

Siseministeerium
Pikk 61, 15065 Tallinn
e-post info@siseministeerium.ee

13.11.2024

ARVAMUS
22.10.2024 KiKoS muutmise seaduseelnõule

Lugupeetud siseminister Lauri Läänemets

Täname, et võimaldasite Pühtitsa Jumalaema Uinumise Stavropigiaalsel Naiskloostril („**Pühtitsa klooster**“) avaldada arvamust 22.10.2024 KiKoS muutmise seaduse eelnõule. Kahjuks näeme selles väga palju probleeme ja palume seetõttu käesoleva arvamusega arvestada.

Eelnõu eesmärk on suunatud konkreetsete usuliste ühenduste usuvabaduse vastu. Kuigi eelnõu seletuskiri viitab vajadusele reageerida muutunud julgeolekuolukorrale, siis tegelikku eesmärki varjatakse, milleks on sekkumine Pühtitsa kloostri usuvabadusse. See eesmärk tuli ilmsiks muu hulgas siis, kui siseminister esines 23.10.2024 Riigikogus enda nn poliitilise avaldusega. Sellega ühtlasi näidati, et Pühtitsa kloostriga peetavad läbirääkimised olid kunstlikud, kuna samaaegselt valmistati ette eelnõud, mille kohta on käesolev arvamus esitatud. Demokraatlikus õigusriigis on täiesti vastuvõetamatu lasta riigil eksitada inimesi ja koostada seadusi ründamaks konkreetse vähemusgrupi põhiõigusi ja -vabadusi. Usuvabadus on demokraatliku riigi alussammas, mille tagamine on riigi kohustus. Seda ei tohi piirata vastavalt poliitilistele soovidele.

Arvamuse andmiseks on antud ebamõistlikult lühike aeg. Ilmselgelt ei ole arvamuse avaldamiseks antud kolmenädalane tähtaeg piisav ja mõistlik, arvestades kaalul olevaid põhiõigusi ja -vabadusi ning varasemate selleteemaliste diskussioonide puudumist. Siseministeerium on juba pikemat aega olnud läbirääkimistes Pühtitsa kloostriga, ent sellele vaatamata jätnud eelnõu kavatsusi ja sätteid avaldamata. Arvestades ainuüksi seda, et eelnõus nähakse ette uus õigus anda Siseministeeriumile koguni kolm kuud aega analüüsida usulise ühenduse või usuühingu põhikirja. Seega ilmselgelt on kõiki Eestis usulisi ühendusi ja usuühinguid puudutava eelnõu osas arvamuse andmiseks antud tähtaeg ebamõistlikult lühike. Kiirustamine näitab hoopis riigi pinnapealset suhtumist usuvabadusse ja soovi seadust läbi suruda poliitilistest tõmbetuultest lähtuvalt ilma vajadusi ja mõjusid nõuetekohaselt hindamata ja kaalumata.

Eeltoodut arvestades esitab Pühtitsa klooster piiratud ajalistes tingimustes järgneva arvamuse seaduseelnõu punktide osas, kus viited vastuolule põhiseadusega on ühtlasi käsitletavad vastuoluna rahvusvahelisele õigusega ja Eesti Vabariigile siduvate välislepingutega:

1. Eelnõu punktist 1 ja seletuskirjast nähtuvalt ei ole võimalik aru saada, kuidas see aitab saavutada eelnõu väidetavat eesmärki. Vastuolu põhiseadusega, kuna puudub legitiimne eesmärk.
2. Eelnõu punkt 2 sõnastus on ebamäärane. Seadusemuudatus on vastuolus põhiseadusega.
 - 2.1. Sisustamata jäävad „juhendumise“ ja „seotuse“ mõisted. Niivõrd ebamäärase ja laialivalguva sõnastusega seadusesäte loob riigile aluse hakata mistahes usulisi ühendusi kinni panema vastavalt oma poliitilisele suvale, sest „juhendumist“ ja „seotust“ on ilma defineerimata võimalik sisustada äärmiselt laialt vastavalt poliitilistele tõmbetuultele.

- 2.2.** Mõiste „institutsioon“ on samamoodi määratlemata ja võib olla sisustatud poliitilistest tõmbetuultest lähtuvalt.
- 2.3.** Mõisted „usutunnistus“ ja „õpetus“ on nähtused, mille sisustamine kuulub eranditult usulise ühenduse enda otsustuspädevusse. Riigil ei ole õigust tõlgendada usulisi norme, mistõttu ei saa ka riik neid mõisteid sisustama hakata, eriti usuliste ühenduste eksistentsi otsustamisel.
- 2.4.** Seadusemuudatus paneb süütud ja seaduskuulekad usulised ühendused kandma kollektiivset vastutust enda eksistentsi näol välisriigis toimuva eest, mille üle neil mingit kontrolli ei ole. See on ilmselt demokraatlikult õigusriigile täiesti kohatu ja ebaproportsionaalne meede.
- 2.5.** Piirangud lähtuvad just välisriigis asuvast isikust, institutsioonist või organisatsioonist, aga riigi sees asuva, kuid samadele tingimustele vastava isiku, institutsiooni või organisatsiooni suhtes antud seadusemuudatus ei kohaldu. Ilmselt on seadusemuudatus olnud suunatud konkreetsete usuliste ühenduste vastu, kes on poliitiliste tõmbetuulte vahele sattunud.
- 3.** Eelnõu punkti 3 osas on sama arvamus, mis eelnõu punkti 2 osas, kuid usuühinguid puudutavana.
- 4.** Eelnõu punktiga 4 asub riigi täidesaatev võim kohtu pärusmaale ehk õigusemõistja rolli, sest kohtul ei ole enam õigus, vaid kohustus täidesaatva riigivõimu saatel hakata õigust mõistma. Vastuolu võimude lahususe põhimõttega ja seeläbi põhiseadusega. Kuivõrd tegemist on kohtumenetlust puudutava õigusnormiga, siis vajab see Riigikogu koosseisu hääلteenamust (PS § 104 lg 2 p 14).
- 5.** Eelnõu punktis 5 toodud muudatus on tehnilist laadi ega vaja siinkohal sisulisemat arvamust.
- 6.** Eelnõu punkti 6 osas normi kohaldamine eeldaks lisaks usuliste ühenduste tahte väljaselgitamisele, mille väljaselgitamise viis võib olla kergesti kuritarvitatav ja praktiliselt teostamatu (nt kas loeb usulise ühenduse esindaja sõna või usulise ühenduse kõrgeima organi otsus), ka seda, et riik peaks hakkama tõlgendama usulise ühenduse usutunnistust. See on täiesti lubamatu ja selgelt vastuolus põhiseadusega.
- 7.** Eelnõu punkt 7 paistab olevat pigem tehnilist laadi ega vaja sisulist arvamust.
- 8.** Eelnõu punkt 8 viitab eelnõu punktis 2 tehtud muudatustele, mistõttu meie arvamus kattub sealsega. Täiendava põhikirja sisule ettenähtud piirangu osas tuleb veel lisaks märkida, et „otsuse tegemisel osalemist“ on ebamäärane ja niivõrd laialivalguv, et võimaldab ka täiesti sisutühjalt sekkuda usulise ühenduse usuvabadusse. Seejuures ei ole seaduseelnõu puhul oluline otsus ise, vaid otsuse tegija, mis läheb kaugemale seaduseelnõu eesmärgi saavutamisest.
- 9.** Eelnõu punktis 9 toodud muudatus seondub eelnõu punktis 4 toodud muudatusega, mistõttu meie arvamus kattub sealsega.
- 10.** Eelnõu punktis 10 toodud muudatuse osas sama eelneva punktiga.
- 11.** Eelnõu punktis 11 toodud muudatus on tehnilist laadi ega vaja sisulist arvamust.
- 12.** Eelnõu punktis 12 toodud muudatus on samuti tehnilist laadi ega vaja sisulist arvamust.
- 13.** Eelnõu punktis 13 toodud muudatused on vastuolus põhiseadusega, sest riik ei tohi ette näha neid tingimusi, millele peavad usulise ühenduse liikmed vastama. Lisaks on normi sõnastus ebamäärane ja laialivalguv, et võimaldab meelevaldset sisustamist ja kuritarvitamist.

14. Eelnõu punktis 14 toodud muudatuste osas sama arvamus, mis eelmises punktis.
15. Eelnõu punktis 15 antud tähtaeg on ebamõistlikult lühike. Usulistele ühendustele antakse vaid kaks kuud seadusemuudatusega tutvumiseks ja oma tegevuse ümberkorraldamiseks. Samas aga jätab Siseministeerium endale kuni kolm kuud aega, et põhikirju analüüsida ja hinnata. Usuliste ühenduste sisemine struktuur võib olla keerukas ja otsuste langetamine aeganõudev. Kindlasti ei ole kahekuuline tähtaeg mõistlik ja piisav. Ajalooliselt on suured muudatused võtnud koguni aastaid, aastakümneid ja isegi sajandeid.

Eelnõu koostamise vajadus on ebaselge. Seaduseelnõule esitatavate põhinõuete osas tuleb vastavalt HÕNTE § 2 lg 1 kohaselt peab eelnõust ilmnema selge ja arusaadav koostamise vajadus. Tutvumisringile edastatud eelnõu puhul ei selgu sisulisi põhjendusi, miks ei kata juba olemasolev õiguslik regulatsioon eelnõuga saavutatavat eesmärki või miks see ei ole piisav või ei ole ajakohane. Eelnõust ja selle seletuskirjast võib aru saada, et see on koostatud julgeolekualastel kaalutlustel, kuid ei ole esitatud ühtegi sisulist asjaolu ega põhjendust regulatsiooni muutmiseks. Kuigi seletuskirjas on viidatud 06.05.2024 Riigikogu avaldusele seonduvalt Moskva Patriarhaadiga ning sellest võib tuletada eelnõu põhiliste muudatuste eesmärgi ja vajaduse, ei ole ometi konkreetset teemat sisuliselt avatud ega lahendatud. Sel põhjusel taandub eelnõu poliitiliste avalduste elluviimisele, mitte õigusliku olukorra reguleerimise vajadusele.

Puudub kooskõla ülimuslike aktidega. HÕNTE § 3 kohaselt peab eelnõu olema vastavuses ja kooskõlas ülimuslike aktidega – Eesti Vabariigi põhiseaduse, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide, Eesti Vabariigi suhtes jõustunud välislepingute ning Euroopa Liidu õigusega. Eelnõu seletuskirjas avatakse olulisemaid põhiseaduse ja EIÕK nõudeid, kuid jäetakse sisuliselt põhistamata vastavate riivete põhjendus. Eelnimetatud tegevusetus toob kaasa HÕNTE § 5 eiramise ning ei luba asuda seisukohale, et eelnõust puudutatud isikute õiguste ja vabaduste piirangud on asjakohased ja proportsionaalsed eelnõuga taotletava eesmärgiga.

Eelnõu ja selle seletuskiri on koostatud puuduliku analüüsi ja läbimõttlematusega. HÕNTE § 43 lg 1 p 6 ja 7 esitavad nõuded eelnõu sisule ja võrdlevale analüüsile. Eelnõu seletuskirjas on jäetud eraldi tutvustamata valdkonna seni kehtivat regulatsiooni ja teiste riikide õigusaktid, mida on eelnõu ettevalmistamisel kasutatud ning jäetud analüüsimata eelnõu sarnasust nimetatud õigusaktidega. Eeltoodu lisaks veenvust eelnõu eesmärgile ja vajadusele ning aitaks tuvastada võrdleva analüüsi kaudu täiendavad kitsaskohad. Kui nimetatud temaatika on tõusetunud ka teistes riikides, tuleb vastavat kogemust ja tulemust selgelt esile tuua. Võib eeldada, et valitsevas geopoliitilises olukorras on eelnõu poliitilise taustaga ja selle väljatöötamisel on olnud eeskujuks teiste riikide seadused või seaduseelnõud ning see hõlmab endas kohustust kommenteerida eelnõus nende rakendamise kogemust ning esitada asjakohased järeldused.

Puudub mõjuanalüüs konkreetsete usuliste ühenduste kohta. HÕNTE § 46 lg 1 p 7 nõuab seletuskirjas seaduse mõjude all selgituste esitamist selles, milline muu otsene või kaudne mõju tuleneb seaduse rakendamisest. Eelnõu seletuskirjas ei esitata mõjuanalüüsi konkreetsete muudatuste sihtrühmaks olevate usuliste ühenduste kohta, ometi on eelnõu vastavast ümberkorralduse eesmärgist selgelt kantud. Eelnõu ettevalmistaja on Siseministeerium, kes nimetab enda usuküsimuste riiklikuks koordineerijaks, kuid on seejuures jätnud andmata hinnangu usulistele ühendustele tekkivast otsesest ja kaudsest mõjust. Ei ole esitatud viiteid, et eelnõule eelneva analüüsi käigus oleks kogutud täiendavaid dokumente, tõendeid ega arvamusi.

Eelnõust otseselt mõjutatud huvirühmi ei kaasatud. HÕNTE § 50 lg 1 p 1-3 kohaselt ei selgu seletuskirjast, et kaasamisel oleks arvestatud eelnõust otseselt mõjutatud huvirühmi, kaasa arvatud allakirjutanud usulist ühendust. Sellega on eos välistatud võimalus kõikide asjassepuutuvate huvirühmade arvamus saamiseks ning nende arvestamisele või arvestamata jätmisele hinnangu andmine. Eeltoodu on olulise kaaluga, sest huvirühmadega ja puudutatud isikutega konsulteerimine peab aset leidma poliitikakujundamise kõigis etappides.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Steven-Hristo Evestus
vandeadvokaat

/allkirjastatud digitaalselt/

Artur Knjazev
vandeadvokaat

Pühtitsa Jumalaema Uinumise Stavropigiaalse Naiskloostri volitatud esindajad