



RIIGIKOHUS

ÜLDKOGU

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	5-25-49
Otsuse kuupäev	8. juuni 2026
Kohtukoosseis	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Velmar Brett, Oliver Kask, Hannes Kiris, Kai Kullerkupp, Julia Laffranque, Saale Laos, Vahur-Peeter Liin, Heiki Loot, Kaupo Paal, Ivo Pilving, Paavo Randma, Kalev Saare, Juhan Sarv, Heili Sepp, Nele Siitam ja Margit Vutt
Kohtuasi	Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Vabariigi Presidendi taotlus
Menetlusosalised	Riigikogu Vabariigi President Õiguskantsler Justiits- ja digiminister Vabariigi Valitsus, esindaja siseminister
Asja läbivaatamise viis	Kirjalik menetlus

RIIGIKOHUS OTSUSTAB

Jätta Vabariigi Presidendi taotlus rahuldamata.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Riigikogu võttis 9. aprillil 2025 vastu kirikute ja koguduste seaduse (KiKoS) muutmise seaduse (570 UA, Riigikogu XV koosseis). Vabariigi President jättis selle 24. aprilli 2025. a otsusega nr 545 välja kuulutamata.
2. Riigikogu võttis 18. juunil 2025 KiKoS-e muutmise seaduse muudetud kujul uuesti vastu. Vabariigi President jättis 3. juuli 2025. a otsusega nr 591 seaduse välja kuulutamata ja tegi Riigikogule ettepaneku seadust veelkord arutada ning viia see põhiseadusega kooskõlla.
3. Riigikogu võttis KiKoS-e muutmise seaduse 17. septembril 2025 muutmata kujul uuesti vastu.

4. Vabariigi President esitas 3. oktoobril 2025 Riigikohtule taotluse (taotlus) tunnistada KiKoS-e muutmise seadus (vaidlustatud seadus) põhiseadusega vastuolus olevaks.

VABARIIGI PRESIDENDI TAOTLUS

5. Vabariigi President leiab, et vaidlustatud seadus piirab ebaproportsionaalselt usuvabadust (põhiseaduse (PS) § 40) ja ühinemisvabadust (PS § 48). Taotluses on esmajoonel peetud problemaatiliseks vaidlustatud seaduse p-3 ja 5, millega täiendatakse KiKoS § 3 lg-tega 2¹ ja 2² ning § 4 lg-tega 1¹ ja 1², millega keelatakse usulistel ühendustel ja usuühingutel (usuline ühendus) muu hulgas õpetuslikud sidemed välisriigis asuva vaimuliku keskuse, juhtorgani, usulise ühenduse või vaimuliku juhiga (välismaine isik), kes kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale. Selline lai ja ebaselge keeld ei ole proportsionaalne.

6. Kuigi vaidlustatud seaduse seletuskirja (Riigikogu XV koosseis, 570 UA) järgi on seaduse peaeesmärk selliste haldussuhete tõkestamine, mille kaudu toimub usu praktiseerimisega mitteseotud vaenulik mõjutustegevus, peab usulise ühenduse põhikiri KiKoS § 12 lg 1 järgi sisaldama mh usulise ühenduse õpetuslikku alust. Seega keelab vaidlustatud seadus ka õpetuslikud sidemed välismaisele Eestile ohtu kujutava isikuga ja puudutab selliselt usu tunnistamist, selle viljelemist ja usulisi talitusi.

7. Usu- ja ühinemisvabadust tuleb tõlgendada koosmõjus, sest usulisi veendumusi väljendataksegi valdavalt ühingu tegevuse raames. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on korduvalt rõhutanud, et usuliste ühenduste autonoomia kuulub usuvabaduse tuuma juurde ning riik ei saa otsustada, kas usulise ühenduse sisemine korraldus kui usu väljendamisest on selleks legitiimne. Euroopa Nõukogu komisjon „Demokraatia õiguse kaudu“ (Veneetsia Komisjon) on seadnud kahtluse alla, kas riigi julgeolek võib olla alus usu- või veendumusvabaduse piiramiseks. Piisab ka välismaise isiku üldiselt määratletud ohtlikkusest, et Eesti usulisel ühendusel tekiks kohustus kujundada ümber kogu oma organisatsioon ja õpetuslik alus. Lähtutud ei ole eeldusest, et oht tuleneb Eesti ühenduse enda tegevusest, vaid igasugused sidemed välismaise isikuga võivad olla ohtlikud. Ohtu on tõlgendatud väga laialt, nii et see võib väljenduda isegi teise riigi vaimuliku väljaütlemistes, mis ei kajastu üheski vormilises otsuses või juhises. Piirangu intensiivsust suurendab seaduse nõuete ebaselgus selle kohta, millised välissidemed on keelatud. Säte, mille kohaselt ei tohi olla sidemeid välismaise isikuga „põhikirja või tegevuse aluseks oleva muu dokumendi alusel või majanduslikult“, ei ole selge. Ka jääb ebaselgeks, millal esitatud seisukohti tuleb pidada ohuks. Selliselt ei ole järgitud Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni 2019. a usu- ja veendumusvabaduse ning julgeoleku juhises (OSCE 2019. a juhised) sätestatud, et usuvabaduse piirangute kehtestamisel tuleb vältida ebaselgelt määratletud termineid. Ebaselgust ei lahenda see, kui täitevvõimu esindajad selgitavad iga üksikjuhtumi korral rakendatava normi sisu konkreetsele usulisele ühendusele.

8. Eesti riigi julgeoleku, põhiseadusliku ja avaliku korra kaitsmine on legitiimsed eesmärgid, kuid seda vaid mingi piirini. Usuvabadusel on põhiseaduse mõtte järgi selline tuum, millesse ei või sekkuda.

9. On kaheldav, kas piirangu kehtestamine usulise ühenduse õpetuslikule alusele üldse edendab seadusandja eesmärgi, st on sobiv vahend. Jääb arusaamatuks, kuidas võiks mõjutustegevus toimuda vaimuliku hierarhia kaudu. Kui peetakse silmas, et välismaise usujuhi mõju võib suurenedagi, kui ta on Eesti usulise ühenduse põhikirjas või muus dokumendis kirjas autoriteedina, siis tegelikult ei ole välistatud, et sellise isiku autoriteet suureneb hoopis siis, kui riik nõuab õpetuslike sidemete katkestamist. Ühtegi uuringut vaimuliku hierarhia reguleerimise kasulike tagajärgede kohta ei ole. Kuna usuvabaduse piirangud peavad EIK praktika ja Veneetsia Komisjoni seisukohtade järgi olema

rangelt vajalikud, ei saa neid põhjendada pelgalt hüpoteesiga, et kirik võib ohustada riigi julgeolekut. Kui seadusega piiratakse vaid halduslikke ja majanduslikke sidemeid, täiendaksid seda juba kehtivad sätted, mis on mõeldud ohtliku välismõju tõkestamiseks (karistusseadustiku (KarS) §-d 91¹, 92, 232 ja 233).

10. Seadusandja eesmärkide saavutamine oleks tõenäolisem, kui Eesti usulisi ühendusi kohustataks kaaluma oma sidemeid välismaise isikuga, nii et siduvad ei oleks seisukohad, mis kujutavad ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale. Selline keeld oleks leebem meede. Ei ole selgitatud, miks ei piisa piirangust, mis seataks ainult halduslikele ja majanduslikele välissidemetele, millega kaasneb konkreetne oht. Seaduse eeldus, et vaimulik alluvussuhe on lahutamatu tervik, mida ei saa jaotada osadeks, viib tagajärjeni, et piisab ainult mõnest välismaisele isikule omistatavast väljaütlemisest, et tuleks katkestada kogu vaimulik hierarhia ning moodustada Eestis täiesti uuelaadne usuline ühendus. Meede võiks ehk olla proportsionaalne siis, kui seda rakendatakse ainult selliste välismaiste isikute puhul, kelle tegevuse põhisisu on suunatud Eesti iseseisvuse, territoriaalse terviklikkuse või põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või üldisemalt õigusrikkumistele. Seaduses on oht aga määratletud nii laialt, et piisab mõnest seisukohavõtust, mis toetab sõjalist agressiooni, kutsub üles sõjale, terrorikuriteole või mõnel muul viisil relvajõu õigusvastasele kasutamisele või vägivallale. Seadus ei eelda suurt ohtu, vaid poolehoidu vastuolulistele väärtustele.

11. Isegi kui seadust saab tõlgendada põhiseaduspäraselt, ei ole piirang vajalik, kuna sama eesmärk saavutatakse selgema keeluga. Piirang ei ole ka mõeldukas. See ei ole vajalik kitsamas mõttes ega vajalik demokraatlikus ühiskonnas EIK praktika tähenduses. Laiemalt on küsimus selles, kas välismaise isikuga seostatava julgeolekuohtu võib omistada Eestis tegutsevale ühendusele, kui sellel on välismaise isikuga mingi majanduslik või muu side. Usulistele ühendustele tagab põhiseadus tugevama kaitse kui paljudele teistele ühingutele, sest nende puhul kohaldub nii usuvabadus kui ka ühinemisvabadus. Kui usuliste ühenduste tegevust võiks sel moel piirata, nagu seda praegu seadusega tehakse, tuleks järeldada, et samalaadse keelu võib seada ka teistele ühingutele, sealhulgas erakondadele. Sellised piirangud ei oleks põhiseadusega kooskõlas.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Riigikogu

12. Riigikogu õiguskomisjon leiab, et vaidlustatud seadus on põhiseadusega kooskõlas.

13. Seaduse põhieesmärk on Eesti Vabariigi julgeoleku, põhiseadusliku ja avaliku korra kaitsmiseks tõkestada usulise ühenduse kaudu usu praktiseerimisega mitteseotud vaenuliku mõjutustegevuse ja desinformatsiooni jõudmist koguduse liikmeteni või kloostri elavate inimesteni. Eesmärgi kaalukus suureneb ajas, võttes arvesse halvenevat julgeolekuolukorda maailmas. Eesti Vabariik ei aktsepteeri olukorda, kus Eestis registreeritud usulist ühendust tema põhikirjaliste seoste ja sidemete kaudu sisuliselt juhib välisriigis asuv isik, kes avalikult õigustab ja igakülgset toetab agressiivset vallutussõda Euroopas. Seadusega ei sekkuta usuküsimustesse ega piirata ühegi usulise ühenduse tegevusvabadust, kui see ei kätke julgeolekuohtu.

14. Seaduses antakse ohtliku seose keelu kaudu piisavalt selge ja arusaadav käitumisjuhised: usuline ühendus ei või olla põhikirja või tema tegevuse aluseks oleva muu dokumendiga või majanduslikult seotud seaduses nimetatud välismaise isikuga, kes kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale. Ohtu ei ole võimalik ammendavalt kirjeldada ega

õigusmõistena defineerida, mistõttu on antud näidisloetelu. Lähtutud on OSCE 2019. a juhiseist, mille kohaselt peavad piirangud olema selgelt sõnastatud ja nende aluseks ei saa olla üldine julgeolekuoht.

15. KiKoS §-de 3 ja 4 uute lõigete kohaselt ei kujuta ohtu Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale mitte Eestis registrisse kantud usuline ühendus, vaid selle välisriigis asuv juhtorgan, vaimulik keskus või vaimulik juht. Sel juhul kohaldatakse KiKoS § 14 lg 2 p 2, vajaduse korral koostoimes § 16 lg 3 p-ga 2.

16. Tegemist on sobiva abinõuga, mis võimaldab takistada usuvabaduse kattevarju all riigi julgeolekut ohustavat usuga mitteseotud tegevust.

