

DIREKTIIV (EL) 2017/541 TERRORISMIVASTASE VÕITLUSE KOHTA

MÕJU PÕHIÕIGUSTELE JA -VABADUSTELE

KOKKUVÕTE

4

Tagada terrorismi valdkonnas
kriminaalkuritegude prognoositavus ja selgus

5

Vältida seadusliku tegevuse kriminaliseerimist
ja objektiivselt määrata terroristlik kavatsus

7

Kohaldada uurimisvahendite ja tõendite
kasutamise suhtes tõhusaid kaitsemeetmeid

8

Vältida terrorismivastaste meetmete
diskrimineerivat mõju konkreetsetele
rühmadele, eelkõige moslemitele

9

Kohaldada terrorismivastaseid meetmeid
üksnes terroristliku tegevuse suhtes

10

Tagada haldusmeetmete proportsionaalne
kasutamine ja juurdepääs tõhusale
õiguskaitsevahendile



© Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, 2022

Paljundamine on lubatud tingimusel, et viidatakse allikale.

Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti autoriõigusega hõlmamata fotode või muu materjali kasutamiseks ja reprodutseerimiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omanikult.

Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ega ükski ameti nimel tegutsev isik ei vastuta järgmiseteabe võimaliku kasutamise korral.

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-747-7	doi:10.2811/9221	TK-09-21-523-ET-C
PDF	ISBN 978-92-9461-700-2	doi:10.2811/082012	TK-09-21-523-ET-N

Fotode autoriõigused:

Kaas: © hanohiki/AdobeStock

Lk 2: © Arnaud Le Vu/Hans Lucas

Lk 6: © PeopleImages/iStock

Lk 7: © Gorodenkoff/AdobeStock

Lk 11: © BELGA/AFP

Terroriaktid on suur oht inimeste elule ja turvalisusele ning suur julgeolekuprobleem riikidele. Samal ajal võivad terrorismivastased õigusaktid, poliitika ja muud meetmed otseselt või kaudselt piirata oluliselt põhiõigusi ning kahjustada üksikisikuid, rühmi ja kogu ühiskonda.

Käesolevas kokkuvõttes on Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti (FRA) peamised järeldused aruandest, mis käsitleb direktiivi (EL) 2017/541 terrorismivastase võitluse kohta, mis on peamine ELi tasandi kriminaalõiguslik vahend terrorismivastase võitluse valdkonnas.

Direktiiv võeti vastu 2017. aastal, et käsitleda arenevat terrorismiohtu, mis on peamiselt seotud isikutega, kes reisivad välismaale terrorismi eesmärgil ja on ohtlikud tagasipöördumisel ning keda tavaliselt nimetatakse terroristidest välisvõitlejateks. Selleks nõutakse direktiivis, et liikmesriigid võtaksid terrorismivastaseks võitluseks uusi meetmeid, sealhulgas kriminaliseeriksid sellised kuriteod nagu terrorismi eesmärgil reisimine või terrorismiväljaõppe saamine.

Direktiiv ja selle mõju põhiõigustele on pälvinud suurt avalikkuse tähelepanu. Euroopa Komisjon palus FRA-l uurida direktiivi mõju põhiõigustele ja -vabadustele, et toetada oma hinnangut direktiivi kohta, keskendudes konkreetsetele muudatustele, mille direktiiv on lisanud võrreldes varasemate ELi õigusaktidega.

Uuringu tulemuste ja arvamuste eesmärk on aidata kaasa ELi õigusaktide, poliitika ja muude meetmete rakendamisele terrorismivastase võitluse valdkonnas kogu ELis täielikus kooskõlas põhiõigustega.

Uuringu ulatus

FRA järeldused põhinevad peamiselt vestlustel praktikute ja ekspertidega, kellel on konkreetseid kogemusi või kes on spetsialiseerunud terrorismivastase võitlusele **Belgias, Hispaanias, Kreekas, Prantsusmaal, Rootsis, Saksamaal ja Ungaris.**

Välitöid toetas piiratud dokumendianalüüs kõigis 25 liikmesriigis, kelle suhtes direktiiv on siduv.

Terminoloogia: „džihadistlik terrorism“

Käesolevas aruandes kasutatakse termineid „džihadism“ ja „džihadistlik terrorism“, kui viidatakse terrorismile, mis on seotud selliste organisatsioonidega nagu Daesh* või Al Qaeda või neist inspireeritud organisatsioonidega. See nimetus on vastuoluline, sest mõiste „džihaad“ tähendus on palju laiem. Sellele vaatamata viitab selle terminiga enamik akadeemilisi allikaid sellele konkreetsele terrorismiliigile. Europoli terrorismiklassifikatsioonis, mida paljud vastajad kasutasid välitöödel võrdlusalusena, kirjeldatakse selle terminiga „vägivaldset ideoloogiat, mis kasutab ära traditsioonilise islami kontseptsioone“.**

* Kogu selles aruandes kasutatakse terrorirühmituse jaoks araabia lühendit Daesh, mitte lühendeid „ISIS“ või „ISIL“.

