



Hr Madis Timpson  
Riigikogu õiguskomisjoni esimees

28.05.2025 nr 1-6/3151-1

## **Muudatusettepanekud kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse eelnõule (570 UA)**

Lugupeetud Riigikogu õiguskomisjon

Siseministeerium esitab alljärgnevalt ettepanekud Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse muutmiseks (570 UA; edaspidi *Seadus*) koos selgitustega, mis sobivuse korral palume algatada juhtivkomisjoni muudatusettepanekutena.

Kirja teises osas esitame mõned kommentaarid, seonduvalt Vabariigi Presidendi 24.04.2025 otsusega nr 545, mis on vajadusel võimalik lülitada juhtivkomisjoni poolt teiseks lugemiseks koostatava seletuskirja teksti.

Käesolevas kirjas on kasutatud kirikute ja koguduste seaduse kohta ka lühendit KiKoS.

### **I. Muudatusettepanekud**

**1. Muuta Seaduse punkt 3 ja sõnastada see järgmiselt:**

„3) paragrahvi 3 täiendatakse lõigetega 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> järgmises sõnastuses:

„(2<sup>1</sup>) 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.

(2<sup>2</sup>) Käesoleva paragrahvi lõikes 2<sup>1</sup> nimetatud oht Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale võib muu hulgas esineda siis, kui samas lõikes nimetatud vaimulik keskus, juhtorgan, usuline ühendus või vaimulik juht õhutab, toetab või rahastab tegevust, mis on suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse, territoriaalse terviklikkuse või põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele, toetab või on toetanud sõjalist agressiooni või kutsunud üles sõjale, terrorikuriteole või mõnel muul viisil relvajõu õigusvastasele kasutamisele või vägivallale.““

#### Selgitus:

*Täienduse suurema õigusselguse huvides on see struktuuriliselt liigendatud kahte lõikesse.*

*Sättest on välja jäetud usulise ühenduse keeld juhinduda välisriigis asuvast märkimisväärse mõjuga isikust või ühendusest, mis kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale. Vabariigi President luges seda keeldu oma otsuses liiga ulatuslikuks ja*

*ebaselgeks (tõlgendades keeldu küll ekslikult selliselt, nagu see ei olevat tingimata seotud välisriigis asuva isiku või ühenduse ohuga Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale, vaid keelatud on üldiselt juhinduda välismaisest isikust). Kuivõrd juhindumine on usulise ühenduse enda aktiivne tegevus ühes või teises vormis, siis senises regulatsioonis nimetatud asjaolude ilmnemisel on sellise usulise ühenduse suhtes võimalik kohaldada KiKoSe jt õigusaktide muid sätteid (nt KiKoS § 14 lg 2 p 2), samuti karistusõiguslikke jt meetmeid, mida on nimetanud ka Vabariigi President oma otsuses.*

*Lõike 2<sup>1</sup> tekstist on välja jäetud varem eraldi nimetatud lepinguline seotus – see on kaetud mõistega „tegevuse aluseks olev muu dokument“.*

*Lõikes 2<sup>2</sup> on seni eelnõus olnud regulatsiooniga võrreldes veelgi konkreetsemalt sisustatud, milline saaks olla sättega hõlmatud võimalik oht Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale. Juurde on tulnud lauseosa „õhutab, toetab või rahastab tegevust, mis on suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse, territoriaalse terviklikkuse või põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele“. Selle sõnastusliku konstruktsiooni alustena on võimalik nimetada näiteks põhiseaduse § 48 lõiget 3 ja karistusseadustiku § 231.*

**2. Muuta Seaduse punkt 5 ja sõnastada see järgmiselt:**

„5) paragrahvi 4 täiendatakse lõigetega 1<sup>1</sup> ja 1<sup>2</sup> järgmises sõnastuses:

„(1<sup>1</sup>) Usuühing 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.

(1<sup>2</sup>) Käesoleva paragrahvi lõikes 1<sup>1</sup> 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, toetab või on toetanud sõjalist agressiooni või kutsunud üles sõjale, terrorikuriteole või mõnel muul viisil relvajõu õigusvastasele kasutamisele või vägivallale.““

Selgitus:

*Vt selgitus muudatusettepaneku nr 1 juures.*

**3. Muuta Seaduse punktis 12 KikoSe § 12 lõike 1<sup>2</sup> teine lause ja sõnastada see järgmiselt:**

„Eelpool nimetatud ohu hindamisel kohaldatakse käesoleva seaduse § 3 lõiget 2<sup>2</sup>.“

Selgitus:

*Kuna KiKoS § 3 lõikes 2<sup>2</sup> tuuakse välja mitteammendav loetelu võimalikest tegevustest, mis on käsitatavad ohuna Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale, siis on põhjendatud teha sellele lõikele seadusesisene viide ning mitte esitada § 12 lõikes 1<sup>2</sup> uuesti täpselt samas sõnastuses olevat regulatsiooni.*

**4. Jätta seadusest välja punkt 18 (KiKoSe § 20 lõike 2 muutmise).**

Selgitus:

*KiKoSe § 20 lõikeid 1 ja 2 muudeti tervikuna pärast põhiseaduse muudatuste vastuvõtmist põhiseaduskomisjoni poolt menetletud KOVVS ja KiKoSe muutmise seaduse eelnõus (544 SE). Muudatused on vastu võetud ja välja kuulutatud ning need jõustuvad 30. mail 2025. Seega ei ole Seaduses 570 UA olev muudatus enam adekvaatne ning tuleb Seadusest välja jätta.*

**5. Asendada Seaduse punktis 22 sõnad „kahe kuu jooksul“ sõnadega „kuue kuu jooksul“.**

### Selgitus:

*Juhul kui eeldada, et Seadus võetakse vastu, kuulutatakse välja ja jõustub 2025. aasta juunis, siis langeks seni § 31<sup>2</sup> lõikes 1 sätestatud kahekuuline tähtaeg suvekuudele. Sellest tulenevalt on põhjendatud nimetatud tähtaega pikendada.*

*Kuuekuulise rakendustähtaja osas on olemas eeskuju ja praktika KiKoSe 1993. aastal vastu võetud redaktsiooni rakendamisest. Nimelt sisaldas see seadus rakendussätet (§ 25 lg 1), mille kohaselt kuni nimetatud seaduse jõustumiseni Eestis registreeritud kirikutel, kogudustel ja koguduste liitudel tuli viia oma senised põhikirjad vastavusse uue KiKoSega ja esitada need ümberregistreerimiseks kuue kuu jooksul, arvates KiKoSe jõustumisest. Sellest analoogiast lähtudes on ka käesoleval juhul põhjendatud rakendada samasugust tähtaega.*

## **II. Kommentaarid seonduvalt Vabariigi Presidendi 24.04.2025 otsusega nr 545**

Oluline on rõhutada, et Vabariigi President ei ole oma otsuses vaidlustanud Seaduse aluseks olevat peamist õiguslikku konstruktsiooni, mis põhineb Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) sätete koostoimel.

PS § 3 lõike 1 järgi on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. Seda on ka EIÕK. EIÕK artikkel 11 (kogunemiste ja ühingute moodustamise vabadus), mida kohaldatakse teiste ühingute kõrval ka usuliste ühenduste suhtes, näeb ette, et ühingute moodustamise vabadust võib muu hulgas piirata seaduses ette nähtud alustel, mis on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides. Ühiskondlikku turvalisust nimetab võimaliku piirangute alusena ka EIÕK artikkel 9, mis käsitleb mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadust.

Vabariigi Presidendi seisukoht näitab seejuures ka järjepidevust presidendi institutsiooni otsustustes, mis puudutavad usu- ja ühinemisvabaduse vahetut seotust, kui tegemist on usulisi ühendusi puudutavate regulatsioonidega. President Lennart Meri 29.06.2001 otsuses nr 1112 (RTL 2001, 82, 1120), millega ta jättis välja kuulutamata KiKoSe tollase redaktsiooni, sisaldub selgesõnaline lause: „Ühinemisvabadus, sealhulgas „Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni“ (RT II 2000, 11, 57) artiklite 9 ja 11 tähenduses, on otseselt seotud religioossete ühenduste registreerimisega ning õigusega omandada juriidilise isiku staatus.“

Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) lähtub oma praktikas selgelt sellest, et kui tegemist on usuliste ühenduste tegevust puudutavate juhtumitega, siis tuleb EIÕK artiklit 9 tõlgendada artikli 11 valguses (vt nt EIKo 77703/01, Svyato-Mykhaylivska Parafiya vs Ukraina, 14.06.2007, p 112).

Vabariigi Presidendi otsuses on viidatud viiele EIK lahendile seonduvalt usuvabaduse küsimustega.

Endine EIK kohtunik õigusteadlane Rait Maruste ütles 16.05.2025 Eesti Teaduste Akadeemia saalis õigusteadlase Uno Lõhmuse mälestusele pühendatud riigiõiguse konverentsil: „Tahan teha kaks märkust, kuidas mõista Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendeid. Esiteks, need lahendid kõik on alati konkreetse riigi põhised. Need tulevad riigist, millel on omad õigustraditsioonid, omad põhjused, kes teavad seda olukorda, nii nagu nad seal seda kohapeal tunnetavad ja mõistavad. See olukord ei ole kunagi ülekantav vahetult teise riiki või teise õigussüsteemi. Teine märkus on see, et asjade tehiolud varieeruvad ja see järeldus on sündinud sellest konkreetsest faktipõhisest esitusest, mis on kohtule esitatud. Ja seetõttu ei pruugi olla – see kõlab küll natukene renegaatlikult – nii jumalakartlik Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendite

suhtes, sest need on pigem siiski suunanäitajad, osundajad, aga mitte täitmisele võetavad reeglid. Ja kui me seda arvestame, siis saame ise kohandada oma tegevust nii, nagu otstarbekas ja mõistlik on selles üldises põhimõtete ja printsiipide reeglistikus.“

Vabariigi Presidendi otsuses nimetatud kahe lahendi puhul – EIKo 30985/96, Hasan ja Chaush vs Bulgaaria, 26.10.2000 ja EIKo 77703/01, Svyato-Mykhaylivska Parafiya vs Ukraina, 14.06.2007 – on Eesti Vabariik alati kindlalt järginud presidendi poolt viidatud põhimõtteid nii usuliste ühenduste autonoomia kui seadmise korraldusõiguse osas. Usulistel ühendustel on Siseministeeriumiga ja teiste riigi institutsioonidega väga tihe ja konstruktiivne koostöö, avaliku arvamuse uuringud on näidanud, et usuvabaduse kaitstuse taset riigis hinnatakse kõrgelt ning ei ole esinenud selliseid kohtuvaidlusi, kus riiki oleks süüdistatud sekkumises usuliste ühenduste autonoomiasse või enesekorraldusõigusesse.

Samas tuleb aga silmas pidada, et ei eelpool nimetatud EIKi lahendite puhul ega ka muude EIKi lahendite puhul ei ole tegemist olnud selliste spetsiifiliste asjaoludega, mis on hõlmatud KiKoSe muudatuste sisuks olevate regulatsioonidega (peamiselt piiriülene administratiivne side juhtorgani või vaimuliku keskusega, kui see juhtorgan või vaimulik keskus kujutab ohtu riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale) või selliste regulatsioonide rakendamisega. On mõistetav, et usuvabadusel ja usuliste ühenduste autonoomial on spetsiifiline õiguslik kaitse, kuid teisalt annab see paraku võimaluse seda suuremat õiguslikku kaitset usuliste organisatsioonide poolt ka kuritarvitada. Sellistel juhtudel, mil seda tehakse, peab riikidel olema õigus kohaldada asjakohaseid õiguslikke meetmeid. Tuleb juhtida tähelepanu ka sellele, et EIÕK sisaldab artiklit 17 (õiguste kuritarvitamise keelamine), mis on rakendatav muuhulgas sellistel juhtudel, kui usuvabadusele ja selle tugevamale kaitsele viidates võivad usulised ühendused, sh piiriülese struktuuriga usulised ühendused, toime panna tegusid, mis usuvabaduse olemusega õiguslikult kokku ei käi.

Sellega seonduvalt on oluline märkida, et kui presidendi otsuses viidatakse seonduvalt riigi julgeoleku kaitse aspektidega EIKo 13.12.2001 lahendile 45701/99 Bessaraabia Metropoliitlik Kirik jt vs Moldova, märkides, et „usuvabaduse piiramist ei saa põhjendada pelgalt hüpoteesiga, et kirik võiks riiklikku julgeolekut ohustada“ ja „piirangu rakendamine peab sõltuma kiriku tegelikust käitumisest“, siis, olgugi et tegelikult ei seonu see viide isegi KiKoSe uue regulatsiooniga, vaid selle regulatsiooni hüpoteetilise rakendamisega, ei saa kindlasti jätta tähelepanuta selles kontekstis ka mõiste „kirik“ olemuslikku ja tegelikult õiguslikult kahetähenduslikku sisu. Osa kirikuid ja teisi usulisi ühendusi hõlmavad mitme riigi territooriumi ning konkreetses riigis oleval selle kiriku haruorganisatsioonil võib kanooniliselt, selle kiriku sisekorra järgi, olla tegelikult teine nimetus, kuid konkreetses riigis on ta selle riigi seaduse järgi registreeritud kirikuna. Seega tuleb ka eespool nimetatud EIK lahendit kasutades pidada silmas, milline on mõiste „kirik“ tähendus konkreetses kontekstis – kas kanoonilises tähenduses, mitut riiki hõlmava struktuurina, või konkreetse riigi registrisse kantud subjektina. KiKoSe uus regulatsioon §-s 3 vaatab piiriülesele tegutsevale kirikule laiemas tähenduses tervikuna ning käsitleb just sellest lähtuva ohuga seonduvat.

Vabariigi Presidendi otsus tundub teatud osades minevat juba väljapoole KiKoSe regulatsiooni, puudutades selle võimaliku rakendamise aspekte. On tõsi, et regulatsioon ja selle rakendamine on seotud seeläbi, et saab anda hinnangu regulatsiooni põhiseaduspärasusele, kas see regulatsioon on rakendatav ja kas täidesaatva võimu või kohtu kaalutlusruum on optimaalne, kuid siiski ei ole kahele EIK lahendile viitamise põhjused lõpuni selged, kuna need osundused annavad hinnangu hüpoteetilistele olukordadele, mis ei puuduta KiKoSe uute regulatsioonide sisu. Siinjuures on silmas peetud EIKo 23.03.2017 lahendit 40524/08 ja 05.03.2024 lahendit 64220/19. Nende lahenditega seonduvad viited puudutaksid olukordi, kui juba peaksid toimuma haldus- või kohtumenetlused uute regulatsioonide rakendamiseks, kuid seaduse

tekstist reaalselt ei nähtu ega ka sellest ei tulene ükski tsitaatides väljendatud meede ega tegevus.

Uusi regulatsioone on muudetud õigusselgemaks nii sõnastuslikult kui normi struktuuri osas. Kui vaadelda PS § 40 lõiget 3, KiKoS § 14 lõike 2 punkti 2 või EIÕK artikleid 9 ja 11, siis on loetud siiani põhiseaduspäraseks ning ei ole tõstatatud küsimust, kas näiteks mõisted „tervis“ ja „kõlblus“ on piisavalt õigusselged. Uute regulatsioonide puhul, kui KiKoSe teksti on toodud mõisted „riigi julgeolek“ ja „põhiseaduslik kord“, saab samuti asuda seisukohale, et nii täidesaatva kui kohtuvõimu tegevuses on nende mõistete sisustamises olnud juba pikaajaline praktika (ning tihtilugu nt mõistet „riigi julgeolek“ õigusaktides endis ka lahti ei kirjutata). Samas on KiKoSe muudatuste puhul peetud oluliseks, et seadus sisaldaks vähemalt mitteammendava loetelu, mida mõista ohuna riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale. See annab normi adressaadile ja rakendajale selgema ettekujutuse, mida seadusandja on normi loomisel silmas pidanud.

Eesti riigis on usuküsimusi koordineeriva Siseministeeriumi ning usuliste ühenduste ja usuühingute vahel väga tihe koostöö, kommunikatsioon ja konsulteerimine. Isegi kui seaduse rakendamisel võibki tekkida normi adressaadil küsimus, kas mingi mõiste või tegevus võib teda puudutada või mitte, on alati viimase 35 aasta jooksul seaduse tõlgendamisega seondult vastastikku konsulteeritud ning see haldusmenetluse seadusest tulenev üldine kohustus on riigiasutusel jätkuvalt. Nii on ka selge, et kui ministeeriumile teadaolevalt võiks tekkida mõnel usulisel ühendusel või usuühingul KiKoSe uue sätte tähenduses keelatud seos või kui samalaadne kahtlus tekib usulisel ühendusel või usuühingul endal, siis vastastikuse suhtluse tulemusena luuakse see selgus, kas KiKoSe § 3 või § 4 uus lõige on konkreetses kontekstis kohaldatav norm või mitte. Ka EIK 14.06.2007 lahendi 77703/01, Svyato-Mykhaylivska Parafiya vs Ukraina, p 115 loeb sellist asjakohast nõustamist täiesti piisavaks meetmeks, et normi adressaat saaks oma käitumist reguleerida.

KiKoSe muudatustega ei keelustata Eestis mitte ühtegi usutunnistust, ei lõpetata mitte ühegi kiriku, koguduse, kloostri ega koguduste liidu tegevust. KiKoSe täienduste eesmärk on luua väärtuspõhine käitumisjuhise, mis annaks ühese selguse, milliste välisriigis asuvate juhtimisorganite ja ühendustega ei või Eesti usulised ühendused seotud olla. Muudatused ei too automaatselt kaasa mingite sammude vältimatust, seondult sellega, kas üldse ja millises ajaraamis võidakse alata mõne usulise ühenduse sundlõpetamist. Juhul kui selline samm on siiski vältimatu, siis on riigil kohustus tõendada, milles seisneb usulise ühenduse välisriigis asuva juhtorgani või vaimuliku keskuse oht Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale. Kogu see menetlus toimub õigusriigile kohaselt kohtumenetlusena, mitte ei saa ühtegi juriidilist isikut sundlõpetada ei seadusandlik ega täidesaatev võim.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Igor Taro  
siseminister

Erik Salumäe  
erik.salumae@siseministeerium.ee