

2. Usu- ja veendumusvabaduse piiramine

Nagu märgitud, ei ole usu ja veendumuse väljendamine piiramatu vabadus. Piiramatu on see ainult nii-öelda sisemises sfääris, mille kohta sageli kasutatakse ladina terminit *forum internum*. Sisuliselt tähendab see absoluutset vabadust omada (*have*) ja vahetada (*change, adopt*) oma usku ja veendumusi.

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 18 lõikes 2 on sõnastatud kolmas oluline absoluutne nõue inimõiguste õiguses: kedagi ei tohi allutada sundusele, mis piirab tema vabadust omada või vastu võtta usku või veendumusi omal valikul (*choice*). Eesti Vabariigi põhiseaduses on sarnane mõte kätketud § 41 lõikes 1, mille alusel ei tohi kedagi sundida oma arvamusi ja veendumusi muutma.^{[1](#)} Kahjuks on maailmapraktikast võtta küllalt näiteid sellest, kuidas absoluutset õigust usu- ja veendumusvabadusele ei austata.^{[2](#)}

Vahemärkusena võib mainida, et terminid *vahetama* ja *valima* on saanud ka kriitikat. Juba kodaniku ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti (ICCPR) väljatöötamisel ei olnud mitte kõik riigid nõus terminiga *vahetama/muutma* (*change*) oma usku või veendumust: osa usukogukondi ei ole rahul sellega, et inimene lahkub usust või – kasutades ilmekat eestikeelset väljendit – pöörduv teise usku. Sellel põhjusel on pakti põhitekstis sõna *adopt* (*vastu võtma*), mitte *change* (*muutma*), nagu Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklis 9 või Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 10. Siiski on see õigus tunnustatud ka kodaniku ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti alusel.^{[3](#)} Samuti on teoloogilisest vaatevinklist küsitav termin *valik*, sest sügavalt usklik inimene ei pruugi näha oma usku samasuguse valikuna, nagu ta võib valida näiteks, kas minna poodi või mitte.^{[4](#)}

Siiski ei ole kriitika konventsioonide tehniliste terminite pihta päris adekvaatne ning räägib mööda nende konventsioonide, usu- ja veendumusvabaduse kaitse põhieesmärgist (*missing the point*). Nende tehniliste terminite eesmärk ei ole tegeleda eksistentsiaalsete, tunnetuslike küsimustega, vaid pakkuda praktilist garantiid igaühele nautida oma vabadust, olles vaba sunnist. Austuse inimeste

vastu, kellel on tõsised, identiteeti määratlevad veendumused, saab tagada ainult siis, kui tagame igaühe vaba valiku (*free choice*).[5](#)

Selle vaba valikuga ja õigusega oma usku muuta on seotud Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatu, et „Kuulumine kirikutesse ja usuühingutesse on vaba“. Nagu põhiseaduse kommentaarides märgitud, ei tähenda see vabadus õigust nõuda usuliselt ühenduselt enda liikmeks võtmist. Liikmesusel on oma kriteeriumid ja selle üle otsustamisel on usulistel ühendustel nii põhiseaduse kui ka rahvusvahelise õiguse alusel teatud autonoomia. Küll ei või takistada isikut usulisest ühendusest lahkumast.[6](#)

Laste liikmesuse kohta on Eestis õiguskorras erireeglid. Kirikute ja koguduste seaduse §-s 10 on seatud lapse iseseisva otsustusõiguse ulatus kogudusse kuulumise küsimuses sõltuvusse tema vanusest. Nimelt võib vähemalt 15-aastane iseseisvalt astuda koguduse liikmeks ja ka lahkuda kogudusest usulise ühenduse põhikirjas ettenähtud korra alusel, kuid noorem kui 15-aastane laps võib kuuluda kogudusse ainult oma vanemate või eestkostja loal.

Usu- ja veendumusvabadust kaitsvad sätted on rahvusvahelistes lepingutes (nt Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 9 ja ICCPR-i artikkel 18) struktuurilt ning sõnastuselt suhteliselt sarnased. Need tagavad esimeses lõikes (nagu eespool kirjeldatud) usu- ja veendumusvabaduse ning sätestavad teises lõikes/osas piirangud usu- ja veendumusvabaduse väljendamisele. Sarnaselt on struktureeritud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 40, milles on sätestatud: „Igaühel on südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadus. Kuulumine kirikutesse ja usuühingutesse on vaba. Riigikirikut ei ole“ ning „Igaühel on vabadus nii üksinda kui ka koos teistega, avalikult või eraviisiliselt täita usutalitusi, kui see ei kahjusta avalikku korda, tervist ega kõlblust“.