** Europol (2020), **Terrorismi olukord ja suundumused Euroopa Liidus. 2020. aasta aruanne**, 23. juuni 2020, lk 35; vt ka lk 94–95.

Peamised järeldused ja FRA arvamused

Käesolevas aruandes esitatakse Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti (FRA) järeldused **terrorismivastast võitlust käsitleva direktiivi (EL) 2017/541** mõju kohta põhiõigustele ja -vabadustele. Direktiiv on ELi tasandil peamine terrorismivastase võitluse valdkonna kriminaalõiguslik vahend. See võeti vastu 2017. aastal, et reageerida terrorismiohu muutustele, eelkõige terroristidest välisvõitlejate nähtusele.

Direktiivis rõhutatakse ohtu, mis terrorismil on demokraatialle, õigusriigile ja põhiõiguste kasutamisele. Samuti tunnistatakse selles vajadust austada direktiivi sätete rakendamisel põhiõigusi ja -vabadusi. Direktiivi artikli 29 lõike 2 kohaselt peab Euroopa Komisjon hindama direktiivi mõju põhiõigustele ja -vabadustele. Komisjon palus FRA-l selle hindamise raames teha uuringu.

Käesolevas aruandes esitatakse FRA uuringu peamised järeldused. Selles on ülevaade praktikute ja valdkonna põhjalikke teadmisi omavate muude ekspertide kogemustest seoses direktiivi sätete praktilise kohaldamisega riigi tasandil seoses kolme konkreetse kuriteoga: avalik üleskutse sooritada terroriakt, terrorismi eesmärgil reisimine ja terrorismiväljaõppe saamine. Samuti uuritakse terrorismiga seotud kriminaal- ja haldusmenetluste raames tekkivaid valdkondadevahelisi küsimusi.

Need empiirilised järeldused kinnitavad, et direktiiv mõjutab paljusid põhiõigusi ja -vabadusi, mida kaitsevad Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) ja inimõiguste valdkonna rahvusvahelised õigusaktid. Need õigusaktid on muu hulgas eelkõige Euroopa inimõiguste konventsioon ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt.



Hartast tulenevate õiguste hulka, mida see kõige otsesemalt mõjutab, kuuluvad õigus vabadusele ja turvalisusele (artikkel 6), õigus era- ja perekonnaelu austamisele (artikkel 7), isikuandmete kaitse (artikkel 8), mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadus (artikkel 10), sõna- ja teabevabadus (artikkel 11), kogunemis- ja ühinemisvabadus (artikkel 12), kunsti ja teaduse vabadus (artikkel 13), diskrimineeriskeeld, sealhulgas etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste alusel diskrimineerimise keeld (artikkel 21), lapse õigused (artikkel 24), liikumis- ja elukohavabadus (artikkel 45), õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele (artikkel 47), süütuse presumptsioon ja kaitseõigus (artikkel 48) ning kuritegude ja karistuste seaduslikkuse ja proportsionaalsuse põhimõte (artikkel 49).

Need tulemused põhinevad vestlustel 107 praktiku ja eksperdiga seitsmest liikmesriigist, nimelt Belgiast, Hispaaniast, Kreekast, Prantsusmaalt, Rootsist, Saksamaalt, ja Ungarist. Need liikmesriigid valiti nii, et need kajataksid terrorismi ja terrorismivastaste õigusaktide kohaldamise kogemuste mitmekesisust ning geograafilist tasakaalu. FRA vestles kohtunike ja eeluurimiskohtunike, kaitseadvokaatide, prokuröride, õiguskaitseametnike, asjakohaste vabaühenduste ekspertide, terrorismivastase võitluse ja sellega seotud kriminaalõiguse valdkonna teadlaste ning järelevalveekspertidega, sealhulgas ombudsmaniasutuste ja järelevalve erivolitustega organite esindajatega.

Välitöid toetas piiratud dokumendianalüüs 25 liikmesriigis (direktiiv ei ole siduv Iirimaa ja Taanile). Sellega koguti põhiteavet õigus- ja institutsioonilise raamistiku ning peamiste põhiõigustega seotud küsimuste kohta, mis tekivad terrorismivastase võitluse kontekstis kogu ELis. Uuringu eesmärk oli anda teavet, mille alusel koostada välitööde vestluste küsimused.

Riiklikud õigusraamistikud on erinevad, nagu ka nende praktiline kohaldamine. Samas on mitu ühist probleemi seoses mõjuga, mida direktiivi kohaldamine avaldab põhiõigustele ja -vabadustele, nagu nähtub tähelepanekutest. Aruandes juhitakse ELi institutsioonide ja liikmesriikide tähelepanu tulemustele ning see võib aidata neil hinnata vajadust edasiste sammude järele, et tagada direktiivi täielik kooskõla põhiõigustega.

