



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 10.10.2025
Meie 01.12.2025

nr 5-25-49/3
nr 10-3/9653

Arvamus PSJV asjas nr 5-25-49

Edastan käesolevaga arvamuse Riigikogus 18. juunil 2025 vastu võetud kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse põhiseadusele vastavuse kohta.

Asjaolud

1. Vabariigi President pöördus põhiseaduse (PS) § 107 alusel 03.10.2025 taotlusega (kirja nr 113/1650) Riigikohtusse. Vabariigi President taotleb Riigikogus 17.09.2025 muutmata kujul uuesti vastuvõetud kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist.
2. Vabariigi President tugineb taotluses põhiseaduse §-dele 40 ja 48, mis näevad ette usu- ja veendumusvabaduse ning ühinemisvabaduse, ning põhiseaduse §-le 11, mille kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.
3. Vabariigi Presidendi hinnangul piirab seadus usuliste ühingute sidemeid välismaiste isikutega ohu korral mitte üksnes halduslikus ja majanduslikus, vaid ka õpetuslikus tähenduses – see tähendab kontakte, mis tekivad usu tunnistamise, praktiseerimise ning usuliste talituste ja teenistuste kaudu. President leiab, et selline ulatuslik ja ebaselge keeld ei ole põhjendatud, kuna seadusandja võiks oma eesmärgid saavutada ka selgemalt piiritletud regulatsiooniga, mis kohustaks usulisi ühendusi katkestama üksnes neid välissidemeid, mis otseselt seonduvad ohuga. Samuti ei pea president kehtestatud piirangut proportsionaalseks. Kui usuliste ühingute tegevust saab niivõrd laialdaselt piirata, võiks analoogset keeldu rakendada ka teistele ühendustele, sealhulgas poliitilistele erakondadele – mis aga ei oleks kooskõlas põhiseadusega.

Taotluse lubatavus

4. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJK) § 5 kohaselt võib Vabariigi President esitada Riigikohtule taotluse tunnistada Riigikogus vastuvõetud, kuid tema poolt väljakuulutamata seadus põhiseadusega vastuolus olevaks, kui Riigikogu on selle pärast uueks arutamiseks ja otsustamiseks saatmist muutmata kujul uuesti vastu võtnud.
5. Käesolevas asjas on taotluse esitanud Vabariigi President.
6. Riigikogu võttis 18.06.2025 vastu kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse. Vabariigi President jättis seaduse 03.07.2025 otsusega nr 591 välja kuulutamata ning tegi Riigikogule ettepaneku seda uuesti arutada, et viia seadus kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega. 17.09.2025 võttis Riigikogu kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse muutmata kujul vastu.
7. Eelnevale tuginedes leian, et on täidetud PSJK §-s 5 sätestatud eeldused ning taotlus on lubatav.

Seisukoht ja põhjendused

8. Vabariigi Presidendi taotlusest nähtub, et säteteks, mille PS-le vastavus vaidlustati, on kirikute ja koguduste seaduse (KiKoS) § 3 uued lõiked 21 ja 22 ning § 4 uued lõiked 11 ja 12.

