

Karistusseadustiku, ohvriabi seaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seaduse (terrorismivastase võitluse direktiivi ülevõtmine) eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga tehakse karistusseadustikus (KarS), ohvriabi seaduses (OAS) ja riigi õigusabi seaduses (RÕS) muudatusi, millega täpsustatakse terrorismi karistusõiguslikku regulatsiooni ja laiendatakse terrorismiohvrite õigusi. Muudatused on tingitud vajadusest viia Eesti õigus kooskõlla rahvusvaheliste nõuetega, mis tulevad järgmistest õigusaktidest:

- 24.09.2014 ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon nr 2178(2014) (edaspidi ÜRO resolutsioon)¹;
- 22.10.2015 Riias allkirjastamiseks avatud terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni (CETS nr 196)² lisaprotokoll (CETS nr 217) (edaspidi lisaprotokoll)³;
- 15.03.2017 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2017/541, terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK (edaspidi terrorismivastase võitluse direktiiv).⁴

Rahvusvahelistest nõuetest tulenevate muudatuste eesmärk on võidelda kasvava terrorismiohuga, keskendudes eeskätt terroristidest välisvõitlejatest tulenevale ohule. Samuti laiendatakse terrorismiohvrite õigusi.

Eelnõuga tehakse järgmised muudatused:

- Kuriteona sätestatakse väljaõppe saamine terrorikuriteo toimepanemiseks ning terroristlikul eesmärgil reisimine, selle korraldamine, rahastamine ja toetamine.
- Teiste ohvriabiteenuste kõrval tagatakse terrorismiohvritele vajaliku psühholoogilise abi andmine kuni vajaduse äralangemiseni. Teenus tagatakse nii Eesti Vabariigis toimepandud teo tagajärjel kannatanutele kui ka Eesti Vabariigi elanikele, kes on saanud kannatada välisriigis toimepandud terrorikuriteo tagajärjel.
- Terrorikuriteo ohvrile tagatakse kriminaalmenetluses riigi õigusabi sõltumata tema majanduslikust seisundist.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse nõunikud Liis Piilberg (teenistusest lahkunud) ja Markus Kärner (markus.karner@just.ee, 620 8124).

¹ Arvutivõrgus [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178%20\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178%20(2014))

² Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism. Arvutivõrgus <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/196>

³ Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism. Arvutivõrgus <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/217>

⁴ Arvutivõrgus <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32017L0541>

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik (mari.koik@just.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi X punkti „Siseturvalisus ja õigusruum“ alapunkti 10.7 „Tagame julgeolekuasutustele piisavad vahendid, et tõkestada Eesti riigi julgeolekut ohustavaid tegevusi. Panustame koostöösse liitlastega terrorismi ennetamisel ja tõhusa eelhoiatuse toimimisel“ ülesandega „Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu (Euroopa Nõukogu konventsiooni Riia lisaprotokolliga kohustuste täitmine ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi terrorismivastase võitluse kohta ülevõtmine).“⁵

Eelnõu koostamisele eelnes väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine.⁶

Eelnõuga muudetakse karistusseadustiku redaktsiooni RT I, 30.12.2017, 29; ohvriabi seaduse redaktsiooni RT I, 28.12.2017, 52 ja riigi õigusabi seaduse redaktsiooni RT I, 28.11.2017, 8.

Eelnõu on seotud Euroopa Nõukogu konventsiooni (CETS nr 196) lisaprotokolliga (CETS nr 217), ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga nr 2178(2014) ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2017/541/EL.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthälte enamus (PS § 73).

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu peamine eesmärk on võtta riigisisesse õigusesse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2017/541/EL ning tagada Eesti õiguse kooskõla ÜRO resolutsiooni ning lisaprotokolliga.

Direktiiviga uuendati Euroopa Liidu kehtivat õigusraamistikku terroristliku tegevusega seotud õigusrikkumiste kriminaliseerimise valdkonnas. Samuti rakendati sellega Euroopa Liidu õiguses lisaprotokollist, ÜRO resolutsioonist ja rahapesuvastase töökonna soovitustest⁷ tulenevaid nõudeid.

Direktiivi eesmärk on näha ette miinimumnormid, mis käsitlevad terroriaktide, terrorirühmituste ja terroristliku tegevuse vallas kuritegude määratlemist ja karistusi, ning meetmed terrorismiohvritele kaitse ja toetuse ning abi andmiseks. Direktiivi vastuvõtmise vajadus tulenes asjaolust, et terrorismioht on viimastel aastatel kiiresti suurenenud ja laienenud. Terroristidest välisvõitlejateks nimetatud isikud reisivad terroristlikel eesmärkidel

⁵ Arvutivõrgus <https://www.valitsus.ee/et/valitsuse-tegevusprogramm>

⁶ Arvutivõrgus <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/bd641147-d8a8-4639-bffd-5de92a7c8f3e>

⁷ FATF (Financial Action Task Force). http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

välisriikidesse. Tagasipöörduvad terroristidest välisvõitlejad kujutavad endast kõigi liikmesriikide jaoks suurenenud julgeolekuohtu. Terroristidest välisvõitlejaid on seostatud hiljutiste rünnakute ja rünnakuplaanidega mitmes liikmesriigis. Lisaks ähvardab liitu ja liikmesriike üha suurem oht isikute poolt, kes on saanud innustust või juhtnööre välisriigis asuvatelt terroristirühmitustelt, kuigi nad ise on Euroopas (direktiivi põhjenduspunkt 4). Tulenevalt direktiivi ülevõtmisest on vaja KarS § 237² lõiget 1 täiendada terrorismialase väljaõppe saamise teoalternatiiviga ning seadustikku täiendada terroristlikel eesmärkidel reisimise ning sellise reisimise korraldamise, rahastamise ja toetamise koosseisudega.

