

Riigikohtunike Villu Kõve, Oliver Kase, Kai Kullerkupu, Saale Laose, Vahur-Peeter Liini ja Juhan Sarve eriarvamus Riigikohtu üldkogu 8. juuni 2026. a otsuse kohta asjas 5-25-49

1. Me ei nõustu üldkogu järeldusega, et kirikute ja koguduste seaduse (KiKoS) muutmise seadus vastab põhiseaduse (PS) § 13 lg-ga 2 kaitstud õigusselguse põhimõttele (otsuse p 83). Leiame seetõttu, et Vabariigi Presidendi taotlus oleks tulnud rahuldada.

2. Üldkogu märgib otsuse p-s 54 õigesti, et selle üle otsustamisel, kas normi tõlgendamisel tekkinud kahtlusi saab mõistlikult kõrvaldada, tuleb võtta arvesse, millist valdkonda reguleeritakse, kes on normiadressaadid, milline on normide eesmärk, kuidas on need kujunenud ja milline on normide kohaldamise tagajärg. Seejärel sisustab üldkogu vaidlustatud seadust kitsendavalt, nii et seda on võimalik pidada põhiseadusega kooskõlas olevaks. Neid aspekte hinnates tuleb meie arvates praeguse abstraktse ja seaduse jõustumisele eelneva normikontrolli käigus asuda seisukohale, et vaidlustatud normid ei ole minimaalselt nõutava täpsusega. Kuigi igasugune selgusetus ei too kaasa seaduse põhiseadusvastasust, ei või pakutav tõlgendus olla selline, mis ei ole seaduse adressaatidele seaduse tekstist endast piisavalt äratuntav (nt RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 31; RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7, p 171). Mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda selgem peab olema norm.

3. Abstraktse ennetava kontrolliga on võimalik selgitada välja normide põhiseaduslikkus juba enne nende jõustumist. Riigikohus peab just abstraktse kontrolli puhul iseäranis silmas pidama, et vaidlustatud seadus ei võimaldaks tulevikus selle konkreetisel kohaldamisel kuritarvitusi ega põhiseadusvastast tõlgendamist. Praegusel juhul oleks Riigikohtul olnud võimalik vältida, et jõustub ebaselge seadus, millega riivatakse põhiseaduse ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga (EIÕK) kaitstud usuvabadust (PS § 40, EIÕK art 9) ja ühinemisvabadust (PS § 48, EIÕK art 11).

4. Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on korduvalt rõhutanud, et EIÕK art 9 lg-ga 2 ja art 11 lg-ga 2 lubatud piirangud usukogukonna tegevusele organisatsioonina peavad olema ette nähtud seadusega, mis vastab nõutud kvaliteedile. See tähendab muu hulgas, et seaduse mõjud peavad olema isikutele ette nähtavad, samuti peab seadus pakkuma õiguslikku kaitset riigivõimu meelevaldse sekkumise eest EIÕK-ga tagatud õigustesse (nt EIKo (SK) 26.10.2000, Hasan ja Chaush vs. Bulgaaria, 30985/96, p 84; EIKo 17.07.2012, Fusu Arcadie jt vs. Moldova Vabariik, 22218/06, p-d 33 ja 34). OSCE/ODIHR usu- ja veendumusvabaduse ning julgeoleku 2019. a juhise (OCSE juhise) kohaselt tuleb vältida ebamääraselt sisustatud termineid, mida saab tõlgendada erinevalt ja kohaldada meelevaldselt (lk 25, p 7 alapunkt c). Veneetsia Komisjoni 2021. a arvamuste ja aruannete kogumikus usuvabaduse kohta sedastatakse, et usuvabadust piiravad seadused ei või olla nii ebamäärased, et ei anna piisavat teavet selle kohta, mida nõutakse, või võimaldavad meelevaldset rakendamist (08.01.2021, CDL-PI(2021)001, nt lk-d 12, 22, 53, 54 ja 58).

5. Vabariigi Presidendi esile toodud KiKoS § 3 uute lg-te 2¹ ja 2² ning § 4 uute lg-te 1¹ ja 1² ebaselgus on koosmõjus KiKoS-e ja selle muutmise seaduse muude sätetega liiga suur, et seda oleks võimalik ületada põhiseaduspärase tõlgendusega. Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse kohtumenetluses esitatud arvamustes vaidlusalustele sätetele antud kitsamast tõlgendusest ei piisa, et jätta tähelepanuta seaduse sõnastus ja eelnõu menetlemise ajal väljendatud vastuolulised seisukohad. Üldkogu tõlgendus ei pruugi olla kooskõlas normide tegeliku algse eesmärgi ja seadusandja teadlikult kavandatud äärmiselt laia tõlgendusvõimalusega (vt nt RKÜKo 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 32). Üldkogu märgib otsuse p-s 103, et samade sätete põhiseadusvastasus on võimalik tuvastada hiljem konkreetsetes normikontrollis. Meie arvates oluks täitevvõimule nii laia otsustusõigust andvate sätete puhul üldkogul õige seaduse puudujääke sõnaselgelt tunnistada. Sel juhul jäänuks põhiseadusega kooskõlas

oleva uue seaduse, kui KiKoS-t soovitakse muuta, vastuvõtmine Riigikogule. Põhjendame oma seisukohta järgnevalt.