Usu ja veendumuse väljendamine kuulub nii-öelda välisesse sfääri, mille kohta kasutatakse ka ladina terminit *forum externum*. See välimine vabadus on piiratav. Samas tulenevad põhiseadusest ning Eestile siduvatest rahvusvahelistest inimõiguslepingutest kindlad kriteeriumid selle kohta, millal võib põhiõigusi – sh usu- ja veendumusvabadust – piirata.

Iga põhiõiguse riive peab olema põhiseadusega kooskõlas, piirangul peab olema seaduslik alus, piirang peab olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Veelgi enam, piirang peab

olema põhjendatud⁷ ja proportsionaalne taotletava eesmärgiga⁸. Selline nõue on näiteks Eesti põhiseaduse §-s 11. Piirang ei tohi olla diskrimineeriv (põhiseaduse § 12). Põhiseaduses loetletakse piirangu eesmärkidena (*legitimate aims*) avalik kord, tervis ja kõlblus ning kirikute ja koguduste seaduse § 8 lõikes 1 lisatakse, et ei tohi kahjustada teiste inimeste õigusi ja vabadusi. Nagu juba vihjatud, tuleneb selline piirang põhiseaduse § 19 lõikest 2.

Rahvusvahelised inimõiguslepingud sisaldavad sarnaseid kriteeriume. Euroopa inimõiguste konventsioonis on näiteks sätestatud, et „Vabadust kuulutada oma usku või veendumusi võib piirata üksnes seadusega ja juhul, kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ühiskondliku turvalisuse huvides, avaliku korra, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks“. Sarnaselt on see sätestatud ICCPR-i artikli 18 lõikes 3 ning EL-i põhiõiguste harta artikli 10 lõikes 1 ja artikli 52 lõikes 1.

Mainida tuleb, et nii teoreetiliselt kui ka praktiliselt on *forum internum*'it ja *forum externum*'it eristada problemaatiline. Sügavate usuliste veendumuste väljendamise piiramine võib riivata seda vabadust ka selles absoluutses sfääris, kuna need kaks sfääri või mõõdet on tihedalt seotud.⁹ Bielefeld, Ghanea ja Wiener rõhutavad samuti, et selle tõttu tuleb neid kahte mõõdet vaadelda alati koos.¹⁰

Siinkohal on paslik pöörduda korraks tagasi määratluste juurde. Nii erialakirjanduses¹¹ kui ka kohtupraktikas on arutletud selle üle, millist usu- ja veendumusvabaduse väljendamist kaitstakse. Näiteks Eesti põhiseadus just nagu kitsendaks seda kaitseala, kasutades terminit *usutalitused*. Euroopa inimõiguste konventsioon sätestab vabaduse kuulutada usku või veendumusi kultuse, õpetamise, tava ja kombetalituse kaudu. Kasutatud terminid (*kultus, õpetamine, tava, kombetalitus*) viitaks justkui samuti kaitstava väljenduse kitsale tõlgendusele.

Ka Euroopa Inimõiguste Kohus ja varem komisjon on pidanud vajalikuks aeg-ajalt mainida, et terminid *väljendamine (manifestation)* ja *praktiseerimine (practice)* ei kaitse sugugi kõiki tegevusi, mis võivad olla motiveeritud usust või veendumusest. Väljendused, mis ei väljenda usku või veendumust, ei ole hõlmatud artikliga 9 (lõige 1).¹²

Siiski on rahvusvahelises inimõiguspraktikas asutud seisukohale, et usu ja veendumuse väljendamist tuleb sisustada avaralt, muu hulgas eelmises alapeatükis nimetatud põhjustel, st eelkõige igaühe usu- ja veendumusvabaduse kaitseks. Seda

tuleb Eestis arvestada. Kaitse alla kuulub üsna mitmesugune tegevus. Üks esimesi põhjalikke käsitlusi usu- ja veendumusvabaduse rahvusvahelisest kaitsest oli Krishnaswami raport, milles juhiti tähelepanu sellise tõlgenduse vajalikkusele.[13](#)

Usu- ja usutalituse täitmise vabadus ei hõlma ainult usutalituse kitsamas mõttes (nt jumalateenistust ja palvetamist), vaid ka näiteks sakraalehitiste rajamist, teatud riituse (nt islami naiste burka ja *hijab*; sikhi meeste dastaar (turban), kirpan (nuga) ja kara (käevõru, mida kannavad nii mehed kui ka naised)) kandmist, toidu tarvitamist[14](#) ning loomade rituaalset tapmist toiduks[15](#).

