ka sõna- ja teabevabaduse ning kogunemis- ja ühinemisvabadusega. Seetõttu on kindlasti vajalik järgida:

- 1) **Euroopa Liidu põhiõiguste harta**¹⁴ asjassepuutuvaid artikleid, sh artiklit 10 (mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadus), artiklit 11 (sõna- ja teabevabadus), artiklit 12 (kogunemis- ja ühinemisvabadus), artiklit 52 (õiguste ja põhimõtete ulatus ja tõlgendamine);
- 2) **Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis** (edaspidi *EIÕK*) (RT II 2010, 14, 54; selle kohaldamisele teeb viite ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 52 p 3) asjassepuutuvaid sätteid, sh artiklit 9 (mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadus), artiklit 10 (sõnavabadus), artiklit 11 (kogunemise ja ühingute moodustamise vabadus) ja artiklit 17 (õiguste kuritarvitamise keelamine);
- 3) **Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises paktis** (RT II 1993, 10, 11) sätestatud, sh artikleid 18 kuni 22.

Kuivõrd Euroopa Liidu põhiõiguste hartal on Euroopa Liidu aluslepingutega samaväärne õigusjõud ning tulenevalt põhiseaduse § 3 lõikest 1 on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid (antud juhul hõlmavad neid eespoolnimetatud konventsioon ja pakt) Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa, ei käsitleta seletuskirja käesolevas alljaotises eraldi eelnõu kooskõla rahvusvahelise õigusega, vaid vastavad viited tehakse vajadusel seletuskirja järgmises alljaotises, kus analüüsitakse eelnõu põhiseaduspärasust.

2.3. Eelnõu põhiseaduspärasus

Eelnõu sisaldab sätteid, millega kehtestatakse usuliste ühenduste ja usuühingute tegevusele täiendavaid nõudeid, samuti täiendatakse piiranguid usulise ühenduse juhatuse liikmele ja vaimulikule. Lähtuvalt HÕNTE § 43 lg 1 punktist 5 tuleb analüüsida, kas eelnõuga kehtestatavad nõuded on põhiseadusega kooskõlas. Eelnõus toodut arvestades tuleb hinnata kooskõla põhiseaduses sätestatud usu- ja veendumusvabaduse, sõna- ja väljendusvabaduse ning ühinemisvabadusega.

2.3.1. Põhiseaduses sätestatud vabadused ja nende kaitse

Usu- ja veendumusvabadus

Kuna südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadus kui õigus kätkeb vabadust muuta oma usku või veendumusi, samuti vabadust kuulutada usku või veendumusi nii üksi kui ka koos teistega,

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

avalikult või eraviisiliselt kultuse, õpetamise, tava ja kombetalituse kaudu, siis on peamiselt kasutusel termin usu- või veendumusvabadus (*freedom of religion or belief*).¹⁵

Usu- ja veendumusvabadus ei ole mitte iseseisev õigus, vaid osa inimõigustest. Seega peab igaüks arvestama oma usu või veendumuse väljendamisel teiste õigusi ja vabadusi. Sarnane mõte on kätketud Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 19: „Igaüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust“. Ka Eesti Riigikohus on märkinud, et „eraisikud ei saa oma hüvede kaitsel jätta teiste isikute õigustega meelevaldselt ja mõõdutundetult arvestamata“.¹⁶

Põhiseaduse kommenteeritud väljaande kohaselt¹⁷ ei ole kõik veendumused ja arvamused kaitstud EIÕK art-ga 9. Kaasuses *Campbell ja Cosans vs. Ühendkuningriik* leidis kohus, et termin „veendumus“ (*belief*) EIÕK art-s 9 tähendab vaateid (*views*), mida teatud määral iseloomustavad veenvus (*cogency*), tõsidus (*seriousness*), kokkukuuluvus (*cohesion*) ning tähtsus (*importance*) – seega mitte igasugune sisemine või triviaalne veendumus või arvamus, vaid teatud kriteeriumidele vastav veendumus. Need kriteeriumid eristavad ka veendumusi, mille väljendamine kuulub vastavalt EIÕK art 9 või art 10 (sõnavabadus) kaitsealasse (EIKo 7511/76, 7743/76, *Campbell ja Cosans vs. Ühendkuningriik*, 25.02.1982).

Samuti võib juhtuda, et teatud usuline või mitteusuline veendumus ei kuulu üldse EIÕK kaitstavate veendumuste hulka. Nimelt sätestab konventsiooni art 17 keelu konventsioonis sisalduvaid õigusi kuritarvitada (vt ka §-de 10 ja 45 komm-d; EIKo 23414/02, *Wood vs. Ühendkuningriik*, 16.11.2004; EIKo 35222/04, *Pavel Ivanov vs. Venemaa*, 20.02.2007; EIKo 34367/14, *Belkacem vs. Belgia*, 27.06.2017): „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.“ /.../ Kui isiku vaated ja sisemised veendumused kasvavad üle vaadete väljendamiseks või mõtete realiseerimiseks, võivad kõne alla tulla põhiseadusest tulenevad või põhiseadusega lubatud (nt § 40 lg 3, § 41 lg 2, § 45 lg 1) piirangud.¹⁸

Nagu märgitud, ei ole usu ja veendumuse väljendamine piiramatu vabadus. Piiramatu on see ainult nii-öelda sisemises sfääris, mille kohta sageli kasutatakse ladinakeelset terminit *forum internum*. Sisuliselt tähendab see absoluutset vabadust omada (*have*) ja vahetada (*change, adopt*) oma usku ja veendumusi.¹⁹ Kuna sõjapropaganda, vaenu ja desinformatsiooni levitamine ei ole usuvabaduse kaitsealas, siis tuleb hinnata, kas tegemist on arvamustega, mis on sõnavabaduse kaitsealas, või hinnata, kas arvamused või veendumus on üldse EIÕK kaitsealas.

Sõna- ja väljendusvabadus

Põhiseadusega on kaitstud igaühe, st nii Eesti kodanike, välismaalaste kui ka kodakondsuseta inimeste õigus sõnavabadusele (§ 45). Ka eraõiguslike juriidiliste isikute (nt ettevõtete, sealhulgas meediaettevõtete) sõnavabadus on põhiseaduse kaitse all.²⁰

¹⁵ [Inimõigused](#), Õiguskantsleri Kantslei, Tallinn 2022. Religioon ja inimõigused, M. Kiviorg

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ [Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne](#), § 40, p 8-9

¹⁸ [Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne](#), § 40, p 8-9

¹⁹ [Inimõigused](#), Õiguskantsleri Kantslei, Tallinn 2022. Religioon ja inimõigused, M. Kiviorg

²⁰ [Inimõigused](#), Õiguskantsleri Kantslei, Tallinn 2022. Sõna- ja kogunemisvabadus, K. Mäger

Väljendusvabadus on üks kesksemaid vabadusõigusi ning selle sisustamine rajaneb põhiseaduse preambulis sätestatud põhimõttel, et Eesti riik on „rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele“, seega siis laias mõistes ka väljendusvabadusele kui üldise vabadusõiguse ühele alaliigile. Väljendusvabadus on ka vahetult seotud põhiseaduse §-s 1 sätestatud demokraatia põhimõttega, olles viimase immanentseks osaks. Demokraatia põhimõtte on üks Eesti ühiskonnakorralduse aluspõhimõtteid. Väljendusvabadus on väärtus iseenesest. See on tähtis eeldus ja tingimus paljude põhiseadusega tagatud õiguste ja vabaduste sisuliseks ja asjakohaseks toimimiseks ja kaitseks, näiteks valimisõiguse, mõtte-, südametunnistuse- ja ühinemisvabaduse, informatsioonilise enesemääramise ja privaatsuse, loomevabaduse jmt õiguste ning vabaduste kasutamisel. Ilma täiemahulise väljendusvabaduseta on teiste õiguste ja vabaduste vaba toimimine piiratud ning üksikisikul on raske vastu seista võimu omavolile või kuritarvitustele ning teha põhistatud valikuid eraelus.²¹