6. Eelmises punktis nimetatud KiKoS-e muutmise seadusega kehtestatud uutes sätetes sisalduvat keeldu kohaldatakse – ja siseminister *peab* keelu rikkumise korral taotlema kohtult ühenduse sundlõpetamist – juhul, kui:

1) Eesti usuline ühendus või usuühing (usuline ühendus) on *seotud* välisriigis asuva isikuga (kelleks on „vaimulik keskus, juhtorgan, usuline ühendus või vaimulik juht“) ning

2) see välismaine isik kujutab *ohu* Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale.

Seotus (Eesti usulise ühenduse ja välisriigis asuva isiku vahel) võib tulla (a) *põhikirjast* või (b) *tegevuse aluseks olevast muust dokumendist* või (c) seisneda *majanduslikus seotuses*.

Oht (Eestile) võib esineda siis, kui asjaomane välisriigis asuv isik „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“.

7. Kõik nimetatud mõisted eraldi ja koos vajavad tõlgendamist, mida üldkogu oma otsuse p-des 62–77 ka teeb. Kui kehtestatud piirangunorm on sõnastatud ähmaselt, loob see ohu, et põhiõigust piiratakse meelevaldsel ja isikuid diskrimineerival viisil. Usuvabadus on oluline põhiõigus, mis on kaitstud ka kõigi põhiliste rahvusvaheliste inimõigusi kaitsvate konventsioonidega. Usulise ühenduse tegevuse lõpetamine, mis on vaidlusaluste normidega ette nähtud tagajärg, on selle põhiõiguse intensiivne piirang, kuna puudutab kõiki sellesse usukogukonda kuuluvaid inimesi. Seetõttu peab usulise ühenduse lõpetamise alused seadusega ette nägema täpsemalt (nt RKÜKo 21.02.2017, 3-3-1-48-16, p 38).

8. Hinnates, millist *seotust* vaidlustatud seaduses on mõeldud, tugineb üldkogu sellele, et eelnõus alguses sisaldunud keeld olla „usutunnistuslikult või õpetuslikult“ seotud välismaise isikuga jäeti seadusest välja. Seega saab üldkogu arvates keelatud olla vaid administratiivne-organisatsiooniline seotus (otsuse p-d 62–65). Nõustume, et tõlgendus, mis lubaks keelata ka usutunnistusliku või õpetusliku seotuse, ei saaks olla põhiseaduspärane. Sellisel juhul sekkutaks usuvabaduse tuumaks olevatesse küsimustesse (vt ka otsuse p-d 99 ja 100). Märgime aga, et kuigi vaidlusalustes sätetes ei nimetata „usutunnistuslikku ega õpetuslikku“ seotust, ei sisalda need ka viidet „administratiivsele-organisatsioonilisele“ seotusele. KiKoS § 3 uue lg 2¹ ja § 4 uue lg 1¹ kohaselt ei või Eesti usuline ühendus olla „põhikirja või tegevuse aluseks oleva muu dokumendi alusel [...] *seotud*“ sättes loetletud välismaise isikuga. Kõnealustes sätetes ei ole täpsustatud, mis laadi „seotust“ silmas peetakse. Muret tekitab asjaolu, et vaidlustatud seaduse 23. jaanuari 2025. a seletuskirjas on „põhikirjalise seotusena“ otseselt nimetatud „usu tunnistamist, selle viljelemist, usuliste talituste ja teenistuste kaudu“ (vt lk 3, sama viide on 11. juuni 2025. a seletuskirja lk-l 1). Samuti märkis Vabariigi Valitsus 18. novembril 2025 Riigikohtule esitatud arvamuse p-s 87, et üksnes hierarhiliste sidemete või juhtimis- või haldusliku struktuuri keeld ei ole piisav. Leiame, et nii lai tõlgendus, mida seaduse tekst ka võimaldab, ei oleks põhiseaduslikult lubatav. Õigusselguse tagamiseks peab normist nähtuma, mis laadi „seotus“ saab muude eelduste esinemise korral olla keelatud. Praegusel juhul see ilmne ei ole.