Et välitööde vestlused hõlmavad 7 liikmesriiki ja tuginevad kuni 22 küsitletu kogemusele liikmesriigi kohta, ei saa väita, et tulemused väljendavad olukorda konkreetses liikmesriigis või kogu ELis. Sellele vaatamata annavad tulemused väärtusliku ja haruldase ülevaate sellest, kuidas praktikud, kes kohaldavad direktiivi oma tegevuses ja kelle hulgast paljud käsitlevad otseselt terrorismijuhtumeid, kogevad praktikas direktiivi kohaldamist seoses selle mõjuga põhiõigustele.

TAGADA TERRORISMI VALDKONNAS KRIMINAALKURITEGUDE PROGNOOSITAVUS JA SELGUS

FRA ARVAMUS 1

Liikmesriigid peaksid võtma meetmeid tagamiseks, et terrorismi valdkonna kuriteod oleksid prognoositavad ja selged. See võiks hõlmata praktikutele vajalike suuniste andmist, milles selgitatakse konkreetsete terrorikuritegude ja terrorismiga seotud õigusrikkumiste ulatust asjakohase riigisisese õiguse kontekstis, ning korrapärase teabe ja kogemuste vahetamise soodustamist asjaomaste praktikute vahel. Asjakohasel juhul võiks see hõlmata ka konkreetsete kuritegude suhtes kohaldatavate määratluste läbivaatamist riigisisises õiguses ja nende praktilist kohaldamist, et vältida eri kuritegude kattumist, mis võib põhjustada prognoositavuse puudumist, ning vältida laiade, kõikehõlmavate sätete kasutamist selgelt määratletud kuritegude asemel.

Euroopa Komisjon peaks kaalutlema direktiivis esitatud konkreetsete kuritegude määratluste täiendavat selgitamist ja vajaduse korral nende läbivaatamist. See tugevdaks õiguses kohaldatavat prognoositavust ja selgust. See omakorda aitaks tagada põhiõiguste kaitse võrreldava taseme kogu ELis ning tagaks, et ELi õigusel oleks järjepidev mõju põhiõigustele ja -vabadustele kõigis liikmesriikides.

Direktiivi põhjenduses 35 on viidatud kuritegude ja karistuste seaduslikkuse ja proportsionaalsuse põhimõttele, mis on sätestatud harta artikli 49 lõikes 1. Need hõlmavad ka kriminaalõiguses kohaldatavat täpsuse, selguse ja prognoositavuse nõuet. Kooskõlas Euroopa Inimõiguste Kohtu väljakujunenud kohtupraktikaga ja Euroopa Liidu Kohtu vastava kohtupraktikaga tähendab see, et isik saab asjaomase sätte sõnastusest teada, mis teod ja tegevusetus on kriminaalkorras karistatavad. Artikli 49 lõikes 3 nõutakse ka, et mõistetud karistused peavad olema proportsionaalsed sooritatud kuritegudega.

Direktiiv tugineb terroriaktide ja terrorirühmituse laiale määratlusele, mis on esitatud direktiivile eelnenud **raamotsuses 2002/475/JSK terrorismivastase võitluse kohta**. FRA järeldused tõendavad, et see ähmastab liikmesriikide õigusaktides äsja kehtestatud süütegude ulatust, mis on määratletud nende seose kaudu selliste laialt määratletud kuritegudega. Lisaks märkis mitu intervjuueeritut, et mõne direktiiviga kehtestatud või muudetud süüteo kohaldamisala on sisuliste sätete ja põhjenduste sõnastuse tõttu mitmeti tõlgendatav. See hõlmab selliseid õigusrikkumisi nagu avalik üleskutse sooritada terroriakt (artikkel 5), terrorismiväljaõppe saamine (artikkel 8) ja terrorismi eesmärgil reisimine (artikkel 9), millega kehtestatakse sellised tegevused nagu „kaudne üleskutse“ või „iseseisev õpe“.

Lisaks esineb mõnes liikmesriigis sageli õigusrikkumisi, mis hõlmavad laia valikut ebamääraselt määratletud käitumisviise, näiteks terroriorganisatsiooniosalemise eri vorme. See vähendab õigusselgust. Kattuvusi esineb ka eri õigusrikkumiste määratluste vahel riigisisises õiguses. Kõik need tegurid koos põhjustavad ELis

erinevaid tõlgendusi kuritegude kohta ning vastuolulist kohtupraktikat üksikutes liikmesriikides ja vähendavad selle prognoositavust, milline käitumine on kuritegelik ja mis kuriteo alusel.

VÄLTIDA SEADUSLIKU TEGEVUSE KRIMINALISEERIMIST JA OBJEKTIIVSELT MÄÄRATA TERRORISTLIK KAVATSUS

FRA ARVAMUS 2

Liikmesriigid peaksid tagama, et selliste ettevalmistavate kuritegude kriminaliseerimine nagu avalik üleskutse terrorismile, terrorismi eesmärgil reisimine ja terrorismiväljaõppe saamine ei mõjuta üksikisikute õiguste seaduslikku kasutamist ega mõjuta neid õigusi, sealhulgas eelkõige sõna- ja teabevabadust, kunsti ja teaduse vabadust ega liikumisvabadust. Tuleks kehtestada praktilised kaitsemeetmed ja anda uurimisasutustele suuniseid, et spetsialistide, näiteks ajakirjanike, teadlaste või humanitaarorganisatsioonide tegevus ei viiks nende kaasamiseni terrorismivastastesse uurimistesse.