Et väljendusvabadusel on keskne roll demokraatliku ühiskonna toimimises ja igaühe vabas arengus, siis selle vabaduse kasutamisega kaasnevad ka kohustused ja vastutus. Et hinnata vabaduse riive juhtumeid, kehtestavad põhiseaduse paragrahvi 45 teine ja kolmas lause väljendusvabaduse riive põhiseaduslikud alused sarnaselt EIÕK art 10 lg-ga 2. See annab avalikele võimudele õiguse seostada väljendusvabadus „niisuguste formaalsuste, tingimuste, piirangute või karistustega, mis on fikseeritud seaduses ning on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud riigi julgeoleku, territoriaalse terviklikkuse või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste reputatsiooni või õiguste kaitseks, konfidentsiaalse teabe avalikustamise vältimiseks või õigusemõistmise autoriteedi ja erapooletuse säilitamiseks“. Samuti on sõnavabadust põhiseaduse kohaselt võimalik piirata avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks. EIÕK lubab seda piirata ka julgeoleku eesmärgil²².

Ühinemisvabadus

Põhiseaduse § 48 esimese lause kohaselt on igaühel õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse.

Ühinemisvabaduse eesmärk on anda üksikisikule võimalus oma huvide kaitseks või paremaks teostamiseks ühineda teistega, moodustades ühingu, mis seisab või tegutseb nende kõigi eest, samuti tagada õigus loodud ühinguga liituda või ühingu tegevuses muul viisil osaleda. Üksinda on raske ühiskonnas oma sõna kuuldavaks muuta, sageli on see võimalik vaid koostööd tehes. Nii kaitseb õigus koonduda mittetulundusühingutesse ühtlasi ka arvamuste paljusust, mis on demokraatia alustalaks. /.../ Paragrahv 48 kohustab riiki looma õigusliku raamistiku, mis võimaldab mittetulundusühingutel tegutseda. Seejuures tuleb neile tagada omandiõigus ja muud põhiõigused, st tunnustada neid õigussubjektidena.²³ Ühinemisvabadus pakub suuremat kaitset kui kogunemisvabadus, sest ühingu tegevuse võib peatada või lõpetada üksnes kohus.²⁴

²¹ [Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne](#), § 45, p 6

²² EIÕK art 10 lg 2: Kuna nende vabaduste kasutamisega kaasnevad kohustused ja vastutus, võidakse selle kohta seaduses ette näha formaalsusi, tingimusi, piiranguid või karistusi, mis on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud riigi julgeoleku, territoriaalse terviklikkuse või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste maine või õiguste kaitseks, konfidentsiaalse teabe avalikustamise vältimiseks või õigusemõistmise autoriteedi ja erapooletuse säilitamiseks.

²³ [Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne](#), § 48, p 1

²⁴ [Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne](#), § 48, p 6

Ühinemisvabadus ei hõlma vaid õigust ühineda, vaid ka ühiselt (ühingu kaudu) oma eesmärkide nimel tegutseda. Seetõttu on §-ga 48 kaitstud ka õigus ühingu tegevust korraldada, saada ühingu tegutsemiseks vajalikke vahendeid ja neid vastavalt ühingu vajadustele kasutada.²⁵

Samas ei ole ühinemisvabadus piiramatult. Ühinemisvabaduse piirangud on lubatavad, kui need on sätestatud seadusega ja on proportsionaalsed. EIÕK art 11 seab nõude, et piirangud peavad olema vajalikud riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.²⁶

Tuleb ka arvestada, et põhiseaduse § 48 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.

2.3.2. Riigi roll nõuete kehtestamisel

Euroopa Liidu Välisasjade Nõukogu võttis 2013. aastal vastu juhised²⁷, milles on märgitud riikide esmane roll usu- ja veendumusvabaduse tagamisel, sealjuures:

- 1) Riigid peavad tagama, et nende territooriumil kehtiv regulatsioon sätestaks kõigile piisavad ja tõhusad meetmed ja tagatised mõtte, südametunnistuse, religiooni või veendumuste kohta ilma põhjendamatu välistamise või diskrimineerimiseta ning asjakohaseid sätteid jõustatakse nõuetekohaselt;
- 2) Riikide esmane kohustus on kaitsta kõiki nende territooriumil elavaid isikuid, sealhulgas isikuid, kellel on ateistlikud veendumused, kes kuuluvad vähemuste ja põlisrahvaste hulka ning tagada nende õiguste kaitse. Riigid peavad kohtlema kõiki üksikisikuid võrdselt ilma diskrimineerimiseta nende usutunnistuse või veendumuste alusel;
- 3) Riigid peavad kehtestama tõhusad meetmed usu- või veendumusvabaduse rikkumiste ärahoidmiseks ja tagama vastutuse nõuete rikkumise korral;
- 4) Kohustus on keelata igasugune usuline diskrimineerimine, samuti vaenulikkuse, vihkamise ja vägivalda avalik propageerimine.

Riigi kohustused seoses sõna- ja kogunemisvabaduse tagamisega võib jagada negatiivseteks ja positiivseteks. Negatiivne kohustus, millele on viidatud Eesti põhiseaduse §-s 45 sõnastusega „Igaühel on õigus vabalt levitada ...“, seisneb kohustuses mitte sekkuda sõna- ja kogunemisvabaduse kasutamisse. Riigivõim, sealhulgas kohus, võib sekkuda ainult juhul, kui selgesti ja põhjendatult on olemas sama paragrahvi teisest lausest (ja EIÕK artiklist 10) tulenevad alused. Sõnavabaduse piiramise meetmed peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud, nende järele peab olema tungiv sotsiaalne vajadus ja need peavad olema taotletava eesmärgiga proportsionaalsed. Samad kriteeriumid kehtivad sekkumisele kogunemisvabadusse.²⁸

Ühinemisvabadus mitte ainult ei keela riigil sekkuda ühingute tegevusse, vaid paneb talle ka kohustuse luua õiguslikud alused ühinemiseks. „Ühinemisvabaduse kasutamine põhiseaduse tähenduses eeldab mittetulundusühingute erinevaid õiguslikke vorme vastavalt koonduvate isikute õiguslikule staatusele, koondumise eesmärkidele ning huvidele. Paragrahvis 48 lg 1

²⁵ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 48, p 10

²⁶ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 48, p 11

²⁷ [EU Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion or belief](#), Foreign Affairs Council, Luxembourg, 24 June 2013

²⁸ [Inimõigused](#), Õiguskantsleri Kantselei, Tallinn 2022. Sõna- ja kogunemisvabadus, K. Mäger

nimetatud „õigus koonduda“ tähendab ka õigust asutada mittetulundusühinguid ja nende liite. /.../ Samuti nõuab ühinemisvabadus, et seadusega antaks ühingule õigus otsustada põhikirjaga oma korralduse üle. Lisaks kaitseb ühinemisvabadus ühingute õigust olla registreeritud, kui need vastavad seaduses sätestatud nõuetele (EIKo 72881/01, Moscow Branch of the Salvation Army vs. Venemaa, 05.10.2006, p 59).²⁹

2.3.3. Eelnõus toodud nõuete põhiseaduspärasuse kontroll

Eelnõu eesmärk on muu hulgas ajakohastada KiKoS-e regulatsiooni, arvestades praktikas ilmnunud kitsaskohti, usuliste ühenduste mitmekesisust ning julgeolekulukorda maailmas. Täiendavate nõuete lisamise eesmärgiks on kaitsta avalikku korda ning seeläbi laiemalt ka riigi julgeolekut.