9. Üldkogu leiab otsuse p-des 68 ja 69, et vaidlustatud seaduse sätteid, mis räägivad *põhikirjast* ja *tegevuse aluseks olevast muust dokumendist*, tuleb põhiseaduspäraselt tõlgendada nii, et neis on silmas peetud üksnes dokumente, mis on Eesti usulise ühenduse põhikirja järgi talle siduvad või mis muul

moel reguleerivad põhikirjaga võrdselt tema põhitegevust ning mille sisu üle on tal endal võimalik otsustada. PS § 48 lg-d 3 ja 4 koosmõjus PS § 40 lg-ga 3 ei võimalda üldkogu hinnangul kohaldada juriidilisele isikule kõige raskemat tagajärge – sundlõpetamist – millegi sellise eest, mille üle tal endal mõju ei ole. Ehkki selline tõlgendus on põhiseaduse seisukohast ainuvõimalik, ei tulene see meie hinnangul seaduse sõnastusest ega seadusandja tahtest (seaduse kujunemisloost). Vastupidi, Vabariigi Valitsus tõi 18. novembril 2025 Riigikohtule esitatud arvamuse p-des 77 ja 78 konkreetsed näited, kinnitades, et ka Vene Õigeusu Kiriku dokumendid on Eesti Kristliku Õigeusu Kiriku „tegevuse aluseks olevateks muudeks dokumentideks KiKoS § 3 uue lg 2¹ tähenduses“. Kuigi üldkogu annab määratlemata õigusmõistetele põhiseadusega kooskõlas oleva sisu, on küsitav, kas selline oli ka seadusandja tahe. Veelgi enam, nii ebamääraselt sõnastatud normi rakendamine olukordades, mida ei ole veel osatud ette näha ja mille kohta eelnõu väljatöötamise materjalidest seetõttu vastust ei leia, ei kaitse usulisi ühendusi piisavalt avaliku võimu meelevaldsuse ja võimaliku diskrimineerimise eest.

10. Ka *majandusliku seotuse* puhul ei nähtu seaduse sõnastusest, et tegemist peab olema sõltuvussuhtega (nagu leidis üldkogu enamus), kuigi Vabariigi Valitsus väitis seda Riigikohtule esitatud arvamustes (otsuse p 70). Mõõname, et õigusnorm peab olema abstraktne, ent konkreetne viide „majanduslikule sõltuvusele“ ei oleks muutnud sätet liiga kitsaks, vaid aidanuks oluliselt kaasa sellele, et usuvabaduse piirangud oleksid ettenähtavad ja õigustatud.

11. Üldkogu tõlgendas ka seda, milles seisneb vaidlustatud seaduses nimetatud *oht* ja *keelatud toetus* (KiKoS § 3 lg 2² ja § 4 lg 1²), mille korral muutub Eesti usulise ühenduse seotus välismaise isikuga keelatuks. Nõustume, et „oht“ ei tohi tähendada abstraktset ohtu, vaid peab eeldama konkreetse juhtumi asjaoludest tulenevat tegelikku ohtu (otsuse p 75). „Toetamise“ kohta leiab üldkogu otsuse p-s 76, et kuigi see on ajaliselt ja ulatuselt määratlemata, saab ka sel juhul määrav olla vaid ohuhinnang konkreetsetele tegudele või seisukohavõttudele, mitte üksiku või ammuse seisukohavõtu olemasolu iseenesest. Selline tõlgendus ei tulene sätte sõnastusest. Konkreetne säte (välismaine isik „toetab või on toetanud sõjalist agressiooni või kutsunud üles sõjale, terrorikuriteole või mõnel muul viisil relvajõu õigusvastasele kasutamisele või vägivallale“) ei eelda isegi mitte seda, et agressioon, mida toetatakse jm, peaks olema seotud Eesti Vabariigiga või võiks Eestisse üle kanduda. Normi sedavõrd avarat sõnastust ei saa õigustada ka asjaolu, et vaidlustatud seaduse koostamisel peeti ilmselt silmas konkreetset välismaist isikut. Seadus on universaalselt rakendatav ja selle mõju ulatub üksikjuhtumist kaugemale. Relvastatud konfliktide ja vägivalla levik maailmas on paraku sedavõrd suur, et nii umbmäärane sõnastus annab võimaluse tõlgendada sätet ebaoproportsionaalselt laialt.

12. Leiame, et KiKoS §-de 3 ja 4 uutes lg-tes 2² ja 1² kasutatud sõnastus, et oht „võib muu hulgas esineda siis, kui [---]“ annab normi rakendajatele küll otsustusruumi, nagu märkis üldkogu otsuse p-s 77, kuid see ei pruugi tähendada üksnes kitsendavat tõlgendamist, vaid võimaldab kohaldada seadust ka laiemalt ja usulistele ühendustele raskesti ettenähtavalt.