17. Abinõu on vajalik ning leebemaid lahendusi ei ole. Karistusseadustiku koosseisudest ei piisa, et ohjeldada usuvabaduse kattevarju all tehtavat vaenulikku mõjutustegevust. Seadusandjal on õigus ja kohustus näha ette erinevaid julgeolekuohte ja piirata nende realiseerumisvõimalusi, mitte tegeleda üksnes kahjulike tagajärgede menetlemise ja süüdlaste karistamisega. Vaenulik mõjutustegevus ja desinformatsioon ei piirdu usulise ühenduse välisriigis asuva juhtorgani või juhi haldusotsuste, korralduste või juhistega, vaid teave võib olla edastatud kirjalikul, audiovisuaalsel, suulisel vm viisil, samuti materiaalsel kujul. Kuna vaenulik mõjutustegevus ei pruugi korralduslikult või õiguslikult toimuda Eesti usulise ühenduse kaudu, vaid sellega võidakse jõuda vahetult usulise ühenduse vaimulike või üksikliikmeteni, ei ole mõjutustegevuse tõkestamine kõigi võimalike üksiksidemete kaudu realistlik.

18. Piirang on mõõdukas. Kui usulist ühendust kasutatakse ära usuga seotud vaenulikuks mõjutustegevuseks, ei väljendata sellega usulisi veendumusi. Niisugusele tegevusele ei anna kaitset PS § 40 ega Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) art 9. EIÕK art 11 lubab ühingute moodustamise vabadust piirata. Vaidlustatud seadus on EIK praktikaga kooskõlas. KiKoS § 3 uued lõiked vaatlevad piiriüleselt tegutsevat kirikut laiemas tähenduses tervikuna ning käsitlevad just tervikust lähtuvat ohtu. Nii usulise ühenduse liikmete kui ka laiemas avalikkuses jaoks esindab ühenduse kõrgeim juht vaimuliku autoriteedina alati ühenduse kui terviku seisukohta. Põhikirjalise sideme säilimisel jääb alles vaenuliku mõjutustegevuse vahetu mõju ühenduse liikmeskonnale.

Õiguskantsler

19. Õiguskantsler leiab, et kui vaidlustatud seadusest (tuginedes KiKoS § 3 lg-s 2² ja § 4 lg-s 1² sisalduvatele sõnadele „võib muu hulgas esineda“) tuleneb Riigikohtu hinnangul, et kohus saab siseministri taotluse alusel teha põhiseaduspärase otsuse, st sundlõpetada usulise ühenduse vaid siis, kui on tõendatud tegelik oht Eesti põhiseaduslikule korrale, on need sätted põhiseaduspärase. Kui vaidlustatud sätted kohustavad tegema otsuse, mis piirab põhiseadusvastaselt usuvabadust, on sätted põhiseadusvastased.

20. Vaidlusalused sätted piiravad kollektiivset usuvabadust ehk inimeste õigust praktiseerida oma usku koos teistega ja usuorganisatsioonide õigust tegutseda autonoomselt (PS § 40 lg 3, ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni art 18, kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti (pakt) art 18, EIÕK art 9, Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 10 lg 1). Kollektiivse usuvabaduse puhul tuleb PS § 40 lg-t 3 hinnata koostoimes ühinemisvabadust tagava PS §-ga 48. EIK leiab samuti, et EIÕK art-s 9 tagatud kollektiivset usuvabadust tuleb tõlgendada konventsiooni art-ga 11 kaitstud ühingute moodustamise vabaduse valguses, sest usulised kogukonnad tegutsevad tavaliselt organiseerunud struktuuride vormis. Põhiseadus tagab kollektiivse usuvabaduse ka neile ühendustele, millel ei ole juriidilise isiku staatust (mittetulundusühingute seaduse § 2 lg 2).

21. Kuigi vaidlustatud seadus lisab KiKoS-esse mitmeid määratlemata õigusmõisteid, nagu „majanduslikult“, „riigi julgeolek“, „põhiseaduslik kord“, „tegevuse aluseks olev muu dokument“, „oht“, „seotud“, ei ole need siiski põhiseadusvastaselt õigusselgusetud. Sätete adressaadiks ei ole üksikisik, vaid usulised ühendused, kellel on riigiga pikaajalise koostöö ja konsulteerimise kogemus. Mitme vaidlusalustes normides sisalduva õigusmõiste kohta on olemas kohtupraktikat ja õigusteaduslikke käsitusi. Näiteks ohu mõiste sisustamisel võib abiks olla korrakaitseaduse (KorS) § 5 lg 2 ning karistusseadustik sisaldab riigivastaste süütegude koosseise. Kaasaegne mõjutustegevus on paljuski hübriidse iseloomuga ja väga kasuistliku sõnastusega regulatsioon osutuks tõenäoliselt mõttetuks. Erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust.

22. Vaidlustatud seaduse eesmärk on tagada riigi julgeolek, põhiseaduslik ja avalik kord, mis on põhiseaduslikku järku väärtused. PS § 40 lg 3 kvalifitseeritud piiranguklausel näeb ette kolm võimalikku legitiimset eesmärki – avalik kord, tervis ja kõlblus – ega nimeta riigi julgeolekut. Vaidlusalused normid on aluseks usulise ühenduse sundlõpetamisele, mis on *ultima ratio* meede muude ühingu tegevust piiravate meetmete seas. Sundlõpetamise olukorras tuleks lähtuda PS § 48 lg-test 3 ja 4, kui selles olukorras kõrgemat kaitset pakkuvatest erinormidest. Usulise ühenduse sundlõpetamine peaks (väljaspool PS §-s 130 nimetatud erilist olukorda) kõne alla tulema seega ainult siis, kui selle ühenduse 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).

23. KiKoS-es terminitega „seos“, „riigi julgeolek“ ja „oht“ tähistatud mõisteid tuleb tõlgendada selliselt, et sundlõpetamine on lubatav ainult konkreetse ohu korral, st kui valmistatakse ette Eesti põhiseadusliku korra vägivaldset muutmist või muul viisil selliste karistusnormide rikkumist, millega kaitstavad väärtused on kaetud PS § 40 lg-s 3 nimetatud väärtustega (avalik kord, tervis või kõlblus). Kui Riigikohus nõustub, et selline tõlgendus on KiKoS-est mõistlikult äratuntav seaduse adressaatidele ja rakendajatele õiguskindlust ohtu panemata, on vaidlusaluste normide eesmärgid legitiimsed ning selline tulemus ka proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas. Kui Riigikohus sellise tõlgendusega ei nõustu, tuleb hinnata vaidlusaluste normide sobivust, vajalikkust ning mõõdukust.

24. Piirangut võib pidada sobivaks. Kuigi välismaal asuva vaimuliku sõnum võib interneti ja meedia kaudu avaldada mõju ka mis tahes põhikirjaliste või majanduslike sidemete puududes, ei saa siiski väita, et seotuse katkestamine ei saa kuidagi kaasa aidata usuvabadust kuritarvitava piiriülese tegevuse tõkestamisele. Kuna kindlalt tõhusamana ei ole võimalik välja tuua ühtegi leebemat meedet, mida seadusandja vaidlusaluste meetmete kõrval juba ei rakendaks, võib vaidlusaluseid sätteid lugeda vajalikeks.

25. Vaidlustatud seadusega antakse usulistele ühendustele aega viia oma tegevus nõuetega vastavusse. Kui vastuolude kõrvaldamine ei õnnestu, ähvardab ühendust sundlõpetamine. Juriidilise isiku staatuse kaotamisega kaasnevad negatiivsed mõjud: näiteks ei ole seltsing usulise ühenduse õigusjärglane ega saa endale varem ühendusele kuulunud vara; seltsing ei saa taotleda tulumaksusoodustusega ühingute nimekirja kandmist. Teiselt poolt aga tähendab seltsinguga jätkamise võimalus, et meede võib osutuda vähetõhusaks. Suuremat efektiivsust eesmärgi saavutamisel võib pigem eeldada teistest, samuti vaidlustatud seadusega lisatud sätetest, mille kohaselt edaspidi ei saa usulise ühenduse vaimulikuks ega juhatuse liikmeks olla inimene, kelle puhul on elamisloa- või viisamenetluse tulemusena leitud, et ta kujutab või võib kujutada ohtu riigi julgeolekule. Ohuna saab ja tuleb vaidlusaluste sätete puhul käsitada konkreetset ohtu. Sätete mõõdupärasuse ja põhiseaduspärasuse hindamisel on keskne see, kas neist 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. Lähtudes vaidlusaluste sätete lg-tes 2² ja 1² kasutatud sõnaühendist „võib muu hulgas esineda siis“, peab õiguskantsler võimalikuks põhiseaduspärasest tõlgendust.

26. 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 nähtustena. Piirangute tulemusena aheneb paratamatult vabadusruum, kuid pole tõsikindlalt võimalik sedastada, et riigi ja inimeste tegelik turvalisus suureneb.

Justiits- ja digiminister

27. Justiits- ja digiminister otsest vastust vaidlustatud seaduse põhiseaduspärasusele ei anna. KiKoS-es sätestatud piirangute eesmärk on iseenesest jälgitav ja kooskõlas põhiseaduslike väärtustega, milleks on riigi julgeolek ja avaliku korra tagamine. Kui tegemist on laiaulatusliku ja seega intensiivse põhiõiguste piiranguga – käesolevas asjas sekkumine usu- ja ühinemisvabadusse –, suureneb oluliselt riigi kohustus näidata, et piirang on põhjalikult kaalutud ja õigustatud, mitte ainult eesmärgipärane. Intensiivse põhiõiguse riive korral, sealhulgas usuvabaduse piiramisel, peab norm olema täpne, et õigussubjekt saaks oma käitumist õiguspäraselt kujundada. Ebapiisav regulatsioon põhiõiguste ja -vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igaüht riigivõimu omavoli eest (PS § 13 lg 2). Vaidlustatud seaduse sätted sisaldavad mitmeid määratlemata õigusmõisteid, mida tuleb sisustada praktikas.

Vabariigi Valitsus

28. Vabariigi Valitsuse (keda esindab siseminister) arvates on vaidlustatud seadus põhiseadusega kooskõlas.

29. Vaidlusalused normid on õigusselged. Määratlust „põhikiri või tegevuse aluseks olev muu dokument“ kasutatakse seetõttu, et usuliste ühenduste tegevuse aluseks olevatel dokumentidel on erinevad nimetused. Viide usutunnistuslikule ja õpetuslikule seotusele jäeti eelnõust välja ning õpetuslik seos ise või usutunnistuslik kattuvus ei ole hõlmatud põhikirja või tegevuse aluseks oleva muu dokumendi määratlusega. Sihtgrupi jaoks on säte selge. Majanduslik seotus võib ilmneda finantsilise seotusena, kinnis- või vallasvara omandi- või üüriühenduse, kaupade või teenuste ostmise-müümise viisil. Majanduslikku seotust tuleb käsitada ainelise või rahalise sõltuvuse või püsiva materiaalse ühendusega. Seega on nii põhikirjalise kui ka majandusliku seotuse keelu mõte sõltuvussuhte keeld.