Põhiseaduse § 11 sätestab, et õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Sellest tuleneb, et põhiõiguse riivel peab olema põhiseadusega kooskõlas olev ehk legitiimne eesmärk ja riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik, mõõdukas). Põhiõiguse riive on eesmärgi saavutamiseks sobiv vahend siis, kui see aitab mingil moel kaasa eesmärgi saavutamisele. Riive on vajalik aga üksnes juhul, kui eesmärki pole võimalik saavutada mõnda teist, põhiõigusi vähem piiravat meetet kasutades.³⁰

Demokraatlikus ühiskonnas saab vajalik olla põhiõiguse piirang, millel on legitiimne eesmärk, st mida õigustab avalik huvi või teiste isikute põhiõiguste kaitsmise vajadus, ja mis ei ole ülemäärane. Põhiõiguste piiramine on seega lubatav vaid juhtudel ja ulatuses, kus see on põhiseaduslike või sellega kooskõlas olevate väärtuste kaitseks vajalik, need eesmärgid, miks põhiõigust piiratakse, on kooskõlas §-s 10 loetletud põhimõtetega ja legitiimsed ning piirang ei ole seda eesmärki silmas pidades põhjendamatult suur. Samuti on oluline, et põhiõiguse piiramise eesmärk ei oleks varjatult midagi muud, st seadust kohaldatakse heas usus ja ühetaoliselt igäihe suhtes ilma riigivõimu omavolita. Arvestada tuleb konkreetset ühiskondlikku konteksti (RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02, p 15). EIK on pidanud oluliseks, et põhiõiguse piirangut õigustaks tungiv ühiskondlik vajadus (pressing social need). „Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see normi legitiimse eesmärgiga on põhjendatav. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga.“³¹

Vastavust proportsionaalsuse põhimõttele tuleb Riigikohtu pikaajalise praktika järgi hinnata kolmeastmeliselt – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust.³²

Sobivus

Meede on sobiv ehk kohane, kui see aitab kaasa legitiimse eesmärgi saavutamisele.

Nagu käesolevas seletuskirjas varasemalt viidatud, on OSCE usu- ja veendumusvabaduse ning julgeoleku poliitikajuhises³³ välja toodud üldised põhimõtteid ja praktilised soovitused

²⁹ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 48, p 11

³⁰ RKPJKo 21.06.2019 otsus nr 5-18-5, p 65

³¹ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 11, p 30

³² Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 11, p 31

³³ [Freedom of Religion or Belief and Security Policy Guidance](#), OSCE 2019

probleemide lahendamiseks olukorras, kus kaalukaasil on usu- ja veendumusvabadus ühelt poolt ning teisalt riigi julgeolek. Väljaanne on peamiselt adresseeritud neile, kelle ülesandeks on seaduste (või strateegiate) väljatöötamine ja rakendamine riigi julgeoleku ning inimõiguste tagamisel kooskõlas rahvusvaheliste nõuetega.

Kõnealuselt juhiseid lähtuvalt peavad piirangud olema selgelt sõnastatud, piirangute aluseks ei saa olla üldine julgeolekuoht, vaid nõuete kehtestamisel tuleb viidata konkreetsetele alustele või sätestada järgitavad nõuded lähtuvalt avaliku korra kaalutlustest.

Seetõttu on eelnõus toodud eesmärgi saavutamiseks kavandatud KiKoS-sse järgmised nõuded:

- 1) Usulise ühenduse tegevusele kehtestatakse täiendav piirang, st eelnõus toodud regulatsiooni jõustumisel ei tohi kirik, kogudus, koguduste liit ja klooster juhinduda oma tegevuses välisriigi isikust, institutsioonist või ühendusest ega olla põhikirjaliselt, usutunnistuselt või õpetuslikult temaga seotud, kui see isik, institutsioon või ühendus kujutab ohtu Eesti avalikule või põhiseaduslikule korrale, toetab sõjalist agressiooni või kutsus üles sõjale, terrorikuriteole või muul viisil relvajõu kasutamisele või vägivallale või on oma tegevuses vastuolus rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetega. Samasisuline nõue kehtestatakse ka usuühingule.
- 2) Usulise ühenduse vaimulikule ja juhatuse liikmele seatakse täiendavad nõuded, mille kohaselt ei saa juhatuse liikmeks ega vaimulikuks olla isik, kelle tegevus on olnud suunatud või on suunatud või on põhjendatud alus arvata, et see on olnud või on suunatud Eesti riigi ja tema julgeoleku vastu või kelle tegevus võib kujutada ohtu avalikule või põhiseaduslikule korrale Eestis, samuti isik, kellele on keeldutud viisa või elamisloa andmisest või pikendamisest või see on kehtetuks tunnistatud või viisa tühistatud alusel, et isik kujutab või võib kujutada ohtu riigi julgeolekule.

Eelnõus toodud nõuded on avaliku korra ja seeläbi tervikuna riigi julgeoleku tagamise eesmärki arvestades sobilikud ning aitavad selle saavutamisele kaasa.

Vajalikkus

Meede on vajalik, kui eelnõu eesmärki ei ole võimalik muul leebemal viisil vähemalt sama hästi saavutada. Arvestades eelnõu seletuskirjas kajastatud, eelkõige alajaotuse punktis 2.1 toodut, ei ole eelnõus sätestatud nõuetele alternatiive, mis oleksid avaliku korra ja seeläbi laiemalt riigi julgeoleku tagamiseks sama tõhusad, kuid vähem koormavad. Olukorras, kus ei ole võrreldavaid ja eelnõu eesmärgi saavutamiseks sama tulemuslikke alternatiive, tuleb meetmeid pidada vajalikuks.

Mõõdukus

Meetme mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.

Avaliku korra ja julgeoleku kaitse on põhiseaduses väljendatud väärtused. Nagu ka varasemalt märgitud, on ka põhiseaduse preambulas väljendatud, et riik kaitseb sisemist ja välist rahu. See ühtlasi tähendab, et avaliku korra ning julgeoleku kaitse on põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk. Põhiõiguse riivel on legitiimne eesmärk, kuna julgeolekukeskkond on pidevas muutumises, mis omakorda tähendab, et vajadus senikehtinud nõudeid täpsemalt reguleerida võib tõusetuda sellistes valdkondades, kus neid varem ei esinenud.

On oluline silmas pidada, et usulise ühenduse ja usuühingu puhul on tegemist juriidilise isikuna registrisse kantud füüsilistest isikutest liikmetega kodanikuühendustega, mille asutamisele ja tegevusele laienevad seega lisaks põhiseaduse §-le 40 ka mitmed teised põhiseaduse paragrahvid (nt §-d 41, 45, 48). Ühtlasi tähendab see ka küsimust sellest, millises ulatuses on usuliste ühenduste tegevus EIÕK artikli 9 kaitsealas ja millal jääb see nimetatud artikli kaitsealast väljapoole.

Eelnõus on seega selgelt eristatud:

1. usu tunnistamist ja selle praktiseerimist usulistes ühendustes ning nende liikmete poolt Eestis. Seejuures ei piira riik ühegi usutunnistuse praktiseerimist, mis väljendub usulise ühenduse rahumeelse põhitegevusena;
2. usuliste ühenduste ärakasutamist nii avaliku kui põhiseadusliku korra vastase tegevuse eesmärgil, sõjapropaganda ja vaenu õhutamiseks, sh desinformatsiooni levitamisel. Sellisel puhul ei ole tegemist usuliste veendumuste väljendamisega, mis oleks Eestis kaitstud põhiseaduse §-ga 40 ja EIÕK art-ga 9.

