

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Karistusõiguse osakond

Kaido Sikka

TERRORISTLIKEL EESMÄRKIDEL VÄLISRIIKI REISIMISE REGULATSIOONI  
KOOSKÕLA MÄÄRATLETUSE- JA *ULTIMA RATIO* PÕHIMÕTETEGA

Magistritöö

Juhendaja  
MA Rauno Kiris

Tallinn  
2017

SISSEJUHATUS .....	3
1. TERRORISTLIKEL EESMÄRKIDEL VÄLISRIIKI REISIMISE REGULATSIOONI ÕIGUSLIK RAAMISTIK .....	9
1.1 Terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimine kui kasvav julgeolekuprobleem .....	9
1.2 Karistusseadustiku regulatsioon .....	11
1.3 Rahvusvaheline regulatsioon .....	14
1.3.1 ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon nr 2178 (2014) .....	14
1.3.2 Regionaalse tasandi õigusaktid .....	16
1.3.2.1 Terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsioon (CETS nr 196) ja lisaprotokoll (CETS nr 217) .....	16
1.3.2.2 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 .....	18
2. TERRORISTLIKEL EESMÄRKIDEL VÄLISRIIKI REISIMISE REGULATSIOONI KOOSKÕLA MÄÄRATLETUSE PÕHIMÕTTEGA .....	22
2.1 Karistatavuse nihkumine teo algstaadiumisse .....	22
2.2 Terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimise regulatsiooni kooskõla määratletuse põhimõttega .....	33
2.3 Terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimise regulatsiooniga kaasnev tõendamis- probleem .....	39
2.4 Terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimise regulatsioon kui preventsiiooni- õigus .....	42
3. TERRORISTLIKEL EESMÄRKIDEL VÄLISRIIKI REISIMISE KOOSKÕLA <i>ULTIMA</i> <i>RATIO</i> PÕHIMÕTTEGA .....	47
3.1. Reisidokumendi kehtetuks tunnistamine või välja andmisest keeldumine .....	50
3.2 Väljasõidukeelu kehtestamine .....	56
3.3 Tõendamisprobleemi ületamine .....	60
3.4 Rahvusvahelise õiguse nõuete tagamine .....	63
3.5 Järeldused .....	65
KOKKUVÕTE .....	68
ZUSAMMENFASSUNG .....	74
LÜHENDID .....	81
KASUTATUD ALLIKAD .....	82

## SISSEJUHATUS

Viimaste aastate jooksul on Euroopas toimunud mitmeid ohvriterohkeid terrorirünnakuid, milles on elu kaotanud või vigastada saanud sadu inimesi: Prantsuse satiirajakirja Charlie Hebdo toimetuses aset leidnud tulistamine, Pariisi südalinnas 2015. aasta novembris toimunud tulistamised ja pommiplahvatused, Brüsseli lennujaamas ja metroos enesetaputerroristide poolt õhatud pommid, Nizza terrorirünnak, kus kaotas elu kaks Eesti kodanikku ning viimase verise sündmusena Berliini jõuluturu terrorirünnak, kus terrorist sõitis raskeveokiga rahvahulka, tappes 12 ja vigastades 56 inimest.

Juba 1995. aasta Euroopa Nõukogu mitteametlikul kohtumisel vastuvõetud La Gomera deklaratsioonis kinnitati, et terrorism on käsitletav suurima ohuna demokraatialle, inimõiguste vabale kasutamisele ning majanduslikule ja sotsiaalsele arengule.<sup>1</sup> Võib julgelt väita, et terrorismivastane võitlus on praegugi riikide jaoks üks peamisi julgeolekualaseid väljakutseid. Tänapäevase terrorismivastase võitluse muudab eriti keeruliseks terroriorganisatsioonide tegevuse ja terrorismi kui nähtuse pidev muutumine ja arenemine. Viimastel aastatel on uusima terrorismialase probleemina tugevalt esile kerkinud Euroopast terroristlikel eesmärkidel kriisipiirkondadesse reisivad isikud ehk terroristidest välisvõitlejad.

Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu näevad terroristidest välisvõitlejateks nimetatud isikutes, kes reisivad terroristlikel eesmärkidel välisriikidesse, reaalselt ohtu terve Euroopa julgeolekule.<sup>2</sup> Täna on Euroopast erinevatesse kriisipiirkondadesse reisinud juba tuhandeid inimesi, kes on liitunud sealsete terroriorganisatsioonidega, saanud terrorismialast väljaõpet või osalenud muul viisil sõjategevuses. Lääneriikide, sealhulgas Eesti jaoks, lähtub suurim julgeolekuoht isikutest, kes hiljem kriisipiirkondadest Euroopasse naasevad, omades seejuures vajalikku oskusteavet ja kontakte terrorirünnakute läbiviimiseks või nende organiseerimiseks.<sup>3</sup> Terrorism on oma struktuuriliste arengute ning järjest

<sup>1</sup> Euroopa Nõukogu 14. oktoobri 1995. aasta La Gomera deklaratsioon, p 2. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.europarl.europa.eu/summits/mad2\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/mad2_en.htm) (30.04.2017).

<sup>2</sup> Euroopa Parlamendi 16. veebruari 2017. aasta seadusandlik resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK terrorismivastase võitluse kohta, p 4. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0046+0+DOC+XML+V0//ET&language=ET#BKMD-4> (30.04.2017).

<sup>3</sup> Europoli 2016. aasta aruande (TE-SAT) kohaselt on Euroopa Liidust konfliktipiirkondadesse lahkunud isikute arv viimastel aastatel märkimisväärselt kasvanud. Kui 2014. aasta lõpuks oli selliseid isikuid umbes 3000, siis 2015. aasta lõpuks juba hinnanguliselt 5000. Samuti on suurenenud konfliktipiirkondadest Euroopa Liitu tagasipöördunud isikute arv, mis kujutab Europoli aruande kohaselt suurenenud ohtu Euroopa Liidu liikmesriikide jaoks. Kuigi suur osa konfliktipiirkondadest tagasipöördunud isikuid ei korralda siiski Euroopas terrorirünnakuid, on Europoli aruande kohaselt selline tendents ikkagi murettekitav. European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2016. Report, lk 26. Arvutivõrgus

rahvusvahelisema haarde tõttu muutunud valdkonnaks, mille vastases võitluses jääb üksikute riikide panusest sageli väheseks. Sellest tulenevalt on aastate jooksul nii Euroopa Liidu (edaspidi EL) kui ka ÜRO Julgeolekunõukogu (edaspidi Julgeolekunõukogu) tasandil vastu võetud mitmeid liikmesriikide jaoks siduvaid õigusakte, millega püütakse edendada terrorismivastast võitlust ning ühtlustada terrorikuritegude regulatsioone, et tagada parem julgeolek terves Euroopas.

Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ELTL) artikli 83 lõike 1 kohaselt võivad Euroopa Parlament ja nõukogu direktiivide abil kehtestada miinimumeeskirjad kuritegude ja karistuste määratlemiseks eriti ohtlike piiriülese mõõtmega kuriteoliikide puhul tulenevalt nende kuritegude olemusest, mõjust või erivajadusest võidelda nende vastu ühistel alustel.<sup>4</sup> Samast artiklist tulenevalt on ühe sellise kuriteoliigina nimetatud terrorismi. Kui enne ELTL-i jõustumist olid EL-i kriminaalõiguse kehtestamise vahendiks ühehäälsust nõudnud raamotsused, nõukogu aktid ja konventsioonid, siis tulenevalt ELTL-i artikkel 83 lõikest 2 muutusid EL-i kriminaalõiguse kehtestamise vahendiks direktiivid, mis on liikmesriikide jaoks siduvad ning toovad endaga kaasa rangema vastutuse.<sup>5</sup> Kõige hiljutisem terrorismi valdkonda reguleeriv õigusakt on 2017. aasta märtsis Euroopa Parlamendi täiskogul vastu võetud direktiiv nr 2017/541 terrorismivastase võitluse kohta.<sup>6</sup> Direktiivi eesmärgiks on ajakohastada EL-i tasandi õigusakte, kehtestades miinimumnormid terrorikuritegude ning terroristliku rühmituse või terroristliku tegevusega seotud süütegude ja selles valdkonnas kohaldatavate karistuste määramiseks.<sup>7</sup> Tulenevalt direktiivi artiklist 9 on liikmesriikidel kohustus siseriiklikult kriminaliseerida terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimine (edaspidi TEVR). Direktiivi regulatsiooni eesmärgiks on püüda lahendada kasvavat probleemi seoses isikutega, kes reisivad sõjategevusega kriisipiirkondadesse, et liituda sealsete terroriorganisatsioonidega, osaleda ise sõjategevuses või saada terrorismialast väljaõpet ning naasevad seejärel uuesti Euroopasse.

---

kättesaadav: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2016> (30.04.2017).

<sup>4</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon (ELTL). – ELT C 83/01, 30.03.2010, lk 47-199, art 83 lg 1.

<sup>5</sup> K. Rosin. Euroopa Liidu kriminaalõiguse areng Lissaboni leppe jõustumise järel. – Juridica 2015/9, lk 663-664.

<sup>6</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) nr 2017/541, 15. märts 2017, terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK. – ELT L 88, lk 6-21.

<sup>7</sup> Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu terrorismivastase võitluse direktiivi ettepaneku kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK terrorismivastase võitluse kohta. Seletuskiri, lk 1. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/b0a0f2d2-4089-43f7-80d1-13e97c860d54#xXhGs9le> (30.04.2017).

Terrorismi rahvusvahelisest iseloomust tulenevalt ei pruugi ka EL-i tasandil ühtlustatud terrorismivastane õigusloome kirjeldatud probleemi lahendamiseks piisavaks osutada. Lisaks EL-i õigusest tulenevatest kohustustest terrorismivastases võitluses on Eesti jaoks siduvad ka ÜRO Julgeolekunõukogu<sup>8</sup> resolutsioonid. Tulenevalt Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja (edaspidi ÜRO harta) artiklist 25, nõustuvad kõik organisatsiooni liikmed Julgeolekunõukogu resolutsioonidele alluma ja neid täitma.<sup>9</sup> Julgeolekunõukogu resolutsioonid ei loo küll uut rahvusvahelist õigust, kuid on ÜRO harta alusel normatiivsed kohustused ÜRO liikmesriikidele.<sup>10</sup> 24.09.2014 võttis Julgeolekunõukogu ÜRO põhikirja VII peatüki alusel vastu resolutsiooni nr 2178 (2014)<sup>11</sup>, mis käsitleb terrorismiga seotud ohtusid rahvusvahelisele rahule ja julgeolekule. Samaselt EL-i direktiivile, reguleerib ka Julgeolekunõukogu resolutsioon ühe valdkonnana terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimist. Resolutsiooni artikkel 6 sätestab liikmesriikide kohustuse kriminaliseerida terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimine ning sellise reisimise toetamine, organiseerimine või rahastamine.

Eelnevast tulenevalt on näha, et nii regionaalsel kui ka rahvusvahelisel tasandil on aastate jooksul vastu võetud mitu õigusakti, mille peamiseks eesmärgiks on ühtlustada liikmesriikide karistusõiguslikke regulatsioone terrorismivastases võitluses. Eriti jõuliselt on tegelema hakatud TEVR-i probleemiga. Kuna õigusaktides kehtestatud miinimumnõuded on liikmesriikide jaoks siduvad, on ka Eestil kohustus vastu võetud regulatsioonidest tulenevad terrorikuritegude kuriteokoosseisud siseriiklikusse õigusesse integreerida. Kuna rahvusvahelise terrorismivastase õigusloome hulk on viimastel aastatel märkimisväärselt kasvanud, siis ei ole magistritöö mahtu arvestades võimalik käsitleda kõiki Eestile siduvaid terrorismialaseid kohustusi. Käesolev magistritöö keskendub EL-i õigusest, Julgeolekunõukogu resolutsioonist ja rahvusvahelistest konventsioonidest tulenevale kohustusele kriminaliseerida siseriiklikult terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimine. TEVR on Euroopas olnud aastaid kasvav probleem, sest isikute arv, kes on sellistel eesmärkidel välisriiki reisinud ning hiljem naasnud, on pidevalt suurenenud. Kriisipiirkondades

---

<sup>8</sup> ÜRO Julgeolekunõukogul on viis alalist ja kümme roteeruvat liikmesriiki. ÜRO Julgeolekunõukogu alalised riigid on Venemaa Föderatsioon, Hiina Rahvavabariik, Ameerika Ühendriigid, Suurbritannia ja Prantsusmaa. 2017. aasta seisuga on ajutised liikmed: Boliivia, Egiptus, Etioopia, Itaalia, Jaapan, Kasahstan, Senegal, Rootsi, Ukraina ja Uruguai.

<sup>9</sup> Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja. – RT II 17.09.1996, 24, 95.

<sup>10</sup> M. Perrin de Brichambaut. The Role of the United Nations Security Council in the International Legal System in M. Byers. The Role of International Law in International Politics. – Oxford University Press 2001, lk 269.

<sup>11</sup> United Nations Security Council resolution nr 2178 (2014), 24.09.2014. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/SCR%202178\\_2014\\_EN.pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/SCR%202178_2014_EN.pdf) (30.04.2017).

sõjategevuses osalenud, terrorismialast väljaõpet saanud või terroriorganisatsioonides kontakte omavad isikud võivad hiljem Euroopasse naastes olla riikidele tõsiseks julgeolekuohuks. Teisest küljest kaasnevad TEVR-i regulatsiooniga mitmed karistusõiguslikud probleemid. TEVR-i regulatsioonile saab eelkõige ette heita asjaolu, et selle kriminaliseerimine kujutab endast väga varajases ettevalmistusfaasis oleva teo kriminaliseerimist, mis võib tuua karistusõigusliku vastutuse liiga varajasse staadiumisse.<sup>12</sup> See omakorda võib olla vastuolus karistusõigusliku määratluse- ja *ultima ratio* põhimõtetega. Samuti on regulatsioonile ette heidetud seda, et TEVR-i subjektiivse koosseisu tuvastamine teo niivõrd varajases algfaasis võib osutada väga keeruliseks. See omakorda tähendab, et karistusõigus muutuks antud kuriteokoosseisu puhul üksnes preventiooniõiguseks, mida on praktikas keeruline kui mitte võimatu rakendada.

Eelnevast tulenevalt seab autor magistritöö eesmärgiks tuvastada, kas TEVR-i regulatsioon on kooskõlas määratluse- ja *ultima ratio* põhimõtetega. Tagamaks TEVR-i regulatsiooni terviklikku käsitlust ja pidades silmas, et ühiskondlike probleemide lahendamine karistusõiguse tasandil on *ultima ratio* meede, st see on lubatav vaid viimase abinõuna, seab autor magistritöö teiseks eesmärgiks tuvastada, kas TEVR-le oleks võimalik efektiivselt reageerida ka teiste, vähem koorvamate, meetmete abil.

Magistritöö on jagatud kolmeks peatükiks. Esimeses peatükis antakse ülevaade kehtivast karistusseadustiku regulatsioonist seoses TEVR-iga. Samuti antakse ülevaade sellest, millised nimetatud kuriteokoosseisuga seotud kohustused tulenevad Eestile rahvusvahelisest õigusest. See on vajalik, et luua raamistik töö teisteks peatükkideks. TEVR-i kriminaliseerimine on Eesti jaoks rahvusvahelisest õigusest tulenev kohustus. Seega tuleb kriminaliseerivate käitumisaktide raamide tuvastamisel pöörduda esmalt just rahvusvahelise õiguse poole. Selleks, et töö järgnevates osades hinnata TEVR-i regulatsiooni kooskõla määratluse- ja *ultima ratio* põhimõtetega ning pakkuda välja autoripoolsed alternatiivsed meetmed, on vaja esmalt anda ülevaade TEVR-ist kui sotsiaalsest probleemist, hinnata kehtivat seadusandlust probleemi lahendamiseks ja määratleda Eestile rahvusvahelisest õigusest tulenevad kohustused seoses TEVR-iga.

Magistritöö teise peatüki eesmärgiks seab autor tuvastada, kas TEVR-i regulatsioon on kooskõlas karistusõiguses olulist tähtsust omava määratluse põhimõttega. TEVR-i kooskõla

---

<sup>12</sup> Kriitika kohta vaata lisaks nt: Mark Zöllner. Die Vorbereitung schwerer staatsgefährdender Gewalttaten nach § 89 a StGB – wirklich nicht verfassungswidrig? - NstZ 2015, lk 373-379; Stephan Beukelmann. Kampf gegen den Terror. – NJW-Spezial 2015; Markus Löffelmann. Strafbarkeit der Ausreise zu Terrorzwecken. – Recht + Politik, 2015/2.

hindamiseks määratletuse põhimõttega analüüsib autor rahvusvahelisest õigusest tulenevaid kohustusi, teiste riikide kohtupraktikat ning asjakohast õiguskirjandust. TEVR-i kriminaliseerimine kujutab endast väga varajases ettevalmistusfaasis oleva teo kriminaliseerimist, mis võib karistusõigusliku vastutuse tuua liiga varajasse staadiumisse ning võib seetõttu olla vastuolus määratletuse põhimõttega. Kolmandas peatükis esitab autor omapoolsed alternatiivsed ettepanekud, kuidas oleks võimalik terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisivate isikute probleemi alternatiivsete meetmetega lahendada. See on vajalik, et tagada TEVR-i regulatsiooni terviklik käsitlus. Ühiskondlike probleemide lahendamine karistusõiguse tasandil on *ultima ratio* meede, st see on lubatav vaid viimase abinõuna. Kolmanda peatüki eesmärk on tuvastada, kas TEVR-i probleemi saaks lahendada teisi, karistusõigusest vähem repressiivsemaid, meetmeid rakendades. Sellest tulenevalt saab anda hinnangu ka sellele, kas TEVR-i regulatsioon on *ultima ratio* meede.

Autorile teadaolevalt TEVR-i regulatsiooni ja sellega kaasnevaid probleeme puudutav õiguskirjandus sisuliselt puudub. Õiguskirjanduses on kehtivast Eesti terrorismi karistusõiguslikust regulatsioonist antud lühike sissejuhatav ülevaade karistusseadustiku kommenteeritud väljaandes<sup>13</sup>. Ilmunud on mõned artiklid ajakirjas *Juridica*, mis käsitlevad terrorismi mõiste erinevaid tõlgendusi<sup>14</sup> ja riikide vastutust mitteriiklike terroristlike rühmituste eest<sup>15</sup>. Üliõpilastöödest on antud temaatikal kirjutatud õiguslikest probleemidest välisvõitlejatega seotud terrorikuritegude menetluses<sup>16</sup> ning terrorismi kohast õigussüsteemis ja selle karistusõiguslikust määratlusest.<sup>17</sup> Samas on need tööd kas tulenevalt karistusõigusliku regulatsiooni korduvast muutmisest vananenud või käsitlevad õiguslikke küsimusi võrreldes käesoleva magistritööga erinevast raskuspunktist lähtuvalt.

Käesoleva magistritöö näol on tegemist kvalitatiivse uurimusega ning töö eesmärkide saavutamiseks on kasutatud kvalitatiiv-võrdlevat uurimismeetodit. Lisaks kasutatakse uurimisprobleemi lahendamiseks ka analüütilist meetodit, st uurimisprobleem lahendatakse, liikudes üldiselt üksikule. Analüütilise meetodi rakendamine on nähtav juba töö ülesehitusest. Esmalt antakse ülevaade kehtivast Eesti regulatsioonist seoses TEVR-iga ning seejärel analüüsitakse Eestile rahvusvahelisest õigusest tulenevaid kohustusi seoses konkreetse kuriteokoosseisuga. Edasi selgitatakse välja, kas TEVR-i regulatsioon on kooskõlas

<sup>13</sup> P. Pikamäe, J. Sootak, (koostajad). Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 4. vlj. Tallinn: Juura 2015.

<sup>14</sup> R. Värk. Julgeolekunõukogu tõlgendused terrorismi olemusele. – *Juridica* 2010/2, lk 130-144.

<sup>15</sup> R. Värk. Riikide vastutus mitteriiklike terroristlike rühmituste eest. – *Juridica* 2012/2, lk 101-111.

<sup>16</sup> M. Kastemäe. Õiguslikud probleemid välisvõitlejatega seotud terrorikuritegude menetluses. Magistritöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond. Tartu: Tartu Ülikool 2016.

<sup>17</sup> R. Rask. Terrorism – koht õigussüsteemis ja tema karistusõiguslik määratlus. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond. Tartu: Tartu Ülikool 2006.

määratletuse põhimõttega. Selleks, et tagada TEVR-i regulatsiooni terviklik käsitus, hinnatakse, kas regulatsioon on *ultima ratio* põhimõttega kooskõlas ning esitatakse autori poolt võimalikud alternatiivsed meetmed kirjeldatud probleemide lahendamiseks. Töö esmasteks allikateks on karistusseadustik, EL-i direktiiv 2017/541, terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsioon<sup>18</sup> (CETS nr 196) ja selle lisaprotokoll<sup>19</sup> (CETS nr 217) ning ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon nr 2178 (2014). Peamisteks teisesteks allikateks on nimetatud õigusaktide seletuskirjad, asjakohane kohtupraktika ning teemat puudutav siseriiklik ja rahvusvaheline õiguskirjandus.

Töö hüpoteesiks püstitab autor, et TEVR-i kriminaalõiguslik regulatsioon ei ole vajalik ning regulatsiooni eesmärgid on saavutatavad ka haldusõiguslike meetmetega.

---

<sup>18</sup> Terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsioon. – RT II 01.09.2009, 10, 24.

<sup>19</sup> Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism - CETS No.217 Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/217> (30.04.2017).

# 1. TERRORISTLIKEL EESMÄRKIDEL VÄLISRIIKI REISIMISE REGULATSIOONI ÕIGUSLIK RAAMISTIK

## 1.1 Terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimine kui kasvav julgeolekuprobleem

TEVR ei ole iseenesest uus probleem, kuid viimastel aastatel on see märkimisväärselt kasvanud ning puudutab suuremal või vähemal määral kõiki Euroopa riike. Euroopa Komisjoni 2016. aasta tööprogrammis<sup>20</sup> rõhutati vajadust läbi vaadata terrorismi käsitlev raamotsus<sup>21</sup>, sest liikmesriigid seisavad üha enam silmitsi probleemiga, et järjest rohkem isikuid reisib terroristlikel eesmärkidel välisriikidesse, ja peavad toime tulema ohuga, mis lähtub sellistest isikutest nende tagasipöördumisel. Europoli viimase aruande kohaselt on TEVR omandanud enneolematud mõõtmed. Kui 2014. aasta lõpus oli EL-ist kriisipiirkondadesse lahkunud isikute koguarv ligikaudu 3000, siis 2015. aasta lõpuks oli see hinnangute kohaselt juba ligi 5000.<sup>22</sup> Samuti on paljudes liikmesriikides suurenenud konfliktipiirkondadest tagasipöördunud isikute hulk. Europoli 2016. aasta aruande kohaselt on tagasipöördunud isikute hulk hinnanguliselt kolmandik kõigist terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisinud isikutest.<sup>23</sup>

TEVR ei ole tundmatu probleem ka Eesti õiguskaitseorganitele. Juba 2013. aastal oli Kaitsepolitsei (edaspidi KAPO) tuvastanud, et Eestist on sõjategevuses osalemise või selle toetamise eesmärgil Süüriasse lahkunud mitu isikut ning ei saa välistada, et Eestist ka tulevikus sarnastel eesmärkidel kriisipiirkondadesse ei reisita.<sup>24</sup> Üheks selliseks isikuks oli 2013. aastal Eestist Süüriasse reisinud ja sealse terroriorganisatsiooniga liitunud Abdurrahman Sazanakov. Konkreetse isikuga on otseselt seotud Eesti seni ainus terrorikuritegu puudutav kriminaalasi, milles Roman Manko ja Ramil Khalilov mõisteti KarS § 237<sup>3</sup> lõike 1 alusel süüdi terrorikuriteo ja selle toimepanemisele suunatud tegevuse rahastamises ja toetamises.<sup>25</sup>

<sup>20</sup> European Commission. Communication from the commission to the european Parliament, the council, the european economic and social Committee and the committee of the regions. Commission Work Programme 2016, lk 10. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-610-EN-F1-1.PDF> (30.04.2017).

<sup>21</sup> Euroopa Nõukogu raamotsus, 13.juuni 2002, terrorismivastase võitluse kohta (2002/475/JSK). – ELT L 164, lk 3-7.

<sup>22</sup> Europol Report (TE-SAT) 2016, lk 27 (viide 3).

<sup>23</sup> *Ibid*, lk 27.

<sup>24</sup> H. Puusepp (koost). Kaitsepolitseiameti aastaraamat 2013, lk 25.

<sup>25</sup> Harju Maakohus mõistis 12.01.2016 Ramil Khalilovile karistuseks 7 aastat ning Roman Mankole 5 aastat vangistust. 11.05.2016 tühistas Tallinna Ringkonnakohus osaliselt Harju Maakohtu otsuse ning kergendas isikutele mõistetud karistusi. Tallinna Ringkonnakohus mõistis Ramil Khalilovile karistuseks kolmeaastase ja Roman Mankole kaheaastase vangistuse. Riigikohus jättis 10.04.2017. aasta otsusega 3-1-1-101-16 Tallinna Ringkonnakohtu otsuse muutmata ning isikutele mõistetud karistused jõusse.

Kohtuotsuse kohaselt olid Manko ja Khalilov Eestist Süüriasse lahkunud Sazankoviga kontaktis ning organiseerisid talle finantsvahendeid ja osutasid vaimset kaasabi. Lisaks sellele konkreetsele juhtumile on KAPO tuvastanud, et üksikuid TEVR-i huviga isikuid on Eestis veel ning samuti on teada, et üha enam on Eestit külastanud terrorismi või äärmusrühmitustega seotud välisriikide kodanikud.<sup>26</sup> Seega võib Eesti ka tulevikus TEVR-i probleemiga otseselt kokku puutuda.

Euroopast kriisipiirkondadesse suunduvad välisvõitlejad võivad kujutada reaalselt ohtu Euroopa riikide julgeolekule, sest isikud saavad reeglina enne sõjategevuses osalemist põhjaliku ettevalmistuse terroristlikes treeninglaagrites, kus muuhulgas õpetatakse tulirelvade kasutamist, lõhkeseadeldiste valmistamist ning erinevaid lähivõitluse tehnikaid.<sup>27</sup> Eriti suureks ohuks sisejulgeolekule on aga isikud, kes hiljem Euroopasse naasevad. Europol rõhutas 2016. aasta raportis, et „ehkki EL-is võib soovida rünnakuid korraldada tõenäoliselt ainult väike arv tagasipöördujatest, kujutavad konfliktipiirkondades viibinud isikud endast siiski suurenenud julgeolekuriski kõigi EL-i liikmesriikide jaoks. Lisaks sõlmitud kontaktidele võivad tagasipöördunud võitlejad olla omandanud võitlus- ja operatiivseid kogemusi ning olla seega võimelised korraldama mõjusamaid terroriakte või ahelrünnakuid. Niimoodi võivad nad olla eeskujuks oma noorematele mõttekaaslastele. Peale selle võivad need isikud, kes ei osale rünnakute kavandamises, anda oma panuse radikaliseerimisse ja värvata uusi võitlejaid, aidata hõlbustada terroristlikku tegevust ja hankida selleks rahalisi vahendeid.”<sup>28</sup>

Terrorirünnakutega rüvetatakse kõige tugevamal moel universaalseid väärtusi nagu vabadus, põhivabaduste kasutamine, võrdsus, solidaarsus ja inimväärikus ning rünnatakse tõsiselt demokraatia ja õigusriigi põhimõtteid, millele on rajatud Euroopa Liit.<sup>29</sup> Kirjeldatud põhiväärtuste tagamise ning igakülgse kaitse saavutamiseks on Euroopa Komisjon rõhutanud vajadust ühtlustada ja omavahel vastavusse viia karistusõiguslikud terrorismi puudutavad regulatsioonid kõigis EL-i liikmesriikides. See on vajalik eelkõige põhjusel, et suuta tulemuslikult ennetada terroristist välisvõitlejatega seotud süütegusid või esitada nendele isikutele süüdistusi.<sup>30</sup> Ühtlustamist ja omavahelist vastavust vajava kuriteokosseisuna on

<sup>26</sup> H. Puusepp (koost). Kaitsepolitsei ameti aastaraamat 2014, lk 22.

<sup>27</sup> H. Puusepp (koost). Kaitsepolitsei aastaraamat 2013, lk 24.

<sup>28</sup> Europol Report (TE-SAT) 2016, lk 27 (viide 3).

<sup>29</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK terrorismivastase võitluse kohta. Euroopa Komisjoni seletuskiri. 02.12.2015, lk 2. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0625&from=EN> (30.04.2017)

<sup>30</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) nr 2017/541, 15. märts 2017, terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK. -

konkreetselt välja toodud ka TEVR. Vajadust võidelda murettekitava suundumusega, mille kohaselt on terroristlikel eesmärkidel konfliktipiirkondadesse reisinud ja hiljem naasnud EL-i kodanike arv pidevalt kasvanud, on täheldanud ka Euroopa Parlament EL-i 2014.–2019. aasta sisejulgeoleku strateegias.<sup>31</sup> Euroopa Parlament on rõhutanud vajadust kirjeldatud murettekitava tendentsi vastu võidelda mitmemõõtelise lähenemisviisiga, mis hõlmab lisaks terrorismivastastele üldistele preventiivsetele ja radikaliseerumise vastastele vahenditele ka „asjakohase õigusraamistiku loomise alusel ära hoida ja takistada välisvõitlejate tegelikku sõitmist konfliktipiirkondadesse<sup>32</sup>“.

Eelnevast tulenevalt on selge, et terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisivad ja hiljem tagasipöörduvad isikud kujutavad endast riikidele suurt julgeolekuohtu. Nii Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament, Euroopa Nõukogu kui ka ÜRO Julgeolekunõukogu on korduvalt rõhutanud vajadust üha hoogustuva probleemiga intensiivselt tegeleda. Ühe meetmena kohustatakse riikidel kriminaliseerida TEVR. Kuriteokoosseisu laiemaks eesmärgiks on vajadus kaitsta universaalseid väärtusi nagu põhivabaduste kasutamine, võrdsus, solidaarsus, inimväärikus ja õigusriigi põhimõte, mida terrorikuriteod otseselt ohustavad. TEVR-i kuriteokoosseisu kitsam eesmärk on vähendada liikmesriikides vabalt tegutsevate isikute arvu, kes on osalenud kriisipiirkondades sõjategevuses, saanud terrorismialast väljaõpet, omavad kontakte terroriorganisatsioonidega või võivad põhjustada edasist radikaliseerumist mõttekaaslastes.

## 1.2 Karistusseadustiku regulatsioon

Eesti terrorikuritegude karistusõiguslik regulatsioon paikneb KarS-i<sup>33</sup> 15. peatüki 3. jaos „süüteod riigivõimu vastu“. Kehtiva karistusseadustiku regulatsiooni kohaselt on Eestis kriminaliseeritud terrorikuriteo toimepanemine (KarS § 237), terroristlikusse ühendusse kuulumine (KarS § 237<sup>1</sup>), terrorikuriteo ettevalmistamine ja üleskutse selle toimepanemisele (KarS § 237<sup>2</sup>) ning terrorikuriteo rahastamine ja toetamine (KarS § 237<sup>3</sup>). Seega ei ole TEVR-i kuriteokoosseis praegusel hetkel Eestis ühemõtteliselt kriminaliseeritud.

Teoreetiliselt võiks TEVR olla käsitletav KarS § 237<sup>2</sup> lg 1 alusel terrorikuriteo ettevalmistamisena. KarS § 237<sup>2</sup> lg 1 kohaselt on karistatav terrorikuriteo toimepanemiseks

ELT L 88, p 21.

<sup>31</sup> Euroopa Parlamendi 17. detsembri 2014. aasta resolutsioon ELi sisejulgeoleku strateegia uuendamise kohta (2014/2918(RSP), p 5. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2014-0102+0+DOC+XML+V0//ET> (30.04.2017).

<sup>32</sup> *Ibid*, p 5.

<sup>33</sup> Karistusseadustik. – RT I, 31.02.2016, 14.

väljaõppe korraldamine või isiku värbamine või muul viisil sellise kuriteo ettevalmistamine. KarS § 237<sup>2</sup> toob mitteammendavas loetelus välja kaks terrorikuriteo ettevalmistamise viisi, milleks on väljaõppe pakkumine ja isiku värbamine.<sup>34</sup> Samas loetakse koosseisupäraseks teoks ka terrorikuriteo ettevalmistamist muul viisil. Selleks, et vältida ettevalmistamise mõiste ebamõistlikku laiendamist, tuleks teo hindamisel eelkõige lähtuda sellest, kui lähedalt oli tegevus ettevalmistatava terrorikuriteoga seotud ning kui suures ohus oli kaitstav õigushüve.<sup>35</sup>

Õiguskirjanduses on asutud seisukohale, et ettevalmistamisega on tegemist juhul, kui isik on oma teoga veel sellises faasis, kus isiku teo ja koosseisuasjaolu realiseerimise vahel on veel mõned olulised sammud, mis ei vii vahetult õigushüve kahjustamiseni või otsese ohustamiseni, kuid peaksid seda järgnevalt võimaldama või kergendama.<sup>36</sup> Samale seisukohale on asunud ka Riigikohus, kes on sedastanud, et juhul, kui isikul on kuriteokoosseisu elluviimise alustamiseks vaja veel üht või mitut käitumisakti, on täideviija oma tegevusega veel ettevalmistamise staadiumis.<sup>37</sup> Tuleb silmas pidada, et nii viidatud õiguskirjanduse kui ka Riigikohtu seisukohad on esitatud süüteokatses algusaja määratlemise kontekstis. Samas puudub väljakujunenud kohtupraktika selles osas, millised kuriteo toimepanemisele suunatud teod on sellised, mida ei ole võimalik isegi ettevalmistamisena käsitleda. Seega on praegust Eesti kohtupraktikat silmas pidades küsitav, kas TEVR-i eest oleks võimalik isikut karistada KarS § 237<sup>2</sup> lg 1 alusel. Autori hinnangul tuleb seda võimalust praegust terrorikuriteo ettevalmistamise koosseisu hinnates pigem eitada.