ÜRO deklaratsioonis kõigi sallimatuse ning diskrimineerimise vormide likvideerimise kohta usu- või veendumuse alusel (1981) lisatakse, et usu- ja veendumusvabadus sisaldab õigust luua heategevuslikke ja humanitaarseid institutsioone; õigust teatud ulatuses valmistada, omandada ja kasutada religioosse tava või riitusega seotud materjale või tooteid; levitada religioonispetsiifilist kirjandust; jagada õpetust selleks sobivates kohtades; oma religiooni nõuete alusel saada puhkepäevi, pidada pühi ja viia läbi tseremooniaid.[16](#) See ei ole mingil juhul lõplik loetelu.[17](#) Näiteks Scheinin on juhtinud tähelepanu asjaolule, et usu- ja veendumusvabaduse sisustamine avardub veelgi seoses põlisrahvaste (*indigenous peoples*) kaitsega. Ta rõhutab, et põlisrahvaste kontseptsioon usust ja veendumusest avardab meie arusaamist sellest, mis võib olla usu- ja veendumusvabadusega kaitstud.[18](#)

Nagu mainitud, on kaitstud nii individuaalne kui ka kollektiivne usuvabadus, st usu väljendamine koos teistega. Seega on kaitstud nii usulise ühenduste autonoomia kui ka ilma juriidilise staatusega kogukonna või rühma usuvabaduse väljendamine. Toonitada tuleb, et usuliste ühenduste autonoomia on üks eraldi esile toodud tähtsatest põhimõtetest, mis praegusajal määrab riigi ja usuliste ühenduste suhte ning kollektiivse usu- ja veendumusvabaduse kaitse. Autonoomiast tuleb põhjalikumalt juttu järgmises alapeatükis.

On vaja veel esile tõsta üht kaalukat tõsiasja: usu- ja veendumusvabaduse kaitse on tihedalt seotud teiste põhiõiguste kaitsega. Nende põhiõiguste seas on sõna- ja väljendusvabadus, õigus era- ja perekonnaelu austamisele, kogunemise ja ühinemise vabadus jne. Viimati mainitu oluline näide olid piirangud eri- ja hädaolukorras koroonaeepideemia ajal.[19](#)

Ka Eesti põhiseaduses on paragrahve, mis puutuvad usu- ja veendumusvabadusse. Näiteks §-de 40 ja 41 kõrval on usuvabaduse sisustamisel olulised § 12

(diskrimineerimise keeld), § 19 (igaühe õigus eneseteostusele), § 42 (veendumuse kohta andmete kogumise ja talletamise keeld), § 45 (sõnavabadus), § 47 (kogunemiste ja koosolekute vabadus), § 48 (ühinemisvabadus), § 124 (asendusteenistus) ning § 130 (põhiõiguste piiramine erakorralise või sõjaseisukorra ajal). Lisada võib õiguse haridusele §-s 37.

Eestile siduva 1966. aasta ICCPRP-i artikli 4 lõikes 2 on selgesti öeldud, et usu- ja veendumusvabaduse kaitsmisest ei tohi taganeda isegi erakorralise seisukorra ajal. Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 15 usu- ja veendumusvabadust taganematute õiguste hulka ei pane. Siiski ei saa Eesti taganeda erakorralise seisukorra ajal usuvabadusest ka Euroopa inimõiguste konventsiooni alusel, sest selle artikli 15 lõikes 1 on sätestatud, et riigi meetmed ei tohi olla vastuolus teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega. Seega ei saa Eesti Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 15 kasutamiseга välistada ICCPR-i artiklist 4 tulenevaid kohustusi ega taganeda usu- ja veendumusvabaduse kaitsest.

