



Riigikohus

Teie: 10.10.2025 nr 5-25-49/3

Meie: 18.11.2025 nr 2-10/1210-2

**Vabariigi Valitsuse arvamuse põhiseaduslikkuse
järelvalve asjas nr 5-25-49 kirikute ja
koguduste seaduse muutmise seaduse
põhiseaduspärasuse üle**

Austatud Riigikohus

Vabariigi Valitsus on seisukohal, et kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus on põhiseadusega kooskõlas.

1. VAIDLUSE PÕHIKÜSIMUS

1. Käesoleva vaidluse põhiküsimuseks on, millise seotuse puhul võib usu- ja ühinemisvabadust piirata isiku või ühinguga, kes on ohuks riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale.
2. Vabariigi Presidendi (VP) hinnangul on 18.06.2025 vastu võetud kirikute ja koguduste seaduse (KiKoS) muutmise seadus põhiseadusega (PS) vastuolus, kuna sellega loodud usuvabaduse ja ühinemisvabaduse piirang ei ole proportsionaalne ning see on vastuolus õigusselguse põhimõttega. Piiratakse mitte ainult halduslikud ja majanduslikud, vaid ka õpetuslikud sidemed välismaiste isikutega, kes võivad kujutada ohtu riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale. VP leiab, et seaduses ei ole piisavalt määratletud, millised sidemed on keelatud ja see võib viia usu- ja ühinemisvabaduse meelevaldse piiramiseni. Seotus keelatakse ka siis, kui Eesti usuline ühendus ise ei väljenda vaenulikke seisukohti, mistõttu pannakse vastutus välismaiste isikute tegevuse eest Eesti ühendustele.
3. Vabariigi Valitsust (VV) esindab käesolevas kohtuasjas siseminister.¹

2. FORMAALNE PÕHISEADUSPÄRASUS

2.1. Vaidlustatud normid on õigusselged

4. Käesolevas asjas ei ole vaidlust selle üle, et seaduse eelnõu vastuvõtmisel on järgitud asjakohast menetluskorda, mistõttu seda ei käsitleta. Riigikohus palus arvamuse andmisel hinnata, kas kehtestatud piirangud vastavad õigusselguse põhimõttele.

¹ Vt lisa 1 – peaministri 14.10.2025 resolutsioon

5. Õigusselgus on osaks õiguskindluse põhimõttest, mis tuleneb põhiseaduse (PS) §-st 10. Riigikohus on õigusselguse sisustamisel lähtunud Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktikast, mille järgi peab isik „saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mille teatud tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad: kogemus näitab, et see on saavutamatu. Kuigi kindlus on väga soovitatav, võib sellega kaasneda ülemäärane jäikus, ent õigus peab suutma muutuvate oludega kaasa minna. Seetõttu on vältimatu, et paljud seadused on sõnastatud, kasutades termineid, mis on suuremal või vähemal määral ähmased ning mille tõlgendamine ja kohaldamine on praktika küsimus.“²
6. VP toob taotluses välja, et EIK on usuvabaduse kontekstis korduvalt rõhutanud, et piirangud peavad olema sõnastatud piisava täpsusega, võimaldamaks isikul ette näha tagajärgi, mis kaasnevad mõne teoga³. VV hinnangul on see iseenesest õige, kuid konteksti mõistmiseks tuleb arvestada kaasuste asjaolusid. Otsuses nr 43082/14 tuvastati rikkumine, kuna isikut karistati teo eest, ilma et tegu oleks seostatud seaduses sätestatud koosseisuga⁴. Otsuses nr 32401/10 oli samuti ebaselge, millest tulenes isiku teo etteheidetavus⁵.
7. VP viitab ka OSCE juhisele, mille järgi tuleb vältida ebaselgelt määratletud termineid⁶. VV on seisukohal, et terminid ongi selgelt määratletud. See ei tähenda aga, et kõik terminid saaksid olla kasuistlikult defineeritud, nii et neid üldse tõlgendada ei ole vaja. Määratlemata õigusmõiste kasutamine õigusnormis on tavapärane ja sageli möödapääsmatu.
8. VP peab ebaselgeks kavandatavaid KiKoS § 3 lg 2¹ ning § 4 lg 1¹ lauseosi *põhikiri või tegevuse aluseks olev muu dokument*, samuti *majanduslik seotus ning oht Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale*.⁷

2.2. Põhikiri või tegevuse aluseks olev muu dokument on õigusselgelt määratletud

9. VP leiab, et väljend *põhikiri või tegevuse aluseks olev muu dokument* on ebaselge, sest ei ole võimalik aru saada, kas see hõlmab ka õpetuse aluseks olevaid dokumente nagu pühakiri, usutunnistused, kirikukogude otsused. Samuti on VP hinnangul ebaselge, mis võiks olla usulise ühingu *tegevuse aluseks olev muu dokument*.⁸

² RPKKo [3-4-1-16-05](#), p 22, viide: EIK täiskogu 26.04.1979 nr [6538/74](#), Sunday Times vs Ühendkuningriik, p 49.

³ Taotluse lk 8.

⁴ EIKo 43082/14, Hamzayan vs Armeenia, 6.02.2024, p-d 47-51.

⁵ EIKo 32401/10, Taganrog LRO ja teised vs Venemaa, 7.06.2022, p 214-217.

⁶ Taotluse lk 4; Organization for Security and Co-operation in Europe, Freedom of Religion or Belief and Security Policy Guidance, 2019, lk 25.

⁷ KiKoS § 3 täiendatakse lg-tega 2¹ ja 2² (eelno p 3):

”(2¹) Kirik, kogudus, koguduste liit ja klooster ei või olla põhikirja või tegevuse aluseks oleva muu dokumendi alusel või majanduslikult seotud välisriigis asuva vaimuliku keskuse, juhtorgani, usulise ühenduse või vaimuliku juhiga, kes kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale.

(2²) Käesoleva paragrahvi lõikes 1¹ nimetatud oht Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale võib muu hulgas esineda siis, kui samas lõikes nimetatud juhtorgan või ühendus õhutab, toetab või rahastab tegevust, mis on suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse, territoriaalse terviklikkuse või põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele, või toetab või on toetanud sõjalist agressiooni või kutsunud üles sõjale, terrorikuriteole või mõnel muul viisil relvajõu õigusvastasele kasutamisele või vägivallale.“

KiKoS § 4 täiendatakse lõigetega 1¹ ja 1² (eelno p 5):

”(1¹) Usuhing ei või olla põhikirja või tegevuse aluseks oleva muu dokumendi alusel või majanduslikult seotud välisriigis asuva juhtorgani või ühendusega, mis kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale.

(1²) Käesoleva paragrahvi lõikes 1¹ nimetatud oht Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale võib muu hulgas esineda siis, kui samas lõikes nimetatud juhtorgan või ühendus õhutab, toetab või rahastab tegevust, mis on suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse, territoriaalse terviklikkuse või põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele, või toetab või on toetanud sõjalist agressiooni või kutsunud üles sõjale, terrorikuriteole või mõnel muul viisil relvajõu õigusvastasele kasutamisele või vägivallale.”

⁸ Taotluse lk 4.

10. Sellega on raske nõustuda. Määratlus *põhikirja või tegevuse aluseks olev muu dokument* lähtub sellest, et usuliste ühenduste tegevuse aluseks olevatel dokumentidel on erinevad nimetused, mis on aastasade jooksul välja kujunenud. Sarnaselt võimaldab KiKoS üldmõistetest *kogudus* ja *koguduste liit* kõrvale kalduda ja kasutada vastavat omanimetust, kui see tuleneb usulise ühenduse ajalooliselt väljakujunenud nimekasutustavast (§ 7 lg 1), samuti näha ette erisusi mittetulundusühingute seaduses (MTÜS) liikmeskonna ja juhtimise kohta sätestatud, kui need tulenevad usulise ühenduse ajalooliselt väljakujunenud õpetusest ja struktuurist (§ 5 lg 2).

11. Tuleb rõhutada, et Eesti Kirikute Nõukogu (EKN), mis hõlmab liikmeskonna kaudu valdavalt enamust Eestis registrisse kantud usulistest ühendustest, on oma arvamuses eelnõu esimese versiooni kohta märkinud, et mõistetakse, mida mõeldakse põhikirjalise või muudest dokumentidest tuleneva seotuse all, ning et see ei ole sama, mis usutunnistuslik või õpetuslik side. EKN-i hinnangul oluks usutunnistuslik või õpetuslik seos liiga lai.⁹ Sellega tuleb nõustuda, sest juba KiKoS § 2 lg 2 järgi on kõik kirikud sama pühakirja (Piibli) ja usutunnistustega omavahel õpetuslikult seotud. Kindlasti ei kujuta mingit ohtu Eesti riigi julgeolekule kristliku maailma ajaloolised kirikukogude otsused, mis on juba sajandeid avalikkusele teada.

12. Eeltoodust lähtuvalt võetigi eelnõust välja usutunnistuslik ja õpetuslik seotus. Seega muudeti eelnõud nii, et esiteks oleks see sihtgrupi jaoks õigusselge ja teiseks, et piirang oleks piisavalt kitsalt määratletud. Järelikult ei ole õpetuslik seos ise või usutunnistuslik kattuvus hõlmatud *põhikirja või tegevuse aluseks oleva muu dokumendi alusel seotud* määratlusega.

13. Usuliste ühenduste registrisse on kantud ja seega on normi adressaadiks ca 600 usulist ühendust. Ükski muu usuline ühendus peale Eesti Kristliku Õigeusu Kiriku (EKÕK) ja Pühtitsa kloostri ei ole kogu eelnõu menetluse ajal pöördunud Siseministeeriumi poole küsimusega, kas uued sätted võiksid nende tegevust mingil viisil piirata või tingida muudatusi põhikirjas. Sellest järeldub, et sihtgrupi jaoks on säte selge ja nad ei näe ohtu, et (põhjendamatult) nende usuvabadust piirataks. EKÕK-i ja Pühtitsa kloostri vastuväiteid ei lähtu normide õigusselgusest, vaid nad ei nõustu uute normidega sisuliselt.

14. Kui usuline ühendus või usuühing on põhikirja või tegevuse aluseks oleva muu dokumendi kaudu seotud usu tunnistamisega, mille sisu kujutab endast ohtu julgeolekule, tuleb seotus katkestada. Nii nagu Piibel, ei ole aga ka suuremate mittekristlike maailmausundite tunnustatud pühakirjad kindlasti ohuks riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale.

15. Eestis on olemas pretsedent, kus usuvabadust on piiratud õpetuslikust alusest lähtuvalt. 2005. aastal jäeti KiKoS § 14 lg 2 p 2 alusel usuliste ühenduste registrisse kandmata Eesti Satanistlik Kogudus „Musta Veenuse Ordu“, kuna põhikirjas toodud õpetuslik alus ei vastanud KiKoS-e nõuetele ning seejuures viidati riigi ja rahva julgeolekule Kohtunikuabi otsus vaidlustati esimese astme kohtus, mis jättis otsuse jõusse. Järgnevast edasikaebamisest loobuti.¹⁰

16. Sõnastus *põhikirja või tegevuse aluseks olev muu dokument* lähtub sellest, et seotus võib tuleneda erinevatest dokumentidest ja erineval moel ning seda ei ole võimalik täpsemalt sätestada. Ka seletuskirjas loobuti näidisloetelu esitamisest, kuna spetsiifilise nimega, ühe usundi või usulise ühenduse tegevuse aluseks olevate dokumentide nimetamist oleks saanud käsitleda näitena, et just seda konkreetset usundit, usulist ühendust või neid dokumente peetakse probleemseteks.

17. Vaidlusalused sätted määravad ära, et põhikirja või tegevuse aluseks oleva muu dokumendi kaudu peab olema seotus mõne konkreetse vaimuliku keskuse, juhtorgani, usulise ühenduse või vaimuliku juhiga. *Seotust* on käsitletud põhjalikumalt järgmises peatükis.

⁹ EKN 13.11.2024 kiri Siseministeeriumile, p 1 (lisa 2).

¹⁰ Tallinna Linnakohtu 11.04.2005 kandeotsus registriasjas nr M87749.

18. Lähtuvalt eeltoodust on säte VV hinnangul õigusselge, seejuures sihtgrupile.

2.3. *Majanduslik seotus on õigusselgelt määratletud*

19. VP peab ebaselgeks, millised on täpsemalt need majanduslikud sidemed, mis on keelatud, näiteks kas need hõlmavad lühiajalisi lepingulisi suhteid, ning toob probleemina välja mitteammendava näidisloetelu puudumise¹¹. VV hinnangul on majandusliku seotuse sisu mõistetav järgmistel põhjendustel.

20. KiKoS-e muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas on märgitud: „Majanduslik seotus võib ilmnedagi finantsilise seotusena, seotusega kinnis- või vallasvara omandi- või üürisuhetena, kaupade või teenuste ostmise-müümisenä vms viisil.“¹²

21. Mõistet *majanduslik* ei saa käsitleda eraldiseisvalt *seotusest*. *Majanduslik* tähendab üldkeeleliselt *aineline, materiaalne, varanduslik*¹³, *rahaline*¹⁴. Seotus tähendab *seotud olekut*¹⁵ ja tuleneb tegusõnast *siduma*, mis tähendab muu hulgas *ühendama, sõltuma panema*¹⁶. Majanduslikku seotust tuleb käsitleda seega ainelise või rahalise sõltuvuse või püsiva materiaalse ühendusena.

22. Tegemist on seotuse või sõltuvussuhte keeluga. Tegu ei ole sanktsiooni seadmise ega muu samaväärse piiranguga, kus iga tehing on keelatud ja tühine¹⁷. Üks isik ei sõltu majanduslikult teisest või neil ei ole (püsivat) materiaalist seost, kui tehakse mõni väiksem ühekordne tehing, nt soetatakse spetsiifiline usuline tarvik usukeskusest. Sel juhul on isikul valik, kas tehing teha või mitte ja ta ei ole edaspidi tehingu teise poolega seotud, talle ei kaasne tehingust pikaajalisi ja tema tegevust mõjutavaid tagajärgi.

23. Teisiti on olukord näiteks üürilepingu ja teiste kestvuslepingute puhul, kus seos on pidev. Sel juhul on poolel huvi lepingu jätkumise vastu ja sellest tuleneb vajadus vastata teise poole ootustele, et ka tehingu teisel poolel säiliks huvi edaspidi õigussuhet jätkata. Samuti on seotuse või sõltuvusega tegu olukorras, kus sõlmitakse (ühelikordne) toetusleping, mille järgi toetuse saamine on seotud teatud tingimustele vastamise või teatud moel käitumisega või tekitab ootuse või moraalse kohustuse teatud viisil toimimiseks.

24. Eeltoodut arvestades ei saaks sõnastada sätet VP pakutud moel kitsamalt ja väidetavat ebaselgust vähendavalt¹⁸, keelates üksnes alluvussuhted.

25. Kõiki seotust või sõltuvust iseloomustavaid olukordi ei ole võimalik ette näha ja seaduses loetleda. Seetõttu on mõistlik ja asjakohane sätestada keeld üldise seotusena. VV on seisukohal, et majanduslik seotus on piisavalt selge, eriti arvestades kogu sätte konteksti ja mõtet.

¹¹ Taotluse lk-d 4 ja 8.

¹² Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse eelnõu algteksti seletuskiri, [570 UA](#), eelnõu p 3 selgitus, lk 17.

¹³ Eesti Keele Instituut, Sõnonüümisõnastik, *majanduslik*.

(<https://arhiiv.eki.ee/dict/sys/index.cgi?Q=majanduslik&F=M&C06=et>). – Palume selle ja järgmised internetis kättesaadavad teabeviited asjaolude kohta lugeda üldtuntuks lähtuvalt PSJKS § 50 lg 3 ja TsMS § 231 lg-st 3.

¹⁴ Eesti Keele Instituut, Eesti keele seletav sõnaraamat 2009, *majanduslik*.

(<https://arhiiv.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=majanduslik&F=M>)

¹⁵ Eesti Keele Instituut, Eesti keele seletav sõnaraamat 2009, *seotus*.

(<https://arhiiv.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=seotus&F=M>)

¹⁶ Eesti Keele Instituut, Eesti keele seletav sõnaraamat 2009, *siduma*.

(<https://arhiiv.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=siduma&F=M>)

¹⁷ Kui rahvusvahelise sanktsiooni järgi on teise isikuga tehingu tegemine keelatud, on tegu sanktsiooni rikkumisega ja tehing on tühine (rahvusvahelise sanktsiooni seaduse § 6, § 7 lg 1).

¹⁸ Taotluse lk 9.

2.4. Oht Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale on õigusselgelt määratletud

26. VP näeb *ohu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale* määratlemise puhul probleemi selle liiges üldisuses, samuti selles, et ajaliselt ei ole piiratud, kui ammuseid välismaise usujuhi seisukohti tuleks ohu määratlemisel arvestada.

2.4.1. Riigi julgeolek, põhiseaduslik ja avalik kord on õigusselgelt määratletud

27. Riigi julgeolek, põhiseaduslik ja avalik kord on tihedalt põimunud ja osaliselt kattuvad mõisted. Neid mõisteid on kasutatud eri Eesti ja Euroopa Liidu õigusaktides ja osaliselt ka defineeritud. Samuti on nende sisu õigusteaduses käsitletud ning neid on selgitatud ka KiKoS-e muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas piisavalt, mistõttu nende taasesitamine pole käesoleval juhul vajalik (lk 15-16).

28. EIÕK¹⁹ art 9 lg 2 lubab usuvabadust piirata muu hulgas ühiskondliku turvalisuse huvides, avaliku korra või kõlbluse kaitseks, art 11 lg 2 ühinemisvabadust muu hulgas riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides või kõlbluse kaitseks. Need on kõik määratlemata õigusmõisted, mis tuleb iga kord sisustada. Ühiskondlik turvalisus, avalik kord ja riigi julgeolek ka kattuvad osaliselt. Seejuures on *kõlblus* kindlasti palju ebaselgem, tähendades *eetikat* ja *moraali*²⁰, mis sõltub suuresti kultuurist ja ka igapäevaelu isiklikest tõekspidamistest.

29. Korrakaitseaduse (KorS) järgi on avalik kord ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitse (§ 4 lg 1), ning oht on olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine (§ 5 lg 2). Julgeolekuasutuste seadus (JAS) sätestab seaduse reguleerimisalana julgeolekuasutuste ülesanded ja pädevuse riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamisel (§ 1 lg 1), ilma mõisteid defineerimata. JAS näeb seejuures näiteks ette, et julgeolekuasutus võib teatud juhtudel otsese ohu korral riigi julgeolekule nõuda abi osutamist üksikisikult (§ 22 lg 2).

30. Ühiskonna turvalisuse, riigi julgeoleku ja riigikaitse tagamiseks lubab Euroopa Liidu audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv (AVMSD) piirata näiteks meediavabadust, ilma neid mõisteid defineerimata²¹. AVMSD on Eesti õigusesse üle võetud meediateenuste seaduse § 51 lg-ga 6 ning see samuti ei defineeri seejuures neid mõisteid. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (TTJA) keelas Ukraina sõja alguses 24.02.2022 muu hulgas riigi julgeolekule tuginedes esmalt viie telekanali taasedastamise²², 9.03.2022 järgmise telekanali taasedastamise. Viimases otsuses on põhjalikumalt käsitletud ka ohtu riigi julgeolekule²³. Euroopa Komisjon pidas TTJA ettekirjutustega kehtestatud meediavabaduse piiranguid EL õigusega kooskõlas olevaks (AVMSD art 3 lg 3 neljas lõik).

31. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne selgitab ja piiritleb riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda, et riigi julgeolekut ohustab mis tahes tegevus, mis on suunatud riigi säilimise ja toimimise vastu; põhiseaduslikku korda ohustab eelkõige konstitutsiooniliste

¹⁹ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse [konventsioon](#).

²⁰ Eesti Keele Instituut, Sõnaveeb, *kõlblus* (<https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/k%C3%B5lblus/1/est>).

²¹ AVMSD annab aluse teenuse taasedastamist piirata, kui kahjustatakse ühiskonna turvalisust, sealhulgas riigi julgeoleku ja riigikaitse tagamist, või kui teenus kujutab endast tõsist ja suurt ohtu kahjustada ühiskonna turvalisust, sealhulgas riigi julgeoleku ja riigikaitse tagamist – Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv [2010/13/EL](#), 10. märts 2010, audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (kodifitseeritud versioon), art 3 lg 3.

²² ERR artikkel 25.02.2022 „TTJA keelas viie Vene telekanali edastamise Eesti territooriumil“ (<https://www.err.ee/1608511946/ttja-keelas-viie-vene-telekanali-edastamise-est-territooriumil>)

²³ TTJA 9.03.2022 ettekirjutus nr 18-2/22-03258-001, lk 9 p-d 36-39. (https://ttja.ee/sites/default/files/documents/2022-03/Ettekirjutus%20nr%2018-2_22-03258-001%20%28RBK%29.pdf)

normide mittetunnustamine või nende süstemaatiline eiramine.²⁴ Nii näiteks võib põhiseaduslikku korda ohustada seisukoht, et kirik ja selle tõekspidamised seisavad riigist ja põhiseadusest kõrgemal.

32. Lähtuvalt eeltoodust on VV seisukohal, et kohtupraktikas on aastakümnetega välja kujunenud mõistete *riigi julgeolek*, *põhiseaduslik ja avalik kord* sisu ning need on piisavalt selged.

2.4.2. Oht on õigusselgelt määratletud, tähendades ohu tegelikku hindamist

33. VP taunib, et ei ole täpsustatud, kui kaua võib olla möödunud ajast, mil välismaine usujuht on toetanud sõjalist agressiooni või kutsunud üles sõjale, terrorikuriteole või mõnel muul viisil relvajõu õigusvastasele kasutamisele või vägivallale.

34. Selle määratluse puudumine ei tee normi õigusselgusetuks. KiKoS-e kavandatud § 3 lg 2² ja § 4 lg 1² viitavad vastavalt § 3 lg-s 2¹ ja § 4 lg-s 1¹ nimetatud ohule. KiKoS-e kavandatud § 3 lg 2² ja § 4 lg 1² sätestavad näitliku abistava loetelu. Seega on primaarne, et nimetatud tegevus kujutaks endast tegelikku ohtu käesoleval ajal. Ohu olemasolu või puudumist saab väita üksnes siis, kui seda on hinnatud. KiKoS-sse lisatav § 12 lg 1² (eelnõu p 12) teeb viite sama seaduse § 3 lg-le 2² ning nimetab sõnaselgelt ohu *hindamist*.

35. Ohtu iseloomustab tegevuse intensiivsus, regulaarsus, süsteemsus, kestlikkus. Varasem välismaise usujuhi üleskutse ei pruugi kujutada ohtu näiteks siis, kui sellest on palju aega möödunud või kui asjaolud on muutunud või on seisukohti muudetud.

36. VV rõhutab, et tuleb arvestada vaidlusaluste normide kõiki elemente ja nende kumulatiivsust:

36.1. esiteks peab olema tegemist seotusega (põhikirja vmt kaudu või mingit laadi majandusliku sõltuvusega),

36.2. teiseks – tegu on vaimuliku keskuse, juhtorgani, (usulise) ühenduse või vaimuliku juhiga, ning

36.3. kolmandaks – viimane peab kujutama ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale.

37. Eriti arvestades hübriidsõja meetodeid (vt lähemalt peatükk 3.4.1), ei pruugi olla alati lihtne hinnata, kas mingite eluliste asjaolude puhul on tegemist seaduses sätestatud olukorraga, eelkõige ohuga. Hinnangu andmise keerukus ei tähenda aga, et norm ise ei oleks õigusselge. Võimalik rakendamise ebaselgus tuleb lahendada konkreetsetes haldusmenetlustes ja vajadusel kohtumenetlustes.

2.5. Riigi ning usuliste ühenduste ja usuühingute tihe koostöö tagab asjakohase nõustamise juhul, kui tõusetub küsimus keelatud või lubatud seosest

38. VP on välja toonud, et õigusselgust ei saa hinnata selle põhjal, kas täitevvõimu esindajad on valmis aitama seda sisustada, kuna see avaks tee seaduse meelevaldsele rakendamisele²⁵.

39. VV on eespool juba selgitatud mõistete õigusselgust. Lisaks ülal p-s 5 viidatud kohtupraktikale on EIK ka usu- ja ühinemisvabadust käsitlevates asjades leidnud, et seadus peab olema „sõnastatud piisava täpsusega, et isik saaks – vajadusel asjakohast nõu küsides – oma käitumist vastavalt kujundada“²⁶.

²⁴ Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 129, komm 3.

²⁵ Taotluse lk-d 4-5.

²⁶ EIKo [77703/01](#), Svyato-Mykhaylivska Parafiya vs Ukraina, 14.06.2007, p 115: „[---] that is formulated with sufficient precision to enable the individual – if need be with appropriate advice – to regulate his conduct [---]“. Samuti EIKo [45701/99](#), Bessaraabia Metropoliitlik Kirik jt vs Moldova, 13.12.2001, p 109.

40. Eeltoodust lähtuvalt on käesolevas asjas oluline märkida, et usulistel ühendustel ja usuühingutel on riigiga tihe side ja koostöö. Võrreldes üldise juriidiliste isikute hulgaga (ca 350 000) on usulisi ühendusi vähe – ca 600. Seejuures kuulub enamus EKN-i liikmeskirikutesse. 2024. aastal kanti usuliste ühenduste registrisse seitse uut kogudust, nendest viis asutati juba olemasolevate kirikute struktuuris ja kaks olid üksikkogudused, seega asutatakse uusi usulisi ühendusi suhteliselt vähe ja enamik uutest on juba automaatselt hõlmatud EKN-i koostöösse.

41. VV on moodustanud valitsuskomisjoni EKN-ga koostööks, mille esimees on siseminister ja kaasesimees EKN-i president ning kuhu kuuluvad kõigi ministeeriumide ja EKN-i liikmeskirikute esindajad, kord aastas toimub korraline kohtumine ka peaministriga²⁷. EKN-i töökoosolekud toimuvad kord kuus, regulaarselt kohtutakse ka Siseministeeriumi kantsleriga. Seega on usulistel ühendustel lihtne jõuda oma küsimustega soovi korral ministeeriumi juhtkonnani.

42. Ka teistel usuühendustel on alati võimalik Siseministeeriumiga konsulteerida. Siseministeeriumis on usuasjade ja kodanikuühiskonna osakond, mille koosseisu kahe ametikoha ülesanded on seotud usuküsimustega²⁸. Seega on riigil olemas ametnikud, kes on valdkonnas pädevad ja saavad anda vajalikke selgitusi. Kui Siseministeeriumil tekib või ministeeriumini jõuab kahtlus, et mõnel usulisel ühendusel või usuühingul võib KiKoS-e uute sätete tähenduses ilmnedu keelatud seos, või kui samalaadne kahtlus tekib usulisel ühendusel või usuühingul endal, siis vastastikuse suhtluse tulemusena luuakse selgus, kas konkreetsel juhul on tegemist vaidlusalustes normides sätestatud olukorraga või mitte. Vajadusel lahendatakse vaidlus kohtumenetluses (vt lähemalt ptk 3.5.6).

43. Lähtuvalt eeltoodust on VV seisukohal, et vaidlustatud sätted on piisavalt õigusselged.

3. MATERIAALNE PÕHISEADUSPÄRASUS

44. Põhiõigusi võib piirata, kui riivel on legitiimne eesmärk²⁹ ja kui piirang on proportsionaalne. Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb põhiseaduse § 11 teisest lausest, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Riigikohtu järjepideva praktika järgi³⁰ kontrollitakse proportsionaalsuse põhimõttele vastavust järjestikuliselt kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust.

3.1. Riivatakse usuvabadust *forum externumi* osas ja ühinemisvabadust

45. PS § 40 lg 1 järgi on igaühel südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadus. Sama paragrahvi lg 3 sätestab igaühe vabaduse nii üksinda kui ka koos teistega, avalikult või eraviisiliselt täita usutalitust, kui see ei kahjusta avalikku korda, tervist ega kõlblust. EIÕK art 9 lg 1 järgi on igaühel õigus mõtte-, südametunnistuse ja usuvabadusele; see õigus kätkeb vabadust muuta oma usku või veendumusi, samuti vabadust kuulutada usku või veendumusi nii üksi kui ka koos teistega, avalikult või eraviisiliselt kultuse, õpetamise, tava ja kombetalituse kaudu.

46. Usuvabaduse puhul eristatakse *forum internumit* ja *forum externumit*. PS § 40 lg 1 sätestab *forum internumi*, mis on reservatsioonita põhiõigus. *Forum internum* on iga inimese sisemine asi ja osaks vaimsest enesemääramisest³¹. Sellesse ei tohi riik sekkuda³².

²⁷ VV 5.02.2024 [korraldus](#) nr 29 “Valitsuskomisjoni moodustamine Vabariigi Valitsuse ja Eesti Kirikute Nõukogu vahelise koostöö tõhustamiseks”, p-d 2 ja 7.

²⁸ Siseministeerium.ee.

²⁹ Vt nt RKÜKo 20.10.2020 nr [5-20-3](#), p 74.

³⁰ Vt nt RKPKo 6.03.2022, nr [3-4-1-1-02](#), p 15.

³¹ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 519-520.

³² Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, [§ 40](#), komm 11.

47. *Forum externum* tähendab aktiivset, tegevuse kaudu teostatavat vabadust. See tuleneb nii PS § 40 lg-st 3 kui ka ühinemisvabadusest. PS § 48 lg 1 ls 1 sätestab, et igaühel on õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse. EIÕK art 11 lg 1 kohaselt on igaühel õigus rahumeelselt koguneda ja ühinguid moodustada.

48. **Praegusel juhul ei riivata *forum internumit* ehk usuvabaduse kõige rangemalt kaitstavat osa – uskuda oma siseveendumuse järgi mida või millesse tahes.** Eesti usuliste ühenduste ja usuühingute keeld olla seotud teatud välismaiste ühenduste või keskustega ei piira isikute sisemist usku.

49. Küll aga riivatakse juriidiliste isikute seotuse keeluga usuvabadust *forum externumi* osas ning ühinemisvabadust.

3.2. Riive eesmärk on legitiimne

50. Praegusel juhul tuleneb piirangu eesmärk sätte sõnastusest – tõrjuda ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale. VP on seisukohal, et need on legitiimsed eesmärgid. VV nõustub selles VP-ga.

51. Eesmärk on legitiimne, kui see vastab põhiõiguse reservatsioonile.

52. Usuvabaduse *forum externumi* osa lubab põhiseadus piirata avaliku korra, tervise ja kõlbluse huvides (§ 40 lg 3) ja EIÕK juhul, kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ühiskondliku turvalisuse huvides, avaliku korra, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks (art 9 lg 2).

53. Ühinemisvabaduse puhul keelab põhiseadus ühingud, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega (§ 48 lg 3). EIÕK lubab ühinemisvabadust piirata, kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks (art 11 lg 2).

54. Seega lubab seaduses sätestatud eesmärkidest avaliku korra huvides usuvabadust piirata sõnaselgelt nii põhiseadus kui ka EIÕK. Ühinemisvabadust lubab põhiseadus sõnaselgelt piirata põhiseadusliku korra kaitseks ning EIÕK riigi julgeoleku huvides. Ülal ptk-s 2.4.1 on selgitatud, et mõisted on osaliselt kattuvad.

55. Mõlemat põhiõigust võib lisaks vastava põhiõiguse sättes toodule piirata põhiseadusest enesest tulenevatel eesmärkidel. PS preambul sätestab, et Eesti riik on loodud kaitseks sisemisele ja välisele rahule. Sisemine ja välimine rahu tagatakse riigi julgeoleku, põhiseadusliku ja avaliku korra kaudu. Seega võib usuvabaduse *forum externumi* osa ja ühinemisvabadust piirata nimetatud eesmärkidel.

56. VP on märkinud, et EIK seisukoha järgi ei saa riik hinnata, kas usulised veendumused või nende väljendamise vorm on legitiimne. See osundus ei ole päris täpne. Selgitame nende lahendite konteksti. VP viidatud EIK otsuses nr 30985/96 on märgitud, et riigil on siiski erandlikel juhtudel kaalutlusõigus hinnata, kas usulised veendumused või nende väljendamise vorm on legitiimne³³. VP viidatud teise EIK otsuse nr 77703/01 puhul on väljatoodu küll täpne, kuid kontekst oli teine – kohus selgitas, et usuühendustel on vabadus otsustada, kuidas liikmeid vastu võtta ja välja heita³⁴. Lisaks märgime, et EIK on otsuses nr 45701/99 leidnud, et avaliku korra ja julgeoleku kaitse on legitiimsed eesmärgid usuvabaduse piiramiseks, kuid oht peab olema tõendatud³⁵.

57. VP tugineb lisaks Veneetsia Komisjoni ülevaatele, mille järgi saab riigi julgeoleku kaalutlusel usuvabaduse väljendamist piirata ainult konkreetse avaliku korra või julgeoleku

³³ EIKo 30985/96, Hasan ja Chausch vs Bulgaaria, 26.10.2000, p 78.

³⁴ EIKo 77703/01, Svyato-Mykhaylivska Parafiya vs Ukraina, 14.06.2007, p 150.

³⁵ EIKo 45701/99, Bessaraabia Metropoliitlik Kirik jt vs Moldova, 13.12.2001, p 125.

rikkumise puhul, mitte väidetava üldise ohu korral riiklikule julgeolekule³⁶. VV juhib esiteks tähelepanu, et KiKoS-s ettenähtud meetmeid rakendataksegi tegeliku, mitte abstraktse ohu korral (vt p 2.4.2). Teiseks on raportis märgitud, et raport ei peaks takistama liikmesriike kalduma kõrvale varasematest lähenemistest, kui selleks on hea põhjus ning seejuures on kohalikud asjaolud oluline faktor, mida tuleks piisavalt arvestada³⁷. Siinkohal on asjakohane arvestada, et Eesti geopoliitiline ja julgeoleku olukord on alates 24.02.2022 oluliselt halvenenud.

3.3. Riive on sobiv eesmärgi saavutamiseks

58. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. VP kahtleb, kas vaimulikust hierarhiast tulenevate sidemete keelamine üldse aitab kaasa eesmärgi saavutamisele, kuna välismaise usujuhi autoriteet toimib ka vahetult.

59. VV sellega ei nõustu ja leiab, et hierarhiiliste sidemete keelamine aitab kaasa eesmärgi saavutamisele. Kui keelatakse või katkestatakse seotus vaimuliku keskuse, juhtorgani, usulise ühenduse, vaimuliku juhi või ühendusega, kes kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale, vähendab see tõenäosust, et oht Eestis realiseeruks.

60. Kuigi ühest küljest võib iga inimene uskuda, mida soovib, siis eelduslikult soovitakse oma siseveendumused kujundada, teades tegelikke asjaolusid, mitte desinformatsiooni pinnalt. Vähendades hierarhiiliste ja halduslike seoste kaudu tekkivat desinformatsiooni välja, on inimene vaba(m) oma veendumusi kujundama. Seda ei saa siiski pidada sekkumiseks *forum internumisse* – isik kujundab oma siseveendumuse jätkuvalt ise talle kättesaadava teabe ja seisukohtade järgi ning teda ei veenda oma seisukohti muutma. Info rolli hübriidsõjas on põhjalikumalt käsitletud ptk-s 3.4.1.

61. Seega aitab piirang kaasa eesmärgi saavutamisele ja on järelikult sobiv.

3.4. Riive on vajalik eesmärgi saavutamiseks

62. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmanda isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes.

63. Järgnevalt käsitletakse esmalt konteksti, mida tuleb arvestada alternatiivide hindamisel. Eesti geopoliitilist olukorda arvestades lähtub kaasajal aktuaalseim oht Venemaa hübriidsest mõjutustegevusest, kuid seaduse muudatuse eesmärk on ka mujalt lähtuva ohu tõrjumine. Teiseks käsitletakse alternatiive, mille VP on välja toonud kui vähem piiravad meetmed. VV hinnangul ei ole konteksti arvestades alternatiive, mis aitaksid samavõrd kaasa eesmärgi saavutamisele, kuid piiraksid seejuures põhiõigusi vähem.

3.4.1. Hübriidsõja ja hübriidse mõjutustegevusega kaasnev uut laadi oht

64. Ohu hindamisel tuleb arvestada kaasaegset julgeolekukonteksti. Tänapäeval peetakse (hübriid)sõda mitte üksnes lahinguväljadel, vaid ka (sotsiaal)meedias ning küberrünnete, sabotaažiaktide, majandusliku surve ja paljude teiste mõjutusvahendite abil. Sealhulgas on näiteid, kus mõjutustegevusse rakendatakse usuühendusi. Samuti üritatakse diskrediteerida rahvusvahelist ja siseriiklikku õigust, takistamaks demokraatlikul riigil vastumeetmete kehtestamist seoses agressorriigi sihikindlate katsetega manipuleerida vabas maailmas tugevasti põhiõigustena kaitstud meedia- ja usuvabadustega.

³⁶ Taotluse lk 3; Veneetsia komisjoni ülevaade arvamustest ja raportitest usu- ja veendumusvabaduse kohta, CDL-PI(2021)001, 8.01.2021, lk 20 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)002-e)).

³⁷ Samas, lk 3.

65. EIÕK art 17 sätestab, et midagi selles 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.

66. Kui meedia või usuliste tõekspidamiste sildi all viiakse manipulatiivselt ellu (välis)poliitikat, siis sellega õõnestatakse tegelikult meedia- ja usuvabaduste sisu. Sel juhul ei saa isikud usaldada usulisi organisatsioone, seega kasutada oma usuvabadust selle tegelikus tähenduses. Kui meedia nime all edastatakse süsteemselt desinformatsiooni, ei pärsi see küll tegelikku meediat ennast, aga võtab isikutelt ära väärtuse, mis on meediavabaduse eesmärk ja tulemus – saada usaldusväärset infot, teada, mis ühiskonnas tegelikult toimub, ja teha selle pinnalt teadlikke otsuseid ja kujundada seisukohti. Viimases võib näha lubamatut mõju *forum internumile*.

67. Venemaa riikliku meediakanali *Russia Today* peatoimetaja Margarita Simonyan on otsesõnu öelnud, et riiklikku meediakanalit on vaja samadel põhjustel nagu kaitseministeeriumit; nad peavad infosõda, sh kogu Lääne-maailma vastu³⁸. Desinformatsioon ei ole mitte ainult valeväidete levitamine, vaid selle hulka kuulub ka tõeste väidete manipulatiivne esitamine, jättes tahtlikult tegelikkusest erineva mulje³⁹.

68. Propastop⁴⁰ on võtnud kokku Pravda ökosüsteemi käsitleva artikli⁴¹, et see on Kremli rünnakuüksus, mille eesmärk on destabiliseerida ja lõhestada rünnatavaid ühiskondi, ning et tänapäeva geopolitiilises tegelikkuses ei ole desinformatsioon lihtsalt sõjarelv, vaid see ongi lahinguväli. Eelviidatud Pravdat käsitlevas artiklis leiti, et info süstemaatiline iseloom viitab koordineeritud tegevustele, mitte ei ole iseseisev meediategevus ega põhine auditooriumi huvil (lk 14).

³⁸ Mediumi artikkel “Question That: R[ussia] T[oday]’s Military Mission” 8.01.2018 (intervjuu 2012):

“Question: OK, and why does the country need it all? Why should I, as a taxpayer, support you?”

Simonyan: Well, for about the same reason as why the country needs a Defense Ministry. Why do you, as a taxpayer, need that?

Question: Really? Are we fighting someone at the moment?

Simonyan: Right now, we’re not fighting anyone. But in 2008 we were fighting. The Defense Ministry was fighting with Georgia, but we were conducting the information war, and what’s more, against the whole Western world. It’s impossible to start making a weapon only when the war already started! That’s why the Defense Ministry isn’t fighting anyone at the moment, but it’s ready for defense. So are we.”

Eesti keeles: “Küsimus: Okei – ja miks riigil kõike seda vaja on? Miks peaksin mina, maksumaksjana, teid toetama?”

Simonyan: Noh, umbes samal põhjusel, miks riigil on kaitseministeerium. Miks teil, maksumaksjal, seda vaja on?

Küsimus: Tõesti? Kas me praegu kellegagi võitleme?

Simonyan: Praegu me kellegagi ei võitle. Aga 2008. aastal me võitlesime. Kaitseministeerium võitles Gruusiaga, aga meie pidasime infosõda – ja veelgi enam, kogu Läänemaailma vastu. On võimatu hakata relvi tootma alles siis, kui sõda juba alanud on! Seepärast kaitseministeerium hetkel kellegagi ei võitle, kuid on valmis kaitseks. Nii oleme meiegi.“

(<https://medium.com/dfrlab/question-that-rtts-military-mission-4c4bd9f72c88>).

³⁹ Vt nt Euroopa Parlamendi juhust “Kuidas tunda ära desinformatsiooni?”

(<https://www.europarl.europa.eu/topics/et/article/20250227STO27081/kuidas-tunda-ara-desinformatsiooni>).

⁴⁰ Propastop 6.05.2005 “Uuring: piirkondlike desinforunnakute esmased sihtmärgid on Moldova, Läti ja Eesti” (<https://www.propastop.org/2025/05/06/uuring-piirkondlike-desinforunnakute-esmased-sihtmargid-on-moldova-lati-ja-estti/>). Propastop on portaal, mida veavad Kaitseliidu vabatahtlikud (<https://www.propastop.org/about/>).

⁴¹ Dr. J. U.-U. Jacob, G. A. Angelov, “The Pravda Ecosystem: Publications Analysis Dashboard, Dec 2024-Mar 2025”. Dispinformation Observatory, Center for Information, Democracy & Citizenship. (<https://disinfoobs.com/index.php/access-pravda-ecosystem-dashboard-report/>).

69. Ka teisel on väidetud, et Kreml teeb propagandat totalitaarsel viisil ning ilma igasuguste moraalseste piirideta. Tänapäevase pehme jõu üks vahendeid on informatsioonilised ja psühholoogilised operatsioonid.⁴²

70. Venemaa president V. Putin on tänanud Vene Õigeusu Kirikut (VÕK) toetuse eest Russkii Miris (vene maailma narratiivis)⁴³. 11. sajandist pärineva Russkii Miri kontseptsiooni võttis Putin uuesti kasutusele 2001. Propastop võtab tänase narratiivi kokku järgmiselt: „vene maailm tugineb vene tsivilisatsioonile, mille kandjaks on kogu suur-vene rahvas, kes kannab ühist vene ideed ning jagab ühist vene hinge (eristuvat vaimsust, moraali ja kultuuri), [---] ning ühist kirikut (vene õigeusu kirik), mida ühendab ühine patriarh (Moskva patriarh), kes töötab “sümfoonias” ühise ilmaliku liidri (Vladimir Putin) juhtimisel [---].“⁴⁴

71. Usu kasutamist riigi peetavas sõjas ühe vahendina on käsitletud välis- ja kodumaises nii teadus- kui ka ajakirjanduses. On leitud, et pöördepunkt VÕK-i seoses Putini võimuga oli aastatel 2011-2012, mil VÕK muutus Putini ja tema režiimi tingimusteta toetajaks. Seejuures on VÕK ja patriarh Kirill olnud märkimisväärselt pehme jõu kasutajaks, luues kultuurilise õigustuse Venemaa sissetungile Ukrainasse.⁴⁵ Ka teisel on välja toodud, et riik on leidnud patriarh Kirilli ja VÕK-i toel rea religioosseid ja õiguslikke põhjendusi sõjale Ukrainas.⁴⁶

72. Ka on märgitud, et Kreml leiutas usu uuesti poliitilise tööriistana ning rakendab vene õigeusku oma natsionaal-patriootliku diskursuse raames⁴⁷. On hinnatud, et patriarh Kirill annab sõjale religioosse legitiimsuse. Tema jutlused sakraliseerivad laialtlevitatult Venemaa ajaloo ja sõjapidamise.⁴⁸

73. Venemaa hübriidsõja kohta Lääne vastu on leitud: „Venemaa on korduvalt tõestanud, et nende hübriiditööriistadest lähevad käiku kõik vahendid, nii seaduslikud kui tihtipeale ebaseaduslikud. Üheks selliseks on kirik. On mitmeid juhtumeid, kus Vene õigeusu teenistujad on otseselt seotud luure- või mõjutustegevusega Euroopa riikides.“⁴⁹ Välja on pakutud teopoliitika mõiste, kirjeldamaks usu kasutamist geopoliitikas.⁵⁰

74. Seega kasutab Venemaa riigivõim VÕK-i – kus kahtlemata viljeletakse ka usku usuvabaduse tähenduses – ühena Venemaa (info)sõja relvadest. Eesti geopoliitilist olukorda arvestades on praegusel ajal Venemaa mõjutustegevus kõige aktuaalsem.

75. Sarnaseid võtteid ja varjatud mõjutustegevust kasutatakse ka mujal, teiste riikide ja organisatsioonide poolt. Saksamaa keelustas 26. juunil 2024 usuühingu Islamisches Zentrum Hamburg e.V. ning selle viis sidusorganisatsiooni. Ühtlasi keelustati nende ühenduste sümbole

⁴² V. Sazonov, „Kreml totalne infosõda ilma moraalseste piirideta“. Diplomaatia. Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus. Okt 2016. (<https://diplomaatia.ee/kreml-totaalne-infosoda-ilma-moraalseste-piirideta/>).

⁴³ Venemaa presidendi koduleht (<http://en.kremlin.ru/events/president/news/72863>).

⁴⁴ Propastop 13.04.2023 „Narratiiviröntgen: russkii mir“.
(<https://www.propastop.org/2023/04/13/narratiivirontgen-russkii-mir/>)

⁴⁵ A. Kilp, J. G. Pankhurst, “Soft, Sharp and Evil Power: the Russian Orthodox Church in the Russian Invasion of Ukraine”. George Fox University (Oregon, USA), Volume 42, Issue 5 (2022), lk-d 3, 4, 20.
(<https://digitalcommons.georgefox.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2361&context=ree>).

⁴⁶ Negron, Z. „To Whom Much is Given: The Russian Orthodox Church’s Role in the Russo-Ukrainian War“. Journal of the Church and State, Oxford University Press, Volume 67, Issue 1, Winter 2025, lk 1.
(<https://academic.oup.com/jcs/article/67/1/csae046/7734338?login=false&utm>)

⁴⁷ I. Mamedov, “How are narratives sacralised? Russian dogma on the war in Ukraine”. Contemporary Politics, Volume 31, 2025, lk 466 ja 483.
(<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13569775.2024.2387436#abstract>)

⁴⁸ Willems, J. “Russian Orthodox Politics of History and Politics of Memory. The Role of the Church in legitimising the War against Ukraine in 2022”. Kirchliche Zeitgeschichte, 08/2024, lk 93.
(https://www.researchgate.net/publication/395987860_Aufsätze_und_Essays_Articles_Russian_Orthodox_Politics_of_History_and_Politics_of_Memory_The_Role_of_the_Church_in_legitimising_the_War_against_Ukraine_in_2022)

⁴⁹ M. Kohv, „Religioon kui Kreml tööriist“. Diplomaatia. Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus. 5.10.2025.
(<https://diplomaatia.ee/marek-kohv-religioon-kui-kreml-tooriist/>)

⁵⁰ A. Riistan, „Ukraina konflikti teopoliitikast: Moskva patriarhaadi perspektiiv“. Kirik & Teoloogia. 20.03.2015.
(<https://kjt.ee/2015/03/ukraina-konflikti-teopoliitikast-moskva-patriarhaadi-perspektiiv-2/>)

kasutamine, avalik tegutsemine (sh sotsiaalmeediakontod) ja konfiskeeriti vara (sh kinnisvara).⁵¹ Otsuse aluseks oli mh ühingu otsene seotus välisriigi juhtkonnaga (Iraani Islamivabariik), toetus terroristlikule organisatsioonile Hezbollah, islamistlik äärmusideoloogia, mille eesmärgid või vahendid on vastuolus inimväärikust austava riigikorra põhiväärtustega.⁵² Seega keelas Saksamaa ühingu mitte ainult konkreetse tegevuse, vaid ka ühingu struktuurse seotuse tõttu. Samuti on leitud, et Türgi on juba ajalooliselt kasutanud religiooni välispoliitikas, kuid alates 2010.-test on see intensiivistunud ning lähenetakse nii vertikaalselt kui ka horisontaalselt.⁵³ Türgi Diyaneti mõju pärast tuntakse muret Saksamaal⁵⁴; selle kaudu on Taanis viimasel aastakümnel ehitatud mitmeid mošeesid ja rahastatud paljusid imaame⁵⁵. Austria konstitutsioonikohus on pidanud avalikes huvides lubatavaks nõuet, et islami vaimulikud ei tohi olla rahastatud välisriigist⁵⁶.