Väga ohtlike kuritegude puhul on teatud juhtudel põhjendatud karistusõiguse laiendamine, kriminaliseerides ka seda ettevalmistavad ning sellega külgnevad kuriteod. Sellisel juhul peab kaitstav õigushüve olema suure väärtusega, kuriteokoosseis välditava ohu suhtes proportsionaalne ning karistatav tegu peab mingil viisil väljenduma välismaailmas, mitte jääma üksnes toimepanija mõtteks.<sup>38</sup>

Terrorikuriteod on Eestis käsitletavad süütegudena riigivõimu vastu, millega kaitstav õigushüve on ennekõike sisemine ja rahvusvaheline julgeolek, aga ka riigi ja rahvusvaheliste organisatsioonide funktsioneerimisvõime ning avalik rahu.<sup>39</sup> Lisaks nimetatud kollektiivsetele õigushüvedele kaitseb terrorikuriteo koosseis ka individuaalseid õigushüvesid, peamiselt elu,

<sup>34</sup> R.Kiris. KarS § 237<sup>2</sup>, p 3.1. – Karistusseadustik. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2015.

<sup>35</sup> R. Kiris. KarS Komm. § 237<sup>2</sup>, p 3.1, (viide 34).

<sup>36</sup> J. Wessels, W. Beulke. Strafrecht. – Allgemeiner Teil. 39 Aufl. Heidelberg: C.F. Müller 2009, vnr 602.

<sup>37</sup> RKKKo 3-1-1-108-12, p 37.

<sup>38</sup> L. Wörner. Expanding Criminal Laws by Predating Criminal Responsibility – Punishing Planning and Organizing Terrorist Attacks as a Means to Optimize Effectiveness of Fighting Against Terrorism. – German Law Journal. Vol. 13 No. 09, 2012, lk 1038.

<sup>39</sup> R. Kiris. KarS Komm. § 237, p 1, (viide 34).

tervist ja vara. Tuginedes põhiseaduse preambulile, võib järeldada, et riigi julgeolek on põhiseaduse kohaselt väärtus, mida saab tunnustada kui põhiõiguse piiramise legitiimset eesmärki.<sup>40</sup> Riigikohus on oma praktikas omistanud sellistele õigusväärtustele nagu isikute elu, tervis ning omandiõiguse kaitse samuti põhiseadusliku järgu.<sup>41</sup> Seejuures on elu käsitletud esmase ja kõrgeima põhiseadusliku väärtusena.<sup>42</sup>

Sellest hoolimata on äärmiselt küsitav, kas TEVR-iga astutakse piisavalt otseseid samme konkreetse terrorikuriteo toimepanemiseks, et ohtu kirjeldatud õigushüvedele oleks võimalik pidada piisavalt konkreetseks ning oleks põhjendatud ja õigustatud karistusõiguslik sekkumine. Reeglina jääb terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimise ajahetke ja konkreetse terrorikuriteo toimepanemise vahele suur ajavahemik. Samuti nõuab terrorikuriteo toimepanemine terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisinud isikult enne reaalse terrorikuriteo toimepanemist mitmeid täiendavaid ja olulisi vahetegusid. Seega ei pruugi TEVR olla veel käsitletav terrorikuriteo ettevalmistamisena, mille eest oleks Eestis võimalik isikut KarS § 237<sup>2</sup> lg 1 alusel karistada.

Eelnevast tulenevalt on autor seisukohal, et TEVR-i eest pole kehtiva karistusseadustiku regulatsiooni alusel võimalik isikuid karistada. Kuigi teoreetiliselt võib TEVR olla käsitletav terrorikuriteo ettevalmistamisena KarS § 237<sup>2</sup> lg 1 alusel, siis tuleb seda võimalust kehtivat regulatsiooni ja karistusõiguse üldpõhimõtteid arvestades eitada. KarS § 2 lõike 4 kohaselt ei või tegu tunnustada süüteoks seaduse analoogia alusel. Seaduse analoogia tähendab isiku karistamist, kui tema tegu ei vasta otseselt ühelegi eriosa süüteo koosseisule, kuid ta võetakse vastutusele mõne sarnase süüteo koosseisu alusel.<sup>43</sup> Analoogiakeeld kehtib vastavalt KarS § 2 lõike 4 sõnastusele üksnes juhtudel, kui tegu, mida seadus ei loe süüteoks, kuulutatakse analoogia alusel karistatavaks. Tulenevalt analoogiakeelust karistusõiguses ei saa TEVR-i eest karistamine KarS § 237<sup>2</sup> lg 1 alusel olla autori hinnangul lubatud. Seega tuleks rahvusvaheliste õigusaktidega kooskõla tagamiseks kaaluda karistusseadustiku täiendamist uue, terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimise, kuriteo koosseisuga.

<sup>40</sup> RKPJKo 3-4-1-2-01, p 15 ja RKÜKo 3-3-1-44-11, p 82.

<sup>41</sup> RKÜKo 3-4-1-2-04, p 77.

<sup>42</sup> RKHKm 3-3-1-14-97, p 1.

<sup>43</sup> R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004. lk 397.

## 1.3 Rahvusvaheline regulatsioon

### 1.3.1 ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon nr 2178 (2014)

Tulenevalt sellest, et TEVR on muutunud tõsiseks julgeolekuprobleemiks, on sellele nähtusele püütud lahendust leida kõrgeimal rahvusvahelisel tasandil. Asjakohaste rahvusvaheliste meetmete puhul pöörduvad pilgud eelkõige ÜRO Julgeolekunõukogu poole, millele on liikmesriigid pannud esmase vastutuse rahvusvahelise rahu ja julgeoleku tagamisel.<sup>44</sup> Kuigi Julgeolekunõukogu koosneb ainult viieteistkümnest ÜRO liikmesriigist, tegutseb ta tulenevalt ÜRO harta artikli 24 lõikest 1 oma kohustuste täitmisel kõigi ÜRO liikmesriikide nimel.

Hoolimata sellest, et Julgeolekunõukogu on pigem poliitiline organ, mille otsused tuginevad eelkõige poliitilistel motiividel ning ei lähtu tingimata õiguslikest põhimõtetest, on nendel otsustel siiski õiguslikud tagajärjed.<sup>45</sup> Julgeolekunõukogu edukat toimimist on tihti seganud poliitilised vastuolud, samuti on sageli keeruline hinnata, kas tegutsetakse lähtuvalt tõelisest ühisest veendumusest või pigem alaliste liikmete huvidest.<sup>46</sup> Terrorism on seevastu üks väheseid valdkondi, mille puhul Julgeolekunõukogu liikmete hulgas valitseb tõeline kollektiivne mure ja arusaam terrorismi ohtlikkusest ning tulenevalt sellest suudetakse kokku leppida globaalsetes meetmetes.<sup>47</sup>

Julgeolekunõukogu on ainuke ÜRO organ, mis saab liikmesriikidele panna õiguslikult siduvaid kohustusi ja kehtestada mittesõjalisi või sõjalisi sanktsioone.<sup>48</sup> Julgeolekunõukogu resolutsioonid ei loo küll otseselt uut rahvusvahelist õigust, kuid on ÜRO harta alusel normatiivsed kohustused liikmesriikidele.<sup>49</sup> Julgeolekunõukogu pädevus tuleneb ÜRO harta artiklist 24. Sellega panevad ÜRO liikmesriigid Julgeolekunõukogule peamise vastutuse rahvusvahelise julgeoleku ja rahu säilitamise eest. Nende kohustuste täitmisel tegutseb Julgeolekunõukogu üldiste ÜRO eesmärkide ja põhimõtete kohaselt ning oma tegevuses lähtub Julgeolekunõukogu ÜRO harta VI, VII, VIII ja XIII peatükis kindlaksmääratud volitustest. ÜRO harta VII peatükk reguleerib Julgeolekunõukogu volitusi seoses tegevusega rahu ohustamise, rahu rikkumise ja agressiooniaktide puhul. Julgeolekunõukogu poolt VII peatüki alusel kehtestatud sunnimeetmed on riikide jaoks õiguslikult siduvad.<sup>50</sup>

<sup>44</sup> R. Värk (viide 14), lk 130.

<sup>45</sup> R. Värk (viide 14), lk 130.

<sup>46</sup> *Ibid*, lk 131.

<sup>47</sup> *Ibid*, lk 131.

<sup>48</sup> *Ibid*, lk 130.

<sup>49</sup> M. Perrin de Brichambaut (viide 10), lk 269.

<sup>50</sup> R. Värk (viide 14), lk 131.

24. septembril 2014 võttis Julgeolekunõukogu ÜRO põhikirja VII peatüki alusel vastu resolutsiooni nr 2178 (2014)<sup>51</sup>, mis käsitleb terrorismiga seotud ohtusid. Julgeolekunõukogu rõhutas resolutsiooni preambulis, et terrorism selle kõigis vormides on üks suuremaid ohte rahvusvahelisele rahule ja julgeolekule ning igasugune terroristlik tegevus on kriminaalne ja õigustamatu sõltumata teo motiividest.<sup>52</sup> Lisaks üldisele terrorismi hukka mõistmisele rõhutas Julgeolekunõukogu konkreetselt probleemi seoses terroristidest välisvõitlejatega. Julgeolekunõukogu väljendas muret terroristidest välisvõitlejate poolt põhjustatud ja üha kasvava julgeolekuohu üle, mis väljendub eelkõige isikute reisimises välisriiki, mis ei ole isikute kodakondsusjärgne riik ega elukohariik, et panna toime, planeerida või ettevalmistada terrorikuritegusid. Samuti rõhutati resolutsioonis terrorismialase väljaõppe saamise või osutamise eesmärgil välisriiki reisivatest isikutest tulenevat suurt ohtu. Julgeolekunõukogu hinnangul kujutavad sellistel eesmärkidel reisivad isikud ohtu nii konkreetsete isikute päritoluriikidele, transiitriikidele kui ka sihtriikidele.<sup>53</sup> Samuti riikidele, mis asuvad terroristist välisvõitleja sihtriigi ümbruses, sest terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisinud isikute tegevuse tõttu pikeneb reeglina selles piirkonnas relvakonflikti kestus ja intensiivistub lahingutegevus.

Terroristist välisvõitlejate probleemi vastu võitlemiseks kehtestas Julgeolekunõukogu resolutsiooniga nr 2178 (2014) mitmeid erinevaid meetmeid. Resolutsiooni punkti 6 kohaselt on kõigil ÜRO liikmesriikidel kohustus tagada, et nende riigi õigusaktides oleksid kirjeldatud rasked kuriteod piisavalt konkreetselt määratletud, et nende eest oleks võimalik esitada süüdistus ja määrata karistuse viisil, mis kajastaks täielikult kuriteo raskusastet. Selliste raskete kuritegudena on resolutsiooni punkti 6 (a) alusel määratletud kolmandasse riiki reisimine või reisimise katse eesmärgiga aidata kaasa terroriaktide toimepanemisele või anda või saada väljaõpet. Resolutsiooni punkt 6 (b) määratleb sellise reisimise rahastamise ning punkt 6 (c) sellise reisimise korraldamise või hõlbustamise. Seejuures rõhutas Julgeolekunõukogu riikide kohustust järgida kirjeldatud terrorismivastaste meetmete rakendamisel inimõigusnorme ja kinnitas, et inimõigustest ja õigusriigi põhimõttest kinnipidamine on terrorismivastases võitluses edu saavutamiseks ja resolutsiooni eesmärkide täitmiseks äärmiselt oluline.<sup>54</sup>

Sisuliselt võib Julgeolekunõukogu poolt resolutsioonis nr 2178 (2014) kehtestatud kohustusi

<sup>51</sup> United Nations Security Council resolution nr 2178 (2014), 24.09.2014. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/SCR%202178\\_2014\\_EN.pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/SCR%202178_2014_EN.pdf) (30.04.2017).

<sup>52</sup> *Ibid*, lk 1.

<sup>53</sup> United Nations Security Council resolution nr 2178 (2014), lk 2. (viide 51).

<sup>54</sup> *Ibid*, lk 1.

käsitleda miinimumeeskirjadena rahvusvahelises terrorismivastases võitluses. Resolutsioonis sätestati, millised terrorismiga seonduvad kuriteokoosseisud tuleb ÜRO liikmesriikidel kehtestada, kuid täpsed meetmed ja kuriteokoosseisude konkreetsed sõnastused on liikmesriikide endi otsustada ning rakendada. Oluline on see, et resolutsioonis kirjeldatud kuriteod oleksid piisavalt konkreetselt määratletud, et nende eest oleks võimalik esitada süüdistus ja määrata karistus viisil, mis kajastaks täielikult kuriteo raskusastet.<sup>55</sup> Samuti on oluline see, et vastavate meetmete rakendamisel austatakse inimõigusnorme. Kuna resolutsioon võeti vastu ÜRO harta VII peatüki alusel, siis on selles sätestatu liikmesriikidele, sh Eestile, kohustuslik. See tähendab, et Eestil tuleb Julgeolekunõukogu resolutsioonis nr 2178 (2014) sätestatud meetmed, sh TEVR-i regulatsioon, siseriiklikus õiguses kriminaliseerida.

### **1.3.2 Regionaalse tasandi õigusaktid**

#### **1.3.2.1 Terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsioon (CETS nr 196) ja lisaprotokoll (CETS nr 217)**

Üheks regionaalseks alusdokumendiks terrorismivastases võitluses võib pidada 16. mail 2005. aastal Varssavis allkirjastamiseks avatud Euroopa Nõukogu terrorismi ennetamise konventsiooni (CETS nr 196). Eesti Vabariik allkirjastas konventsiooni 7. septembril 2005. aastal Strasbourgis ning ratifitseeris konventsiooni seadusega<sup>56</sup> 25. veebruaril 2009. aastal. Konventsiooni preambuli kohaselt on selle peamiseks eesmärgiks soov võtta vastu tõhusad meetmed terrorismi ennetamiseks ja terrorikuritegude toimepanemisele avaliku üleskutsumise ning terroristide väljaõppe ja värbamise vastu võitlemiseks. Juba CETS nr 196 rõhutas vajadust võidelda rahvusvahelisest terrorismist valitseva ohuga ühistel alustel. CETS nr 196 ei käsitlenud veel otseselt terroristist välisvõitlejatega seotud probleeme ning ei pannud riikidele kohustust kriminaliseerida TEVR, kuid seda võib pidada regionaalsel tasandil oluliseks alusdokumendiks praeguses terrorismivastases võitluses. Kuna CETS nr 196 ei hõlmanud endas kõiki terrorismiga seotud kuriteokoosseise ning oli seetõttu osaliselt puudulik, otsustas Euroopa Nõukogu välja töötada konventsiooni lisaprotokolli.

21. jaanuaril 2015 asutati Euroopa Nõukogu ministrite komitee poolt välispäritoluga terroristide ja sellega seotud küsimuste komitee (COD-CTE). Terrorismiga tegeleva

---

<sup>55</sup> *Ibid*, lk 4.

<sup>56</sup> Terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni ratifitseerimise seadus. – RT II 2009, 10, 24.

ekspertkomitee (CODEXTER) juhtimisel pandi COD-CTE-le ülesanne koostada terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni CETS nr 196 lisaprotokoll (CETS nr 217). Euroopa Nõukogu ministrite komitee kiitis lisaprotokolli heaks 19. mail 2015 ning see avati allkirjastamiseks 22. oktoobril 2015 Riias.<sup>57</sup> Eesti Vabariigi nimel allkirjastati lisaprotokoll samal päeval. Lisaprotokolli allkirjastamisega väljendas Eesti Vabariik soovi olla seotud lisaprotokollis sätestatuga ning see tulevikus ratifitseerida. Selleks peab Eesti õigus vastama lisaprotokollis sätestatud kohustustele. Lisaprotokolli peamine eesmärk on „Julgeolekunõukogu resolutsiooni nr 2178 (2014) teatavate aspektide kiirem, koordineeritum ja tõhusam rakendamine, mis aitaks kaasa ühisele arusaamale välispäritoluga terroristidega seotud kuritegudest ja nendele reageerimisele, hõlbustades laiemalt selliste ettevalmistavate tegude uurimist, mis võivad viia terrorikuritegude toimepanemiseni, ja nende eest süüdistuse esitamist ning hõlbustades rahvusvahelist koostööd parema teabevahetuse kaudu“.<sup>58</sup> Eelkõige on lisaprotokollis sätestatud regulatsioon seotud välispäritoluga terroristide lahkumise ärahoidmise ja nende jälitamisega.

Lisaprotokolliga nähti ette kohustus kriminaliseerida terroristlikel eesmärkidel rühmas või ühenduses osalemine (artikkel 2), terrorismialase väljaõppe saamine (artikkel 3), terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimine või reisimise katse (artikkel 4), sellise reisimise jaoks rahaliste vahendite eraldamine või kogumine (artikkel 5) ning sellise reisimise hõlbustamine või korraldamine (artikkel 6). Seega reguleerivad TEVR-i ja sellega otseselt seonduvaid kuritegusid lisaprotokolli artiklid 4-6. Selle regulatsiooni eesmärk oli üle võtta ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooni nr 2178 (2014) punkti 6 alapunktid a-c ning tagada regulatsiooni kiirem ja tõhusam rakendamine.

Lisaprotokolli artikli 4 lõike 1 tähenduses käsitatakse TEVR-ina sellisesse riiki reisimist, mis ei ole reisija kodakondsusjärgne riik ega elukohariik, terrorikuriteo toimepanemiseks või sellele kaasaaitamiseks või selles osalemiseks või terrorismialane väljaõppe saamiseks või pakkumiseks. Lisaprotokolli artikkel 4 lõige 2 kohustab konventsiooniosalisi sätestama kuriteona sellise artikli 4 lõike 1 definitsioonile vastava reisimise, mis leiab aset selle territooriumilt või selle kodanike poolt. Sisuliselt on lisaprotokolli artikkel 4 puhul tegemist

---

<sup>57</sup> Praeguseks hetkeks on Euroopa Nõukogu terrorismivastase konventsiooni lisaprotokolli CETS nr 217 allkirjastanud 34 Euroopa Nõukogu liikmesriiki. Lisaprotokolli on seisuga 10.04.2017 ratifitseerinud 6 riiki: Albaania, Bosnia ja Hertsovgoviina, Taani, Itaalia, Moldova ja Monaco. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/217/signatures?p\\_auth=OH0MKiHe](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/217/signatures?p_auth=OH0MKiHe) (30.04.2017)

<sup>58</sup> Nõukogu otsus terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni (CETS nr 196) lisaprotokollile Euroopa Liidu nimel allkirjutamise kohta. Seletuskiri, lk 2. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9969-2015-INIT/et/pdf> (30.04.2017).

sama teoga, mis on sätestatud Julgeolekunõukogu resolutsioonis 2178 (2014) põhiosa punkti 6 alapunktis (a). Lisaprotokolli artikkel 5 kohustab konventsiooniosalisi riike sätestama kuriteona selliste rahaliste vahendite eraldamise või kogumise mis tahes viisil, otseselt või kaudselt, täielikult või osaliselt võimaldavad mis tahes isikul terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisida, teadmisel, et neid vahendeid kasutatakse täielikult või osaliselt sellel eesmärgil. Kirjeldatud sätte puhul on tegemist sisuliselt Julgeolekunõukogu resolutsiooni punkti 6 alapunktis (b) sätestatud teoga. Lisaprotokolli artikkel 6 kohustab riike sätestama kuriteona korraldava või hõlbustava teo, millega abistatakse isikut, kes reisib välisriiki terroristlikel eesmärkidel ja mis tehakse teadmisel, et abi antakse terroristlikel eesmärkidel. Sisuliselt sama kohustuse näeb riikidele ette ka Julgeolekunõukogu resolutsiooni punkti 6 alapunktid (b) ja (c).

Lisaprotokolli regulatsiooni analüüsid on selgelt märgata, et selles sätestatu on sisult praktiliselt identne Julgeolekunõukogu resolutsiooniga nr 2178 (2014). Lisaprotokolli eesmärk ei ole panna liikmesriikidele uute terrorismialaste kuriteokoosseisude kehtestamise kohustust vaid pigem tagada Julgeolekunõukogu resolutsiooniga sätestatud kohustuste kiirem, koordineeritum ja tõhusam rakendamine. Lisaprotokolli allkirjastamisega väljendas Eesti enda tahet olla selles sätestatuga seotud. Selleks, et Eestil oleks võimalik lisaprotokoll CETS nr 217 ratifitseerida, tuleks Eesti õigus viia regulatsiooniga kooskõlla.

### **1.3.2.2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2017/541, 15. märts 2017, terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK**

Kõige hiljutisem terrorismi valdkonda reguleeriv õigusakt on märtsis Euroopa Parlamendi täiskogul vastu võetud ning aprillis jõustunud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK (edaspidi direktiiv). Direktiivi tekst, mille osas saavutasid EL-i Nõukogu ja Euroopa Parlamendi läbirääkijad kokkuleppe 2016. aasta juba novembris, kiideti heaks hääletega 498 poolt, 114 vastu, 29 erapooletut. Direktiivi eesmärgiks on ajakohastada EL-i tasandi õigusakte, kehtestades miinimumnormid terrorikuritegude ning terroristliku rühmituse või terroristliku tegevusega seotud süütegude ja selles valdkonnas kohaldatavate karistuste määramiseks.<sup>59</sup> Nõukogu raamotsust 2002/475/JSK võis pidada terrorismile liikmesriikide

<sup>59</sup> Eesti seisukohad seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu terrorismivastase võitluse direktiivi eelnõuga. Seletuskiri, lk 2 Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/b0a0f2d2-4089-43f7-80d1-13e97c860d54#xXhGs9le> (30.04.2017).

kriminaalõiguslike vahenditega reageerimise alustalaks, kuid seoses terrorismiohu suurenemisega ja TEVR-i probleemi jõulisele esilekerkimisega peeti oluliseks liikmesriikide terrorismialast õigusloomet terve liidu tasandil ühtlustada.

Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ELTL) artikli 83 lõike 1 kohaselt võivad Euroopa Parlament ja nõukogu direktiivide abil kehtestada miinimumeeskirjad kuritegude ja karistuste määratlemiseks eriti ohtlike piiriülese mõõtmega kuriteoliikide puhul tulenevalt nende kuritegude olemusest, mõjust või erivajadusest võidelda nende vastu ühistel alustel.<sup>60</sup> Samast artiklist tulenevalt on ühe sellise kuriteoliigina nimetatud terrorismi. Kui enne ELTL-i jõustumist olid EL-i kriminaalõiguse kehtestamise vahendiks ühehäälsust nõudnud raamotsused, nõukogu aktid ja konventsioonid, siis tulenevalt ELTL artikkel 83 lõikest 2 muutusid EL-i kriminaalõiguse kehtestamise vahendiks direktiivid, mis on liikmesriikide jaoks siduvad ning toovad endaga kaasa rangema vastutuse.<sup>61</sup> Võrreldes varasema ajaga ei saa liikmesriigid läbirääkimisprotsessis enam kasutada vetoõigust ega vältida sellega neile vastumeelse õigusakti kehtestamist.<sup>62</sup> Samal alusel on vastu võetud ka nimetatud terrorismivastase võitluse direktiiv. Seetõttu peaks direktiivist tuleneva regulatsiooni rakendamine olema praktikas efektiivsem, kui varasemalt EL-i kriminaalõigust reguleerinud raamotsused, nõukogu aktid või konventsioonid.

Direktiivi välja töötamise peamise ajendina tõid Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu nõukogu välja selle, et terrorismioht on viimastel aastatel seoses terroristlikel eesmärkidel välisriikidesse reisivate isikutega suurenenud.<sup>63</sup> Lisaks kujutavad tagasipöörduvad terroristidest välisvõitlejad endast kõigi liikmesriikide jaoks suurenenud julgeolekuohtu. Euroopa Parlament ja nõukogu juhtisid tähelepanu ka asjaolule, et terroristidest välisvõitlejaid on seostatud rünnakute ja rünnakuplaanidega mitmetes liikmesriikides.<sup>64</sup> Samuti ähvardab EL-i ja liikmesriike nende hinnangul üha suurem oht isikute poolt, kes on saanud innustust või juhtnööre välisriigis asuvatelt terroristirühmitustelt või varasemalt ise kriisipiirkondades viibinud isikutelt. Selleks, et võtta arvesse Euroopat ähvardavat muutlikku terrorismiohtu, tuleb kohandada kehtivaid eeskirju ning tuleb tagada asjakohased karistusõiguslikud sätted,

---

<sup>60</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon (ELTL). – ELT C 83/01, 30.03.2010, art 83 lg 1.

<sup>61</sup> K. Rosin (viide 5), lk 663-664.

<sup>62</sup> *Ibid*, lk 663.

<sup>63</sup> Euroopa Parlamendi seisukoht, vastu võetud esimesel lugemisel 16. veebruaril 2017. aastal eesmärgiga võtta vastu 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, p 4. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0046+0+DOC+XML+V0//ET&language=ET#BKMD-4> (30.04.2017).

<sup>64</sup> *Ibid*, p 4.

millega võidelda terroristidest välisvõitlejate probleemi vastu.<sup>65</sup>

Ühtsemad, põhjalikumad ja omavahel paremini vastavusse viidud karistusõiguslikud sätted kõigis EL-i liikmesriikides on Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu komisjoni hinnangul vajalikud, et suuta tulemuslikult ennetada terroristist välisvõitlejatega seotud süütegusid või esitada nende eest süüdistusi ning lahendada asjakohasel viisil üha süvenevaid piiriüleseid praktilisi ja õiguslikke probleeme.<sup>66</sup> Selleks, et tõkestada terroristidest välisvõitlejate voogu, pidasid Euroopa Parlament ja nõukogu oluliseks kriminaliseerida terroristlikel eesmärkidel liidu välispiiri ületav reisimine mitte ainult terroriakti toimepanemiseks või terrorirühmituse tegevuses osalemiseks vaid ka või väljaõppe andmiseks või saamiseks.<sup>67</sup> Reisimist kui sellist ei ole direktiivi kohaselt vaja tingimata kriminaliseerida. Direktiivi eesmärgiks on kriminaliseerida üksnes selline liidu välispiiri ületav reisimine, mis toimub terroristlikel eesmärkidel.<sup>68</sup> Äärmiselt oluline on silmas pidada, et direktiivi artikli 9 kohaselt tuleb kriminaliseerida üksnes liidu välispiiri ületav reisimine, kui see toimub terroristlikel eesmärkidel. Direktiivi eestikeelse tõlke kohaselt on artiklis 9 sätestatud kohustus kriminaliseerida „teise riiki“ terroristlikel eesmärkidel reisimine. Selline tõlge on eksitav ning ei kanna täpselt edasi direktiivi tegelikku sisu. Nimelt on direktiivi originaalteksti kohaselt liikmesriikidel kohustus kriminaliseerida terroristlikel eesmärkidel reisimine riiki, mis ei ole liikmesriik. Kui direktiivi eestikeelsest tõlkest võib jääda mulje, et kriminaliseerida tuleb ükskõik millisesse teise riiki, sh EL-i liikmesriiki reisimine, siis tegelikkuses seatakse liikmesriikidele kohustus kriminaliseerida üksnes liidu välispiiri ületav reisimine, mis toimub terroristlikel eesmärkidel.<sup>69</sup>

Direktiivi artikli 1 kohaselt nähakse riikidele sisuliselt ette miinimumnormid, mis käsitlevad

<sup>65</sup> Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK terrorismivastase võitluse kohta. Euroopa Komisjoni seletuskiri. 02.12.2015, lk 3. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0625&from=EN> (30.04.2017)

<sup>66</sup> *Ibid*, lk 3.

<sup>67</sup> Euroopa Parlamendi seisukoht (viide 63), p 4.

<sup>68</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) nr 2017/541, 15. märts 2017, terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK. - ELT L 88, p 12.

<sup>69</sup> Eesti keelne versioon direktiivi nr 2017/541 artiklist 9: Liikmesriik võtab vajalikud meetmed tagamaks, et **teise riiki reisimine** mõne artiklis 3 osutatud terroriakti toimepanemise või selle toimepanemises osalemise eesmärgil..../

Saksa keelne versioon direktiivi nr 2017/541 artiklist 9: Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, **dass das Reisen in ein anderes Land als diesen Mitgliedstaat** mit dem Ziel, eine in Artikel 3 aufgeführte terroristische Straftat zu begehen oder zu deren Begehung beizutragen..../

Inglise keelne versioon direktiivi nr 2017/541 artiklist 9: Each Member State shall take the necessary measures to ensure that **travelling to a country other than that Member State** for the purpose of committing, or contributing to the commission of, a terrorist offence as referred to in Article 3, for the purpose of the participation..../

terroriaktide, terrorirühmituste ja terroristliku tegevuse vallas kuritegude määratlemist ja karistusi. Direktiiviga määratletakse terroriakti mõiste (artikkel 3) ning kohustatakse liikmesriikidel kuriteona sätestada terrorirühmitusega seotud kuriteod (artikkel 4), avalik üleskutse panna toime terroriakt (artikkel 5), terroristide värbamine (artikkel 6), terrorismialase väljaõppe andmine (artikkel 7) terrorismialase väljaõppe saamine (artikkel 8), terroristlikel eesmärkidel reisimine (artikkel 9), terroristlikel eesmärkidel reisimise korraldamine või muul viisil hõlbustamine (artikkel 10) ning terroristliku tegevusega seotud muud kuriteod (artikkel 12).

Seega reguleerib direktiiv sarnaselt Julgeolekunõukogu resolutsioonile ning Euroopa Nõukogu konventsiooni lisaprotokollile TEVR-i ning sellise reisimise korraldamist või hõlbustamist. Liikmesriikidele pannakse kohustus võtta vastu vajalikud meetmed, tagamaks, et väljapool liitu asuvasse riiki reisimine terroriakti toimepanemiseks või selle toimepanemises osalemise eesmärgil oleks karistatav. Direktiivi artikli 9 kohaselt tuleb kriminaliseerida välisriiki reisimine terrorirühmituse tegevuses osalemise eesmärgil, kui osaleja teab, et aitab oma osalemisega kaasa rühmituse kuritegelikule tegevusele. Samuti on liikmesriikidel kohustuslik kriminaliseerida terrorismialase väljaõppe andmise või saamise eesmärgil reisimine, kui see on toime pandud tahtlikult. Lisaks TEVR-ile on direktiivi artikli 10 kohaselt kohustus kriminaliseerida ka kirjeldatud eesmärgil reisimise korraldamine või muul viisil hõlbustamine. Seejuures on oluline, et korraldav või hõlbustav tegevus aitab isikul terroristlikel eesmärkidel reisida ning abiandmisel on nimetatud eesmärk.

Erinevalt Euroopa Nõukogu konventsiooni lisaprotokollist tuleneb direktiivist kohustus kriminaliseerida TEVR sõltumata sellest, kas sihtriik on reisija kodakondsusjärgne või elukohariik. See tähendab, et EN-i lisaprotokolliga ja Julgeolekunõukogu resolutsiooniga võrreldes laiendab direktiiv mõnevõrra TEVR-i koosseisu kohaldamisala, sest silmas on peetud väljaspoole EL-i piire reisimist, mis toimub terroristlikel eesmärkidel. Samas on direktiiv Euroopa Liidu komisjoni poolt esitatud esmase eelnõuga võrreldes veidi piiravam. Nimelt nähti algselt Euroopa Liidu komisjoni poolt esitatud direktiivi eelnõus ette, et keelatud on mistahes riiki terroristlikel eesmärkidel reisimine<sup>70</sup> Vastu võetud direktiivis piirduti siiski väljapoole EL-i välispiiri terroristlikel eesmärkidel reisimise kriminaliseerimisega.

Direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid tuleb liikmesriikide poolt jõustada hiljemalt 18 kuud pärast direktiivi vastuvõtmist. Selleks tuleb liikmesriikidel direktiivi artikli

---

<sup>70</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv nr 2017/541 terrorismivastase võitluse kohta. Seletuskiri. (viide 29), lk 17.

29 alusel edastada Euroopa Liidu komisjonile direktiiviga reguleeritavas valdkonnas nende poolt vastuvõetavate siseriiklike õigusnormide tekstid. Hiljemalt 36 kuud pärast direktiivi vastuvõtmist esitab komisjon omakorda Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande, milles hinnatakse liikmesriikide poolt direktiivi järgimiseks vastu võetud vajalikke meetmeid. Selleks, et Eesti õigus oleks EL-i õigusega kooskõlas, tuleb Eestil TEVR-i kuriteokosseis tulevikus siseriiklikult kriminaliseerida.