Juhul kui usuline ühendus või usuühing on põhikirja või oma tegevuses juhendumisega (usuline ühendus ka usutunnistuse kaudu või õpetuslikult) seotud välisriigis asuva isiku, institutsiooni või ühendusega, kes toetab sõjalist agressiooni, kutsub üles sõjale, terrorikuriteole või muul viisil relvajõu kasutamisele või vägivallale või kelle tegevus on vastuolus rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetega, kujutab 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 kehtestada ühenduste, antud juhul usuliste ühenduste ja usuühingute, tegevusele täiendavaid nõudeid.

On oluline rõhutada, et eelnõus toodud nõuded ei ole usuvabaduse realiseerimist piiravad, vaid vastupidi, need tagavad usuvabaduse realiseerimist, tõkestades usulise ühenduse administratiivsete suhete kaudu usu praktiseerimisega igasugust seost mitteomava vaenuliku mõjutustegevuse ja desinformatsiooni jõudmist koguduse liikmeteni või kloostri elavate inimesteni.

Järeldus. Loetletud meetmed on proportsionaalsed, sest aitavad kaasa eelnõu eesmärgi saavutamisele ning kaaluvad üles usu- ja veendumusvabaduse, sõna- ja väljendusvabaduse ning ühinemisvabaduse riive. Tervikuna saab eelkirjeldatut arvestades kinnitada, et eelnõus toodu on kooskõlas põhiseadusega.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb **viieteistkümnest punktist**.

Eelnõu punktiga 1 täiendatakse KiKoS §-i 2 lõikega 7, mille kohaselt võib kogudus kuuluda ühte kirikusse või koguduste liitu. Kehtiva seaduse alusel on teadaolevalt usulised ühendused siiani sama põhimõtet järginud, samas tuleneb punktis 1 toodu sõnaselge sätestamise vajadus eelnõu punktist 7, millega täiendatakse KiKoS §-i 7 uue lõikega 1¹. Eelnõu punkti 1 eesmärgiks on välistada olukord, kus kirik formeerib oma seesmised territoriaalsed struktuuriüksused (nt praostkonnad, piiskopkonnad) koguduste liitudeks ning kannab need iseseisvate juriidiliste isikutena usuliste ühenduste registrisse.

Eelnõu punktiga 2 täiendatakse KiKoS § 3 lõikega 2¹.

Tulenevalt TsÜS § 24 esimesest lausest on juriidiline isik seaduse alusel loodud õigussubjekt. KiKoS § 5 lõike 1 kohaselt on usuline ühendus eraõiguslik juriidiline isik, kelle suhtes kohaldatakse MTÜS-i, kuivõrd KiKoS-st ei tulene teisiti. Eesti on iseseisev ja sõltumatu demokraatlik riik, millel on muuhulgas õigus korraldada usuliste ühendustega seonduvat seaduses sätestatud ulatuses ja raamides. Arvestades, et kehtiva regulatsiooni kohaselt on usulised ühendused eraõiguslikud juriidilised isikud, kelle õigusvõime tekib registrisse kandmisel, on võimalik seaduses sätestada ka nõuded vastavatele (eriliigilistele) juriidilistele isikutele.

Usulise ühenduse eripära ja ajaloolised traditsioonid võivad tingida juriidilise isiku juhtimislikud erisused, sh näiteks

- ametikohajärgsed juhatuse liikmed või
- usulise ühenduse liikmed või organid, millele antakse erisusena mittetulundusühingutele kehtestatud üldregulatsioonist teatud ulatuses otsustuspädevus põhikirja üle või
- olukorra, kus Eestis registreeritud usuline ühendus juhindub oma tegevuses välisriigis asuva vaimuliku, vaimuliku keskuse või usulise ühenduse suunistest.

Samas usulise ühenduse ajalooliselt väljakujunenud õpetusest, struktuurist või muudest erisustest hoolimata ei saa riigisiselt olla aktsepteeritav olukord, kus Eestis registreeritud usuline ühendus võib oma tegevuses juhinduda või olla põhikirja või usutunnistuse kaudu või õpetuslikult seotud isiku, institutsiooni või ühendusega, kelle üleskutsed kätkevad enestes ohtu avalikule või põhiseaduslikule korrale Eestis või kelle tegevus vastab deliktstruktuuri elementidele. Vastavalt Eesti Vabariigi seadustele ja rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetele on sõjale või muul viisil relvajõu kasutamisele üleskutsumine kuritegu ja riigil tuleb tagada kaitse eelnimetatud ohu ja vägivallale üleskutsete eest, seda sõltumata usulise ühenduse administratiivsest või kanoonilisest kuuluvusest.

Seetõttu kehtestatakse eelnõus toodud muudatusega usulise ühenduse tegevusele täiendav piirang. Muudatuse kohaselt ei või kirik, kogudus, koguduste liit ja klooster juhinduda oma tegevuses välisriigi isikust, institutsioonist või ühendusest ega olla põhikirjaliselt, usutunnistuselt või õpetuslikult temaga seotud, kui see isik, institutsioon või ühendus:

- 1) kujutab ohtu Eesti avalikule või põhiseaduslikule korrale;
- 2) toetab sõjalist agressiooni või kutsub üles sõjale, terrorikuriteole või muul viisil relvajõu kasutamisele või vägivallale või
- 3) on oma tegevuses vastuolus rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetega.“;

Muudatuse sõnastamisel on lähtutud alljärgnevast:

- 1) Riigil on kohustus tagada avalik ning põhiseaduslik kord ja arvedes üldist julgeolekukeskkonda tuleb välistada olukord, kus usuline ühendus on oma tegevuses juhitud või põhikirjaliselt, usutunnistuselt või õpetuslikult seotud isikuga, kes ohtu avalikule või põhiseaduslikule korrale kujutab.

Avalik kord on ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus (KorS § 4 lg 1). Põhiseadusliku

korrana mõistetakse riigi suveräänsust (st iseseisvust ja sõltumatust), põhiseaduse aluspõhimõtteid ning põhiseaduslike institutsioonide toimimise olulisi tingimusi.³⁴

Oht avalikule korrale on defineeritud KorS-s. Nimetatud seaduse § 5 lg 1 kohaselt on korrarikkumine avaliku korra kaitsealas oleva õigusnormi või isiku subjektiivse õiguse rikkumine või õigushüve kahjustamine. Tulenevalt sama paragrahvi lõikest 2 on oht olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine. Kui tegemist on välisriigis asuva Eesti riigi suhtes vaenuliku isiku, institutsiooni või ühendusega, on põhjendatud sätestada muuhulgas ohu esinemise võimalus avalikule või põhiseaduslikule korrale.

- 2) Välistatud peab olema olukord, kus usuline ühendus on oma tegevuses juhitud või põhikirjaliselt, usutunnistusel või õpetuslikult seotud isikuga, kes toetab sõjalist agressiooni või kutsub üles sõjale, terrorikuriteole või muul viisil relvajõu kasutamisele või vägivallale. Sätte sõnastamisel on lähtutud KarS-i regulatsioonist, st eelnõus toodud loetelu on loogilises vastavuses nende tegudega, mis on KarS kohaselt süüteona kvalifitseeritavad:
 - sõjalise agressiooni toetamine (KarS §-d 91¹ ja 93¹);
 - sõjale üleskutsumine (KarS § 92);
 - terrorikuriteole üleskutsumine (KarS § 237²);
 - muul viisil relvajõu kasutamisele üleskutsumine (KarS § 92);
 - vägivallale üleskutsumine (KarS § 151).
- 3) Välistatud peab olema olukord, kus usuline ühendus on oma tegevuses juhitud või põhikirjaliselt, usutunnistusel või õpetuslikult seotud isikuga, kelle tegevuses on vastuolus rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetega.