30. Oht Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale on määratletud õigusselgelt ja seda on täpsustatud seletuskirjas. Ühiskondlik turvalisus, avalik kord ja riigi julgeolek kattuvad osaliselt. Ajalise määratuse puudumine ei tee normi õigusselgusetuks. On primaarne, et nimetatud tegevus kujutaks endast tegelikku ohtu käesoleval ajal. Ohtu iseloomustab tegevuse intensiivsus, regulaarsus, süsteemsus ja kestlikkus. Lisaks tuleb arvestada vaidlusaluste normide kõiki elemente ja nende kumulatiivsust (seotus + välismaine element + oht). Riigil on Siseministeeriumi kaudu usuorganisatsioonidega tihe koostöö, mistõttu saab ühendus riigiga konsulteerida. Kui on piisavalt alust alata haldusmenetlust, uuritakse menetluse käigus asjaolusid ja kaalutakse, kas on seotus ning kas välisriigi ühendusest lähtub tegelik oht. Haldusmenetluse käigus on kohustus puudutatud isikud ära kuulata. Kui asjaolud on piisavalt välja selgitatud ja sundlõpetamise eeldused on täidetud, esitab minister kohtule taotluse ning kohus kontrollib nende eelduste täidetust. Eelnõuga antakse

kuuekuuline üleminekuaeg, mille käigus saavad usulised ühendused oma seotuse ohuks oleva välisriigi ühendusega katkestada. Lisaks on usulisel ühendusel võimalik oma seotus ohuks oleva välismaise isikuga katkestada haldusmenetluse käigus.

31. Riivel on legitiimne eesmärk. Riivatakse üksnes välist usuvabadust (*forum externum*), mis on seotud ühinemisvabadusega (PS § 40 lg 3 ja § 48 lg 1). Piirangu eesmärgiks on Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale tuleneva ohu tõrjumine. Nii usu- kui ka ühinemisvabadust võib lisaks neist sätetest tulenevatele piirangualustele piirata põhiseadusest enesest tulenevatel eesmärkidel. Põhiseaduse preambulis nimetatud sisemist ja välist rahu tagatakse riigi julgeoleku, põhiseadusliku ja avaliku korra kaudu. Välist usuvabadust ja ühinemisvabadust võib piirata ka neil eesmärkidel. Vaidlustatud seadusega kehtestatavaid piiranguid rakendatakse tegeliku, mitte abstraktse ohu korral.

32. Riive aitab saavutada eesmärki, st on sobiv. Seaduses nimetatud seotuse keelamise või katkestamisega vähendatakse ohu Eestis realiseerumise tõenäosust. Vähendades hierarhiiliste ja halduslike seoste kaudu tekkivat desinformatsiooni välja, on inimene vaba(m) oma veendumusi kujundama. Seda ei saa siiski pidada sekkumiseks *forum internum*'isse – isik kujundab oma siseveendumuse jätkuvalt ise talle kättesaadava teabe ja seisukohtade järgi.

33. Riive on vajalik eesmärgi saavutamiseks. Tänapäeval peetakse (hübriid)sõda ka (sotsiaal)meedias ning küberrünnete, sabotaažiaktide, majandusliku surve ja paljude teiste mõjutusvahendite abil. Mõjutustegevusse kaasatakse ka usuühendusi. Nii kasutab näiteks Venemaa riigivõim Vene Õigeusu Kirikut (VÕK) – kus kahtlemata viljeletakse ka usku usuvabaduse tähenduses – ühena Venemaa (info)sõja relvadest. Üksnes struktuursete või hierarhiiliste suhete keeld ei ole piisav. Majanduslik seos loob eelduse, et teine pool soovib toimida vastavalt ootustele. Kui siduvad ei oleks ainult need seisukohad, mis kujutavad ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale, ei aitaks see piisavalt kõrvaldada ohu realiseerumise tõenäosust. Karistusõiguslik sekkumine ei ole alternatiivne meede. Korrakaitsetistel ja ennetavatel keeldudel on teine eesmärk. KiKoS-es olevad alused sundlõpetamise algatamiseks ei kata olukordi, kus Eesti usulist ühendust kasutatakse mõjutustegevuses, millest see ühendus ei pruugi isegi aru saada.

34. Riive on mõõdukas, kuna piiratakse üksnes välist usuvabadust ja ühinemisvabadust. Piirangu rakendamiseks peab esinema tegelik oht, mis ei pea tulenema Eesti ühenduse tegevusest. See tähendab, et Eesti ühenduse süüd ei ole vaja hinnata, vaid on oluline, kas Eesti ühendus on seotud ohtu kujutava isiku või organiga. Senise suhte katkestamine ei tähenda kogu tegevuse ümberkorraldamist, vaid katkestada tuleb üksnes senine vaimulik hierarhia, mis ulatub Eestist väljapoole, ja anda otsuste tegemise pädevus kellelegi teisele. Ka ajalooliselt on Eestis asuvate õigeusu koguduste ja kloostrite kuuluvus muutunud ning see ei ole välistanud senise õpetuse jätkamist. Lävend, mille seadus rakendajale ette annab, on kõrge. Keelatud seose katkestamist kaalutakse olukorras, kus esineb tõendatud oht Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale. KiKoS ei näe ette mõne kiriku või koguduse eelistamist vastuolus EIÕK art 9 kohaste erapooletuse ja neutraalsuse tagatistega. Selleks, et keeld rakenduks, tuleb esmalt hinnata, kas ühendusel on põhikirjaline või majanduslik seotus ehk sõltuvussuhe. Teiseks peab olema tuvastatud, et välismaine isik, kellega ollakse seotud, on ohuks Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule ja avalikule korrale. Mõlema eelduse puhul tuleb põhiseaduspäraselt hinnata ja arvestada tegelike asjaoludega, mis tagab regulatsiooni proportsionaalsuse. Keeld ei ole automaatne ja allub kohtulikule kontrollile.

MUUD ASJA JUURDE VÕETUD ARVAMUSED

Eesti Kirikute Nõukogu

35. Eesti Kirikute Nõukogu (EKN) leiab, et ei ole pädev hindama vaidlustatud seaduse kooskõla põhiseadusega. Mõistes küll hukka VÕK-i toetuse Kremli agressioonile ja sõjale Ukrainas, väljendab ta samas muret, et riik on asunud seaduse muutmise kaudu mõjutama ühe Eestis tegutseva kiriku enesemääratlust. See võib osutada ohtlikuks pretsedendiks, õigustamaks riigi võimalikke edasisi sarnaseid samme tulevikus mis tahes Eestis tegutseva usulise ühenduse suhtes.

Eesti Kristlik Õigeusu Kirik ja Pühtitsa Jumalaema Uinumise Stavropigiaalne Naisklooster

36. Eesti Kristlik Õigeusu Kirik (EKÕK) ja Pühtitsa Jumalaema Uinumise Stavropigiaalne Naisklooster (Pühtitsa klooster) toetavad oma ühises seisukohas Vabariigi Presidendi taotlust. Sisuliselt on tegemist konkreetsele üksikjuhtumile – EKÕK-ile ja Pühtitsa kloostri nende seoste tõttu VÕK-iga – suunatud seadusega, ehkki mõlemad on end distantseerinud patriarhi Üleilmse Vene Rahvusliku Kogu koosolekul tehtud avaldustest.

37. Seadus ei vasta õigusselguse põhimõttele (PS § 11 ja § 13 lg 2). KiKoS § 3 uued lõiked on imperatiivsed („kirik [---] ei või olla [---] seotud“), kuid sisaldavad samas määratlemata mõisteid (sh „põhikirjaline või majanduslik seos“, „vaimulik juht“, „vaimulik keskus“, „oht riigi julgeolekule“, „toetab või on toetanud“). Seaduse eesmärk on seletuskirja kohaselt igasuguste halduslike ja majanduslike seoste takistamine, ent neid ei ole lahti seletatud. Ka põhikirjalise seose sisu ja ulatus on jäänud analüüsimata. Kui keeld saab hõlmata nii riigisiseseid kui ka välismaiseid põhikirjalisi tasandeid, jätab norm põhjendamatult laia tõlgendusruumi ning loob meelevaldse rakendamise ohu. Keeldu olla seotud „muude dokumentide“ alusel võib tõlgendada ka nii, et see puudutab pühakirja, usutunnistust, kirikukogude või sinodite otsuseid, kanoonilise õiguse tekste, liturgilisi käsiraamatuid ja muid õpetusliku sisuga akte. Selliselt saab laiendada keeldu sisuliselt kogu religioossele normiraamistikule. Välisriigis asuva usulise ühenduse põhikiri on samuti paigutatav muude dokumentide alla. Säte ei määra, millist käitumist tuleb käsitada toetamisena ehk kas see eeldab konkreetset ja vahetut aktiivset tegu või piisab ka kaudsest tegevusest või isegi tegevusetusest. Samuti ei ole selge ajaline mõõde. Ohu mõiste on määratletud ülemäära laialt ja võimaldab meelevaldset sisustamist. Sätte rakendamise tagajärg on imperatiivne. KiKoS § 16 lg 3 p 1 kohaselt on ministril kohustus taotleda usulise ühenduse sundlõpetamist, kui ühenduse tegevus või põhikiri rikub seadust või põhiseadust. Seaduse jõustumisega kaasnevad praktilised tagajärjed on hindamata. Usulisele ühendusele pannakse vastutus välismaise isiku tegevuse, sealhulgas mitteformaalsete sõnavõttude eest, mis jäävad kohaliku ühenduse mõjusfäärist välja. Normi adressaadile langeb kohustus pidevalt hinnata iga üksiku dokumendi, lepingu või muu seotuse lubatavust, et vältida enda sundlõpetamist. Nii on rikutud õigusselguse ja ettenähtavuse põhimõtteid, mis ei ole kooskõlas demokraatliku õigusriigi nõuetega.

38. Kollektiivset usuvabadust on riivatud. Riik ei või asuda teoloogilise ja kanoonilise kuuluvuse tõlgendaja rolli ega otsustada, millised põhimõtted on konkreetsetes religioonides „kesksed“. Riigi sekkumine usuorganisatsioonide kanoonilise kuuluvuse tõlgendamisse on vastuolus PS § 40 ja EIÕK art-st 9 tuleneva usulise neutraalsuse ja erapooletuse põhimõttega. Kollektiivne usu manifesteerimine eeldab õigust moodustada usulisi ühendusi, tegutseda organiseeritult ja olla registreeritud juriidilise isikuna. Vaidlustatud seadus viib vältimatult juriidilise isiku sundlõpetamiseni ka nende usukogukondade puhul, kes on seni tegutsenud õiguspäraselt ja kooskõlas Eesti seadustega. Selline meede riivab PS § 40 lg 3 ning EIÕK art 9 kaitseala ning karistab kogukonda ilma konkreetset õigusvastast tegu tuvastamata.

39. Piirangud ei ole kehtestatud põhiseaduses lubatud eesmärkidel. Julgeolek on äärmiselt lai mõiste, mille abil saab abstraktselt põhjendada pea iga põhiõiguse riivet, kuid usuvabadust tohib piirata üksnes selgelt ja ammendavalt loetletud legitiimsetel eesmärkidel. Kui meede riivab korraga nii EIÕK art 9 kui art 11 (pakti art-d 18 ja 22) kaitseala, ei või riik tugineda EIÕK art 11 laiemale „riigi julgeoleku“ eesmärgile, et vältida art 9 kitsendavaid aluseid. Riigi julgeolek ei ole legitiimne eesmärk usuvabaduse piiramiseks ei PS § 40 lg 3 ega EIÕK art 9 lg 2 kohaselt.

40. Meede ei soodusta seadusandja taotletud eesmärgi saavutamist ega ole sobiv. Meetmega reguleeritakse üksnes juriidilist vormi ning juriidilisi ja majanduslikke seoseid, mitte aga väidetavat võimalikku mõjutustegevust. Kui seaduse järgimata jätmise tagajärjeks on usulise ühenduse kui juriidilise isiku sundlõpetamine, kuid ühendus tegutseb edasi juriidilise isiku staatusega ning sisutegevus püsib samal kujul, ei vähene väidetav oht, küll aga kaasneb sundlõpetamisega ulatuslik ja intensiivne põhiõiguste riive. Meede mitte ainult ei soodusta eesmärgi saavutamist, vaid võimendab neid ohtusid, mille eest riik soovib end kaitsta. Need tekitavad usukogukonna liikmetes ebaõigluse ja diskrimineerituse tunnet, õõnestavad usaldust riigivõimu vastu ja soodustavad võõrandumist.

41. Abinõu ei ole vajalik, sest kehtivas õiguses on usulise ühenduse sundlõpetamise alused juba sätestatud (KiKoS § 16 lg 3 p-d 1 ja 2). Korrakaitseseadus, julgeolekuasutuste seadus ja karistusseadustik (sh KarS §-d 91¹, 92, 232 ja 233) annavad riigile nii ennetavad kui ka reageerivad tööriistad usuliste ühenduste enda tegevusest lähtuvate riskide käsitlemiseks. Seadusandja jättis kõrvale muudatusettepanekud, mis oleksid vähendanud riske sihitud moel.

42. Abinõu ei ole mõõdukas. Seadus asetab ühelt poolt kaalukausile riigi julgeoleku kaitse ja teiselt poolt ulatusliku ning intensiivse sekkumise õiguskuulekate usuliste ühenduste põhiõigustesse. Õigusriigi põhimõtetega ei ole kooskõlas see, kui isik pannakse vastutama teise isiku tegude eest. EIK on korduvalt rõhutanud, et usuvabaduse piiramist ei saa põhjendada pelgalt oletatava ohuga, et kirik võib kahjustada riigi julgeolekut. Piirang peab toetuma konkreetsetele faktidele ja ühenduse tegelikule tegevusele. Veneetsia Komisjon on samuti öelnud, et usuvabaduse väljendamist saab piirata ainult siis, kui sellega kaasneb konkreetne oht avalikule korrale ja julgeolekule, mitte olukorras, kus väidetakse olevat üldine oht riiklikule julgeolekule.

ASJA LÄBIVAATAMINE RIIGIKOHTUS

43. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 3. veebruari 2026. a istungil jäid menetlusosalised ja teised arvamuse andmiseks kaasatud isikud seniste põhiseisukohtade juurde ja täpsustasid neid.

44. Kuna põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumil tekkisid asja arutamisel põhimõttelist laadi erimeelsused, andis kolleegium 4. veebruaril 2026 asja üle Riigikohtu üldkogule (RKPJKm 04.02.2026, 5-25-49/24).

45. Menetlusosalised ja teised arvamuse andmiseks kaasatud isikud vastasid seejärel kirjalikult üldkogu lisaküsimustele usuvaldkonnas kasutatavate mõistete kohta, samuti selle kohta, milliseid samme plaanib täitevvõim pärast vaidlustatud seaduse jõustumist astuda ning kuidas tõlgendada koosmõjus PS § 40 lg-t 3 ning § 48 lg-id 3 ja 4.

VAIDLUSTATUD SEADUS

46. Vaidlustatud seaduse p-d 3 ja 5 näevad ette, et KiKoS §-e 3 ja 4 täiendatakse järgmiste uute lõigetega:

„§ 3. Usulise ühenduse põhitegevus ja tegevuspiirangud

[---]

(2¹) 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.

(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.

[---]

§ 4. Usuühing

[---]

(1¹) 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) 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.”

ÜLDKOGU SEISUKOHT

47. Üldkogu käsitleb esmalt Vabariigi Presidendi taotluse lubatavust (I) ning hindab seejärel vaidlustatud seaduse õigusselgust (II). Viimasena analüüsib üldkogu vaidlustatud seaduse eesmärki ja proportsionaalsust ning lahendab taotluse (III).

(I) Vabariigi Presidendi taotluse lubatavus

48. PS § 107 lg-st 2 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) §-st 5 tulenevalt võib Vabariigi President esitada Riigikohtule taotluse tunnistada Riigikogus vastu võetud, kuid tema poolt välja kuulutamata jäetud seadus põhiseadusega vastuolus olevaks, kui Riigikogu on

selle pärast uueks arutamiseks ja otsustamiseks saatmist muutmata kujul uuesti vastu võtnud. Vabariigi President saab jätta välja kuulutamata ning esitada Riigikohtule taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks üksnes seaduse tervikuna. Need eeldused on täidetud.

49. PSJKS § 8 lg 1 kohaselt peab Riigikohtule esitatav taotlus olema põhistatud. Kuigi seaduse välja kuulutamata jätmise otsuse ja Riigikohtule esitatava taotluse tekst ei pea olema identsed, ei tohi taotluses esitatud argumendid vähemalt põhilistes küsimustes olla laiemad, kui otsuses esitatavad (RKPKo 19.12.2019, 5-19-38, p-d 61–63). Ehkki Vabariigi Presidendi Riigikohtule esitatud taotlus on pikem tema 3. juuli 2025. a otsusest seaduse välja kuulutamata jätmise kohta, ei ole taotluses esile toodud uusi põhjendusi, vaid otsuses märgitud etteheiteid on üksnes põhjalikumalt sisustatud. Nii otsuses kui ka taotluses on viidatud vaidlustatud seaduse p-dele 3 ja 5, millega täiendatakse KiKoS §-e 3 ja 4 uute lõigetega ning kehtestatakse tegevuspiirangud usulistele ühendustele. Mõlemas dokumendis on leitud, et seadus on vastuolus PS §-dega 11, 40 ja 48, kuna sellega kehtestatud usu- ja ühinemisvabaduse piirangud ei ole proportsionaalsed. Vabariigi Presidendi jaoks oli problemaatiline see, et usulistele ühendustele keelatakse välismaisest isikust tuleneva ohu korral mitte ainult halduslikud ja majanduslikud, vaid ka õpetuslikud sidemed sellise isikuga. Samuti pidas ta ebaselgeks sätet, mille kohaselt ei või selliseid sidemeid olla põhikirja või muu tegevuse aluseks oleva dokumendi alusel või majandusliku seotuse kaudu. Ohu mõiste on määratletud väga laialt nii sisuliselt kui ka ajaliselt. Seaduses on sätestatud üldine sidemete keeld, jättes arvestamata, millised on Eesti usulise ühenduse enda seisukohad konkreetsetes küsimustes.

50. Üldkogu hinnangul on Vabariigi Presidendi taotlus lubatav.

(II) Vaidlustatud seaduse õigusselgus

51. Kõigepealt tuleb kontrollida, kas vaidlustatud seadus on formaalselt põhiseaduspärane (vt nt RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 44). Kuna ükski menetlusosaline ei ole vaidlustanud ning ka üldkogu ei kahtle, et see on vastu võetud pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid järgides, hinnatakse järgnevalt eraldi vaid vaidlusaluste normide vastavust õigusselguse põhimõttele.

52. Üldkogu analüüsib Vabariigi Presidendi esile toodud norme (vaidlustatud seaduse p-d 3 ja 5, millega kehtestatakse KiKoS § 3 uued lg-d 2¹ ja 2² ning § 4 uued lg-d 1¹ ja 1²) koosmõjus selle seaduse teiste punktidega, eelkõige p-dega 7, 12, 15 ja 21, kuna need seostuvad otseselt p-dega 3 ja 5 kehtestatud piirangutega.

53. PS § 13 lg 2 järgi kaitseb seadus igaühte riigivõimu omavoli eest. Sellest sättest tulenev õigusselguse põhimõte nõuab, et õigusnormid oleksid piisavalt selged ja arusaadavad, et kõigil oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – reguleerida (RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 31; 01.02.2016, 3-2-1-146-15, p 67; vt ka EIÕK art-test 9 ja 11 tulenevad nõuded seaduse kvaliteedile: EIKo (SK) 26.10.2000, Hasan ja Chaush vs. Bulgaaria, 30985/96, p 84; EIKo 14.06.2007, Svyato-Mykhaylivska Parafiya vs. Ukraina, 77703/01, p 115; EIKo (SK) 26.04.2016, İzzettin Doğan jt vs. Türgi, 62649/10, p 99). Kuigi eelistada tuleb põhiseaduspärast tõlgendamist, ei või selle saavutamiseks eirata normi selget sõnastust ning see ei tohi tuua kaasa õigusselgusetust (vt nt RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36; RKPKo 09.12.2019, 5-18-7, p 171; 06.11.2023, 5-23-35, p 34).

54. Siiski ei too igasugune selgusetus või tõlgendamisvajadus kaasa seaduse põhiseadusvastasust ning välistatud ei ole määratlemata õigusmõistete kasutamine ega kaalutlusõiguse sätestamine pädeva organi jaoks. Olukord on õigusselgusetu üksnes juhul, kui normide tõlgendamisel tekkinud kahtlusi 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 (viidatud 5-19-38, p-d 68 ja 71; 26.02.2025, 5-24-29, p 63). Seaduse põhiseaduslikult nõutav täpsus sõltub ka reguleeritavast valdkonnast, põhiõiguste võimalike riivete intensiivsusest, seaduse kohaldamise kontekstist jms (RKÜKo 24.04.2026, 2-21-12706, p 41; vt ka viidatud Hasan ja Chaush vs. Bulgaaria, p 84; EIKo 13.02.2001, Metropolitan Church of Bessarabia jt vs. Moldova, 45701/99, p 109). Ühtlasi tuleb arvestada normi adressaatide hulka (Hasan ja Chaush vs. Bulgaaria, p 84) ja seda, kellele on norm suunatud – kas normi adressaadiks ja rakendajaks on eelkõige tavainimesed või asjakohase ettevalmistusega oma ala asjatundjad, kes peavad olema võimelised tõlgendamise teel ületama võimalikud ebaselgused või rakendamiskasused (vt ka RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 27; 18.01.2019, 5-18-4, p 63).

55. Menetlusosalised tõlgendavad erinevalt eelkõige seda, milline „põhikirjaline“, „muu dokumendi alusel“ esinev või „majanduslik“ „seotus“ endast ohtu kujutava välismaise isikuga on vaidlustatud seaduse tähenduses keelatud (KiKoS § 3 uus lg 2¹, § 4 uus lg 1¹); milline „oht“ peab välismaisest isikust lähtuma, et seotus temaga muutuks keelatuks, ning millist ajaraami ja sisulist ulatust peetakse silmas, kui viidatakse sellele, et välismaine isik „on toetanud“ sõjalist agressiooni või kutsunud üles sõjale (KiKoS § 3 uus lg 2², § 4 uus lg 1²). Vabariigi Presidendi hinnangul muudavad need mõisted kogumis vaidlustatud seaduse ebaselgeks.

56. Üldkogu selgitab järgnevalt asjassepuutuvate sätete sisu, võttes seejuures arvesse, millist valdkonda reguleeritakse ja kes on vaidlusaluste normide adressaadid, milline on nende eesmärk ja kuidas on normid kujunenud ning millised on normide kohaldamise tagajärjed nende adressaatidele.

57. Kuigi vaidlustatud seaduse eelnõu aruteludes ja seletuskirjades, samuti kohtumenetluses on näitena toodud EKÕK-i ja Pühtitsa kloostri seotus VÕK-iga, ei saa käesoleva abstraktse normikontrolli menetluse raames teha konkreetset normikontrolli. Vabariigi Presidendi taotluse alusel hindab Riigikohus seadust üldiselt.

(i) Reguleerimisvaldkond ja seaduse adressaadid

58. Kehtiva KiKoS § 1 lg 1 järgi on seaduse ülesanne sätestada põhiseadusega igaühele tagatud usuvabaduse teostamiseks kirikute, koguduste, koguduste liitude, kloostrite ja usuühingute liikmeks astumise kord ning reguleerida nende tegevust. Vaidlustatud seadusega kehtestatakse usulistele ühendustele täiendavad tegevuspiirangud. Seaduse reguleerimisvaldkonnaks on seega usukogukondi koondavate ühenduste tegevus organisatsioonina ning vaidlustatud normid riivavad põhiseadusega kaitstud usuvabadust (PS § 40) ja ühinemisvabadust (PS § 48). Usu- ja ühinemisvabaduse kaitse on ette nähtud ka EIÕK art-tes 9 ja 11, mis sätteid ja EIK praktikat nende kohta saab arvesse võtta põhiseaduse sätete tõlgendamisel (vt RKPJKo 25.03.2004, 3-4-1-1-04, p 18; RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5, p 50). Usu- ja ühinemisvabaduse riivet ei ole menetluses kahtluse alla seatud, kuid menetlusosaliste seisukohad erinevad selles, kas piiramine on põhiseadusega kooskõlas.

59. Seaduse peamiseks adressaadiks olevatelt usulistelt ühendustelt ehk juriidilistelt isikutelt võib eeldada, et nad on suutelised selgeks tegema – vajaduse korral asjakohase abiga –, mida neilt oodatakse. EIK praktika kohaselt tuleb aga usu- ja ühinemisvabadust (EIÕK art-d 9 ja 11) tõlgendada koos, kui kõne all on usukogukonna tegevus organisatsioonina. EIK on öelnud, et kui EIÕK art 9 ei kaitseks usukogukondade organisatsioonilist korraldust, muutuksid kõik muud üksikisiku usuvabaduse aspektid haavatavaks (vt nt viidatud Hasan ja Chaush vs. Bulgaaria, p 62; İzzettin Doğan jt vs. Türgi, p 93; EIKo 31.07.2008, Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas jt vs. Austria, 40825/98, p 62). Usulisele ühendusele tegevuspiiranguid seades on seega oluline, et

ühendused saaksid oma kohustustest aru, vältimaks enda suhtes sundlõpetamise algatamist, sest sundlõpetamine mõjutab kõiki usulisse ühendusse kuuluvaid inimesi.

(ii) *Eesmärk ja kujunemislugu*

60. Vaidlustatud seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on seaduse eesmärk tõkestada usulise ühenduse haldussuhete kaudu usu praktiseerimisega mitteseotud vaenuliku mõjutustegevuse ja desinformatsiooni jõudmist koguduse liikmeteni või kloostri elavate inimesteni, pidades silmas julgeolekuolukorda maailmas (Riigikogu XV koosseis, 570 UA, 23.01.2025 seletuskirja lk 4). Riigil on kohustus tagada enda julgeolek, põhiseaduslik ja avalik kord (samas, lk 14). Vaenuliku mõjutustegevuse pärssimisega soovitakse kindlustada Eesti riigi julgeolek, sealhulgas sisejulgeolek, avalik kord ja turvalisus (570 UA, 11.06.2025 seletuskirja lk 9). Normide eesmärk kui riigi julgeoleku, avaliku ja põhiseadusliku korra kaitse on üldkogu hinnangul piisavalt selge.

61. Vabariigi President peab usulistele ühendustele kehtestatud tegevuspiiranguid ebaselgeks esiteks seetõttu, et ei ole arusaadav, milline sisuline seotus Eesti ühenduse ja välismaise isiku vahel on keelatud. Seaduse sõnastusest ei ole taotluse kohaselt arusaadav, kas see hõlmab lisaks haldusliku iseloomuga sidemetele ka seotust usulise ühenduse õpetusliku aluse kaudu ja õpetuslikke sidemeid välismaise isikuga, kes kujutab ohtu Eesti julgeolekule või avalikule korrale.

62. Kuigi KiKoS § 3 uues lg-s 2¹ ja § 4 uues lg-s 1¹ nimetatakse üksnes „seotust“, tuleb normi tõlgendamisel arvestada, kuidas selle sõnastus on kujunenud. Vabariigi Valitsus selgitas kohtumenetluses, et varasemas eelnõus sisaldunud keeld viitega „usutunnistuslikule või õpetuslikule“ seotusele välismaise isikuga jäeti eelnõust välja, et norm oleks „sihtgrupi jaoks õigusselge ja [...] piirang oleks piisavalt kitsalt määratletud“. Valitsus möönis seejuures, et usutunnistuslik või õpetuslik seos olnuks liiga lai kriteerium, kuna kõik kirikud on sama pühakirja (piibli) ja usutunnistustega omavahel õpetuslikult seotud (18.11.2025 arvamuse p-d 11 ja 12). Üldkogu lisaküsimustele vastates kordas valitsus viitega seaduse eelnõu erinevatele versioonidele, et „arvestades ajaloolist tõlgendamise meetodit, ei tohi lugeda KiKoS § 3 lg 2¹ seotusega hõlmatuks õpetuslikku sidet. Järelikult ei ole õpetuslik side ise või usutunnistuslik kattuvus hõlmatud põhikirja või tegevuse aluseks oleva muu dokumendi alusel seotud määratlusega“ (11.03.2026 arvamuse p 21).

63. Vabariigi Valitsuse selgitusi kinnitab eelnõu menetlemise käik. Riigikantselei edastas KiKoS-e muutmise seaduse eelnõu Riigikogule 23. jaanuaril 2025. Algse eelnõu seletuskirja lisaks olevast kooskõlastustabelist nähtuvad eelnõule tehtud ettepanekud ning see, kas need võeti arvesse või mitte. Kooskõlastustabeli esimesel lehel on kajastatud EKN-i märkus selle kohta, et eelnõus sisalduv „usutunnistuslik või õpetuslik seos“ („Kirik, kogudus, koguduste liit ja klooster ei või juhendada oma tegevuses välisriigi isikust, institutsioonist või ühendusest ega olla põhikirjaliselt, usutunnistuselt või õpetuslikult temaga seotud, kui see isik, institutsioon või ühendus: [...]“) on oma olemuselt liiga lai ja jääb ebamääraseks. EKN-i arvates jäi arusaamatuks, kuidas peaks usuline ühendus sellise seotuse ilmnemisel usutunnistuslikud või õpetuslikud seosed katkestama või peatama. Ühegi samasse oikumeenilisse kogusse kuuluva kiriku, koguduse, kloostri või koguduste liidu seotust või koostööd oma asukohamaa poliitiliste võimudega ega ka nende kirikute esindajate väljendatud seisukohti ei ole EKN-il ega selle liikmeskirikutel võimalik kontrollida ega mõjutada. Kooskõlastustabelist nähtub, et eelnõu koostaja Siseministeerium arvestas EKN-i märkusega, kinnitades, et „usutunnistuslik ja õpetuslik seotus on kõnealusest sättest välja jäetud“.

64. Vabariigi President jättis KiKoS-e muutmise seaduse esimest korda välja kuulutamata 24. aprillil 2025 seetõttu, et ei olnud arusaadav, mida tähendas „juhindumine“ välismaisest isikust, mitte põhjusel, et selles peeti õpetuslike sidemete keeldu lubamatuks seotuseks. Pärast seaduse

esimest korda välja kuulutamata jätmist ei lisatud eelnõusse uuesti tekstiosa, mille kohaselt hõlmaks keeld ka „usutunnistuslikku või õpetuslikku seotust“. Kuigi KiKoS § 3 uue lg 2¹ ja § 4 uue lg 1¹ sõnastus saaks olla täpsem, nähtub seadusandja tahe seaduse eelnõu muutmise ja ümbersõnastamise faktist. Usutunnistuslik ja õpetuslik seotus ei ole üldkogu hinnangul vaidlusaluste normide esemeks.

65. Eeltoodust tulenevalt saab vaidlustatud seaduse eelnõu seletuskirjadest (23.01.2025 seletuskirja lk-d 3 ja 13; 11.06.2025 seletuskirja lk-d 1, 8 ja 10) järeldada, et seaduse eesmärk on tõkestada Eesti usulise ühenduse ja välismaise isiku vaheliste „haldussuhete“ kaudu usu praktiseerimisega mitte seotud vaenuliku mõjutustegevuse jõudmist koguduse liikmeteni või kloostri elavate inimesteni. Seletuskirjas on seda seotust nimetatud ka „administratiivseks seotuseks“ (11.06.2025 seletuskirja lk-d 10 ja 12) ning Riigikohtule esitatud Vabariigi Valitsuse seisukohtades „organisatsiooniliseks“ seotuseks (02.02.2026 arvamuse p-d 8 ja 27, 11.03.2026 arvamuse p 24). Sõnad „halduslik“ ja „administratiivne“ on sünonüümid ning on seotud millegi juhtimise või korraldamisega. Terminit „organisatsiooniline“ kasutatakse samuti tähenduses „korraldusega seotud“. Üldkogu leiab, et vaidlustatud seaduse kohaselt ei või Eesti usuline ühendus olla välismaise isiku „ohtlikkuse“ korral viimasega seotud osas, milles side väljendub Eesti usulise ühenduse allumises välismaise isiku juhtimiskorraldusele. Sellisteks juhtumiteks on näiteks isikkoosseisu eelvaliku tegemine või kindlaksmääramine välismaise isiku poolt, samuti muude välismaise isiku korralduslike otsuste järgimine.

66. Vabariigi President peab ebaselgeks sedagi, millisest dokumendist saab keelatud seotus tuleneda ja mida tähendab keelatud majanduslik seotus. KiKoS § 3 uues lg-s 2¹ ja § 4 uues lg-s 1¹ on nimetatud Eesti usulise ühenduse ja välismaise isiku vahelist „põhikirjast“ või „tegevuse aluseks olevast muust dokumendist“ tulenevat ning „majanduslikku“ seotust.

67. KiKoS § 12 järgi peab igal usulisel ühendusel olema põhikiri. Vaidlustatud seaduse mõttes saab üldkogu arvates asjasepuutuv olla Eesti usulise ühenduse enda põhikiri, kuna juriidiline isik saab muuta vaid enda põhikirja. Eesti juriidiline isik ei saa vastutada välismaise isiku põhikirja sisu eest, mille muutmise ei ole tema mõjuväljas. See nähtub ka vaidlusaluse seaduse p-st 21, millega kehtestatakse rakendussätted. KiKoS-e uue § 31² lg 1 järgi peab usuline ühendus „oma“ põhikirja, juhatuse koosseisu ja tegevuse viima kooskõlla uute nõuetega kuue kuu jooksul nende jõustumisest arvates.

68. Kui seotus tuleneb „tegevuse aluseks olevatest muudest dokumentidest“, saab vaidlusaluste sätete mõttes asjasepuutuv olla dokument, mis on Eesti usulise ühenduse põhikirja järgi talle siduv või mis muul moel reguleerib põhikirjaga võrdselt tema põhitegevust ning mille sisu üle on tal endal võimalik otsustada. KiKoS-e uue § 31² lg 1 kohaselt tuleb seadusega kooskõlla viia „oma“ tegevus.

69. Vaidlustatud seaduse sätteid „põhikirja“ ja „muu dokumendi“ kohta ei ole võimalik mõista põhiseaduspäraselt teisiti, sest PS § 48 lg-d 3 ja 4 koosmõjus PS § 40 lg-ga 3 ei võimaldaks kohaldada juriidilisele isikule kõige raskemat tagajärge – sundlõpetamist – millegi eest, mille üle tal endal mõju ei ole.

70. „Majanduslikku seotust“ kirjeldatakse vaidlustatud seaduse eelnõu seletuskirjas kui finantsilist seotust, seotust kinnis- või vallasvara omandi- või üürisuhetena, kaupade või teenuste ostmise-müümisenä vms viisil (23.01.2025 seletuskirja lk 17). Vabariigi Valitsuse täpsustuse kohaselt tuleb majanduslikku seotust käsitada ainelise või rahalise sõltuvuse või püsiva materiaalse ühendusena, st et tegemist on seotuse või sõltuvussuhte keeluga (18.11.2025 arvamuse p-d 21–22; 02.02.2026 arvamuse p-d 9–10). Majanduslikku seotust tuleb üldkogu hinnangul mõista nii, et see eeldab sõltuvussuhet.

71. Vabariigi President peab vaidlustatud sätteid ebaselgeks veel seetõttu, et välismaise isikuga seotud oht Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale on tõlgendatav äärmiselt laialt (KiKoS § 3 uus lg 2², § 4 uus lg 1²) ning ohu esinemise korral on eelnimetatud seotus automaatselt keelatud (KiKoS § 3 uus lg 2¹, § 4 uus lg 1¹). Vabariigi Presidendi sõnul piisab seaduse järgi sellest, et kui välismaine isik on üldiselt loetud ohtlikuks, on Eesti usulisel ühendusel kohustus kujundada ümber kogu oma organisatsioon. Seadus nõuab taotluse kohaselt Eesti usuliselt ühenduselt välismaise isiku ohtliku tegevuse hukkamõistu või tema otsustest distantseerumist ega arvesta sellega, millised seisukohad on omistatavad Eesti usulisele ühendusele endale. Ohu määratlemise osas ei ole taotluse järgi täpsustatud ajalist ega sisulist dimensiooni.

72. KiKoS § 3 uues lg-s 2² ja § 4 uues lg-s 1² nimetatud „ohu“ puhul eristab üldkogu järgmisi aspekte.

a) Oht võib seisneda selles, et välismaine isik „õhutab, toetab või rahastab tegevust, mis on suunatud üheselt Eesti Vabariigi iseseisvuse, territoriaalse terviklikkuse või põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele“.

b) Oht võib esineda olukorras, kus välismaine isik „toetab või on toetanud sõjalist agressiooni või kutsunud üles sõjale, terrorikuriteole või mõnel muul viisil relvajõu õigusvastasele kasutamisele või vägivallale“.

c) Sõnastus, mille kohaselt oht „võib muu hulgas esineda siis, kui“, väljendab seda, et loetelu ei ole ammendav.

73. Ühelgi juhul ei pea oht vaidlustatud seaduse kohaselt väljenduma Eesti usulise ühenduse tegevuses, vaid ohtlik peab olema välismaine isik. Kui Eesti ühenduse enda põhikiri või tegevus on seadusega vastuolus, kohaldub KiKoS § 16 lg 3, kus on ette nähtud alused, mille esinemise korral taotleb siseminister kohtult usulise ühenduse sundlõpetamist. Sellisel juhul ei ole KiKoS §-de 3 ja 4 uued lõiked asjakohased (11.06.2025 seletuskirja lk 10).

74. Samuti tuleb lähtuda KiKoS § 3 uuest lg-st 2¹ ja § 4 uuest lg-st 1¹, mille järgi on „seotus“ välismaise isikuga keelatud, kui see isik kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale. Seega on näidisloetelu asjakohane vaid siis, kui välismaisest isikust tuleneb eelnimetatud oht Eesti riigile. Sätete selline tähendus nähtub näidisloetelu esimesest poolest (otsuse p 72 alapunkt a), mille kohaselt ei või Eesti usuline ühendus olla eelkirjeldatud viisil ja ulatuses seotud välismaise isikuga, kes õhutab, toetab või rahastab Eesti Vabariigi iseseisvuse jm vastast tegevust.

75. Ohu mõiste kasutamisel era- ja avalikus õiguses ning ka õigusharu sees võib olla erinev tähendus ja ulatus. Paljudel juhtudel, nagu ka vaidlustatud seaduse puhul, on oht põhiõigusi ja -vabadusi riivava meetme rakendamise eeldus. Seetõttu on oluline saada aru, millist ohtu silmas peetakse. Eelnõu seletuskirjas on viidatud analoogiale KorS § 5 lg-s 2 sätestatud ohuga avalikule korrale (23.01.2025 seletuskirja lk 15). Oht KorS § 5 lg 2 mõttes tähendab konkreetset, mitte abstraktset ohtu (vt nt RKHKo 20.04.2018, 3-15-443/54, p 14). Vabariigi Valitsus kinnitas kohtumenetluses, et seaduse eesmärk on oma olemuselt korrakaitse, st sellega soovitakse hoida ära olukordi, mis toovad kaasa ohu realiseerumise (18.11.2025 arvamuse p 93; 11.03.2026 arvamuse ptk 1.1 ja p 29), samuti, et silmas ei ole peetud abstraktset ohtu (18.11.2025 arvamuse p 57). „Oht“ tähendab asjaolude tegelikku hindamist ning määrav on see, et välismaise isiku tegevus kujutaks endast tegelikku ohtu konkreetset ajal. Ohtu iseloomustab tegevuse intensiivsus, regulaarsus, süsteemsus ja kestlikkus (18.11.2025 arvamuse p 35). Vaidlustatud seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt juhul, kui sundlõpetamise taotlemine on vältimatu, on riigil kohustus tõendada, milles seisneb usulise ühenduse välisriigis asuva juhtorgani või vaimuliku keskuse oht Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale (11.06.2025 seletuskirja lk 8). Valitsus kinnitas, et lävend, mille seadus selle

rakendajale ette annab, on kõrge, kuna keelatud seose katkestamine tuleb kaalumisele olukorras, kus esineb tõendatud oht Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale (02.02.2026 arvamuse p 42). Üldkogu leiab eelnevast lähtudes, et „oht“ vaidlustatud seaduse mõttes ei tähenda abstraktset ohtu, vaid eeldab konkreetse juhtumi asjaoludest tulenevat tegelikku ohtu.

76. Samad kaalutlused laienevad ohu näidisloetelu n-ö teisele poolele (otsuse p 72 alapunkt b). Kuigi „toetamine“ on ajaliselt ja ulatuselt täpsemalt kindlaks määramata, saab määrav olla vaid ohuhinnang konkreetsetele tegudele või seisukohavõttudele, mitte üksiku või ammuse seisukohavõtu olemasolu iseenesest.

77. KiKoS §-de 3 ja 4 uutes lg-tes 2² ja 1² kasutatud sõnastus, et oht „võib muu hulgas esineda siis, kui“, annab normi rakendajatele piisava otsustusruumi (otsuse p 72 alapunkt c). See tähendab ka seda, et „oht“ vaidlusaluse seaduse mõttes ei pruugi tingimata ilmnedu kõigil näitlikult välja toodud juhtudel. Iga neis sätetes nimetatud tegevus ei pea tooma automaatselt kaasa piiriülese sideme keelatuks lugemise, vaid alati tuleb konkreetsetest asjaoludest lähtudes hinnata, kas KiKoS § 3 lg-te 2¹ ja 2² või § 4 lg-te 1¹ ja 1² eeldused on täidetud (vt ka 11.06.2025 seletuskirja lk 6).

(iii) *Tagajärjed adressaatidele*

78. Viimasena tuleb vaidlusaluste sätete õigusselguse hindamisel võtta arvesse nende kohaldamise tagajärge seaduse adressaatidele, sealhulgas usu- ja ühinemisevabaduse riive intensiivsust.

79. Vaidlustatud seaduse p-ga 21 on kehtestatud KiKoS-e uus § 31², mille lg 1 näeb ette usulistele ühendustele kuuekuulise tähtaja seaduse jõustumisest oma põhikirja ja tegevuse uute nõuetega kooskõlla viimiseks. Sama seaduse p-ga 15 täiendatakse KiKoS § 14 lg 2 p 2 selliselt, et registrisse ei kanta muu hulgas usulist ühendust, mille tegevus kujutab ohtu riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale või kahjustab tervist, kõlblust või teiste inimeste õigusi ja vabadusi. Samadel alustel peab siseminister algamata olemasoleva usulise ühenduse sundlõpetamise (KiKoS § 16 lg 3 p 2). Nagu eespool märgitud, kaasnevad usulise ühenduse sundlõpetamisega tegevuspiirangute täitmata jätmise tõttu lõppastmes tagajärjed igale konkreetsele usukogukonda kuuluvale inimesele (vt otsuse p 59). See asjaolu muudab vaidlusaluse riive intensiivsemaks.

80. Rahvusvahelise õiguse kohaselt on usuliselt ühenduselt juriidilise isiku staatuse võtmine tõsine usu- ja ühinemisevabaduse riive. EIK hinnangul ei asenda riigi poolt juriidiliselt tunnustamata usulise ühenduse tegutseda lubamine tema juriidilist tunnustamist (viidatud Metropolitan Church of Bessarabia jt vs. Moldova, p 129; İzzettin Doğan jt vs. Türki, p 127). OSCE 2019. a juhise kohaselt võib usulise ühenduse jätta juriidilise isiku staatusest ilma ainult äärmisel vajadusel ja kõige viimase abinõuna ning see peab olema väga hästi põhjendatud. Igal juhul peab olema enne kasutatud kergemaid sanktsioone, nagu hoiatus, trahv, juriidilise isiku staatusega kaasnevate hüvede peatamine jms (lk-d 32–34).

81. Ka Eestis saab juriidilise isiku lõpetada vaid viimase abinõuna, mida rakendatakse üksnes siis, kui vähem piiravad lahendused ei ole võimalikud ega tõhusad. Kui siseminister esitab KiKoS § 16 lg 3 alusel kohtule usulise ühenduse sundlõpetamise avalduse, peab sundlõpetamise üle otsustav kohus (tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 629) lähtuma tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) § 40 lg-st 2. Selle üldnormi kohaselt, kui sundlõpetamise aluseks oleva puuduse või muu asjaolu saab ilmselt kõrvaldada, peab kohus määrama juriidilisele isikule enne tähtaja puuduse või asjaolu kõrvaldamiseks. Sundlõpetamine puuduste kõrvaldamiseks tähtaja andmiseta oleks ebaproportsionaalne (RKTKm 11.12.2012, 3-2-1-153-12, p 10). Kuna sundlõpetamise menetlus on

hagita menetlus, kehtib selles lisaks uurimisprintsiipt (TsMS § 477 lg 5). Samuti peab kohus võimaluse korral enne sundlõpetamist ära kuulama juriidilise isiku juhtorganite liikmed (TsMS § 629 lg 2).

(iv) *Kokkuvõtlik tõlgendus ja hinnang õigusselgusele*

82. Üldkogu leiab eelnevast tulenevalt, et vaidlustatud seadus näeb ette järgmist.

a) Selle alusel on keelatud Eesti usulise ühenduse ja vaidlustatud normides loetletud välismaise isiku vahel olev administratiivne-organisatsiooniline seotus, mis tuleneb Eesti usulise ühenduse põhikirjast või muust põhikirjaga võrdselt tema põhitegevust reguleerivast dokumendist. Asjassepuutuv ei ole ühegi teise isiku põhikiri või muu tegevuse aluseks olev dokument, mille üle Eesti usulisel ühendusel mõju ei ole.

b) Keelatud on Eesti usulise ühenduse majanduslik sõltuvus välismaisest isikust.

c) Usutunnistuslik ja õpetuslik seotus ei ole vaidlusaluste normide esemeks.

d) Seotus muutub keelatuks alles ja ainult siis, kui välismaine isik kujutab endast ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale.

e) Vaidlusalustes normides mõeldud oht peab väljenduma välismaise isiku tegevuses. Selline oht peab tulenema konkreetse juhtumi asjaoludest ning olema tegelik. Neid norme ei saa kohaldada abstraktse ohu korral.

f) Kui välismaine isik on toetanud sõjalist agressiooni, kutsunud üles sõjale, terrorikuriteole või muul viisil vägivallale jms, on samuti määrav see, kas sellisest toetamisest tulenev oht Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale on konkreetse juhtumi asjaoludel tegelik.

83. Eeltoodust tulenevalt peab üldkogu vaidlustatud seaduse asjassepuutuvaid sätteid piisavalt määratletuks ja õigusselgeks ega tuvasta abstraktses normikontrollis nende põhiseadusvastasust.

(I) Usu- ja ühinemisvabaduse piiramise eesmärk ning proportsionaalsus

84. Üldkogu hindab järgmisena vaidlustatud seadusega kehtestatud piirangute eesmärki, nende legitiimsust ja proportsionaalsust ning lahendab Vabariigi Presidendi taotluse.

(i) *Eesmärgi legitiimsus*

85. Nagu eespool märgitud, saab vaidlustatud seaduse eesmärgiks lugeda eelkõige riigi julgeolekut ning põhiseadusliku ja avaliku korra kaitset (otsuse p 60) ning seadusega piiratakse usuvabadust (PS § 40) ja ühinemisvabadust (PS § 48) (otsuse p 58). Seaduse legitiimsuse eesmärgi ja proportsionaalsuse hindamisel tuleb võtta arvesse EIK praktikat EIÕK art-te 9 ja 11 kohta.

86. Usuvabaduse alla kuuluva sisemise veendumuse (*forum internum*) suhtes ei saa piiranguid seada PS § 40 lg 1 ega EIÕK art 9 lg 1 alusel. Usuvabaduse aktiivset väljendamist või kuulutamist (*forum externum*) võib piirata selgetel ja kitsastel alustel. PS § 40 lg 3 lubab piirata usutalituste täitmist, et tagada avalik kord, tervis ja kõlblus. EIÕK art 9 lg 2 järgi võib vabadust kuulutada oma usku piirata, kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ühiskondliku turvalisuse huvides, avaliku korra, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Ühinemisvabadust kaitsva PS § 48 lg 3 kohaselt on keelatud ühingud, liidud ja erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. EIÕK art 11 lg 2 loetleb, et ühingu moodustamist võib piirata riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.

87. Kuna praegusel juhul on tegemist nii usuvabaduse kui ka ühinemisvabaduse kitsendustega, ei saa kõiki EIÕK art 9 lg-s 2 ja art 11 lg-s 2 loetletud piirangu aluseid kasutada. Kui kõne all on usukogukonna tegevus organisatsioonina, tuleb neid artikleid tõlgendada koos (nt viidatud Hasan ja Chaush vs. Bulgaaria, p 62; Metropolitan Church of Bessarabia jt vs. Moldova, p 118; İzzettin Doğan jt vs. Türgi, p 93). See tähendab, et kuigi ühinemisvabadust eraldi võib piirata enamatel alustel kui usuvabadust, ei saa seda teha siis, kui samal ajal on riivatud ka usuvabadust. EIK on usu- ja ühinemisvabadust puudutavates kohtuasjades korduvalt rõhutanud, et „riigi julgeolekut“ ei jäetud EIÕK art 9 lg-st 2 piirangu alusena välja juhuslikult (EIKo 12.02.2009, Nolan ja K. vs. Venemaa, 2512/04, p 73). Sellegipoolest on riikidel õigus kontrollida, kas usuline ühendus tegeleb näiliselt usuliste eesmärkide saavutamiseks tegevustega, mis kahjustavad elanikkonda või avalikku korda (viidatud Metropolitan Church of Bessarabia jt vs. Moldova, p-d 110 ja 113; EIKo 10.06.2010, Jehovah's Witnesses of Moscow vs. Venemaa, 302/02, p 107). Samuti mõnab EIK, et mõnel juhul võib riik võtta ennetavaid meetmeid teiste isikute põhiõiguste kaitsmiseks ning see on kooskõlas EIÕK art-st 1 tuleneva positiivse kohustusega, mille kohaselt peavad riigid tagama iga oma jurisdiktsiooni all oleva isiku konventsioonis määratud õigused ja vabadused (EIKo 06.11.2008, Leela Förderkreis E.V. jt vs. Saksamaa, 58911/00, p 99).

88. Mõistete „riigi julgeolek“, „põhiseaduslik kord“ ja „avalik kord“ sisu ning omavaheline suhe võib varieeruda sõltuvalt sellest, kas neid kasutatakse rahvusvahelises õiguses, põhiseaduses või tavalistes seadustes. Need mõisted võivad suuremal või vähemal määral kattuda. Üldkogu leiab, et riigi julgeoleku hulka kuuluvad väärtused, nagu Eesti iseseisvus ja sõltumatus, territoriaalne terviklikkus, põhiseaduslik kord ning rahva säilimine, on põhiseaduse mõttes kaitstavad ka avaliku korra osana. Seega on vaidlustatud seaduse eesmärk legitiimne nii PS § 40 lg 3 kui ka EIÕK art 9 lg 2 kohaselt (vrd viidatud Metropolitan Church of Bessarabia jt vs. Moldova, p 113). Kui põhiõigusi ja -vabadusi piiratakse riigi julgeoleku kaitse eesmärgil, tuleb selle sisustamisel olla vaoshoitud ja ettevaatlik. Riigi julgeolek on kaalukas põhiseaduslikku järku väärtus (RKÜKo 03.07.2012, 3-3-1-44-11, p 82), millega on võimalik põhjendada väga paljusid piiranguid. See ei tohiks aga muutuda kattevarjuks riigi omavolile (PS § 13 lg 2).

(ii) Proportsionaalsus

89. PS § 11 kohaselt peavad piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav. Proportsionaalsust hinnatakse kolmeastmelise testiga: kõigepealt hinnatakse abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajaduse korral ka mõõdukust. Sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt eesmärkide tähtsust (Riigikohtu järjepidev praktika alates RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15; RKÜKo 15.02.2023, 3-18-477, p 77). EIK tõlgenduse kohaselt peab sekkumine vastama tungivale sotsiaalsele vajadusele ning olema proportsionaalne taotletava eesmärgiga, võttes arvesse õiglast tasakaalu konkureerivate huvide vahel (usu- ja ühinemisvabaduse kontekstis nt viidatud Metropolitan Church of Bessarabia jt vs. Moldova, p 119).

a) Sobivus

90. Sobivuse nõude täitmiseks piisab sellest, et seaduse eesmärki on vaidlusaluse meetmega põhimõtteliselt võimalik saavutada (RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8, p 62).

91. Vabariigi President seab vaidlustatud seaduse sobivuse küll kahtluse alla, kuna ei ole selgitatud, kuidas toimub vaenulik mõjutustegevus lihtsalt vaimuliku hierarhia kaudu, kuid ei väida, et abinõu ei aita üldse eesmärgi saavutamisele kaasa. Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse hinnangul aitab meede maandada julgeolekuohte, tõkestades usutegevuse kattevarju all toimuvat vaenulikku välismaist mõjutustegevust. Õiguskantsler kahtleb, kuivõrd on soovitud eesmärk valitud vahendiga saavutatav, arvestades, et usuorganisatsioon saab sundlõpetamise järel edasi tegutseda seltsinguna ning välismaal asuva isiku sõnum võib interneti ja muu meedia kaudu avaldada vahetut mõju mis tahes põhikirjaliste või majanduslike sidemete puududes. Siiski ei saa õiguskantsleri hinnangul väita, et kohustus katkestada keelatud seotus ei aita üldse tõkestada usuvabadust kuritarvitavat piiriülest tegevust.

92. Üldkogu leiab, et keeld olla administratiivselt-organisatsiooniliselt seotud isikuga, kes kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale, vähendab tõenäosust, et oht Eestis realiseeruks. Kuna Vabariigi Presidendi taotluse alusel saab hinnata meetme sobivust abstraktselt, on ennatlik öelda, et see ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Seega on vaidlustatud seadus üldkogu hinnangul vaenuliku mõjutustegevuse vähendamise eesmärgi saavutamiseks sobiv.

b) Vajalikkus

93. Vabariigi President leiab, et piirang ei ole tervikuna vajalik, kuna sama eesmärk oleks saavutatav kitsama keeluga. Ohtlikku välismõju võivad taotluse järgi aidata tõkestada ka karistusseadustiku sätted. Seadusandjal oleks presidendi arvates tõenäolisem saavutada soovitud eesmärk siis, kui Eesti usulisi ühendusi kohustataks käsutama oma sidemeid välismaise isikuga selliselt, et siduvad ei oleks seisukohad, mis kujutavad ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale.

94. Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse arvates vähem piiravaid meetmeid ei ole, kuna karistusseadustiku sätted võimaldavad reageerida usuvabaduse kattevarju all tehtavale vaenulikule mõjutustegevusele, kuid mitte seda ennetada või ohjeldada. KiKoS-e olemasolevad sätted ei võimalda aga asuda sundlõpetama usulist ühendust, kellele endale ei ole midagi ette heita.

95. Üldkogu leiab, et vaenuliku mõjutustegevuse ennetamiseks ja selle tagajärgedega tegelemiseks on kohased erinevad vahendid. KarS-i asjakohased normid (mh §-d 14, 91¹, 92, 232, 233, 235 ja 235¹) võimaldavad reageerida konkreetsele isikule süüks pandavale teole. Samamoodi saab Eestis viibimise aluse (elamisluba, viisa) ära võtta ja Eestist vajaduse korral välja saata vaid konkreetse füüsilise isiku (nt välismaalaste seaduse § 78 lg 2 p 6 ja § 135 lg 2 p 3). Ükshaaval füüsiliste isikute suhtes meetmete tagantjärele kohaldamine on aga riigi seisukohast koormavam ja vähem tõhus kui vahend, mis võimaldab vaenulikku mõjutustegevust ennetavalt vältida. Eesti kodaniku riigist väljasaatmine ei ole ka lubatud (PS § 36). Kehtivate normide alusel saab usulise ühenduse küll sundlõpetada (KiKoS § 16 lg 3 ja TsÜS § 40 lg 2), kuid seda mitte juhul, kui ainus etteheide Eesti usulisele ühendusele on tema seotus välismaise isikuga, kes kujutab tegelikku ohtu Eesti riigi julgeolekule, põhiseaduslikule või avalikule korrale. Kehtivas õiguses ei ole regulatsiooni, mis võimaldaks sellisel moel reageerida välismaisest isikust lähtuvale ohule. Vaidlustatud seadusega kehtestatud meetmed erinevad seega olemasolevatest. Ka ei ole soovitud eesmärki sama tõhusalt võimalik saavutada muu, leebema meetmega.

c) Mõõdukus

96. Käesoleval juhul on kaalul põhiseaduse mõttes avalik kord (mis hõlmab riigi julgeolekut ning põhiseaduslikku korda, otsuse p 88) ning usu- ja ühinemisvabadus.

97. Vabariigi President ei pea seadust mõõdukaks ja seab kahtluse alla, kas välismaise isikuga seostatava julgeolekuohu saab omistada Eesti ühendusele pelgalt laialt määratletud sideme alusel. Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse hinnangul on seadus mõõdukas, kuna riik ei sea piiranguid usu tunnistamisele ega praktiseerimisele usulistes ühendustes ja nende liikmete poolt õiguspärase ning rahumeelse põhitegevusena. Õiguskantsleri arvates on vaidlustatud sätete proportsionaalsuse hindamisel keskne see, kas neist tuleneb siseministri kohustus pöörduda kohtusse ja kohtu kohustus keelata usulise ühenduse tegevus ka siis, kui tegu on abstraktse, mitte konkreetse ohuga. Kuna KiKoS § 3 uues lg-s 2² ja § 4 uues lg-s 1² kasutatud väljend „oht [---] võib muu hulgas esineda“ annab normi rakendajale piisava otsustusruumi, peab õiguskantsler võimalikuks põhiseaduspärasest tõlgendust.

98. Üldkogu selgitas vaidlusaluste normide õigusselguse analüüsimisel, kuidas tuleb mõista KiKoS § 3 uusi lg-id 2¹ ja 2² ning § 4 lg-id 1¹ ja 1² (vt otsuse p 82). Need sätted on usu- ja ühinemisvabadusega kooskõlas vaid siis, kui saada neist aru nii, et Eesti usuliselt ühenduselt saab nõuda seaduse täitmiseks ainult tema enda mõju all olevaid toiminguid, mitte endast ohtu kujutava välismaise isiku põhikirja või muude tegevuse aluseks olevate dokumentide muutmist, mille üle Eesti ühendusel mõju ei ole. Kehtiva KiKoS-e kohaselt peab igal usulisel ühendusel olema põhikiri ning KiKoS §-s 12 on loetletud andmed, mida põhikiri peab sisaldama. Loetelu hõlmab tegevuse eesmärki, õpetuslikku alust, kohustuslikke usulisi talitusi, juhtimis- ja järelevalveorganite struktuuri, moodustamise korda ja pädevust, vaimulike staatust, hierarhiat, teenistussuhteid ja -riietust jm. Seega peab ühenduse põhikiri sisaldama detailset teavet ning põhikirjast nähtuvad ühenduse administratiivsed-organisatsioonilised sidemed välismaise isikuga. Kuna vaidlustatud seaduse tähenduses saab „muuks dokumendiks“ olla vaid dokument, mis on põhikirja järgi usulisele ühendusele siduv või muul viisil reguleerib tema põhitegevust, ei ole „põhikirja“ ega „tegevuse aluseks oleva muu dokumendi“ alusel sideme tuvastamine ebaproportsionaalne.

99. Üldkogu leidis eespool, et vaidlusalused sätted ei hõlma seaduse algse eelnõu sõnastuses olnud viidet „usutunnistuslikule ja õpetuslikule seosele“ ning selles peetakse keelatud seotusena silmas administratiivseid-organisatsioonilisi sidemeid (vt otsuse p-d 62–65) ning majanduslikku sõltuvust ohtlikust välismaisest isikust (otsuse p 70). Kui siiski Eesti usulise ühenduse tegevus, sh usu praktiseerimisel, on vastuolus põhiseadusega või kahjustab avalikku korda, tervist, kõlblust või teiste inimeste õigusi ja vabadusi, on siseministril juba kehtiva regulatsiooni alusel võimalik taotleda ühenduse sundlõpetamist (KiKoS § 16 lg 3 ja § 14 lg 2). Juriidilist isikut saab kuriteo eest karistada kriminaalkorras (KarS § 14). Samuti vastutab iga inimene – nii vaimulik kui usukogukonna lihtliige – enda käitumise eest ning kui tema tegu vastab kuriteo koosseisule, tuleb alustada kriminaalmenetlust. Välismaalaselt on seaduslike aluste esinemisel võimalik ära võtta Eestis viibimise õigus. Äärmuslikel juhtudel, kui usuline ühendus või üksikisik kuritarvitab usu- ja ühinemisvabaduse kattevarjus oma õigusi, puudub tal ka EIÕK kaitse (EIÕK art 17). EIÕK art 17 kohaldamisel hindab EIK konkreetse tegevuse sisu ja olemust tervikuna, samuti selle vahetut ja laiemat konteksti konkreetsetes riigis ning tegevuse mõju (nt EIKo (vastuvõetamatuks tunnistamine) 24.05.2018, Roj TV A/S vs. Taani, 24683/14, p-d 30–38; EIKo (vastuvõetamatuks tunnistamine) 27.06.2023, Lenis vs. Kreeka, 47833/20).

100. Üldjuhul kuulub usulise õpetuse järgimine ja usu praktiseerimine väljakujunenud rahvusvahelise praktika kohaselt usuvabaduse tuuma hulka. EIK sõnul ei jäta usuvabadus riigile kaalutlusõigust otsustada selle üle, kas usuliste veendumuste väljendamiseks kasutatavad vahendid on õiguspärased. Reeglid, mida usukogukonnad järgivad, on neisse kuulujate jaoks sageli jumalikku päritolu. Samuti on usutseremooniatel usklike jaoks püha tähendus ja väärtus, kui neid täidavad reeglite alusel volitatud vaimulikud (vt nt viidatud Hasan ja Chaush vs. Bulgaaria, p-d 62 ja 78; İzzettin Doğan jt vs. Türgi, p-d 107, 111 ja 133; EIKo 05.03.2024, Föderation der Aleviten Gemeinden in Österreich

vs. Austria, 64220/19, p 49). EIK on korduvalt märkinud, et kui riik keeldub uuesti registreerimast aastaid tegutsenud usulist kogukonda, peavad selleks olema eriti kaalukad ja mõjuvad põhjused (EIKo 05.10.2006, Moscow Branch of The Salvation Army vs. Venemaa, 72881/01, p 96; EIKo 05.04.2007, Church of Scientology Moscow vs. Venemaa, 18147/02, p 96; EIKo 24.06.2025, Sagir jt vs. Kreeka, 34724/18, p 47). Sellest, kui üksikud usukogukonna liikmed või isegi juhid on seotud vägivaldse ekstremismiga, st tegevustega, mis hõlmavad vägivalda või vägivallale õhutamist, ei piisa tervele usukogukonnale juriidilise isiku staatuse andmisest keeldumiseks või ühenduse registrist kustutamiseks (OSCE 2019. a juhis, lk 33).

101. Vaidlustatud seadusega tunnistatakse kehtetuks KiKoS § 5 lg 2, mille kohaselt võib usulise ühenduse põhikirjas näha ette erisusi mittetulundusühingute seaduses liikmeskonna ja juhtimise kohta sätestatust, kui need tulenevad usulise ühenduse ajalooliselt väljakujunenud õpetusest ja struktuurist. Seni aktsepteeritud sidemete katkestamise nõudmiseks peavad olema kaalukad põhjused. EIK on rõhutanud, et demokraatlikus riigis ei või riik seada eesmärgiks, et erinevad usukogukonnad liiguksid ühise juhtimise alla. Riigil on kohustus olla neutraalne ja erapooletu, mitte luua meetmeid, millega eelistatakse üht juhti teisele või mille eesmärk on sundida üht usulist kogukonda vastu tema enda tahtmist teise ühendusega ühise juhtimise alla (viidatud Hasan ja Chaush vs. Bulgaaria, p 78; İzzettin Doğan jt vs. Türgi, p-d 108–109; EIKo 23.03.2017, Genov vs. Bulgaaria, 40524/08, p 45). Vaidlustatud seadus võimaldab normi rakendajal arvestada EIK praktika põhimõtteid, et tagada meetme mõõdukus.

102. Administratiivse-organisatsioonilise ja majandusliku seotuse keeld on mõõdukas siiski vaid tingimusel, et välismaise isiku ohtlikkus Eesti riigile on kohaselt tuvastatud (otsuse p-d 72–77). Seadus ei näe ette, et KiKoS §-de 3 ja 4 uutes lg-tes 2² ja 1² nimetatud tegevus tooks automaatselt kaasa piiriülese sideme keelatuks lugemise. Seaduse rakendaja peab igal juhul tuvastama keelatud seotusest tuleneva ohu ning seejärel hindama, kas oht on selline, et see õigustaks keelu jõustamiseks kasutatavaid meetmeid.

103. Usulise ühenduse kaitseks on lisaks olemas tõhus kohtulik kontroll koos edasikaebeõigusega. Sundlõpetamise otsustab siseministri taotlusel maakohus, kes peab esmalt andma sundlõpetatavale ühendusele tähtaja puuduste kõrvaldamiseks ning seejärel lahendama asja hagita menetluses, järgides uurimisprintsipi (TsMS § 629 ja § 477 lg 5; vt otsuse p 81). Kui maakohus otsustab usulise ühenduse sundlõpetada, on viimasel õigus esitada maakohtu määruse peale määruskaebus ringkonnakohtule (TsMS § 629 lg 5 ja § 660 lg 3 teine lause). Samamoodi on usulisele ühendusele tagatud edasikaebeõigus Riigikohtule, kui ringkonnakohtu jätab maakohtu määruse muutmata (TsMS § 696 lg 3 ja § 698). Kui konkreetse usulise ühenduse sundlõpetamise menetluses tulevad esile sellised asjaolud, mis võivad vaidlustatud seaduse rakendamisel viia põhiseadusvastase olukorrani, on võimalik algtada sama seaduse suhtes siiski ka konkreetne normikontroll ja jõuda teistsuguse tulemuseni kui üldkogu (RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 143; RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 71). Asjassepuutuva seaduse põhiseadusvastaseks tunnistamist saab taotleda menetlusalune isik ise, ent igal juhul on kohtul kohustus hinnata asjassepuutuvate õigusnormide põhiseadusele vastavust (PS § 15 lg-d 1 ja 2, vt ka RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 40; viidatud 5-19-38, p 75), sh peavad sundlõpetamise asja läbivaatavad kohtud kontrollima määratlemata õigusmõistete sisustamist (RKHKo 01.10.2018, 3-17-1026, p 34).

104. Vaidlustatud seaduse puhul on ühelt poolt kaalul usu- ja ühinemisvabaduse intensiivne riive, kuna selles sisalduvad normid võivad viia usulise ühenduse sundlõpetamiseni, mis mõjutaks kõiki usulisse ühendusse kuuluvaid inimesi. Teiselt poolt on kaalul põhiseaduse mõttes avalik kord, mis on üldjuhul kaalukam hüve, kuna hõlmab riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda. Põhiseaduse preambulist tulenevad põhilised püsiva iseloomuga ülesanded, mida vabadusele, õiglusele ja õigusele

rajatud Eesti riik on kohustatud täitma. Preambuli neljanda lõigu kohaselt on riigi esmane ülesanne sisemise ja välise rahu kaitsmine. Nii on riigil kohustus võtta meetmeid ka vaenuliku mõjutustegevuse takistamiseks, kui see võib ohustada Eesti riigi sisemist ja välist rahu. Praegusel juhul ei anna vaidlustatud seadus abstraktselt hinnates alust leida, et see on ebaproportsionaalne. Seadus ei luba hakata usulisi ühendusi meelevaldselt sundlõpetama ning seda on võimalik tõlgendada ja rakendada põhiseadusega kooskõlas.

105. Arvestades eelnevat, jätab üldkogu Vabariigi Presidendi taotluse PSJKS § 15 lg 1 p 6 alusel rahuldamata.

(allkirjastatud digitaalselt)