## **2. TERRORISTLIKEL EESMÄRKIDEL VÄLISRIIKI REISIMISE REGULATSIOONI KOOSKÕLA MÄÄRATLETUSE PÕHIMÕTTEGA**

### **2.1 Karistatavuse nihkumine teo algstaadiumisse**

#### **TEVR kui abstraktne ohudelik**

TEVR-i regulatsiooni peamise kriitikana võib välja tuua asjaolu, et kuriteokosseis nihutab teo eest karistatavuse piiri väga varajasse staadiumisse, enne kui kooseisuga kaitstavate õigushüvede sattumine isegi abstraktsele ohtu on küsitav, rääkimata õigushüvede otsesesse ohtu sattumisest või kahjustada saamisest.<sup>71</sup> Iseenesest ei ole selline tendents karistusõiguses uus nähtus ning on teatud juhtudel mõistetav. Nimelt eristatakse karistusõiguses kahjudelikte ja ohudelikte. Kahjudeliktid on deliktid, mille formaalseks kooseisupäraseks tagajärjeks on kaitstava õigushüve kahjustamine.<sup>72</sup> Ohudeliktid on sellised deliktid, mille korral õigushüve otseselt veel ei kahjustata, kuid asetatakse see ohtu. Ohudeliktid jagunevad omakorda konkreetseteks ja abstraktseteks ohudeliktideks. Konkreetne ohudelik on tagajärjedelik, mis eeldab konkreetse ohtliku olukorra teket ja selle tõendamist menetluses.<sup>73</sup> Abstraktsed ohudeliktid on deliktid, mille korral ei eeldata üldse mingit konkreetset ohtu ja kooseisu seotus ohuga eksisteerib ainult „seadusandjate peas“, kes lähtuvad sellest, et normis kirjeldatud käitumisviis on tavaliselt ohtlik ja selle keelamine ka juhtudel, mil ta ei ole ohtlik,

<sup>71</sup> Kriitika kohta vaata lisaks: Mark Zöller. Die Vorbereitung schwerer staatsgefährdender Gewalttaten nach § 89 a StGB – wirklich nicht verfassungswidrig? NstZ 2015; Liane Wörner. Expanding criminal laws by predating criminal responsibility. German Law Journal 13/2012; Rüdiger Deckers. Strafbarkeit terroristischer Vorbereitungshandlungen – rechtsstaatlich nicht tragbar. ZRP 2008/6; Wolfgang Mitsch. Terrorbekämpfung durch Strafrechtsvorverlagerung. Vortrag auf der dritten Internationalen rechtsvergleichende Konferenz an der Universität Potsdam 16.Dezember 2014; Florian Rautenberg. Terrorismusgesetzgebung und die neuen Strafbestände der §§ 89 a, 89 b und 91 StGB – Probleme der Bestimmtheit und der Vorfeldkriminalisierung. Freiburg Law Students Journal, 2011/1.

<sup>72</sup> E. Samson. Kriminaalõiguse üldosa. Abimaterjal kohtunike ja prokuröride järelkoolituse karistusõiguse õppegrupile. Tallinn: Justiitsministeerium 2001, lk 37.

<sup>73</sup> K. Nutio. Põhjuslikkus ja ohudeliktid. – Juridica 1995/9, lk 405.

aitab kaasa sellise käitumise tabuks muutumisele inimeste seas.<sup>74</sup> Seega on oluline üksnes teo ohtlik iseloom ning ohtliku olukorra tõendamine pole oluline. Üheks selliseks kuriteoliigiks on ka terrorikuriteod, sh TEVR koosseis, mille puhul peetakse juba teo iseloomu niivõrd ohtlikuks, et õigushüve otsene kahjustamine polegi oluline.

Selliste süüteo koosseisude kasv, mis puudutavad käitumist õigushüve kahjustumise varajases eelal, on põhjutanud paljudes riikides debati selle üle, kas nimetatud tendents on ikka õige ning kas selliste deliktide koht on karistusõiguses.<sup>75</sup> Sellist arengut võib eelkõige kritiseerida põhjusel, et see lahustab õigushüve mõistet ja toob endaga kaasa karistusõiguse olemusele vasturääkiva abstraktsete ohudeliktide arengu.<sup>76</sup> Saksamaa õiguskirjanduses määratletakse sellist tendentsi mõistega „*Vorverlagerung der Strafbarkeit*“.<sup>77</sup> Mõistega viidatakse seosele kuriteo koosseisus sätestatu ja tegelikult toimunud sündmuse vahel. Sisuliselt on see käsitletav seosena teo ja karistusnormiga kaitstavat õigushüve kahjustumise vahel. Tapmise puhul rikutakse kaitstava õigushüvena elu, võõra asja kahjustamise või hävitamisega rikutakse õigushüvena omandit. Karistatavuse piiri ettenihkumise korral oleksid lisaks tegudele, mis otseselt õigushüve kahjustavad, karistusnormiga sanktsioneeritavad ka teod, mis õigushüve kahjustamiseni alles tulevikus viia võivad.<sup>78</sup> Kui määratleda näiteks tapmine või asja kahjustamine teoreetilise näite raames abstraktse ohudeliktina, siis võiks selliseks teoks olla juba poest pesapallikurika ostmine, sest see loob ohu, et kaitstav õigushüve võib saada tulevikus kahjustada. Karistatavuse ettenihkumisena kirjeldatakse sellist olukorda põhjusel, et ei karistataks ainult teo eest, mis viib otseselt õigusnormiga kaitstava õigushüve rikkumiseni, vaid ka teo eest, mis pannakse toime enne õigushüve reaalsel rikkumist, aga millel on õigushüve rikkumise iseloom.<sup>79</sup> Tapmise või asja kahjustamise koosseisude puhul loomulikult reaalsuses nii abstraktseks ei minda. Samas ei ole karistatavuse piiri tavapärasest ettenihkumine sugugi võõras ka Eesti karistusõigusele ning avaldub nii karistusõiguse üldosas kui ka karistusõiguse eriosas. Kõige selgemalt avaldub karistatavuse piiri ettenihkumine katse ja ettevalmistamise staadiumite puhul.

---

<sup>74</sup> E. Samson (viide 72), lk 38.

<sup>75</sup> H. J. Hirsch. Õigusriikliku karistusseadusandluse aktuaalsed probleemid. – *Juridica* 2004/3, lk 161.

<sup>76</sup> *Ibid*, lk 162.

<sup>77</sup> Mõistet võiks eesti keelde tõlkida „karistatavuse piiri ettenihkumisena“.

<sup>78</sup> W. Mitsch. Terrorbekämpfung durch Strafrechtsvorverlagerung. Vortrag auf der dritten Internationalen rechtsvergleichende Konferenz an der Universität Potsdam 16. Dezember 2014, lk 2. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.uni-potsdam.de/fileadmin01/projects/ls-mitsch/Vortr%C3%A4ge/Deutsch-russisches\\_Kolloquium2014.pdf](http://www.uni-potsdam.de/fileadmin01/projects/ls-mitsch/Vortr%C3%A4ge/Deutsch-russisches_Kolloquium2014.pdf) (30.04.2017).

<sup>79</sup> W. Mitsch (viide 78), lk 2.

## Karistusõiguslik sekkumine olemuslikult ettevalmistavas faasis

Karistusseadustiku kohaselt on võimalikud kaks süüteo toimepanemise staadiumi, milleks on süüteokatse ja lõpuleviidud süütegu. Peamine põhjus, miks ettevalmistamist ei käsitleta KarS üldosa järgi enam<sup>80</sup> karistatavana, peitub karistusseadustiku eriosa süüteokoosseisudes.<sup>81</sup> Põhjuseks on see, et eriosa süüteokoosseisud peavad karistatavaid tegusid võimalikult täpselt kirjeldama, et vältida ühelt poolt kohtuniku suva karistamisel ja tagamaks teiselt poolt igale kodanikule ühese arusaamise tema käitumise karistatavuse piiridest.<sup>82</sup> Ettevalmistamise kriminaliseerimine KarS-i üldosa tasandil nii, et see hõlmaks eriosa kõiki süüteokoosseise, ei vastaks olulistele õigusriiklikele põhimõtetele.<sup>83</sup> Samas ei tähenda süüteo ettevalmistamise karistatavusest loobumine KarS-i üldosa tasandil sugugi seda, et ettevalmistamist ei saaks enam üldse karistatavaks lugeda.<sup>84</sup> Juhul, kui seadusandja peab vajalikuks, on võimalik kriminaliseerida ükskõik millise süüteo ettevalmistamine karistusseadustiku eriosas eraldi-seisva süüteona.<sup>85</sup> Lääne-Euroopa<sup>86</sup> riikide karistusseadustes on väga levinud ettevalmistamise kriminaliseerimine riigivastaste süütegude puhul ja veel teatud teiste süütegude juures, mille puhul süüteokatse karistamine võib õiguskorra kaitse seisukohalt olla juba lootusetult hiljaks jäänud. Samasugusest põhimõttest on lähtunud ka Eesti.<sup>87</sup>

Üheks selliseks kuritegude liigiks, kus karistusõiguslik sekkumine on võimalik juba kuriteo ettevalmistamise faasis, on Eestis terrorikuriteod. KarS §237<sup>2</sup> kohaselt on karistatav terrorikuriteo ettevalmistamine. Antud kuriteoliigi puhul on teo karistatavuse piir seega toodud tavapärasega võrreldes teo varajasemasse staadiumisse. Seda on põhjendatud eelkõige sooviga rahvusvahelisest terrorismist tulenevate ohtude ja plaanitavavate rünnakute vastu juba

<sup>80</sup> Enne karistusseadustiku jõustumist kehtinud kriminaalkoodeksi § 15 kohaselt olid eristatavad kolm süüteo toimepanemise staadiumit: süüteo ettevalmistamine, süüteokatse ja lõpuleviidud süütegu. Kriminaalkoodeks. RT I 1999, 38, 485.

<sup>81</sup> P. Pikamäe. Süüteokatse ja loobumine süüteokatsest karistusseadustiku järgi. – *Juridica* 2001/7, lk 464.

<sup>82</sup> M. Ernits, P. Pikamäe, E. Samson, J. Sootak. Karistusseadustiku üldosa eelnõu: eelnõu lähtealused ja põhjendus. Tallinn: Juura, 1999, § 24, phjs 7.

<sup>83</sup> P. Pikamäe. Süüteokatse ja loobumine süüteokatsest karistusseadustiku järgi (viide 81), lk 464.

<sup>84</sup> *Ibid*, lk 465.

<sup>85</sup> *Ibid*, lk 465.

<sup>86</sup> Saksamaal on juba ettevalmistamise staadiumis karistatavad näiteks riigireetmise ettevalmistamine (StGB § 83), sabotaaži ettevalmistamine (StGB § 87), rahavõltsimise ettevalmistamine (StGB § 149), arvutipettuse ettevalmistamine (StGB § 263), ametitõendi võltsimise ettevalmistamine (StGB § 275), õhusõiduki või meresõiduki ründamise ettevalmistamine (StGB § 316c Abs. 4).

<sup>87</sup> Eestis on juba ettevalmistamise staadiumis karistatavad agressioonikuritegu (KarS § 91), seksuaalse eesmärgiga kokkulepe lapsealisega kohtumiseks (KarS § 178<sup>1</sup>), narkootilise ja psühhotroopse aine levitamise ettevalmistamine (KarS § 189), arvutikuriteo ettevalmistamine (KarS § 216<sup>1</sup>), terrorikuriteo ettevalmistamine (KarS §237<sup>2</sup>), massilise korratuse organiseerimine ja ettevalmistamine (KarS § 238), võimuhaaramise ettevalmistamine Kaitseväes või Kaitseliidus (KarS § 251 lg 2) ning raha, pangakaardi ja muu maksevahendi, väärtpaberi, maksumärgi ning proovijärelevalve märgise võltsimise ettevalmistamine (KarS § 340).

teo varajases staadiumis karistusõiguslike meetmetega efektiivselt võidelda.<sup>88</sup> Terrorikuritegudega rüvetatakse kõige tugevamal moel universaalseid väärtusi nagu vabadus, põhivabaduste kasutamine, võrdsus, solidaarsus ja inimväärikus ning rünnatakse tõsiselt demokraatia ja õigusriigi põhimõtteid.<sup>89</sup> Kitsamalt määratledes on kaitstavateks õigushüvedeks sisemine ja rahvusvaheline julgeolek, riigi ja rahvusvaheliste organisatsioonide funktsioneerimisvõime ning avalik rahu.<sup>90</sup> Lisaks nimetatud kollektiivsetele õigushüvedele kaitsevad terrorikuritegude koosseisud ka individuaalseid õigushüvesid nagu elu, tervist ja vara. Selleks, et tagada eelkirjeldatud õigushüvede igakülgne ja võimalikult tõhus kaitse, on terrorikuritegude koosseisude puhul selgelt näha tendents, et karistusõiguslik sekkumine seadusandja poolt on toodud teo varajasse staadiumisse, mis hõlmab juba kuritegude ettevalmistamist või muid reaalse õigushüve rikkumisest või otsesest ohustamisest veel kaugel olevaid tegusid.

Karistatavuse piiri nihkumine teo varajasse staadiumisse on märgatav ka rahvusvahelistes terrorismivastastes regulatsioonides. Nii eelmises peatükis analüüsitud ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonist nr 2178 (2014), Euroopa Nõukogu terrorismi ennetamise konventsiooni lisaprotokollist CETS nr 217 kui ka uus EL-i terrorismivastasesest direktiivist 2017/541 tuleneb riikidele kohustus muu hulgas kriminaliseerida TEVR ja sellel eesmärgil reisimise katse. TEVR-i ettevalmistamise kriminaliseerimist rahvusvahelised regulatsioonid otseselt ei nõua. Kuna TEVR-i puhul on nõutav selle kriminaliseerimine alates katse staadiumist, siis ei pruugi see esmapilgul tunduda eriti problemaatilisena. Eriti arvestades asjaolu, et terrorikuriteo ettevalmistamine on juba niigi karistusõiguslikult reguleeritud. Samas võib TEVR-i karistusõigusliku regulatsiooni täpsemal analüüsil märgata, et võrreldes terrorikuriteo ettevalmistamise koosseisuga astuks TEVR-i regulatsioon suure sammu teo veelgi varajasemasse faasi ning võib praktikas tekitada erinevaid probleeme. TEVR-i puhul kriminaliseeritakse olemuslikult ettevalmistav tegu (välisriiki reisimine), mis ise paikneb teise iseloomult ettevalmistava teo (näiteks terrorismialase väljaõppe saamine) eelfaasis, mis on omakorda lõppteo (näiteks terroriakt) varajases eelfaasis.<sup>91</sup> Seega pole TEVR-i kriminaliseerimise puhul tegemist mitte lihtsalt karistatavuse piiri ettenihkumisega ettevalmistavasse faasi, vaid selle kahekordse ettenihkumisega. Karistusõigusliku sekkumise nihkumine teo niivõrd varajasse faasi on leidnud rahvusvahelises õiguskirjanduses palju

<sup>88</sup> F. Rautenberg. Terrorismusgesetzgebung und die neuen Straftatbestände der §§ 89a, 89b und 91 StGB – Probleme der Bestimmtheit und der Vorfeldkriminalisierung. Freiburg Law Students Journal, 2011/1, lk 2.

<sup>89</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv. Seletuskiri. (viide 29), lk 2.

<sup>90</sup> R.Kiris. KarS Komm. § 237, p 1. (viide 34).

<sup>91</sup> P. Kauffmann, D. Lalissidou. Präventivstrafrecht versus Feindstrafrecht. – Juristische Rundschau, 2016/4, lk 170.

kriitikat.<sup>92</sup> Seda eelkõige põhjusel, et karistusõiguslikke meetmeid kasutatakse üha enam preventiivsematel eesmärkidel. Kuritegude ennetamist võib kindlasti pidada karistusõiguse üheks oluliseks elemendiks, kuid see, kui kaugele seadusandja terrorikuritegude ennetamisel õigusloomega minna võib, väärrib igal juhul põhjalikumat arutelu.<sup>93</sup> Seda põhjusel, et TEVR-i puhul võib järgneda karistus oluliselt varem, kui koosseisuga kaitstavad õigushüved on isegi abstraktsesse ohtu sattunud, rääkimata kaitstavate õigushüvede otsessesse ohtu sattumisest või kahjustada saamisest. Seega, kuigi TEVR-i regulatsioon kohustab isikuid karistama alates katse faasist, siis tulenevalt kuriteokoosseisu väga spetsiifilisest iseloomust, võib karistus järgneda juba staadiumis, mida võiks kirjeldada kui „ettevalmistamise ettevalmistamist“.

### **Saksamaal tõstatunud probleemid seoses TEVR-ga**

Kui Eestil seisab esimeses peatükis analüüsitud rahvusvahelistest õigusaktidest tulenevate kohustuste ülevõtmine alles ees, siis Saksamaal on seda osaliselt juba tehtud. Sellest tulenevalt tugineb autor TEVR-iga seonduvate probleemide analüüsimisel suures osas ka Saksamaa õiguskirjandusele ja kohtupraktikale. Saksamaa kogemusele toetumine seoses TEVR-iga on põhjendatud ka sellega, et KarS ning selle dogmaatilised alused toetuvad suures osas Saksamaa Liitvabariigi karistusseadustikule<sup>94</sup> (edaspidi StGB). Rahvusvahelistest õigusaktidest tulenevad kohustused on käsitletavad miinimumeeskirjadena, mis sätestavad üksnes üldise kohustuse TEVR kriminaliseerida, aga ei määratle konkreetset kuriteokoosseisu. Seega võimaldab Saksamaal kehtiva regulatsiooni analüüs paremini määratleda, milline võiks TEVR-i kuriteokoosseis Eestis tulevikus välja näha.

Saksamaa Liitvabariik kriminaliseeris TEVR-i StGB-s 2015. aasta juunis. Antud regulatsiooniga rakendati siseriiklikult Julgeolekunõukogu resolutsioonist nr 2178 (2014) tulenevad kohustused, mis näevad muuhulgas ette TEVR-i ja sellise reisimise katse kriminaliseerimise siseriiklikus õiguses. StGB § 89a lõike 2a kohaselt on kriminaliseeritud raske võimuvastase vägivaldaakti ettevalmistamine, mille raames isik reisib raske

---

<sup>92</sup> Kriitika kohta vaata lisaks: Mark Zöller. Die Vorbereitung schwerer staatsgefährdender Gewalttaten nach § 89 a StGB – wirklich nicht verfassungswidrig? NstZ 2015, 373; Liane Wörner. Expanding criminal laws by predating criminal responsibility. German Law Journal 13/2012, 1037; Rüdiger Deckers. Strafbarkeit terroristischer Vorbereitungshandlungen – rechtsstaatlich nicht tragbar. ZRP 2008, 169; Wolfgang Mitsch. Terrorbekämpfung durch Strafrechtsvorverlagerung. Vortrag auf der dritten Internationalen rechtsvergleichende Konferenz an der Universität Potsdam 16.Dezember 2014; Florian Rautenberg. Terrorismusgesetzgebung und die neuen Strafbestände der §§ 89 a, 89 b und 91 StGB – Probleme der Bestimmtheit und der Vorfeldkriminalisierung. Freiburg Law Students Journal. Ausgabe 1/2011.

<sup>93</sup> L. Wörner (viide 38), lk 1038.

<sup>94</sup> Strafgesetzbuch (Deutschland). – 13.11.1998 BGBl. I S. 3322 ... 12.06.2015 BGBl. I S. 926.

võimuvastase vägivaldaakti või mõne teise StGB § 89a lõike 2 punktis 1<sup>95</sup> kirjeldatud tegevuse eesmärgil Saksamaa Liitvabariigist välja riiki, kus ta saab StGB 89a lõike 2 punktis 1 kirjeldatud juhtnõore. Sisuliselt on Saksamaal kriminaliseeritud terroriakti ettevalmistamise ning terrorismialase väljaõppe andmise või saamise eesmärgil välisriiki reisimine. Karistatav on ka nimetatud eesmärkidel välisriiki reisimise katse. TEVR-i ettevalmistamine karistatav ei ole. StGB § 89a lõike 1 kohaselt karistatakse TEVR-i või selle katse eest 6 kuu kuni 10 aasta pikkuse vabadusekaotusega.

Saksamaa regulatsiooni kohaselt on isik katse staadiumis juba siis, kui Saksamaa Liitvabariigist välja reisimine ilma täiendavate sammude täitmiseta vahetult ees seisab.<sup>96</sup> Seda sõltumata isiku poolt kasutatavast transpordivahendist. Kui isik kasutab transpordivahendina lennukit, siis peab lennuki õhukütõusmine vahetult ees seisma. Tõenäoliselt ei oleks see eeldus veel täidetud enne isiku *check-in* toiminguid ning passikontrolli. Samas ei peaks ära ootama lennuki õhukütõusmist ning piisab sellest, kui isik on teinud endast kõik oleneva, et reis vahetult ees seisaks.<sup>97</sup> Maismaatranspordi kasutamise puhul jõuaks isik katse staadiumisse riigipiirile jõudmise korral, kui piiri ületamine isikul vahetult ees seisab.<sup>98</sup> Sellisel juhul võiks katse staadiumist rääkida ilmselt alles olukorras, kui isik on piiritsoonis sellisel alal, kust tagasipöördumine pole enam võimalik. Olukorras, kus isik kasutab transpordivahendina kaugliini bussi või rongi, jõuab ta katse staadiumisse juba siis, kui buss või rong viimasest peatusest enne riigipiiri väljub.<sup>99</sup> Seega on Saksa seadusandja tahte kohaselt kuriteokooosseis täidetud mitte lihtsalt riigipiiri ületamise faktiga, vaid juba siis, kui riigist välja reisimine ilma täiendavate sammudeta vahetult ees seisab.

Eelkirjeldatust nähtub, et TEVR-i kuriteokooosseisu objektiivse kooosseisu täidab ka Saksamaa regulatsiooni kohaselt sotsiaalselt täiesti neutraalne ja aksepteeritav tegevus, mille seost võimaliku terroristliku tegevusega on sisuliselt võimatu märgata ja tuvastada. Kuigi TEVR on karistatav alates katse staadiumist, täidavad kuriteokooosseisu objektiivse kooosseisu juba neutraalsed teod, mis on üldiselt iseloomulikud kuriteo ettevalmistamise staadiumile. Olemuselt on TEVR-i regulatsiooni puhul kriminaliseeritud terrorikuriteo ettevalmistamise ettevalmistavad tegevused. Seega on TEVR-i kuriteokooosseisuga astunud täiendav samm

<sup>95</sup> StGB § 89 lg 2 p 1 reguleerib väljaõppe andmist või saamist tulirelvade, lõhkeainete, radioaktiivsete ainete, muude mürke sisaldavate ainete või tervist kahjustavate ainete käitlemise või tootmisega seoses, mis toimub raske riigivastase vägivaldaakti ettevalmistamise eesmärgil.

<sup>96</sup> J. Schäfer. StGB § 89a vnr 53. Münchener Kommentar zum StGB. 3. Auflage, Band 3. München: C. H. Beck 2017.

<sup>97</sup> S. Biehl. Erweiterung des Strafrechtlichen Instrumentariums zur Terrorismusbekämpfung. – Juristische Rundschau, 2015/11, lk 561.

<sup>98</sup> J. Schäfer. StGB Kommentar § 89a, vnr 53, (viide 96).

<sup>99</sup> S. Biehl (viide 97), lk 561.

kriminaliseerimaks teo varajane algfaas. Nii Saksamaal kui ka Eestis on juba iseseisvalt kriminaliseeritud terrorikuriteo ettevalmistamine. Terrorikuriteo ettevalmistamine paikneb TEVR-iga võrreldes lõppetele nii ruumilises kui ka ajalises plaanis oluliselt lähemal.<sup>100</sup> TEVR-i puhul kriminaliseeritakse seevastu ettevalmistav tegu (välisriiki reisimine), mis ise paikneb teise iseloomult ettevalmistava teo (näiteks terrorismialase väljaõppe saamine) eelfaasis, mis on omakorda lõppeteo (näiteks terroriakt) varajases eelfaasis.<sup>101</sup> Seega on TEVR-i puhul tegemist karistatavuse piiri kahekordse ettenihkumisega.

### **TEVR kui vahend elimineerida igasugune potentsiaalselt ohtlik tegevus**

TEVR-i kuriteokoosseisu peamiseks eesmärgiks on vähendada isikute hulka, kes Euroopast islami džihaadiga liitumise eesmärgil lahkuvad ning hiljem tagasipöörduvad, kujutades siis suurt siseriiklikku julgeolekuohtu. Esmapilgul võib tunduda, et TEVR-i regulatsioon on eesmärgi saavutamiseks sobiv meede, mis aitab kaitsta olulisi kollektiivseid ja individuaalseid õigushüvesid, mida terrorismist tulenev oht muidu tugevalt ohustab. Potentsiaalsete terroristide võimalikult varajane tabamine on isenesest igati legitiimne eesmärk. Juhul kui terroristide kirjeldatud viisil reisimist või nendega seotud terroristlike tegevusi poleks mingil moel võimalik tõkestada, muutuksid kaitstavad õigushüved suuresti väärtusetuteks. Teisest küljest kaasnevad sellise lähenemisega autori hinnangul teatud probleemid. Kui karistusõiguslik sekkumine toimub liiga hilja, siis ei esine reeglina kriminaalmenetluslike probleeme, kuid kuriteokoosseisuga kaitstavad õigushüved nagu elu või omand on saanud kahjustada. Kui potentsiaalsed terroristid tabatakse liiga vara, siis oht koosseisuga kaitstavale õigushüvele reeglina elimineeritakse. Samas võib hilisem isiku suhtes teostatav kriminaalmenetlus olla raskendatud, sest objektiivselt võib ta olla toime pannud üksnes täiesti neutraalseid ja sotsiaalselt aksepteeritavaid tegusid. Kirjeldatud probleem võib tekkida ka TEVR-i puhul. Regulatsiooni kohaselt toimub karistusõiguslik sekkumine teo nii varajases faasis, et isik on reeglina selleks hetkeks objektiivselt toime pannud ainult reisimise fakti ning terroristliku eesmärgi täpne kindlaks tegemine on keeruline.

TEVR-i koosseisuga on autori hinnangul tehtud selge samm suunas, et sekkuda potentsiaalsete terroristide tegevusse karistusõiguslike vahenditega teo võimalikult varakult. Kehtiva karistusseadustiku redaktsiooni kohaselt on KarS § 237<sup>2</sup> lg 1 kohaselt Eestis karistatav KarS § 237 sätestatud terrorikuriteo toimepanemiseks väljaõppe korraldamine. Kui

---

<sup>100</sup> P. Kauffmann, D. Lalissidou. (viide 91), lk 170.

<sup>101</sup> *Ibid*, lk 170.

Eesti võtab Julgeolekunõukogu resolutsioonist, EN-i konventsiooni lisaprotokollist ja EL-i direktiivist tulenevad kohustused üle, siis tuleb siseriiklikult kriminaliseerida juba väljaõppe korraldamise ja väljaõppe saamise eesmärgil välisriiki reisimine. Seega oleks võimalik isikut karistada juba enne, kui ta riigist lahkub, regulatsiooniga hõlmatud välisriiki reisib ning seal terrorismialast koolitust saab või seda osutab. Kirjeldatud näite puhul oleksid kuriteokoosseisuga hõlmatud teod, mis võimalikust rünnakust mõnel juhul aastaid varem aset leiavad. Samas pole sugugi kindel, et isik mingit reaalset rünnakut üldse ellu viia soovib või seda planeerib. Näiteks Saksamaal on seadusandja isegi tunnistanud, et „välisriiki reisimise puhul ei tea isikud sageli, kas ja millise terroristliku ühendusega nad sihtriigis kontakteeruvad“.<sup>102</sup> Sellisel juhul oleks täidetud üksnes välisriiki reisimise fakt, millel reeglina seotus terroristliku tegevusega puudub.

Kui teo eest karistatavus on nihkunud teo varajasse staadiumisse nagu TEVR-i puhul, siis on sageli tegemist objektiivselt neutraalsete tegevustega, mis on iseloomult neutraalsed ning ei ohusta veel ühtegi õigushüve. Ainuüksi selliste neutraalsete toimingute puhul pole karistusõiguslike meetmete rakendamine põhjendatud.<sup>103</sup> Sellises olukorras põhineb oht õigushüvele seadusandja eeldusele, et isiku tahtlus on kantud terroristlikust eesmärgist. Nagu ka varasemalt mainitud, ei ole karistatavuse nihkumine teo varajasse faasi ja kaugenemine õigushüve reaalsest kahjustamisest automaatselt põhiseadusega või karistusõiguse üldpõhimõtetega vastuolus.<sup>104</sup> Samas ei saa seadusandja karistusõiguse piire meelevaldselt teo varajasse staadiumisse nihutada nii, et ei reageerita enam teos peituvale ebaõigusele vaid püütakse karistusõiguslike meetmete abil tegeleda üksnes kuritegude ennetamisega.<sup>105</sup> Samas peab silmas pidama, et ainuüksi õigushüve ohustamine võib teatud juhtudel olla piisavaks aluseks karistusnormi legitimeerimiseks.<sup>106</sup> Nii kohtupraktikas kui ka õiguskirjanduses on tunnustatud, et karistusõigus võib lisaks represseerivale eesmärgile täita ka preventiivset eesmärki; mis tähendab, et iseenesest võib esseisivate kuritegude ärahoidmine kujutada

---

<sup>102</sup> Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten, lk 6. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/040/1804087.pdf> (30.04.2017).

<sup>103</sup> N. Gazeas. Strifflische Stellungnahme für den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD vom 24. Februar 2015 (BT-Drs. 18/4087) – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG-Änderungsgesetz – GVVG-ÄndG) im Rahmen der öffentlichen Anhörung am 23. März 2015. Universität Köln. Rechtswissenschaftliche Fakultät, Institut für Strafrecht und Strafprozessrecht Lehrstuhl für deutsches und internationales Strafrecht, lk 6.

<sup>104</sup> BGH, Urt. 08.05.2014 – 3 StR 243/13 vnr 27. Arvutivõrgus kättesaadav: [Gericht=bgh&Art=en&sid=3d28204ac7800242399c366033183014&nr=68911&pos=0&anz=2](https://www.juris.bund.de/juris/gericht/bgh/art=en&sid=3d28204ac7800242399c366033183014&nr=68911&pos=0&anz=2) (30.04.2017).

<sup>105</sup> M. Kubiciel. Die Wissenschaft Vom Besonderen Teil Des Strafrechts, 1. Auflage. Vittorio Klostermann Verlag 2013, lk 239.

<sup>106</sup> BVerfG, 10.09.1992 - 2 BvR 869/92. – Neue Juristische Wochenschrift 1993, 1911.

endast legitiimset eesmärki.<sup>107</sup> Vastasel juhul oleksid ka ohudeliktid ning kogu ettevalmistamise staadium karistusõiguse põhimõtetega vastuolus. Argumentatsiooni väärrib eelkõige see, kas TEVR iseseisvalt ohustab niivõrd suurel määral kaitstavaid õigushüvesid, et karistusõiguslik sekkumine teo algstaadiumis oleks põhjendatud.

Autori hinnangul on küsitav, kas TEVR-i regulatsioon ohustab piisaval määral kaitstavaid õigushüvesid, et kuriteokoosseisu kehtestamine sellise tegevuse eest oleks legitiimne. Reisimine (või reisimise katse) näiteks mõnesse välismaal asuvasse terrorilaagrisse on kaitstava õigushüve rikkumisest ja isegi ohustamisest niivõrd kaugel, et sellise tegevuse eest karistamine ei pruugi põhiseaduslikust vaatepunktist lähtuvalt olla enam aksepteeritav. Võrreldes terrorikuriteo ettevalmistamise koosseisuga reguleerib TEVR-i koosseis teo veelgi varajasemat staadiumi. Seega nihkuks TEVR-i kuriteokoosseis veelgi kaugemale õigushüve ohustamisest. Teos puuduks objektiivselt ebaõiglus. Välisriiki reisimine, mis on käsitletav ettevalmistava toiminguna ning mis täidab objektiivse koosseisu, on sotsiaalselt aksepteeritav toiming. Eraldiseisvalt on selline tegevus niivõrd neutraalne, et sisemist seotust terroristliku tegevusega pole praktikas sisuliselt võimalik tuvastada.<sup>108</sup> Sellest tulenevalt tugineks TEVR-ist tulenev oht õigushüvele seadusandja eeldusel, et isikul esineb välisriiki reisimise hetkel terroristlik eesmärk. Isiku poolt toime pandava teo puhul oleks kogu etteheide isiku suhtes suunatud tema tahtlusele. Samadel põhjustel võiks teoreetiliselt karistada ka teiste, täiesti neutraalsete tegevuste eest. Näiteks araabia keele kursustel osalemise eest, metsajooksu tegemise eest, mis tõstab isiku kehalist võimekust või täiesti tavaliste riiete ostmise eest, mis oma stiililt siiski ideaalselt terroristlike eesmärkide täideviimiseks sobiks.<sup>109</sup> Näiteks lai dressipluus, kuhu saab hästi lõhkeainet peita. Nii kaugemale ilmselt TEVR-i koosseisu rakendamise puhul õigustatult siiski ei mindaks.