Põhiseaduses on sarnaselt ICCPR-i artikliga 4 sätestatud § 130, kus on öeldud kategooriliselt, et erakorralise ega sõjaseisukorra ajal ei tohi piirata teatud õigusi ja vabadusi, sh usu- ja veendumusvabadust. Lähtudes rahvusvahelisest õigusest tuleks asuda seisukohale, et Eesti põhiseadus keelab eriolukorra ajal usu- ja veendumusvabadusest taganemise samamoodi nagu erakorralise ja sõjaseisukorra ajal.[20](#)

See ei tähenda muidugi, et usu- ja veendumusvabaduse väljendamist ei tohi piirata, nagu see on lubatud ka tavaolukorras, sest selle vabaduse väljendamine ei ole piiramatu õigus. Samuti tuleb silmas pidada, et kogunemise vabadus kuulub sellistes olukordades nende õiguste hulka, millest võib taganeda mõlema rahvusvahelise konventsiooni alusel.[21](#)

Tähelepanu tuleb juhtida veel asjaolule, et ei Eesti põhiseadus ega rahvusvahelised inimõiguskonventsioonid ei luba usu- ja veendumusvabadust piirata riikliku julgeoleku (*national security*) alusel. Seda legitiimset eesmärki ei ole mainitud lubatud piirangute aluste seas.[22](#) Paraku on ka Eestis nimetatud julgeolekut vähemalt tavakäibes piirangu alusena.

Nagu öeldud, tohib usu- ja veendumuse väljendamist põhiseaduse alusel piirata avaliku korra, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks ning piiranguid peab olema võimalik põhjendada nende eesmärkidega.

Julgeolekuargumenti on osa riike usu- ja veendumusvabadusele piiranguid seades kuritarvitanud, rakendades meetmeid, mis ei ole rahvusvaheliste standarditega kooskõlas.²³ Selle tõttu on näiteks OSCE avaldanud 2019. aastal juhised usu- ja veendumusvabaduse kaitseks julgeolekuolukordades.²⁴

- ¹Vt ka Kiviorg, M., Roosma, P.
- ²Ülevaatlik allikas usu- ja veendumusvabaduse hetkeolukorra kohta: The U.S. Commission on International Religious Freedom (USCIRF) aruanded.- <https://www.uscirf.gov/annual-reports> (15.03.2021) ning U.S. Department of State'i aruanded.- <https://www.state.gov/international-religious-freedom-reports/> (1.11.2021). Olulised infoallikad: usu- või veendumusvabaduse eriraportööri (UN Special Rapporteur on freedom of religion or belief) aruanded.- <https://www.ohchr.org/en/issues/freedomreligion/pages/freedomreligionindex.aspx> (22.08.2021); inimõiguste komitee perioodilised lõppjärelused riikide kohta. UN Office of the High Commissioner of Human Rights, Human Rights by Country. Eesti kohta vt <https://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARegion/Pages/EEIndex.aspx> (1.11.2021) Usu- ja veendumusvabadus on mitme rahvusvahelise institutsiooni tähelepanu keskmes, üks selliseid on Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet.- <https://fra.europa.eu/en/themes/religion-and-belief> (30.10.2021).
- ³ÜRO Inimõiguste komitee üldkommentaar nr 22.- CCPR/C/21/Rev. I/Add. 4, 1993.
- ⁴Kriitika kohta vt nt: Ahdar, R. J., Leigh, I. Religious Freedom in the Liberal State (2nd edn). Oxford: OUP 2013, lk 120; Trigg, R. Equality, Freedom and Religion, lk 106.
- ⁵Vt ka: Bielefeld, H., Ghanea, N., Wiener, M., lk 24.
- ⁶Kiviorg, M. Roosma, P., p 22.
- ⁷Põhjenduste vajalikkusele usuvabaduse piiramisel on juhtinud tähelepanu näiteks Riigikohtu halduskolleegium Härjapea Taarausuliste ja Maausuliste Koja kassatsioonkaebuses, mis puudutas Hiemäele tuulepargi rajamist. RKHKo, 17.10.2007, 3-3-1-39-07, p 15.
- ⁸Vt nt (arutelu proportsionaalsuse üle): Borowski, M. Absoluutsed õigused ja proportsionaalsus. Riigiõiguse aastaraamat 2020, lk 138-139.
- ⁹Erialakirjanduses kasutatakse siin varieeruvaid termineid.
- ¹⁰Bielefeld, H., Ghanea, N., Wiener, M., lk. 93.
- ¹¹Vt nt: Gunn, T.J., The Complexity of Religion and the Definition of "Religion" in International Law.- Harvard Hum Rts J 2003/16, lk 193; Vickers, L., lk 15.

