

Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

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

Usulisi ühendusi eristavad teistest mittetulundusühendustest 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 kajastati ka KiKoS tervikteksti (jõustunud 01.07.2002) koostamisel¹ jätkuvat vajadust usulisi ühendusi puudutava eriregulatsiooni järele. Seetõttu on kehtivas seaduses muu hulgas 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 viimasel kümnendil kerkinud küsimused, sealhulgas julgeolekuolukorra tõttu, millega KiKoS tervikteksti väljatöötamisel ei saanud arvestada.

Riigikogu on 06.05.2024. aasta avalduses² märkinud, et Eesti Vabariik demokraatliku riigina seisab usuvabaduse eest. Riik peab tagama võimaluse vabalt valida, millist religiooni inimene järgib. Tänapäevases maailmas tuleb riigil kaitsta inimesi aga ka terroristliku ja muu vaenupropaganda ning vägivallale üleskutsete eest. Õiguse ühendused ja kogudused peaksid ka ise hindama vaenulikust mõjutustegevusest tulenevat ohtu avalikule korrale ja oma liikmetele ning astuma vajalikke samme Moskva patriarhaadiga sidemete katkestamiseks.

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

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

- 1) konkretiseeritakse usulise ühenduse ja usuühingu tegevusele seatud nõudeid ning välistatakse sõnaselgelt juhendumine välisriigis asuvast märkimisväärse mõjuga isikust või ühendusest, samuti põhikirjaline, lepinguline, tegevuse aluseks olevate muude dokumentide põhine või majanduslik seotus välisriigis asuva usulise ühenduse, vaimuliku keskuse, juhtorgani või vaimuliku juhiga, kui eespool nimetatud kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale, on toetanud sõjalist agressiooni või kutsunud üles sõjale, terrorikuriteole või muul viisil relvajõu kasutamisele või vägivallale või on oma tegevuses vastuolus rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetega;

¹ Kirikute ja koguduste seaduse eelnõu ([284 SE](#)), mis algatati 07.02.2000.

² [Riigikogu avaldus „Moskva patriarhaadi kuulutamisest Venemaa Föderatsiooni sõjalist agressiooni toetavaks institutsiooniks“](#) (420 AE).

- 2) täpsustatakse riigiasutuste vahelist töökorraldust usuühingu ning usulise ühenduse tegevuse ja põhikirja seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kindlakstegemiseks registritoimingute tegemisel;
- 3) täpsustatakse nõudeid usulise ühenduse põhikirjale;
- 4) täiendatakse nõudeid usulise ühenduse vaimulikule ja juhatuse liikmele;
- 5) luuakse alus nõude esitamisele usulise ühenduse vaimuliku ametinimetuse õigustamatu kasutamise lõpetamiseks.

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

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

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

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi usuasjade osakonna õigusnõunik Erik Salumäe (erik.salumae@siseministeerium.ee).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Luisa Tõlkebüroo eesti keele toimetaja Tiina Alekõrs (tiina@luisa.ee).

1.3. Märkused

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

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

Samuti on eelnõu seotud Riigikogu 22.02.2023. aasta otsusega (RT III, 28.02.2023, 1) heakskiidetud Eesti julgeolekupoliitika alustega 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

³ <https://www.siseministeerium.ee/stak2030>.

tõkestamiseks. /.../ Eesti ennetab ja tõkestab korrupsiooni, radikaliseerumist, vägivaldset äärmuslust, terrorismi ning selle rahastamist, rahapesu ja organiseeritud kuritegevust.“

Lisaks on eelnõu seotud Eesti Reformierakonna, Erakonna Eesti 200 ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna **koalitsioonileppe ehk valitsusliidu 2023.–2027. aasta programmi**⁴ peatüki „Riigikaitse ja laiapindne julgeolek“ jaotises „Laiapindne julgeolek ja siseturvalisus“ sisalduvate punktidega:

- Lähtume Eesti julgeoleku tagamisel ja arendamisel avara julgeoleku käsitluse kontseptsioonist, mille kohaselt on julgeoleku ja kriisikindluse tagamine riigis ja ühiskonnas läbiv, pidev ja sihipärane tegevus.
- Avar julgeolekukäsitlus 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.

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, muu hulgas 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.

Selleks, et eelnõu seadusena vastu võtta, on vaja **Riigikogu poolthääle enamust**, sest ei muudeta seadust, mille vastuvõtmiseks on põhiseaduse § 104 kohaselt vaja Riigikogu koosseisu hääleteenamust.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu üks peamisi eesmärke on tõkestada usulise ühenduse haldussuhete kaudu usu praktiseerimisega mitteseotud vaenuliku mõjutustegevuse ja desinformatsiooni jõudmist koguduse liikmeteni või kloostri elavate inimesteni, pidades silmas julgeolekuolukorda maailmas. Samuti täiendatakse KiKoS eri sätteid, arvestades seaduse enam kui 20-aastase rakenduspraktika käigus tekkinud küsimusi.

Riigil on kohustus kaitsta oma territooriumil viibivate kõigi üksikisikute, ühenduste ja kogukondade õigusi – samal ajal usu- ja veendumusvabadusega kohaldatakse ka õigust turvalisusele. Põhiseaduse preambuli kohaselt kaitseb riik sisemist ja välimist rahu. See tähendab, et avaliku korra ja laiemalt ka riigi julgeoleku tagamine on põhiseaduse kaitsealas. Eelnõus toodud sätete sõnastamisel on lähtutud muu hulgas asjaolust, et riigi sees ei saa olla vastuvõetav olukord, kus Eestis registreeritud usuline ühendus on oma tegevuses juhitud või põhikirjas sätestatud tegevuse või usu tunnustamise 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.

⁴ <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe-2023-2027>.

KiKoS-ga reguleeritakse nii usuliste ühenduste kui ka usuühingute tegevust. Vahetegemine rajaneb vastava organisatsiooni põhitegevusel. Usulised ühendused on kirikud, kogudused, koguduste liidud, kloostrid ja välislepingu alusel tegutseva kiriku institutsioonid. Nende põhitegevus on oma usu tunnistamine ja viljelemine, eeskätt jumalateenistuste, usuliste koosolekute ning 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.⁵

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 jaotises 2.1. Riigikogu 06.05.2024. aasta avalduses „Moskva patriarhaadi kuulutamisest Venemaa Föderatsiooni sõjalist agressiooni toetavaks institutsiooniks“ rõhutatakse vajadust tõkestada Moskva patriarhaadi vaenulik mõjutustegevus. Moskva patriarh on esinenud samasuguste väljaütlemistega, millele on Riigikogu avalduses viidatud, ka Riigikogu avalduse vastuvõtmisele järgnenud perioodil. Eeltoodud põhjustel algatas Siseministerium kiireloomuliselt seaduseelnõu väljatöötamise menetluse.