3.4.2. Näide: Eesti Kristlik Õigeusu Kirik Vene Õigeusu Kiriku struktuuris

76. Käesoleva kohtuasja puhul on tegu abstraktse normikontrolliga. Vaidlusaluse seadusega luuakse seaduslik alus võimalike eri usulistest ühendustest ja usuühingutest lähtuvate ohtude tõrjumiseks. On aga siiski teada, et seadusemuudatuse üheks ajendiks on VÕK-i tegevus ja sellest tulenev oht Eesti riigi julgeolekule. Seetõttu selgitame järgnevalt, et põhjendatud on nii VÕK-st lähtuvad seosed kui ka oht.

77. EKÕK kuulub VÕK-i, so Moskva patriarhaadi struktuuri ning on peamiselt reguleeritud kolme dokumendiga (p-des 77.1 ja 77.2 nimetatud dokumendid on *tegevuse aluseks olevateks muudeks dokumentideks* KiKoS § 3 uue lg 2¹ tähenduses):

77.1. Vene Õigeusu Kiriku põhikiri (2000)⁵⁷;

77.2. Patriarh Aleksius II poolt 1993 välja antud Tomos, mis sätestab (tänapäevase nimega) EKÕK-i staatuse Moskva Patriarhaadi struktuuris⁵⁸;

77.3. Eesti Kristliku Õigeusu Kiriku põhikiri (2025)⁵⁹.

78. VÕK põhikirja 1. ptk p-d 3 ja 6 sätestavad:

78.1. „3. Vene Õigeusu Kiriku jurisdiktsioon laieneb õigeusu konfessiooni kuuluvatele isikutele, kes elavad Vene Õigeusu Kiriku kanoonilisel territooriumil: Vene Föderatsioonis, Ukrainas, [...] Eesti Vabariigis, Jaapanis, samuti õigeusu kristlastele, kes sellega vabatahtlikult liituvad ja elavad teistes riikides. [...]“

78.2. 6. Vene Õigeusu Kirikul on hierarhiline juhtimisstruktuur.“

⁵¹ Bundesministerium des Innern und für Heimat Bekanntmachung eines Vereinsverbots gegen die Vereinigung Islamisches Zentrum Hamburg e.V. (IZH) Vom 26. Juni 2024. (<https://www.bundesanzeiger.de/pub/publication/lrXTsh2FSD2lgjw7RYW/content/lrXTsh2FSD2lgjw7RYW/BAnz%20AT%2024.07.2024%20B1.pdf?inline>)

⁵² Bundesinnenministerin Faeser verbietet das "Islamische Zentrum Hamburg" und dessen Teilorganisationen. Pressemitteilung 24.07.2024. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2024/07/exekutive3.html>)

⁵³ A. E. Öztürk, B. Baser, "The transnational politics of religion: Turkey's Diyanet, Islamic communities and beyond". Turkish Studies, 2022, lk 716-717 (<https://doi.org/10.1080/14683849.2022.2068414>).

⁵⁴ L. Kenez, "Germany pressures Turkish government-funded mosques to break with radical messaging". Nordic Monitor, 10.09.2025 (<https://nordicmonitor.com/2025/09/germany-pressure-turkish-government-funded-mosques-to-break-with-radical-messaging/>).

⁵⁵ Ch. Birk, "Flere moskeer skal styrke Tyrkiets indflydelse i Danmark". Kristeligt Dagblad, 13.10.2017 (<https://www.kristeligt-dagblad.dk/kirke-tro/flere-moskeer-skal-styrke-tyrkiets-indflydelse-i-danmark>).

⁵⁶ Austria Verfassungsgerichtshof 13.03.2019 E 3830-3832/2018-24, E 4344/2018-20. (https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_E_3830-3832_2018_E_4344_2018_13.03.2019.pdf)

⁵⁷ Kehtib 2017. aasta redaktsioonis (vene keeles <https://www.patriarchia.ru/db/document/133114/>).

⁵⁸ Aleksius II Tomos 26.04.1993 (lisa 3 – eesti keeles) (vene keeles <https://www.patriarchia.ru/article/100599>).

⁵⁹ EKÕK kandis kuni 31.03.2025 nime Moskva Patriarhaadi Eesti Õigeusu Kirik (ariregister.rik.ee).

79. Seejuures on EKÕK omavalitsuslik kirik VÕK-i põhikirja 11. ptk p-i 16 järgi. VÕK-i põhikirja 11. ptk p-d 4, 9 ja 11 näevad omavalitsuslike kirikute puhul ette järgmise:
- 79.1. „4. Omavalitsusliku kiriku eestseisja valitakse täiskogu poolt Moskva ja kogu Venemaa patriarhi ning Püha Sinodi poolt heakskiidetud kandidaatide hulgast. [---]
- 79.2. 9. Omavalitsusliku kiriku piiskopid valib Sinod Moskva ja kogu Venemaa patriarhi ning Püha Sinodi poolt heakskiidetud kandidaatide hulgast. [---]
- 79.3. 11. Kirikukogu ja piiskoppide kogu ning Püha Sinodi otsused on omavalitsuslikule kirikule siduvad.“
80. Tulenevalt Tomosest tuleb EKÕK-i juhtida ka lähtuvalt Moskva patriarhi käskkirjadest⁶⁰. Kõik EKÕK-i täiskogu otsused tuleb kinnitada Moskva patriarhi poolt ning alles pärast kinnitamist edastatakse need EKÕK-i kogudustele (Tomose p 2 ja EKÕK-i põhikirja p 3.4.7). Metropoliidi valib EKÕK-i täiskogu VÕK-i püha sinodi poolt kinnitatud kandidaatide hulgast ning metropoliidi kinnitab ametisse Moskva patriarh (Tomose p 3 ja EKÕK-i põhikirja p 3.3.2).
81. Eeltoodu järgi on ilmne, et EKÕK on otseselt sõltuv ja mõjutatav tulenevalt ühingute struktuurist ja hierarhiast VÕK-i poolt.
82. Välisluureamet on oma 2023. aasta aastaraamatus toonud näiteid, kuidas Moskva patriarhaadi kohalikke struktuure kasutatakse teadlikult mõjutustegevuseks. Näiteks jaanuaris 2022 avaldas Moskva Patriarhaadi Eesti Õigeusu Kirik ajakirja „*Pravoslavnoi Sobesednik*“ erinumbri, mis sisaldas Ukraina- ja Eesti-vastast laimu ning valeväiteid.⁶¹
83. EKÕK-i juhatuse ainuesindusõigusega liikmeks ja siinseks kõrgeimaks vaimulikuks juhiks on Venemaa Föderatsiooni kodanik Valerii Rešetnikov (metropoliit Jevgeni või Eugeni), kelle elamisloa pikendamisest Politsei- ja Piirivalveamet keeldus, kuna ta kujutab ohtu Eesti Vabariigi julgeolekule, mistõttu teeb ta EKÕK-i juhtimisotsuseid väljaspool Eestit. Kaitsepolitsei ameti 2023-2024 aastaraamatus on tema kohta märgitud, et erinevalt eelmisest metropoliit Korneliusest on Rešetnikov selgelt esindanud kirikufunktsionäärina Moskva tahet ja arusaamu.⁶²
84. EKÕK-i metropoliit ühines 17. märtsil 2022 EKN-i ja liikmeskirikute juhtide avaldusega, millega mõisteti hukka Venemaa sõjategevus Ukrainas ning soositi põgenike abistamist.⁶³ Samas ei ole teada, et metropoliit või keegi EKÕK-i piiskoppidest, kes kuuluvad ametikohajärgselt VÕK-i kõige kõrgematesse juhtorganitesse, oleks kordagi püüdnud nendes juhtorganites tõstatada küsimusi patriarhi tegevuse kohta. Viimastest aastatest on tuua näiteid selle kohta, et Moskva patriarh on ametist kõrvaldanud vaimulikke, kelle tegevus ei ole olnud Vene võimudele meelepärane.⁶⁴
85. Eeltoodu näitab, et ka praktikas kasutab VÕK oma struktuuri ja hierarhiat EKÕK-i suhtes oma kõigi eesmärkide täitmiseks.

⁶⁰ Tomose eelviimane lõik: „Me loodame, et Eesti Õigeusu Kirik saab juhitud kindlas ustavuses pühadele kaanonitele ja pühadelt isadelt päritud Üleilmse Õigeusu Kiriku tavadele, kooskõlas Kohalike ja Piiskoplike Kirikukogude ning Moskva Patriarhaadi Püha Sinodi määrustega, Moskva ja kogu Venemaa Patriarhi käskkirjadega, aga samuti vastavuses oma Põhikirjaga.“

⁶¹ Aastaraamat „Eesti rahvusvahelises julgeoleku keskkonnas“, lk 57. (<https://valisluureamet.ee/doc/raport/2023-et.pdf>)

⁶² „Aastaraamat 2023-2024.“ Kaitsepolitsei amet, lk 17.

(https://kapo.ee/sites/default/files/content_page_attachments/Aastaraamat%202023-2024.pdf)

⁶³ Eesti Kirikute Nõukogu ja liikmeskirikute juhtide avaldus seoses sõjategevusega Ukrainas ja sõjapõgenike vastuvõtmisega Eestis. 17.03.2022. (EKÕK kandis toona nime Moskva Patriarhaadi Eesti Õigeusu Kirik.) (<https://ekn.ee/est-ki-kirikute-noukogu-ja-liikmeskirikute-juhtide-avaldus-seoses-sojategevusega-ukrainas-ja-sojapogenike-vastuvotmisega-estis/>)

⁶⁴ Postimees „Kirilli kättemaks: Navalnoi mälestusteenistust pidanud preester kõrvaldati ametist.“ 24.04.2024. (<https://maailm.postimees.ee/8007179/kirilli-kattemaks-navalnoi-malestusteenistust-pidanud-preester-korvaldati-ametist>)

86. Märgime täiendavalt, et lisaks EKÕK-le on VÕK-i Eestis asuvateks struktuuriüksusteks ka Pühtitsa Jumalaema Uinumise Stavropigiaalne Naisklooster ja Tallinna Aleksander Nevski Stavropigiaalne Kogudus. Viimane on põhikirja järgi ka Moskva Patriarhaadi ametlik esindus Eestis⁶⁵. Pühtitsa kloostri põhikirja järgi on kloostri vaimulikuks keskuseks Moskva patriarh, kes kinnitab muu hulgas põhikirja, nimetab ametisse ja vabastab kloostri eestseisja jpm⁶⁶.

3.4.3. Üksnes struktuurse või hierarhiliste suhete keeld ei ole alternatiivne meede

87. VP märgib oma taotluses, et kaaluda võiks, kas piisaks üksnes seotuse keelust juhtimisstruktuuri või üldisemalt halduslike sidemete kaudu. VV on seisukohal, et üksnes hierarhiliste sidemete või juhtimis- või haldusliku struktuuri keeld ei ole piisav ehk ei aitaks samavõrd kaasa ohu tõrjumisele.

88. Ülal ptk-s 2.3 on selgitatud majandusliku seotuse tähendust ja toimimise viisi – püsiv seos loob eeldused, et tekib soov ja vajadus toimida teise poole ootustele vastavalt. Seetõttu ei oleks üksnes juhtimisstruktuuri või hierarhiliste sidemete keeld samavõrd efektiivne eesmärgi saavutamiseks. Seega ei ole juhtimisstruktuuri või halduslike sidemete keeld asjakohane alternatiiv valitud piirangule.

3.4.4. Keeld täita üksikotsuseid ei ole alternatiivne meede

89. VP toob välja, et usulisi ühendusi saaks kohustada käsitlema oma sidemeid välismaise isikuga valikuliselt, nii et siduvad ei oleks ainult need seisukohad, mis kujutavad ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale⁶⁷. VV leiab, et see ei aitaks piisavalt kõrvaldada ohu realiseerimise tõenäosust.

90. Usulise ühenduse siseseid hierarhilisi seoseid on VÕK-i näitel selgitatud ülal ptk-s 3.4.2. Organisationsioonid loovad juba olemuslikult oma hierarhia ja juhtimisstruktuuri selleks, et viia ellu oma eesmärgid. Üheks osaks on hierarhiliselt antavad sisulised töökorraldused, kas konkreetseteks tegevusteks või eesmärkide saavutamiseks. Lisaks tehakse personaliotsuseid – edutatakse neid, kes suudavad paremini aidata kaasa eesmärkide saavutamisele, ning kõrvaldatakse need, kes ei täida neile pandud ülesandeid. Samuti suunatakse hierarhia ja struktuuri kaudu rahastust – rohkem suunatakse raha üksustesse, mis aitavad paremini kaasa eesmärkide saavutamisele. Eeltoodud positiivsete juhtimismeetmete teiseks pooleks on negatiivsed tagajärjed juhtudel, kui ei täideta mingeid juhiseid või seatud eesmärgid. On loomulik, et negatiivseid tagajärgi soovitakse vältida. Seetõttu ei tagaks üksikotsuste täitmise keeld eesmärgi saavutamist.

91. Riigi seisukohalt ei ole vähetähtis ka hinnata, millised on riigi rahalised kulutused ametnikkonna tööjõule olukorras, kus potentsiaalset ohtu kujutava piiriülese sideme tõttu tuleks teha intensiivset järelevalvet võimalike üksikute seoste ja korralduste üle. Seejuures oleks ilmselt tegemist intensiivsema usuvabaduse piiramisega – igapäevaselt tuleks teha järelevalvet usulise ühenduse või usuühingu tegevuse üle.

3.4.5. Karistusõiguslik sekkumine ei ole alternatiivne meede

92. VP on välja toonud, et kehtiv õigus juba sätestab karistused, mis on mõeldud ohtliku välismõju tõkestamiseks⁶⁸. See kaalutlus ei ole asjakohane.

93. VV toob välja, et korrakaitsele ja ennetavatel keeldudel ning karistusõigusel on erinevad eesmärgid. Karistusõiguse eesmärk on sanktsioneerida rikkumist. Korrakaitse eesmärk on

⁶⁵ Põhikirja p 1.1 (ariregister.rik.ee).

⁶⁶ Pühtitsa Jumalaema Uinumise Stavropigiaalse Naiskloostri tsiviilpõhikirja p-d 1, 16, 17 (ariregister.rik.ee).

⁶⁷ Taotluse lk 7.

⁶⁸ Taotluse lk 7.

rikkumisi ära hoida. Nii sätestab KorS sõnaselgelt süütegude ennetamise⁶⁹. Ennetamise eesmärk on, et ohtlik mõju ei avalduks ehk oht ei realiseeruks ning õigushüvesid ei kahjustataks. Seega tagantjärele karistamise võimalus ei ole alternatiiviks ohu ennetamisele.

94. Lisaks tuleb siinkohal silmas pidada, et peale karistusõiguse ja ohu ennetamise eesmärkide ning tagajärgede erinevuse on kriminaalmenetlus riigile ka äärmiselt kulukas. Mõistlikum on suunata ressursid ohu ennetamisse, mitte tagajärgedega tegelemisse.

3.5. Riive on mõõdukas

95. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.

96. VP on välja toonud, et kaheldav on julgeolekuohu omistamine Eesti ühinguks, kellel on üksnes side välismaise isikuga; et seotus tuleb katkestada juba üksiku või aastate taguse väljaütlemise tõttu ja moodustada tuleks täiesti uuelaadne usuline ühendus. VP toob välja mitmed EIK lahendid, viidates piirangu mõõdukuse hindamisel demokraatliku ühiskonna raamidele (loomata seost praegusel juhul kehtestatava piiranguga). VP hinnangul oleks raskesti kujuteldav, et erakondadel või muudel mittetulundusühingutel keelataks igasugused sidemed välismaise organisatsiooniga, kui mõni selle organisatsiooni juht on mõnes oma väljaütlemises kutsunud üles vägivallale või relvajõu õigusvastasele kasutamisele. VP rõhutab usuvabaduse tuuma selle kaudu, et isegi erakorralise või sõjaseisukorra ajal on keelatud piirata usuvabadust. VP president kahtleb põhiseaduskonformse tõlgendamise võimalikkuses⁷⁰.

97. VV ei nõustu esitatud väidetega ja käsitleb neid järgmistes peatükkides. Muu hulgas tuleb silmas pidada, et riivatakse usuvabadust üksnes *forum externumi* osas ja ühinemisvabadust, aga mitte isiku vabadust kujundada oma siseveendumus (*forum internum*).

98. VP leidis ka, et piirangu intensiivsust suurendab mõistete vähene õigusselgus⁷¹. VV käsitles mõistete õigusselgust ülal ptk-s 2. Seega VV ei nõustu selle argumendiga ega käsitle seda siin pikemalt.

3.5.1. Oht peab olema tegelik

99. Piirangu rakendumiseks ei ole määrav välismaise usujuhi üksik või aastate tagune seisukoht, vaid tegeliku ohu esinemine.

100. KiKoS-e kavandatud § 3 lg 2² ja § 4 lg 1² sätestavad, et oht võib muu hulgas esineda siis, kui isik või organ *toetab või on toetanud või kutsunud üles* keelatud tegevustele. Üksnes nende sätete sõnastust vaadates võib jääda mulje, et tegu võiks justkui olla ühekordse või väga ammuse väljaütlemisega. Neid sätteid tuleb aga lugeda koos neis viidatud vastavate eelmiste lõigetega, kus on välja toodud, et tegemist peab olema *ohu kujutava* isiku või organiga (vt ka ülal ptk 2.4.2). Seega on määrav ohuhinnang konkreetsetele tegudele või seisukohavõttudele, mitte üksiku või ammuse seisukohavõtu olemasolu iseenesest. Järelikult ei seata piirangut ebaproportsionaalselt.

3.5.2. Asjakohane on lähtuda tegelikust ohust, mitte Eesti ühingu tegevusest

101. Praegusel juhul ei ole asjakohane lähtepunkt, kas tegevuse saab omistada Eesti ühinguks, st puudub vajadus hinnata, kas Eesti ühing on milleski süüdi.

102. Ülal ptk-s 3.4.5 käsitleti korrakaitseohu ennetamise eesmärki ning ptk-s 3.4.1 ohu hübriidses mõjutustegevuses. Uute normide eesmärk on ära hoida mõjutustegevus, mida viiakse

⁶⁹ KorS § 17: Süütegude ennetamine on tegevus, mille eesmärgiks on süütegude ja muude korrarikkumiste ärahoidmine, süütegude soodustegurite mõju vähendamine ning avaliku korra tagamine.

⁷⁰ Taotluse lk-d 5, 8-9.

⁷¹ Taotluse lk 4.

ellu usuliste ühenduste või usuühingute kaudu usuvabaduse sildi all. Seejuures on peamine, kas ühingul on seotus ohtu kujutava isiku või organiga. Määrav ei ole, kas usulised ühendused või ühingud ise selles teadlikult osalevad või kasutatakse neid üksnes infosõja relvadena, kasutades ära nende heausksust.

3.5.3. Piirang ei tingi usulise ühenduse kogu tegevuse ümberkujundamist

103. VP toob välja, et piirangu tagajärjel tuleks katkestada kogu vaimulik hierarhia ja sisuliselt moodustada Eestis täiesti uuelaadne usuline ühendus⁷². Selline järeldus on ebatäpne, sest seaduse rakendamise ei kaasne sedavõrd ulatuslikke muudatusi.

104. On õige, et senine vaimulik hierarhia tuleb katkestada, kuid üksnes osas, mis ulatub Eestist väljapoole. Eesti sisene hierarhia ja struktuur võib jääda samaks. Kui Eesti ühingu suhtes langetati vajalikke otsuseid seni väljastpoolt (nt ametikandja on määratud väljast⁷³), on paratamatu, et sama otsustuspädevus tuleb anda kellelegi teisele.

105. Eesti ajaloos on korduvalt muutunud Eestis asuvate õigeusu koguduste või kloostrite kuuluvus ühe või teise patriarhi jurisdiktsiooni, tulenevalt muu hulgas muutustest riigi- või õiguskorras. Seejuures on nende usuliste ühenduste õpetuslik alus olemuslikult samaks jäänud.⁷⁴

106. Tuleb rõhutada esiteks, et hierarhia katkestamine ja osaliselt struktuuri täiendamine ei välista kuidagi senise õpetuse jätkamist. Teiseks – seotus tuleb katkestada ainult siis, kui isikust või organist lähtub oht. Seotusest ja hierarhiast tulenevat sõltuvust on käsitletud ptk-des 2.2 ja 3.4.2, hübriidset mõjutustegevust ptk-s 3.4.1. Arvestades mõjutustegevuse laadi ning seotusest ja hierarhiast tulenevat mõju, on seoste katkestamine vältimatu. Järelikult on piirang mõõdukas.

3.5.4. Ka muud ühingud on piiratavad

107. VP kahtleb, kas sarnase piirangu võiks seada erakondadele ja muudele mittetulundusühingutele. VV ei nõustu selle kriitikaga ja toob välja, et mitmed lubamatut välismõju või ohtu tõrjuvad meetmed juba kehtivad teiste valdkondade ühingute puhul. Vaidlusaluse seaduse muudatusega täidetakse lünk, kuidas vältida usuliste ühenduste ja usuühingute piiriülesest sidemest tulenevat ohtu riigi julgeolekule, avalikule ja põhiseaduslikule korrale.

108. Nii peavad erakondade juhtorganid ja struktuuriüksused asuma Eestis, keelatud on Eestis teise riigi erakonna või selle struktuuriüksuse või muu poliitilise ühenduse või selle struktuuriüksuse moodustamine ja tegutsemine, samuti välismaalaste annetused (välja arvatud Eestis alalise elamisõiguse ja pikaajalise elaniku staatusega isikute annetused)⁷⁵.

109. (Formaalselt) meediaettevõtete tegevuse piiramist telekanali taasedastamisel ühiskonna turvalisuse, riigi julgeoleku ja riigikaitse tagamiseks käsitleti ülal ptk-s 2.3.1.

110. Nii meedia- ja usuvabadus kui ka erakonnad on põhiõigustena erilise kaitse all ja seetõttu võib tunduda vastuoluline seada piiranguid just nendes valdkondades. Samas on just neis valdkondades suur potentsiaal mõjutada seda, mida inimesed arvavad ja mõtlevad ning millest oma käitumises lähtuvad. Usuvabaduse tagamiseks on vaimulikele ja ühingutele antud ka eriõigusi. Nii on näiteks kinnipeetavatel piiramatu õigus vaimulikuga kohtuda, erakoolides on lubatud konfessionaalne usuõpetus, ühingutel on õigus korraldada noorte püsilaagreid ja projektilaagreid⁷⁶. Seetõttu on oluline tagada nende valdkondade organisatsioonide usaldusväärsus ja nende eesmärkide läbipaistvus.

⁷² Taotluse lk 8.

⁷³ Vt nt VÕK-i põhikirja 11. ptk. p 4: „Omavalitsusliku kiriku eestseisja valitakse täiskogu poolt Moskva ja kogu Venemaa patriarhi ning Püha Sinodi poolt heakskiidetud kandidaatide hulgast.“

⁷⁴ R.Alturme, P.Rohmets. Lühiülevaade õigeusu kiriku ajaloost ja õiguslikust seisundist Eestis (Lisa 4).

⁷⁵ EKS § 3 lg 2, § 4 lg 4, § 12³ lg 2 p 8.

⁷⁶ Vangistusseaduse § 26 lg 1, erakooliseaduse § 11 lg 5, noorsootöö seaduse § 3 p-d 4-5.

3.5.5. Usuvabadus on piiratud ka erakorralise ja sõjaseisukorra ajal

111. VP rõhutab usuvabaduse olulisust, tuues välja, et isegi erakorralise või sõjaseisukorra ajal on keelatud piirata usuvabadust. VV hinnangul on usuvabadus piiratud erakorralise ja sõjaseisukorra ajal samavõrd kui muul ajal.

112. PS § 130 ls 1 sätestab, et erakorralise või sõjaseisukorra ajal võib riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi. Teine lause sätestab loetelu õigustest ja vabadustest, mida ei tohi piirata, sh § 40 ehk usuvabadust.

113. Eeltoodu ei tähenda, et loetletud põhiõigusi ja vabadusi ei tohiks erakorralise või sõjaseisukorral üldse piirata, vaid tegu on erandiga esimesest lausest – st et neid võib piirata üldistel alustel PS 2. peatükis sätestatud tingimustel nagu igal ajal⁷⁷. Nii nagu *forum internum* ei või sekkuda rahuajal, ei või seda teha ka erakorralise ega sõjaseisukorra ajal. *Forum externum* on igal ajal piiratud üht moodi üldises korras.

114. PS § 130 teise lause keelu mõte on eristada need põhiõigused, mille piiramine ei saa aidata kaasa erakorralise ega sõjaseisukorra lahendamisele või avaliku korra ja julgeoleku tagamisele erakorralise ja sõjaseisukorra ajal. PS § 130 ei määratle, mis ulatuses võib usuvabadusse sekkuda.

3.5.6. Keeld ei ole automaatne ja allub kohtulikule kontrollile, millega tagatakse vaidlusaluste normide põhiseaduskonformne tõlgendamine

115. VP kahtleb põhiseaduskonformse tõlgendamise võimalikkuses.

116. VV peab põhiseaduskonformset tõlgendamist võimalikuks ja nõutavaks. VV hinnangul saavad kerkida seaduse võimalikud erinevad tõlgendused eelkõige konkreetse kaasuse puhul. Kui sel juhul võib mõni tõlgendus olla põhiseadusega vastuolus, tuleb alati valida põhiseaduspärane tõlgendus. Vajadusel on võimalik algatada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus konkreetse normikontrollina.

117. Seaduse muudatuse jõustumisel on ette nähtud üleminekuaeg 6 kuud⁷⁸. Ka seejärel ei rakendu keeld automaatselt, vaid sellele eelnevad haldusmenetlused, mis alluvad kohtulikule kontrollile.

118. KiKoS § 16 lg 3 p 1 annab siseministrile õiguse taotleda kohtult usulise ühenduse sundlõpetamist, kui usulise ühenduse tegevus või põhikiri on vastuolus seadusega. See tähendab, et kohtule taotluse esitamisele eelneb haldusmenetlus, mille käigus selgitatakse välja kõik asjaolud ja hinnatakse neid kogumis. Menetluse käigus tuleb anda isikule võimalus arvamuse ja vastuväidete esitamiseks (haldusmenetluse seaduse § 40 lg 2). Haldusmenetluse viivad läbi ametnikud, kes esmalt hindavad asjaolusid. Seejärel esitatakse materjalid ministrile, kes omakorda hindab kõiki asjaolusid enne võimaliku taotluse esitamist kohtule. Ministeeriumi ja ministri tegevuse ning otsustuste suhtes toimib parlamentaarne järelevalve ja avalikkuse kontroll.

119. KiKoS sätestab, et usulise ühenduse lõpetamine toimub MTÜS mittetulundusühingute kohta ettenähtud korras, kui põhikiri või KiKoS ei sätesta teisiti. KiKoS teisiti ette ei näe, seega kohalduvad MTÜS, mille järgi lõpetatakse mittetulundusühing kohtumäärusega (§ 40 lg 1 p 3; tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 40 lg 1 p 1). Juriidilise isiku sundlõpetamise menetluses kuulub kohus võimaluse korral ära juriidilise isiku juhtorganite liikmed ning sundlõpetamise

⁷⁷ Vrd Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, § 130, komm 5.

⁷⁸ KiKoS-sse lisatakse eelnõu p-ga 21 § 31² lg-ga 1: “Usuline ühendus või usuühing, mille põhikiri, juhatuse koosseis või tegevus ei ole vastavuses käesoleva seaduse § 3 lõikes 2¹, § 4 lõikes 1¹, § 12 lõikes 1² või § 23 lõikes 2¹ sätestatud nõuetega, peab oma põhikirja, juhatuse koosseisu ja tegevuse viima eespool nimetatud nõuetega vastavusse ning esitama avalduse muudatuste mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse kandmiseks kuue kuu jooksul nimetatud sätete jõustumisest arvates.”

määruse peale saab esitada määruskaebuse ringkonnakohtule (tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 629 lg-d 2 ja 5).

120. EIK praktikas on leitud, et usuvabaduse piiramine on julgeoleku kaalutlustel õigustatud, kui esinevad konkreetsed tõendid⁷⁹. Menetlusi läbi viies tuleb sellega kahtlemata arvestada.

121. Lähtuvalt eeltoodust tagab esmalt haldusmenetluse läbiviimise vajadus ning teiseks sundlõpetamise kohtumenetlus, et usulise ühenduse õigusi igal üksikjuhul ei rikutaks.

4. MENETLUSLIKUD KÜSIMUSED

122. Arvestades usuvabaduse olulisust ja julgeolekukaalutluste tähtsust tänases Eestis ning sellest tulenevat suurt avalikku huvi, teeb VV ettepaneku vaadata käesolev põhiseaduslikkuse järelevalve asi läbi suulises menetluses lähtuvalt PSJKS § 51 lg-st 2.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Igor Taro
siseminister

Lisad:

1. Peaministri 14.10.2025 resolutsioon
2. EKN-i 13.11.2024 kiri Siseministeeriumile
3. Moskva patriarh Aleksius II Tomos 26.04.1993
4. R.Altnurme, P.Rohtmets. Lühiülevaade õigeusu kiriku ajaloost ja õiguslikust seisundist Eestis (Tartu Ülikooli teadlastelt tellitud analüüs; 17.02.2025 edastatud Riigikogu õiguskomisjonile)

⁷⁹ EIKo 45701/99, Bessaraabia Metropoliitlik Kirik jt vs Moldova, 13.12.2001, p 125.