



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie nr

Meie 10.03.2026 nr 9-2/252126/2602071

Täiendav arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-49

Austatud Riigikohtu esimees

Riigikohtu üldkogu esitas põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas nr 5-25-49 täiendavad küsimused: „millise „õiguserikkumise“ eest võib kohus usulise ühenduse sundlõpetada, võttes koosmõjus arvesse põhiseaduse § 40 lõiget 3 ning § 48 lõikeid 3 ja 4? Kas põhiseaduse nimetatud sätete koosmõjus võib lõpetada Eesti usulise ühenduse näiteks selle eest, et ta ei kaota oma põhikirjast viidet õpetuslikule seotusele välismaise n-ö emakirikuga, kui selline välismaine isik osutub Eesti Vabariigile ohtlikuks, kuid Eesti usulise ühenduse tegevuses midagi muud etteheidetavat ei ole?“.

18.11.2025 [arvamuses](#) ütlesin (p 42), et „[u]suorganisatsiooni 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). Põhiseaduse § 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.“

Samuti märkisin (p 43), et „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“.

1. Lisan, et usuvabaduse kollektiivselt teostamiseks moodustatud ühingu sundlõpetamisel ei ole määravat tähendust sellel, mida tähendab *üldiselt* mõiste „õiguserikkumine“ PS § 48 lõike 4 kohaselt. Esiteks seetõttu, et põhiseadus sisaldab usuvabaduse puhul mitmeid sätteid, mida tuleb kohaldada erinevalt. Nii sätestab PS § 40 lg 2, et kuulumine kirikutesse ja usuühingutesse on

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

vaba ning lõige 3 sätestab kollektiivse usuvabaduse piiramisele täiendavad tingimused (piiranguklauslid: avalik kord, tervis, kõlblus). Teiseks seetõttu, et põhiseadust tõlgendades on mõistlik arvestada Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga, mis seab usuühingu lõpetamisele kõrged nõuded (vt viiteid kohtulahenditele esitatud [arvamuse](#) punktides 44 ja 58). Kolmandaks seetõttu, et PS § 48 lõikes 4 toodud õiguslik tagajärg (kohtunikunõue, vt allpool) on mõeldud hõlmama nii ühingu sundlõpetamist kui ka ühingu tegevuse peatamist ja ühingu trahvimist. Kuna nii ühingu tegevuse peatamine kui ka ühingu trahvimine on vähem intensiivsed ühinemisvabaduse piirangud, siis saab tegevuse peatamine ja trahvimine olla proportsionaalne piirang ka selliste õiguserikkumiste puhul, mille puhul sundlõpetamine proportsionaalne ei oleks (see kehtib kõigi mittetulundusühingute, mitte üksnes usuühingute puhul).

2. Samadel põhjustel saab [tsiviilseadustiku üldosa seadust](#) kohaldada ainult mõõndustega, arvestades KiKoSe erisusi.

3. Küsimusele „Kas põhiseaduse nimetatud sätete koosmõjus võib lõpetada Eesti usulise ühenduse näiteks selle eest, et ta ei kaota oma põhikirjast viidet õpetuslikule seotusele välismaise n-ö emakirikuga, kui selline välismaine isik osutub Eesti Vabariigile ohtlikuks, kuid Eesti usulise ühenduse tegevuses midagi muud etteheidetavat ei ole?“ vastan eitavalt, sest PS § 48 lõikest 3 tuleneb, et selles nimetatud elemendid peavad avalduma just sundlõpetatava ühingu eesmärkides või tegevuses. Iseenesest on võimalik, et ühingu põhikiri ise sisaldab selgesõnaliselt sellist eesmärki. Samuti on võimalik, et selline eesmärk või tegevus kasvab välja seotusest välismaise isikuga. Sellisel juhul aga tuleb piisava konkreetsusega tõendada, et selline eesmärk või tegevus on juba omistatav ka sundlõpetatavale ühingule endale. Seda pidasingi silmas, kui leidsin varasemas [arvamus](#) (p 43): „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).“

KiKoS-i muutmise seaduse punkti 15 (mida käsitlesin juba antud arvamuses seotud sättena, vt I osa viimane lõik) ning KiKoS § 16 lõike 3 punktist 2 tulenebki koostoimes, et sundlõpetamise aluseks saab olla julgeolekuohu ilmumine sundlõpetatava usulise ühenduse tegevuses – siin on silmas peetud just Eesti usulist ühendust. KiKoS-i vaidlusalused normid on olemuselt ohutõrjenormid. Leidsin oma arvamus p-s 28: „Ohu mõiste sisustamisel võib (vähemalt analoogia alusel) olla abi korrakaitseseaduse § 5 lõikes 2 sätestatud ohu legaalseaduse definitsioonist.“ KiKoS-i normides mainitud *ohu* tuleb tõlgendada kitsendavalt (ühtlasi põhiõiguse kaitse seisukohalt soodsamalt), sest korrakaitseseadus kasutab ohu mõistet ainult konkreetse ohu tähenduses, ja mitte kunagi pelgalt abstraktse ohu tähenduses ([korrakaitseseaduse eelnõu 49 SE](#) seletuskiri, lk 22). [Korrakaitseseadus](#) (KorS) eristab ohtu ja ohukahtlust (vrdl § 5 lõiked 2 ja 6). Ohu mõistet on oluline kitsalt (konkreetse ohuna) sisustada sellepärast, et KorS kasutab ohu (väljaselgitamise) mõistet väga intensiivsete põhiõiguse piirangute lubamise eeldusena (vt nt KorS § 50 lg 1 p 1). Korrakaitseseadusest lähtumine tagab ka KiKoS-e kohaldamisel, et normis nimetatud ohu saab tuvastatuks lugeda alles siis, kui esineb *kindlus*, et konkreetne oht juba esineb.

4. Põhiseaduse § 48 lõike 3 tõlgendamisel võib olla abi ajaloolise kogemuse arvestamisest.¹ Väljatoomist väärib, et kui 1924. aastal oli Riigikohtu üldkogu asunud seisukohale² (siin küll

¹ Selle sätte eeskuju võib leida õigupoolest isegi Eesti Vabariigi esimese iseseisvusperioodile eelnevast ajast. Vt [H. Vallikivi. Eesti Vabariik kui õigusriik. Poliitiliste põhivabaduste õiguslik kaitse 1918–1940. Doktoriväitekirj. TÜ Kirjastus 2025](#). Lk 80 jj.

² RKÜKo 19/24.11.1924 nr 91 kohtuministri selgitustaotluse asjas, ERA.1356.1.689, 8–11. Avaldatud „Nr 10“, Riigikohtu otsused (1925), 25–28.

seadust, mitte otse põhiseadust tõlgendades³), et kriminaalseadusega keelatud tegevuse tõttu ühingute lõpetamine allub kriminaalkohtule, mitte halduskohtule, siis 1924. a riigipöördekatse järel leiti, et kriminaalmenetluse kõrgemad standardid on liigseks takistuseks riigi julgeoleku tagamisel, ja selle ületamiseks kehtestati riigikorra kaitse seadus, mis võimaldas ühinguid sulgeda halduskorras.⁴ Enne 1934. aasta riigipööret tehtud Riigikohtu lahenditest võib veel välja tuua järeldused, et vähemalt siis, kui ühingu üksikud liikmed *juhtorganite soovi ja korralduse vastaselt* õigust rikkusid, ei saa selle eest vastutavaks teha ühingut kui tervikut,⁵ kuid muus olukorras võivad liikmete juba toimepandud rikkumised (isegi veel enne liikme süüdimõistmist) olla ühingu sundlõpetamisel asjassepuutuvad, kuigi samas mitte määravad.⁶

5. Ühtlasi pean vajalikuks rõhutada (jäädes varasemas kohtuasjas nr [2-17-10423](#) antud arvamuse juurde), et PS § 48 lõiget 4 ei saa ega tohi tõlgendada selliselt nagu võiks mittetulundusühingu suhtes sanktsioone kohaldada ükskõik milline kohtu teenistuja (teisiti on see tulundusühingute puhul, sest PS § 31 ei sisalda PS § 48 lõikega 4 sarnast sätet). Nii nagu PS § 146 esimeses lauses („Õigust mõistab ainult kohus“) saab „kohus“ tähendada ainult kohtunikku), saab see ainult kohtunikku tähendada ka PS § 48 lõikes 4. Mittetulundusühingute tegevus on demokraatliku õigusriigi jaoks nii olulise tähendusega, et selle lõpetamise õigus ei tohi olla isikul, kellel ei ole kõiki põhiseaduses ettenähtud kohtuniku sõltumatuse tagatisi. Täidesaatev võim ei tohi saada kuidagi mõjutada isikut, kes otsustab mittetulundusühingu lõpetamise üle.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee

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

³ Tol ajal kehtinud 1920. a põhiseadus otseselt kriminaalseadusega vastuolule ei viita. Kohaldatav oli aga Vene heakorra ja julgeoleku seaduse § 223 p 1, mis keelas ühingu, mille eesmärgid olid vastuolus ühiskondliku moraali või kriminaalseadustega või mis ohustasid avalikku rahu ja julgeolekut (H. Vallikivi. *Op. cit.*, lk 256).

⁴ H. Vallikivi. *Op. cit.*, lk 82.

⁵ Vt pikem käsitlus: H. Vallikivi. *Op. cit.*, lk-d 271 ja 318.

⁶ Vt pikem käsitlus: H. Vallikivi. *Op. cit.*, lk-d 265 ja 270.