2.1. Eelnõu vajalikkus

Seletuskirja punktis 1.1 märgitu järgi on viimasel kümnendil kerkinud küsimused, sealhulgas julgeolekuolukorra tõttu, millega KiKoS tervikteksti väljatöötamisel ei saanud arvestada. Seetõttu on vaja 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, sealhulgas 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 inimsevastane 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

⁵ [Religiooni puudutavate õigusaktide analüüs](#), M. Kiviorg, 2012.

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

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 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. aasta 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 terrorismini, on toonud terava fookuse alla

⁷ [Aastaraamat 2023-2024](#), Kaitsepolitsei amet.

⁸ Välisluure ameti [aastaraamat](#) „Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas 2023“.

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

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

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

¹² OSCE on maailma suurim regionaalne 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 kokkulepituid põhimõtteid ja kohustusi nii julgeoleku kui ka inimõiguste ja demokraatia vallas.

seose mõtte-, südametunnistuse-, usu- või veendumusvabaduse ning vajaduse vahel pakkuda turvalisust. Alates OSCE loomisest on riigid võtnud kasutusele eri strateegiad tagamaks, et nende turvameetmed on täielikult kooskõlas rahvusvaheliste kohustustega, seejuures on usu- või veendumusvabadusega seotud kohustused, julgeolekupoliitika ja -tavad asetanud usuvabaduse ning muud universaalsed inimõigused riigis olulise surve alla.¹³

2.2. Eelnõu kooskõla Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega

HÕNTE § 3 kohaselt peab seaduseelnõu olema muu hulgas 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 vaja järgida:

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

Kuna Euroopa Liidu põhiõiguste hartal on Euroopa Liidu aluslepingutega samaväärne õigusjõud ning põhiseaduse § 3 lõike 1 järgi on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid (praegusel juhul hõlmavad neid eespool nimetatud konventsiooni ja pakti) Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa, ei käsitleta seletuskirja käesolevas jaotises eraldi eelnõu kooskõla rahvusvahelise õigusega, vaid vastavad viited tehakse vajaduse korral seletuskirja järgmises jaotises, kus analüüsitakse eelnõu põhiseaduspärasust.

2.3. Eelnõu põhiseaduspärasus

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

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

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

2.3.1. Põhiseaduses sätestatud vabadused ja nende kaitse

Usu- ja veendumusvabadus

Kuna südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadus kui õigus (vt põhiseaduse § 40) kätkeb vabadust muuta oma usku või veendumusi, samuti vabadust kuulutada usku või veendumusi nii ükski kui ka koos teistega, 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 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.

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

¹⁶ *Ibid.*

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

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

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

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

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 põhimõte 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 kasutamiseks kaasnevad ka kohustused ja vastutus. Et hinnata vabaduse riive juhtumeid, kehtestavad põhiseaduse paragrahvi 45 teine ja kolmas lause väljendusvabaduse riive põhiseaduslikud alused sarnaselt EIÕK artikli 10 lõikega 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

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

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

²² EIÕK art 10 lg 2: Kuna nende vabaduste kasutamiseks 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.

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

Ühinemisvabadus ei hõlma ainult 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 piiramatu. 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 ühingu, liidu 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 neid, kellel on ateistlikud veendumused või 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, et hoida ära usu- või veendumusvabaduse rikkumisi, ja tagama vastutuse nõuete rikkumise korral;
- 4) kohustus on keelata igasugune usuline diskrimineerimine, samuti vaenulikkuse, vihkamise ja vägivald avalik propageerimine.

Riigi kohustused seoses sõna- ja kogunemisvabaduse tagamisega võib jagada negatiivseteks ning positiivseteks. Negatiivne kohustus, millele on viidatud Eesti põhiseaduse §-s 45 sõnastusega „Igäihel 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

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

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

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.

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. Paragrahvi 48 lõikes 1 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

Eelnõuga tehtavate muudatuste ja täienduste eesmärk 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 igaühe 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

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

²⁹ [Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne](#), § 48, p 11.

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

³¹ [Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne](#), § 11, p 30.

³² [Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne](#), § 11, p 31.

Sobivus

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

Nagu käesolevas seletuskirjas varem viidatud, on OSCE usu- ja veendumusvabaduse ning julgeoleku poliitikajuhises³³ välja toodud üldised põhimõtteid ja praktilised soovitusel probleemide lahendamiseks olukorras, kus kaalukausil on ühelt poolt usu- ja veendumusvabadus ning teisalt riigi julgeolek. Väljaanne on mõeldud peamiselt neile, kelle ülesanne on töötada välja ja rakendada seadusi (või strateegiaid) riigi julgeoleku ning inimõiguste tagamisel kooskõlas rahvusvaheliste nõuetega.

Kõnealusel juhisel lähtudes peavad piirangud olema selgelt sõnastatud. Piirangute aluseks ei saa olla üldine julgeolekuoht, vaid nõuete kehtestamisel tuleb viidata konkreetsetele alustele või sätestada järgitavad nõuded, tuginedes avaliku korra kaalutlustele.

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

- 1) Täpsustatakse usulise ühenduse tegevust reguleerivaid sätteid, st eelnõus toodud regulatsiooni jõustumisel ei tohi kirik, kogudus, koguduste liit ja klooster juhinduda oma tegevuses välisriigis asuvast märkimisväärse mõjuga isikust või ühendusest ega olla põhikirjaliselt, lepinguliselt, tegevuse aluseks olevate muude dokumentide alusel või majanduslikult seotud välisriigis asuva usulise ühenduse, vaimuliku keskuse, juhtorgani või vaimuliku juhiga, kui eespool nimetatud vaimulik keskus, juhtorgan, vaimulik juht, isik või ühendus kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale, on toetanud sõjalist agressiooni või kutsunud üles sõjale, terrorikuriteole või muul viisil relvajõu kasutamisele või vägivaldale või on oma tegevuses vastuolus rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetega. Sama sisuga regulatsioon kehtestatakse ka usuühingu kohta.
- 2) Usulise ühenduse vaimulikule ja juhatuse liikmele seatakse lisanõuded, mille kohaselt ei saa juhatuse liikmeks ega vaimulikuks olla isik, keda on karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest ja kelle karistus ei ole kustunud või kellele on viimase kümne aasta jooksul keeldutud viisa või elamisloa andmisest või pikendamisest või kelle viisa või elamisluba on kehtetuks tunnistatud või kelle viisa on tühistatud alusel, et isik kujutab või võib kujutada ohtu riigi julgeolekule.

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

Vajalikkus

Meede on vajalik, kui eelnõu eesmärgi ei ole võimalik muul leebemal viisil vähemalt sama hästi saavutada. Arvestades eelnõu seletuskirjas kajastatud, eelkõige jaotise 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.

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

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 eespool märgitud, on ka põhiseaduse preambulis väljendatud, et riik kaitseb sisemist ja välist rahu. See ühtlasi tähendab, et avaliku korra ja julgeoleku kaitse on põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk. Põhiõiguse riivel on legitiimne eesmärk, kuna julgeolekukeskkond muutub pidevalt, mis omakorda tähendab, et vajadus seni kehtinud nõudeid täpsemalt reguleerida võib tekkida sellistes valdkondades, kus neid varem ei esinenud.