Samuti sätestab direktiiv terrorismiohvritele pakutavate abiteenuste pakkumise korra, sealhulgas emotsionaalse ja psühholoogilise toe pakkumise ning nõu ja teabe võimaldamise. Lisaks näeb direktiiv ette terrorismiohvritele tasuta õigusabi pakkumise kriteeriumid. Sellest tulenevalt on direktiiviga kooskõla saavutamiseks vaja muuta ohvriabi seadust ja riigi õigusabi seadust.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu § 1. Karistusseadustiku muutmine

Eelnõu § 1 punktiga 1 (KarS § 237² muutmine) täiendatakse KarS §-s 237² sätestatud kuriteokoosseisu uue terrorikuriteo ettevalmistamise viisiga – KarS §-s 237 sätestatud kuriteo toimepanemiseks väljaõppe saamine. Karistusseadustiku täiendamise vajadus tuleneb direktiivi artiklist 8 ning lisaprotokolli artiklist 3.

Kehtiva KarS § 237² lõike 1 kohaselt on karistatav terrorikuriteo toimepanemiseks väljaõppe korraldamine või isiku värbamine või muul viisil sellise kuriteo ettevalmistamine, samuti sellise kuriteo toimepanemisele avalik üleskutsumine. Terrorismialase väljaõppe saamine võib olla hõlmatud terrorikuriteo ettevalmistamise mõistega. Siiski ei ole see ühemõtteliselt selge. Ettevalmistamise mõistet ei ole seaduses defineeritud, samuti puudub selles küsimuses kohtupraktika. Kuigi Riigikohus on pidanud selgitama, millal on isik oma tegevusega veel ettevalmistamisstaadiumis, on sellist seisukohta väljendatud seoses süüteo algusaja määratlemisega.⁸ Seetõttu ei ole Riigikohtu praktikast võimalik järeldada, milline tegevus võiks olla või peaks olema käsitatav ettevalmistusstaadiumi algusena.⁹ Õiguskirjanduses on asutud seisukohale, et ettevalmistamise mõiste ebamõistliku laiendamise vältimiseks tuleks lähtuda sellest, kui lähedalt oli toiming ettevalmistava terrorikuriteoga seotud ja kui suurde ohtu kaitstav õigushüve sattus, samuti proportsionaalsuse printsiibist.¹⁰

Eelnevast tulenevalt ei ole kehtivas õiguses üheselt selge, kas väljaõppe saamine on hõlmatud terrorikuriteo ettevalmistamise mõistega. Tagamaks kooskõla nii direktiivist kui ka lisaprotokollist tulenevate nõuetega, on vajalik KarS § 237² lõike 1 täiendamine uue

⁸ Vt nt RKKKo 31.05.2013, nr 3-1-1-108-12, p 37

⁹ Riigikohus on kriminaalkoodeksi (KrK) kehtivuse ajal tehtud lahendis käsitlenud ka kuriteo kvalifitseerimist ettevalmistamisena ning ettevalmistamist selle algusaja kontekstis. Erinevalt KarS-st oli KrK-s üldosa alusel eraldiseisva süüteo toimepanemise staadiumina karistatav süüteo ettevalmistamine – RKKKo 05.11.1996, nr 3-1-1-94-96

¹⁰ R. Kiris. § 237²/3.1.- J. Sootak, P. Pikamäe (koost). Karistusseadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2015

ettevalmistamise viisiga väljaõppe pakkumise ja isiku värbamise kõrval. Samuti tagab sõnaselge viitamine väljaõppe saamisele parema kooskõla karistusõiguse määratletusnõudega.

Lisaprotokolli artikkel 3 näeb ette kohustuse sätestada kuriteona teiselt isikult terrorikuriteo toimepanemiseks või sellele kaasaaitamiseks juhiste saamine, sealhulgas teadmiste või praktiliste oskuste omandamine lõhkeainete, tuli- või muude relvade või mürgiste või ohtlike ainete valmistamise või kasutamise kohta või muude erimeetodite või tehniliste võtete kohta. Lisaprotokolli seletuskirja (*explanatory report*) punktis 40 on selgitatud, et väljaõppe saamine võib toimuda isiklikult, näiteks osaledes treeninglaagris, mida juhib terroristlik rühmitus, või elektrooniliste vahendite, sealhulgas interneti kaudu. Samas ei ole pelgalt veebilehtede külastamine, mida kasutatakse terrorismi eesmärkidel treenimiseks, piisav, et nimetatud kuriteokoosseis oleks täidetud. Isik peab üldjuhul võtma aktiivselt treeningust osa. Lisaks on märgitud põhjenduspunktis 41, et osalemine muidu seaduslikus tegevuses (nt keemiakursustel käimine või lennutundide võtmine) võib samuti olla käsitatav väljaõppe saamisena, kui on võimalik tõendada, et isikul oli tahtlus saadavaid oskusi kasutada terrorikuriteo toimepanemiseks.¹¹ Erinevalt lisaprotokollist näeb direktiivi artikkel 8 karistatavana ette juhiste saamise sõltumata sellest, kas neid saadi teiselt isikult või mitte. Sellest tulenevalt ei ole eelnõuga plaanitava KarS § 237² lõike 1 koosseisu täiendamisel seotud väljaõppe saamist teise isiku poolt väljaõppe andmisega.

Direktiivi põhjenduspunkti 11 kohaselt hõlmab terrorismialase väljaõppe saamine teadmiste, dokumentide ja praktiliste oskuste saamist. Samuti tuleks käsitada terrorismialase väljaõppe saamisena iseõppimist, sealhulgas interneti või muu õppematerjali vahendusel, kui see tähendab aktiivset tegevust ja toimub eesmärgiga panna toime terroriakt või aidata selle toimumisele kaasa. Ka lisaprotokolli seletuskirja punktis 40 viidatakse, et osalisriigid võivad otsustada riigisisese õiguses kriminaliseerida iseõppimise vorme. Nimetatud põhjustel on eelnõuga KarS § 237² lõikes 1 tehtava muudatuse kohaselt väljaõppe saamise kuriteokoosseisuga hõlmatud ka iseseisev õppimine. Direktiivi põhjenduspunktis 11 on näitena toodud, et terrorismialase väljaõppe saamisena võiks käsitada lõhkeainete valmistamise õpetuse allalaadimist terroriakti toimepanemise eesmärgil. Seega ei ole koosseisu täitmise eelduseks teise isiku osalus ning koosseisu täidab ka niinimetatud iseõppimine.

Eelnõu § 1 punktiga 2 (KarS § 237⁵ ja 237⁶) täiendatakse karistusseadustikku terroristlikul eesmärgil reisimise ning sellise reisimise korraldamise, rahastamise ja toetamise kuriteokoosseisuga. Karistusseadustiku täiendamise vajadus uue kuriteokoosseisuga tuleneb direktiivi artiklitest 9–11, lisaprotokolli artiklitest 4–6 ja ÜRO resolutsiooni põhiosa punktist 6.

KarS § 237⁵

Lisaprotokolli artikli 4 lõike 1 tähenduses käsitatakse terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimisena sellisesse riiki reisimist, mis ei ole reisija kodakondsusjärgne riik ega elukohariik, terrorikuriteo toimepanemiseks või sellele kaasaaitamiseks või selles osalemiseks või terrorismialase väljaõppe pakkumiseks või saamiseks. Lisaprotokolli artikli 4 lõike 2 kohaselt peab konventsiooniosaline kuriteona sätestama sellise eelviidatud definitsioonile vastava

¹¹ Explanatory Report to the Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism. Arvutivõrgus: <https://rm.coe.int/168047c5ec>

reisimise, kui lahkutakse tema territooriumilt või kui reisija on tema kodanik. Seda tehes võib konventsiooniosaline kehtestada oma põhiseaduslike põhimõtetega ettenähtud või kooskõlas olevaid tingimusi. Tegemist on sisuliselt sama teoga, mis on sätestatud ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooni 2178(2014) põhiosa punkti 6 alapunktis a.

Direktiivi artikli 9 lg 1 kohaselt peab olema karistatav kuriteona teise riiki reisimine mõne artiklis 3 osutatud terroriakti toimepanemise või selle toimepanemises osalemise eesmärgil, artiklis 4 osutatud terrorirühmituses osalemise eesmärgil, kui osaleja teab, et aitab oma osalemisega kaasa sellise rühmituse kuritegelikule tegevusele, või artiklites 7 ja 8 osutatud terrorismialase väljaõppe andmise või saamise eesmärgil. Erinevalt lisaprotokollist kohustab direktiiv kuriteona sätestama terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimist sõltumata sellest, kas sihtriik on reisija kodakondsusjärgne või elukohariik (*travelling to a country other than that Member State*). Lisaks kohustab direktiiv erinevalt lisaprotokollist kuriteona sätestama ka reisimist terroristliku rühmituse tegevuses osalemise eesmärgil. Lisaprotokoll näeb ette vaid sellise reisimise kuriteona käsitamist, mille eesmärgiks on terrorikuriteo toimepanemine või sellele kaasaaitamine või selles osalemine või terrorismialase väljaõppe pakkumine või saamine.

Terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimine võib kehtiva KarS §-s 237² sätestatud koosseisu alusel olla käsitatav terrorikuriteo ettevalmistamisena. Samas ei ole ettevalmistamise staadiumi kohtupraktikas ega seaduses selgelt defineeritud (vt selgitusi KarS § 237² muutmise juures). Seetõttu ei ole selge, kas direktiivis kirjeldatud tegevus võiks olla hõlmatud terrorikuriteo ettevalmistamisega. Täiendavalt tuleb arvestada, et KarS § 237² sätestab karistatava teona terrorikuriteo ettevalmistamise ning mitte näiteks terroristliku väljaõppe saamise ettevalmistamise (st reisimine teise riiki eesmärgiga saada terroristlikku väljaõpet). Osaliselt võib terroristlikel eesmärkidel reisimine olla kaetud KarS § 237⁴ lg 1 p-s 1 sätestatud kuriteokoosseisuga, kuid seda üksnes juhul, kui tegemist on välismaalase poolt Eesti Vabariigi riigipiiri või ajutise kontrolljoone ebaseadusliku ületamisega, mis on toime pandud riigivastase kuriteo (sealjuures KarS §-des 237–237³ sätestatud kuriteo) toimepanemise eesmärgil Eesti Vabariigis. Kokkuvõtvalt ei ole Eesti õiguses terroristlikel eesmärkidel reisimine ühemõtteliselt ja kooskõlas rahvusvaheliste nõuetega kriminaliseeritud. Tagamaks kooskõla lisaprotokolliga, ÜRO resolutsiooni ja direktiiviga on vaja täiendada KarS-i uue kuriteokoosseisuga: terroristlikul eesmärgil reisimine.

Terroristlikul eesmärgil välisriiki reisimine on eraldi koosseisuna kriminaliseeritud samuti näiteks Leedu karistusseadustiku (*Baudžiamasis kodeksas*) § 250⁶ lõikes 1. Nimetatud paragrahv näeb karistatavana ette järgmist: „igauks, kes on saanud Leedu Vabariiki või on läinud teise riiki selleks, et valmistada ette või panna toime terroriakte või osaleda terroriaktides või osaleda sellise rühmituse tegevuses, mille eesmärk on terroriaktide toimepanemine või terroristide ettevalmistamine või väljaõppe saamine terroristlikel eesmärkidel.“¹² Ka Soome karistusseadustiku (*Rikoslaki*) kohaselt on eraldi kuriteona kriminaliseeritud terroristlikel

¹² **250⁶ straipsnis. Vykimas teroristiniais tikslais**

1. Tas, kas atvyko į Lietuvos Respubliką ar vyko į kitą valstybę, siekdamas rengti ar daryti teroristinį nusikaltimą arba dalyvauti darant teroristinį nusikaltimą, arba dalyvauti grupės, kurios tikslas – daryti teroristinius nusikaltimus, veikloje, arba rengti teroristus, arba mokyti teroristinius tikslais, baudžiamas laisvės atėmimu iki penkerių metų.

Arvutivõrgus <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.111555/tRiGMIRmry>

eesmärkidel reisimine (soome keeles *matkustaminen*).¹³ Saksamaa karistusseadustikus (*Strafgesetzbuch*) on terroristlikel eesmärkidel reisimine Saksa Liitvabariigist lahkumisena (saksa keeles *ausreisen*) kuriteona sätestatud § 89a lõikes 2a.¹⁴

Lisaprotokolli artikli 4 lõike 1 tähenduses käsitatakse terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimisena sellisesse riiki reisimist, mis ei ole reisija kodakondsusjärgne riik ega elukohariik. Direktiivi artikli 9 lg 1 sätestab, et karistatav peab olema teise riiki reisimine ehk reisimine terroristlikel eesmärkidel võib olla karistatav ka juhul, kui sihtriik on reisija kodakondsusjärgne riik või elukohariik. Siiski kohaldub direktiivi artikli 9 lõikes 1 sätestatud kohustus üksnes juhul, kui sihtriigiks ei ole direktiivi ülevõttev liikmesriik. Direktiivi artikli 9 lõige 2 annab liikmesriikidele valiku: kas sätestada täiendavalt kuriteona ka samasse liikmesriiki reisimine (*inbound travel*) või ettevalmistav tegevus, millega kõnealusesse liikmesriiki sisenenud isik tegeleb, kavatsusega panna toime terroriakt või selle toimepanemises osaleda, nagu on osutatud artiklis 3.

Viimati osutatud erisuse põhjusena võib näha vajadust tagada isikute põhiseaduslik õigus oma kodakondsusriiki siseneda. EIÕK 4. lisaprotokolli¹⁵ artikli 3 lõike 2 kohaselt ei või kellelki võtta õigust siseneda riiki, mille kodanik ta on. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 35 kohaselt on igaühel õigus lahkuda Eestist ning vastavalt § 36 lõikele 3 on igal eestlasel õigus asuda Eestisse. Loodava kuriteokoosseisuga ei piirata vahetult isiku võimalust riigist lahkuda või kodaniku õigust Eestisse siseneda, vaid sätestatakse teo karistatavus juhul, kui see on sooritatud terrorikuriteo toimepanemise eesmärgil (analoogiliselt saab vastutusele võtta ka Eesti Vabariigi kodaniku, kes siseneb Eestisse koos keelatud aine või muu esemega). Seega ei piirata loodava koosseisuga Eesti Vabariigi kodaniku põhiseaduslikku õigust lahkuda Eestist või Eestisse asuda, vaid kriminaliseeritakse üks terrorikuritegu ettevalmistav tegevus.

Eelnõuga loodava KarS § 237⁵ lõike 1 objektiivne koosseis on täidetud Eesti Vabariiki sisenemisel või teise riiki reisimisel. Subjektiivne koosseis nõuab teo toimepanijalt ühte järgmistest eesmärkidest (kavatsetus KarS § 16 lg 4 tähenduses):

- 1) §-s 237 sätestatud kuriteo toimepanemine;
- 2) §-s 237¹ sätestatud kuriteo toimepanemine;
- 3) §-s 237² sätestatud väljaõppe korraldamine või väljaõppe saamine.

Näitena on loodava kuriteokoosseisu kohaselt karistatav tegu, mille puhul isik reisib teise riiki eesmärgiga saada väljaõpet terrorikuriteo toimepanemiseks. Samuti võib nimetatud sätte alusel

¹³34 a, 5 b § *Matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten*

Suomen kansalainen tai häneen 1 luvun 6 §:n 3 momentin nojalla rinnastettava henkilö taikka Suomen alueelta matkustava henkilö, joka matkustaa sellaiseen valtioon, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu, tehdäkseen siellä tämän luvun 1–4, 4 a–4 c, 5 tai 5 a §:ssä tarkoitettun rikoksen, on tuomittava, jollei teko ole jonkin mainitun pykälän mukaan rangaistava, matkustamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Yritys on rangaistava.

Arvutivõrgus <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001>

¹⁴ (2a) Absatz 1 ist auch anzuwenden, wenn der Täter eine schwere staatsgefährdende Gewalttat vorbereitet, indem er es unternimmt, zum Zweck der Begehung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat oder der in Absatz 2 Nummer 1 genannten Handlungen aus der Bundesrepublik Deutschland auszureisen, um sich in einen Staat zu begeben, in dem Unterweisungen von Personen im Sinne des Absatzes 2 Nummer 1 erfolgen.

Arvutivõrgus: https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/_89a.html

¹⁵ Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13320300>

järgneda vastutus juhul, kui isik siseneb Eesti Vabariiki eesmärgiga panna toime KarS §-s 237 sätestatud kuritegu.

Sanktsioonina sätestatakse kuni viieaastane vangistus. Direktiivi artikli 15 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid võtma vajalikud meetmed tagamaks, et kuritegude eest mõistetavad kriminaalkaristused on tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad ning võivad hõlmata kuriteo toimepanija üle- või väljaandmist. Sanktsioonimäära valikul on ühelt poolt arvestatud seda, et terroristlikel eesmärkidel reisimine on teiste terrorikuriteoga seotud tegudega võrreldes vähem ohtlik, sest reisimise seos terrorikuriteoga on kaugem. Teiselt poolt on sanktsioonimäär võrreldav KarS § 237⁴ lg 1 p-s 1 sätestatud kuriteo eest ettenähtud ühe- kuni viieaastase vangistusega. Alammäära sätestamata jätmist saab põhjendada asjaoluga, et KarS § 237⁴ lg 1 p-s 1 sätestatud kuriteo korral on lisaks riigivastase kuriteo toimepanemise eesmärgile tegemist riigipiiri või kontrolljoone ebaseadusliku ületamisega.

KarS § 237⁶

Direktiivi artiklis 9 sätestatud nõuete täitmiseks luuakse terroristlikel eesmärkidel reisimise kuriteokoosseis (KarS § 237⁵). Viidatud kuriteo rahastamine peab ÜRO resolutsiooni punkti 6 alapunkti b, lisaprotokoll artikli 5 ja direktiivi artikli 11 kohaselt olema karistatav ning seda sõltumata sellest, kas vahendeid ka tegelikult kasutati (või kas põhiteoni, s.o reisimiseni üldse jõuti). Täiendavalt kohustavad ÜRO resolutsiooni punkti 6 alapunkt c, lisaprotokoll artikkel 6 ja direktiivi artikkel 10 kuriteona sätestama terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimise korraldamise või muul viisil hõlbustamise. Tulenevalt direktiivi artiklist 13 ei ole direktiivi artiklis 10 osutatud kuriteo puhul nõutav, et sel oleks seos direktiivis sätestatud mõne muu konkreetse kuriteoga. Eeltoodu tähendab seda, et nii terroristlikul eesmärgil reisimise rahastamise kui ka selle korraldamise või toetamise karistatavaks lugemisel ei saa tugineda osavõtule, sest viimase korral on nõutav vähemalt katsestaadiumisse jõudnud põhitegu.

Eelnõu koostamisel kaaluti KarS § 237³ lg-s 1 sätestatud kuriteokoosseisu täiendamist viitega KarS §-le 237⁵. Samas oleks see kaasa toonud olukorra, kus terroristlikul eesmärgil reisimine on karistatav kuni viieaastase vangistusega, kuid sellise tegevuse rahastamine või toetamine kahe- kuni kümneaastase vangistusega. Seetõttu otsustati luua KarS § 237³ lg-s 1 sätestatuga analoogne koosseis, mille sanktsioonina sätestatakse kuni kolmeaastane vangistus.

Eelnõu kohaselt on karistatav KarS §-s 237⁵ sätestatud kuriteo korraldamine, rahastamine või muul viisil teadvalt toetamine, samuti vahendite kättesaadavaks tegemine või kogumine, teades, et neid võidakse kasutada täielikult või osaliselt KarS §-s 237⁵ sätestatud kuriteo toimepanemiseks. KarS § 237⁶ lg 1 sõnastus on seega suuresti kokkulangev KarS § 237³ lg 1 sõnastusega ning seda tuleks sisustada sarnaselt. Rahvusvaheliste nõuete täitmiseks on KarS § 237⁶ lg 1 kohaselt täiendavalt karistatav ka terroristlikul eesmärgil reisimise korraldamine.

Eelnõu § 1 punktiga 3 (normitehniline märkus) täiendatakse karistusseadustikku viitega direktiivile. Vastavasisuline nõue tuleneb direktiivi artikli 28 lõikest 1.

Eelnõu § 2. Ohvriabi seaduse muutmine

Eelnõu § 2 punktidega 1–5 (OAS § 1 lg 1, § 3 lg 1⁵, § 3 lg 2¹, § 6¹ lg 2¹; normitehniline märkus) täiendatakse terrorikuriteo ohvrite õigusi.

Direktiivi 5. jaotises sisalduvad sätted, mis käsitlevad terrorismiohvrite kaitset, toetust ja õigusi. Artikli 24 lõike 2 kohaselt tagavad liikmesriigid, et terrorismiohvid saaksid oma konkreetsetele vajadustele vastavaid abiteenuseid, mis peaksid olema kättesaadavad kohe pärast rünnakut ja niikaua, kui vaja. Vastavalt direktiivi 24 lõike 2 teisele lausele pakutakse selliseid teenuseid lisaks üldistele ohvriabiteenustele või nende raames ja need võivad tugineda olemasolevatele spetsialisti teenuseid pakkuvatele üksustele. Direktiivi 24 lõige 3 sätestab, millised peavad olema pakutavad abiteenused. Abiteenuste hulka kuuluvad emotsionaalne ja psühholoogiline tugi, nõu ja teabe võimaldamine asjakohastes juriidilistes, praktilistes või finantsküsimumustes ning abi hüvitisnõuete esitamiseks.

Eesti õiguses on ohvriabiteenuste, sealhulgas nõustamise ja psühholoogilise abi andmise alused sätestatud ohvriabiseaduses (OAS). Vastavalt OAS § 3 lg-tele 1 ja 2 on ohvri nõustamine ning abistamine suhtlemisel riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustega ning juriidiliste isikutega ette nähtud kõikidele hooletuse või halva kohtlemise, füüsilise, vaimse või seksuaalse vägivallla ohvriks langenud isikutele.

OAS § 3 lg-s 2¹ sätestatakse terrorismiohvri õigus saada psühholoogilise abi teenust ohvriabiteenusena. Ohvriabiseaduse § 3 lõike 2 punktides 3–9 nimetatud teenused on suunatud inimkaubanduse ohvritele ja väärkoheldud lastele. Nimetatud teenusteks on majutuse tagamine, toitlustamine, tervishoiuteenuste ja ravimite kättesaadavuse tagamine, materiaalse abi osutamine, psühholoogiline nõustamine, tõlketeenused ja muud teenused, mis on ohvri füüsiliseks ja psühhosotsiaalseks taastumiseks vajalikud. Tulenevalt direktiivi artikli 24 lõikest 2 kuuluvad abiteenuste hulka eelkõige emotsionaalne ja psühholoogiline tugi (traumaabi ja nõustamine), nõu ja teabe võimaldamine juriidilistes, praktilistes või finantsküsimumustes ja abi hüvitusnõude esitamisel. Nõu ja teabe kättesaadavus on tagatud OAS § 3 lg 2 p-dega 1 ja 2. Direktiivist tulenevalt on vaja tagada terrorismiohvrile seni kättesaadavate teenuste kõrval psühholoogiline nõustamine. Kehtiv õigus võimaldab vägivallakuritegude korral saada riiklikku hüvitist (OAS 3. pkt). Samas on vägivallakuriteo mõiste OAS §-s 8 kitsam kui see, mida nõuaks direktiiv. OAS võimaldab psühholoogilise abi kulu hüvitist ka teistele ohvritele (OAS 2¹. peatükk), kuid viidatud õigus ei vasta täielikult direktiivi nõuetele (nt on sätestatud hüvitise piirmäär). Sellest tulenevalt on põhjendatud ohvriabiseaduse täiendamine selliselt, et tasuta psühholoogiline nõustamine tagatakse ka terrorismiohvrile kuni vajaduse äralangemiseni (OAS § 3 lg 2¹ täiendamine). Analoogiliselt on psühholoogiline nõustamine kehtivas õiguses tagatud ohvriabiteenusena ka näiteks inimkaubanduse ohvrile ja seksuaalselt väärkoheldud alaealisele.

OAS § 3 lg-s 1⁵ antakse terrorismiohvri definitsioon. Direktiivi põhjenduspunkti 27 kohaselt tuleb terrorismiohvrit sisustada kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2012/29/EL artikliga 2. Viidatud artikkel on kooskõlas kannatanu mõistega KrMS § 37 lg-s 1.

Täiendavalt peavad liikmesriigid vastavalt direktiivi artikli 26 lõikele 2 tagama, et kõigil terrorismiohvitel on võimalik kasutada artikli 24 lõike 3 punktides a ja b ettenähtud abi ja abiteenuseid (emotsionaalne ja psühholoogiline tugi, nagu traumaabi ja nõustamine; nõu ja teabe võimaldamine asjakohastes juriidilistes, praktilistes või finantsküsimumustes) oma

elukohaliikmesriigi territooriumil, isegi kui terroriakt on pandud toime mõnes teises liikmesriigis. Seega tuleb tagada, et terrorismiohvri definitsioon hõlmaks ka Eesti Vabariigi elaniku, kes on terrorikuriteo ohvriks langenud mõnes teises liikmesriigis.

Eeltoodud nõuetest tulenevalt antakse terrorismiohvri definitsioon sarnaselt OAS § 3 lg-s 1¹ sätestatud inimkaubanduse ohvri mõistega. Eelnõu kohaselt on terrorismiohver OAS tähenduses:

- 1) kannatanu karistusseadustiku §-s 237 sätestatud kuriteo tunnustel alustatud kriminaalmenetluses;
- 2) Eesti Vabariigi elanik, kui välisriigis toimepandud kuriteo kohta on alustatud kriminaalmenetlus välisriigis karistusseadustiku §-s 237 sätestatud kuriteoga samaväärsel kuriteo tunnustel ning kui teda käsitatakse kannatanuna, kui kriminaalmenetlust alustatakse Eesti Vabariigis.

OAS § 1 lg-s 1 täiendatakse seaduse reguleerimisala viitega terrorismiohvrile.

OAS § 6¹ lg-s 2¹ välistatakse terrorismiohvri õigus psühholoogilise abi kulu hüvitisele, sest terrorismiohver saab psühholoogilise abi teenust ohvriabiteenuse raames. Analoogiline regulatsioon on kehtivas seaduses sätestatud ka inimkaubanduse ohvri, naistevastase vägivalda ohvri ja seksuaalselt väärkoheldud alaealise suhtes, kellele osutatakse psühholoogilist abi ohvriabiteenuse või naiste tugikeskuse teenuse raames.

Lisaks ülaltoodud muudatustele täiendatakse ohvriabiseadust viitega direktiivile. Vastavasisuline nõue tuleneb direktiivi artikli 28 lõikest 1.

Eelnõu § 3. Riigi õigusabi seaduse muutmine

Eelnõu § 3 punktiga 1 (RÕS § 6 lg 2³) tagatakse kriminaalmenetluses terrorikuriteos kannatanule riigi õigusabi tema majanduslikust seisundist sõltumata.

Direktiivi artikli 24 lg 6 sätestab, et terrorismiohvritel peab olema juurdepääs tasuta õigusabile kooskõlas direktiivi 2012/29/EL artikliga 13, juhul kui nad on kriminaalmenetluse osalised. Direktiivi 2012/29/EL artikkel 13 sätestab, et tingimused või kord, mille alusel tasuta õigusabi ohvritele kättesaadavaks tehakse, kehtestatakse liikmesriigi õigusega. Eestis on riigi õigusabi saamise tingimused ja kord sätestatud riigi õigusabi seaduses (RÕS). Vastavalt RÕS § 6 lg-le 1 võib riigi õigusabi saada füüsiline isik, kes oma majandusliku seisundi tõttu ei suuda õigusabi vajamise ajal tasuta asjatundliku õigusteenuse eest või suudab seda teha üksnes osaliselt või osamaksetena või kelle majanduslik seisund ei võimalda pärast õigusteenuse eest tasumist lihtsat toimetulekut. Seega on riigi õigusabi saamine Eestis sõltuvuses isiku majanduslikust seisundist.

Direktiivi artikli 24 lg 6 teise lause kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et kuriteo raskusastet ja selle asjaolusid võetaks nõuetekohaselt arvesse tingimuste ja korra kohaldamisel, mille alusel ohvritel on vastavalt riigisisesele õigusele juurdepääs tasuta õigusabile. Vastavalt RÕS § 6 lg-le 1 on õigusabi andmine sõltuvuses isiku majanduslikust seisundist ning direktiivi 24 lg 6 teises lauses sätestatud tingimusi (kuriteo raskusastet ja asjaolusid) riigi õigusabi andmise otsustamisel arvesse ei võeta.

Direktiiv aga kohustab võtma arvesse terrorikuriteo raskusastet ja selle asjaolusid õigusabi andmisel. Nimetatud kriteeriumid nagu „raskusaste“ ja „kuriteo asjaolud“ on võrdlemisi subjektiivsed (nt kas viie kannatanuga terrorikuritegu on raskem kui kolme kannatanuga). Seetõttu ei pruugi lõppkokkuvõttes kõigile terrorismiohviritele õigusabi andmine toimuda võrdsetel alustel. Sellest tulenevalt on põhjendatud riigi õigusabi andmine kõigile terrorikuriteo ohviritele. Sarnaselt on RÕS § 6 lõigetes 2¹ ja 2² sätestatud, millisel juhul on isikul õigus saada riigi õigusabi oma majanduslikust seisundist sõltumata (laps elatise asjas, piiratud teovõimega kannatanu kriminaalmenetluses). Eeltoodust tulenevalt nähakse eelnõuga ette, et terrorismiohver saab kriminaalmenetluses riigi õigusabi oma majanduslikust seisundist sõltumata.

Eelnõu § 3 punktiga 2 (normitehniline märkus) täiendatakse riigi õigusabi seadust viitega direktiivile. Vastavasisuline nõue tuleneb direktiivi artikli 28 lõikest 1.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga lisatakse *terrorismiohvri* mõiste, mille sisu tuleneb direktiivi põhjenduspunktist 27 ning milles viidatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2012/29/EL.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõuga võetakse Eesti õigusesse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2017/541/EL, terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK.

Võrdlustabel direktiivi vastavusest Eesti õigusele on seletuskirjale lisatud (lisa 1).

6. Seaduse mõjud

Viimase seitsme aasta jooksul on terrorikuritegu või sellega seonduvaid kuritegusid registreeritud kokku kuuel korral.¹⁶

Tabel 1. Terrorismiga seotud kuritegude registreerimine aastatel 2010–2017

Kuriteokoosseis	Registreeritud kuriteod 2010–2017
KarS § 237	1
KarS § 237 ¹	2
KarS § 237 ²	0
KarS § 237 ³	3
Kokku	6

Kavandatav muudatus I: **karistusseadustiku eriosas tehtavad muudatused (väljaõppe saamise, terroristlikel eesmärkidel reisimise ning selle korraldamise, rahastamise ja toetamise kriminaliseerimine)**

¹⁶ Kuritegevus Eestis 2017, lk 147. Arvutivõrgus <http://www.kriminaalpoliitika.ee/et/kuritegevus-estis-2017>

Mõju valdkond I: mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele: võitlus kuritegevusega

o Avalduv mõju. Kavandatava eelnõu seadusena jõustumisega kaasneb positiivne mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, kuna terrorikuriteo ettevalmistamisega seotud tegude kriminaliseerimine võimaldab õiguskaitseasutustel senisest varem ning tõhusamalt terroriohule reageerida. Terrorikuriteo ja sellega seotud tegude eest ettenähtud kriminaalkaristuste ühtlustamine Euroopa Liidus hõlbustab rahvusvahelist kriminaalkoostööd.

Mõju valdkond II: mõju riigiasutustele

o Mõju sihtrühm I: uurimisasutuse ametnikud (terrorikuritegusid menetleb Kaitsepolitseiamet, kõik ametnikud ei puutu terrorikuritegude menetlemisega kokku)
o Mõju sihtrühm II: prokuratuur (prokuröre on ligikaudu 190, terrorikuritegude menetlemisega tegeleb Riigiprokuratuuri prokurör)
o Mõju sihtrühm III: kohus (esimese ja teise astme kohtus on kokku ligi 220 kohtunikku, kellest kõik ei tegele kriminaalajade menetlemisega)

o Avalduv mõju. Seadusemuudatuste tulemusena sätestatakse kuriteona terroristliku väljaõppe saamine, terroristlikel eesmärkidel reisimine ning selle korraldamine, rahastamine ja toetamine. Viidatud kuritegusid menetlevad menetlejad peavad viidatud koosseisudele vastavate tegude korral toimetama kriminaalmenetlust. Kaitsepolitseiameti aastaraamatu kohaselt on Iraagi-Süüria sõjakoldes üks Eestist pärit välisvõitleja. Peale tema on tuvastatud kümnekond Eestiga seotud isikut, kes viibivad või on viibinud sealse konfliktipiirkonnas. Samas on terroriakti tõenäosus Eestis praegu madal.¹⁷ Mõju avaldumine ei ole seega sage. Juhtumite väikese arvu tõttu puutub uurijatest ning prokuröridest ja kohtunikest terrorismiga seotud kuritegude menetlemisega kokku väike hulk. Seega on tegemist väikese sihtrühmaga ning muudatusest tulenevalt puudub vajadus sihtrühmal ümber kohaneda ning tema toimimine võrreldes varasemasega ei muutu, mistõttu ei ole mõju ulatus suur.

Kavandatav muudatus II: terrorismiohvritele psühholoogilise abi tagamine ohvriabiteenuse raames ning neile kriminaalmenetluses tasuta riigi õigusabi andmine

Eesti Vabariigi territooriumil ei ole toimunud ühtegi terrorikuritegu. 2016. aastal Prantsusmaal toimunud terrorirünnakus hukkus kaks ning sai vigastada kaks Eesti Vabariigi kodanikku. Samuti sai vigastada üks välisriigi kodanik, kes oli Eesti resident.¹⁸

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Muudatustega kaasneb positiivne mõju terrorikuriteos kannatanutele, kellele tagatakse teiste ohvriabiteenuste kõrval tasuta psühholoogiline abi. Samuti võimaldatakse neile riigi õigusabi sõltumata nende majanduslikust seisundist. Muudatuste tulemusena hõlbustatakse ohvrite psüühilist toimetulekut, samuti tagatakse nende õiguste tugevam kaitse kriminaalmenetluses. Terrorismiohvritele psühholoogilise abi ja tasuta riigi õigusabi võimaldamisega kaasnevaid kulusid on käsitletud seletuskirja osas 7.

¹⁷ Kaitsepolitseiameti aastaraamat 2017, lk 23 ja 26. Arvutivõrgus <https://www.kapo.ee/et/content/aastaraamatu-v%C3%A4ljaandmise-traditsiooni-ajalugu-ja-eesm%C3%A4rk-0.html>

¹⁸ Vt nt <http://vm.ee/et/uudised/niceis-toimunud-terrorirunnaku-tagajarjel-hukunute-seas-kaks-estli-kodanikku> ja <https://www.err.ee/563650/nice-is-on-haiglas-kolm-estist-parit-kannatanut>

Muudatuste mõju ettevõtete ja kodanike halduskoormusele

Muudatustel ei ole ettevõtete ega kodanike halduskoormusele mõju. Kavandatud muudatustega ei kaasne HÕNTE § 46 tähenduses olulist mõju.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Eelnõu rakendamisel seadusena ei kaasne tulusid.

Terrorismiohvritele riigi õigusabi ning psühholoogilise abi tagamise vajadus võib suurendada riigieelarve kulusid, kuid kulude suurust ei ole võimalik prognoosida, sest see sõltub terrorikuritegude arvust, kannatanute arvust ning samuti terrorikuriteo mõjust kannatanule. Arvestades asjaolu, et Eestis ei ole seni toimunud ühtegi terrorirünnakut, ei ole võimalik kulusid prognoosida. Esmaste kulude katteallikatena nähakse ette osalevate asutuste eelarvelised vahendid.

Terroriakti tõenäosus on Eestis praegu madal.¹⁹ Siiski tuleb arvestada lisaraha vajadusega juhul, kui terrorikuritegu aset leiab. Ka väiksema kannatanute arvuga terrorikuriteo korral võib ohvritele abi osutamine mõjutada Sotsiaalkindlustusameti eelarvet ning võimekust tagada ohvriabiteenust teistele abivajajatele. Ebasoovitava mõjuna võib käsitada olukorda, kus ohvriterohke terrorikuriteo tulemusena puuduvad varalised vahendid ohvriabiteenuste ning riigi õigusabi tagamiseks. Sellisel juhul võib vajalikuks osutada Vabariigi Valitsuse reservi vahendite kasutamine (riigieelarve seadus § 58).

8. Rakendusaktid

Eelnõuga ei kaasne vajadust muuta või kehtestada rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Eelnõu jõustumine seadusena on kavandatud üldises korras. Direktiivi ülevõtmise tähtaeg on hiljemalt 08.09.2018.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse Siseministeriumile, Kaitseministeriumile, Sotsiaalministeriumile, Rahandusministeriumile ja Välisministeriumile kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ning arvamuse avaldamiseks Riigikohtule, Eesti Advokatuurile, Õiguskantsleri Kantsleile ja Riigiprokuratuurile.

¹⁹ Kaitsepolitseiameti aastaraamat 2017, lk 23. Arvutivõrgus <https://www.kapo.ee/et/content/aastaraamatu-v%C3%A4ljaandmise-traditsiooni-ajalugu-ja-eesm%C3%A4rk-0.html>