Euroopa Komisjon ja liikmesriigid peaksid andma oma vastavatele pädevusvaldkondadele tuginedes asjakohaseid suuniseid ja koolitusi ametnikele, kes on seotud terrorismi ja seonduvate kuritegude uurimise, nende eest vastutusele võtmise ja kohtumõistmisega, et tagada objektiivsete kriteeriumide väljatöötamine ja kasutamine kavatsuste tõestamisel. Piiriüleste pädevate asutuste töötajate koolitamine ja arvamuste vahetamine aitaks välja töötada ühise arusaama asjaomastest kuritegudest ning aitaks saavutada terrorismi ja seonduvate kuritegude ühtlustatud tõlgendamist ja selle vastu meetmete võtmist kõigis liikmesriikides. Selline tegevus peaks tuginema olemasolevate Euroopa tasandi praktikute võrgustike toetusele.

Põhjenduses 35 on märgitud, et direktiivi tuleb rakendada kooskõlas hartas sätestatud õigustega ning arvestades muudest ELi ja rahvusvahelistest inimõigusi käsitlevatest õigusaktidest tulenevaid kohustusi. Nende hulka kuuluvad muu hulgas harta artiklis 11 sätestatud sõna- ja teabevabadus, harta artiklis 13 sätestatud kunsti- ja teadusvabadus ning harta artiklis 45 sätestatud liikumisvabadus ELis.

Direktiiviga tugevdati ELi terrorismivastaste õigusaktide keskendumist ettevalmistavatele süütegudele, st tegudele, mida sooritatakse kavatsusega sooritada tegelikke terroriakte või aidata kaasa nende sooritamisele. Need on näiteks avalik üleskutse sooritada terroriakt, terrorismiväljaõppe saamine ja terrorismi eesmärgil reisimine. Nende kuritegudega kriminaliseeritakse tegevused, mis on määratletud kui terroristlike kavatsuste ja tavapärase käitumise kombinatsioon, näiteks veebipõhiste sidekanalite kasutamine, paber kandjal või veebipõhiste materjalidega tutvumine või reisimine.

Vastajad kõigist kutserühmadest, sealhulgas need, kes selliseid juhtumeid uurivad, esitavad nende eest süüdistusi ja menetlevad nende kohtuasju, väljendavad muret, et selline tegevus võib olla väga kaugel tegelikust terroriaktist. See lähenemisviis tähendab üleminekut ennetavale lähenemisviisile, millega kriminaliseeritakse teatud tegevused nende potentsiaali alusel viia tulevikus terroriaktideni.

FRA järeldused tõendavad, et see võib mõjutada ka õiguspärasest käitumisest ja võib isegi pärssida üksikisikute huvi tegeleda teatud tegevustega, sest nad muretsevad, kuidas tõlgendavad sellist tegevust ametiasutused. See mõjutab eelkõige sõna- ja teabevabadust, kunsti ja teaduse vabadust ning liikumisvabadust. Samuti võib see viia üksikisikute või rühmade, näiteks ajakirjanike, teadlaste, kunstnike või humanitaarorganisatsioonide tegevuse uurimiseni, kui neil on õiguspärased põhjused selliseks tegevuseks, näiteks reisimiseks konfliktipiirkondadesse või terrorismiga seotud teabe uurimiseks.

Lisaks sellele tunnistasid välitöödega hõlmatud kõigi liikmesriikide kõigi kutserühmade esindajad, et süütegude määratluste tõttu määrab käitumise kuritegeliku iseloomu suuresti isiku kavatsus,

mida on raske tõestada. Objektiivsete kriteeriumide puudumisel tekib kahtlus, et ametiasutused võivad tugineda subjektiivsetele kriteeriumidele ja vihjetele, eeldada mõnel juhul tahtluse olemasolu ja kanda tõendamiskohustuse üle kostjale.

Uurimisasutuste ja kohtute spetsialistid on sageli teadlikud võimalikust mõjust põhiõigustele. Eeldatakse siiski, et nad tõlgendavad kuritegusid, ilma et neil oleks tingimata juurdepääs asjakohastele juhenditele ja koolitusele. See soodustab kohtupraktika killustumist liikmesriikides ja kogu ELis.



KOHALDADA UURIMISVAHENDITE JA TÕENDITE KASUTAMISE SUHTES TÕHUSAID KAITSEMEETMEID

Harta artikliga 47 tagatakse õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele. Artikliga 48 tagatakse süütuse presumptsioon ja igaühe õigus kaitsele. Direktiivi põhjenduse 36 kohaselt kohaldatakse teistes liidu õigusaktides sätestatud menetluslikke tagatisi direktiivis käsitletavate süütegude suhtes. Sellisteks tagatisteks on õigus teabele, suulisele ja kirjalikule tõlkele, õigus kaitsjale ja tasuta õigusabile, süütuse presumptsioon ja laste õigused kriminaalmenetluses.