### **TEVR-i paiknemine kaugel õigushüve ohustamisest**

Nii Julgeolekunõukogu resolutsioon, EN konventsiooni lisaprotokoll CETS nr 217 kui ka terrorismivastane direktiiv 2017/541 kohustavad kriminaliseerida TEVR-i katse. See tähendab, et ka Eestil tuleb nimetatud õigusaktidest tulenevate kohustuste ülevõtmisel selline kuriteokoosseis siseriiklikult kehtestada. Probleem tekib seoses sellega, et kirjeldatud ajahetke

---

<sup>107</sup> U. Sieber. Legitimation und Grenzen von Gefährungsdelikten im Vorfeld von terroristischer Gewalt– Eine Analyse der Vorfeldtatbestände im „Entwurf eines Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten“. – Neue Zeitschrift für Strafrecht 2009, lk 356.

<sup>108</sup> M. Löffelmann. Strafbarkeit der Ausreise zu Terrorzwecken. – Recht + Politik, 2015/2, lk 3.

<sup>109</sup> *Ibid*, lk 3.

ja isiku reaalselt ohtlikuks muutumise vahele jääb terve hulk sündmusi. Samuti jääb nende kahe sündmuse vahele suur ajaline ja ruumiline nihe. Isik peab esmalt reisima regulatsiooniga hõlmatav välisriiki<sup>110</sup> ning osalema seal mingisuguses konkreetselt kindlaks määratud terroristlikus tegevuses. Näiteks terroristliku väljaõppe osutamise või saamise puhul peab isik esmalt välisriiki reisima, terroristliku kontakti looma, terroristlikusse treeninglaagrisse kohale jõudma ning seal edukalt väljaõppe omandama või seda ise osutama.<sup>111</sup> Seega on antud regulatsiooni puhul karistatavuse piir teo oluliselt varasemas staadiumis kui näiteks terrorikuriteo ettevalmistamise puhul KarS § 237<sup>2</sup> mõttes või terrorikuriteo ettevalmistamise puhul StGB § 89a mõttes. Võrreldes mõlema koosseisuga on TEVR-i puhul vajalikud veel mitmed olulised vahetod ning oht õigushüvedele on nii ajalises kui ruumilises mõttes väga kaugel. Ajaliselt võib riigist välja reisimise ja näiteks terrorismialase väljaõppe saamise vahele jääda mitmed nädalad või isegi kuud, samas kui eduka terrorismialase väljaõppe omandanud isiku poolt toimepandud terroriakt võib järgneda alles mitmete nädalate, kuude või aastate pärast.<sup>112</sup>

TEVR-i karistatavuse nihkumist teo varajasse staadiumisse kirjeldab hästi järgnev näide<sup>113</sup>. TEVR-i katset võib põhimõtteliselt võrrelda olukorraga, kui isik istub Tartus bussi peale kindla eesmärgiga Tallinnas inimene tappa. Sellises olukorras võiks TEVR-i regulatsiooni järgides isiku kinni võtta juba hetkel, kui ta Tartus bussi peale istub, et Tallinnasse sõita. Võrreldes terroristlikel eesmärkidel reisiva isikuga, on ta nii ajalises kui ka ruumilises mõttes lõpuleviidavale teole oluliselt lähemal. Potentsiaalset tapjat lahutaksid lõpuleviidud tapmisest kõigest mõned tunnid. Terroristlikel eesmärkidel reisiva isiku puhul oleks see mõõdetav päevades, nädalates või isegi kuudes. Kusjuures potentsiaalsest tapjast lähtuv oht õigushüvele (elule) oleks märkimisväärselt vahetum, kui isikul, kes näiteks Tallinna lennujaamas Istanbuli lendu ootab, et sealt edasi Süüriasse reisida, et siis terrorilaagrisse minna ja väljaõpet saada. Sellest hoolimata ei tuleks tapmise puhul keegi ideele teo karistatavus niivõrd varajasse staadiumisse tuua, et karistatav oleks juba Tartust bussiga Tallinnasse reisimise katse. Karistusõiguslikus mõttes ei oleks potentsiaalne tapja veel katse staadiumis isegi siis, kui ta Tallinna bussijaama saabub. Isegi siis, kui tapja ohvri maja ette jõuab, ei ole ta veel objektiivselt seda künnist ületanud, mille puhul oleks isiku tegevusele karistusõiguslike meetmetega võimalik reageerida. Kõige varasemalt jõuaks potentsiaalne tapja katsefaasis

<sup>110</sup> EL-i direktiivi 2017/541 kohaselt on sellise riigina käsitletav iga riik, mis ei ole EL-i liikmesriik. EN terrorismivastase konventsiooni lisaprotokollis CETS nr 217 ja ÜRO Julgeolekunõukogu 2178 (2014) kohaselt on selliste riikidena käsitletavat riigid, mis ei ole isiku elukohariik või kodakondsusjärgne riik.

<sup>111</sup> N. Gazeas (viide 103), lk 10.

<sup>112</sup> N. Gazeas (viide 103), lk 10.

<sup>113</sup> Näidet on mõnevõrra muudetud kujul kirjeldatud: N. Gazeas (viide 103), lk 11.

ilmselt alles siis, kui ta ohvri uksekella vajutab. Kuigi ka sellises olukorras võib karistusõiguslik sekkumine olla veel vaieldav. Igal juhul lahutaks kirjeldatud olukorras potentsiaalset tapjat ja täideviidud tapmist kõigest mõned sekundid. Näide ilmestab hästi, kui võrd varajasse teo staadiumisse TEVR-i regulatsioon karistatavuse piiri võrreldes teiste oluliste õigushüvede vastu suunatud kuriteokoosseisudega toob.

Mõlemal juhul oleks üheks koosseisuga kaitstavaks õigushüveks elu. Kui tapmise näite puhul lahutaks isikut õigushüve ohustamisest kõigest mõned sekundid, siis TEVR-i puhul tõenäoliselt mitmed nädalad, kuud või isegi aastad. Küsimus on eelkõige selles, kas TEVR on juba oma iseloomult niivõrd ohtlik tegu, et karistusõiguslik sekkumine teo varajases staadiumis on põhjendatud. Autori hinnangul täidavad TEVR-i objektiivse koosseisu reeglina täiesti neutraalsed tegevused. Seega on karistusõigusliku sekkumise jaoks oluline tuvastada subjektiivne koosseis ehk eesmärk, miks isik välisriiki reisib. See viiks olukorrani, kus isikut karistatakse sisuliselt oma mõtete eest, mis ei tohiks olla karistusõiguse eesmärk. TEVR-i puhul heidetaks isikule karistusõiguslikult ette mingil subjektiivsel eesmärgil toimuvat välisriiki reisimist. Kui TEVR-i võrrelda mõne teise karistusseadustikus kehtiva kuriteokoosseisuga, mis reguleerib karistavaid tegusid alates ettevalmistavast staadiumist, siis võib märgata teatud erinevusi objektiivses koosseisus. Näiteks KarS § 189 lg-s 1 sätestatud narkootilise ja psühhotroopse aine levitamise ettevalmistamine, KarS § 216<sup>1</sup> lg-s 1 sätestatud arvutikuriteo ettevalmistamine või KarS § 340-lg 1 sätestatud raha, pangakaardi ja muu maksevahendi, väärtpaberi, maksumärgi ning proovijärelevalve märgise võltsimise ettevalmistamine kannavad kõik juba objektiivses koosseisus teatavat teos sisaldavat ebaõiglust. TEVR-i puhul objektiivses koosseisus igasugune ebaõiglus puudub, sest see on täidetud üksnes reisimise või reisimise katse faktiga. Autori hinnangul võib suur ajalis-ruumiline nihe välisriiki reisimise ja õigushüve ohustamise vahel, objektiivse koosseisu tunnuste neutraalsus ning TEVR-i regulatsiooni ebaõiglussisu langemine üksnes subjektiivsele koosseisule tekitada probleeme seoses määratletuse põhimõttega. Isikul on keeruline, kui mitte võimatu hinnata seda, millal tema peas eksisteerivad subjektiivsed mõtted on näiteks õiguskaitseorganite jaoks käsitletavad terroristliku eesmärgina ning võivad kaasa tuua kriminaalvastutuse.

## 2.2 Terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimise regulatsiooni kooskõla määratletuse põhimõttega

Eelmises peatükis kirjeldatud karistatavuse piiri ettenihkumine ja objektiivse koosseisu neutraalsus TEVR-i puhul tõstatab küsimuse, kas selline regulatsioon on kooskõlas karistusõiguses olulise määratletuse põhimõttega. Sellele täpsemate hinnangute andmiseks tuleb esmalt põgusalt avada määratletuse põhimõtte sisu.

KarS § 2 lg-st 1, PS § 23 lg-st 1 ja PS § 13 lg-st 2 tuleneva määratletuse nõude kohaselt peab nii tegu, mille eest seadus karistuse ette näeb, kui ka karistus olema selgelt määratletud, et kõigil oleks võimalik ette näha, milline käitumine on keelatud ja karistatav ning milline karistus selle eest ähvardab, et isik saaks enda käitumist vastavalt sellele kujundada.<sup>114</sup> Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on määratletuse põhimõtet loetud tulenevaks nii PS §-st 23 kui ka PS § 13 lg-st 2. PS § 13 lg 2 kommentaarides on karistusõiguse määratletuse põhimõtet loetud tulenevaks PS § 23-st.<sup>115</sup> PS §-i 23 kommentaaris on seda omakorda loetud tulenevaks PS § 13 lg-st 2.<sup>116</sup> Selline vastuolu on iseenesest mõistetav, sest kumbki nimetatud säte ei kehtesta otsesõnu kohustust karistusnormi täpse määratletuse kohta. Seega tuleneb määratletuse põhimõte mõlema normi koosmõjust. Määratletuse põhimõte on iseloomulik tunnus sisuliselt igas demokraatlikus riigis. Sarnaselt Eestile on määratletuse põhimõte kasutatav näiteks ka Saksamaal, kus see on sisuliselt samal kujul sätestatud Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduses<sup>117</sup> (edaspidi GG) § 103 lg-s 2 ja StGB §-s 1.

Määratletuse nõude peamine eesmärk on vältida ebamääraselt ja laialivalguvalt sõnastatud koosseise. See ei tähenda, et terve teokoosseis peab olema verbaalselt võimalikult üksikasjalikult kirjeldatud ning et iga koosseis kordaks üldosalisi institute ning karistusõigusdogmaatika põhivormeleid.<sup>118</sup> Oluline on see, et teotunnustel oleks kindel sisu, mis välistaks seaduse rakendaja suva. Riigikohus on asunud seisukohale, et süüteokoosseisu tunnused peavad olema normi adressaadile ja seaduse kohaldajale arusaadavad vähemalt sellisel määral, et nende sisu oleks tõlgendamiseks avatav.<sup>119</sup> On selge, et ükski seadus ei saa olla nii selge, et seda üldse tõlgendada ei oleks vaja. Karistusseadust kindlasti saab ja tulebki vajadusel tõlgendada.<sup>120</sup> Määratletuse põhimõte nõuab seda, et üldjoontes oleks isikute

<sup>114</sup> RKÜKo, 3-4-1-16-10, p 50.

<sup>115</sup> M. Ernits. PS § 13, p 5.1. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3.vlj. Tallinn: Juura 2012.

<sup>116</sup> E. Kergandberg. PS Komm. § 23, p 1 (viide 115).

<sup>117</sup> Grundgesetz (Deutschland). – 23.05.1949 BGBl. I S. 1.....13.12.2014 BGBl. I S.2438.

<sup>118</sup> J. Sootak (koost.). Karistusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2010, ptk VI.2.4 vnr 8.

<sup>119</sup> RKKKm, 3-1-1-89-13, p 8.1.

<sup>120</sup> R.Narits. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn: Juura 2004, lk 163.

mõistetav, milline tegu võib endaga kaasa tuua karistuse. Määratletuse põhimõte eeldab karistusnormi koostamist selliselt, et normi adressaadile oleks reeglina juba normi keeleliselt lugedes arusaadav, kas ta tegevus on karistatav või mitte.<sup>121</sup> Piirjuhtumite puhul peab karistusnormist olema nähtav minimaalselt risk, et isiku käitumine võib olla karistatav.

Määratletuse nõue eeldab, et teole antav karistusõiguslik väljendus ehk kvalifikatsioon vastaks võimalikult täpselt faktilisele teole.<sup>122</sup> Enamasti näeb kohtupraktika määratletuse põhimõttes seost süüteokoosseisu täpse sõnastuse, seaduse piisavalt kitsa tõlgenduse ja süüdistuse konkreetsuse vahel.<sup>123</sup> Sisuliselt on tegemist *nullum crimen, nulla poena, sine lege scripta, certa, praevia* põhimõtte ühe komponendiga, mille kohaselt ei saa isiku tegu lugeda süüteoaks ja teda ei saa selle eest karistada, kui seda tegu ei olnud tunnustatud süüteoaks kirjaliku, määratletud ja enne teo toimepanemist jõustunud seadusega. Kuna seaduse kirjalikkuse ja enne teo toimepanemist jõustunud seaduse kriteeriumitega TEVR-i puhul probleeme ei ole, jätab autor need kriteeriumid käesolevas töös tähelepanuta. Samas määratletusnõue, mis peab tagama karistusnormi piisava täpsuse ja selguse, on autor hinnangul TEVR-i puhul probleemne.

### **Määratletuse põhimõte ja TEVR-i regulatsioon**

TEVR-i regulatsiooni puhul on täheldatavad teatavad probleemid seoses määratletuse põhimõttega. Eelkõige tingivad need töö eelmises punktis kirjeldatud karistatavuse piiri ettenihkumine ning asjaolu, et TEVR-i objektiivse koosseisu täidab üksnes neutraalne ja sotsiaalselt aksepteeritav välisriiki reisimise või selle katse fakt. Kuna praeguseni puudub Eesti Riigikohtu ja Saksamaa Liitvabariigi Ülemkohtu (edaspidi: BGH) sellekohane kohtupraktika, siis on autor TEVR-i regulatsiooni kooskõla hindamisel määratletuse põhimõttega tuginenud eelkõige asjakohasele õiguskirjandusele. Eestis pole TEVR-i kuriteokoosseisuna siseriiklikult veel sätestatud. Samuti puudub hetkel ka vastav välja-töötamiskavatsus ja seaduseelnõu, mistõttu on keeruline hinnata, millise sõnastusega vastav kuriteokoosseis Eestis täpselt olema saab. Seega on võimalik regulatsiooni vastavust määratletuse põhimõttega hinnata üksnes õigusteoreetilisel tasandil, analüüsides selleks rahvusvahelisest õigusest tulenevaid TEVR-i sätteid ning Saksamaal kehtivat TEVR-i

---

<sup>121</sup> BVerfG 2 BvR 2273/06, 19.03.2007, vnr 10. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/03/rk20070319\\_2bvr227306.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/03/rk20070319_2bvr227306.html) (09.04.2017).

<sup>122</sup> RKKKo, 3-1-1-84-10, p 22.

<sup>123</sup> J. Sootak. Karistusõiguse üldosa terminitest ehk seaduse fassaadi taga. – Õiguskeel 2016/2, lk 8.

karistusnormi.

Nagu töö punktis 2.1 tuvastatud, asub TEVR-i regulatsioon võrreldes terrorikuriteo ettevalmistamise koosseisuga veelgi vasarjasemas teo staadiumis. TEVR-i objektiivse koosseisu täidavad neutraalsed ja sotsiaalselt aksepteeritavad teod, mis väljenduvad üle riigipiiri reisimise faktis. Saksamaa seadusandja on läinud sammu veelgi kaugemale, sest sealse regulatsiooni seletuskirja kohaselt täidab objektiivse koosseisu näiteks see, kui riigipiiri ületav reisimine „vahetult ees seisab“.<sup>124</sup> See viib olukorrani, kus tavalise välisriiki reisimise ja TEVR-i vahetegu seisneb üksnes isiku subjektiivse koosseisu tunnuste erinevuses. Määratletusnõude tähtsaks tunnuseks on see, et nii tegu, mille eest seadus karistuse ette näeb, kui ka karistus ise peavad olema selgelt määratletud, et kõigil oleks võimalik ette näha, milline käitumine on keelatud ja karistatav ning milline karistus selle eest ähvardab, et isik saaks enda käitumist vastavalt sellele kujundada.<sup>125</sup> Nagu töö 1. peatükis tuvastatud, sätestab EL-i direktiivi artikkel 9 liikmesriikide kohustuse kriminaliseerida liidu välispiiri ületav reisimine, mis sooritatakse terroristlikel eesmärkidel. Terroristlikeks eesmärkideks loetakse direktiivi artikli 9 kohaselt terroriakti toimepanemist, selles osalemist, terrorirühmituse tegevuse osalemist või väljaõppe andmist või osutamist. Sellest tulenevalt tekib küsimus, kas isikul on ikkagi võimalik adekvaatselt ette näha, milline käitumine on keelatud ja karistatav ning kas tal on võimalus enda käitumist vastavalt sellele kujundada. Seda põhjusel, et objektiivse käitumisega ei pruugi isik olla mingisugust ohtu õigushüvele loonud.

Vastavust määratletuse põhimõttele võiks hinnata läbi järgneva teoreetilise näite. Isik X on juba pikema aja jooksul internetist lugenud Islamiriigi propagandamaterjale. Osaliselt on X materjale salvestanud ka enda arvuti kõvakettale. Samuti on ta mõned korrad sattunud vaatama Islamiriigi poolt avaldatud hukkamis- ja värbamisvideosid. Õiguskaitseorganitele on X hästi tuttav ja juba pikema perioodi jooksul on teda põhjalikumalt jälgitud. Seda põhjusel, et X-i vend Y on teadaolevalt reisinud Süüriasse, Alepposse, et osaleda seal Islamiriigi ridades lahingutegevuses. X on Y-ga olnud interneti teel ka kontaktis. Y on rääkinud lahingutes toimunust ja sellest, kuidas Islamiriik endale pidevalt uusi liikmeid värbab. X on uurinud omakorda Y-lt, kas Türki kaudu Süüriasse reisimine oli keeruline ning kas Y-l tekkis teekonnal ka mingisuguseid probleeme ja takistusi. Samuti on X uurinud selle kohta, mida Y kohalikus terrorilaagris teinud on ning küsinud selle kohta, kas Y on õppinud ka pommide

---

<sup>124</sup> Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten, lk 11. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/040/1804087.pdf> (30.04.2017).

<sup>125</sup> RKÜKo, 3-4-1-16-10, p 50.

valmistamist ja automaadi käsitlemist. Seda eelkõige põhjusel, et olla venna Y suhtes viisakas ja väljendada huvi tema tegemiste osas. Sisimas X Y-i tegevust heaks ei kiida. Ühe vestluse lõpetuseks küsib Y X-lt, kas X-l pole soovi samuti Alepposse tulla, et kohalikku terroristlikusse treeninglaagrisse koos Y-ga treenima tulla. X-l sellist soovi pole, kuid selleks, et Y sellistel teemadel rääkimise lõpetaks ja talle edaspidi selliste soovidega peale ei käiks, ütleb X, et mõtleb selle peale. Mõned päevad hiljem hakkab X reisibüroode kaudu otsima võimalust sõita Türgi puhkusereisile. Valituks osutub Vahemere-äärne Alanya kuurort. Kuna X on suur ajalooahuviline, uurib ta reisikorraldajalt, kas oleks võimalik korraldada ka väljasõit Gaziantepi linna, mida peetakse üheks vanimaks püsivalt asustatud linnaks terves maailmas. Selline võimalus on reisikorraldaja sõnul olemas ja X saaks selle võimaluse lisatasu eest tellida. Gaziantepi linn asub Aleppost ca 125 km põhjapool. Puhkusele reisimise päeval võetakse X lennujaamas pärast turvavärvate läbimist kinni ning talle esitatakse süüdistus liidu piiridest väljaspool asuvasse riiki reisimise katses, mille eesmärk oli saada sihtriigis terroristlikku väljaõpet.

TEVR-i objektiivse koosseisu on X igal juhul täitnud. EL-i direktiivi kohaselt tuleb liikmesriikidel kriminaliseerida liidu välispiiri ületav reisimine või selle katse, mis toimub terroristlikel eesmärkidel. Julgeolekunõukogu resolutsioon ja EN-i konventsiooni lisaprotokoll kohustavad kriminaliseerida terroristlikel eesmärkidel reisimise ja selle katse riiki, mis ei ole isiku kodakondsusjärgne või elukohariik. Kuna X soovis reisida Türgi, siis täidab see asjaolu TEVR-i kuriteokoosseisu objektiivse koosseisu probleemideta, sest Türgi ei kuulu EL-i ning Türgi pole ka X-i kodakondsusjärgne või elukohariik. Probleem tekiks aga subjektiivse koosseisuga. Subjektiivse koosseisu hindamine peaks samuti toimuma läbi mingite objektiivsete, reaalses maailmas kajastuvate, toimingute. X on vaadanud internetis Islamiriigi propagandavideosid ja lugenud vastavasisulisi materjale, olnud ühenduses Islamiriigi koosseisus sõdiva Y-ga ning „lubanud mõelda“ tema ettepanekule reisida Alepposse, et treenida terrorilaagris.

Kas pärast sellist käitumist EL-i piiridest väljapoole reisimine võiks juba täita kriteeriumi, et reisitakse terroristlikel eesmärkidel? Kahtlemata on X-i tegevus olnud tavapäraseid sotsiaalseid norme ja ühiskondlikult üldiselt aksepteeritavaid käitumismustreid arvestades küsitav. Samas on vaieldav, kas sellisele kahtlasele käitumisele peaks järgnema riigipoolne karistusõiguslik reageering. Eriti olukorras, kui X konkreetse terroristliku tahte olemasolu kordagi väljendanud ei ole. Autori hinnangul on ka kirjeldatud näite puhul märgatav probleem seoses TEVR-i objektiivse ja subjektiivse koosseisuga ning sellest tulenevalt määratluse

põhimõttega. TEVR-i objektiivse koosseisu täidab tavatingimustes neutraalne ja sotsiaalselt aksepteeritav välisriiki reisimise fakt. Samas subjektiivse koosseisu puhul on vaja tõendada terroristlik eesmärk. Pole kahtlustki, et X-i käitumine on olnud sotsiaalses mõttes küsitav. Samas jääb TEVR-i puhul täiesti selgusetuks, mis piirist on isiku käitumine sotsiaalselt niivõrd aksepteerimatu, et saab rääkida terroristliku eesmärgi olemasolust. Määratletuse põhimõtet järgides on oluline arvestada seda, kas X pidanuks mõistma, et liidu piiridest väljapoole reisimine, pärast X-i kirjeldatud tegevust internetis, võib kaasa tuua süüdistuse kuriteokoosseisu alusel, mille maksimumkaristus võib olla kuni 10-aastane<sup>126</sup> vabadusekaotus. Terroristliku eesmärgi selget manifesteerimist enne välisriiki reisimist tõenäoliselt reeglina ei toimu. Seega on autori hinnangul selgusetu, mille eest regulatsioon karistuse täpselt ette näeb ning isikul puuduks võimalus enda käitumist vastavalt sellele kujundada. Kuna vastavasisuline kohtupraktika veel puudub, siis on keeruline hinnata, kas praktikas võib karistus järgneda juba siis, kui isik on uurinud internetist terroristlikke materjale, vaadanud Islamiriigi propagandat, olnud tihedas kontaktis ebaseaduslikus relvakonfliktis osalenud isikutega ning seejärel EL-ist välja reisida üritab.

Selleks, et tagada TEVR-i koosseisu kooskõla määratletuse põhimõttega on püütud seada kõrgendatud nõudmised regulatsiooni subjektiivsele koosseisule. Direktiivi artikli 9 lg 1 kohaselt „võtab liikmesriik vajalikud meetmed tagamaks, et teise riiki reisimine mõne artiklis 3 osutatud terroriakti toimepanemise või selle toimepanemises osalemise eesmärgil, artiklis 4 osutatud terrorirühmituse tegevuses 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 on kuriteona karistatav, kui see on toime pandud tahtlikult.“ Direktiivi sõnastuse kohaselt oleks niisiis karistatav tahtlik regulatsiooniga hõlmatud välisriiki reisimine kavatsusega osaleda seal mõnes sätestatud terroristlikus tegevuses.

Iseenesest võib subjektiivsele koosseisule seatud kõrgendatud standard tagada teatud juhtudel kooskõla määratletuse põhimõttega. Kuigi BGH ei ole veel otseselt TEVR-i regulatsiooni vastavust määratletuse põhimõttega hinnanud, siis on ta seda teinud seoses terrorikuriteo ettevalmistamise koosseisuga (StGB § 89a).<sup>127</sup> StGB § 89a sätestab sisuliselt<sup>128</sup> terrorikuriteo

<sup>126</sup> Kuna Eestis TEVR-i kuriteokoosseis veel puudub ning rahvusvahelised õigusaktid ei kehtesta regulatsiooni sanktsioone, on näite puhul võetud aluseks Saksamaal kehtiv TEVR-i kuriteokoosseis StGB § 89 a lg 2a, mille maksimumkaristus on 10 aasta pikkune vabadusekaotus.

<sup>127</sup> BGH Urteil, 8.05.2014, 3 StR 243/13, (viide 104).

<sup>128</sup> Keeleliselt on StGB § 89a kohaselt keelatud „raske võimuvastase vägivallaakti toimepanemine“, mis on olemuslikult terrorikuriteo ettevalmistamise koosseis. Parema mõistetavuse tagamiseks on autor kasutanud mõistet „terrorikuriteo ettevalmistamine“ ka Saksamaa regulatsioonile viidates.

ettevalmistamise koosseisu. Terrorikuriteo ettevalmistamise alla liigitub ühe alternatiivina Saksamaal ka TEVR (StGB § 89a 2a). Oluline on märkida, et viidatud lahendis ei hinnanud kohus veel otseselt TEVR-i kooskõla määratletuse põhimõttega<sup>129</sup> vaid üksnes terrorikuriteo ettevalmistamise koosseisu vastavust määratletuse põhimõttega. Kohus leidis, et terrorikuriteo ettevalmistamise koosseis on põhiseadusliku tõlgenduse kohaselt põhiseaduse põhimõtetega, sh määratletuse põhimõttega, üldjoontes kooskõlas. Regulatsiooni tuleb aga kohtu hinnangul tõlgendada selliselt, et teo toimepanija peab mõne StGB §89a lg-s 2 sätestatud terrorikuriteo ettevalmistava tegevuse sooritamiseks olema „kindlalt otsustanud“<sup>130</sup> tegu toime panna ning kaudse tahtluse tuvastamisest ei piisa.<sup>131</sup> Seega leidis BGH, et terrorikuriteo ettevalmistamine peab olema kantud otsesest tahtlusest. Subjektiivsele koosseisule kõrgemate nõudmiste asetamise taga olid eelkõige põhiseaduslikud mõjutused.<sup>132</sup>

Arvestades nii EL-i direktiivi teksti kui ka BGH analüüsi terrorikuriteo ettevalmistamise osas, siis ei tohiks autori hinnangul Eestis kehtestatava TEVR-i regulatsiooni subjektiivsele koosseisule esitatav standard olla kindlasti madalam. Kuna TEVR-i objektiivse koosseisu täidavad neutraalsed ja sotsiaalselt aksepteeritavad teod, peaks regulatsiooni määratletuse põhimõttega kooskõla tagamiseks olema subjektiivsel koosseisul kõrgem tõendamisstandard. Seega peaks TEVR-i subjektiivne koosseis koosnema kahest komponendist. Esmalt peaks esinema isiku vähemalt otsene tahtlus reisida mõnda regulatsiooniga hõlmatud välisriiki. Teiseks peaks isikul seejuures olema kavatsesus seal toime panna mõni regulatsiooniga keelatud terroristlik tegevus.<sup>133</sup>

<sup>129</sup> BGH-s on hetkel menetluses (3 StR 326/16) esimene terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimise regulatsiooni puudutav kriminaalasi (StGB § 89a Abs. 2a.). Lahendi välja kuulutamise täpset kuupäeva ei ole veel avaldatud. *Landgericht München I* mõistis isiku süüdi ning määras talle 2 aasta ja 6 kuu pikkuse vabadusekaotuse. Landgerichti andmete kohaselt pöördus isik 2013. aastal islamiusku ja radikaliseerus. Seejärel järgis isik ekstreemse islami ideoloogiat ning oli kontaktis salafistidega. Kohtu hinnangul pidas isik relvastatud džihaadi legitiimseks vahendiks ultrakonservatiivsete islamistlike vaadete läbisurumiseks ning loobus seejuures demokraatliku ja vaba ühiskonna üldistest väärtustest. 24. juuni 2015. aastal reisis isik Türgi, et sealt edasi Süüriasse liikuda. See tal ei õnnestunud ning ta pöördus tagasi Saksamaale. 2015. aasta oktoobris soovis isik siirduda Türgi-Süüria piirialale, kuid ta võeti Müncheni lennujaamas kinni. Mõlemal korral oli isikul kohtu hinnangul eesmärk saada Süürias väljaõpet seoses relvade ja lõhkeainete käsitlemisel ning seejärel Süüria valitsusvägede vastase grupeeringu koosseisus lahingutegevuses osaleda. Landgericht leidis, et kirjeldatud käitumine täidab TEVR-i tunnused (StGB § 89a Abs. 2a, Abs. 2 Nr. 1). Isik kaebas otsuse edasi põhjusel, et karistusnorm ei ole põhiseaduspärane ning karistusnormi vajalikud eeldused ei ole kindlaks tehtud. BGH 3. Strafsenat (Staatsschutzsenat) jaoks on see esimene kord analüüsida TEVR-i. BGH pressiteade eelnevalt kirjeldatud TEVR-i kriminaalasia kohta on arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Termine/DE/OhneTermin/3STR326.html?nn=6128288> (30.04.2017).

<sup>130</sup> Kohus kasutas lahendis väljendit „fest entschlossen sein“, mis sisuliselt tähendab otsese tahtluse tuvastamist terrorikuriteo ettevalmistamisel.

<sup>131</sup> BGH Urteil, 8.05.2014, 3 StR 243/13, (viide 104) vnr 45.

<sup>132</sup> J. Schäfer. StGB Kommentar § 89a, vnr 58. (viide 96).

<sup>133</sup> ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooni nr 2178 (2014) resolutsiooni punkti 6 (a) alusel on keelatud reisida, et aidata kaasa terroriaktide toimepanemisele või anda või saada väljaõpet. EN konventsiooni lisaprotokollis CETS nr 217 art. 4 lõike 1 kohaselt on keelatud reisida terrorikuriteo toimepanemiseks või sellele

Subjektiivsele koosseisule seatud kõrgem standard aitab kindlasti mõningal määral ületada probleemi seoses määratletuse põhimõttega. Arvestades asjaolu, et TEVR-i regulatsiooni objektiivne koosseis on iseloomult neutraalne, aitab kavatsuse tuvastamine terroristliku tegevuse toimepanemiseks ning tahtluse tuvastamine regulatsiooniga hõlmatud välisriiki reisimiseks karistusnormi selgemalt määratleda. See on oluline ja vajalik, et tagada määratletusnõude tunnus, mille kohaselt peab nii tegu, mille eest seadus karistuse ette näeb, kui ka karistus ise peavad olema selgelt määratletud. Sellega tagatakse, et kõigil oleks võimalik ette näha, milline käitumine on keelatud ja karistatav ning milline karistus selle eest ähvardab, et isik saaks enda käitumist vastavalt sellele kujundada.<sup>134</sup> Kuna TEVR-i objektiivne koosseis on iseloomult väga neutraalne ja ei kannu endas mingit ebaõiglussisu, ei tohi subjektiivne koosseis olla sama abstraktne.

Isegi kui asuda seisukohale, et TEVR-i kuriteokoosseisu on olemuslikult määratletuse põhimõttega kooskõlas, siis tõstatub omakorda oluline tõendamisprobleem. Terroristliku eesmärgi tõendamine võib osutuda äärmiselt problemaatiliseks, sest isiku tahtlus pole reeglina konkreetselt väljendatud ning seda on võimalik konstrueerida üksnes mingite objektiivselt väljenduvate tunnuste alusel. Arvestades asjaolu, et tõendada tuleb isiku kahekordne tahtlus, võib see praktikas osutuda väga keeruliseks või isegi võimatuks. Seda põhjusel, et TEVR-i regulatsioon paikneb karistatavuse piiri ettenihkumise tõttu nii ajalisel kui ka ruumilisel kaugel õigushüve ohustamisest.

### **2.3 Terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimisega kaasnev tõendamisprobleem**

Eelmises punktis märgitud seisukohtadest tulenevalt võib juhtuda, et kehtestatud regulatsioon ei suuda TEVR-i tõkestada või rakendatakse regulatsiooni õiguskaitseorganite poolt tulevikus väga vähe. Peamine põhjus selleks võib olla seotud tõendamisprobleemiga, mis TEVR-i regulatsiooniga autori hinnangul kaasneb. Nagu töö punktis 2.1 märgitud, täidab regulatsiooni objektiivse koosseisu reeglina täiesti neutraalsed ja sotsiaalselt aksepteeritavad teod, mis väljenduvad peamiselt erinevate transpordiliike kasutamisel reisimiseks. Reisimise faktil puudub olemuslikult seos terroristliku tegevusega. Reisimine, sh liidu välispiiri ületav reisimine on tegevus, millega puutub igapäevaselt kokku tuhandeid inimesi.