Eelnõu punktiga 3 täiendatakse KiKoS § 4 lõikega 1¹. Usuühingutele sätestatakse sarnaselt usuliste ühendustega täiendav piirang ja sõnastuses on lähtutud eelnõu punktis 2 toodust. Kuivõrd usuühing ei ole oma tegevuses usutunnistusega õpetuslikult seotud, on muudatuse sõnastuses vastavasisuline erisus. Sättes nimetatud „muudeks dokumentideks“ saavad olla näiteks asutamisleping, muu leping või tegevust reguleerivad alusdokumendid.

Eelnõu punktiga 4 muudetakse KiKoS § 4 lõike 2 teist lauset, mis sätestab riigiasutuste vahelise töökorralduse usuühingu põhikirja seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kindlakstegemiseks registritoimingute tegemisel.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt võib usuühingu põhikirja seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kindlakstegemiseks registrit pidav maakohus peatada registrisse kandmise menetluse kuni kaheks kuuks ning pöörduda seisukoha saamiseks ministeeriumi poole, kelle valitsemisalas on usuliste ühendustega seotud asjade korraldamine (Siseministeerium), või pädeva asutuse poole eksperdiarvamuse saamiseks. Eelnõus toodud muudatuse jõustumisel on registripidajal edaspidi kohustus pöörduda usuühingu põhikirja või muude dokumentide (nt asutamisleping vm dokumendid, mis vastavalt seadusele või usuühingu enda poolt kandeavalduse lisana registripidajale esitatakse) seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kindlakstegemiseks seisukoha saamiseks Siseministeeriumi poole ning nimetatud kohustuse täitmise eesmärgil on registripidajal võimalus pikendada kandeavalduse läbivaatamise tähtaega kuni kolme kuuni.

³⁴ Vt www.pohiseadus.ee, PS § 129 komm. 4

ÄRS § 34 lõike 1 kohaselt peavad registripidajale esitatavas avalduses ja dokumendis olema märgitud seaduses ettenähtud andmed ning sama seaduse § 41 lõikest 1 tulenevalt ei tee registripidaja kannet registrisse, kui avaldus või sellele lisatud dokumendid ei vasta seadusele või on esitatud enne seaduses lubatud aega või pärast seaduses ettenähtud tähtaega. ÄRS § 41 lõike 5 alusel võib registripidaja erilist kontrollimist vajavate asjaolude puhul kandeavalduse läbivaatamise tähtaega pikendada kuni kolme kuuni.

Eelnõus toodud muudatuse sõnastamisel on lähtutud ÄRS regulatsioonist, st et kandeavalduse lahendamisel menetlust ei peatata, vaid registripidajal on õigus pikendada avalduse läbivaatamise tähtaega. Võrreldes kehtiva seadusega on senise kahekuulise menetluse peatamise asemel samataoliselt ÄRS-s tooduga registripidajal õigus pikendada kandeavalduse läbivaatamise tähtaega kuni kolme kuuni.

Lisaks eeltoodule tuuakse muudatuse jõustumisel seni KiKoS § 17 lõikes 3 sätestatud lühend määratlusele „registripidaja“ KiKoS § 4 lõike 2 teise lausesse.

Eelnõu punktiga 5 tunnistatakse KiKoS § 5 lõige 2 kehtetuks. KiKoS § 5 pealkirja kohaselt on kõnealuses paragrahvis sätestatud usulise ühenduse õigusvõimet puudutav regulatsioon. Samas KiKoS § 5 lõikes 2 on toodud usulise ühenduse põhikirja puudutav erisäte. Arvestades, et nõuded usulise ühenduse põhikirjale on sätestatud kehtiva seaduse §-s 12 ning käesoleva eelnõuga muudetakse sisuliselt § 5 lõikes 2 toodut, on põhjendatud ühenduse põhikirjaga seonduv viia seaduses temaatiliselt õigesse kohta. Vastavasisuline muudatus on toodud eelnõu punktis 8.

Eelnõu punktiga 6 muudetakse KiKoS § 7 lõike 1 esimest lauset.

Selles sättes on toodud nõuded, millele usulise ühenduse nimi peab vastama. Eelnõuga täiendatakse loetelu tingimusega, et usulise ühenduse nimi ei või näida teisi usulisi ühendusi nende taht omamata usutunnistusest ühendavana. Kehtivas seaduses on muuhulgas lähtutud mittetulundusühingutele kehtestatud nime regulatsioonist, sh loetletud ka nõue, mille kohaselt ei tohi olla nimi eksitav ühingu eesmärgi ega ulatuse osas. Eelnõus toodud muudatusega sätestatakse sõnaselgelt, et usulisel ühendusel ei ole võimalik valida sellist nime, mida võib lugeda kõiki teatud usklikkonna või teatud usundi usklikke hõlmavaks. Näidetena nimedest, mida ei ole registrisse kantud ning mida katab senisest sõnaselgemalt eelnõus toodud regulatsioon, võib siinjuures tuua nimekuju „Eesti Kristlik Kirik“ ja „Eesti Muftyat Kogudus“.

Eelnõu punktiga 7 täiendatakse KiKoS § 7 lõikega ¹, mille kohaselt võib koguduste liidu nimes sisalduda registrisse kantud kiriku nimi, kui see võimalus tuleneb kiriku põhikirjast või koguduste liidu ja kiriku vahel sõlmitud lepingust.

Uus lõige annab täiendava võimalusena usulise ühenduse ühe alaliigi, s.o koguduste liidu, kasutamiseks kogudusi ühendava organisatsioonina. Muutmata koguduste liidu üldist definitsiooni, mis tuleneb KiKoS § 2 lõikest 4, on toodud seadusesse võimalus siduda koguduste liit kas põhikirja või lepingu alusel ühe juba registrisse kantud kirikuga, mis annab ühtlasi võimaluse kasutada koguduste liidu nimes ka selle kiriku nime, kellega ta on põhikirjaliselt või lepinguliselt seotud. Kehtiv seadus sellenimelise koguduste liidu registrisse kandmist ei võimaldaks.

Eelnõu punktis 8 toodud muudatus on seotud eelnõu punktidega 2 ja 5.

KiKoS § 12 täiendatakse lõikega 1¹ ja tuuakse kehtiva seaduse § 5 lõikes 2 toodu temaatiliselt õigesse kohta. Muudatusega täiendatakse seni kehtinud regulatsiooni viitega KiKoS § 3 lõikele 2¹. Muudatuse jõustumisel võib usulise ühenduse põhikirjas ette näha erisusi mittetulundusühingute seaduses liikmete ja juhtimise kohta sätestatust, kui need tulenevad usulise ühenduse ajalooliselt väljakujunenud õpetusest ja struktuurist ning erisused on kooskõlas käesoleva seaduse paragrahvi 3 lõikes 2¹ sätestatuga.

Muudatuse sõnastamisel on kehtiva § 5 lõikega 2 võrreldes asendatud sõna „liikmeskond“ sõnaga „liikmete“. "Liikmeskond" on määratlemata õigusmõiste ja arvestades, et sättes on toodud viide MTÜS-ile, on sõnastus viidud nimetatud seaduses tooduga kooskõlla.

KiKoS § 12 täiendatakse lõikega 1², tulenevalt eelnõu punktis 2 kajastatud muudatusest. Kehtiva seaduse § 12 lõikes 1 on kehtestatud andmete loetelu, mida usulise ühenduse põhikiri peab sisaldama. Arvestades eelnõus toodud KiKoS muutmise eesmärki sätestatakse usulise ühenduse põhikirja puudutava nõudena, et põhikirjaliste kohustuslike andmetega seotud otsuse tegemist või otsuse tegemisel osalemist ei või põhikirjaga anda välisriigis asuvale isikule, institutsioonile või ühendusele, kes kujutab ohtu avalikule või põhiseaduslikule korrale Eestis, toetab sõjalist agressiooni, kutsub üles sõjale, terrorikuriteole või muul viisil relvajõu kasutamisele või vägivallale või kes on oma tegevuses vastuolus rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetega.