FRA tähelepanekud tõendavad, et vastajad on mures, et direktiivis rõhutatakse laialt sõnastatud ettevalmistavaid süütegusid. Selline rõhuasetus võib kaasa tuua invasiivsemate uurimisvahendite laialdasema kasutamise, sealhulgas elektroonilise side jälgimise. Arvestades ka terrorismivastase uurimise erilist konteksti, kalduvad kohtunikud või muud pädevad asutused selliseid meetmeid kergemini heaks kiitma, sealhulgas võimalike kuritegude ennetamiseks. See võib ebaproportsionaalselt mõjutada menetlus- ja muid õigusi, näiteks õigust era- ja perekonnaelu austamisele, ning mõjutada ka nende isikute õigusi, kellele meetmed ei ole otseselt suunatud. Enamikus välitöödega hõlmatud liikmesriikidest väljendasid selliseid seisukohti eelkõige terrorismivastase võitluse ja seonduva kriminaalõiguse valdkonna kaitseadvokaadid ja õigusteadlased. Neid kinnitasid ka paljud kohtunikud ja prokurörid.

FRA uuringust selgub ka, et väljaspool kriminaalmenetlust, eelkõige luureallikatest saadud teabel on menetluses sageli oluline roll, kuid ilma vajaliku läbipaistvuse, selgete reegliteta selle kasutamiseks menetluses ning kaitseõiguste ja tõhusa kohtulikku järelevalvet tagamise tagatisteta. Lisaks pärinevad terrorismijuhtumitega seotud tõendid sageli kolmandatest riikidest, kuid kohtunikud või muud asjaomased asutused näivad eeldavat nende seaduslikkust ega kontrolli süstemaatiliselt, kas need saadi inimõigusi rikkumata, eelkõige piinates.



FRA ARVAMUS 3

Liikmesriigid peaksid tagama, et spetsiaalsete uurimisvahendite kasutamine terrorismivastases kriminaaluurimises on sihipärane ja proportsionaalne ning sellega kaasnevad kaitsemeetmed, mis kajastavad nende invasiivsust, sealhulgas asjakohased kriteeriumid nende lubamiseks ja järelevalveks, on kooskõlas Euroopa Liidu Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikaga. Jälitusteabe kasutamise suhtes terrorismijuhtumite kriminaalmenetluses tuleks kohaldada tõhusaid kaitsemeetmeid, sealhulgas kohtulikku järelevalvet, mis tagaks kaitseõiguste tegeliku järgimise.

Kui tõendid või teave, mida kasutatakse terrorismi ja sellega seotud kuritegude menetlemisel, pärineb kolmandatest riikidest, peaksid liikmesriigid tagama, et on olemas mehhanism, mille abil kohtunikud ja muud asjaomased ametiasutused saavad süstemaatiliselt hinnata, kas sellised tõendid on saadud piinamise või muude põhiõiguste rikkumiste kasutamise teel või mitte.



VÄLTIDA TERRORISMIVASTASTE MEETMETE DISKRIMINEERIVAT MÕJU KONKREETSETELE RÜHMADALE, EELKÕIGE MOSLEMITELE

FRA ARVAMUS 4

Liikmesriigid peaksid tagama, et terrorismi käsitlevad õigusaktid, poliitika ja meetmed oleks sõnastatud ja neid kohaldatakse viisil, mis on täielikult kooskõlas otsese ja kaudse diskrimineerimise keeluga. Et hinnata mõju eri rühmadele, sealhulgas usutunnistuse ja etnilise päritolu alusel, tuleks korrapäraselt koguda ja analüüsida eristatud andmeid terrorismivastaste meetmete kohaldamise ja mõju kohta.

Liikmesriigid peaksid tegema terrorismi ja seonduvate kuritegude uurimise, nende eest vastutusele võtmise ja nende üle kohtumõistmisega tegelevatele õigusvaldkonna töötajatele kättesaadavaks asjakohased suunised ja koolitused, et tagada, et usulisi veendumusi ja tavasid ei käsitleta radikaliseerumise ja terroristlike kavatsuste tunnuste märkidenä, eelkõige kui puuduvad selle kohta muud objektiivsed tõendid.

Liikmesriigid peaksid asjakohasel juhul kaalutlema erimeetmete kehtestamist, et tagada terrorismivastaste õigusaktide ja muude meetmete võrdne kohaldamine terrorismi eri vormide suhtes, olenemata nende põhjustest.

