



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 10.10.2025 nr 5-25-49/3

Meie 18.11.2025 nr 9-2/252126/2508358

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-49

Austatud Riigikohtu esimees

Küsisite õiguskantsleri arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas, milles Vabariigi President esitas 03.10.2025 Riigikohtule [taotluse](#) tunnistada põhiseadusvastaseks Riigikogus 18.06.2025 vastu võetud [kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus](#) (edaspidi KiKoS-i muutmise seadus).

Vabariigi Presidendi taotlusest ilmneb, et vaidlustatud on KiKoS-i muutmise seadusega ette nähtud § 3 lõigete 2¹ ja 2² (seaduse p 3) ja § 4 lõigete 1¹ ja 1² (seaduse p 5) kooskõla [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) §-dega 40, 48 ja 11.

Leian, et usuvabadusega ei saa õigustada teiste õiguste ja vabaduste rikkumist, inimõigusi kaitsva õigusriikliku süsteemi hävitamise eesmärki ega agressioonikuritegude õigustamist. Seda kinnitab ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika. Kui seesugune usuvabaduse teostamise raames toimuv – Eesti põhiseaduslikku korda tõepoolest ohustav – tegevus on tõendatud, lubab põhiseadus näha ette võimaluse seesugune ohustav tegevus lõpetada. Leian, et juhul kui vaidlustatud sätetest (tuginedes KiKoS §-des 3 lg 2² ja 4 lg 1² sisalduvatele sõnadele „võib muu hulgas esineda“) tuleneb Riigikohtu hinnangul, et kohus saab siseministri taotluse alusel langetada põhiseaduspärase otsuse, st sundlõpetada usulise ühenduse või usuühingu vaid siis, kui tõendatud on tegelik oht Eesti põhiseaduslikule korrale, on need sätted põhiseaduspäraseks. Kui aga Riigikohtu hinnangul kohustavad vaidlustatud sätted langetama otsust, mis piirab põhiseadusevastaselt usuvabadust, on need sätted põhiseadusevastased.

I. Vaidlusalused sätted

KiKoS-i muutmise seaduse punktis 3 on täiendatud [kirikute ja koguduste seaduse](#) (KiKoS) §-i 3 lõigetega 2¹ ja 2² järgmises sõnastuses:

„(2¹) Kirik, 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.

(2²) 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.“

KiKoS-i muutmise seaduse punkt 5 täiendab KiKoS §-i 4 lõigetega 1¹ ja 1² järgmises sõnastuses:

„(1¹) Usuühing ei või 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) 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.“

Seotud sätena näeb KiKoS-i muutmise seaduse punkt 15 ette KiKoS § 14 lõike 2 punkti 2 muutmise selliselt, et edaspidi tuleb ministril kohtult taotleda ka sellise usulise ühenduse sundlõpetamist, kelle tegevus kujutab ohtu riigi julgeolekule ja põhiseaduslikule korrale (säte sisaldab juba kehtivas redaktsioonis viidet avalikule korrale).

II. Vaidlusaluste ja muude asjakohaste sätete rakendamine

1. Vaidlusalused sätted ise ei nimeta õiguslikku tagajärge, mis tuleneb nende sätete rikkumisest. See tuleneb koostoimest muude normidega. Usuorganisatsioonide tegevust reguleerib eriseadusena esmajoonel KiKoS, kuid lisaks kohalduvad [mittetulundusühingute seaduse](#) (MTÜS) ja [tsiviilseadustiku üldosa seaduse](#) (TsÜS) juriidilisi isikuid puudutavad üldsätted.

2. KiKoS jagab usuorganisatsioonid usulisteks ühendusteks (KiKoS § 2) ja usuühinguteks (KiKoS § 4) – edaspidi koos nimetatud „usuorganisatsioonid“. KiKoS-i vaidlusaluseid norme tuleb koostoimes muude asjakohaste sätetega kohaldada nii nende usuliste ühenduste suhtes, kes on juba kantud vastavasse registrisse, kui ka nende suhtes, kes seda alles soovivad.

3. Enne usulise ühenduse registrisse kandmist küsib registripidaja usuühenduste küsimustega tegelevalt ministriumilt (Siseministrium) seisukohta, kas selle ühenduse asutamisleping, põhikiri või selle muudatused vastavad seaduse nõudele. Ministrium võib seisukoha koostamisse kaasata eksperte (KiKoS § 14 lg 1, põhimõtteliselt sama usuühingu puhul: KiKoS § 4 lg 2).

4. KiKoS § 14 lõike 2 kohaselt ei kanna registripidaja usulist ühendust registrisse muu hulgas siis, kui: 1) selle põhikiri või muud dokumendid ei vasta seaduse nõuetele; 2) usulise ühenduse tegevus kujutab ohtu riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale või kahjustab tervist, kõlblust või teiste inimeste õigusi ja vabadusi (KiKoS-i muutmise seaduse p 15 sõnastus). Registrisse kandmise avalduse tagasilükkamist peab registripidaja põhjendama (KiKoS § 14 lg 3). Seega võivad vaidlusalused normid saada takistuseks uue usuorganisatsiooni asutamisele.

5. Vaidlusalused sätted võivad saada aluseks ka olemasoleva usuorganisatsiooni sundlõpetamisele. TsÜS § 40 lõike 1 kohaselt sundlõpetatakse mittetulundusühing kohtumäärusega ning sundlõpetamise aluseks on muu hulgas juriidilise isiku tegevuse või eesmärgi vastuolu seadusega (p 1) või põhikirja oluline vastuolu seadusega (p 3). Usuliste ühenduste puhul täpsustab KiKoS § 16 lõige 3, et minister, kelle valitsemisalas on usuliste ühendustega seotud asjade korraldamine, taotleb kohtult usulise ühenduse sundlõpetamist. Sellest lõikest tuleneb mh, et minister võib kohtult taotleda sellise usulise ühenduse sundlõpetamist, mille tegevus või põhikiri on vastuolus seaduse või põhiseadusega (p 1) või mille tegevus kujutab ohtu riigi julgeolekule või põhiseaduslikule korrale (p 2 koostoimes KiKoS-i muutmise seaduse p 15

sõnastuses muudetakse KiKoS § 14 lg 2 p 2 uus redaktsioon; säte sisaldab juba kehtivas redaktsioonis viidet avalikule korrale ning seda nimetab ka uus redaktsioon). Kuna usuühingule ei kohaldu KiKoS § 16 lõike 3, siis tuleb usuühingu sundlõpetamine kõne alla (lisaks ministri taotlusele) ka kohtu omal algatusel ([tsiviilkohtumenetluse seadustiku](#) (TsMS) § 629 lg 1 ja MTÜS § 40 lg 3) või huvitatud isiku nõudel (MTÜS § 40 lg 1).¹

6. Sundlõpetamine otsustatakse kohtumäärusega (MTÜS § 40 lg 1; KiKoS § 16 lg 3). Selline lahendus on PS § 48 lõike 4 sõnastust („Ainult kohus võib õiguserikkumise eest ühingu, liidu või erakonna tegevuse lõpetada või peatada“) arvestades ainuvõimalik.

7. Sundlõpetamise üldised menetlusnõuded sätestab TsMS § 629. Selle paragrahvi lõike 2 kohaselt kuulab kohus enne sundlõpetamist võimaluse korral ära juriidilise isiku juhtorganite liikmed. Sundlõpetamise menetlus on hagita menetlus ja selles kehtib uurimisprintsip (TsMS § 477 lg 5). Kohus võib jätta juriidilise isiku sundlõpetamata. Üldine põhimõte on, et kui põhjust, mis tingiks juriidilise isiku sundlõpetamise, saab kõrvaldada, tuleb juriidilisele isikule anda tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks ja vaid täiendava tähtaja jooksul puuduse kõrvaldamata jätmine toob kaasa sundlõpetamise (TsMS § 40 lg 2).²

8. Sundlõpetatud ja registrist kustutatud ühing ei saa oma tegevust jätkata, kuid välistatud ei ole uue ühingu moodustamine (RKTKm 28.04.2008, [3-2-1-27-08](#), p 10). Juriidilise isiku lõpetamisel toimub selle likvideerimine, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti (TsMS § 41 lg 1 esimene lause; MTÜS § 42 lg 1).

9. Sundlõpetamise määrus kehtib ja kuulub täitmisele alates jõustumisest ning selle peale saab esitada määruskaebuse (TsMS § 629 lg-d 4 ja 5).

Tsiviilkohtumenetlusele eelnevat Siseministeeriumi suhtlust usuorganisatsiooniga, et teha enne kohtule taotluse esitamist üheselt kindlaks, kas esinevad seaduses sundlõpetamise taotlust tingivad asjaolud, tuleks üldjuhul pidada soovitavaks ja otstarbekaks. Kui usuorganisatsioon nõustub, et tema haldus- või majandussuhetest tuleneb vastuolu vaidlusaluste sätetega, saab ta vabatahtlikult oma põhikirja, tegevuse aluseks olevat muud dokumenti või majandussuhteid korrigeerida.

III. Piiratud põhiõigus – kollektiivne usuvabadus

10. Vaidlusalused seaduse sätted piiravad kollektiivset usuvabadust (usu- ja ühinemisvabadust) ehk inimeste õiguste praktiseerida oma usku koos teistega ja usuorganisatsioonide õigust tegutseda autonoomselt (vt ka RKPJKo 10.05.1996, [3-4-1-1-96](#)). Põhiseaduse § 40 lõike 3 järgi on igaühel vabadus nii üksinda kui ka koos teistega, avalikult või eraviisiliselt täita usutalitust, kui see ei kahjusta avalikku korda, tervist ega kõlblust.

11. Usuvabaduse tagavad igaühele ka ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni (ÜD) artikkel 18, [kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti](#) (KPÕRP) artikkel 18, [Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni](#) (EIÕK) artikkel 9 ning [Euroopa Liidu põhiõiguste harta](#) (harta) artikli 10 lõike 1 (harta art 22 kohaselt austab Euroopa Liit usulist mitmekesisust, samas ei ole liidul üldist pädevust reguleerida religiooniõiguslikke küsimusi³).

12. Usu- (ja veendumuste) vabaduse teostamisel eristatakse inimese sisemaailma (*forum internum*) ja selle väliseid avaldusi ehk väljendamist (*forum externum*).

¹ Vt ka V. Kõve. Usuvabadus vs. usuorganisatsioonide vabadus. – Juridica 2024, nr 8, lk 581.

² Sama järeldus: M. Vutt. Paragrahv 629 kommentaarid, punkt 3.6.3.2. – Tsiviilkohtumenetluse seadustik III. XI-XV osa (§ 475-759). Kommenteeritud väljaanne. – Tallinn: Juura, 2018, lk 986.

³ G. Czermak, E. Hilgendorf. Religions- und Weltanschauungsrecht. Eine Einführung. – Springer, 2018, lk 299-302. – Viidatud V. Kõve. Usuvabadus vs. usuorganisatsioonide vabadus, lk 572, mrk 14.

13. Usu väljendamise vabadus seisneb eeskätt, kuid mitte ainult, õiguses pidada jumalateenistusi ja õpetada ning praktiseerida ja järgida oma religiooni või veendumust.

14. Kollektiivse usuvabaduse puhul tuleb rõhutada põhiseaduse § 40 lõike 3 koostoimet ühinemisvabadust tagava põhiseaduse §-ga 48: „Igaühel on õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse“ (lg 1 esimene lause). Nii on ka Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) asunud seisukohale, et EIÖK artiklis 9 tagatud kollektiivset usuvabadust tuleb tõlgendada konventsiooni artikli 11 („Kogunemiste ja ühingute moodustamise vabadus“) valguses, sest usulised kogukonnad eksisteerivad traditsiooniliselt organiseerunud struktuuride vormis (nt EIKo 07.09.2022, 32401/10 *et al.*, [Taganrog LRO jt vs. Venemaa](#), p 146; 10.06.2010, 302/02, [Moskva Jehoova Tunnistajad jt vs. Venemaa](#), p 103; 14.09.2007, 77703/01, [Svyato-Mykhaylivska Parafiya vs. Ukraina](#), p 112; 27.03.2002, 45701/99, [Bessaraabia Metropoliitlik Kirik jt vs. Moldova](#), p 118; 26.10.2000, 30985/96, [Hasan ja Chaush vs. Bulgaaria](#), p 62).

15. Usuliste vaadete ühiseks teostamiseks ja usu levitamiseks ei ole juriidilise isiku staatus ega registrikanne hädavajalikud. MTÜS § 2 lõige 2 tunnustab ka juriidiliseks isikuks mitteolevaid mittetulundusliku iseloomuga isikute ühendusi, mis ei ole kantud registrisse, millele kohaldatakse seltsingute kohta sätestatud.⁴ Põhiseadus tagab kollektiivse usuvabaduse ka neile ühendustele, millel ei ole juriidilise isiku staatust (vt ka nt EIKo 16.12.1997, 25528/94, [Canea Katoliku Kirik vs. Kreeka](#); 12.08.2009, 6303/05, [Masaev vs. Moldova](#)).

16. Kokkuvõttes on piiratud põhiseaduse § 40 lõikes 3 ja §-s 48 sätestatud põhiõigusi. Põhiõiguse piirang peab olema nii vormiliselt kui sisuliselt kooskõlas põhiseadusega. Piirangu formaalse põhiseaduspärasuse küsimuse alla seadmist võimaldab antud juhul õigusselguse küsimus.

IV. Vaidlusaluste sätete õigusselgus

17. Õigusselguse põhimõte (PS § 10, § 13 lg 2) keelab riigivõimu omavoli, s.t tagab, et riigiorganite käitumist oleks võimalik teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada.⁵ Kodanik peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida mõni tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad: kogemus näitab, et see on saavutamatu (RKÜKo 28.10.2002, [3-4-1-5-02](#), p 31). Õigusselgust tuleb hinnata kujuteldava keskmiste võimetega adreassaadi perspektiivist (vrd RKPJKo 15.12.2005, [3-4-1-16-05](#), p 23).

18. Õigusselgusetu olukorraga on tegemist juhul, kui normide tõlgendamisel tekkinud küsimusi ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada ka normide eesmärki ja kujunemislugu, teisi õigusakte, õiguse üldpõhimõtteid jms arvesse võttes ning selline selgusetus takistab seadusest tulenevate kohustuste kindlakstegemist ja täitmist (RKPJKo 19.12.2019, [5-19-38/15](#), p 68; 14.10.2015, [3-4-1-23-15](#), p 98).

19. Vaidlustatud sätted lisavad KiKoS-isse mitmeid määratlemata õigusmõisteid: „majanduslikult“, „riigi julgeolek“, „põhiseaduslik kord“, „tegevuse aluseks olev muu dokument“, „oht“, „seotud“.

⁴ Usuorganisatsioonide õigusliku regulatsiooni ja usuorganisatsioonide kui juriidiliste isikute kohta vt V. Kõve. Usuvabadus vs. usuorganisatsioonide vabadus. – Juridica 2024, nr 8, lk 571-583

⁵ M. Ernits. Paragrahv 10 kommentaarid, punkt 28. – Ü. Madise (toim) jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 153.

20. Määratlemata õigusmõistete puhul piiritleb õigusnorm õiguslike tagajärgede eeldused väga üldiselt, s.t puudub üksikasjalik regulatsioon loetelu või muu juhise näol (RKPKo 13.06.2005, [3-3-4-1-5-05](#), p 16).
21. Õigusseaduse põhimõte ei välista määratlemata õigusmõistete kasutamist ega kaalutlusõiguse sätestamist pädeva organi jaoks (RKPKo 19.12.2019, [5-19-38/15](#), p 71; 18.01.2019, [5-18-4/10](#), p 62). Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja loodud, tuleb seda sisustada eelkõige seadusandja juhiste ja eesmärkide abil (RKPKo 19.12.2019, [5-19-38/15](#), p 71; 26.11.2007, [3-4-1-18-07](#), p 29).
22. Määratlemata õigusmõiste tuleb sisustada lähtudes konkreetsest olukorrast (RKHKm 14.10.2020, [3-19-882/22](#), p 23.4). Kui tuginetakse määratlemata õigusmõistetele, tuleb otsust põhjendada tavapärasest põhjalikumalt (RKHKo 06.11.2002, [3-3-1-62-02](#), p 12). Määratlemata õigusmõistete sisustamine, tõlgendamine ja rakendamine on kohtulikult kontrollitav (RKHKm 17.05.1999, [3-3-1-21-99](#), p 2; RKHKo 01.10.2018, [3-17-1026](#), p 34).
23. Vaatamata sellele, et vaidlusalustes sätetes sisaldub mitmeid määratlemata õigusmõisteid, ei ole need sätted siiski põhiseadusvastaselt õigusseadusest. Sellist järeldust võimaldavad mitmed kaalutlused.
24. Sätete adressaadiks on mitte üksikisik, vaid usuorganisatsioonid, kellel on riigiga pikaajalise koostöö ja konsulteerimise kogemus.
25. Mitme vaidlusalustes normides sisalduva määratlemata õigusmõiste kohta on olemas ka kohtupraktikat ja/või õigusteaduslikke käsitusi (vt viiteid allpool legitiimse eesmärgi käsitluse all).
26. Keeleliselt on sätted sõnastatud korrektselt.
27. Kaasaegne mõjutustegevus, sh usuorganisatsioonide kaudu, on paljuski hübriidse iseloomuga ja väga kasuistliku sõnastusega regulatsioon osutuks ilmselt mõttetuks.
28. Ohu mõiste sisustamisel võib (vähemalt analoogia alusel) olla abiks [korrakaitseaduse](#) § 5 lõikes 2 sätestatud ohu legaaldefiniitsioonist.
29. Kehtiv karistusõigus sisaldab riigivastaste süütegude koosseise ([karistusseadustiku](#) (KarS) 15. ptk). Nii näiteks tuleneb juba põhiseaduse § 48 lõikest 3 Riigikogu kohustus piirata karistusseadusega ühingute ja erakondade tegevust, mille eesmärgid või tegevus on suunatud põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus karistusseadusega (vastav säte on KarS [§ 235](#)).
30. Erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole (põhiseaduskonformne tõlgendamine – RKÜKo 22.02.2005, [3-2-1-73-04](#), p 36).
31. Õiguslikud tagajärjed toob kaasa normi kohaldamine kohtuniku kui eriti kõrgete õigusteadmiste ja sõltumatuse tagatistega inimese poolt. Sundlõpetamise määrus on kõrgema astme kohtutes vaidlustatav.

V. Vaidlusaluste sätete sisuline põhiseaduspärasus

32. Põhiõiguste piirangul peab olema legitiimne eesmärk ning piirang peab olema seda eesmärki arvestades proportsionaalne, PS § 11 (sobiv, vajalik ning mõõdukas; RKPKo

06.03.2002, [3-4-1-1-02](#), p 15). Põhiõiguse piiramise eesmärk ei tohi varjatult olla midagi muud, s.t seadust tuleb kohaldada heas usus ja ühetaoliselt igaühe suhtes ilma riigivõimu omavolita.⁶

Kollektiivse usuvabaduse piiramise eesmärkide legitiimsus

33. Eesmärgid, mille nimel KiKoS-i muutmise seaduses kollektiivset usuvabadust piiratakse, on välja toodud vaidlusalustes sätetes. Nendeks on: 1) riigi julgeolek; 2) põhiseaduslik kord; 3) avalik kord.

34. Kõiki neid väärtusi nimetab ka põhiseadus erinevates põhiõigusnormides piirangut õigustavate väärtustena. Tegemist on seega põhiseaduslikku järku väärtustega. See ei tähenda, et nendest eesmärkidest lähtumine on põhiseadusega lubatud ka kollektiivse usuvabaduse piiramisel (eesmärgi lubatavuse ehk legitiimsuse sõltuvus konkreetse põhiõigusnormi sõnastusest) ega ka seda, et nende mõistete tähendused põhiseaduses ja põhiseadust alamal seisvates õigusaktides (sh KiKoS) omavahel täpselt kokku langevad (vt põhiseaduse mõistete iseseisva tähenduse kohta: RKÜKo 17.03.2003, [3-1-3-10-02](#), p 25). Järgnevalt on kirjeldatud, kuidas neid mõisteid on senini põhiseaduse tähenduses sisustatud. Riigi julgeolekul kui seisundil, põhiseaduslikul korral ja avalikul korral on ühisosa ning nende range piiritlemine tõenäoliselt võimatu.

35. Põhiseaduse tähenduses on riigi julgeolek olukord, kus riigi suveräänsus ja põhiseaduslike institutsioonide võime täita enda põhiseadusest tulenevaid ülesandeid ei ole mõjutatud muul kui põhiseaduses sätestatud viisil.⁷

36. Põhiseadusliku korrana mõistetakse riigi suveräänsust (s.t iseseisvust ja sõltumatust), põhiseaduse aluspõhimõtteid ning põhiseaduslike institutsioonide toimimise olulisi tingimusi.⁸

37. Avalik kord on selliste sotsiaalsete normide kogum, mis on vajalik ühiskonna kui terviku toimimiseks ning mida riik õiguskorra kaudu sunni ähvardusel kaitseb. Avalik kord tagab ja toetab ühiskonna rahumeelset koostelu.⁹

38. Põhiseaduse § 40 lõike 3 kohaselt on igaühel vabadus nii üksinda kui ka koos teistega, avalikult või eraviisiliselt täita usutalitusi, kui see ei kahjusta avalikku korda, tervist ega kõlblust.

39. Seega näeb põhiseaduse § 40 lõige 3 kvalifitseeritud piiranguklausel ette kolm võimalikku (legitiimset) eesmärki: avalik kord, tervis ja kõlblus. See säte ei nimeta riigi julgeolekut legitiimsete eesmärkide loetelus (erinevalt nt koosolekuvabadusest PS §-s 47). Vaidlusalused normid on aluseks usuorganisatsiooni *sundlõpetamisele*. Usuorganisatsiooni sundlõpetamine on *ultima ratio* muude ühingu tegevust piiravate meetmete seas). Sundlõpetamise olukorras tuleks seega lähtuda PS § 48 (ühinemisvabadus) lõigetest 3 ja 4 kui selles olukorras kõrgemat kaitset pakkuvatest erinormidest.

40. Paragrahv 48 (ühinemisvabadus on samuti kvalifitseeritud piiranguklausliga põhiõigus) lõike 3 järgi on keelatud ühingud, liidud ja erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud

⁶ H. Kalmo, O. Kask. Paragrahv 11 kommentaarid, punkt 30. – Ü. Madise (toim) jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 138.

⁷ Vt O. Kask jt. Paragrahv 129 kommentaarid, punkt 3. – Ü. Madise (toim) jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 883; J. Jäätma. Julgeoleku mõiste. – Juridica 2020, nr 2, lk 71-78. OSCE käsitluses mõistetakse julgeolekut kui terviklikku, koostööpõhist, võrdset, jagamatut ning inimõigustele rajanevat nähtust. OSCE tervikliku julgeolekukäsitluse kolm teineteist täiendavat mõõdet – poliitilist-sõjalist, majanduslikku ja keskkonnaalast ning inimlikku – käsitletakse võrdset olulistena. – Vt Freedom of Religion or Belief and Security. Policy Guidance. – OSCE; ODIHR: Centrum Poligrafii, 2020, lk 9.

⁸ Vt O. Kask jt. Paragrahv 129 kommentaarid, punkt 4. – Ü. Madise (toim) jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 883; O. Kask. Paragrahv 54 kommentaarid, punkt 2. – *Ibid.*, lk 601; S.A. Ehrlich, O. Kask. Paragrahv 48 kommentaarid, punkt 20. – *Ibid.*, lk 581.

⁹ Vt O. Kask jt. Paragrahv 130 kommentaarid, punkt 6. – *Ibid.*, lk 888; M. Laaring. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. – Juridica 2004, nr 7, lk 247-261; J. Jäätma. Julgeoleku mõiste, lk 75-76.

Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Vastavalt paragrahvi lõikele 4 võib ainult kohus õiguserikkumise eest ühingu, liidu või erakonna tegevuse lõpetada või peatada, samuti teda trahvida.

41. Põhiseaduse § 130 kohaselt võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides seadusega ettenähtud juhtudel ja korras piirata ühinemisvabadust (aga mitte usuvabadust – selle eriline piiramine erikorra ajal ei tule küll kõne alla, kuid piirata on jätkuvalt lubatud II peatükis sätestatud tingimustel üldistel alustel – vt RKPJKo 22.01.2025, [5-24-28/22](#), p 67).

42. Usuorganisatsiooni sundlõpetamine peaks (väljaspool põhiseaduse §-s 130 nimetatud erilist olukorda) kõne alla tulema ainult siis, kui selle ühingu eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega (PS § 48 lg 3) ning ainult kohtu otsusel (PS § 48 lg 4). PS § 40 lõike 3 piiranguklauslit tuleb arvestada selle sisustamisel, milliste väärtuste kaitseks kehtestatud karistusnormid tohivad üldse põhiseaduspäraselt kõne alla tulla just *usuorganisatsiooni* sundlõpetamisel. Põhiseadus annab seega usuühingutele ülejäänud ühingutega võrreldes veidi kõrgema kaitse.

43. Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele suunatud tegevus kujutab enesest ohtu ka riigi julgeolekule. Riigi julgeoleku tagamine on seega legitiimne eesmärk ka usuühingu sundlõpetamisel. KiKoS-i mõisteid „seos“, „riigi julgeolek“ ja „oht“ tuleb tõlgendada selliselt, et sundlõpetamine on lubatav ainult konkreetse ohu korral, et valmistatakse ette Eesti põhiseadusliku korra vägivaldset muutmist või muul viisil selliste karistusnormide rikkumist, millega kaitstavad väärtused on kaetud PS § 40 lõikes 3 nimetatud väärtustega (avalik kord, tervis või kõlblus). Kui Riigikohus nõustub, et selline tõlgendus on KiKoS-ist mõistlikult äratuntav seaduse adressaatidele ja rakendajatele õiguskindlust ohtu panemata (RKÜKo 16.05.2008, [3-1-1-88-07](#), p 31), siis on KiKoS-i vaidlusaluste normide eesmärgid legitiimsed ning selline tulemus ka proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas.

44. Ka EIK seisukoht on, et EIÕK artiklites 9 ja 11 sisalduvate erandite loend on ammendav, neid tuleb tõlgendada kitsalt ning piiranguid võivad õigustada vaid veenvad ja kaalukad põhjused (EIKo 14.09.2007, 77703/01, [Syvato-Mykhaylivka Parafiya vs. Ukraina](#)).

45. Juhuks, kui Riigikohus sellise tõlgendusega ei peaks nõustuma, esitan mõned olulisemad tähelepanekud ka vaidlusaluste normide sobivuse, vajalikkuse ning mõõdukuse küsimuses.

Piirangu sobivus

46. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaoproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest (RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15). Riigikohus on öelnud, et meetme sobivuse nõude täitmiseks piisab sellest, et eesmärgi on vaidlusaluse meetmega põhimõtteliselt võimalik saavutada (RKÜKo 11.06.2019, [5-18-8/19](#), p 62; RKPJKo 16.11.2016, [3-4-1-2-16](#), p 99). Praegusel juhul on kõne all abstraktne sobivus, sest meedet ei ole veel rakendatud. Enne rakendamist on otsustav see, kas meetmelt saab üldse tõhusust oodata (RKPJKo 03.12.2013, [3-4-1-32-13](#), p 54).

47. KiKoS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskirjade kohaselt¹⁰ on selle eesmärk „tõkestada usulise ühenduse haldussuhete kaudu usu praktiseerimisega mitteseotud vaenuliku

¹⁰ Vt Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, op 2, lk 3-4; Seletuskiri kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse eelnõu teiseks lugemiseks. – Kättesaadav:

mõjutustegevuse ja desinformatsiooni jõudmist koguduse liikmeteni või kloostris elavate inimesteni, pidades silmas julgeolekuolukorda maailmas. [...] Riigil on kohustus kaitsta oma territooriumil viibivate kõigi üksikisikute, ühenduste ja kogukondade õigusi - samal ajal usu- ja veendumusvabadusega kohaldatakse ka õigust turvalisusele. [...] Eelnõus toodud sätete sõnastamisel on lähtutud muu hulgas asjaolust, et riigi sees ei saa olla vastuvõetav olukord, kus Eestis registreeritud usuline ühendus on oma tegevuses juhitud või põhikirjas sätestatud tegevuse või usu tunnistamise ja selle viljelemise, usuliste talituste ja teenistuste kaudu seotud riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale ohtu kujutava välisriigis asuva juhtorgani, vaimuliku keskuse, vaimuliku juhi või usulise ühendusega. Seaduse muudatused peavad silmas kõigi Eesti elanike, sõltumata nende rahvusest, õigustatud ootust, mis lähtub PS preambulist, et meie õigusruum ja riigiasutused tagavad sisemise ja välise rahu ning seeläbi kõigi elanike turvatunde. Teiste riikide kogemused, kus religioosset äärmuslusest mõjutatud isikud on toime pannud inimeste elu ja tervist ohustavaid süütegusid või religioosset äärmuslust propageerivat mõjutustegevust, seavad riigi ette vajaduse ja kohustuse veelgi enam astuda ka õigusruumi täpsustamiseks samme, et selliste tegude toimepanemist ära hoida“.

48. Võib küsida, kuivõrd seatud eesmärk tegelikult valitud vahendiga saavutatav on, arvestades võimalust, et usuorganisatsioon jätkab sundlõpetamise järel seltsinguna tegutsemist. Kuid kohtul tuleb ennast siiski sobivuse astmel seadusandja antud tõenäosushinnangute ümberhindamisel tagasi hoida. Seda võimalust saab aga siiski arvestada vähemalt mõõdukust hinnates.

49. Kuigi välismaal asuva vaimuliku sõnum võib interneti ja meedia kaudu avaldada mõju ka mistahes põhikirjaliste või majanduslike sidemete puududes, s.t vahetult, ei saa siiski väita, et seotuse katkestamine ei saa kuidagi kaasa aidata usuvabadust kuritarvitava piiriülese tegevuse tõkestamisele. Seetõttu võib piirangut selle eesmärgi suhtes hinnata sobivaks.

Piirangu vajalikkus

50. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes (RKPJKo 06.03.2002, [3-4-1-1-02](#), p 15).

51. Kuna kindlalt efektiivsemana ei ole siiski võimalik välja tuua ühtegi leebemat meetet, mida seadusandja vaidlusaluste meetmete kõrval juba ei rakendaks, võib vaidlusaluseid sätteid hinnata vajalikeks.

Piirangu mõõdupärasus

52. Abinõu mõõdukuse üleotsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõiguse piiramise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust (RKPJKo 06.03.2002, [3-4-1-1-02](#), p 15).

53. Piirang puudutab usuliste ühenduste sisemist enesekorraldusõigust, mis on kollektiivse usuvabaduse keskmes. Juba selle asjaolu põhjal saab sedastada, et tervikuna võib piirangut hinnata ulatuslikuks ja intensiivseks.

54. Teisalt on kaalul ka oluliste põhiseaduslike väärtuste kaitse: riigi põhiseadusliku korra kaitse vägivaldse muutmise eest ning ühiskonna kaitse karistusnormide rikkumise eest (vt õiguste kuritarvitamisega keeluga seoses ka: EIKo 16.11.2004, 23414/02, [Wood vs. Ühendkuningriik](#); 20.02.2007, 35222/04, [Pavel Ivanov vs. Venemaa](#); 27.06.2017, 34367/14, [Belkacem vs. Belgia](#)).

55. KiKoS § 31² lõige 1 (KiKoS-i muutmise seaduse p 21) annab usuorganisatsioonile, mille põhikiri, juhatuse koosseis või tegevus ei vasta § 3 lõikes 2¹, § 4 lõikes 1¹, § 12 lõikes 1² või § 23 lõikes 2¹ sätestatud nõuetele, kuus kuud (nende sätete jõustumisest arvates) aega, et nad saaksid oma põhikirja, juhatuse koosseisu ja tegevuse nende nõuetega vastavusse viia ja esitada taotluse kanda muudatused mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse. Kui vastuolude kõrvaldamine ei õnnestu, ähvardab usuorganisatsiooni sundlõpetamine.

56. EIK on korduvalt sedastanud, et riik peab usuasjade korraldamisel olema neutraalne ja erapooletu ega tohi meelevaldselt sekkuda usuliste ühenduste autonoomiasse (nt EIKo 05.07.2007, 18147/02, [Moskva Saientoloogia Kirik vs. Venemaa](#), p 72; 27.03.2002, 45701/99, [Bessaraabia Metropoliitlik Kirik vs Moldova](#), p 118 jpm). Usukogukondade autonoomne olemasolu on demokraatliku ühiskonna pluralismi jaoks hädavajalik ning seega EIÕK artikli 9 poolt tagatud kaitse keskne küsimus (nt EIKo 26.10.2000, 30985/96, [Hasan ja Chaush vs. Bulgaaria](#), p 62).

57. Piirangut ei muuda oluliselt vähem intensiivseks asjaolu, et usuorganisatsioonil on sundlõpetamise järel põhimõtteliselt võimalik edasi tegutseda ka seltsinguna. Juriidilise isiku staatuse kaotamisega kaasnevad negatiivsed mõjud: näiteks ei ole seltsing usuorganisatsiooni õigusjärglane ega saa endale varem usuorganisatsioonile kuulunud vara; seltsing ei saa taotleda tulumaksusoodustusega ühingute nimekirja kandmist (vt [tulumaksuseaduse](#) § 11) jne. Teiselt poolt aga tähendab seltsinguga jätkamise võimalus, et meede võib osutuda vähetõhusaks. Suuremat efektiivsust eesmärgi saavutamisel võib pigem eeldada teisest, samuti KiKoS-i muutmise seadusega lisatud sätetest (vt p-d 18 ja 20), mille kohaselt edaspidi ei saa usuorganisatsiooni vaimulikuks ega juhatuse liikmeks enam olla inimene, kelle puhul on elamisloa- või viisamenetluse tulemusena leitud, et ta kujutab või võib endast kujutada ohtu riigi julgeolekule.

58. Põhiõiguste piirangu intensiivsus sõltub ka ohu mõiste tõlgendamisest. Ohuna saab ja tuleb vaidlusaluste sätete puhul käsitleda konkreetset ohtu, s.o konkreetset üksikolukorras esinevat kaitstud väärtusele tegeliku kahju saabumise vahetult eelseisvat tõenäosust. Süstemaatilise tõlgendamise argumentina lisan, et eelmise lõigu lõpus kirjeldatud normides on sõnastus „[vaimulik või juhatuse liige] kujutab või võib kujutada ohtu“ (sellist „võib kujutada ohtu“ määratlust vaidlusaluste paragrahvide esimesed lõiked ei sisalda) – seda enam tuleb tuleks neid tõlgendada ainult konkreetset ohtu silmas pidavana. Ka EIK on leidnud, et seevastu abstraktne oht kui üksnes mõtteliselt kujuteldav kahju saabumise võimalikkus kollektiivse usuvabaduse piiramist ei õigusta (EIKo 05.10.2006, 72881/01, [Päästearmee Moskva haru vs. Venemaa](#), p 92; 13.12.2001, 45701/99, [Bessaraabia Metropoliitlik Kirik vs. Moldova](#), p 125). Otsus julgeolekuriski kohta peab olema tõendus põhine (EIK 14.12.2023 [nõuandev arvamus](#) Belgia *Conseille d'État*'le).

59. Vaidlusaluste normide (ja nendega seotud normide) kohaldamisel ja sundlõpetamismenetluses tuleb muu hulgas silmas pidada tegelikku mõju Eesti põhiseaduslikule korrale ja ühiskonna sidususele (märtrioreooli teke, riigivõimu tegevust vastutavate sõnumite võimendunud levik jms).

60. Sellegipoolest on selge, et põhiseaduse § 48 lõige 3 ei võimalda riigil jätta sundlõpetamata sellist usuorganisatsiooni, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele.

61. Sellega seoses leian, et vaidlusaluste sätete mõõdupärasuse ja seega põhiseaduspärasuse hindamisel on keskne see, kas neist sätetest tuleneb siseministri kohustus pöörduda kohtusse ja kohtu kohustus keelata usulise ühenduse või usuühingu tegevus ka siis, kui tegu on abstraktse, mitte konkreetse ohuga. Konkreetse ohu tuvastamise võimalus eeldab ohu hindajal kaalutlusruumi olemasolu.

62. Seaduseelnõu 11.06.2025 seletuskirjas (lk 6) on öeldud: „KiKoS §-de 3 ja 4 täiendused tehakse kahelõikelisena. KiKoS § 3 lõige 2¹ ja § 4 lõige 1¹ sätestavad, milline piiriülene administratiivne või majanduslik side on KiKoSe kohaselt keelatud. Vastavalt annavad KiKoS § 3 lõige 2² ja § 4 lõige 1² mitteammendava loetelu nendest võimalikest tegevustest, millisena võib esineda oht Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale. Lõigetes kasutatud väljend „võib muu hulgas esineda siis“ annab piisava kaalutlusruumi normi rakendajale ning mitte ükski nendes lõigetes nimetatud tegevus ei too automaatselt kaasa ühegi piiriülese sideme keelatuks lugemist, ilma et igal konkreetsel juhul tuleks anda konkreetsetel asjaoludel hinnang, kas KiKoS § 3 lõiked 2¹ ja 2² või § 4 lõiked 1¹ ja 1² kohalduvad või mitte.“

63. Lähtudes vaidlusaluste sätete lõigetes 2² ja 1² kasutatud sõnaühendist „võib muu hulgas esineda siis“, pean võimalikuks põhiseaduskonformset tõlgendust. Kui Riigikohus peab vaidlusaluste sätete sellist tõlgendamist võimalikuks, saab need sätted hinnata põhiseaduspärasteks (vt ka KiKoS § 12 lõike 1² teine lause).

64. Sõltumata sellest, kuidas hinnata vaidlusaluseid sätteid, tekitab muret põhiõiguste nn julgeolekustamise suundumus, kus õiguste sisustamisel ja rakendamisel kallutatakse kaalukauss julgeoleku poole ja julgeolekut ning inimõigusi tunnetatakse vastandlike nähtustena¹¹. Piirangute tulemusena aheneb paratamatult vabadusruum, kuid pole tõsikindlalt võimalik sedastada, et riigi ja inimeste tegelik turvalisus suureneb. Kui Riigikohus seda muret jagab, siis võiks ta kaaluda võimalust juhtida *obiter dictum*’is Riigikogu tähelepanu põhiõiguste nn julgeolekustamisega kaasnevatele ohtudele.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee

Liina Lust-Vedder 693 8429
Liina.Lust-Vedder@oiguskantsler.ee

¹¹ Vt M. Kiviorg. Religioonist, julgeolekust ja seadustest. – Kättesaadav: <https://www.err.ee/1609674122/merilin-kiviorg-religioonist-julgeolekust-ja-seadustest> (14.11.2025).