Objektiivne koosseis tõenäoliselt endaga praktikas suuri tõendamisprobleeme kaasa ei too.

---

kaasaaitamiseks või selles osalemiseks või terrorismialane väljaõppe saamiseks või pakkumiseks. Direktiivi 2017/541 art 9 lõike 1 kohaselt on keelatud reisida terroriakti toimepanemise, selles osalemise, terrorirühmituse tegevuse osalemise või väljaõppe andmise või osutamise eesmärgil.

<sup>134</sup> RKÜKo, 3-4-1-16-10, p 50.

Julgeolekunõukogu resolutsioon nr 2178 (2014) ja EN konventsiooni lisaprotokoll CETS nr 217 kohutavad liikmesriikidel kriminaliseerida reisimise riikidesse, mis pole isikute elukohariik või kodakondsusjärgne riik, kui reisimine toimub terroristlikel eesmärkidel. Samas EL-i direktiivi 2017/541 artikkel 9 sätestab kohustusena kriminaliseerida liidu välispiiri ületav reisimine, kui see toimub terroristlikel eesmärkidel. Direktiiv ei seo koosseisu isiku kodakondsusjärgse- või elukohariigiga. Kuna Eestis vastav regulatsioon veel puudub, siis on keeruline hinnata, millise sõnastusega karistusnormi täpselt rakendama hakatakse. Sõltumata sellest, milline sõnastus normil täpselt olema saab, on kuriteokoosseisu objektiivne koosseis täidetud juba reisimise või reisimise katse faktiga. Seega on regulatsiooni objektiivne koosseis tõendamise seisukohast suhteliselt selge. Objektiivse koosseisu mõttes on tõendada vaja üksnes seda, et isik reisib mingisse konkreesse riiki, mis on regulatsiooniga hõlmatud. Tulenevalt EL-i direktiivist oleks selleks liidu piiridest väljapool asuv riik. Tulenevalt Julgeolekunõukogu resolutsioonist ja EN-i konventsiooni lisaprotokollist oleksid selleks riigid, mis pole isikute elukohariik või kodakondsusjärgne riik.

Seega lasub kogu kuriteokoosseisu tõendamise raskuspunkt subjektiivsel koosseisul. Kui lisada sellele töö punktis 2.2 tuvastatud tingimus, et tõendada tuleb isiku kahekordne tahtlus, on tõendamine veel keerulisem. EL-i direktiivi artikli 9 lõike 1 kohaselt tuleb kokkuvõtvalt kriminaliseerida teise riiki reisimine terroriakti toimepanemise või selle toimepanemises osalemise eesmärgil, terrorirühmituse tegevuses osalemise eesmärgil, kui osaleja teab, et aitab oma osalemisega kaasa sellise rühmituse kuritegelikule tegevusele ja terrorismialase väljaõppe andmise või saamise eesmärgil, kui see on toime pandud tahtlikult. Isiku kavatsus terroristliku tegevuse suhtes ning isiku tahtlus reisimise suhtes peavad eksisteerima reisimise (või selle kaste) hetkel.

Üks võimalus on see, et isik tunnistab tema lennujaamas tabamisel ise üles, millisel eesmärgil ta reisida plaanis. Selline võimalus on ilmselt üksnes teoreetiline. Teine võimalus on tõendada terroristliku eesmärgi olemasolu läbi jälitustoimingutega kogutud teabe. Samas väldivad tippterroristid reeglina igasugust infovahetust üle kergesti jälgitavate sidevahendite nagu mobiilside või internetiühendus, mis võiksid terroristlikke plaane lekitada.<sup>135</sup> Seega aitaks jälitustoimingutega kogutud teave peamiselt nõ amatööridest terroristide vastu, kes enda tegevust eelnevalt hästi läbi ei planeeri.

---

<sup>135</sup> M. A. Zöller. Der Terrorist und sein (Straf-) Recht. Wege und Irrwege der neuen Gesetzgebung zur Terrorismusbekämpfung. Goltdammer's Archiv für Strafrecht 2016, lk 105.

Probleemseks muudab subjektiivse koosseisu tõendamise see, et vajalik on tõendada isiku kahekordne tahtlus ning vähemasti direktiivi teksti kohaselt subjektiivsele koosseisule seatud ka kõrge standard. Esmalt on vajalik tõendada terroristlik eesmärk toime panna mõni regulatsiooniga keelatud terroristlik tegevus nagu väljaõppe saamine või andmine, terrorikuriteo ettevalmistamine, terrorikuriteos osalemine vms. Teiseks on vajalik tuvastada isiku tahtlus reisida TEVR-i regulatsiooniga hõlmatud riiki. Samas on näiteks Saksa seadusandja ise TEVR-i regulatsiooni eelnõus märkinud, et „välisriiki reisimise puhul ei tea isikud sageli isegi kas ja millise terroristliku ühendusega nad sihtriigis kontakteeruvad<sup>136</sup>“. Sellisel juhul tekib küsimus, kuidas on sellisel juhul võimalik adekvaatselt tõendada subjektiivse koosseisu osas kavatsust ja tahtlust, kui isik sellisel ajahetkel ei tea, kas tal üldse mõne terroriorganisatsiooniga kontakteerumine õnnestub.

Üldiselt puudub veel laialdane kohtupraktika selle kohta, millega lugeda tõendatuks isiku kavatsus reisida terroristlikel eesmärkidel välisriiki. Selge seisukoht antud osas puudub. Näiteks 26. aprillil 2015. aastal võeti Maastrichtis kinni 26-aastane Iraagi päritolu Mohammed G.<sup>137</sup> 2015. aasta alguses oli ta viibinud Iraagis, kuid polnud teada, kas ta sai seal lühiajalist terroristlikku väljaõpet või ebaõnnestus ta katse liituda mõne terroriorganisatsiooniga. Mohammed G. peeti kinni, sest teda kahtlustati soovis sõita Süüriasse terroristist välisvõitlejaks. Süüdistuses tugineti tõenditena peamiselt isiku poolt ostetud lennupiletitele ning isiku enda poolt erinevates kanalites esitatud avaldustele islami toetuseks. Pärast kahe nädalast kinnipidamist Mohammed G. vabastati, sest kohus ei pidanud nende tõendite alusel tema süüd terrorikuriteo ettevalmistamise kohta tõendatuks. Ennetava meetmena konfiskeeriti isikult reisidokument. 2015. aasta augustis oli isik uuesti õiguskaitseorganite huviorbiidis, sest ta postitas sotsiaalmeediasse islamistlikku propagandat, mis sisaldas ka videosid, milles alaealised osalesid ISIS-e poolt korraldatud hukkamistel. Uuesti arreteeriti isik 2015. aasta oktoobris, sest esines kahtlus, et isik teeb ettevalmistusi terroristlikel eesmärkidel Süüriasse või Iraaki reisimiseks. Nimelt tuvastas uurimine, et isik otsis võimalusi valepassi hankimiseks.<sup>138</sup>

Kirjeldatu näitab selgelt, millised probleemid TEVR-i regulatsioon praktikas võib tekitada. Isiku vahi alla võtmine, talle süüdistuse esitamine ning seejärel uuesti vabastamine on seoses TEVR-i regulatsiooniga pigem reaalne kui hüpoteetiline probleem. Seda eelkõige

<sup>136</sup> Gesetzenentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (viide 124), lk 6.

<sup>137</sup> Terror suspect Mohammed G. released from custody. NL Times. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://nltimes.nl/2015/05/14/terror-suspect-mohammed-g-released-custody> (30.04.2017).

<sup>138</sup> M. Kastemäe (viide 16), lk 48.

subjektiivsele koosseisule asetatud kõrge tõendamiskünnise tõttu. Praeguseni pole ühtset seisukohta ja ammugi välja kujunenud kohtupraktikat selle kohta, millised tõendid on piisavad, et tõendada terroristliku eesmärgi olemasolu reisimise hetkel. Terroristliku eesmärgi tuvastamine on kuriteokoosseisu tõendamise seisukohalt võtmetähtsusega. Kuna reisimise hetke ning reaalse õigushüve ohustava teo vahel on suur ajaline ning ruumiline nihe, on sageli tõendamine tõendite ebapiisavuse tõttu võimatu. See võib omakorda viia olukorrani, kus kuriteokoosseis on pigem preventiivne norm karistusõiguses, mille rakendamine on äärmisel keeruline või isegi võimatu.

#### **2.4 Terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimise regulatsioon kui preventiooniõigus**

Töö punktis 2.1, 2.2 ja 2.3 tuvastatud probleemidest tulenevalt esineb autori hinnangul oht, et TEVR-i regulatsioon muutub eelkõige preventiooniõiguslikuks normiks, mille rakendamine praktikas on keeruline või isegi võimatu. Nii kohtupraktikas kui ka õiguskirjanduses on üldiselt tunnustatud, et karistusõigus võib lisaks repressiivsele eesmärgile täita ka preventiivset eesmärki; mis tähendab, et iseenesest võib eesseisvate kuritegude ärahoidmine kujutada endast legitiimset eesmärki.<sup>139</sup> Samas tuleb tagada, et karistusnormi preventiivne funktsioon ei väljuks karistusõiguse piiridest. Nagu töö punktis 2.1 märgitud, võimaldab TEVR-i regulatsioon sekkuda karistusõiguslikult teo väga varajases staadiumis, kus isik on objektiivselt täitnud üksnes sotsiaalselt neutraalseid ja aksepteeritavaid tegusid, mis väljenduvad eelkõige välisriiki reisimise faktis.

Olemuslikult toimub TEVR-i regulatsiooni puhul karistusõiguslik sekkumine juba ettevalmistamise eelalal. TEVR-i on käsitletud „esimese sammuna teel terroristliku karjääri poole“ ning sellest tulenevalt võib olla põhjendatud karistusõiguslik sekkumine terrorikuriteo ettevalmistavas faasis.<sup>140</sup> Nii regulatsiooni sõnastust kui ka selle kehtestamise põhjusi lugedes võib konkreetset karistusnormi kirjeldada pigem preventiivseks kui repressiivseks. Sisuliselt püütakse välistada igasugune oht õigushüvedele nii varakult kui vähegi võimalik. Selline karistatavuse nihkumine konkreetsest õigushüve ohustamisest ja kahjustamisest teo eelalasse ei kätke endast üksnes potentsiaalselt ohtlike isikute karistamist nagu konkreetse regulatsiooni seletuskirjades ja eelnõudes väidetud on. See kätkeb ka soovi sellised isikud üha enam ning varasemas faasis kriminaalmenetlusele allutada, mis on teadupärast üks isikute põhiõigusi enim riivavamaid menetlusliike.

<sup>139</sup> U. Sieber (viide 107), lk 356.

<sup>140</sup> Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (viide 124), lk 3.

Kirjeldatud teguviis viib lõppkokkuvõttes laialdase kriminoloogilise preventsiiooni levikuni, mis legitimeeritakse seadusandja poolt läbi karistusõiguse ja selles sisalduvate karistusnormide.<sup>141</sup> Selline preventsiooniparadigma laienemine juhib karistusõiguse eemale selle klassikalistest eesmärkidest ja piiridest ning muudab selle üldise julgeolekuõiguse üheks valdkonnaks, milles karistusõigus ja korraaitseõigus hägustuvad.<sup>142</sup> Kuritegude ennetamine on siiani olnud peamiselt üks korraaitseõigusele iseloomulikke jooni. Kirjeldatud tendents on täheldatav ka TEVR-i regulatsiooni puhul. Karistusõiguslikku sekkumist toimub neutraalsete ja igapäevaste tegevuste suhtes, mis terroristliku eesmärgi olemasolul võivad endaga kaasa tuua pika vabadusekaotuse. Samas ei ole terroristliku eesmärgi välja kujunemise piir ning selle tuvastamine kaugeltki selge ning üheselt mõistetav. Kirjeldatud areng võib viia autori hinnangul halvimal juhul selleni, et hoogustuv preventsiooniideest lähtumine ja järjepidev karistusõiguslik sekkumine teo varajases eelal asub ukse edasisele karistusõiguslikule arengule, kus kriminaliseeritakse kuritegude planeerimist ehk sisuliselt isikute kurje mõtteid. Seega selliste kuriteokoosseisude teket, kus objektiivse koosseisu täidavad neutraalsed teod ning kuriteokoosseisu raskuspunkt lasub subjektiivsel koosseisul ehk isiku tahtlusel. Ka TEVR-i puhul on tendents, millega isiku potentsiaalselt ohtlikele mõtetele omistatakse terroristlik eesmärk, selgelt märgatav. Kirjeldatud karistusõiguslikke arenguid ja TEVR-i sarnaste kuriteokoosseisude levikut tuleks üritada autori hinnangul igal juhul ära hoida.

Nagu iga karistusnorm, kannab ka TEVR-i regulatsioon endas eri- ja üldpreventsiiooni eesmärgi. Karistusseadustiku § 56 lg 1 ls 2 alt-de 2 ja 3 kohaselt arvestatakse karistuse mõistmisel muuhulgas võimalust mõjutada süüdlasest edaspidi hoiduma süütegude toimepanemisest ja õiguskorra kaitsmise huvidest. Esimene alternatiiv sätestab karistuse eripreventiivse ning teine alternatiiv üldpreventiivse eesmärgi. Positiivse eripreventsiiooni eesmärgiks on mõjutada süüdlasest selliselt, et ta ei paneks tulevikus toime süütegusid. Üldpreventsiiooni eesmärgiks on teiste inimeste mõjutamine kuritegusid mitte toime panna. Ajalooliselt on üldpreventsiiooni peetud ka karistuse peamiseks eesmärgiks ning süüdlasele kuriteo toimepanemise eest mõistetud karistus peab mõjuma mitte ainult talle, vaid ka kõikidele neile, kellel on samasugused motiivid kuriteo toimepanemiseks.<sup>143</sup> Siiski ei tohiks autori hinnangul negatiivsest üldpreventsioonist lähtumine olla tänapäeva karistusõiguses kandvaks juhtideeks. KarS § 56 lg 1 kohustab küll karistuse mõistmisel arvestama õiguskorra

<sup>141</sup> H. Prantl. Der Terrorist als Gesetzgeber – Wie man mit Angst Politik macht. München: Droemer HC 2008, lk 123.

<sup>142</sup> U. Sieber (viide 107), lk 355.

<sup>143</sup> J. Bentham. The rationale of Punishment. London 1830. 1. raamat, 3. peatükk. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://laits.utexas.edu/poltheory/bentham/rp/> (30.04.2017).

kaitsmise huvidega, mis tähendab, et süüdlase karistamisel peab kohus arvestama ka üldpreveniivseid kaalutlusi. Karistusseadustiku regulatsiooniga peetakse aga silmas positiivset üldpreventsiooni, mis peaks kinnitama inimeste usku normi kehtivusse ja usaldust õiguskorra vastu.<sup>144</sup>

TEVR-i regulatsiooni puhul võib ühe probleemina esile kerkida see, et karistusnorm hakkab endas kandma eelkõige negatiivse üldpreventsiooni eesmärki, mis ei tohiks olla karistusõiguse põhiline eesmärk. Samal ajal täitmata positiivse üldpreventsiooni eesmärki, mis peaks kinnitama inimeste usku normi ja õiguskorra kehtivusse üldiselt. Nagu töö punktides 2.2 ja 2.3 märgitud, esineb oht, et regulatsiooni rakendamine praktikas on regulatsiooni subjektiivsele koosseisule esitatud nõudmiste tõttu keeruline ning sellest tulenevalt on karistusnormil oht hakata endas kandma üksnes negatiivse üldpreventsiooni sisu ning seada kahtluse alla normi positiivse üldpreventsiooni eesmärk. Seega muutuda karistusnormiks, mille peamine eesmärk on isikute, kellel võib esineda terroristlike kalduvusi, hirmutamine, et range karistus võib järgneda juba teo varajases faasis. Sisuliselt olukorras, kus objektiivselt välismaailmas avalduvaid tegusid on veel minimaalselt. Samas on autori hinnangul küsitav, kas regulatsioon suudab mõne terroristlike kalduvustega isiku panna ümber mõtlema ja loobuda TEVR-ist. Pigem tundub regulatsiooni puhul olevat tegu eelkõige ühiskonnapoliitilise signaaliga, millega näidatakse, et terrorismist tulenevate ohtudega püütakse igakülgset tegeleda. Sellist seadusandja käitumist võib pidada aga alibiiks, millega püütakse jätta muljet, et tehakse kõik kuritegevuse tõkestamiseks, samal ajal kui tegelikkuses võetakse kuritegevuse tekkepõhjuste vastu vähe ette.<sup>145</sup> Terroristlikul eesmärgidel välisriiki reisimise puhul võiks sellisteks tekkepõhjusteks olla üldine radikaliseerumine ning sotsiaalne ebavõrdsus teatud ühiskonnagruppides.

Samasugune tundub olukord olevat ka käesoleva regulatsiooni puhul. Karistusseadusandlus on kõige kiirem, odavam ja tõhusam viis tõestada, et rahva kaitseks midagi tehakse. Samas jääb sageli tähelepanuta see, kas karistusõiguslik norm on konkreetse probleemi lahendamises üldse kohane vahend. Tulemuseks on, et karistusnorm ei suuda konkreetset pahet tõkestada või rakendatakse kehtestatud normi õiguskaitseorganite poolt äärmiselt vähe.<sup>146</sup> Eelnevalt arvesse võttes on autori hinnangul TEVR-i regulatsioonil oht muutuda üksnes preventiivseks karistusnormiks. Karistusnormi rakendamine on praktikas äärmiselt raskendatud ning normi peamine eesmärk on saata ühiskonnale signaal, et terrorismist tulenevate probleemidega

<sup>144</sup> R. Kiris. KarS Komm. § 56, p 1 (viide 34).

<sup>145</sup> H. J. Hirsch (viide 75), lk 166-167.

<sup>146</sup> *Ibid*, lk 163.

tegeletakse. Parimal juhul õnnestub karistusnormil mõnda isikut preventiivselt mõjutada TEVR-ist loobuda. Vaevalt mõjutab regulatsioon juba radikaliseerunud isikute edasist tegevust.

### **Preventiivriikliku lähenemise kasv**

TEVR-i regulatsiooni puhul on laiemalt täheldatavad ka teatud preventiivriiklikud<sup>147</sup> tunnused. Puhtas preventiivriigis on preventsiiooniideel keskne roll ning see asetab absoluutse julgeoleku saavutamise kõrgeimaks eesmärgiks.<sup>148</sup> Seda iseloomustab ühe elemendina ka ohudeliiktide osakaalu kasv karistusõiguses. Pole oluline oodata momenti, kui õigushüve kahjustumine või seaduserikkumine algab või vähemalt konkreetne oht ees seisab, vaid püütakse kõiki mõeldavaid ohte ennetada ning nende realiseerumist ära hoida.<sup>149</sup> Hoolimata asjaolust, et selline püstitatud eesmärk ei ole lõplikult mitte kunagi saavutatav, püüab seadusandja selleni läbi uute karistusõiguslike meetmete rakendamise ikkagi jõuda. Julgeoleku tagamiseks vastu võetud regulatsioonid on preventiivriigis sageli ebamäärased, vähemalt sama ebamäärased kui riskid, mille realiseerumist nad ära hoidma peaksid.<sup>150</sup>

Teatud määral on selline lähenemine märgatav ka TEVR-i regulatsiooni puhul, sest jääb arusaamatuks, milline käitumine täpselt on karistatav, st millal saab öelda, et isik reisib välisriiki just terroristlikel eesmärkidel. Seda eelkõige põhjusel, et regulatsiooni tõendamise puhul on väga suur tähtsus asetatud subjektiivsele koosseisule ning oht õigushüvele asub veel ajaliselt ja ruumiliselt kaugel. Objektivse koosseisu täidavad TEVR-i regulatsiooni puhul sotsiaalselt neutraalsed teod. Samas subjektiivse koosseisu tõendamine on väga problemaatiline. Selleks, et kõik mõeldavad ohuallikaid võimalikult varakult ja täpselt määratleda, on omakorda vaja võimalikult kõikehõlmavat informatsiooni, mida töödelda. Kuna mõeldavaid riske eksisteerib alati rohkem kui akuutseid ohte, tuleb üha enam õiguskaitseorganitel teostada erinevaid jälitustoiminguid. Sama kehtib ka TEVR-i regulatsiooni puhul, sest vastasel juhul oleks kuriteokoosseisu subjektiivse koosseisu ehk terroristliku eesmärgi tuvastamine praktiliselt võimatu. Sellisel juhul kujutaks sisuliselt iga isik riigile potentsiaalset ohtu ning võiks sattuda riikliku jälgimise ja kontrolli objektiks isegi siis kui ta täiesti seaduslikult käitub. Samaväärselt isiku käitumisega huvitab riiki isiku

<sup>147</sup> Saksa keeles kasutatav terminina: Präventionsstaat.

<sup>148</sup> A. Hofmann, B. Zängerling. Innere Sicherheit und Präventionsstaat – Herausforderungen durch den internationalen Terrorismus. Passau, lk 4 Arvutivõrgus kättesaadav: [http://fzk.rewi.hu-berlin.de/doc/sammelband/Innere\\_Sicherheit.pdf](http://fzk.rewi.hu-berlin.de/doc/sammelband/Innere_Sicherheit.pdf) (30.04.2017)

<sup>149</sup> *Ibid*, lk 4.

<sup>150</sup> *Ibid*, lk 4.

mõttekujunduse eelala; niipea, kui on tuvastatav õigusvastane hoiak, tuleb preventiivriigi loogika kohaselt selle vastu võidelda.<sup>151</sup> TEVR-i regulatsiooni puhul on eesmärgiks potentsiaalsesse terroristlikusse tegevusse karistusõiguslikult võimalikult varajases faasis sekkuda. Enne, kui isik objektiivselt midagi seadusevastast on toime pannud, kuid subjektiivsel tasandil on täheldatav tema terroristliku eesmärgi kujunemine.

Seega võib TEVR-i regulatsiooni puhul rääkida peamiselt kahest preventisiooniõiguslikust ohust. Esimene neist puudutab karistusnormi ennast. Tulenevalt normi iseloomust on väga suur tähtsus subjektiivsel koosseisul. Seda on aga praktikas äärmiselt keeruline tõendada, mis võib viia selleni, et norm hakkab täitma üksnes negatiivse üldpreventisiooni eesmärki, mis ei tohiks olla karistusseadustiku esmane ülesanne. Samal ajal aga devalveerib positiivse üldpreventisiooni eesmärki, mis peaks tagama isikute usalduse normi kehtivusse. Regulatsioonil on oht muutuda üksnes ühiskonnapoliitiliseks signaaliks, millega näidatakse, et terrorismist tulenevate ohtudega püütakse igakülgset võidelda. Samas, kui karistusnormi rakendamine praktikas on raskendatud, mis vähendab inimeste usaldust karistusnormi kehtivuse ja õiguskorra kui terviku suhtes. Teine preventisiooniõiguslik oht seoses TEVR-i regulatsiooniga selle üldine mõju karistusõigusele. Regulatsiooni puhul sekkutakse potentsiaalsesse terroristlikusse tegevusse teo väga varajases faasis, mida nii ajalise kui ruumilise distantsi tõttu võib pidada alles kuriteo ettevalmistamise eelalaks. Sisuliselt püütakse kontrollida igasugust ühiskonnaohtlikku tegevust ning püütakse kõiki mõeldavaid ohte ennetada. Samas on sellel eesmärgil vastu võetud regulatsioonid sageli ebamäärased, vähemalt sama ebamäärased kui riskid, mille realiseerumist nad ära hoidma peaksid.<sup>152</sup>

Eestist ei saa kindlasti veel rääkida preventiivriigi kontekstis, mille peamine eesmärk on ainult kõigi mõeldavate ohtude ennetamine ning selle eesmärgi saavutamise nimel inimeste jälgimine. Samas ei tohiks sellise tendentsi tekkimise võimalusse suhtuda liiga kergekäeliselt ja üleolevalt. TEVR-i regulatsioonile iseloomult sarnaste koosseisude levimise puhul võib selline oht tulevikus realiseeruda, sest isiku potentsiaalselt ohtlik tegevus toimub teo eelalas. See omakorda sunnib õiguskaitseorganeid teostama suuremal määral jälitustoiminguid, sest reeglina toimub tegevus varjatult. See võib viia olukorrani, kus riiki ei huvita enam niivõrd isiku välismaailmas avalduv käitumine ja tegevus, vaid tema mõttekujunduse eelala, sest kuriteokoosseisude raskuspunkt lasub suuresti isiku tahtlusel ja selle tõendamisel. Kirjeldatud tendentsi süvenemisel muutuks riik õigusriigist preventiivriigist. Eestist preventiivriigi

---

<sup>151</sup> S. Huster, K. Rudolph. Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag 2008, lk 17.

<sup>152</sup> A. Hofmann, B. Zängerling (viide 148), lk 4.

kontekstis õnneks veel rääkida ei saa. Samas tuleks autori hinnangul kindlasti vältida olukorda, kus TEVR-i regulatsioon tooks kokkuvõttes rohkem kahju õigusriigi põhimõttele, kui kasu riigi sisemisele ja välisele julgeolekule.

### 3. TERRORISTLIKEL EESMÄRKIDEL VÄLISRIIKI REISIMISE REGULATSIOONI KOOSKÕLA *ULTIMA RATIO* PÕHIMÕTTEGA

Nagu töö punktis 2.1 märgitud, on TEVR-i kuriteokoosseisu peamiseks eesmärgiks vähendada isikute hulka, kes Euroopast islami džihaadiga liitumise eesmärgil lahkuvad ning hiljem tagasi pöörduvad, kujutades siis suurt siseriiklikku julgeolekuohtu. Teisest küljest on terroristidest välisvõitlejate kriisipiirkondadesse reisimise tõkestamine oluline seetõttu, et nende isikute tegevus pikendab ja intensiivistab sageli sealset relvastatud konflikti. Samas tuleb karistusõiguse normi loomisel alati arvestada *ultima ratio* põhimõttega, mille kohaselt tohib karistusõigusliku normi luua alles siis, kui ennast on ammendanud võimalused reguleerida konkreetset käitumist teistes, vähem repressiivsetes õigusvaldkondades. Selleks, et anda täpsem hinnang TEVR-i vastavusest *ultima ratio* põhimõttega, tuleb esmalt avada põhimõtte sisu.

*Ultima ratio* põhimõtte tähendab seda, et karistusõigusliku normi tohib luua alles siis, kui ennast on ammendanud kõik võimalused reguleerida konkreetset käitumist teistes, vähem repressiivsetes õigusvaldkondades.<sup>153</sup> Karistusõigus ei tohiks seega muutuda tavaliseks sotsiaalkontrolli ja ühiskonnaelu suunamise vahendiks vaid peab esmajoones tegelema teos esineva ebaõiglusega. *Ultima ratio*'t on käsitletud üldise põhimõttena, mis jaguneb vastavalt kvantitatiivseks (millised teod väärivad üldse karistusõiguslikku sekkumist) ja kvalitatiivseks (milline on teo konkreetne ebaõigussisu, mis väärib karistusõiguslikku sekkumist).<sup>154</sup> *Ultima ratio* põhimõttel toimiv karistusõigus peaks sekkuma üksnes siis ja sellisel määral, mis on vajalik kõige olulisemate õigushüvede kaitseks kõige raskemate rikkumiste eest.<sup>155</sup> Põhimõtte kohaselt ei tohiks karistusõigus võtta endale ülesandeid, mis ei ole sellele iseloomulikud ja millega ta ei tule toime – õpetada inimesi käituma, püüda tagada kogu ühiskonna moraali ja

<sup>153</sup> H. J. Hirsch (viide 75), lk 163.

<sup>154</sup> M. Kairjak. Keerukuse redutseerimine Eesti õiguses karistusseadustiku § 217<sup>2</sup> objektiivse koosseisu relatiivsete õigumõistete sisustamise näitel. Tartu Ülikooli Kirjastus 2015, lk 35.

<sup>155</sup> J. Sootak. Eetilised valikud ja karistusõigus, lk 7. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.eetikakeskus.ut.ee/sites/default/files/eetikakeskus/files/Eetilised%20valikud%20karistus%C3%B5iguses.pdf> (30.04.2017).

hoida karistusühvarduste abil ühiskonda hirmu all.<sup>156</sup> Karistusõiguse rakendamisel tuleks lähtuda sellest, et esineb teatud probleeme, mida karistusõigus ei suuda ega tohigi lahendada. Sellest käsitlusest lähtuval oleks TEVR-i kriminaliseerimine *ultima ratio* põhimõttega kooskõlas, kui seda tehakse fundamentaalsete huvide kaitseks ja kõik teised meetmed osutuvad eesmärgi saavutamiseks ebapiisavaks.

TEVR-i regulatsiooni eesmärk on vähendada isikute arvu, kes on terroristlikel eesmärkidel välisriikidesse reisinud ning tagasipöördumisel endast riikide jaoks suurenenud julgeolekuohtu kujutavad. Kehtestatud regulatsiooniga püütakse kaitsta üldisi väärtusi nagu inimväärikus, vabadus, võrdsus, solidaarsus ning inimõiguste ja põhivabaduste kasutamine.<sup>157</sup> Kitsamalt on regulatsiooni eesmärk kaitsta nii üldisi õigushüvesid nagu sisemine ja rahvusvaheline julgeolek kui ka individuaalhüvesid nagu elu ja omand. Võib nõustuda, et kõik nimetatud õigushüved väärivad igakülgselt kaitset ning TEVR kujutab endast kindlasti rasket rikkumist. Seega võib väita, et TEVR-i regulatsioon teenib iseenesest legitiimset eesmärki.

Samas tuleb lähtuda sellest, et TEVR-i koosseis on oma iseloomult abstraktne ohudeliit, mis tähendab seda, et koosseisu täitmiseks piisab üksnes võimalikust ohust kaitstavale õigushüvele. Terrorikuritegusid tuleks vaadelda mitte isoleerituna, vaid pigem kuritegude ahelana, mis hõlmab kõiki kuritegusid.<sup>158</sup> Näiteks Saksamaal on õigussüsteem, mis hõlmab nii karistusõigust kui ka kriminaalmenetlust, tugevalt mõjutatud tugevast avalikust nõudmisest ja soovist rahu ja karistusnormide järele.<sup>159</sup> Sellest tulenevalt on tekkinud tendents, et juhul, kui ühiskonnas kerkib esile mingi tõeline või ka ainult näiline pahe, siis pööratakse pilgud kohe karistusõiguse poole.<sup>160</sup> Sisuliselt kaugeneb karistusõigus üha enam ebaõiglusele reageerimisest ja liigub ohu vältimise poole. Selle asemel, et toimida *ultima ratio*'na ja reageerida sooritatud ebaõiglusele, muutub karistusõigus sotsiaalsetest vajadustest tulenevaks „pehmeks õiguseks“, mis püüab vältida tulevikus aset leidvat ebaõiglust.<sup>161</sup>

Valdkondade puhul, kus õigushüve ohustamine nii ajalises kui ka ruumilises mõttes veel kaugel ees seisab, tundub piisavat preventiivsetest meetmetest<sup>162</sup>, mida riikide õiguskaitseorganitel oleks võimalik kasutada. Kehtestatud TEVR-i regulatsiooni puhul on

<sup>156</sup> J. Sootak. Eetilised valikud ja karistusõigus, (viide 155), lk 7.

<sup>157</sup> Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv terrorismivastase võitluse kohta. Seletuskiri, (viide 29), lk 2.

<sup>158</sup> L. Wörner (viide 38), lk 1044.

<sup>159</sup> *Ibid*, lk 1045.

<sup>160</sup> H. J. Hirsch (viide 75), lk 163.

<sup>161</sup> L. Wörner (viide 38), lk 1045.

<sup>162</sup> Põhjalik ülevaade võimalikest alternatiivsetest meetmetest, millega terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimise probleemiga võidelda on esitatud töö 3. peatükis.

küsitav, kas karistusõiguslik norm on terroristidest välisvõitlejate probleemi lahendamiseks kindlasti vajalik või üldse kohane vahend. Võib juhtuda, et kehtestatud regulatsioon ei suuda TEVR-i tõkestada või rakendatakse regulatsiooni õiguskaitseorganite poolt väga vähe<sup>163</sup>. Sellele küsimusele saab vastata alles pärast vastavasisulise praktika tekkimist. Igal juhul esineb oht, et regulatsioon ei saavuta oma eesmärki ning on eelkõige mõeldud ühiskonnapoliitilise signaalina. Eriti problemaatiline on see juhul, kui seadusandjale on juba ette selge, et norm ei saavuta praktikas pea mingit tähendust.<sup>164</sup> Sellisel juhul oleks väga küsitav, kas regulatsiooni kehtestamisel on järgitud *ultima ratio* põhimõtet ning on piisavalt kaalutud võimalusi reguleerida valdkonda vähem repressiivsemates õigusvaldkondades. Selleks tuleb välja selgitada, kas alternatiivsed meetmed TEVR-i tõkestamiseks suudavad tekkinud probleemi vähemalt samaväärselt või isegi paremini lahendada.

Eelkõige võiks kaaluda erinevate haldusõiguslike meetmete rakendamist, mis võiksid teoreetiliselt kirjeldatud eesmärgil välisriiki reisimist edukalt vähendada. Lisaks haldusõiguslikele meetmetele võiks kaaluda isikutele teatud tingimustel ajutise väljasõidukeelu seadmist, mille rikkumine oleks omakorda seotud kriminaalvastutusega. Lisaks kirjeldatud meetmetele võiksid probleemi lahendada või seda märkimisväärselt leevendada erinevad sotsiaalprojektid ning õiguskaitseorganite ennetuslikud meetmed. Sellised meetmed võiksid olla üldise ebavõrdsuse vähendamine ühiskonnas, moslemikogukonna sisemise rahulolu tagamine ning esmastele radikaliseerumise ilmingutele jõulisemalt reageerimine. Kokkuvõtvalt võiks selleks olla igasugune võimalik ennetuslik tegevus riskigrupis olevate isikutega. Radikaliseerumise tuvastamise, ennetamise ning pärssimise vajalikkust on rõhutanud ka KAPO.<sup>165</sup> Tulenevalt käesoleva magistritöö eesmärgist ning mahupiirangutest nimetatud meetmete võimalikku kasu terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimise tõkestamiseks ei analüüsita. Siiski ei tasu radikaliseerumise ilmingutele reageerimist terrorikuritegude ennetamisel alahinnata. Käesoleva magistritöö raames on võimalike alternatiivsete meetmetena käsitletud väljasõidukeelu kehtestamist, reisidokumendi kehtetuks tunnistamist, reisidokumendi välja andmisest keeldumist ja isikutunnistusele reisimist piirava märke lisamist. Autori hinnangul väärivad kaalumist, kas teatud tingimustel võiks kirjeldatud meetmeid rakendada ka Eestis.

Seega on võimalik TEVR-i regulatsiooni vastavust *ultima ratio* põhimõttele lõplikult hinnata pärast seda, kui on analüüsitud võimalikke alternatiivseid meetmeid probleemi

---

<sup>163</sup> Regulatsiooni rakendamise võimalikke probleeme käsitleb täpsemalt töö punkt 2.3.

<sup>164</sup> H. J. Hirsch (viide 75), lk 163.

<sup>165</sup> H. Puusepp (koost.). Kaitsepolitsei ameti aastaraamat 2015, lk 26-27.

lahendamiseks.

### **3.1 Reisidokumendi kehtetuks tunnistamine või välja andmisest keeldumine**

Ühe meetmena, millega tõkestada TEVR-i võiks kaaluda autori hinnangul ajutist reisidokumendi kehtetuks tunnistamist, reisidokumendi välja andmisest keeldumist või isikutunnistusele reisimist piirava märke lisamist terroristlikus riskigrupis olevatele isikutele. Meetmeid võiks kasutada isikute suhtes, kelle osas on õiguskaitseorganitel põhjendatud ja piisav kahtlus radikaliseerumise ilmingute osas ning kes on ilmutanud soovi terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisida. Magistritöö teises peatükis jõudis autor järeldusele, et TEVR-i karistusõigusliku regulatsiooni kehtestamise korral esineb oht, et see ei ole kooskõlas määratletuse põhimõtetega. Samuti võivad praktikas tekkida suured tõendamisprobleemid, mis võivad viia selleni, et karistusnorm muutub üksnes preventsiiooniõiguslikuks meetmeks, mille rakendamine on keeruline ning teatud juhtudel isegi võimatu. Reisidokumendi kehtetuks tunnistamine või selle välja andmisest keeldumine isikutele, kelle osas esineb põhjendatud kahtlus terroristliku tegevuse suhtes, võiks aidata terroristidest välisvõitlejate probleemi lahendada või seda vähemalt leevendada.

Tulenevalt isikut tõendavate dokumentide seaduse<sup>166</sup> (edaspidi: ITDS) § 5 lõikest 1 peab üle 15 aastane Eesti kodanik omama isikutunnistust. Eestis kehtiva elamisõiguse alusel elaval Euroopa Liidu kodanikul peab olema ITDS § 6 lõikest 1 tulenevalt isikutunnistus ning Eestis kehtiva elamisloa või elamisõiguse alusel elaval kolmanda riigi kodanikul peab olema tulenevalt ITDS § 6 lõikest 2 elamisloakaart. Erinevalt isikutunnistusest ei ole passi omamine isikule Eestis kohustuslik, kuid see on vajalik reisimiseks väljapoole EL-i. Eesti kodaniku pass antakse ITDS § 21 lõikest 1 tulenevalt Eesti kodanikule riigipiiri ületamiseks. Välismaalasele antakse tulenevalt ITDS § 26 lõikest 1 tulenevalt välismaalase pass, mis on välismaalasele Eesti Vabariigi poolt antav reisidokument. Välismaalase pass antakse tulenevalt ITDS § 27 lõikele 1 välismaalasele, kellel on kehtiv Eesti elamisluba ning kui on tõendatud, et tal puudub välisriigi reisidokument ja tal ei ole võimalik seda saada. Üks võimalikke variante TEVR-i takistamiseks Eesti kodaniku passi Eesti Vabariigi poolt välja antud välismaalase passi või välismaalase välisriigi passi (edaspidi reisidokument) kehtetuks tunnistamine või reisidokumendi välja andmisest keeldumine. Selline regulatsioon on kehtestatud näiteks Saksamaal ning sellega püütakse tõkestada radikaliseerunud isikute terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimist.

<sup>166</sup> Isikut tõendava dokumendi seadus. – RT I, 22.03.2017, 2.

Praeguse seadusandluse kohaselt on liikumisvabaduse piiramine äärmiselt kitsendatud. ITDS § 12 sätestab olukorrad, millal võib dokumendi väljaandmisest keelduda. ITDS § 12 lg 1<sup>1</sup> kohaselt võib dokumendi välja andmisest keelduda vanglas viibivale isikule kui tal on samaliigiline kehtiv dokument ja dokumendi väljaandmise aluseks olevad asjaolud ei ole muutunud. ITDS § 12 lg 2 annab võimaluse teatud juhtudel keelduda dokumendi väljastamisest alla 15-aastasele isikule, kui see ohustab tema huve. ITDS § 13 lg 3 kohaselt keeldutakse dokumendi väljastamisest, kui taotleja isik on ettenähtud korras tuvastamata või tema isikusamasus kontrollimata. Võib märgata, et dokumendi välja andmisest keeldumised on Eestis väga piiratud. Näiteks erinevalt Saksamaast ei ole dokumendi väljastamisest keeldumise eeldustena sätestatud olukorda, kui dokumendi väljaandmise korral võib ohustatud olla riigi sisemine või väline julgeolek. Dokumendi kehtetuks tunnistamise aluseid reguleerib ITDS § 13 lõiked 1-5. Dokumendi kehtetuks tunnistamise eeldused on pigem formaalsed ning ei võimaldaks samuti meetet rakendada riigi julgeolekut ähvardavast ohust tulenevalt. Dokumendi kehtivusala reguleerib ITDS § 25. Tulenevalt ITDS § 25 lõikest 1 on reisdokumendi kehtivusala üldiselt piiratu, kuid § 25 lõikes 2 alusel võib seda teatud juhul teha. Reisdokumendi kehtivusala võib piirata üksnes prokuröri ettepanekul, kui dokumendi kasutajale on kriminaalasjas kohaldatud tõkendina allkirja võtmist elukohast mittelahkumise kohta või isiklikku käendust või kautsjoni.

Nii reisdokumendi kehtetuks tunnistamise, reisdokumendi välja andmisest keeldumise, isikut tõendava asendusdokumendi väljastamise või isikut tõendavale dokumendile reisimist keelava märke kandmise puhul tuleb kindlasti arvestada liikumisvabaduse põhimõttega. Õigust riigist lahkuda tagavad mitmed rahvusvahelised õigusaktid. EIÕK 4. lisaprotokoll artikkel 2 lg 2 sätestab, et igal inimesel on õigus vabalt lahkuda igalt maalt kaasa arvatud kodumaalt. Sisuliselt samas sõnastuses sätestavad nimetatud õiguse ka kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 12 p 2 ning inimõiguste ülddeklaratsiooni art 13 p 2. Eestis sätestab õiguse riigist vabalt lahkuda ka PS § 35, mis sätestab, et igal inimesel on õigus lahkuda Eestist ning seda õigust võib piirata üksnes seaduses sätestatud juhtudel ning korras. Riigist lahkumise õigust peetakse üldiselt liikumisvabaduse osaks.<sup>167</sup> Õigust riigist lahkuda võib teatud juhtudel piirata ka kaudselt – näiteks läbi selle, et isikule ei väljastata isikut tõendavat dokumenti.<sup>168</sup> Antud olukorras saaks isik oma õiguste kaitsel tugineda PS §-le 35.

Seega saab väita, et Eestis on kehtivat seadusandlust arvestades nii otseselt kui ka kaudselt

---

<sup>167</sup> P. Roosma. PS Komm. § 35, p 2 (viide 115).

<sup>168</sup> *Ibid*, p 4.

liikumisvabadust piirata väga keeruline. Tulenevalt PS §-st 35 ning ITDS regulatsioonist on selline võimalus üksnes eelnevalt kirjeldatud üksikutel ja pigem formaalsetel juhtudel. Samas ei ole liikumisvabaduse põhimõte iseenesest nii absoluutne, kui Eesti regulatsiooni põhjal võib tunduda. EIÕK 4. lisaprotokollis art 2 lg 3 sätestab, et liikumisvabadust, sh õigust vabalt maalt lahkuda on võimalik piirata, kui see on vajalik demokraatlikus ühiskonnas riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides, avaliku korra säilitamiseks, kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Iseenesest võiks rahvusvahelise terrorismi tõkestamine, mis hõlmab ka terroristlikel eesmärkidel reisivate isikute tegevust, olla legitiimne põhjus teatud juhtudel liikumisvabaduse piiramiseks. Seda lähenemist on tunnustanud ka Saksamaa. Saksamaa on pidanud terrorismivastast võitlust ning TEVR-i legitiimseks eesmärgiks, et liikumisvabaduse põhimõtet, sh õigust riigist vabalt lahkuda, teatud määral piirata. Saksamaal väljendub see juba eelnevalt kirjeldatud viisil, mille kohaselt seatakse piiranguid reisidokumendile või isikut tõendavale dokumendile.

Sarnaselt Eestile, on ka Saksamaal isikul kohustus reisimiseks omada kehtivat reisidokumenti, mis nende isikusamasust tõendaks. Sellise reisidokumendi puudumisel on õigus isikute reisimise võimaldamisest keelduda. Saksamaal reguleerib reisidokumendi väljastamisest keeldumise või kehtetuks tunnistamise aluseid *Paßgesetz* (edaspidi PaßG).<sup>169</sup> PaßG § 7 lõige 1 reguleerib reisidokumendi väljastamisest keeldumist, PaßG § 7 lõige 2 reisidokumendi ajalise ning ruumilise kehtivuse määramist ning PaßG § 8 reisidokumendi kehtetuks tunnistamist. Regulatsiooni eesmärgiks on seaduses kindlaks määratud eelduste esinemisel piirata isikute terroristlikel eesmärkidel reisimist.

Saksamaal kehtiva regulatsiooni kohaselt on teatud eelduste esinemisel võimalik ajutiselt reisidokumendi välja andmisest keelduda või see kehtetuks tunnistada. PaßG § 7 lg 1 punkti 1 kohaselt on võimalik reisidokumendi andmisest keelduda, kui dokumendi taotleja ohustab Saksamaa Liitvabariigi sisemist julgeolekut või riigi muid kaalukaid huve. PaßG § 7 lg 1 p 10 alusel on võimalik reisidokumendi väljastamisest keelduda, kui isik plaanib StGB § 89 a<sup>170</sup> sätestatud teo toimepanemist ehk raske riigivastase vägivallaakti ettevalmistamist. Samade eelduste esinemisel korral on PaßG § 8 alusel võimalik juba väljastatud reisidokument hiljem kehtetuks tunnistada. Samuti on õigustatud ametnikul võimalik PAuswG<sup>171</sup> § 6 lõike 7 alusel

<sup>169</sup> Eesti keeles võiks tõlkida selle Passiseaduseks. Kuna Eesti õiguses sellist eriseadust ei eksisteeri võib Eesti kontekstis rääkida isikut tõendavate dokumentide seadusest.

<sup>170</sup> StGB § 89a reguleerib raske riigivastase vägivallaakti ettevalmistamist. Eesti kontekstis on tegemist sisuliselt sama teoga, mis on reguleeritud KarS § 237<sup>2</sup> ehk terrorikuriteo ettevalmistamine.

<sup>171</sup> Personalausweisgesetz 18.06.2009 (BGBl. I S. 1346). Eesti keeles tõlgitav kui isikut tõendavate dokumentide seadus.

nimetatud eelduste esinemisel taotleda, et isikut tõendav dokumenti ei oleks võimalik üksikjuhtumil kasutada riigist lahkumiseks. Kirjeldatud eelduste esinemisel on piirivalvel või muul selleks õigustatud ametnikul tulenevalt PaßG §-st 10 õigus keelata isikul välismaale reisimine. Samasugune regulatsioon kehtib ka Saksamaal resideeruvate välismaalaste osas.

2015. a juunis jõustunud regulatsiooni kohaselt laienes Saksamaal dokumendi välja andmisest keeldumise ja kehtetuks tunnistamise regulatsioon lisaks reisidokumentidele ka isikut tõendavatele dokumentidele. Juhul, kui isik ohustab PaßG § 7 lg 1 p 1 mõttes Saksamaa sisemist julgeolekut või muid kaalukaid huve või valmistab StGB § 89a mõttes ette rasket riigivastast vägivallaakti, on võimalus keelduda ka isikut tõendava dokumendi välja andmisest või see kehtetuks tunnistada. PAuswG § 6a lg 3 kohaselt väljastatakse sellisel juhul isikule asendusdokument, millele märgitakse isikule kehtestatud reisimispiirang. Sellisel juhul saab vajadusel isikut nõuetekohaselt tuvastada ning on teada isikule kehtestatud reisimispiirang. Kuna isikut tõendav dokument omab võrreldes reisidokumendiga õiguskäibes oluliselt suuremat rolli, siis on Saksamaa seadusandja varem kehtinud regulatsiooni olulisel määral karmistanud. Mõneti oli see põhjustatud Saksamaa teatavast eriregulatsioonist. Nimelt ei ole Saksamaal Türki reisimisel nõutav reisidokumendi olemasolu. Saksa ID-kaardiga on vähemalt 16-aastaselt isikul võimalik reisida tervel Schengeni-sisesel alal ning samuti Türki. Seega võis juhtuda, et isegi kehtetuks tunnistatud reisidokumendi või reisidokumendi välja andmisest keeldumise korral, oli isikul võimalik isikut tõendava dokumendi olemasolu korral Türki reisida. Teatavasti on Türki aga üks peamisi transiitriike, läbi mille toimub liikumine Süüriasse, Jeemenisse ning teistesse sealsetesse kriisipiirkondadesse, kus isikud võivad liituda terroriorganisatsioonidega või osaleda muud moodi terroristlikus tegevuses. Eesti puhul kirjeldatud olukorda tekkida ei saaks, sest kolmandatesse riikidesse reisimisel on igal juhul vaja passi või välismaalase passi olemasolu.

Saksamaa võimude andmetel oli 2015. aasta seisuga andmeid vähemalt 600 isiku kohta, kes olid Saksamaalt Süüriasse või Iraaki välja reisinud, et osaleda seal mingil moel terroristlikus tegevuses.<sup>172</sup> Vähemalt kolmandik nendest pöördus hiljem Saksamaale tagasi.<sup>173</sup> Saksamaa Liitvabariigi Kaitsepolitsei (*Bundesamt für Verfassungsschutz*) avaldas, et 2013. aasta seisuga oli reisidokumendi kehtetuks tunnistamise või reisidokumendi välja andmisest keeldumise järel kinni peetud paarkümmend terroristist välisvõitlejat, kes püüdsid riigist siiski välja

---

<sup>172</sup> Bundesministerium des Inneren. Verfassungsschutzbericht 2014, lk 89. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.verfassungsschutz.de/embed/vsbericht-2014.pdf> (30.04.2017).

<sup>173</sup> *Ibid*, lk 99.

reisida.<sup>174</sup> Praeguseks hetkeks on piiril kinni peetud isikute arv tõenäoliselt kasvanud, kuid võrreldes terroripiirkondadesse reisinud isikute arvuga on see proportsionaalselt siiski väike. Samas on 2015. aasta juunis kehtima hakanud TEVR-i karistusõiguslikku regulatsiooni seniseks rakendatud ainult ühel korral.<sup>175</sup>

TEVR-i isikute probleemi ei lahenda päris lõplikult ka reisidokumendi kehtetuks tunnistamine või välja andmisest keeldumine. Ühe näitena võib välja tuua Ibrahim Muniri juhtumi Saksamaal. Muniril õnnestus reisida Türgi kaudu Süüriasse, kuigi võimud olid tema reisidokumendi eelmise reisile suundumise katse ajal konfiskeerinud. Peamise probleemina reisidokumendi kehtetuks tunnistamise või selle välja andmisest keeldumise osas võibki pidada Schengeni viisaruumi. Isegi, kui mõni riik on isiku reisidokumendi kasutamisele piirangud seadnud, ei takista see tal veel otseselt Schengeni alal liikumist, sest selleks piisab ka tavalisest isikutunnistusest. Ühe meetodina võiks sellises olukorras autori hinnangul kaaluda isikutunnistuse märgistamist või asendusdokumendi väljastamist. Kui isiku reisidokument on kehtetuks tunnistatud või selle välja andmisest on keeldutud, siis on teataval määral tõkestatud isiku reisimine EL-i piiridest välja kolmandatesse riikidesse. Samas on isikul isikutunnistuse alusel võimalus reisida liidu piiride siseselt ning otsida näiteks võimalust reisida kolmandasse riiki mõne nõrgema piirikontrolliga riigi kaudu. Kui isikutunnistusele on kantud märgi, et dokumendi väljastanud riik on keelanud kasutada dokumenti reisimise eesmärgil või talle on väljastatud asendusdokument, mis keelab isikul reisida, kuid tõendab tema isikusamasust, on teiste riikide ametivõimudel näiteks rutiinse dokumendikontrolli käigus võimalik reisimise keeld tuvastada ning sellest päritoluriiki informeerida. Sellist meetodit rakendab ka Saksamaa.

Kuna üksnes reisidokumendi kehtetuks tunnistamisest välisvõitlejate probleemi lahendamiseks Saksamaal ei piisanud, siis kehtestati PAuswG § 6a alusel võimalus keelduda ka isikutunnistuse välja andmisest või tunnistada see kehtetuks, kui on põhjendatud kahtlus, et isik võib reisida terroristlikel eesmärkidel välisriiki. Sellises olukorras ei jäeta isikut ilma isikutunnistusest, kuid tema isikutunnistusele kantakse märgi, et dokument ei luba isikul reisida, või väljastatakse asendusdokument, mis kehtib samuti üksnes isikusamasuse tuvastamiseks ning ei anna õigust reisimiseks.<sup>176</sup> Lisaks tuleb märkida, et ajutise

<sup>174</sup> E. Bakker, C. Paulussen, E. Entenmann, Dealing with European Foreign Fighters in Syria: Governance Challenges & Legal Implications ICCT Research Paper. The Hague: International Centre for Counter-Terrorism, 2013, lk 18. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-Paulussen-Entenmann-Dealing-With-European-Foreign-Fighters-in-Syria.pdf> (09.04.2017).

<sup>175</sup> Kriminaalasi on hetkel BGH-s menetluses. Asjaolude kohta vaata täpsemalt käesoleva töö viitest 129.

<sup>176</sup> D. Winkler, K. Schadtler. Ausreisefreiheit quo vadis? Neue gesetzliche Regelungen zur Entziehung des Personalausweises. – Juristenzeitung 2016 Vol 71, lk 756.

reisimispiirangu rakendamine ei tähendaks absoluutset reisimispiirangut. PaßG § 10 lg 2 kohaselt on piiriülese liikumise kontrolliks õigustatud ametnikul võimalik teatud juhtudel lasta isikul välisriiki reisida. Sellisel juhul peab isik usutavalt tõendama, et tal on vaja tungivalt välisriiki reisida. Eelkõige on silmas peetud olulisi perekondlikke sündmusi nagu matused, pulm, juubel.<sup>177</sup> Nimekiri põhjustest on avatud ning eelkõige on oluline asjaolude eluline usutavus, mis tingib tungiva vajaduse välisriiki reisida.<sup>178</sup>

Mõnevõrra teistsugust lähenemist on seoses TEVR-i probleemiga toetanud Belgia. Belgia Parlament lükkas tagasi meetme, mille kohaselt oleks terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisivatelt isikutelt konfiskeeritud isikutunnistus. Keeldumist põhjendati eelkõige sellega, et antud meede soodustaks võltsitud dokumentide turu suurenemist ja viiks suurema identiteetide väärkasutuseni.<sup>179</sup> Alternatiivselt pakuti välja, et Schengeni Infosüsteemi kaudu vastava märke lisamist. Belgia lähenemine tundub autori hinnangul mõistlik, sest sellise vaikiva märke seadmine infosüsteemi, mis isiku piiriületamise katse või muu kontrolli käigus teavitab õiguskaitseorganit seotusest võimaliku terroristliku tegevusega, on tõenäoliselt efektiivsem, kui lihtsalt dokumendi konfiskeerimine. Igal juhul peaks autori hinnangul vältima olukorda, kus isik jääb ilma isikut tõendava dokumendita. Dokumendita jäämine ei võtaks suure tõenäosusega isikult ära taht terroristlikel eesmärkidel reisida, kuid soodustaks isikut probleemi lahendamiseks suunduma alternatiivsete kuritegelike meetodite poole. Dokumendi konfiskeerimine ei annaks oodatud efekti ka seetõttu, et takistaks reisimist üksnes isikute osas, kes on kavatsenud seda algusest peale teha enda nime ja dokumendiga. Vaikiva märke lisamine infosüsteemi võib seetõttu olla ilmselt isegi efektiivsem meede ning riigile kõige vähem koorvamam. Samuti oleks meede kõige suuremal määral kooskõlas Schengeni ruumi üldpõhimõtetega ehk isikute vaba liikumisega. Juhul, kui isik üritab reisida enda dokumendiga, võimaldab infosüsteem teavitada ametnikke tema kavatsustest ning on võimalik sellele reageerida. Olukorras, kus isik ei reisi enda dokumendiga ning kasutab näiteks valeidentiteeti, ei oma teatiste süsteem efekti, samas puuduks sellisel juhul efekt ka reisidokumendi kehtetuks tunnistamisel või välja andmisest keeldumisel.

Eesti võiks autori hinnangul samuti kaaluda reisidokumendi kehtetuks tunnistamist, selle välja andmisest keeldumist või isikut tõendavale dokumendile reisimist keelava märke lisamist, kui esineb põhjendatud kahtlus, et isik soovib reisida terroristlikel eesmärkidel välisriiki. Selline

---

<sup>177</sup> V. Wache. PassG § 10 Kommentar, vnr 2. Strafrechtliche Nebengesetze, Band 17. München: C. H. Beck 2017.

<sup>178</sup> *Ibid*, vnr 2.

<sup>179</sup> E. Bakker, C. Aulussen, E. Entenmann (viide 164), lk 13.

regulatsioon eeldaks aga muudatusi ITDS-i regulatsioonis. Samuti eeldaks see PS § 35 muutmist, mis lubab praegu riigist lahkumist piirata üksnes kohtu- ning kohtueelse menetluse tagamiseks ja kohtuotsuse täitmiseks. Tõenäoliselt peaks PS § 35 täiendama regulatsiooniga, mille kohaselt võib riigist lahkumist piirata ka juhul, kui see on vajalik demokraatlikus ühiskonnas riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides või kuriteo ärahoidmiseks. Iseenesest on ka ITDS-is olemas mehhanismid, mis võimaldaksid reisidokumendi kehtetuks tunnistamist, reisidokumendi välja andmisest keeldumist või selle kehtivusala piiramist. Nende rakendamiseks oleks vaja aga laiendada eeldusi, mille korral oleks võimalik isiku reisidokumenti ajutiselt kehtetuks tunnistada või isikutunnistuse kehtivusala piirata. Kehtiva regulatsiooni muutmise võib olla terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisivate isikute tõkestamiseks mõistlik meede ning autori hinnangul tuleks seda igal juhul ühe alternatiivina vähemalt kaaluda.

### **3.2 Väljasõidukeelu kehtestamine**

Väljasõidukeelu kehtestamine eeldaks seda, et isiku reisidokument on kehtetuks tunnistatud või selle välja andmisest on keeldutud või isikutunnistusele on kantud märge, et dokumendiga on keelatud reisida. Kui isik keeldu rikub, oleks võimalik rakendada karistusõiguslikku meetet. See eeldaks, et isikule on talle seatud reisimise keeld teada. Selline meetod välistaks eelmises peatükis kirjeldatud üksnes vaikiva märke lisamise Schengeni Infosüsteemi, sest isik peab teadma, milline käitumine toob endaga kaasa vastutuse. Vaikiva märke puhul infosüsteemis selline info isikule teada ei oleks. Märge oleks pigem käsitletav teavitusest vastavatele ametnikele, et isik võib olla seotud terroristliku tegevusega. Samas ei välistaks meede sellise märke lisamist, millest on isikut ennast nõuetekohaselt teavitatud. Sisuliselt tähendaks väljasõidukeelu kehtestamine töö eelmises punktis kirjeldatud haldusõiguslike meetmete rakendamist, mille rikkumisele järgneks karistusõiguslik vastutus.

Eestis kehtiva seadusandluse kohaselt on väljasõidukeelu kehtestamine hetkel võimalik üksnes väga piiratud juhtudel. Sellise võimaluse laiendamine tähendaks sarnaselt eelmises peatükis kirjeldatud meetodite rakendamisele muudatusi PS-is ja ITDS-is. PS §-st 35 on sätestatud põhimõte, et riik ei tohi kehtestada üldist väljasõidukeeldu. Tegemist on kvalifitseeritud reservatsiooniga põhiõigusega.<sup>180</sup> Eestist lahkumise õigust võib tulenevalt PS §-st 35 piirata üksnes kohtumenetluse ja kohtueelse menetluse tagamiseks ning kohtuotsuse täitmiseks. Teatud eelduste esinemisel on Eestist lahkumise keeldu võimalik kohaldada ka

<sup>180</sup> P. Roosma. PS Komm. § 35, p 3 (viide 115).

pankrotimenetluses võlgniku suhtes või teatud tsiviilasjades esialgse õiguskaitse või hagi tagamise abinõuna. Täiendava võimaluse PS §-st 35 tuleneva õiguse piiramiseks annab PS § 130. Erakorralise ja sõjaseisukorra ajal võib riigist lahkumise õigust riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides piirata. Erakorralise seisukorra seaduse kohaselt võib Vabariigi Valitsus põhiseadusliku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks kehtestada piiranguid Eestist väljasõitmisel.<sup>181</sup> Õigust piirata Eestist lahkumist võib Vabariigi Valitsus sõjaaja riigikaitse seaduse kohaselt rakendada ka sõjaseisukorra ajal riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides.<sup>182</sup> Sisuliselt annab aluse Eestist lahkumise õiguse piiramiseks ka hädaolukorra seadus.<sup>183</sup> Õigust riigist lahkuda võib rakendada juhul, kui loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust tuleneva hädaolukorra lahendamiseks välja kuulutatud eriolukorra piirkond hõlmab kogu riiki ning on kehtestatud piirangud isikute õigusele vabalt liikuda eriolukorra piirkonnas. Seega on ka väljasõidukeelu kehtestamine Eestis lubatud üksnes väga üksikutel ja erandlikes olukordades ning sellise võimaluse laiendamine tähendaks põhjalikke muudatusi ITDS-is ja PS-is.

Sarnaselt töö eelmises punktis kirjeldatud kaudse väljasõidukeelu kehtestamise puhul, mis väljendus riigist lahkumiseks sobiva dokumendile seatud piirangutes, peaksid ka otsese väljasõidukeelu rakendamise põhjused olema väga kaalukad ning põhjustatud. Iseenesest annab EIÕK 4. lisaprotokollis art 2 lg 3 võimaluse õigust riigist vabalt lahkumist piirata näiteks demokraatlikus ühiskonnas riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides või kuriteo ärahoidmiseks. Tõenäoliselt ei esine vastuväiteid selles osas, et terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisivad isikud ohustavad nii riigi julgeolekut kui ka ühiskondlikku turvalisust märkimisväärselt. Seejuures on ka Riigikohus kinnitanud, et tuginedes põhiseaduse preambulile, võib järeldada, et riigi julgeolek on põhiseaduse kohaselt väärtus, mida saab tunnustada kui põhiõiguse piiramise legitiimset eesmärki.<sup>184</sup> Kuigi riigist väljasõidukeelu kehtestamine oleks praeguse seadusandlusega vastuolus, tuleks seda võimalust autori hinnangul ühe alternatiivina kaaluda. Nõutavad mehhanismid ja õiguslik alus vastavate muudatuste tegemiseks ITDS-is ja PS-is on iseenesest olemas ning tegemist oleks õiguspoliitilistest kaalutlustest tuleneva otsusega.

Nagu märgitud, oleks väljasõidukeelu kehtestamine tihedalt seotud töö eelmises punktis kirjeldatud meetmetega. Üks variant oleks isiku reisimispiirangu rikkumine siduda

---

<sup>181</sup> *Ibid*, p 5.

<sup>182</sup> *Ibid*, p 5.

<sup>183</sup> *Ibid*, p 5.

<sup>184</sup> RKPJKo, 3-4-1-2-01, p 15 ja RKÜKo, 3-3-1-44-11, p 82.

kriminaalvastutusega. Kui isiku reisidokument on kehtetuks tunnistatud või selle väljastamisest on keeldutud või isikutunnistuse kehtivusala on piiratud, kuid isik üritab sellest hoolimata ilma selleks kaalukat ja eelnevalt aktsepteeritud põhjust esitamata välisriiki reisida, siis järgneks keelu rikkumisele karistusõiguslik vastutus. Sarnase lähenemisega regulatsioon on kasutusel näiteks Saksamaal. Kui isik talle seatud reisimispiirangut rikub, siis järgneb sellele vastutus tulenevalt PaßG § 24 lg 1 p-st 1. Seega ei tulene vastutus sellise rikkumise eest Saksamaal mitte StGB-st vaid nõ karistusõiguslikust kõrvalseadusest ehk PaßG-st. Väljasõidukeelu rikkumise eest ette nähtavat karistust on võimalik rakendada ka välismaalaste suhtes. Karistuse kohaldamise alus on võrreldes Saksamaa kodanikega erinev – välismaalaste puhul on selleks AufenthG § 95 lg 1 p 4, kuid karistusmäär ning selle kohaldamise eeldused on identsed. On oluline rõhutada, et kuigi vastutus reisimispiirangu rikkumise puhul tuleneb kõrvalseadusest (PaßG-st), siis on see Saksamaal käsitletav eraldi kuriteokosseisuna mitte väärteokosseisuna. Reisimispiirangu rikkumine on karistatav rahatrahvi või kuni 1-aastase vabadusekaotusega. Seega on karistusmäär märkimisväärselt madalam, kui Saksamaal kehtiva TEVR-i puhul, mis näeb maksimummäärana ette kuni 10-aastase vabadusekaotuse. Reisimispiirangu rikkumise eest karistamine on vajalik, et tagada regulatsiooni toimimine ning regulatsiooniga seatud eesmärkide täitmine. Juhul, kui isikule oleks seatud reisimise keeld läbi dokumendile seatud piirangu, kuid keelu rikkumise korral vastutust ei järgneks, oleks tegemist sisuliselt kasutu regulatsiooniga.

Väljasõidukeelu rakendamine võiks iseenesest toimida eduka meetmena TEVR-i tõkestamisel ka Eestis. Väljasõidukeeldu rakendataks tulenevalt põhjendatud kahtlusest, et isik võib kujutada ohtu riigi julgeolekule või on alust arvata, et isik võib ette valmistada terrorismitegu. Seega on väljasõidukeelu rakendamise aluseks konkreetsest isikust lähtuv oht. Väljasõidukeelu rakendamine võib esmapilgul tunduda ebaloogilise meetmena. Väljasõidukeelu kehtestamisega tunnistab riik isiku sisuliselt ohtlikuks. Seega hoitakse isikut, kelle riik on tunnistanud ohtlikuks, sunniviisiliselt enda juures, keelates tal riigist lahkuda. Selline lähenemine on põhjustatud eelkõige sellest, et isiku tegevust riigi territooriumil on õiguskaitseorganitel oluliselt kergem kontrollida. Kui isik saaks välisriiki reisida, siis oleks tema edasist tegevust märkimisväärselt keerulisem kontrollida ning poleks võimalik täpselt tuvastada tema võimalikku seotust mõne terroriorganisatsiooniga või hinnata tema võimalikku terroristlikku tegevust sihtriigis. Hilisemal võimalikul tagasipöördumisel kujutaks isik juba märkimisväärselt suuremat ohtu riigi julgeolekule, sest võib omada terroristlikku väljaõpet, kontakte terroriorganisatsioonidega või muud terroristlikku teavet, mis võib realiseeruda

otseseks ohuks. Teine põhjus isikule väljasõidukeelu kehtestamiseks on olla teiste riikidega terrorismivastases võitluses solidaarne. Isik ei pruugi alati pöörduda tagasi riiki, kust ta algselt terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisis. Kuigi riikidevaheline infovahetus on näiteks Schengeni infosüsteemi näol paranenud, ei välista see juhtumeid, mille puhul on isik riigist X reisinud terroristlikel eesmärkidel välisriiki, omandanud seal näiteks terrorismialast väljaõpet ning liigub hiljem riiki Y, ilma et riik Y-i õiguskaitseorganid kirjeldatud ohust üldse teadlik oleks. Seega on väljasõidukeelu meetme rakendamise loogika selles, et lõigata võimalikult varases faasis ära kirjeldatud terroristliku ahela võimalus. Samas toimuks sekkumine sellisel määral, mis oleks proportsionaalne nii varajases teo faasis isikust lähtuva ohuga kaitstava õigushüve suhtes.

Lisaks isikust lähtuva ohu minimaliseerimisele on teatud juhtudel väljasõidukeelu rakendamise aluseks piirkonnast lähtuv oht. Näitena võib tuua Austraalia, mis võttis 2014. aasta sügisel vastu terrorismivastaste regulatsioonide täiendamise akti.<sup>185</sup> Akti eesmärgiks oli tõhustada võitlust suurenenud terroriohuga, mis lähtub austraallastest, kes on reisinud osalema konfliktides välisriikides ning hiljem naasevad. Austraalia kriminaalkoodeksis sätestati kuriteona sisenemine või jäämine välisriigi territooriumile, mis on deklareeritud aktiivse terroristliku tegevuse alana. Selliste piirkondadena on 2017. aasta seisuga määratletud Mosuli piirkond Ninewa provints Iraagis ning Raqqa provints Süürias.<sup>186</sup> Akti kohaselt ei ole lubatud terroristliku tegevuse alana käsitleda tervet riiki. Samuti muudeti võimalikuks julgeolekuasutuse juhi otsusega reisidokumendi kehtetuks tunnistamine ning seejuures jätta sellest teavitamata.<sup>187</sup>

Austraalia kehtestatud regulatsioon, millega keelatakse mingil määratletud territooriumil viibimine või sinna reisimine, ei aitaks autori hinnangul TEVR-ist tulenevat ohtu piisaval määral lahendada. Peamine põhjus seisneb selles, et Austraalia regulatsioon on kehtestatud eelkõige täiendava meetmena ning toimib koosmõjus ülejäänud terrorismivastase regulatsiooniga. Lisaks määratletud kriisipiirkonda reisimisele on Austraalias kriminaliseeritud ka eraldi terroristlikul eesmärgil välisriiki reisimine. Regulatsioonide erinevus seisneb selles, et määratletud kriisipiirkonda reisimine on karistatav ka juhul, kui isikul puudub terroristlik eesmärk. See tähendab, et seadusandja peab juba nendes konkreetselt määratletud kriisipiirkondades viibimist või sinna reisimist piisavaks ohuks riigi

<sup>185</sup> Counter-Terrorism Legislation Amendment (Foreign Fighters) Act 2014, Australia. Arvutivõtetus kättesaadav: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2014A00116> (30.04.2017).

<sup>186</sup> Australian National Security. Declared areas. Arvutivõtetus kättesaadav: <https://www.nationalsecurity.gov.au/WhatAustraliaisdoing/Pages/DeclaredAreaOffence.aspx> (30.04.2017).

<sup>187</sup> Counter-Terrorism Legislation Amendment (Foreign Fighters) Bill 2014 (Australia), lk 4.

Julgeolekule. Määratletud kriisipiirkonnas viibimine või sinna reisimine on lubatud üksnes juhul, kui esineb mõni Austraalia kriminaalkoodeksi § 119.2 lõikes 3 sätestatud põhjus. Eeldustena, mis välistavad määratletud kriisipiirkonnas viibimise või sinna reisimise eest karistamise, on käsitletavat näiteks humanitaarabi osutamine, mõne seadusega määratletud rahvusvahelise organisatsiooni ridadesse kuulumine, *bona fide* korras perekonnaliikme külastamine jne. Kui puudub seadusega sätestatud põhjus määratletud kriisipiirkonnas viibimiseks, siis on see automaatselt kriminaalkorras karistatav olenemata sellest, kas isik soovis osaleda terroristlikus tegevuses või mitte. Seega võib seda pidada meetmeks, mis on kehtestatud täiendamaks üldist TEVR-i regulatsiooni. Samuti on sellised kriisipiirkonnad üksnes kitsalt määratletavad, ehk terroristlik tegevus võib toimuda ka paljudes teistes piirkondades, kus viibimine või kuhu reisimine ei ole keelatud. Sellest tulenevalt peaks TEVR-i edukaks tõkestamiseks määratlema kriisipiirkondadena palju territooriume, mis ei oleks autori hinnangul enam proportsionaalne ja põhjendatud meede.

Nimetatud põhjustel ei oleks määratletud kriisipiirkondadesse reisimise või seal viibimise keelamine autori hinnangul sobiv alternatiivne meede üldise TEVR-i regulatsiooni asendamiseks. Autori hinnangul võiks TEVR-i kriminaliseerimise alternatiivse meetmena kaaluma eelkõige ajutist reisidokumendi kehtetuks tunnistamist või välja andmisest keeldumist või isikutunnistusele märke kandmist, et dokument ei sobi reisimiseks. Ajutine reisimispiirangu meede oleks ajaliselt rakendatav seni, kui esineb piisav ja põhjendatud kahtlus, et isik võib reisida terroristlikel eesmärkidel. Maksimaalselt oleks reisimispiirangu ajaline kehtivus seotud dokumendi kehtivusajaga. Samas tuleks ajutine reisimispiirang tühistada kohe, kui langeb ära põhjus, miks ajutine reisimispiirang algselt kehtestati. Ajutise reisimispiirangu pikendamisel tuleks igakordselt täiendavalt tõendada, et reisimispiirangu kehtestamise aluseks olnud põhjused ei ole ära langenud.

### **3.3 Tõendamisprobleemi ületamine**

TEVR-i regulatsiooni üks peamisi kitsaskohti on töö punktis 2.2 ja 2.3 tuvastatud tõendamisprobleem. TEVR-i karistusnormi rakendamine võib olla raskendatud, sest subjektiivset koosseisu võib olla praktikas raske tõendada. Seda eelkõige põhjusel, et koosseisu puhul algab karistatavuse faas juba teo varajases eelalas, kus objektiivselt on täidetud üksnes sotsiaalselt neutraalsed teod. Samastuleb subjektiivse koosseisu tõendamiseks teo varajases eelalas tõendada terroristliku eesmärgi olemasolu. Tõendada tuleb isiku kahekordne tahtlus. Direktiivi sõnastuse kohaselt oleks karistatav tahtlik regulatsiooniga

hõlmatud välisriiki reisimine kavatsetusega osaleda seal mõnes sätestatud terroristlikus tegevuses.<sup>188</sup>

Reisidokumendi kehtetuks tunnistamine, selle välja andmisest keeldumine või isikutunnistusele reisimist piirava märke kandmine ei saa samuti olla kantud üksnes teoreetilisest võimalusest, et isik üritab välisriiki reisida terroristlikel eesmärkidel. Siiski on selle regulatsiooni puhul tõendamiskoormis mõnevõrra madalam. Meetme rakendamiseks peaks vastav asutus tõendama, et esineb piisav ja põhjendatud kahtlus, et isik ohustab riigi sisemist või välist julgeolekut või valmistab ette terrorikuritegu, mis põhjendaks reisimispiirangu seadmist.<sup>189</sup> Erinevalt TEVR-i kuriteokoosseisust ei pea isikule reisipiirangu seadmiseks tõendama tema terroristlikku eesmärki reisimise hetkel. Kui siduda isikule reisimispiirangu rakendamine ohuga riigi sisemisele või välisele julgeolekule, siis piisab sellest, kui esineb isikust tulenev põhjendatud oht.<sup>190</sup> Seega on tõendamiskoormis reisipiirangu rakendamise korral võrreldes TEVR-i karistusõigusliku regulatsiooniga madalam. Seda eelkõige põhjusel, et karistusõiguslik vastutus on kõige tugevam isikupuutumatus riive. Samas tuleb silmas pidada, et reisimispiirangu rakendamine piirab samuti tugevalt isiku liikumisvabadust ning seetõttu ei saa nimetatud meetmete rakendamine olla juhuslik, põhjendamatu ning kantud mingitest üldistest ja teoreetilistest eeldustest.

Tõendamiskoormis on võrreldes TEVR-i regulatsiooniga madalam, kuid samas oleks see piisav, et välistada juhuslikud reisimispiirangu rakendamise olukorrad. Näiteks tunnistati Saksamaal kehtetuks reisidokument ning seati isikutunnistusele reisimist keelav märg Saksamaa ja Alžeeria kodaniku X puhul pärast seda, kui ta proovis reisida Türgi.<sup>191</sup> Saksamaa ametnikud lähtusid põhjendatud kahtlusest, et isik soovis osaleda terroristlikus tegevuses. Lennujaama turvakontrollis avastati isikult 10 000 € sularaha ning lennudroon. X väitis, et soovib reisida neljaks päevaks Istanbuli, et seal hambaarsti külastada. Hambaarsti külastamist tõendavaid dokumente X-l ei olnud, samuti ei osanud ta täpselt vastata, kus hambaarsti visiit täpselt toimub. Endaga kaasas olnud sularaha kohta väitis X, et soovib sellega tasuda hambaarsti arve ning osta abikaasale kingitusi. Lennudrooni kohta väitis X, et ostis selle alles hiljuti ning soovis seda Istanbulis esmakordselt kasutada. X reisidokument tunnistati kehtetuks, isikutunnistusele rakendati ruumiline piirang ning X-il ei lubatud Saksamaalt

<sup>188</sup> Täpsem TEVR-i subjektiivse koosseisu analüüs töö punktis 2.2 (lk 36-37).

<sup>189</sup> V. Wache. PassG § 7 Kommentar, vnr 3 (viide 177).

<sup>190</sup> VG Braunschweig, Urt. 07.09.2016 - 5 A 99/15, vnr 40 Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsndprod.psml?doc\\_id=MWRE160002909&st=null&showdoccase=1](http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsndprod.psml?doc_id=MWRE160002909&st=null&showdoccase=1) (09.04.2017).

<sup>191</sup> VG Braunschweig, Urt. 07.09.2016 - 5 A 99/15, vnr 64 (viide 190).

lahkuda. X vaidlustas talle rakendatud reisimispiirangud kohtus. Kohus jättis kehtestatud reisimispiirangud jõusse ning nõustus, et X puhul esineb piisavalt põhjendatud kahtlus ohustada riigi sisemist julgeolekut või muid kaalukaid huve.

Kohus luges reisimispiirangu kehtestamise õigustatuks, hinnates tõendatud asjaolusid kogumis. X ei suutnud usutavalt põhjendada 10 000 € sularaha omamist, kuna hambaravi Istanbulis ei ole nii kallis. Samuti pole usutav, et ülejäänud raha oleks X kasutanud naisele kingituste ostmiseks. Samuti ei osanud X öelda väidetava hambaravikliiniku asukohta. Kohus sedastas, et kehtestatud reisipiirangu põhjendatuse jaoks on oluline hinnata ka isiku varasemat tegevust, isiku suhtlusringkonda ning tema poliitilisi vaateid. Seejuures ei ole vajalik, et täpne sihtkoht, konkreetne džihaadis osalemise viis ning tagasipöördumise tahtlus oleks üksikasjalikult määratletud.<sup>192</sup> Konkreetse juhtumi puhul rõhutas kohus seda, et X-i puhul on kindlaks tehtud tema tihe suhtlemine mitmete erinevates terrorikuritegudes süüdi mõistetud isikutega.<sup>193</sup> Kohus ei pidanud asjakohaseks X-i väiteid, et nende isikute puhul on tegemist üksnes juhuslike tuttavatega, kellega ta on lävinud ühisest elukohast, perekonnaliikmetest või mošseekülastustest tulenevatel põhjustel. Ühe kaalukaima argumendina arvestas kohus X-i tihedat suhtlust B-ga, kelle puhul on teise kohtuotsusega kindlaks tehtud, et ta on värvanud mitmeid isikuid liitumaks terrorirühmitusega ISIS. Lisaks viitas kohtu hinnangul X-i käitumine tüüpilisele riigist välja reisida sooviva džihadisti käitumismustrile. Sellele viitab X-i varasemad lühiajalised reisirid vastavas piirkonnas, suur kogus sularaha ning lennudrooni omamine, mida kasutatakse sageli luurevahendina. Samuti oli X mõned kuud enne reisi võtnud suure eraisiku laenu väärtuses 50 000 €, mille eesmärgi kohta ei osanud ta usutavat põhjendust anda. Sedagi pidas kohus tüüpiliseks džihadisti käitumismustriks, sest islamistliku käsitluse kohaselt ei peeta võlga „uskmatute ees“ märtrisurma korral võlaks Allahi ees.<sup>194</sup> Eelkirjeldatust tulenevalt pidas kohus reisimispiirangu kehtestamist X-le põhjendatuks ning ei nõustunud, et piirang rikuks liigselt isiku liikumisvabadust.<sup>195</sup>

Kirjeldatud lahendist nähtub, et reisimispiirangu korral on tõendamiskoormis madalam, kui TEVR-i karistusõigusliku regulatsiooni puhul. Piirangu kehtestamiseks piisab põhjendatud kahtluse olemasolust, et isik võib olla ohuks riigi sisemisele või välisele julgeolekule. Erinevalt TEVR-i regulatsioonist, ei ole vaja tõendada terroristliku eesmärgi ja tahtluse olemasolu.<sup>196</sup> Isiku subjektiivset koosseisu on teo varajases faasis niivõrd keeruline tõendada,

<sup>192</sup> *Ibid*, vnr 47.

<sup>193</sup> *Ibid*, vnr 61.

<sup>194</sup> *Ibid*, vnr 67.

<sup>195</sup> *Ibid*, vnr 70.

<sup>196</sup> Täpsem analüüs TEVR-i subjektiivse koosseisu kohta töö punktis 2.2 (lk 36-37).

et võib muuta normi rakendamise võimatuks. See omakorda tähendaks, et potentsiaalselt ohtlike isikute välisriiki reisimist ei oleks võimalik kuidagi edukalt tõkestada. Sellest tulenevalt võib reisimispiirangute kehtestamine olla põhjendatud. Kuna isikust tulenev oht riigi sisemisele või välimisele julgeolekule, mis on reisimispiirangu rakendamise aluseks, peab olema piisavalt põhjendatud ei saa ametnikud seda kehtestada liiga kergekäeliselt. Seda enam, et ajutise reisimispiirangu rakendamine oleks kohtus vaidlustatav.

### **3.4 Rahvusvahelise õiguse nõuete tagamine**

Ajutise reisimispiirangu rakendamise puhul on oluline hinnata, kas meede täidaks piisaval määral rahvusvahelisest õigusest tulenevad nõuded TEVR-i tõkestamisel. Rahvusvahelise õiguse nõuded tulenevad TEVR-i regulatsiooni puhul töö 1. peatükis kirjeldatud Julgeolekunõukogu resolutsioonist 2178 (2014), EN-i terrorismi ennetamise lisaprotokollist CETS nr 217 ning EL-i terrorismivastase võitluse direktiivist 2017/541. Julgeolekunõukogu resolutsiooni punkt 6 kohaselt on oluline see, et resolutsioonis kirjeldatud kuriteod oleksid piisavalt konkreetselt määratletud, et nende eest oleks võimalik esitada süüdistus ja määrata karistuse viisil, mis kajastaks täielikult kuriteo raskusastet. Terrorismi ennetamise EN-i lisaprotokoll CETS nr 217 kohustab riike võtma kasutusele siseriiklikult sellised meetmed, mis võimaldaksid TEVR-i kehtestada kuriteona. Euroopa Parlamendi ja nõukogu terrorismivastane direktiivi artikkel 9 kohustab võtma vastu vajalikud meetmed tagamaks, et teise riiki reisimine terroriakti toimepanemise või selle toimepanemises osalemise eesmärgil, terrorirühmituse tegevuses osalemise eesmärgil või terrorismialase väljaõppe andmise või saamise eesmärgil on kuriteona karistatav.

Autori hinnangul ei oleks ajutise reisimispiirangu rakendamine, mille rikkumisele järgneks kriminaalvastutus, vähem efektiivsem kui eraldiseisev TEVR-i kuriteokoosseis. Õiguskaitseorganitele on sageli probleemiks isikud, kes käituvad lubatu ja keelatu piiril. TEVR-i eest oleks karistusõiguslikult võimalik karistada alles siis, kui isik on jõudnud katse faasi. See tähendab, et isiku välisriiki reisimine seisab ilma täiendavate sammudeta vahetult ees.<sup>197</sup> Nimetatu muudab õiguskaitseorganite tegevuse väga keeruliseks. Isegi, kui isiku soov välisriiki reisida on neile teada, siis peab isik TEVR-i karistusnormi rakendamiseks jõudma katse faasi ehk õiguskaitseorganid peaksid ta tabama piiri ületades või olukorras, kus see isikul vahetult ees seisab. See võib viia olukorrani, kus isikul hoolimata õiguskaitseorganite teadmisest, et isik võib terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisida, õnnestub ikkagi piir

<sup>197</sup> J. Schäfer. StGB Kommentar § 89a, vnr 53 (viide 96).

ületada. Ajutise reisimispiirangu rakendamine võiks autori hinnangul selliseid olukordi vähendada. Kui õiguskaitseorganitel on piisav ja põhjendatud kahtlus, et isik võib reisida välisriiki terroristlikul eesmärgil, siis oleks neil võimalik isikule teatud perioodiks kehtestada reisimispiirang.

See meetod annaks piisava aja, et hinnata, kas kahtlus võib konkreetse isiku puhul hiljem realiseeruda. Kui isik üritab pärast talle reisimispiirangu kehtestamist siiski riigist lahkuda, siis järgneks rikkumisele juba kriminaalvastutust, mis täidaks ühtlasi rahvusvahelistest õigusaktidest tuleneva nõude. Reisimispiirangu rikkumise kontroll ning tõendamine oleks sellisel juhul oluliselt lihtsam, kui TEVR-i regulatsiooni puhul terroristliku eesmärgi tõendamine. Seega võib ajutise reisimispiirangu kehtestamine ning selle rikkumise sidumine kriminaalvastutusega olla isegi efektiivsem meede terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimise tõkestamiseks kui TEVR-i karistusõiguslik regulatsioon. Reisimispiirangu kehtestamise meede ei täidaks enda funktsiooni isikute puhul, kelle kohta pole õiguskaitseorganitel eelnevalt mingit teavet terroristlike kalduvuste kohta. Samas ei oleks selliste isikute reisimise tõkestamiseks kasu ka TEVR-i karistusõiguslikust regulatsioonist. Kui puudub igasugune varasem teave isiku terroristlikul eesmärgil reisimise võimalikkuse kohta, siis ei tõkestaks seda reisimispiirangu kehtestamine ega ka TEVR-i karistusõiguslik regulatsioon. Samas võimaldaks ajutise reisimispiirangu meede tõkestada isikute reisimist kriisipiirkondadesse, kelle osas esineb põhjendatud ja piisav terroristliku kalduvuse kahtlus, kuid terroristliku eesmärgi tõendamiseks piisav alus veel puudub.

Autori hinnangul täidaks ajutise reisimispiirangu kehtestamine, mille rikkumine siduda karistusõigusliku vastutusega, piisaval määral rahvusvahelisest õigusest tulenevad nõuded. Resolutsiooni punkt 6 ja lisaprotokoll artikli 4 kohaselt on oluline, et kirjeldatud kuriteod oleksid piisavalt konkreetselt määratletud, et nende eest oleks võimalik esitada süüdistus ja määrata karistuse viisil, mis kajastaks täielikult kuriteo raskusastet. See tingimus oleks reisimispiirangu kehtestamise korral täidetud. Esmalt rakendataks piisava ja põhjendatud kahtluse esinemise korral haldusõiguslikke meetmeid nagu ajutine reisidokumendi tehetuks tunnistamine või selle väljaandmisest keeldumine või isikutunnistuse ruumilise kehtivuse piiramine. Juhul, kui isik neid, talle teada olevaid piiranguid rikub, järgneks sellele karistusõiguslik vastutus. Selline kaheastmeline kontroll ei oleks võrreldes TEVR-i karistusõigusliku regulatsiooniga vähem efektiivsem ning täidaks ka rahvusvahelistest õigusaktidest tulenevad nõuded. Samas aitaks ajutise reisimispiirangu alternatiiv ületada TEVR-i regulatsiooniga tekkida võivad probleemid seoses määratletuse põhimõttega (vt p

2.2) ning subjektiivse koosseisu tõendamise (vt p 2.3).

### 3.5 Järeldused

Töö 3. peatükis esitatud analüüsi järel võib väita, et TEVR-i regulatsioon ei ole iseenesest karistusõiguse *ultima ratio* põhimõttega vastuolus. *Ultima ratio* põhimõtte tähendab seda, et karistusõigusliku normi tohib luua alles siis, kui ennast on ammendanud kõik võimalused reguleerida konkreetset käitumist teistes, vähem repressiivsetes õigusvaldkondades.<sup>198</sup> *Ultima ratio* põhimõttel toimiv karistusõigus peaks sekkuma üksnes siis ja sellisel määral, mis on vajalik kõige olulisemate õigushüvede kaitseks kõige raskemate rikkumiste eest.<sup>199</sup> TEVR-ist tuleneva probleemi lahendamiseks pakkus autor alternatiivsete meetmetena välja reisidokumendi kehtetuks tunnistamise, reisidokumendi välja andmisest keeldumise või isikut tõendavale dokumendile reisimist keelava märke kandmise. Meetmete hindamisel jõudis autor järeldusele, et nende iseseisev rakendamine ei pruugi samuti probleemi efektiivselt lahenda. Peamine põhjus seisneb selles, et nimetatud haldusõiguslikud meetmed ei tõkesta piisavalt isikute terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimist, kuna ei sätesta mõjusat vastutust. Sellest tulenevalt jõudis autor järeldusele, et nimetatud meetmete rakendamine oleks efektiivne, kui nende rikkumine siduda karistusõigusliku vastutusega. Sisuliselt oleks tegemist ajutise reisimispiirangu kehtestamisega olukorras, kui esineb piisav, tõendatud ja põhjendatud kahtlus, et isik võib reisida terroristlikel eesmärkidel ning isik on talle eelnevalt kehtestatud ning talle teadaolevat reisimise piirangut rikkunud.<sup>200</sup>

Kuna TEVR-i probleemi efektiivne lahendamine ei ole autori hinnangul üksnes alternatiivsete haldusõiguslike vahenditega võimalik, ei ole TEVR-i karistusõiguslik regulatsioon *ultima ratio* põhimõttega otseselt vastuolus. Seda põhjusel, et TEVR-i probleemi tõhus lahendamine ei ole võimalik üksnes teistes, vähem repressiivsetes õigusharudes. Kuigi TEVR-i regulatsioon on üldiselt *ultima ratio* põhimõttega kooskõlas, ei ole TEVR-i regulatsiooni sätestamine autori hinnangul eraldiseisva kuriteokoosseisuna vajalik. Seda põhjusel, et TEVR-i regulatsioon nihutab karistatavuse piiri teo väga varajasse eelalasse, kus isegi kaitstavate õigushüvede ohustamise oht on veel väike<sup>201</sup>. Samuti võib TEVR-i regulatsioon olla vastuolus määratletuse põhimõttega, mis on tingitud asjaolust, et objektiivse koosseisu täidab juba neutraalne reisimise või selle katse fakt. Seega ei pruugi olla täpselt mõistetav,

<sup>198</sup> H. J. Hirsch (viide 75), lk 163.

<sup>199</sup> J. Sootak. Eetilised valikud ja karistusõigus, lk 7 (viide 135).

<sup>200</sup> Vaata täpsemalt p 3.2.

<sup>201</sup> Karistatavuse piiri ettenihkumise kohta vt täpsemalt töö punkt 2.1.

milline käitumine toob endaga kaasa karistuse, et oleks võimalik enda tegevust vastavalt sellele kujundada.<sup>202</sup> Võimalikku vastuolu määratletuse põhimõttega on püütud lahendada TEVR-i subjektiivsele koosseisule esitatud kõrgema standardi kaudu.<sup>203</sup> Isegi kui asuda seisukohale, et TEVR-i regulatsioon on sellest tulenevalt määratletuse põhimõttega kooskõlas, tekib eelkirjeldatust probleem seoses koosseisu tõendamisega. Probleemseks muudab TEVR-i koosseisu tõendamise, et vajalik on tõendada isiku kahekordne tahtlus ning vähemasti direktiivi teksti kohaselt subjektiivsele koosseisule seatud ka kõrge tõendamisstandard. Esmalt on vajalik tõendada terroristlik eesmärk toime panna mõni regulatsiooniga keelatud terroristlik tegevus. Teiseks on vajalik tuvastada isiku tahtlus reisida TEVR-i regulatsiooniga hõlmatud riiki. See võib praktikas osutada keeruliseks või kohati isegi võimatuks.

Tõendamisprobleem omakorda võib TEVR-i regulatsiooni puhul põhjustada preventisiooniõiguse levikut.<sup>204</sup> Autori hinnangul võib TEVR-i regulatsiooni puhul täheldada kahte preventisiooniõiguslikku ohtu. Esimene neist puudutab karistusnormi ennast ning tuleneb regulatsiooniga kaasnevast tõendamisprobleemist. Kuna TEVR-i subjektiivset koosseisu on praktikas äärmiselt keeruline tõendada, siis võib see viia olukorrani, et norm hakkab täitma üksnes negatiivse üldpreventisiooni eesmärki, mis ei tohiks karistusõiguses olla domineeriv. TEVR-i regulatsioonil on oht muutuda üksnes ühiskonnapoliitiliseks signaaliks, mille rakendamine praktikas on raskendatud. Samal ajal kannatab positiivse üldpreventisiooni eesmärk, mis peab tagama ühiskonna usalduse normi kehtivuse osas. Teine preventisiooniõiguslik oht seoses regulatsiooniga üldine mõju karistusõigusele. Regulatsiooni puhul sekkutakse potentsiaalsesse terroristlikusse tegevusse teo väga varajases faasis, mida ajalise ja ruumilise distantsi tõttu võib pidada kuriteo ettevalmistamise eelalaks. Sisuliselt püütakse kontrollida igasugust ühiskonnaohtlikku tegevust ning püütakse kõiki mõeldavaid ohte karistusõiguslike vahenditega ennetada. Samas on vastu võetud regulatsioonid sageli ebamäärased, vähemalt sama ebamäärased kui riskid, mille realiseerumist nad teoreetiliselt ära hoidma peaksid.

Esitatud probleemide ületamiseks on ajutise reisimispiirangu meede, mille rikkumine oleks seotud karistusõigusliku vastutusega, efektiivne meede, mis aitaks ületada probleeme seoses määratletuse põhimõtte ja koosseisu tõendamisega. Välja pakutud meetme rakendamine ei oleks praeguse seadusandluse kohaselt võimalik. Eestis sätestab õiguse riigist vabalt lahkuda ka PS § 35, mis sätestab, et igaühel on õigus lahkuda Eestist ning seda õigust võib piirata

---

<sup>202</sup> TEVR-i kooskõla kohta määratletuse põhimõttega vt täpsemalt töö punktis 2.2.

<sup>203</sup> TEVR-i subjektiivse koosseisu elementide kohta vaata täpsemalt p 2.2 (lk 36).

<sup>204</sup> TEVR-i regulatsiooni puhul täheldatavast preventisiooniõiguslikust suunast vaata täpsemalt p 2.4.

üksnes seaduses sätestatud juhtudel ning korras. Riigist lahkumise õigust peetakse üldiselt liikumisvabaduse osaks.<sup>205</sup> Seda õigust võib piirata üksnes kohtu- ning kohtueelse menetluse tagamiseks ja kohtuotsuse täitmiseks. Samas ei ole õigus igaljuhul vabalt Eestist lahkuda absoluutne ning kindlatel juhtudel oleks selle piiramine võimalik. EIÕK 4. lisaprotokolli artikkel 3 lõike 2 kohaselt võib õigust piirata muuhulgas demokraatlikus ühiskonnas riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides ja kuritegevuse ärahoidmiseks. Seega oleks terroristlikel eesmärkidel reisivate isikute tõkestamine autori hinnangul igati legitiimne põhjus teatud erandlikel ja kaalutletud juhtudel riigist vabalt lahkumise õiguse piiramiseks. Seejuures on ka Riigikohus kinnitanud, et tuginedes põhiseaduse preambulile, võib järeldada, et riigi julgeolek on põhiseaduse kohaselt väärtus, mida saab tunnustada kui põhiõiguse piiramise legitiimset eesmärki.<sup>206</sup> Seega oleksid õiguslikud mehhanismid nimetatud meetme rakendamiseks olemas ning eelkõige oleks tegemist üksnes seadusandja õiguspoliitilise otsustusega.

Autori hinnangul aitaks ajutise reisimispiirangu kehtestamine, mille rikkumisele järgneks karistusõiguslik vastutus, efektiivselt reageerida TEVR-ist tulenevale ohule, sekkudes seejuures sellisel määral, mis oleks proportsionaalne nii varajases teo faasis isikust lähtuva ohuga kaitstava õigushüve suhtes.

---

<sup>205</sup> P. Roosma. PS Komm. § 35, p 2. (viide 115).

<sup>206</sup> RKPJKo, 3-4-1-2-01, p 15 ja RKÜKo, 3-3-1-44-11, p 82.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli tuvastada, kas TEVR-i regulatsioon on kooskõlas määratletus- ja *ultima ratio* põhimõtetega. Magistritöö teiseks eesmärgiks oli tuvastada, kas TEVR-i probleemi oleks võimalik lahendada ka alternatiivsete, vähem repressiivsete, meetmete abil. Töö hüpoteesiks püstitas autor, et TEVR-i kriminaalõiguslik regulatsioon ei ole vajalik ning regulatsiooni eesmärgid on saavutatavad ka haldusõiguslike meetmetega.

Töö esimeses peatükis jõudis autor järeldusele, et TEVR on kujunenud Euroopas tõsiseks sotsiaalseks probleemiks, millest lähtub suur julgeolekuoht. Europoli 2016. aasta aruande<sup>207</sup> kohaselt oli 2015. aasta lõpuks Euroopa Liidu territooriumilt terroristlikel eesmärkidel konfliktipiirkondadesse lahkunud isikute arv kasvanud juba hinnanguliselt 5000-ni. Europoli andmetel pöördub umbes kolmandik sellistest isikutest hiljem Euroopasse tagasi, kujutades siis riikidele julgeolekuohtu, sest on kriisipiirkondades saanud terroristlikku väljaõpet ning omavad kontakte terroriorganisatsioonidega. Selleks, et kirjeldatud probleemi vastu jõuliselt ning ühistel alustel võidelda, on viimastel aastatel nii rahvusvahelisel kui ka regionaalsel tasandil vastu võetud mitmeid õigusakte, mis kohustavad riikidel kriminaliseerida TEVR. 24.09.2014 vastu võetud ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon nr 2178 (2014), 22.10.2015 allkirjastamiseks avatud Euroopa Nõukogu terrorismi ennetamise konventsiooni lisaprotokoll CETS nr 217 ning 20.04.2017 jõustunud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2017/541 terrorismivastase võitluse kohta sätestavad kõik kohustuse riikidel kriminaliseerida TEVR. Kõigi nimetatud õigusaktidega on seotud ka Eesti.

Samas võib TEVR-i kuriteokoosseis autori hinnangul tekitada praktikas mitmeid karistusõiguslikke probleeme, mis seavad regulatsiooni efektiivsuse ning vajalikkuse kahtluse alla. Üks peamisi TEVR-i karistusõigusliku regulatsiooni kitsaskohti on see, et kriminaliseeritakse väga varajases ettevalmistusfaasis olevat tegu, mis võib karistusõigusliku vastutuse tuua liiga varajasse staadiumisse. See omakorda võib põhjustada vastuolu määratletuse- ja *ultima ratio* põhimõtetega, laiendab ebamõistlikult karistusõiguse preventiivset sisu ning valmistab praktikas suuri tõendamisprobleeme.

Nimelt tuleneb kõigist eelnimetatud rahvusvahelistest õigusaktidest kohustus riikidel kriminaliseerida välisriiki reisimine ja reisimise katse, kui see toimub terroristlikul eesmärgil. See tähendab, et isik tuleb kinni pidada hetkel, kui ta ületab riigipiiri või kui riigipiiri ületamine vahetult ees seisab ning isikul on seejuures terroristlik eesmärk. Kuigi TEVR-i

<sup>207</sup> European Union Terrorism Situation and Trend Report 2016 (viide 3), lk 26.

regulatsioon kohustab kriminaliseerida terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimise alates katse staadiumist, siis TEVR-i kuriteokosseisu spetsiifilise iseloomu tõttu on sisuliselt tegemist ettevalmistava tegevuse kriminaliseerimisega. Iseenesest ei ole ettevalmistavate tegevuste kriminaliseerimine sugugi haruldane ning seda võib pidada igati mõistlikuks ja põhjendatud meetmeks, et reageerida eriti ohtlikele kuritegudele. Juhul, kui seadusandja peab vajalikuks, on võimalik kriminaliseerida ükskõik millise süüteo ettevalmistamine karistusseadustiku eriosas eraldiseisva süüteona. Probleem seoses TEVR-iga seisneb selles, et koosseisuga etteheidetavad teod on isegi õigushüve abstraktselt ohustamisest, rääkimata otsesest ohustamisest või kahjustamisest nii ajaliselt kui ruumiliselt kaugel. Ajahetke, kus TEVR-i regulatsiooni kohaselt isiku tegevus on loetav kuriteoks, saab kirjeldada kui „ettevalmistamise ettevalmistamist“. TEVR-i puhul kriminaliseeritakse ettevalmistav tegu (välisriiki reisimine), mis ise paikneb teise iseloomult ettevalmistava teo (näiteks terrorismialase väljaõppe saamine) eelfaasis, mis on omakorda lõppteo (näiteks terroriakt) varajases eelfaasis. Seega pole TEVR-i kriminaliseerimise puhul tegemist mitte lihtsalt karistatavuse piiri ettenihkumisega ettevalmistavasse faasi, vaid selle kahekordse ettenihkumisega.