Harta artikkel 21 keelab diskrimineerimise mis tahes põhjusel. Muu hulgas hõlmab see rassi, etnilist päritolu ja usku või veendumusi. Keeld hõlmab ka kaudset diskrimineerimist, kui näiliselt neutraalne säte, kriteerium või tava seab isikud, kellel on teatud kaitstav tunnus (nt usk), teistega võrreldes ebasoodsamasse olukorda. Artikliga 10 tagatakse mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadus. Direktiivi põhjenduses 35 tunnustatakse neid õigusi ja põhimõtteid ning põhjenduses 39 märgitakse, et direktiivi kohaste kriminaalõiguse meetmete rakendamine peaks välistama igasuguse omavoli, rassismi või diskrimineerimise.

FRA uuring tõendab, et kõigis välitöödega hõlmatud liikmesriikides võib isiku seotus religiooni või veendumustega praktikas suurendada kriminaaluurimise ja muude meetmete kohaldamise tõenäosust. Seda põhjusel, et terrorismivastane poliitika keskendub peamiselt džihadismile ning direktiivi ja selle ülevõtmise aluseks on olnud terroristidest välisvõitlejate küsimus.

Lisaks väljendavad eri kutserühmade vastajad konkreetset muret, et usulisi veendumusi ja nende ilminguid võidakse väärtalt tõlgendada radikaliseerumise märgina ning kasutada neid objektiivsete kriteeriumide asemel kavatsuse tõestamisel. Kavatsusel on määrav roll tavalise tegevuse eristamiseks sellistest süütegudest nagu avalik üleskutse sooritada terroristlik kuritegu, terrorismi eesmärgil reisimine ja terrorismiväljaõppe

saamine. Empiiriliste tõendite puudumine näib olevat peamine takistus terrorismivastaste meetmete võimaliku diskrimineeriva mõju ulatuse hindamisel.

Lisaks tõendavad FRA järeldused, et mõnes liikmesriigis seostatakse selliseid õigusrikkumisi nagu avalik üleskutse sooritada terroriakt ja terrorismi eesmärgil reisimine peamiselt või üksnes „džihadismiga“. See on nii vaatamata direktiivi ja riigisiseste õigusaktide õigussätete neutraalsele sõnastusele ning muudest terrorismivormidest tulenevale ohule. Näiteks paremäärmuslusest ajendatud võrreldav käitumine ei pruugi olla sama tähelepanu all või ei pruugi olla terrorismivastaste õigusaktide alusel vastutusele võetud, nagu konkreetselt märkis mitu intervjuueeritavat.

KOHALDADA TERRORISMIVASTASEID MEETMEID ÜKSNES TERRORISTLIKU TEGEVUSE SUHTES

Rahvusvahelises ja ELi õiguses, sealhulgas selles direktiivis, mõistetakse terrorismi kui eriti rasket kuriteoliiki, millel on konkreetne terroristlik eesmärk. Direktiivis hõlmab terroristlik eesmärk elanikkonna tõsist hirmutamist ning valitsuse või rahvusvahelise organisatsiooni põhjendamatu sundimist mis tahes teo sooritamiseks või sellest hoidumiseks. Mõlemad eesmärgid on kooskõlas rahvusvaheliste konventsioonide, protokollide ja muude terrorismivastaste õigusaktidega, sealhulgas ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga 1566 (2004).

Samas on direktiivi artikli 3 lõike 2 punktis c ka kolmas eesmärk: mõne riigi või rahvusvahelise organisatsiooni poliitiliste, põhiseaduslike, majanduslike või sotsiaalsete struktuuride märkimisväärne tasakaalust väljaviimine või nende hävitamine. Rahvusvahelises õiguses ei ole sellele vastet, mistõttu on olemas risk, et EL ja selle liikmesriigid kasutavad terrorismi laiemat mõistet, mis võib tekitada segadust, kui seda kohaldatakse koos teiste rahvusvaheliste õigusaktidega.

Lisaks on direktiivi põhjenduses 8 rõhutatud, et ühe eespool nimetatud eesmärgiga tegusid ei saa pidada terroriaktideks, kui need ei ole seotud ühegi määratletud raske kuriteoga, mis võib tõsiselt kahjustada riiki või rahvusvahelist organisatsiooni. Seega ei tohiks rahumeelseid meeleavaldusi pidada terroriaktideks, kuid samuti ei tohiks kriminaalkorras karistatavaks pidada tegevusi, mis on riigi suhtes vaenulikud, kuid mis ei ulatu vägivalla või materiaalse kahjuni või mille eesmärk ei ole seda teha. Järelikult ei tohiks terrorismivastaste õigusaktide kohaldamisalasse kuuluda ka mis tahes selliste tegudega seotud tegevus, näiteks üleskutse neid sooritada või nende sooritamises osalemise eri vormid.