- [12](#)Vt nt: palju kritiseeritud varasem kaasus patsifismi väljendamisest. EIKomisjon Arrowsmith vs. Ühendkuningriik 5.12.1978, p 71. Eestikeelses konventsioonitõlkes on kasutatud sõna tava, mis ei pruugi olla päris täpne tõlge sellest, mida silmas peeti.
- [13](#)Krishnaswami, A. Study of Discrimination in the Matter of Religious Rights and Practices. UN Doc E/CN.4/Sub.2/200/Rev 1. New York: United Nations 1960).
- [14](#)EIK Jakóbski vs. Poola, 7.12.2010.
- [15](#)EIK The Jewish Liturgical Association Cha'are Shalom Ve Tsedek vs. Prantsusmaa, 27.06.2000; vt ka (põhjalik analüüs): Sammel, H.-M. Usuvabaduse ja loomakaitse seosed Euroopa õiguskorras koduloomade rituaalse tapmise reguleerimisel. Magistritöö. Tartu Ülikool 2020.
- [16](#)Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and Discrimination Based on Religion or Belief, G.A. Res. 36/55, U.N. GAOR, Supp. (No. 51) 171, U.N. Doc. A/36/684 (1981). Vt ka: Kiviorg, M.,; Roosma, P.
- [17](#)Vt: Durham Jr, W. C., Religious Association Laws.- Lindholm, T., Durham, Jr, W. C., Thazib-Lie, B.G. (toim.), Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2004, lk 358.
- [18](#)Scheinin, M. The Human Rights Committee and Freedom of Religion or Belief.- Lindholm, T., Durham, Jr, W. C., Thazib-Lie, B.G. (toim.), lk 200. Scheinin kasutab näitena muu hulgas kaastut Ilmari Länsman et al. vs. Soome, ÜRO inimõiguste komitee, 8 Nov 1994. Kaasus lahendati peamiselt ICCPR-i art 27 alusel.
- [19](#)Piirangute kohta epideemia ajal vt täpsemalt: Kiviorg, M., Rohtmets, P. Usuja veendumusvabadus kui põhiõiguste kaitse lakmuspaber Covid-19 kontekstis; Rohtmets, P., Kiviorg, M. Usuvabadus – inimõigus või võluvõtmeke.- Eesti Rahvusringhäälingu arvamuspordaal 23.12.2020.- <https://www.err.ee/1216816/priit-rohtmets-ja-merilin-kiviorg-usuvabadus-inimoigus-voi-voluvotmeke> (1.11.2021).
- [20](#)Põhiseaduse § 87 p 8 annab Vabariigi Valitsusele võimaluse kuulutada loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks välja eriolukord riigis või selle osas. Põhiseaduses eristatakse kolme erakorralist olukorda: eriolukord, erakorraline seisukord ja sõjaseisukord. Väljakujunenud rahvusvahelise tava järgi tuleb asuda seisukohale, et Euroopa inimõiguste konventsiooni art-ga 15 ning ICCPR-i art-ga 4 on hõlmatud kõik olukorrad, mis on kirjeldatud Eesti põhiseaduses (§-des 128, 129, § 87 p-s 8). Kiviorg, M., Rohtmets, P.

- [21](#) Ibid. Vt ka Rohtmets, P., Kiviorg, M. ning põhiseaduse kommentaare, Kiviorg, M., Roosma, P., p 29-30.
- [22](#) Kiviorg, M. (toim.). Securitisation of Religious Freedom: Religion and Limits of State Control. Madrid: Editorial Comares 2020. See on põhjalik käsitus julgeolekust ning usu- ja veendumusvabadusest EL-is, samuti võrdlevalt. Autorid on EL-i riikide tunnustatud teadlased, kelle üks uurimisteema on usu- ja veendumusvabadus.
- [23](#) Kiviorg, M. Religious Freedom and Security in Eastern Europe and Central Asia.- von der Decken, K., Günzel, A. (toim). Staat – Religion – Recht. Essays in honour of Gerhard Robbers. Baden-Baden: Nomos Verlag 2020; vt ka Murphy, K. State Security Regimes and the Right to Freedom of Religion and Belief: Changes in Europe since 2001. London: Routledge 2001.
- [24](#) Freedom of Religion or Belief and Security: Policy Guidance. OSCE 2019.- <https://www.osce.org/odihr/429389> (1.11.2021).