9. KiKoS § 3 lg 21 sätestab, et 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.
10. KiKoS § 3 lg 22 sätestab, et käesoleva paragrahvi lõikes 21 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, või toetab või on toetanud sõjalist agressiooni või kutsunud üles sõjale, terrorikuriteole või mõnel muul viisil relvajõu õigusvastasele kasutamisele või vägivallale.
11. KiKoS § 4 lg 11 sätestab, et 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.
12. KiKoS § 4 lg 12 sätestab, et 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.
13. KiKoS-e sätted riivavad eelkõige PS § 40 sätestatud usuvabadust ning PS § 48 sätestatud ühinemisvabadust. Tähelepanu tuleb pöörata asjaolule, et KiKoS § 3 uued lõiked 21 ja 22 ning § 4 uued lõiked 11 ja 12 on normid, mis ei kehti üksnes tsiviilõiguslikes suhetes, vaid need on avalikõiguslikud normid ning seega on ka osa avalikust korrast. Nimetud õigusnormide täitmisest sõltuks tulevikus küsimus, kas avaliku võimu kandja astub samme eraõigusliku isiku sundlõpetamiseks. TsÜS § 40 lg 1 kohaselt saab nõude juriidilise isiku sundlõpetamiseks kohtule esitada valdkonna eest vastutav minister või muu selleks seadusega õigustatud isik või asutus, MTÜS § 40 lg 1 kohaselt saab sellise nõude esitada ka „muu huvitatud isik“. Seega on teoreetilisel igal juhul, kes kvalifitseerub huvitatud isikuks, võimalik esitada kohtule hagita menetluses avaldus erakonna sundlõpetamiseks. Eeltoodu muudab normide mõju põhiõigustele potentsiaalselt oluliselt intensiivsemaks kui see oleks pelgalt tsiviilõiguslike õigustagajärgedega normide puhul.
14. Igasugune põhiõigusi piirav riiklik tegevus eeldab vastavalt PS § 3 lg 1 lausele 1 seadusliku aluse olemasolu. Selle kohaselt tohib avalik võim isiku põhiõigustesse ja -vabadustesse sekkuda ainult siis, kui tal on selleks läbi formaalse seaduse (s.t parlamendi poolt vastu võetud seaduse) antud sõnaselgelt volitatus. PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Vabariigi Presidendi hinnangul on KiKoS-e muudatusega seatavad keelud liiga laiad, ebaselged. Lisaks leiab Vabariigi President, et ebamääraselt laialt sõnastatud keelud ei ole sellisel kujul vajalikud, proportsionaalsed ega mõõdukad.
15. Põhiõiguste piiramine on põhiseaduslikult lubatav üksnes juhul, kui see vastab kindlatele kriteeriumitele, mis tulenevad õiguskindluse, õiguse ülimuslikkuse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetest. Põhiõiguste riive õiguspärasuse hindamisel tuleb rakendada kolmeetapilist testi, mis hõlmab legitiimse eesmärgi olemasolu, sobivust, vajalikkust ja mõõdukust ehk proportsionaalsust kitsamas tähenduses.
16. KiKoS-es sätestatud piirangute eesmärk on iseenesest jälgitav ja kooskõlas põhiseaduslike väärtustega – riigi julgeolek, avaliku korra tagamine. Selline eesmärk võib olla legitiimne, kui see on sisuliselt põhjendatud, tõendatav ja mitte pelgalt deklaratiivne. Legitiimse eesmärgi olemasolu on siiski vaid esimene samm riive õiguspärasuse hindamisel.
17. Kui tegemist on laiaulatusliku ja seega intensiivse põhiõiguste piiranguga – käesolevas asjas sekkumine usu- ja ühinemisvabadusse –, suureneb oluliselt riigi kohustus näidata, et piirang on mitte ainult eesmärgipärane, vaid ka põhjalikult kaalutud ja õigustatud. Intensiivne riive tähendab, et piirangu mõju isikule on sügav, pikaajaline või ulatub paljudele adressaatidele. Sellisel juhul ei piisa üldistest viidetest eesmärgile või abstraktsetest kaalutlustest, vaid tuleb esitada sisuline ja konkreetne analüüs.
18. Proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine intensiivse riive korral nõuab süvitsi minevat analüüsi kolmes etapis:
 - 1) Sobivus: riik peab näitama, et piirang aitab tegelikult kaasa seatud eesmärgi saavutamisele. See peab põhinema faktilistel asjaoludel, mitte oletustel.

- 2) Vajalikkus: tuleb hinnata, kas sama eesmärgi saavutamiseks oleks olnud võimalik rakendada mõnda vähem koormavat meetet. Riik peab põhjendama, miks alternatiivsed lahendused ei oleks olnud piisavalt tõhusad.
 - 3) Mõõdukus: Siin tuleb kaaluda, kas isiku põhiõiguse riive kaalub üles avaliku huvi või muu legitiimsel eesmärgil. Intensiivse riive puhul peab see kaalumise olema eriti põhjalik, arvestades nii riive ulatust, kestust, tagajärgi kui ka adreessatide arvu.
19. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kõrgem on riigi põhjendamiskohustus. Proportsionaalsuse analüüs ei tohi olla formaalne ega deklaratiivne, vaid peab põhinema sisulisel ja tõendatud kaalutlusel. Eriti oluline on see olukordades, kus piirang mõjutab suurt hulka inimesi või puudutab põhiõigusi, mille kaitse on demokraatlikus ühiskonnas keskse tähtsusega.
 20. Samuti tuleb taoliste normide puhul seadusandjal alati arvestada PS §-st 3 tulenevat õigusselguse ja määratletuse ning olulisuse nõuet. Need õigusselguse ja määratletuse põhimõtted nõuavad, et õigusnormid oleksid piisavalt selged, arusaadavad ja ettenähtavad. Seadusandja peab tagama, et normide sõnastus ei oleks mitmetimõistetav ega eksitav. Õigusselgus hõlmab keelelist täpsust, sisulist loogikat ja süsteemset paigutust õiguskorra kontekstis. EIK on leidnud, et seadus ei tohi olla nii ebamäärane, et selle alusel saaks isikut karistada meelevaldselt või et see jäta õiguskaitseorganitele liiga laia kaalutlusruumi.
 21. Intensiivse põhiõiguse riive korral – sealhulgas usuvabaduse piiramisel – peab norm olema seda täpsem ja konkreetsem, et õigussubjekt saaks oma käitumist õiguspäraselt kujundada.
 22. Ka õigusselguse, määratletuse, olulisuse ja proportsionaalsuse põhimõtted on demokraatliku õiguskorra vältimatud eeldused. Põhiõiguste piiramine – eriti usuvabaduse kontekstis – peab olema selgelt sõnastatud, sisuliselt põhjendatud ja proportsionaalne. Vastasel juhul võib piirang osutada põhiseadusvastaseks, kahjustades õiguskindlust ja õõnestades usaldust õiguskorra vastu.
 23. Kuivõrd KiKoS § 3 uued lõiked 21 ja 22 ning § 4 uued lõiked 11 ja 12 on normid, mis sisaldavad mitmeid määratlemata õiguspõhiseid, siis tuleb neid sisustada praktika käigus (sh mõisted „muu dokument“ ja „seotud“ olemine). Seejuures jätab iga määratlemata õiguspõhise haldusorganile teatud tegutsemisvabaduse. Määratlemata õiguspõhise on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loob detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegerides normi täpsustamise seaduse rakendajale. Riikohtu poolt kohaldamist leidnud olulisuse teooria nõue ütleb, et parlamentaarne seadusandja peab normatiivsetes alusküsimustes kõik olulised regulatsioonid ise kehtestama ega tohi nende sätestamist delegerida rohkem või vähem üldise volitusega täitevvõimule. Normatiivsed alusküsimused on eeskätt need, mis on seotud põhiõiguste piiramisega.
 24. Seega kui õigusnorm võimaldab piiravat sekkumist põhiõigustesse, on tegemist olulise küsimusega, mistõttu tuleks sekkumise formaal-seadusliku alusega selgelt ära määratleda põhiõigustesse sekkumise ulatus. Parlamendireservatsioon ehk olulisuse põhimõte tuleneb PS § 3 lg 1 esimesest lausest on ning selle kohaselt peab seadusandja kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegerida täitevvõimule. Ebapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igaüht riigivõimu omavoli eest (PS § 13 lg 2). Erilise tähenduse omandab olulisuse teooria juhul, kui riiklik tegevus (olgu see siis tegevus või tegevusetus) on põhiõiguste realiseerimise suhtes oluline. Mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda täpsem peaks formaalses seaduses olema sekkumise eesmärk, sisu ja ulatus.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Eleri Kästik 5780 8738
eleri.kastik@justdigi.ee