FRA järeldused tõendavad, et mõnes liikmesriigis laiendatakse murettekitavalt terrorismi mõistet ja sellest tulenevalt terrorismivastaste õigusaktide ja meetmete kasutamist tegevustele, mis ei ole sama rangelt määratletud terroristlikku laadi. See hõlmab nende kasutamist ideoloogiate, rühmade ja üksikisikute vastu, mida riik peab soovimatuks, mis võib hõlmata vägivaldset anarhistlikke või separatistlikke liikumisi, mitmesuguseid avalikke meeleavaldusi ning vabaühendusi või kolmandate riikide kodanikke. Kaitseadvokaadid, terrorismivastase võitluse ja seonduva kriminaalõiguse teadlased ning eelkõige vabaühenduste eksperdid, kuid ka mõned kohtunikud, väidavad, et see võib muu hulgas põhjustada uurimisvahendite ja karistuste ebaproportsionaalset kasutamist.

Terrorismivastaste õigusaktide laiendatud tõlgendamine ja kohaldamine võib kahjustada mitmesuguseid põhiõigusi, avaldada mõju rühmitustele ja ideoloogiatele, mis ei ole oma olemuselt terroristlikud, ning viia terrorismivastase võitluse õiguspärase eesmärgi ületamiseni, eirates ELi ja rahvusvahelist õigust.



FRA ARVAMUS 5

Euroopa Komisjon peaks kaalutlema liikmesriikidele suuniste andmist, et toetada terrorismi ja terrorismiga seotud kuritegude tõlgendamist ja meetmete kohaldamist, mis on täielikult kooskõlas direktiivis sätestatud eesmärkidega.

Sellela seoses võiks komisjon uurida ka direktiivi tõlgendamist ja kohaldamist koos asjakohase rahvusvahelise õigusega ning hinnata, kas kõik määratlused on piisavalt täpsed ega võimalda liikmesriikide ametiasutustel tõlgendada neid laialt ja kriminaliseerida tegevusi, mis ei ole terroristliku iseloomuga.

Lisaks on direktiivi põhjenduses 8 rõhutatud, et ühe eespool nimetatud eesmärgiga tegusid ei saa pidada terroriaktideks, kui need ei ole seotud ühegi määratletud raske kuriteoga, mis võib tõsiselt kahjustada riiki või rahvusvahelist organisatsiooni. Seega ei tohiks rahumeelseid meeleavaldusi pidada terroriaktideks, kuid samuti ei tohiks kriminaalkorras karistatavaks pidada tegevusi, mis on riigi suhtes vaenulikud, kuid mis ei ulatu vägivalla või materiaalse kahjuni või mille eesmärk ei ole seda teha. Järelikult ei tohiks terrorismivastaste õigusaktide kohaldamisalasse kuuluda ka mis tahes selliste tegudega seotud tegevus, näiteks üleskutse neid sooritada või nende sooritamises osalemise eri vormid.

FRA järeldused tõendavad, et mõnes liikmesriigis laiendatakse murettekitavalt terrorismi mõistet ja sellest tulenevalt terrorismivastaste õigusaktide ja meetmete kasutamist tegevustele, mis ei ole sama rangelt määratletud terroristlikku laadi. See hõlmab nende kasutamist ideoloogiate, rühmade ja üksikisikute vastu, mida riik peab soovimatuks, mis võib hõlmata vägivaldset anarhistlikke või separatistlikke liikumisi, mitmesuguseid avalikke meeleavaldusi ning vabaühendusi või kolmandate riikide kodanikke. Kaitseadvokaadid, terrorismivastase võitluse ja seonduva kriminaalõiguse teadlased ning eelkõige vabaühenduste eksperdid, kuid ka mõned kohtunikud, väidavad, et see võib muu hulgas põhjustada uurimisvahendite ja karistuste ebaproportsionaalset kasutamist.

Terrorismivastaste õigusaktide laiendatud tõlgendamine ja kohaldamine võib kahjustada mitmesuguseid põhiõigusi, avaldada mõju rühmitustele ja ideoloogiatele, mis ei ole oma olemuselt terroristlikud, ning viia terrorismivastase võitluse õiguspärase eesmärgi ületamiseni, eirates ELi ja rahvusvahelist õigust.

TAGADA HALDUSMEETMETE PROPORTSIONAALNE KASUTAMINE JA JUURDEPÄÄS TÕHUSALE ÕIGUSKAITSEVAHENDILE

FRA ARVAMUS 6

Liikmesriigid peaksid tagama, et terroriaktides osalemises kahtlustatavate vastu võetavate haldusmeetmete suhtes kohaldatakse selgeid eeskirju ja kohaldamistingimusi, et vältida ebaproportsionaalset mõju põhiõigustele.

Liikmesriigid peaksid tagama, et haldusmeetmeid kehtestavate otsuste vastu on kättesaadavad tõhusad õiguskaitsevahendid, sealhulgas selleks, et võimaldada inimestel luureteabe alusel kehtestatud meetmeid tõhusalt vaidlustada ja läbi vaadata. Kohtuväliseid õiguskaitsevahendeid pakkuvatel asutustel peaksid olema asjakohased volitused, õigused ja vahendid võimalike kaebuste käsitlemiseks, hõlmates kõiki küsimusi, mis võivad tekkida seoses põhiõigustega haldusmeetmete kohaldamisel terrorismivastase võitluse kontekstis, ning kõrvaldades sellega seotud võimalikud lüngad.