Eelnõu punktiga 9 muudetakse KiKoS § 14 lõiget 1, mis sätestab riigiasutuste vahelise töökorralduse usulise ühenduse seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kindlakstegemiseks. Muudatus on oma sisult samataoline eelnõu punktis 4 tooduga.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt võib registrit pidava maakohtu esimees usulise ühenduse seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kindlakstegemiseks peatada registrisse kandmise menetluse kuni kaheks kuuks ning pöörduda seisukoha saamiseks ministeeriumi poole, kelle valitsemisalas on usuliste ühendustega seotud asjade korraldamine, või pädeva asutuse poole eksperdiarvamuse saamiseks. Eelnõus toodud muudatuse jõustumisel on registripidajal edaspidi kohustus pöörduda usulise ühenduse seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kindlakstegemiseks seisukoha saamiseks Siseministeeriumi poole ning nimetatud kohustuse täitmise eesmärgil on registripidajal võimalus pikendada kandeavalduse läbivaatamise tähtaega kuni kolme kuuni.

KiKoS § 14 lõike 2 kohaselt ei kanna registripidaja usulist ühendust registrisse, kui usulise ühenduse põhikiri või muud dokumendid ei vasta seaduse nõuetele ning kui usulise ühenduse tegevus kahjustab avalikku korda, tervist, kõlblust või teiste inimeste õigusi ja vabadusi. Arvestades, et usuline ühendus on eriliigiline juriidiline isik, on põhjendatud usulise ühenduse seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kindlakstegemiseks igakordselt küsida seisukoht ministeeriumilt, kelle valitsemisalas on usuliste ühendustega seotud asjade korraldamine.

Eelnõus toodud muudatuse sõnastamisel on lähtutud ÄRS regulatsioonist, st et kandeavalduse lahendamisel menetlust ei peatata, vaid registripidajal on õigus pikendada avalduse läbivaatamise tähtaega. Võrreldes kehtiva seadusega on senise kahekuulise menetluse peatamise asemel samataoliselt ÄRS-s tooduga registripidajal õigus pikendada kandeavalduse läbivaatamise tähtaega kuni kolme kuuni.

Siseministeeriumi igakordne kaasamine usuliste ühenduste registrimenetlustesse tagab suurema kindluse, et nimetatud ühendustega seotud registrikanded on vastavuses KiKoS

nõuetega, kuivõrd Siseministeeriumil selle valdkonnaga seotud valitsusasutusena on olemas vajalik ekspertteave seisukohtade andmiseks.

Eelnõu punktis 10 sisalduv KiKoS § 15 täiendamine lõikega 5 on seotud eelmises punktis nimetatud muudatusega. Täiendusest tulenevalt kohaldab registripidaja registrisse kantud andmete muutmise avalduse läbivaatamisel KiKoS §-s 14 sätestatud regulatsiooni, st et registriandmete (nt usulise ühenduse nimi, põhikiri, juhatuse liikmete koosseis) muutmisel tuleb registripidajal järgida samu nõudeid kui esmakordsel usulise ühenduse registrisse kandmisel.

Eelnõu punktiga 11 tunnistatakse KiKoS § 17 lõige 3 kehtetuks. Muudatus on seotud eelnõu punktis 4 tooduga. Kehtiva seaduse § 17 lõikes 3 on sätestatud, et usuliste ühenduste registrit peab Tartu Maakohtu registriosakond ning ühtlasi on toodud lühend määratlusele „registripidaja“. Eelnõu punktis 4 toodud muudatuse jõustumisel tuuakse kõnealune lühend KiKoS § 4 lõike 2 teises lauses. Arvestades, et KiKoS § 17 lõike 1 kohaselt on usuliste ühenduste register mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri osa, mille suhtes kohaldatakse mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri kohta õigusaktides sätestatud, kui KiKoS-st ei tulene teisiti, ning MTÜS § 75 lõikest 2 tulenevalt peab mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrit Tartu Maakohtu registriosakond, tunnistatakse KiKoS § 17 lõige 3 kehtetuks.

Eelnõu punktiga 12 muudetakse KiKoS § 20 lõiget 2.

Muudatus on tingitud ühelt poolt asjaolust, et VMS-s ei kasutata enam mõistet „tööluba“. Teisalt on KiKoS § 20 lõikes 2 siiani puudunud viide sellele, et välismaalasest vaimulik võib Eestis viibida ja töötada ka viisa alusel. Seetõttu on õigusselguse huvides toodud muudetavasse lõikesse ka mõiste „viisa“.

Eelnõu punktiga 13 täiendatakse KiKoS 20 lõigetega 3 ja 4.

Lõike 3 sisuks on sätestada seaduses selgesõnaliselt, kes ei saa olla usulise ühenduse vaimulikuks. Nende piirangute kehtestamise eesmärk lähtub käesoleva seaduse üldistest eesmärkidest, milliseid on käsitletud seletuskirjas eespool.

Juba praegu kehtivas regulatsioonis lähtutakse põhimõttest, et vaimulikul peab Eestis viibimiseks ja vaimuliku ülesannete täitmiseks olema õiguslik alus, millest tulenevalt saab asuda seisukohale, et vaimulikuks ei saa olla isik, kes ei vasta Eestis õiguslikul alusel viibimise nõuetele. Lõige 3 toob sisse täiendavad kriteeriumid, pidades konkreetsemalt silmas ohtu avalikule või põhiseaduslikule korrale või riigi julgeolekule laiemalt. Uue lõike punkt 2 kohaldub välismaalase suhtes ning see on sõnastatud VMS-s kehtestatud regulatsioonist lähtuvalt. Olukorras, kus riik ei ole eelnõus kirjeldatud alustel lubanud välismaalasel riigis viibimist seadustada, ei saa olla lubatav, et samadele alustele vastav isik saab olla vaimulikuks Eestis registreeritud usulises ühenduses.

Lõike 4 vajalikkus on tõusetunud praktikas esile kerkinud juhtumitest, mis on puudutanud näiteks nii islamikogukonda (mufti tiitli kasutamine) kui mõnda kristlikku usulist ühendust (sh on kasutatud vaimuliku tiitlit, mis on olemuslikult omane väga pika ajalooaga mittekristlikule usulisele ühendusele). Vaimuliku tiitleid on kasutatud analoogilistel juhtudel ka omakasu eesmärkidel.

Kujunenud olukorda, kus isikud kasutavad eksitavaid vaimuliku tiitleid, on mõistlik lahendada analoogiliselt KiKoS § 7 lõikega 3, mis annab usulisele ühendusele võimaluse huvide kahjustamise korral nõuda oma nime õigustamatu kasutamise lõpetamist ja kasutamisega tekitatud kahju hüvitamist. Sarnane regulatsioon on ka KiKoS § 21 lõikes 2, mis näeb ette aluse samasuguse nõude esitamiseks vaimuliku teenistusriietuse õigustamatu kasutamise puhul.

Eelnõu punktiga 14 lisatakse usulise ühenduse juhatuse liikmele samasugune piirang, nagu eelnõu punktis 13 usulise ühenduse vaimuliku suhtes. Paljude usuliste ühenduste põhikirjadest tulenevalt kuuluvad vaimulikud usulise ühenduse juhatusse ametikohajärgselt, mistõttu on põhjendatud need piirangud kehtestada samalaadsetena. Käesolevas sättes kehtivad need piirangud mõistagi kõigi juhatuse liikmete, mitte vaid juhatusse kuuluvate vaimulike suhtes.

Sarnaselt eelnõu punkti 13 selgituses toodule, on muudatuse sõnastamisel lähtutud VMS-s sätestatud regulatsioonist. Olukorras, kus riik ei ole eelnõus kirjeldatud alustel lubanud välismaalasel riigis viibimist seadustada, ei saa olla lubatav, et samadele alustele vastav isik saab olla juhatuse liikmeks Eestis registreeritud usulises ühenduses.

Kuivõrd usulise ühenduse juhatuse liikmete andmed kuuluvad tulenevalt KiKoS § 15 lg 1 p-st 5 registrisse kantavate andmete hulka, kohaldab registripidaja juhatuse liikme seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kindlakstegemisel KiKoS § 14 lõiget 1 ja § 15 lõiget 5.

Juhul kui esinevad KiKoS § 23 lõikes 2¹ nimetatud asjaolud ning usuline ühendus ei vii oma juhatuse koosseisu kooskõlla KiKoS-s sätestatuga, saab ministeerium, kelle valitsemisalas on usuliste ühendustega seotud asjade korraldamine, nõuda usuliselt ühenduselt oma tegevuse kooskõlla viimist seadusega. Kui usuline ühendus seda ei tee, pöördub ministeerium ÄRS § 52 alusel registripidaja poole teatega registriandmete ebaõigsuse kohta. Registripidaja saab teha kande ÄRS § 53 alusel. Samuti võib registripidaja ÄRS § 58 lg 1 p 2 alusel (kui juhatuse koosseis ei vasta seaduse nõuetele) algatada usulise ühenduse sundlõpetamise.

Eelnõu punkt 15 on seaduse rakendussäte.

Usulistele ühendustele ja usuühingutele antakse tähtaeg põhikirja, juhatuse koosseisu ja tegevuse kooskõlla viimiseks KiKoS-es tehtavate muudatustega.

Usulised ühendused ja usuühingud peavad põhikirjade ja juhatuse koosseisude muutmiseks kokku kutsuma oma juhtorganid. Juhtorganite kogunemiseks ja otsuste langetamiseks tuleb seadusega anda mõistlik aeg ning teisalt on oluline, et usuliste ühenduste ja usuühingute põhikirjaline tegevus saaks viidud seadusega vastavusse, arvestades käesoleva seadusega taotletavaid eesmärke, nii kiiresti kui võimalik. Eeltoodust tulenevalt on selleks tähtjaks kaks kuud pärast seaduse jõustumist.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõuga ei võeta üle Euroopa Liidu õigust. Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

Seadusel puuduvad mõjud majandusele, elu- ja looduskeskkonnale, regionaalarengule ning kohaliku omavalitsuse korraldusele.

6.1. Täiendavad nõuded usuliste ühenduste ja usuühingute tegevusele

6.1.1. Sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Sihtrühm: usulised ühendused ja usuühingud ning nende liikmed. Usuliste ühenduste registrisse on 27.02.2024 seisuga kantud kokku 610 usulist ühendust, sh kogudusi 580 (kirikutesse kuuluvaid kogudusi 350, koguduste liitudesse kuuluvaid kogudusi 139 ja üksikkogudusi 91), kloostreid 8 (sh kirikutesse kuuluvaid kloostreid 7 ja üksikkloostreid 1), kirikuid 11, koguduste liite 9 ja välislepingu alusel tegutseva kiriku institutsioone 2.

Rahva ja eluruumide loenduse andmetel, mis toimus 2021. aasta lõpust kuni 2022. aasta alguseni, pidas Eesti vähemalt 15-aastastest elanikest mõnda usku omaks 29%. Õigeusklike osatähtsus oli 16% rahvastikust ning luterlasi oli 8%.³⁵

Usuühingud on mittetulundusühingutena kantud mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse ning nende kohta ei peeta eraldi statistikat. Nende kandeavalduste puhul hindab registripidaja igal konkreetsel juhul, kas tegemist on usuühinguga, ning kui on, siis kohaldatakse vastavalt KiKoS-st tulenevaid nõudeid. Arvestades usuühingute tegevusalade määratlust võib eeldada, et nende füüsilistest isikutest liikmeskond ei välju isikuliselt sellest osast elanikkonnast, kes on seotud usuliste ühendustega (st et isikud, kes on usuühingute liikmed, kuuluvad eelduslikult rõhuvas enamuses ka mõne usulise ühenduse liikmeskonda).

Sihtrühma võib seega lugeda, kuivõrd see küündib umbes ühe kolmandikuni rahvastikust, **suureks**.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on **keskmine**. Praegu registrisse kantud usulisi ühendusi, kelle puhul võib esialgse hinnangu kohaselt tuvastada mittevastavust KiKoS § 3 uuele lõikele 2¹, on alla 50. Nende liikmeskonda võib endid lugeda kuuluvat ca 10% rahvastikust.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Kui ülalnimetatud usulised ühendused viivad oma põhikirja ja tegevuse vastavusse seaduses sätestatuga ning kui selliste usuliste ühenduste asutamine on tulevikus välistatud, on muudatused nii kollektiivse kui individuaalse usuvabaduse realiseerimise seisukohalt positiivsed.

6.1.2. Mõju riigi julgeolekule

Sihtrühm: Sihtrühmaks on kogu riigi elanikkond. Seega on sihtrühm **suur**.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on **oluline**. Riigikogu on oma 06.05.2024 avalduses märkinud, et Moskva patriarhaadi üleskutsed kätkevad endas ohtu Eesti julgeolekule ja püsimisele, seejuures otsesest ohtu avalikule ja põhiseaduslikule korrale Eestis.

³⁵ Statistikaameti 02.11.2022 pressiteade - <https://www.stat.ee/et/uudised/rahvaloendus-usku-omaks-pidavate-inimeste-osakaal-pusib-muutumatu-na-oigeusk-jatkuvalt-levinuinim>

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Kui usulised ühendused, kelle puhul on tuvastatav mittevastavus KiKoS § 3 uuele lõikele 2¹, ja usuühingud, kelle puhul on tuvastatav mittevastavus KiKoS § 4 uuele lõikele 1¹, viivad oma põhikirja ja tegevuse vastavusse seaduses sätestatuga ning kui selliste usuliste ühenduste ja usuühingute asutamine on tulevikus välistatud, on mõju riigi julgeolekule positiivne.

6.1.3. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Sihtrühm: Tartu Maakohtu registriosakonna teenistujad ja Siseministeeriumi ametnikud. Sihtrühm on väike.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on väike. Registrisse kantud usulisi ühendusi ja usuühinguid, kellele tuleks esitada registripidajale avaldused põhikirjade muutmiseks, on hinnanguliselt vähem kui 50. Siseministeeriumil tuleb nende dokumentide kohta anda seisukoht. Uute usuliste ühenduste ja usuühingute hulk, kelle puhul võiksid ilmned KiKoS § 3 lõikes 2¹ või § 4 lõikes 1¹ nimetatud asjaolud, aga kes esitavad avalduse registrisse kandmiseks, ei ole prognoositav, kuid võib eeldada, et selliste avalduste esitamine pärast seaduse jõustumist on pigem vähetõenäoline. Siiski on kohustus registripidajal ja Siseministeeriumil vaadata üle kõik avaldused, silmas pidades ka eelpoolnimetatud sätete sisu. See on tavapärane tegevus ning ei lisa märkimisväärselt täiendavat töökoormust.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Ei ole prognoositav, et KiKoS-sse lisanduvad uued sätted võiksid märkimisväärselt suurendada registrimenetluste arvu.

6.2. Täiendavad nõuded usuliste ühenduste vaimulikele ja juhatuse liikmetele

6.2.1. Sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Sihtrühm: usulised ühendused ja nende liikmed. Usuliste ühenduste registrisse on 27.02.2024 seisuga kantud kokku 610 usulist ühendust, sh kogudusi 580 (kirikutesse kuuluvaid kogudusi 350, koguduste liitudesse kuuluvaid kogudusi 139 ja üksikkogudusi 91), kloostreid 8 (sh kirikutesse kuuluvaid kloostreid 7 ja üksikkloostreid 1), kirikuid 11, koguduste liite 9 ja välislepingu alusel tegutseva kiriku institutsioone 2.

Rahva ja eluruumide loenduse andmetel, mis toimus 2021. aasta lõpust kuni 2022. aasta alguseni, pidas Eesti vähemalt 15-aastastest elanikest mõnda usku omaks 29%. Õigeusklike osatähtsus oli 16% rahvastikust ning luterlasi oli 8%.³⁶

Sihtrühma võib seega lugeda, kuivõrd see küündib umbes ühe kolmandikuni rahvastikust, suureks.

Mõju ulatus on keskmine. Praegu registrisse kantud usulisi ühendusi, kelle puhul võib esialgse hinnangu kohaselt tuvastada mittevastavust KiKoS § 20 uuele lõikele 3 või § 23 uuele lõikele 2¹, on küll mõned üksikud, kuid nende liikmeskonda võib endid lugeda kuuluvat ca 10% rahvastikust. Uute nõuete kehtestamine omab preventiivset mõju, et usuliste ühenduste vaimulikkonda ja juhatuse liikmete hulka ei saaks tulevikus kuuluma isikud, kes ei vasta KiKoS nõuetele.

³⁶ Statistikaameti 02.11.2022 pressiteade - <https://www.stat.ee/et/uudised/rahvaloendus-usku-omaks-pidavate-inimeste-osakaal-pusib-muutumatusena-oigeusk-jatkuvalt-levinuinim>

Mõju esinemise sagedus on **väike**. Praegu registrisse kantud usulisi ühendusi, kelle puhul võib esialgse hinnangu kohaselt tuvastada mittevastavust KiKoS § 20 uuele lõikele 3 või § 23 uuele lõikele 2¹, on mõned üksikud. Saab pidada pigem vähetõenäoliseks, et usulised ühendused võiksid pärast seaduse jõustumist võtta oma vaimulike hulka või valida juhatuse liikmeteks isikuid, kes ei vasta KiKoS nõuetele.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Kui ülalnimetatud usulised ühendused viivad oma vaimulikkonna ja juhatuse koosseisud vastavusse seaduses sätestatuga ning kui selliste vaimulike ametissesaamine või juhatuse liikmete valimine on tulevikus välistatud, on muudatused positiivsed.

6.2.2. Mõju riigi julgeolekule

Sihtrühm: Sihtrühmaks on kogu riigi elanikkond. Seega on sihtrühm **suur**.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on **keskmine**. Riigikogu on oma 06.05.2024 avalduses märkinud, et Moskva patriarhaadi üleskutsed kätkevad endas ohtu Eesti julgeolekule ja püsimisele, seejuures otsest ohtu avalikule ja põhiseaduslikule korrale Eestis. Praegu registrisse kantud usuliste ühenduste, kelle puhul võib esialgse hinnangu kohaselt tuvastada mittevastavust KiKoS § 20 uuele lõikele 3 või § 23 uuele lõikele 2¹, liikmeskonda võib endid lugeda kuuluvat ca 10% rahvastikust.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Kui ülalnimetatud usulised ühendused viivad oma vaimulikkonna ja juhatuse koosseisud vastavusse seaduses sätestatuga ning kui selliste vaimulike ametissesaamine või juhatuse liikmete valimine on tulevikus välistatud, on mõju riigi julgeolekule positiivne.

6.2.3. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Sihtrühm: Tartu Maakohtu registriosakonna teenistujad ja Siseministeriumi ametnikud. Sihtrühm on **väike**.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on **väike**. Registrisse kantud usulisi ühendusi, kellele tuleks esitada registripidajale avaldused juhatuse koosseisude muutmiseks, on hinnanguliselt mõned üksikud. Siseministeriumil tuleb nende dokumentide kohta anda seisukoht. Uute usuliste ühenduste hulk, kelle puhul võiksid ilmned KiKoS § 23 lõikes 2¹ nimetatud asjaolud, aga kes esitavad avalduse sellise juhatuse liikme registrisse kandmiseks, ei ole prognoositav, kuid võib eeldada, et selliste avalduste esitamine pärast seaduse jõustumist on pigem vähetõenäoline. Siiski on kohustus registripidajal ja Siseministeriumil vaadata üle kõik avaldused, silmas pidades ka eelpoolnimetatud sätte sisu. See on tavapärase tegevus ning ei lisa märkimisväärselt täiendavat töökoormust.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Ei ole prognoositav, et KiKoS-sse lisanduv uus säte võiks märkimisväärselt suurendada registrimenetluste arvu.

6.3. Usuliste ühenduste ja usuühingute registrimenetluse muudatused

6.3.1. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Sihtrühm: Tartu Maakohtu registriosakonna teenistujad ja Siseministeeriumi ametnikud. Sihtrühm on **väike**.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on **väike**. Arvestades usuliste ühenduste ja usuühingute ning nendega seotud võimalike kandeavalduste arvu kalendriaastas ei suurenda nende edastamine Siseministeeriumile seisukoha andmiseks oluliselt registriosakonna teenistujate töökoormust ühe teenistuja kohta. Siseministeeriumi jaoks, mille ülesandeks on ka siiani olnud mh järelevalve KiKoS järgimise üle usuliste ühenduste ja usuühingute poolt, ei tähenda seisukohtade andmine registripidajale märkimisväärset töökoormuse kasvu.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Pigem saab eeldada, et Siseministeeriumi igakordne kaasamine usuliste ühenduste ja usuühingute registrimenetlustesse tagab suurema kindluse, et nimetatud ühendustega seotud registrikanded on vastavuses KiKoS nõuetega, kuivõrd Siseministeeriumil selle valdkonnaga seotud valitsusasutusena on olemas vajalik ekspertteave seisukohtade andmiseks.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Kohalikel omavalitsustel ei ole puutumust seaduse rakendamisega.

Seaduse rakendamine ei too riigiasutustele kaasa koosseisude suurendamist, uute ameti- või töökohtade loomist ega ümberkorraldusi asutuste tegevuses. Samuti ei kaasne seaduse rakendamisega IT-arendusi ega sellega seotud täiendavaid kulusid.

Muudatustega, mis on nimetatud eelnõu punktides 4, 9 ja 10, kaasneb registripidaja jaoks kohustus edastada ministeeriumile, kelle valitsemisalas on usuliste ühendustega seotud asjade korraldamine (Siseministeeriumile), usuliste ühenduste ja usuühingute kandeavaldus ja sellega seotud dokumendid, kuid arvestades nimetatud ühenduste ja nendega seotud võimalike kandeavalduste arvu kalendriaastas ei suurenda see oluliselt registriosakonna teenistujate töökoormust ühe teenistuja kohta ega tähenda seega täiendavaid kulusid menetluste läbiviimisele, sh töötasukulude näol.

Siseministeerium korraldab eelnõu punktides 4, 9 ja 10 nimetatud seisukohtade andmise registripidajale olemasoleva töökorralduse, ametiülesannete jaotuse ja töötasufondi raames.

Eeltoodud arvestades ei too seaduse rakendamine kaasa täiendavaid tulusid ega kulusid riigieelarvele.

8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks ei ole vaja kehtestada uusi ega muuta või tunnistada kehtetuks olemasolevaid rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub põhiseaduse §-s 108 sätestatud üldises korras, kümnenadal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. aasta määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ § 6 lõike 1 kohaselt eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministriumitele.

Samuti saadetakse eelnõu arvamuse avaldamiseks Politsei- ja Piirivalveametile, Kaitsepolitseiametile, Tartu Maakohtule, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Kirikute Nõukogule, Eesti Jehoova Tunnistajate Koguduste Liidule, Taarausuliste ja Maausuliste Maavalla Kojale ning Eesti Juudiusu Kogudusele.