Tuleb silmas pidada, et usulise ühenduse ja usuühingu puhul on tegemist juriidilise isikuna registrisse kantud füüsilistest isikutest liikmetega kodanikuühendustega, mille asutamisele ja tegevusele laieneb seega peale põhiseaduse § 40 hulk teisi põhiseaduse paragrahve (nt §-d 41, 45, 48). Ühtlasi tähendab see küsimust selle kohta, mis 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 ka põhiseadusliku korra vastase tegevuse eesmärgil, sõjapropaganda ja vaenu õhutamiseks, sealhulgas 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, lepingu, muude tegevuse aluseks olevate dokumentide kaudu, majanduslikult või oma tegevuses juhindumisega seotud välisriigis asuva juhtorgani, märkimisväärse mõjuga isiku või ühendusega, kes on toetanud sõjalist agressiooni, kutsunud üles sõjale, terrorikuriteole või muul viisil relvajõu kasutamisele või vägivallale või kelle tegevus on vastuolus rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetega, kujutab ta 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 konkretiseerida ühenduste, praegusel juhul usuliste ühenduste ja usuühingute tegevusele esitatavaid nõudeid.

Tulenevalt EIÕK artiklist 11 võib ühingute moodustamise vabadust piirata seaduses ette nähtud alustel, mis on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise, kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Põhiseaduse § 3 lõige 1 sätestab, et rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa.

Ühtset tõlgendust mõistetele *avalik kord* ja *riigi julgeolek* ei ole rahvusvahelises õiguses ega ka Euroopa Liidu õiguses antud ning nende määratlemine on jäetud liikmesriikide pädevusse. Just liikmesriigid vastutavad avaliku korra ja riigi julgeoleku säilitamise eest nende territooriumil ning riikidel on vabadus oma riigisiseste vajaduste järgi määrata kindlaks selle korra säilitamiseks kohased meetmed. /.../ Avaliku korra ja riigi julgeoleku mõiste sisustamisel /.../ tuleb menetluse läbiviimisel lähtuda konkreetsest isikust ning hinnata temast tulenevat ohtu,

jätmata kõrvale ka hinnangut kogumis sarnastest isikutest tulenevatele ohtudele. See, millised asjaolud on julgeoleku ja avaliku korra tagamise aspektist tähtsad ja millised mitte, sõltub avaliku korra või riigi julgeoleku sisustamisest, menetluse läbiviimise ajal olemasolevatest ohuhinnangutest ja -prognoosidest ning konkreetse isikuga seotud asjaoludest. Samas on need oma olemuselt ajas muutuvad, mistõttu võidakse samadele asjaoludele anda iga kord erinev hinnang.³⁴

On oluline rõhutada, et eelnõus toodud nõuded ei piira usuvabaduse realiseerimist, vaid vastupidi, need tagavad usuvabaduse realiseerimise, tõkestades usulise ühenduse haldussuhete kaudu usu praktiseerimisega mitteseotud vaenuliku mõjutustegevuse ja desinformatsiooni jõudmist koguduse liikmeteni või kloostri elavate inimesteni.

Järeldus. Loetletud abinõud on proportsionaalsed, sest need 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 kahekümne ühest punktist.

Eelnõu punktiga 1 täiendatakse KiKoS § 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 10, millega täiendatakse KiKoS § 7 uue lõikega 1¹. Eelnõu punkti 1 eesmärk on välistada võimalus, et koguduste liiduna hakataks kirikutes moodustama territoriaalseid struktuuriüksusi (nt praostkondi või piiskopkondi) ning kandma neid iseseisvate juriidiliste isikutena usuliste ühenduste registrisse. Enne praegu kehtiva seaduse jõustumist olid juriidilise isiku õigused ka näiteks praostkondadel, kui kirikud olid seda soovinud (ja nad kanti Siseministeriumis peetud registrisse), kuid kehtiva seaduse koostamisel otsustati, et juriidiliste isikute süsteem kiriku või koguduste liidu sees saab olla vaid kahetasandiline (st kirik / koguduste liit ja kogudus).

Eelnõu punktiga 2 muudetakse KiKoS § 3 pealkirja. Senisele pealkirjale „Usulise ühenduse põhitegevus“ lisatakse sõnad „ja tegevuspiirangud“.

Juba kehtivas redaktsioonis sisaldab § 3 lõige 2 ühte tegevuspiirangut, mille kohaselt ei või usulise ühenduse eesmärk või põhitegevus olla majandustegevuse kaudu tulu saamine. Eelnõuga tehtav täiendus (eelnõu punkt 3) lõike 2¹ näol sisaldab uut regulatsiooni ja seega on põhjendatud täiendada ka paragrahvi pealkirja.

Eelnõu punktiga 3 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, kui KiKoS-st ei tulene teisiti. Eesti on iseseisev ja sõltumatu

³⁴ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ja Euroopa Liidu kodaniku seaduse muutmise seaduse eelnõu (444 SE) seletuskiri, lk 4–5.

demokraatlik riik, millel on muu hulgas õigus korraldada usuliste ühendustega seonduvat seaduses sätestatud ulatuses ning raamides. Kuna 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, nagu

- 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.

Hoolimata usulise ühenduse ajalooliselt väljakujunenud õpetusest, struktuurist või muudest erisustest ei saa riigis siiski aktsepteerida olukorda, kus Eestis registreeritud usuline ühendus võib oma tegevuses juhinduda välisriigis asuvast märkimisväärset mõjuga isikust või ühendusest või olla põhikirja kaudu või muul viisil seotud isiku, institutsiooni või ühendusega, kelle üleskutsed kätkevad ohtu Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale või kelle tegevus vastab deliktstruktuuri elementidele. Eesti Vabariigi seaduste ja rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete järgi on sõjale või muul viisil relvajõu kasutamisele üleskutsumine kuritegu ning riigil tuleb tagada kaitse eelnimetatud ohu ja vägivallale üleskutsete eest sõltumata usulise ühenduse haldus- või kanoonilisest kuuluvusest.

Seetõttu konkretiseeritakse eelnõus toodud muudatusega usulise ühenduse tegevusega seonduvat. Muudatuse kohaselt ei või kirik, kogudus, koguduste liit ja klooster juhinduda oma tegevuses välisriigis asuvast märkimisväärse mõjuga isikust või ühendusest ega olla põhikirjaliselt, lepinguliselt, tegevuse aluseks olevate muude dokumentide alusel või majanduslikult seotud välisriigis asuva usulise ühenduse, vaimuliku keskuse, juhtorgani või vaimuliku juhiga, kui eelpoolnimetatud vaimulik keskus, juhtorgan, vaimulik juht, isik või ühendus:

- 1) kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale;
- 2) on toetanud sõjalist agressiooni või kutsunud 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 riigi julgeolek, põhiseaduslik ja avalik kord ning üldist julgeolekukeskkonda arvestades tuleb välistada olukord, kus usuline ühendus juhindub oma tegevuses isikust või ühendusest või on põhikirjaliselt või eelnõus kirjeldatud muul viisil seotud usulise ühenduse, juhtorgani, vaimuliku juhi või vaimuliku keskusega, kes kujutab ohtu riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale.

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.³⁵

³⁵ [Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne](#), § 129, p 4.

Oht avalikule korrale on määratletud KorS-s. Nimetatud seaduse § 5 lõike 1 kohaselt on korrariikkumine 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 korrariikkumine. Kui tegemist on välisriigis asuva Eesti riigi suhtes vaenuliku isiku, institutsiooni või ühendusega, on põhjendatud sätestada muuhulgas ohu esinemise võimalus riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale.

Riigi julgeolek on riigi seisund, kus riigi suveräänsust ja tema põhiseaduslike institutsioonide demokraatlikku toimimist ei rikuta põhiseadusega vastuolus oleval viisil. Riigi julgeolek on tegelik olukord, kus riigi suveräänsus ja põhiseaduslike institutsioonide võime täita enda põhiseadusest tulenevaid ülesandeid ei ole mõjutatud muul kui põhiseaduses määratud viisil. Mõiste „riigi julgeolek“ erineb mõistest „põhiseaduslik kord“ selle poolest, et on tegelik olukord – rikkumise või selle ohu puudumine. Riigi julgeolekut ohustab mis tahes tegevus, mis on suunatud riigi säilimise ja toimimise vastu, samas kui põhiseaduslikku korda ohustab eelkõige konstitutsiooniliste normide mittetunnustamine või nende süstemaatiline eiramine.³⁶

- 2) Välistatud peab olema olukord, kus usuline ühendus juhindub oma tegevuses isikust või ühendusest või on põhikirjaliselt või muul eelnõus kirjeldatud viisil seotud usulise ühenduse, juhtorgani, vaimuliku juhi või vaimuliku keskusega, kes toetab sõjalist agressiooni või kutsub üles sõjale, terrorikuriteole või muul viisil relvajõu kasutamisele või vägivallale. Sätte sõnastamisel on lähtutud KarS regulatsioonist, st eelnõus toodud loetelu on loogilises vastavuses nende tegudega, mida KarS kohaselt süüteona kvalifitseeritakse:
- sõjalise agressiooni toetamine (KarS §-s 91¹ „välisriigi agressiooniakti teadvalt vahetu toetamine“, §-s 93¹ „rahvusvahelist sanktsiooni rakendavas või Vabariigi Valitsuse sanktsiooni kehtestavas õigusaktis sätestatud kohustuse täitmata jätmine või keelu rikkumine“);
 - sõjale üleskutsumine (KarS §-s 92 „sõjale või muul viisil relvajõu kasutamisele üleskutsumine, kui sellega eiratakse rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtteid“);
 - terrorikuriteole üleskutsumine (KarS §-s 237² KarS §-s 237 sätestatud kuriteo – terrorikuriteo – toimepanemisele üleskutsumine);
 - muul viisil relvajõu kasutamisele üleskutsumine (KarS §-s 92 „sõjale või muul viisil relvajõu kasutamisele üleskutsumine, kui sellega eiratakse rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtteid“);
 - vägivallale üleskutsumine (KarS §-s 151 „tegevus, millega avalikult on kutsutud üles vihkamisele, vägivallale või diskrimineerimisele seoses rahvuse, rassi, nahavärvi, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, seksuaalse sättumuse, poliitiliste veendumuste või varalise või sotsiaalse seisundiga, kui sellega on põhjustatud oht isiku elule, tervisele või varale“).

³⁶ [Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne](#), § 129, p 3.

- 3) Välistatud peab olema olukord, kus usuline ühendus juhindub oma tegevuses isikust või ühendusest või on põhikirjaliselt või muul eelnõus kirjeldatud viisil seotud usulise ühenduse, juhtorgani, vaimuliku keskuse või vaimuliku juhiga, kelle tegevus on vastuolus rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetega.

Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on põhiseaduse § 3 lõike 1 kohaselt Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetena põhiseaduse selle lause tähenduses tuleks mõista Rahvusvahelise Kohtu statuudi artikli 38 lõike 1 punktis b märgitud „õiguse üldprintsiipe, mida tunnustavad tsiviliseeritud rahvad“. Tänapäeval enim levinud seisukoha järgi ei tule nende all mõista pelgalt rahvusvahelise õiguse enda põhimõtteid kitsamas tähenduses (rahvusvahelisest tavaõigusest ja konventsioonidest tuletatavad põhimõtted), vaid nende näol on tegemist algselt eri riikide õigusest pärinevate õiguspõhimõtetega. Juba Rooma õiguses tunnustatud põhimõtetest kuuluvad rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete hulka näiteks lepingute täitmise kohustuse põhimõte (*pacta sunt servanda*), keeld kahjustada oma õiguste kasutamisel teiste õigusi ja nõue kuulata vaidluste lahendamisel ära mõlemad pooled. Eelkõige on rahvusvahelistes kohtutes inspiratsiooniallikaks olnud riigisisese menetluspõhimõtted, näiteks nn estoppel (riik, mis on oma tegude või väljaütlemistega julgustanud teist riiki teatud asjaoludele või õiguslikule seisukohale tuginema, ei saa hiljem teha kannapööret ning hakata vastupidist väitma).³⁷

Õigusaktides on kasutusel mõiste „märkimisväärset mõju omav isik“, kuid kitsamas kontekstis (nt Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 24 lg 4 p 3, Finantsinspektsiooni seaduse § 15 lg 3 p 2). Käesolevas muudatuses saab selliste isikute puhul (eelnõus on võetud kasutusele mõiste „märkimisväärse mõjuga isik“) silmas pidada näiteks autoriteetseid usujuhte, ühiskondlikke arvamusi, sotsiaalmeedia vahendusel tegutsevaid mõjuisikuid jt. Siiski sõltub selle määratluse kohaldamine üksikjuhul alati konkreetsetest asjaoludest. „Isik“ käesoleva sätte tähenduses on nii füüsiline kui ka juriidiline isik.

Majanduslik seotus võib ilmnedda finantsilise seotusena, seotusega kinnis- või vallasvara omandi- või üürisuhetena, kaupade või teenuste ostmise-müümisenä vms viisil.

Mõiste „vaimulik keskus“ on juba KiKoSe kehtivas redaktsioonis kasutusel – § 6 lõikes 2.

Eelnõu punktiga 4 täiendatakse KiKoS § 4 lõiget 1. Muudatuse kohaselt ei hõlmaks mõiste „usuühing“ mitte ainult mittetulundusühinguid, nagu on sätestatud lõike 1 kehtivas redaktsioonis, vaid ka sihtasutusi. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse on juba kantud selliseid sihtasutusi, millel on KiKoS § 4 lõikes 1 kirjeldatud usuühingu tunnused. Põhiseaduse §-s 48 ühinemisvabaduse kontekstis kasutatud mõiste „ühing“ hõlmab ka sihtasutusi³⁸, millest lähtudes ei ole õiguslikku vastuolu selles, kui mõiste „usuühing“ hõlmaks sihtasutusi.

Eelnõu punktiga 5 täiendatakse KiKoS § 4 lõikega 1¹.

Usuliste ühenduste kohta eelnõuga kehtestatav regulatsioon kehtestatakse ka usuühingute suhtes. Sõnastuses on lähtutud eelnõu punktist 3 – vt selgitused käesolevas seletuskirjas eespool. Kuna usuühingul ei ole vaimulikku keskust ega vaimulikku juhti KiKoS tähenduses, on muudatuse sõnastuses vastavad erisused.

³⁷ [Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne](#), § 3, p 9.

³⁸ [Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne](#), § 48, p 5.

Sättes nimetatud „muud dokumendid“ saavad olla näiteks asutamisleping, asutamisosus, muu leping või tegevust reguleerivad alusdokumendid.

Eelnõu punktiga 6 tehakse muudatusi KiKoS § 4 lõikes 2.

Lõike 2 esimest lauset täiendatakse võrreldes kehtiva redaktsiooniga, lisades, et usuühing võidakse kanda registrisse ka sihtasutuste seadusega ettenähtud korras. Täiendus on seotud eelnõu punktis 4 nimetatud muudatusega, mille kohaselt saab usuühinguks olla ka sihtasutus.

Lõike 2 senine teine lause, mis sätestab riigiasutuste vahelise töökorralduse usuühingu põhikirja seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kindlakstegemiseks registritoimingute tegemisel, asendatakse uue teise ja kolmanda lausega.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt võib registrit pidav maakohus peatada registrisse kandmise menetluse, et teha kindlaks, kas usulise ühenduse põhikiri vastab seaduses sätestatud nõuetele, ning pöörduda seisukoha saamiseks ministeeriumisse, kelle valitsemisalas on usuliste ühendustega seotud asjade korraldamine (Siseministeerium), või pädeva asutuse poole eksperdiarvamuse saamiseks. Eelnõus toodud muudatuse jõustumisel on registripidajal edaspidi kohustus pöörduda seisukoha saamiseks Siseministeeriumi poole, et teha kindlaks, kas usuühingu põhikiri või muud dokumendid (nt asutamisleping, asutamisosus vm dokumendid, mis seaduse järgi või usuühingu enda kandeavalduse lisana registripidajale esitatakse) vastavad seaduses sätestatud nõuetele, ning selle kohustuse täitmise eesmärgil on registripidajal võimalus pikendada kandeavalduse läbivaatamise tähtaega kuni kolme kuuni.

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 sarnaselt ÄRS-s tooduga registripidajal õigus pikendada kandeavalduse läbivaatamise tähtaega kuni kolme kuuni.

Eelnõuga nähakse ette, et vajaduse korral saab ministeerium, kelle valitsemisalas on usuliste ühendustega seotud asjade korraldamine, kaasata oma seisukoha koostamisse eksperdi. Juhtudel, kus seisukoha kujundamiseks vajalikud teadmised on ministeeriumil endal olemas, ei pea ministeeriumivälist eksperti kaasama. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku 32. peatüki alusel saab registripidaja kaasata menetlusse eksperdi ka vahetult.

Peale eeltoodu tuuakse muudatuse jõustumisel seni KiKoS § 17 lõikes 3 määratletud lühend „registripidaja“ KiKoS § 4 lõike 2 teise lausesse.

Eelnõu punktiga 7 tunnistatakse KiKoS § 5 lõige 2 kehtetuks. KiKoS § 5 pealkirja kohaselt on kõnealusel paragrahvis sätestatud usulise ühenduse õigusvõimet puudutav regulatsioon. Samas KiKoS § 5 lõikes 2 on toodud usulise ühenduse põhikirja puudutav erisäte. Kuna nõuded

usulise ühenduse põhikirjale on sätestatud kehtiva seaduse §-s 12 ning käesoleva eelnõuga muudetakse sisuliselt § 5 lõikes 2 toodud, on põhjendatud viia ühenduse põhikirjaga seonduv seaduses temaatiliselt õigesse kohta. Vastav muudatus on esitatud eelnõu punktis 12.

Eelnõu punktiga 8 muudetakse KiKoS § 6 lõiget 2. Lõike kehtiv redaktsioon sätestab, et kiriku, koguduse ja koguduste liidu juhatus asub Eestis, olenemata tema vaimuliku keskuse asukohast. Puuduvad põhjendused, miks ei peaks kõnealune säte hõlmama üht usulise ühenduse liiki – kloostrit. Muudatuse kohaselt hõlmaks redaktsioon edaspidi kõiki usulisi ühendusi, sealhulgas kloostreid.

Eelnõu punktiga 9 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 muu hulgas lähtutud mittetulundusühingutele kehtestatud nime regulatsioonist, sealhulgas loetletud 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 usklikekonna või teatud usundi usklike hõlmavaks. Nimenäidetena, mida ei ole registrisse kantud ning mida katab senisest sõnaselgemalt eelnõus toodud regulatsioon, võib siinjuures tuua nimekujud „Eesti Kristlik Kirik“ ja „Eesti Muftat Kogudus“.

Eelnõu punktiga 10 täiendatakse KiKoS § 7 lõikega 1¹, 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 lisavõimaluse kasutada usulise ühenduse ühte alaliiki, s.o koguduste liitu, kogudusi ühendava organisatsioonina. Muutmata koguduste liidu üldist määratlust, mis tuleneb KiKoS § 2 lõikest 4, on toodud seadusesse võimalus siduda koguduste liit kas põhikirja või lepingu alusel ühe juba registrisse kantud kirikuga, andes ühtlasi võimaluse kasutada koguduste liidu nimes selle kiriku nime, kellega ta on põhikirjaliselt või lepinguliselt seotud. Kehtiv seadus ei võimaldaks sellenimelist koguduste liitu registrisse kanda.

Eelnõu punktiga 11 täiendatakse KiKoS § 7 lõiget 3. Eesti Kirikute Nõukogu on arvamuses eelnõu kohta pidanud vajalikuks, et kõnealuses lõikes, aga ka KiKoS § 21 lõikes 2 ja eelnõuga kavandatavas § 20 lõikes 4 sätestataks, kuhu tuleb usulise ühenduse nime või teenistusriietuse õigustamatu kasutamise ja tekitatud kahju hüvitamise nõudega pöörduda. Nimetatud lõigetes lisataksegi nüüd täpsustusena, et see toimub tsiviilkohtumenetluses. Konkreetsemalt on tegemist hagimenetlusega.

Eelnõu punktis 12 toodud muudatus on seotud eelnõu punktidega 3 ja 7.

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 KiKoS § 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-le, on sõnastus viidud nimetatud seaduses tooduga kooskõlla.

KiKoS § 12 täiendatakse lõikega 1² tulenevalt eelnõu punktis 3 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 asuvalle juhtorganile, vaimulikule keskusele, vaimulikule juhile või ühendusele, kes kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale, on toetanud sõjalist agressiooni või kutsunud üles sõjale, terrorikuriteole või muul viisil relvajõu kasutamisele või vägivalle või kes on oma tegevuses vastuolus rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetega.

Eelnõu punktiga 13 muudetakse KiKoS § 14 lõiget 1, mis sätestab riigiasutuste vahelise töökorralduse usulise ühenduse seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kindlakstegemiseks. Muudatus on sisult samasugune nagu eelnõu punktis 5 toodu.

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

Kehtiva korra alusel ei ole nende juhtude arv kalendriaastas, mil registripidaja pöördub seisukoha saamiseks Siseministeeriumisse, suur. KiKoS tekstis ei ole sätteid, mille järgi tuleks hinnata usulise ühenduse tegevust ja põhidokumente ka nendest aspektidest, mis puudutavad ohtu riigi julgeolekule ning põhiseaduslikule korrale. Kuna eelnõuga KiKoS-i sellekohaste sätetega täiendatakse, on põhjendatud registripidaja igakordne pöördumine Siseministeeriumisse, millel on olemas nii vajalik teave kui ka eksperditeadmised, et anda nende aspektide suhtes seisukoht.

KiKoS § 14 lõike 2 kohaselt ei kannu 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 (eelnõu punktiga 13 kavandatakse kõnealuse sätte täiendamist). Kuna usuline ühendus on eriliigiline juriidiline isik, on põhjendatud iga kord küsida seisukohta ministeeriumilt, kelle valitsemisalas on usuliste ühendustega seotud asjade korraldamine, et teha kindlaks, kas usuline ühendus vastab seaduses sätestatud nõuetele.

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 sarnaselt 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, kuna Siseministeeriumil on selle valdkonnaga seotud valitsusasutusena olemas vajalik eksperditeave seisukohtade andmiseks. Lisaks nähakse eelnõus ette, et vajaduse korral saab Siseministeerium kaasata oma seisukoha koostamisse eksperdi. Juhtudel, kus seisukoha kujundamiseks vajalikud teadmised on ministeeriumil endal olemas, ei pea ministeeriumivälist eksperti kaasama. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku 32. peatüki alusel saab registripidaja kaasata menetluse eksperdi ka vahetult.

Eriregulatsioon puudutab KiKoS § 23 lõike 2¹ punktis 2 nimetatud takistuste puudumise kontrolli ja registripidaja sellekohast päringut Siseministeeriumile. Kuna tavapärase kandeavalduse lahendamise menetlusaeg on ÄRS § 41 lõike 3 alusel viis tööpäeva, on eesmärk tagada, et seadusemuudatustest tuleneva päringu esitamine ja vastuse saamine toimuvad võimalikult kiiresti ning nendes olukordades, kus kõik seadusest tulenevad nõuded on täidetud, ei peaks registripidaja menetlusaega pikendama.

Eelnõu punktiga 14 muudetakse KiKoS § 14 lõike 2 punkti 2.

Nimetatud punkt sätestab kehtivas redaktsioonis, et registripidaja ei kanna usulist ühendust registrisse, kui usulise ühenduse tegevus kahjustab avalikku korda, tervist, kõlblust või teiste inimeste õigusi ja vabadusi. Eelnõuga täiendatakse sõnastust selliselt, et keeldumise aluste hulgas tuuakse eraldi välja ka usulise ühenduse oht riigi julgeolekule või põhiseaduslikule korrale.

Oluline on rõhutada, et sisuliselt piirangute maht ei kasva, küll aga – tulenevalt eelnõu üldistest eesmärkidest – aitavad sõnastustäiendused konkretiseerida julgeolekuolukorrast lähtuvaid aspekte. Hõlmab ju „teiste inimeste õiguste ja vabaduste“ kaitse kindlasti riigi julgeolekuga seonduvat, põhiseaduslik kord moodustab aga avaliku korra tuuma.³⁹ Riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra nimetamine õigusakti ühes sättes, olgugi et nende mõistete maht oluliselt kattub, ei ole tavatu. Näiteks julgeolekuasutuste seaduse (edaspidi *JAS*) § 1 lõike 1 kohaselt sätestab JAS julgeolekuasutuste ülesanded ja pädevuse riigi julgeoleku ning põhiseadusliku korra tagamisel.

Eeltoodut silmas pidades registripidaja ülesannete maht usulise ühenduse kandeavalduse läbivaatamisel olemuslikult võrreldes senisega ei muutu. Lisaks annab KiKoS § 14 lõike 1 järgi Siseministeerium esitatud dokumentide suhtes seisukoha, kaasates vajaduse korral ka eksperte.

Eelnõu punktis 15 sisalduv KiKoS § 15 täiendamine lõikega 5 on seotud punktis 13 nimetatud muudatusega. Täienduse tõttu 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 16 tunnistatakse KiKoS § 17 lõige 3 kehtetuks. Muudatus on seotud eelnõu punktis 6 tooduga. Kehtiva seaduse § 17 lõikes 3 on sätestatud, et usuliste ühenduste registrit peab Tartu Maakohtu registriosakond ja ühtlasi on määratletud lühend „registripidaja“. Eelnõu punktis 6 toodud muudatuse jõustumisel esitatakse kõnealune lühend KiKoS § 4 lõike 2

³⁹ [Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne](#), § 54, p 2.

teises lauses. Kuna 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 lõike 2 järgi peab mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrit Tartu Maakohtu registriosakond, tunnistatakse KiKoS § 17 lõige 3 kehtetuks.

Eelnõu punktiga 17 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 mõiste „viisa“.

Eelnõu punktiga 18 täiendatakse KiKoS 20 lõigetega 3 ja 4.

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

Juba praegu kehtivas regulatsioonis lähtutakse põhimõttest, et vaimulikul peab Eestis viibimiseks ja vaimuliku ülesannete täitmiseks olema õiguslik alus. Seega saab asuda seisukohale, et vaimulikuks ei saa olla isik, kes ei vasta Eestis õiguslikul alusel viibimise nõuetele. Kavandatavat lõike 3 punkti 2 kohaldatakse välismaalase suhtes ja see on sõnastatud VMS-s kehtestatud regulatsioonist lähtuvalt. Olukorras, kus riik ei ole eelnõus kirjeldatud alustel lubanud välismaalasel riigis viibimist seadustada, ei saa lubada, et samadele alustele vastav isik saab olla vaimulik Eestis registreeritud usulises ühenduses.

Eespool nimetatud piirang on seotud tähtajaga – kümme aastat. Analoogne tähtaeg on näiteks kehtestatud väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses, mille § 27¹ lõike 1 kohaselt võidakse tähtajalist sissesõidukeeldu kohaldada kehtivusajaga kuni kümme aastat.

KiKoS redaktsioon, mis kehtis aastatel 1993–2002, sätestas (§ 15 lg 1), et kiriku, koguduse või koguduste liidu juhatuse liige ja vaimulik ei või olla kriminaalkorras karistatud. Kehtivas KiKoS-s ei ole siiani sellist piirangut olnud. Kuna vaimulikul on siiski peale ulatusliku nähtava tegevuse nii oma koguduses kui ka ühiskonnas laiemalt (sh töö eri vanuses liikmetega) seadustest ja teistest õigusaktidest tulenevad võimalused (võrreldes teiste isikutega) ligipääsuks näiteks kinnipidamiskohtades, haiglates ja hoolekandeesutustes olevatele isikutele, on põhjendatud, et vaimuliku mainele ja taustale esitatavad nõudeid oleksid võimalikult lähedased sellele, mis esitatakse näiteks riigi- või kohaliku omavalitsuse teenistujatele.

Teatud ülesandeid täitvate vaimulike puhul on juba praegu kehtestatud piirangud, mis seonduvad karistusega: perekonnaseisutoimingute seaduse § 17 lõike 1 punkti 6 kohaselt võib vaimulik täita abielu sõlmimisega seotud perekonnaseisuasutuse ülesandeid, kui tal ei ole karistatust tahtlikult toimepandud kuriteo eest. Kuna paljudes usulistes ühendustes toimub laste- või noortetöö või on asutatud usuliste ühendustega seotud erakoole, väärib nimetamist ka lastekaitse seaduse § 20, mis sisaldab karistusest tulenevaid piiranguid lapsega töötavate isikute kohta. Lapsega töötav isik on sama seaduse § 18 kohaselt töös või kutsetegevuses lapsega vahetult kokku puutuv isik, samuti vabatahtlikus tegevuses, asendusteenistuses teenides, tööturuteenus osaledes või praktikandina lapsega vahetult kokku puutuv isik.

Seega on kavandatava lõike punktiga 1 lisatud KiKoS-sse nõue, mille kohaselt ei saa usulise ühenduse vaimulik olla isik, keda on karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest ja kelle karistus ei ole kustunud. Sama nõue kehtib näiteks avaliku teenistuse seaduse § 15 punkti 1 järgi avalikku teenistusse võetavate isikute kohta.

Lõike 4 vajalikkus on tõusetunud praktikas esilekerkinud juhtumitest, mis on puudutanud näiteks nii islamikogukonda (mufti tiitli kasutamine) kui ka mõnda kristlikku usulist ühendust (sh on kasutatud vaimuliku ametinimetust, mis on olemuslikult omane väga pika ajalooga mittekristlikule usulisele ühendusele). Vaimuliku ametinimetusi on kasutatud analoogsetel juhtudel ka omakasu eesmärgil.

Kujunenud olukorda, kus isikud kasutavad eksitavaid vaimuliku ametinimetusi, on mõistlik lahendada analoogselt 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. Eespool nimetatud nõuded esitataks tsiviilkohtumenetluses (konkreetsemalt hagimenetluses).

Eelnõu punktiga 19 täiendatakse KiKoS § 21 lõiget 2. Eesti Kirikute Nõukogu on arvamuses eelnõu kohta pidanud vajalikuks, et kõnealuses lõikes, aga ka KiKoS § 7 lõikes 3 ja eelnõuga kavandatavas § 20 lõikes 4 sätestataks, kuhu tuleb usulise ühenduse nime või teenistusriietuse õigustamatu kasutamise ja tekitatud kahju hüvitamise nõudega pöörduda. Nimetatud lõigetes lisataksegi nüüd täpsustusena, et see toimub tsiviilkohtumenetluses. Konkreetsemalt on tegemist hagimenetlusega.

Eelnõu punktiga 20 lisatakse usulise ühenduse juhatuse liikmele samasugune piirang nagu eelnõu punktis 18 usulise ühenduse vaimuliku suhtes. Paljude usuliste ühenduste põhikirjade järgi kuuluvad vaimulikud usulise ühenduse juhatusse ametikohajärgselt, mistõttu on põhjendatud kehtestada need piirangud samalaadsena. Käesolevas sättes kehtivad need piirangud mõistagi kõigi juhatuse liikmete, mitte vaid juhatusse kuuluvate vaimulike kohta.

Sarnaselt eelnõu punkti 18 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 lubada, et samadele alustele vastav isik saab olla juhatuse liige Eestis registreeritud usulises ühenduses.

Muudatuse põhjalikumad selgitused on esitatud eelnõu punkti 18 selgitustes.

Kuna usulise ühenduse juhatuse liikmete andmed kuuluvad KiKoS § 15 lõike 1 punkti 5 järgi registrisse kantavate andmete hulka, kohaldab registripidaja juhatuse liikme seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kindlakstegemisel KiKoS § 14 lõiget 1 ja § 15 lõiget 5.

Usulised ühendused ei pea ise registrile esitama teatise registrisse kantavate juhatuse liikmete karistatuse puutumise kohta – karistusandmete kohta on kohtul endal võimalus teha elektroonilisi päringuid karistusregistrisse (karistusregistri seaduse § 23 lõike 2 alusel ilma päringutasuta).

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

kooskõlastamist 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 lõike 1 punkti 2 alusel (kui juhatuse koosseis ei vasta seaduse nõuetele) algatada usulise ühenduse sundlõpetamise.

Eelnõu punkt 21 on seaduse rakendussäte.

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

Pärast seda, kui kahekuuline tähtaeg on möödunud ning tegevust, põhikirja ja juhatust ei ole seaduse uue redaktsiooniga kooskõlla viidud, ning juhul, kui registrile esitati kandeavaldused, kuid nendega seotud menetlused on lõppenud ja usulise ühenduse tegevus, põhikiri või juhatust ei vasta jätkuvalt seaduses sätestatud nõuetele, tekib alus kohaldada KiKoS § 16 lõike 3 punktides 1 ja 2 nimetatud sundlõpetamise aluseid. Sundlõpetamise kord on sätestatud tsiviilkohtumenetluse seadustiku §-s 629.

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 puudub mõju majandusele, elu- ja looduskeskkonnale, regionaalarengule ning kohaliku omavalitsuse korraldusele.

6.1. Usuliste ühenduste ja usuühingute tegevusele esitatavate nõuete konkretiseerimine

6.1.1. Sotsiaalne mõju (mõju inimeste õigustele)

Sihtrühm: usulised ühendused ja usuühingud ning nende liikmed. Usuliste ühenduste registrisse on 11.01.2025. aasta seisuga kantud kokku 605 usulist ühendust, sealhulgas 575 kogudust (kirikutesse kuuluvaid kogudusi on 353, koguduste liitudesse kuuluvaid kogudusi 125 ja üksikkogudusi 97), 8 kloostrit (sh kirikutesse kuuluvaid kloostreid on 7 ja üksikkloostreid 1), 10 kirikut, 10 koguduste liitu ning 2 välislepingu alusel tegutseva kiriku institutsiooni.

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 ja luterlasi oli 8%.⁴⁰

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 isikud, kes on usuühingute liikmed, kuuluvad eelduslikult enamjaolt ka mõne usulise ühenduse liikmeskonda).

Kuna sihtrühm küündib umbes ühe kolmandikuni rahvastikust, võib seda pidada **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 (mittevastavus põhikirjalise seotuse alusel), on alla 50. Nende liikmeskonda kuulub u 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 ka individuaalse usuvabaduse realiseerimise seisukohalt positiivsed.

6.1.2. Mõju riigi julgeolekule

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

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

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 (24 kohtunikuabi ja 24 osakonna kantselei teenistujat) ning Siseministeeriumi ametnikud (3 ametnikku). 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 alla 50. Siseministeeriumil tuleb nende dokumentide suhtes anda seisukoht. Nende uute usuliste ühenduste ja usuühingute hulk, kelle puhul võiksid ilmned KiKoS § 3 lõikes 2¹ või § 4

⁴⁰ Statistikaameti 02.11.2022. aasta pressiteade: <https://www.stat.ee/et/uudised/rahvaloendus-usku-omaks-pidavate-inimeste-osakaal-pusib-muutumatusena-oigeusk-jatkuvalt-levinuum>.

lõikes 1¹ nimetatud asjaolud, aga kes esitavad registrisse kandmise avalduse, ei ole prognoositav, kuid võib eeldada, et selliste avalduste esitamine pärast seaduse jõustumist on pigem vähetõenäoline. Siiski on registripidajal ja Siseministeeriumil kohustus vaadata üle kõik avaldused, pidades silmas ka eespool nimetatud sätete sisu. See on tavapärane tegevus ega lisa märkimisväärselt töökoormust.

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

6.2. Lisanõuded usuliste ühenduste vaimulikele ja juhatuse liikmetele

6.2.1. Sotsiaalne mõju (mõju inimeste õigustele)

Sihtrühm: usulised ühendused ja nende liikmed. Usuliste ühenduste registrisse on 11.01.2025. aasta seisuga kantud kokku 605 usulist ühendust, sealhulgas 575 kogudust (kirikutesse kuuluvaid kogudusi on 353, koguduste liitudesse kuuluvaid kogudusi 125 ja üksikkogudusi 97), 8 kloostrit (sh kirikutesse kuuluvaid kloostreid on 7 ja üksikkloostreid 1), 10 kirikut, 10 koguduste liitu ning 2 välislepingu alusel tegutseva kiriku institutsiooni.

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 ja luterlasi oli 8%.⁴¹

Kuna sihtrühm küündib umbes ühe kolmandikuni rahvastikust, võib seda pidada **suureks**.

Mõju ulatus on **keskmise**. 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 kuulub u 10% rahvastikust. Uute nõuete kehtestamisel on preventiivne mõju, et usuliste ühenduste vaimulikkonda ja juhatuse liikmete hulka ei saaks tulevikus kuuluda isikud, kes ei vasta KiKoS nõuetele.

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 ametisesaamine või juhatuse liikmete valimine on tulevikus välistatud, on muudatused positiivsed.

6.2.2. Mõju riigi julgeolekule

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

⁴¹ Statistikaameti 02.11.2022. aasta pressiteade: <https://www.stat.ee/et/uudised/rahvaloendus-usku-omaks-pidavate-inimeste-osakaal-pusib-muutumatusena-oigeusk-jatkuvalt-levinuin>.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on **keskmine**. Riigikogu on oma 06.05.2024. aasta avalduses märkinud, et Moskva patriarhaadi üleskutsed kätkevad ohtu Eesti julgeolekule ja püsimisele, seejuures otsest ohtu avalikule ning 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 kuulub u 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 ametiseseamine või juhatuse liikmete valimine on tulevikus välistatud, on mõju riigi julgeolekule positiivne.

6.2.3. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Sihtrühm: Tartu Maakohtu registriosakonna teenistujad (24 kohtunikuabi ja 24 osakonna kantselei teenistujat) ning Siseministeeriumi ametnikud (3 ametnikku). Sihtrühm on **väike**.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on **väike**. Registrisse kantud usulisi ühendusi, kellel tuleks esitada registripidajale juhatuse koosseisude muutmise avaldused, on hinnanguliselt mõned üksikud. Siseministeeriumil tuleb anda nende dokumentide suhtes 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 registripidajal ja Siseministeeriumil kohustus vaadata üle kõik avaldused, pidades silmas ka eespool nimetatud sätte sisu. See on tavapärase tegevus ega lisa märkimisväärselt 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 (24 kohtunikuabi ja 24 osakonna kantselei teenistujat) ning Siseministeeriumi ametnikud (3 ametnikku). 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. Siseministeeriumile, mis on ka siiani teinud muu hulgas järelevalvet selle üle, kas usulised ühendused ja usuühingud järgivad KiKoS, ei tähenda seisukohtade võtmine registripidajale märkimisväärselt 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, kuna Siseministeeriumil on selle valdkonnaga seotud valitsusasutusena olemas vajalik eksperditeave 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 lisakulusid.

Muudatustega, mis on nimetatud eelnõu punktides 6, 13 ja 15, kaasneb registripidajale kohustus edastada ministriumile, kelle valitsemisalas on usuliste ühendustega seotud asjade korraldamine (Siseministriumile), 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 lisakulusid menetluste läbiviimisele, sealhulgas töötasukuludena.

Siseministrium korraldab eelnõu punktides 6, 13 ja 15 nimetatud seisukohtade andmise registripidajale olemasoleva töökorralduse, ametiülesannete jaotuse ja töötasufondi raames.

Eeltoodut arvestades ei too seaduse rakendamine kaasa lisatulusid 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 kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist.

Eelnõuga KiKoS-s tehtavad muudatused ja täiendused, välja arvatud eelnõu punktis 21 nimetatud sätted, mille puhul antakse rakendussättes juba varem registrisse kantud usuliste ühendustele ja usuühingutele eraldi rakendusaeg, ei vaja jõustumiseks erikorda.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. aasta määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ § 6 lõike 1 kohaselt eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministriumitele ja Riigikantseleile. Kultuuriministrium ja Rahandusministrium kooskõlastasid eelnõu märkusteta. Majandus- ja Kommunikatsiooniministrium, Haridus- ja Teadusministrium ning Riigikantselei kooskõlastasid eelnõu märkustega.

Eelnõu saadeti arvamuse avaldamiseks Politsei- ja Piirivalveametile, Tartu Maakohtule, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Kirikute Nõukogule, Eesti Jehoova Tunnistajate Koguduste Liidule, Taarausuliste ja Maausuliste Maavalla Kojale, Eesti Juudiusu Kogudusele ja Pühtitsa Jumalaema Unumise Stavropigiaalsele Naiskloostrile. Politsei- ja Piirivalveametil ei olnud

eelnõu kohta märkusi ega ettepanekuid. Arvamuse saatsid Eesti Kirikute Nõukogu, Moskva Patriarhaadi Eesti Õigeusu Kirik ja Pühtitsa Jumalaema Uinumise Stavropigiaalne Naisklooster. EIS-s esitas avaliku kommentaari Natalja Paško.

Kooskõlastuskirjades, arvamustes ja avalikus kommentaaris sisaldunud ettepanekute ning märkuste sisu ja arvestamine on kajastatud käesolevale seletuskirjale lisatud kooskõlastustabelis.