Direktiiv on eelkõige kriminaalõiguslik vahend. Artikli 28 lõikes 1 on siiski loetletud lisaks seadustele ka õigus- ja haldusnormid, mille abil võetakse direktiiv üle riigisisesse õigusse. Põhjenduses 35 on märgitud, et direktiivi tuleb rakendada kooskõlas hartas sätestatud õigustega ning arvestades muudest ELi ja rahvusvahelistest inimõigusi käsitlevatest õigusaktidest tulenevaid kohustusi.

Mitu liikmesriiki on direktiivi reguleerimisalasse kuuluvate terroriaktide kriminaliseerimise kõrval võtnud kasutusele ka haldusmeetmeid, nagu tõendavad FRA tähelepanekud. Need meetmed on muu hulgas seotud reisimise, koolituste ja avalike üleskutsetega seotud õigusrikkumistega. Need võivad hõlmata nii karistusjärgset järelevalvet kui ka terroristidest välisvõitlejate ja kahtlustatavate radikaalide lisamist andmebaasidesse, liikumispiranguid, näiteks koduaresti või reisikeeldu, sisserände õigusaktide kohaseid meetmeid, näiteks väljasaatmist, ja eriti rangeid sanktsioone, eelkõige kodakondsuse äravõtmist. Sellised haldusmeetmed võivad sõltuvalt nende eripärast avaldada märkimisväärset mõju mitmele põhiõigusele.

Uurimistulemuste kohaselt kohaldatakse haldusmeetmeid koos sanktsioonide ja

kriminaalmenetlustega ka isikutele, kelle suhtes ei ole algatatud kriminaalmenetlust, või isegi isikutele, kes on kohtus õigeks mõistetud.

Haldusõigusel ja karistusõigusel on eri olemuslik iseloom ja eesmärk. See tähendab, et haldusmeetmete suhtes ei kohaldata samu rangeid menetlustagatise kui karistusõiguse alusel tehtud otsuste suhtes. Neid kohaldatakse üldiselt vähem täpsete kriteeriumide ja tõendite alusel ning terrorismivastase võitluse kontekstis põhinevad need sageli luureteabel.

Mõne vastaja sõnul võib see praktikas kaasa tuua kriminaalmenetlusega seotud piirangutest kõrvalehoidmise. Samuti vähendab see märkimisväärselt selliste meetmete läbipaistvust ja võimalust neid tõhusalt vaidlustada ning võib viia tõendamiskohustuse ümberpöramiseni. Seetõttu on ka raske selliste meetmete vastu tõhusalt õiguskaitsevahendeid otsida, sest isegi kohtutel, kes sellist õiguskaitsevahendit pakuvad, on sageli piiratud juurdepääs meetme kehtestamise alusteabele.

Uuringu tulemused tõendavad, et liikmesriigiti on olulisi erinevusi kohtuvälise kaebuste esitamise võimaluste kättesaadavuses terrorismivastaste meetmete vastu. Mõnes liikmesriigis saavad terrorismivastaseid meetmeid, sealhulgas nende vastavust põhiõigustele, kontrollida tugevate volituste ja õigustega ning eksperditeadmistega asutused, näiteks ombudsmaniasutused või spetsiaalsed järelevalveasutused.

Teistes liikmesriikides on sellised võimalused eri põhjustel siiski piiratud. Võib puududa asutus, millel oleks spetsiaalsed üleriigilised volitused; vastutus võib olla hajutatud mitme asutuse vahel, mis viib killustunud lähenemisviisini; on konkreetsed erandid asutuse volitustest või takistused juurdepääsul üksikjuhtumite teabele; ning kui kaebuste esitamise mehhanismid on olemas, võib üldsuse teadlikkus neist olla piiratud, mis tekitab küsimusi menetluste tõhususe kohta.





Käesolevas kokkuvõttes esitatakse peamised järeldused FRA aruandest terrorismivastase võitluse direktiivi (EL) 2017/541 ja selle mõju kohta põhiõigustele ja -vabadustele. Põhiaruanne on avaldatud [FRA veebilehel](#).



EDENDAME JA KAITSEME TEIE PÕHIÕIGUSI KOGU ELis

FRA aruandes direktiivi (EL) 2017/541 kohta käsitletakse, kuidas direktiiv hõlmab põhiõigustega seotud küsimusi, mis mõjutavad üksikisikuid, rühmi ja kogu ühiskonda. Selles keskendutakse kolmele direktiivi kohaldamisalasse kuuluvale konkreetsele süüteo, mis kõik on ettevalmistavad: avalik üleskutse sooritada terroriakt, terrorismi eesmärgil reisimine ja terrorismiväljaõppe saamine.

Käesolevas kokkuvõttes on FRA aruande peamised järeldused.



FRA – EUROOPA LIIDU PÕHIÕIGUSTE AMET
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viin – Austria
Tel +43 158030-0 – Faks +43 158030-699

fra.europa.eu

[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
twitter.com/EURightsAgency
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus