



Riigikogu õiguskomisjon

05.09.2025 nr 1-6/3246-1

**Arvamus Vabariigi Presidendi 03.07.2025  
otsuses nr 591 "Kirikute ja koguduste  
seaduse muutmise seaduse" väljakuulutamata  
jätmine" esitatud põhjenduste kohta**

Austatud Riigikogu õiguskomisjon

Siseministeerium esitab alljärgnevalt seisukohad Vabariigi Presidendi 03.07.2025 otsuses nr 591 „Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse“ väljakuulutamata jätmine“ (edaspidi *VP otsus*) esitatud põhjenduste kohta.

**Siseministeeriumi kokkuvõtlik hinnang on, et kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus (570 UA) on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega.** Toetame Riigikogu põhiseaduskomisjoni 4. augusti k.a ettepanekut Riigikogu täiskogule võtta seadus vastu muutmata kujul.

1. Äärmiselt oluline on rõhutada seda, et kõige kesksesmas õigusküsimuses ja õiguslikus konstruktsioonis, mida Siseministeerium on varasemalt korduvalt ka põhjendanud – et riigi julgeolek saaks olla usuliste ühenduste tegevusele piirangute kehtestamise aluseks – on VP ka seekordses otsuses lugenud KiKoSe muutmise põhiseadusega (edaspidi *PS*) kooskõlas olevaks.

2. Järgnevalt VP otsusest erinevate otsuses käsitletud teemade lõikes:

**2.1. Piirangud usulise ühenduse õpetusele ja usutalitustele.** VP otsuse sisulises avalõigus kirjutatakse: „Kiriku õpetusele ja usutalitustele võib keelde seada aga üksnes siis, kui puuduvad teised vahendid seaduse eesmärgi saavutamiseks.“ Veidi hiljem aga tõdetakse järgmist: „On selge, et põhiseadus lubab seada mingeid piiranguid ka usulise ühingu õpetusele ja usutalitustele. Seda kinnitab näiteks karistusseadustiku §-s 92 sätestatud sõjapropaganda keeld. Samas peab õpetusliku aluse piiramisel rangelt järgima proportsionaalsuse põhimõtet ja tagama, et riigi sekkumine oleks minimaalne. Praegusel juhul tuleks näidata, et seadusandja eesmärgi saavutamiseks ei piisa sellest, kui usuline ühendus katkestab kõik halduslikud ja majanduslikud sidemed välismaise isikuga - et on möödapääsmatult vajalik reguleerida ka õpetust ning just sellisel väga ulatuslikul viisil nagu seda praegu tehakse.“

Loomulikult tuleb nõustuda, et alati tuleb piirangute seadmisel (ka KiKoSe nende sätete rakendamisel) rangelt järgida proportsionaalsuse põhimõtet. Küsimuseks on aga, kas juba seadus peaks määratlema proportsionaalsuse piire detailsemalt või oleks see siiski

kaasusepõhiselt seaduse rakendajate, sh täitevvõimu, ning kui jõutakse sundlõpetamise faasi, siis kohtuvõimu ülesanne. Siseministeeriumi seisukoht on olnud, et selles küsimuses ei saaks seadus täpsemaid raame, kui muudatustes juba välja pakutud, anda, kuivõrd iga konkreetne juhtum on väga individuaalne ja erinev.

Omaette küsimus, mille VP on otsuses välja toonud, näib olevat probleem keelatud seotuse puhul, et usuliste ühenduste vahelised seosed võivad olla ka pühakirja, usutunnistuste või kirikukogu otsuste alusel (ning edasi saaks VP otsusest nähtuvalt teha siis loogilise järelduse, et näiteks kui üht usutunnistust järgiv välismaal asuv usuline ühendus ohustab Eesti julgeolekut, siis tuleks keelustada kõik sama usutunnistust järgivad usulised ühendused Eestis, isegi kui neil selle välismaal asuva usulise ühendusega mingeid haldus- või majanduslikke seoseid ei ole). Tõepoolest selliseid seoseid on paljude usuliste ühenduste vahel, kuid VP otsuses on kahjuks jäetud tähelepanuta kehtiva KiKoSe § 2 lõige 2, mis defineerib kiriku kui usulise ühenduse ühe alaliigi mõiste. Selle kohaselt on kirik „episkopaaalse struktuuriga ja kolme üldkirikliku usutunnistusega õpetuslikult seotud“. Teisisõnu tähendab see selgelt, et kirik on ühtpidi kristlik mõiste ning teistpidi ongi *ipso iure* kõik kirikud sättes nimetatud usutunnistuste kaudu omavahel seotud. Sellest tuleb aga järeldada seda, et kristlik pühakiri (Piibel) ja kolm üldkiriklikku usutunnistust ei kuulu kindlasti nende kriteeriumide/dokumentide hulka, mis tingiksid kõigi nendega seotud kirikute keelustamise, kui nt ühe kiriku välismaal asuv juhtorgan ohustab Eesti riigi julgeolekut. Vastasel korral oleks seadusandja selle niimoodi seadusesse sisse kirjutanud. Ning kuigi nimetatud usutunnistused ei ole kohustuslikud koguduste liitudele ja üksikkogudustele, kuulub sama põhimõtte rakendamisele ka nende suhtes, kuivõrd PS kontekstis puuduks antud juhul igasugune õiguslik põhjendus usuliste ühenduste alaliikide erinevaks kohtlemiseks.

KiKoSe muudatustega seonduvalt on selge ja loogiline, et kui õpetuslikes alusdokumentides, mis ei ole Piibel või kolm üldkiriklikku usutunnistust, sh samuti VP otsuses nimetatud kirikukogu või muu juhtorgani otsustes sisaldub selliseid põhimõtteid või seisukohti, mida võib käsitada nt konkreetse ohuna Eesti julgeolekule, ja kui puudub küll haldus- või majanduslik suhe välisriigis asuva usulise ühendusega, kuid sinne usuline ühendus on põhikirja kaudu oma tegevuse sidunud niisuguste õpetuslike dokumentide järgimisega, siis peabki olema nende uute sätete alusel kaalutusõigus, kas lugeda selline seotus keelatud seotuseks KiKoSe tähenduses. Loomulikult seostub aga kogu selle menetlusega, nii nagu juunikuus Riigikogule esitatud analüüsis märgitud, Siseministeeriumi ja konkreetse usulise ühenduse vahetu suhtlemine, konkretiseerimaks selle probleemi sisu ning konsulteerimaks selle seotuse olemuse ja mõju üle. Täitevvõim ei anna sedavõrd olulistest küsimustest hinnanguid või ei tee otsustusi ilma põhjalikult kaalutlemata ning kogu teemat kogumis käsitlemata. Loomulikult ei kätke kristliku maailma ajaloolised kirikukogude otsused, mis on enamuses olnud juba sajandeid avalikkusele teada, mingit ohtu Eesti riigi julgeolekule, kuid ei saa pidada PS-päraseks sellist olukorda, kus pelgalt seetõttu, et mõne siinse kiriku välisriigis asuv juhtorgan kannab kirikukogu nime, tähendaks see automaatselt seda, nagu ükski selle võimalik tulevane otsus ei võiks ohustada Eesti riigi julgeolekut ning Eesti riigil peaks puuduma igasugune legitiimne õigus ja võimalus kohaldada vajalikke piiranguid vm meetmeid.

**2.2. Seaduse rakendaja kaalutusõigus.** VP otsuses märgitakse: „Seadust saaks ehk tõlgendada põhiseaduspärasena, kui selle sõnastus jätkaks rakendajale võimaluse sisustada julgeolekuohtu nii, et igal üksikul juhul on õpetuslike sidemete keeld õigustatud ja proportsionaalne. See oleks nii, kui seaduse rakendaja saaks hinnata, kas konkreetne välismaine isik on – kogu tema tegevust arvestades – piisavalt ohtlik sellise äärmiselt laia keelu kohaldamiseks. Praegusel juhul on aga seadus siduvalt sätestanud, mida ohu all peab mõistma.“

Juunikuus koostatud ja Riigikogu materjalide hulgas olevas PS-pärasuse analüüsis on lk 6 kaalutlusruumi eraldi kommenteeritud („*Lõigetes kasutatud väljend „võib muu hulgas esineda siis“ annab piisava kaalutlusruumi normi rakendajatele ning mitte ükski nendes lõigetes nimetatud tegevus ei too automaatselt kaasa ühegi piiriülese sideme keelatuks lugemist, ilma et igal konkreetsel juhul tuleks anda konkreetsel asjaoludel hinnang, kas KiKoS § 3 lõiked 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> või § 4 lõiked 1<sup>1</sup> ja 1<sup>2</sup> kohalduvad või mitte.*“) KiKoSe muudatustes kasutatakse selgelt formuleeringut „Oht Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale võib muu hulgas esineda siis, kui ...“. Seega on ühelt poolt tegemist mitteammendava näidisloeteluga, teiselt poolt aga annab sõnapaar „võib esineda“ väga selge kaalutlusruumi seaduse kohaldajale, arvestamaks kogumis reaalsel olukorda tervikuna.

Lisaks tuleb siin selgelt rõhutada, mida kinnitab ka KiKoSe muudatustes sisalduv uus § 12 lg 1<sup>2</sup> sõnastus – „Eespool nimetatud ohu hindamisel kohaldatakse käesoleva seaduse § 3 lõiget 2<sup>2</sup>.“ – , et KiKoSe muudatuste rakendamisel ongi alati tegemist konkreetsete ohtude kogumis hindamisega. Seega on olemas eeldus, mis VP otsusest tuleneb, et KiKoSe muudatusi saab tõlgendada PS-pärastena.

**2.3. Julgeolekuohuks loetavate tegevuste ajalised piirid.** VP otsuses märgitakse: „Välismaist isikut (vaimulikku keskust, juhtorganit, usulist ühendust või vaimulikku juhti) tuleb pidada ohtlikuks muuseas siis, kui ta "toetab või on toetanud sõjalist agressiooni või kutsunud üles sõjale, terrorikuriteole või mõnel muul viisil relvajõu õigusvastasele kasutamisele või vägivallale." (§ 3 lg 2<sup>2</sup>) Teisisõnu piisab sellest, et isik on kunagi toetanud sõda, kutsunud üles relvajõu õigusvastasele kasutamisele või vägivallale. Seadus ei täpsusta, kui kaua võib olla möödunud ajast, mil neid seisukohti avaldati, näiteks kas tuleb arvestada ka aastakümneid või enamgi aega tagasi väljendatud seisukohti. Tagajärg on, et seaduse sõnastusega on hõlmatud ka sellised vaimulikud juhid ja ühendused, kellega sidemete keelamine kindlasti seaduse eesmärgiga ei haaku.“

See väide ei arvesta KiKoSe muudatuste kontekstist tõlgendamist. Sellist ajalist määratlust, „kui kaua võib olla möödunud ajast, mil neid seisukohti avaldati“, ei ole mõeldav ega ka mitte mõistlik ja põhjendatud seaduses sätestada. Pole võimatu, et mingi seisukoht oligi sellise vaimuliku juhi poolt avaldatud aastakümneid tagasi, mille eesmärgipärase aktualiseerimisega tekib oht riigi julgeolekule aga praegu. KiKoSe muudatuste rakendamise alus on aga kõigi asjaolude aktuaalses olukorras kogumis hindamine. Riigil peab olema piisavalt alust, et nii haldus- kui vajadusel kohtumenetluses tõendada, et KiKoSe § 3 lg-s 2<sup>2</sup> nimetatud (või ka nimetamata) konkreetne tegevus ohustab just praegu või prognoositavas tulevikus Eesti riigi julgeolekut, põhiseaduslikku või avalikku korda.

**2.4. Kontroll välisriigis asuva juhtorgani või vaimuliku juhi väljaütlemiste üle.** VP on seekordses otsuses, nii nagu ka 24.04.2025 otsuses, tõstnud pooldava hoiakuga sõnastuslikult esile Riigikogus esitatud Keskerakonna fraktsiooni muudatusettepanekut, mida komisjon ei arvestanud. Komisjoni II lugemise seletuskirjas (lk 11) on arvestamata jätmise põhjenduste kohta ka põhjalikum argumentatsioon. See on VP otsuses lühidalt kokku võetud sõnastuses „seletuskirja järgi nõuaks keskendumine välismaise isiku üksikutele otsustele liiga põhjalikku järelevalvet.“. Sellist sõnastust ei ole seletuskirjas kasutatud. VP lisab ka järgmise väite: „Nüüd aga tekiks olukord, kus seaduse rakendaja peab kontrollima mitte pelgalt välismaise isiku otsuseid ja juhiseid, vaid kõiki tema mitteformaalseid mõtteavaldusi ja seadma neist sõltuvusse Eesti usulise ühingu õigused.“

Ei ole arusaadav, mille pinnalt on tehtud niisugune järeldus. Ühelt poolt ütles VP pressiteate vahendusel 24.04.2025, et kehtiv õigus näeb ette ulatuslikku kontrolli usuliste ühenduste üle. Teisalt aga, vastupidi, just selleks et ulatuslikku kontrolli, mis olemuslikult kindlasti ei ole

usuvabadusega kooskõlas, vältida, ei arvestanud õiguskomisjon Keskerakonna fraktsiooni ettepanekut ning puudub igasugune alus ja kohustus ning võimalus ja vajaduski kontrollida kõiki välismaise isiku „mitteformaalseid mõtteavaldusi“. Kogu KiKoSe muudatuste rakendamise alus on üles ehitatud faktipõhisele asjaolude kogumis hindamisele, millele tuginedes tehakse järeldused võimaliku ohu kohta, mitte mitteformaalsete mõtteavalduste ajakohase registri pidamisele. Välisriigis asuvate vaimulike juhtide olulisemad mõtteavaldused saavad piisavalt kõlapinda, et info nendest jõuaks Eesti riigiasutusteni, kes saavad seejärel kaasusepõhiselt ja operatiivselt asjaolusid hinnata.

**2.5. Määratlemata õigusmõisted ja seaduse õigusselgus.** VP otsuse lk 3 märgitakse: „Seadusandja ei saa küll täielikult vältida määratlemata õigusmõisteid, ent kui riik seab nõudeid usulise ühingu õpetusele, siis on põhiõiguse piirangu selgus eriti tähtis. Praegusel juhul on seaduses ohu mõiste määratletud nii laialt, et rakendaja peaks ise sisustama üldsõnalisi nõudeid, näiteks hindama, milline usulise ühingu tegevuse aluseks olev dokument on sobiv, et tuvastada ajakohaseid sidemeid välismaise isikuga. Lisaks peaks aga rakendaja põhiseadusvastase tulemuse vältimiseks kohati lausa eirama seaduse selget sõnastust.“

Määratlemata õigusmõistete osas ei saa VP-ga nõustuda. Eelnõu 570 UA II lugemise seletuskirjas oli lk 4-5 eraldi alljaotus „Mõistekasutusest ja mõistete mahtudest PS § 40 ning EIÕK artiklite 9 ja 11 tähenduses“.

Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaandes puudutatakse eraldi Vabariigi Presidendi otsustusvabaduse küsimust seaduse väljakuulutamata jätmisel, kui seadus ei ole VP hinnangul piisavalt arusaadav: „Võimalik on, et väljakuulutatav seadus on vastuolus mõne teise seadusega või sõnastatud ebaselgelt. Sellistel juhtudel võib tegemist olla vastuoluga õigusselguse põhimõttega (§ 13 lg 2). Siiski ei peaks väidetav vastuolu õigusselguse põhimõttega olema Vabariigi Presidendile seaduse välja kuulutamata jätmise aluseks. Nimelt on olemas meetodid seaduses olevate vastuolude ületamiseks ja seaduse tõlgendamiseks. Ka on õiguse adreseatidel võimalus kasutada õigusabi. Sellisel juhul ei peaks Vabariigi President saama blokeerida seaduse jõustumist põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse algatamisega.“<sup>1</sup>

Samas on Siseministeerium seisukohal, et kõnealuses sättes ei kasutata selliseid õigusmõisteid, mille sisu võiks jääda normi adreseatidele ebaselgeks. KiKoSe muudatused ei ole sõnastuslikult ebaselgemad ning lähtuvad samast mõistekasutusest nagu teised seadused. Ka KiKoSe enda erinevaid sätteid tuleb alati tõlgendada ja kohaldada kogumis ja ühtset mõisteaparatuuri silmas pidades. Kui leitakse, et näiteks mõisted „riigi julgeolek“ või „põhiseaduslik kord“ on suuremal määral määratlemata õigusmõisted kui „kõlblus“, „tervis“ või „avalik kord“, mis on võimalike piirangute alusena olnud kogu aeg sätestatud PS §-s 40 ja KiKoSe tekstis, siis ei saa sellise käsitlemisega kindlasti nõustuda. Mõisteid „riigi julgeolek“ ja „põhiseaduslik kord“ on kasutatud ja sisustatud erinevates õigusaktides ja kohtupraktikas ning ei ole alust eeldada, et usulised ühendused ei suudaks ise anda hinnangut, milline põhikirjaline või majanduslik side võiks kujutada ohtu riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale.

Täiendavalt saab rõhutada KiKoSe normide sihtrühmaga seotud statistikat. Kui Eestis on registris kokku enam kui 350 tuhat juriidilist isikut, siis usuliste ühenduste registrisse oli 11.01.2025 seisuga kantud kokku 605 usulist ühendust, sealhulgas 575 kogudust (kirikutesse kuuluvaid kogudusi 353, koguduste liitudesse kuuluvaid kogudusi 125 ja üksikkogudusi 97), 8 kloostrit (sh kirikutesse kuuluvaid kloostreid 7 ja üksikkloostreid 1), 10 kirikut, 10 koguduste liitu ning 2 välislepingu alusel tegutseva kiriku institutsiooni. Usuliste ühenduste registrisse

<sup>1</sup> <https://pohiseadus.ee/sisu/3584>, PS § 107 komm. 11

kanti 2024. aastal 7 uut subjekti, kõik need olid kogudused, milledest 5 olid juba olemasolevate kirikute koosseisus ning vaid 2 uued üksikogudused. Enamus kirikuid, kogudusi ja kloostreid on seotud Eesti Kirikute Nõukogu (EKN) liikmeskonnaga – EKNiga kui Vabariigi Valitsuse partnerorganisatsiooniga on Siseministeeriumil regulaarne kontakt ja väga tihe koostöö ning toimib valitsuskomisjon, kus on alati võimalik tõstatada ka KiKoSe tõlgendamisega seotud küsimusi.

Siseministeerium on viimase 35 aasta jooksul püsivalt nõustanud kõiki usulisi ühendusi mitte ainult KiKoSe, vaid ka paljude teiste õigusaktide rakendamisel ja tõlgendamisel. Koostöö usuliste ühendustega on olnud suurepärase ja konstruktiivne. Puudub põhjus asuda seisukohale, et KiKoSe uute sätete osas ei oleks võimalik saada usulistel ühendustel õiguslikku või sisulist konsultatsiooni ministeeriumist, kas mingi säte võib puudutada konkreetset usulist ühendust või mida võib tähendada mõni seaduses kasutatud mõiste. KiKoSe muudatustega saab lisaks avarama konsulteerimisvõimaluse ka registripidaja, kellele Siseministeerium annab uute usuliste ühendustega või olemasolevate põhidokumentidega seonduvalt registripidajale mittediiva arvamuse.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Igor Taro  
siseminister

Sama:  
Riigikogu põhiseaduskomisjon  
Vabariigi Presidendi Kantselei

Erik Salumäe  
erik.salumae@siseministeerium.ee