13. Meie arvates tulnuks vaidlustatud normide õigusselgust hinnates arvestada, et KiKoS-e uus § 31² lg 1 annab usulistele ühendustele oma põhikirja ja tegevuse uute nõuetega kooskõlla viimiseks kuuekuulise tähtaja alates seaduse jõustumisest. Kui usuline ühendus seda ei tee, *peab* siseminister taotlema kohtult olemasoleva usulise ühenduse sundlõpetamist (kehtiva KiKoS-e § 16 lg 3, mis viitab § 14 lg 2 p-le 2, mida vaidlustatud seadusega samuti täiendatakse). Seega on seadusest arusaamine usulisele ühendusele eksistentsiaalse tähendusega. Riigikogu ja Vabariigi Valitsus selgitasid kohtumenetluses, et vaidlustatud seaduse eesmärk ei ole luua võimalust taotleda kohe usulise ühenduse sundlõpetamist, vaid et Siseministeerium korraldab pärast seaduse jõustumist esmalt haldusmenetluse. Seadusest Siseministeeriumile niisugust kohustust ei tulene. Vaidlustatud seadus ei näe ette kohtusse pöördumisele eelnevat haldusmenetlust ega usulise ühenduse teavitamist sellest, et isik, kellega tal on administratiivne-organisatsiooniline side, on muutunud sama seaduse tähenduses

ohtlikuks. Veelgi probleemsem on olukord juhul, kui seadust rakendatakse praegu veel mitte ette nähtavatel juhtudel tulevikus, mil usulistele ühendustele ei ole oma tegevuse muutmiseks tähtaega jäetud. Sellisel juhul algatatakse sundlõpetamise menetlus kohe, kui tuvastatakse keelatud seotus.

14. Enamik usulisi ühendusi on kanoonilises mõttes hierarhilised, st nad on ajalooliselt seotud õpetuse või struktuuri kaudu emakirikuga. Kehtiv KiKoS § 5 lg 2, mida vaidlustatud seadusega samuti muudetakse, sätestabki, et usulise ühenduse põhikirjas võib ette näha erisusi mittetulundusühingute seaduses liikmeskonna ja juhtimise kohta sätestatust, kui need tulenevad usulise ühenduse ajalooliselt väljakujunenud õpetusest ja struktuurist. Hierarhiliste usuliste ühenduste puhul ei saa eeldada, et mis tahes sidemed on võimalik päeva pealt katkestada. Isegi kui usuline ühendus saaks teoreetiliselt hierarhilised suhted katkestada, tuleb arvestada, et see ei pruugi olla pelgalt formaalsus – jurisdiktsiooni vahetus eeldab teise kanoonilise korra ja hierarhia omaksvõttu, milleks ei või usulist ühendust väga kaalukate põhjusteta sundida (vt ka üldkogu otsuse p-d 100 ja 101).

15. Eeltoodust tulenevalt leiame, et kuigi üldkogu antud tõlgendus piirab vaidlustatud seaduse kohaldamisvõimalusi, ei vasta KiKoS-e muutmise seadus ise õigusselguse põhimõttele. Kuivõrd KiKoS-e muutmise seadus on sõnastatud äärmiselt laialt, jääb selle tulemusel usulise ühenduse sundlõpetamise taotlemine suuresti täitevvõimu suvaotsuseks. Arvestades vaidlustatud seaduse reguleerimisala, adressaate ning sundlõpetamise kui tagajärje mõju kõigile usukogukonda kuuluvatele inimestele, leiame, et seadusandja ei ole järginud kohustust võtta vastu piisavalt selged ja arusaadavad ning põhiseadusega kooskõlas olevad normid (PS § 3 ja § 13 lg 2). Kuna seadus on formaalselt põhiseadusvastane, tulnuks Vabariigi Presidendi taotlus rahuldada.

16. Lõpetuseks kahtleme selles, kas KiKoS-e muutmise seadus on selle eesmärgi saavutamiseks PS § 11 mõttes sobiv. Kui usuline ühendus katkestab kõik põhikirjalised jm sidemed endast ohtu kujutava välismaise isikuga, ei lõpeta see siiski vaenulikku mõjutustegevust mis tahes muude kanalite kaudu. Välismaal asuva vaimuliku sõnumeid saab igaüks jälgida interneti ja muu meedia kaudu. Mõjutustegevus ei katke eelduslikult ka siis, kui Eesti usuline ühendus sundlõpetatakse, kuna ta võib jätkata tegevust nt seltsinguna. OSCE juhises (lk 34) mõõndakse juriidilise isiku staatuse andmata jätmisega ja selle äravõtmisega kaasnevaid ohte: usukogukonnal võib tekkida tunne, et neid diskrimineeritakse; nad võivad muutuda vastuvõtlikumaks vägivaldse ekstremismiga seotud vaadetele ja see võib aidata kaasa nende radikaliseerumisele. Ka vaidlustatud seaduse rakendamisel tuleb jälgida, et see ei tooks kaasa seaduse eesmärgile vastupidiseid tagajärgi.

(allkirjastatud digitaalselt)