Töö teises peatükis jõudis järeldusele, et TEVR-i koosseisu puhul esineb suur oht, et see ei ole vastuolus määratletuse põhimõttega. Kuna praegusel hetkel ei ole konkreetselt teada Eesti TEVR-i kuriteokosseisu elemendid ja täpne sõnastus, on võimalik regulatsiooni vastavusest määratletuse põhimõttega teha järeldusi üksnes rahvusvahelistes õigusaktides sätestatu pinnalt. Üks peamisi TEVR-i karistusõigusliku regulatsiooni kitsaskohti on see, et kriminaliseeritakse väga varajases ettevalmistusfaasis olevat tegu, mis võib karistusõigusliku vastutuse tuua liiga varajasse staadiumisse. TEVR-i objektiivse koosseisu täidab juba täiesti neutraalne ja sotsiaalselt aksepteeritav välisriiki reisimise või reisimise katse fakt. Välisriiki reisimine on iseseisvalt nii neutraalne tegevus, et isegi potentsiaalne seotus terroristliku tegevusega pole reeglina tuvastatav. See omakorda põhjustab TEVR-i regulatsiooni raskuspunkti langemise subjektiivsele koosseisule, mille raames tuleb kindlaks teha isiku terroristlik eesmärk reisimise või selle katse ajahetkel. Määratletusnõude kohaselt peab nii tegu, mille eest seadus karistuse ette näeb, kui ka karistus ise olema nii selgelt määratletud, et kõigil oleks võimalik ette näha, milline käitumine on keelatud ja karistatav ning milline karistus selle eest ähvardab, et isik saaks enda käitumist vastavalt sellele kujundada. Tulenevalt TEVR-i regulatsiooni raskuspunkti langemisest subjektiivsele koosseisule võib see olla keeruline ja kohati isegi võimatu. Probleem seisneb selles, kas isikul ikkagi on võimalik

päris täpselt TEVR-i regulatsiooni puhul aru saada, millisele tema käitumisele järgneb karistus. Kuna kuriteokoosseisu objektiivse koosseisu täidab juba reisimise fakt, siis ei ole piisavalt määratletav see, mis piirist alates on tegemist TEVR-iga ning millisel juhul näiteks terroristlikke materjale uurinud ja sõjategevuses osalenutega kontaktis olnud isiku tavapärase reisimisega välisriiki. Seega ei pruugi olla adekvaatselt mõistetav, millisel juhul on õiguskaitseorganite meelest isiku tahtlus selliselt välja kujunenud, et saaks rääkida TEVR-ist. Pole mõistetav, milliste tunnuste põhjal on võimalik rääkida isiku välja kujunenud terroristlikust eesmärgist ning kas isikul endal on võimalik sellest aru saada.

Isegi kui asuda seisukohale, et TEVR-i kuriteokoosseisu on määratletuse põhimõttega kooskõlas või tekkivad kitsaskohad on ületatavad, tõstatub TEVR-ga seoses märkimisväärne tõendamisprobleem. Tekkiv tõendamisprobleem on eelkõige tingitud asjaolust, et TEVR-i regulatsioon nihutab karistatavuse piiri teo varajasse eelalasse ning objektiivse koosseisu täidab juba iseloomult neutraalne välisriiki reisimise fakt. Samas on terroristliku eesmärgi tõendamine teo niivõrd varajases faasis keeruline ja mõnel juhul isegi võimatu. Eriti probleemseks muudab subjektiivse koosseisu tõendamise see, et vajalik on tõendada isiku kahekordne tahtlus. Direktiivi 2017/541 artikli 9 lg 1 sõnastuse kohaselt on esiteks vaja tõendada isiku tahtlus reisida mõnda regulatsiooniga hõlmatud välisriiki. Teiseks on vaja tõendada isiku eesmärk seal toime panna mõni regulatsiooniga hõlmatud terroristlik tegevus. Samas ei tea isikud välisriiki reisimise puhul sageli kas ja millise terroristliku ühendusega nad sihtriigis kontakteeruvad<sup>208</sup>. Sellest tulenevalt tekib põhjendatud küsimus, kuidas toimub terroristliku eesmärgi olemasolu teo niivõrd varajases faasis. Kuna reisimise hetke ja reaalse õigushüve ohustava teo vahel on suur ajalis-ruumiline nihe, on sageli TEVR-i tõendamine tõendite ebapiisavuse tõttu äärmiselt raskendatud või isegi võimatu. See võib omakorda viia olukorrani, kus kuriteokoosseis muutub pigem preventiivseks normiks karistusõiguses.

TEVR-i regulatsiooni puhul on täheldatavad kaks preventisiooniõiguslikku ohtu. Esimene neist puudutab karistusnormi ennast ning tuleneb regulatsiooniga kaasnevast tõendamisprobleemist. Kuna TEVR-i subjektiivset koosseisu on praktikas äärmiselt keeruline tõendada, siis võib see viia olukorrani, et norm hakkab täitma üksnes negatiivse üldpreventisiooni eesmärki, mis ei tohiks olla karistusõiguse peamine eesmärk. TEVR-i regulatsioonil on oht muutuda üksnes ühiskonnapoliitiliseks signaaliks, mille rakendamine praktikas on raskendatud. Samal ajal kannatab positiivse üldpreventisiooni eesmärk, mis peab tagama ühiskonna usalduse normi ja õiguskorra kehtivuse osas. Teine preventisiooniõiguslik oht

---

<sup>208</sup> Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (viide 124), lk 6.

seoses regulatsiooniga üldine mõju karistusõigusele. Regulatsiooni puhul sekkutakse potentsiaalsesse terroristlikusse tegevusse teo väga varajases faasis, mida ajalise ja ruumilise distantsi tõttu võib pidada kuriteo ettevalmistamise eelalaks. Sisuliselt püütakse kontrollida igasugust ühiskonnaohtlikku tegevust ning püütakse kõiki mõeldavaid ohte karistusõiguslike vahenditega ennetada. Samas on vastu võetud regulatsioonid sageli ebamäärased, vähemalt sama ebamäärased, kui riskid, mille realiseerumist nad teoreetiliselt ära hoidma peaksid. Sellest tulenevalt jõudis autor teises peatükis järeldusele, et kuigi hetkel puudub veel konkreetne Eestis rakenduv TEVR-i kuriteokoosseisu sõnastus, esineb TEVR-i regulatsiooni üldiste tunnuste analüüsi järel suur oht, et kuriteokoosseis on vastuolus määratletuse põhimõttega.

Tagamaks TEVR-i regulatsiooni terviklikku käsitlust ja pidades silmas, et ühiskondlike probleemide lahendamine karistusõiguse tasandil on *ultima ratio* meede, st see on lubatav vaid viimase abinõuna, seadis autor magistritöö kolmandas peatükis eesmärgiks tuvastada, kas regulatsioon on kooskõlas *ultima ratio* põhimõttega ning kas TEVR-ile oleks võimalik reageerida teiste, vähem repressiivsemate meetmete abil. Magistritöö autor pakkus 3. peatükis välja võimalikud alternatiivsed meetmed TEVR-i probleemi lahendamiseks. Ühe meetmena, et tõkestada TEVR-i võiks kaaluda ajutist reisidokumendi kehtetuks tunnistamist, reisidokumendi välja andmisest keeldumist või isikutunnistusele reisimist piirava märke kandmist. Sisuliselt oleks tegemist ajutise reisimispiirangu kehtestamisega isikute suhtes, kelle osas esineb piisav ja põhjendatud kahtlus, et nad võivad ohustada riigi sisemist või välist julgeolekut. Tuleb märkida, et nimetatud meetmed eeldaksid teatavate muudatuste tegemist nii PS-is kui ka ITDS-is. Praegune ITDS-i regulatsioon ei näe ette võimalust reisidokumendi kehtetuks tunnistamiseks, selle välja andmisest keeldumiseks või isikutunnistusele reisimist piirava märke kandmiseks. Samuti oleksid alternatiivsed meetmed teatavas vastuolus PS §-ga 35, mis sätestab õiguse igapähele vabalt Eestist lahkuda. Seda õigust võib piirata üksnes kohtu- ning kohtueelse menetluse tagamiseks ja kohtuotsuse täitmiseks. Samas ei ole õigus igapähele vabalt Eestist lahkuda absoluutne ning kindlatel juhtudel oleks selle piiramine võimalik. EIÕK 4. lisaprotokolli artikkel 3 lõike 2 kohaselt võib õigust piirata muuhulgas demokraatlikus ühiskonnas riigi julgeoleku või ühiskondliku turvalisuse huvides ja kuritegevuse ärahoidmiseks. Seega oleks terroristlikel eesmärkidel reisivate isikute tõkestamine igati legitiimne põhjus teatud juhtudel riigist vabalt lahkumise õiguse piiramiseks. Seejuures on ka Riigikohus kinnitanud, et tuginedes põhiseaduse preambulile, võib järeldada, et riigi julgeolek on põhiseaduse kohaselt väärtus, mida saab tunnustada kui

põhiõiguse piiramise legitiimset eesmärki.<sup>209</sup>

Eelkirjeldatud reisimispiirangu kehtestamise meetmed ei oleks iseseisvalt piisavalt efektiivsed TEVR-i regulatsiooni eesmärkide saavutamiseks. Seetõttu tuleks kaaluda võimalust siduda isikule kehtestatud ajutise reisimispiirangu rikkumine karistusõigusliku vastutusega. Kui isikule on määratud ajutine reisimispiirang, millest on isikut nõuetekohaselt teavitatud, kuid isik piirangust hoolimata üritab välisriiki reisida, siis järgneks sellele karistusõiguslik vastutus. Sellisel juhul oleks meede piisav, et mõjutada isikut reisimispiirangu kehtivuse ajal mitte välisriiki reisima. Sisuliselt võiks seda kahetasandilist meetet kirjeldada kui ajutist väljasõidukeeldu isikute osas, kelle puhul esineb piisav ja põhjendatud kahtlus, et nad võivad välisriiki reisida terroristlikel eesmärkidel.

Ajutise väljasõidukeelu meede aitaks ületada TEVR-i karistusõigusliku regulatsiooniga tekkiva tõendamisprobleemi. Ajutise väljasõidukeelu saaks kehtestada ainult juhul, kui esineb põhjendatud kahtlus, et isik ohustab riigi sisemist või välist julgeolekut. Võrreldes TEVR-i karistusõigusliku regulatsiooniga oleks meetme tõendamisprobleem paremini ületatav. Vajalik ei oleks teo varajases faasis terroristliku eesmärgi olemasolu tõendamine. Seega oleks ajutise väljasõidukeelu meetme puhul tõendamiskoormis mõnevõrra madalam, kui TEVR-i regulatsiooni puhul. Samas ei oleks ajutise reisimispiirangu kehtestamine kantud üksnes teoreetilisest võimalusest, et isik üritab välisriiki reisida terroristlikel eesmärkidel. Vajalik on põhjendatud kahtluse olemasolu, mida kinnitaksid konkreetsed faktid. Kui isikule on eelnevalt kehtestatud ajutine reisimispiirang ning sellest on isikut nõuetekohaselt teavitatud, aga isik sellest hoolimata välisriiki reisiks, siis järgneks karistusõiguslik vastutus. Sellisel juhul on vaja tõendada üksnes asjaolu, et isikule oli kehtestatud ajutine reisimispiirang, kuid isik reisis piirangust hoolimata välisriiki. Kirjeldatud ajutise reisimispiirangu meede aitab ületada TEVR-i karistusõigusliku regulatsiooniga tekkiva probleemi seoses määratletusnõudega. TEVR-i regulatsiooni puhul ei ole täpselt määratletav, milline isiku tegevus toob kaasa karistuse, et isik saaks enda tegevust vastavalt sellele kujundada. Esitatud alternatiivsed meetmed aitaksid probleemi ületada. Kui isikule on kehtestatud ajutine reisimispiirang ning sellest on isikut nõuetekohaselt teavitatud, siis on selgelt mõistetav, et piirangu rikkumisele järgnev karistusõiguslik vastutus. Nii langeks ära probleem, millal on isiku tahtlus käsitletav terroristliku eesmärgina ning kas isikul on üldse mõistetav, mis tegevuse eest karistus järgneb.

Töö hüpoteesiks püstitas autor, et TEVR-i kriminaalõiguslik regulatsioon ei ole vajalik ning regulatsiooni eesmärgid on saavutatavad ka haldusõiguslike meetmetega. Eelnevast tulenevalt

<sup>209</sup> RKPJKo, 3-4-1-2-01, p 15 ja RKÜKo, 3-3-1-44-11, p 82.

saab väita, et püstitatud hüpotees leidis osaliselt kinnitust. Autori hinnangul ei ole TEVR-i kriminaalõiguslik regulatsioon vajalik. Regulatsioon tekitab põhjendamatu probleemi seoses määratlusnõudega, toob endaga kaasa tõendamisprobleemid ning laiendab ebamõistlikult karistusõiguse preventiivset sisu. Regulatsiooni peamine eesmärk, milleks on terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisivate isikute vähendamine, on saavutatav ka ajutise reisimispiirangu rakendamisega. Samas ei leidnud tööga kinnitust see, et regulatsiooni eesmärgid on võrdväärselt saavutatavad üksnes haldusõiguslike meetmete rakendamisega. Üksnes ajutise reisimispiirangu meede ei ole piisavalt efektiivne, et tõkestada terroristlike eesmärkidega isikute reisimist välisriiki. Autori hinnangul on vajalik ajutise reisimispiirangu meetme rikkumine siduda karistusõigusliku vastutusega. Eelnevalt arvesse võttes ei ole TEVR-i regulatsioon autori hinnangul otseselt vastuolus *ultima ratio* põhimõttega, sest TEVR-i probleemi lahendamine ei ole võimalik üksnes teisi, vähem repressiivsemaid, meetmeid rakendades. Samas on autor seisukohal, et TEVR-ist tuleneva probleemi lahendamiseks oleks parem ja efektiivsem meetod ajutise reisimispiirangu rakendamine, mille rikkumine on seotud karistusõigusliku vastutusega.

## **Der Zusammenklang der Regulation des Reisens für terroristische Zwecke mit dem Bestimmtheitsgebot und *ultima ratio* Prinzip**

### Zusammenfassung

Terroristische Handlungen zählen zu den schwersten Verstößen gegen die universellen Werte der Menschenwürde, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität sowie der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, auf die sich die Europäische Union gründet.<sup>210</sup> Die Bedrohung durch den Terrorismus hat in den letzten Jahren zugenommen und drastisch verbreitet. Als „ausländische terroristische Kämpfer“ bezeichnete Personen reisen immer mehr für terroristische Zwecke ins Ausland. Von zurückkehrenden ausländischen terroristischen Kämpfern geht eine erhöhte Sicherheitsbedrohung für alle Mitgliedstaaten aus. Grenzüberschreitende Charakter des Terrorismus erfordert eine entschlossene koordinierte Reaktion und Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den zuständigen Ämtern und Agenturen.<sup>211</sup> In Anetracht der Schwere der Bedrohung und der Notwendigkeit, insbesondere den Strom ausländischer terroristischer Kämpfer einzudämmen, müssen Reisen ins Ausland für terroristische Zwecke unter Strafe gestellt werden.<sup>212</sup> Das heißt, dass außerdem Reisen zum Zwecke der Begehung terroristischer Straftaten und der Durchführung oder des Absolvierens einer Ausbildung, auch zur Beteiligung an den Handlungen einer terroristischen Vereinigung unter Strafe gestellt werden müssen. In den letzten Jahren haben die EU, der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und Europarat stark gegen das Reisen ins Ausland für terroristische Zwecke gekämpft.

In seiner Resolution 2178 (2014) hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen seine Besorgnis über die zunehmende Bedrohung, die von ausländischen terroristischen Kämpfern ausgeht, zum Ausdruck gebracht und alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen aufgefordert, sicherzustellen, dass die mit diesem Phänomen zusammenhängenden Straftaten

---

<sup>210</sup> Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates, p 2.

<sup>211</sup> *Ibid*, p 2.

<sup>212</sup> *Ibid*, p 12.

nach ihrem nationalen Recht strafbar sind.<sup>213</sup> Auch Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates erfordert, dass das Reisen für terroristische Zwecke als Straftat geahndet werden kann. Artikel 9 des Richtlinien erfordert, dass jeder Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen trifft, um sicherzustellen, dass das Reisen in ein anderes Land als diesen Mitgliedstaat mit dem Ziel, eine in Artikel 3 aufgeführte terroristische Straftat zu begehen oder zu deren Begehung beizutragen, mit dem Ziel, sich in Kenntnis der Tatsache, dass dies zu den strafbaren Handlungen dieser Vereinigung gemäß Artikel 4 beiträgt, an den Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung zu beteiligen, oder mit dem Ziel, nach Maßgabe der Artikel 7 und 8 eine Ausbildung für terroristische Zwecke durchzuführen oder zu absolvieren, bei Vorliegen von Vorsatz als Straftat geahndet werden kann. Hintergrund der Regelung ist die Erkenntnis, dass sich in zunehmendem Maße Personen von Europa ins Ausland begeben, um sich dem Dschihad anzuschließen und nach einer etwaigen Rückkehr auch eine erhöhte Bedrohung für die innere Sicherheit darstellen.

Im Lichte der vorgenannten Umstände wurde in der vorliegenden Arbeit untersucht, ob die Kriminalisierung des Reisen für terroristische Zwecke überhaupt erforderlich ist, oder ist es möglich, das Problem mit anderen, wenig repressiven Mittel, zu lösen. Für die Lösung des Forschungsproblems wird erstens die systematisch-vergleichende Forschungsmethode verwendet. Um die Hauptforschungsfrage zu lösen, muss anfangs die Regulation des Reisen für terroristische Zwecke im Rahmen der estnischen Strafrechtsdogmatik untersucht werden.

In dem ersten Abschnitt der Arbeit hat Autor konkret analysiert, welche Forderungen für Estland aus dem internationalen Recht im Bezug das Reisen für terroristische Zwecke kommen. Das Reisen für terroristische Zwecke ist im estnischen Recht zurzeit nicht kriminalisiert. Die ausländischen Terroristische Kämpfer sind eine langfristige und akute Gefahr und sie kann als ein globales Sicherheitsproblem zu beschreiben. Viele Länder, die EU und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen haben sich mit diesem sozialen Phänomen in den letzten Jahren beschäftigt, um die Zahl den ausländischen terroristischen Kämpfern zu verringern. Aus dem internationalen Recht kommt die Anforderung das Reisen für terroristische Zwecke zu kriminalisieren. Resolution nr 2178 (2014) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, Richtlinie nr 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates und Protokoll CETS nr 217 des Europarats erfordert, dass das Reisen in ein anderes Land mit dem Ziel terroristische Straftat zu begehen oder zu deren Begehung beizutragen, an den Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung zu beteiligen, eine Ausbildung für terroristische Zwecke

---

<sup>213</sup> Vereinte Nationen Sicherheitsrats Resolution 24.09.2014 nr 2178 (2014), S 3.

durchzuführen oder zu absolvieren bei Vorliegen von Vorsatz als Straftat geahndet werden muss. Infolgedessen steht das estnische Strafrecht zurzeit nicht mit dem internationalen Recht im Einklang.

In dem zweiten Abschnitt der Arbeit hat der Autor gründlich analysiert, welche strafrechtliche Probleme mit der Kriminalisierung des Reisens für terroristische Zwecke folgen können. Die Forschungsfrage des zweiten Abschnitts ist, ob die Kriminalisierung des Reisens für terroristische Zwecke mit dem Bestimmtheitsgebot im Zusammenklang steht. Das Bestimmtheitsgebot enthalte für den Gesetzgeber die Verpflichtung, wesentliche Fragen der Strafwürdigkeit oder Straffreiheit im demokratischen Willensbildungsprozess zu klären und die Voraussetzungen der Strafbarkeit so konkret zu umschreiben, dass Tragweite und Anwendungsbereich der Straftatbestände zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln lassen.<sup>214</sup> Die Erfüllung dieser Anforderung ist bei der Kriminalisierung des Reisens für terroristische Zwecke sehr schwer.

Mit der Regulation wird die Strafbarkeit einen weiteren ganz erheblichen räumlichen und zeitlichen Schritt in das Vor-Vorfeld verlagert. Mit der Regulation pönalisiert man einen Vorbereitungsakt (Ausreise), der weit im Vorfeld einer weiteren Vorbereitungstat (zum Beispiel Unterweisung) liegt, welche wiederum weit im Vorfeld der Vollendung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat liegt. Eine solche abstrakt bestehende Gefahr mag mit den Mitteln der Gefahrenabwehr abgewehrt werden dürfen. Mit der Regulation werden das Reisen sowie der Versuch des Reisens um sich im Ausland an schweren terroristischen Straftat oder an den Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung zu beteiligen oder eine Ausbildung durchzuführen oder zu absolvieren, unter Strafe gestellt. Die Grundgedanke, terroristische Aktivitäten möglichst früh zu unterbinden und deshalb bereits der Ausreise zum Zweck solcher Handlungen auch mit dem Mittel des Strafrechts zu begegnen mutet auf den ersten Blick sinnvoll und vernünftig. Immerhin geht es im Kampf gegen den internationalen Terrorismus um besonders wichtige Rechtsgüter, die es zu schützen gilt und um schwerste Straftaten, die verhindert werden sollen. Bei genauerem Hinsehen ist festzustellen, dass die Kriminalisierung des Ausreisens für terroristische Zwecke, die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen. Soll das Strafrecht besonders früh – im Vorfeld – greifen, wird das Unrecht, an das angeknüpft werden soll, immer nebulöser, je weiter man in das Vorfeld einer eigentlichen Rechtsgutverletzung geht.

Erfasst wird damit die „Vorbereitung einer Vorbereitung“ terroristisch motivierter Kriminalität

<sup>214</sup> BVerfG, 06.05.1987 - 2 BvL 11/85, vnr 38.

zu einem Zeitpunkt, der möglicherweise Jahre von einem konkreten Anschlag liegt, und zu dem es noch völlig unklar ist, ob der Beschuldigte überhaupt jemals konkrete Anschlagspläne fassen und sie dann auch umsetzen wird. Insofern handelt es sich um die Anknüpfung an eine bloße Ausreise als neutrale Handlung, die regelmäßig keine innere Anbindung an terroristische Aktivitäten erkennen lassen dürfte. Die Pönalisierung eines solchen Verhaltens ohne Anknüpfung an einen objektiven Unrechtskern ist in einem Rechtsstaat eine gefährliche Tendenz. Das Ausreisen selbst, das als Anknüpfungspunkt der Tathandlung ist und den Kern der objektiven Tathandlung darstellt, ist eine völlig neutrale Handlung.<sup>215</sup> Es fehlt an einem objektiven Unrechtsgehalt der Tat. Das Ausreisen selbst, das als Anknüpfungspunkt der Tathandlung ist und den Kern der objektiven Tathandlung darstellt, ist eine völlig neutrale Handlung. Die Regulation bestraft damit nichts anderes als eine bloße böse Absicht, eine Gesinnung, die zudem in ferner Zukunft liegt. Die Strafnorm, der man die Funktion der Vorverlagerung zuschreibt, erfasst nicht die Tat, durch die das Rechtsgut verletzt wird, sondern eine Tat, die im Entstehungsprozess der zukünftigen Rechtsgutverletzung weit vor der rechtsgutsverletzenden Tat eingeordnet ist. Aus diesen Gründen gibt es eine große Möglichkeit, dass die Kriminalisierung des Reisen für terroristische Zwecke nicht mit dem Bestimmtheitsgebot im Zusammenklang ist.

Ob die Vorverlagerung der Strafbarkeit und der mögliche Missklang mit dem Bestimmtheitsgebot durch die hohen Anforderungen auf subjektiver Tatseite ausgeglichen wird, ist zu bezweifeln. Die Kriminalisierung des Reisens für terroristische Zwecke dürfte auch zu erheblichen Nachweisschwierigkeiten führen. Das Problem liegt darin, dass die Strafbarkeit an subjektiven Komponenten geknüpft ist. Die Regulation ist schließlich so zu verstehen, dass die Norm eine doppelte Absicht erfordert. Der Täter muss zum einen Ausreisen oder dies versuchen, um an schweren terroristischen Straftat oder an den Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung zu beteiligen oder eine Ausbildung durchzuführen oder zu absolvieren. Zum anderen muss seine Absicht darauf gerichtet sein, sich in einen Staat zu begeben, wo solche Tathandlungen stattfinden. Die doppelte Absicht ist aber im so frühen Stadium der Tat sehr schwer oder sogar unmöglich zu beweisen, denn das Ausreisen selbst, das als Anknüpfungspunkt der Tathandlung ist und den Kern der objektiven Tathandlung darstellt, ist eine völlig neutrale Handlung.

Bei der Kriminalisierung des Reisens für terroristische Zwecke sind auch einige

---

<sup>215</sup> N. Gazeas. Schriftliche Stellungnahme für den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages zum Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD vom 24. Februar 2015, S 10.

präventionsstrafrechtliche Gedanken zu bemerken. Die vorgeschlagenen Normen regeln grundsätzlich einen Bereich, der mangels Vorliegen konkreter Gefahren für ein schutzwürdiges Rechtsgut, die typisches Element der Gefahrenabwehr sind, zeitlich nach vorn selbst über die Gefahrenabwehr hinausgeht.<sup>216</sup> Bei der Kriminalisierung des Reisens für terroristische Zwecke gibt es eine Gefahr, dass der Präventionsgedanke über alles dominierende Position einnimmt und die Herstellung absoluter Sicherheit zum obersten Ziel gesetzt. Unter das werden alle anderen Belange untergeordnet. Die erlassenen Gesetze zur Sicherheitsgewährleistung sind aber dabei generell “unbestimmt, so unbestimmt und unberechenbar wie die Risiken, deren Verwirklichung sie vermeiden sollen“<sup>217</sup>. Gleichbare Tendenz ist auch bei der Kriminalisierung des Reisens für terroristische Zwecke zu sehen, denn mit der Regulation wird die Strafbarkeit einen weiteren ganz erheblichen räumlichen und zeitlichen Schritt in das Vor-Vorfeld verlagert. Aus diesen Gründen gibt es eine große Möglichkeit, dass die Kriminalisierung des Reisens für terroristische Zwecke nicht mit dem Bestimmtheitsgebot im Zusammenklang ist.

In dem dritten Abschnitt der Arbeit hat der Autor gründlich analysiert, ob es möglich ist das Problem der ausländischen terroristischen Kämpfern mit anderen Mittel zu lösen. Man muss berücksichtigen, dass das Strafrecht als schärfste Sanktion, die der Gesetzgeber vorsehen kann und grundsätzlich *ultima ratio* sein muss.

Strafvorschriften sind nur gerechtfertigt, wenn weniger einschneidende Mittel im Interesse eines wirksamen Rechtsgüterschutzes nicht ausreichen.<sup>218</sup> Vor dem Hintergrund der aufgezeigten verfassungsrechtlichen und sonstigen Bedenken gegen die geplante Regulation sollte über Alternativen nachgedacht werden. Die wichtigste Alternative kann als Ausreiseverbots-Lösung bezeichnet werden. Ausreiseverbot bietet ein legitimes Ziel, um die Verhinderung der Ausreise von Islamisten zu erreichen. Das Ausreiseverbot greift in Rechte ein, die sowohl verfassungsrechtlich wie europarechtlich gewährleistet sind. Die Regelungen verfolgen jedoch ein legitimes Ziel. Sie bilden einen Baustein im Rahmen der Bekämpfung des nationalen und internationalen Terrorismus. Das Ausreiseverbot ist ein Baustein in dem Vorgehen gegen Personen, die zur Verfolgung terroristischer Motive ausreisen und eventuell wieder einreisen wollen. Die Bedeutung dieses Bausteines dürfte nicht an andere sicherheitsrechtliche Maßnahmen heranreichen. Durch hohe Anforderungen an die

---

<sup>216</sup> H. Radtke, Steinsiek, M. Bekämpfung des internationalen Terrorismus durch Kriminalisierung von Vorbereitungshandlungen? - Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik 2008/9, S 387.

<sup>217</sup>

<sup>218</sup> J. Wessels, W. Beulke, H. Satzger. Strafrecht Allgemeiner Teil. Die Straftat und ihr Aufbau. 45., neu überarbeitete Auflage. Heidelberg: C.F. Müller 2015, S 4.

Voraussetzungen kann die Verfassungsmäßigkeit der Gesetzesänderung letztlich bejaht werden. Verstößt der Betroffene vorsätzlich gegen eine ihm erteilte ausreisebeschränkende Maßnahme, so macht er sich nach dem Recht strafbar.

In dem dritten Abschnitt der Arbeit wurde auch geprüft, ob diese Maßnahmen eine ausreichende Rechtsgrundlage dafür bieten, ein Ausreiseverbot zu erteilen. Das Ausreiseverbot ist in der Meinung des Autors nicht weniger effektiv als die Kriminalisierung des Reisens für terroristische Zwecke. Die vorgeschlagene Ausreiseverbots-Lösung genügt auch den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Bestimmtheitsgebots und die Grenzen zwischen Repression und Prävention werden nicht in dem Maße vermengt, wie es bei der Kriminalisierung des Reisens für terroristische Zwecke der Fall wäre. Der Vorteil des Ausreiseverbots liegt auch darin, dass der Tatnachweis viel einfacher zu führen ist. Anders als bei der Kriminalisierung des Reisens für terroristische Zwecke, enthält der Straftatbestand jedoch einen objektiven Unrechtsgehalt, nämlich den Verstoß gegen ein verwaltungsrechtliches Ausreiseverbot, das mit den Mitteln des Strafrechts sanktioniert werden kann.

In der vorliegenden Arbeit wurde untersucht, ob die Kriminalisierung des Reisens für terroristische Zwecke überhaupt erforderlich ist, oder ist es möglich, das Problem mit anderen, wenig repressiven Mitteln, zu lösen. Die Hypothese der Arbeit war, dass die Kriminalisierung des Reisens für terroristische Zwecke nicht erforderlich ist und das Problem der ausländischen terroristischen Kämpfer mit anderen, wenig repressiven Mitteln lösen kann. Zusammenfassend kann man festlegen, dass die Hypothese sich teilweise bestätigt wurde. Der Autor ist in der Meinung, dass die Kriminalisierung des Reisens für terroristische Zwecke nicht erforderlich ist, um das Problem der ausländischen terroristischen Kämpfer zu lösen. Die Regulation verursacht verschiedene Probleme mit dem Bestimmtheitsgebot, verbreitet den präventionsrechtlichen Kern des Strafrechts und bedingt Probleme mit dem Tatnachweis. Das Ziel der Regulation ist auch mit zeitweiliger Ausreiseverbots-Lösung erreichbar. Verstößt der Betroffene vorsätzlich gegen eine ihm erteilte ausreisebeschränkende Maßnahme, so macht er sich nach dem Recht strafbar.

Man kann also sagen, dass die Kriminalisierung des Reisens für terroristische Zwecke grundsätzlich nicht mit dem *ultima ratio* Prinzip im Missklang ist. Das Problem der ausländischen terroristischen Kämpfer kann man nicht effektiv nur mit wenig repressiven Mitteln, wie zum Beispiel die Ausreiseverbots-Lösung, zu eliminieren. Die Ausreiseverbots-

Lösung ist nur dann effektiv, wenn die strafrechtliche Haftung folgt. Verstößt der Betroffene vorsätzlich gegen eine ihm erteilte ausreisebeschränkende Maßnahme, so macht er sich nach dem Recht strafbar.

## LÜHENDID

AufenthG	Aufenthaltgesetz
Aufl.	Auflage
BGH	Bundesgerichtshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EIÕK	Euroopa Inimõiguste konventsioon
EL	Euroopa Liit
ELT	Euroopa Liidu Teataja
ELTL	Euroopa Liidu Toimimise Leping
EUROPOL	Euroopa Politseiamet
GG	Grundgesetz
KarS	Karistusseadustik
KarSK	Karistusseadustiku kommenteeritud väljaanne
Komm.	kommenteeritud väljaanne
koost.	koostaja
NstZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
p	punkt
PassG	Passengesetz
PAuswG	Personalausweisgesetz
RKKK	Riigikohtu kriminaalkollegium
RKPJK	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
RKÜK	Riigikohtu üldkolleegium
RT	Riigi Teataja
sh	sealhulgas
sks	saksa keeles
StGB	Strafgesetzbuch
TEVR	terroristlikul eesmärgil välisriiki reisimine
toim.	toimetaja
ÜRO	Ühinenud Rahvaste Organisatsioon
vnr	veerenumber
Vol	volume
vt	vaata
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

# KASUTATUD ALLIKAD

## Kasutatud kirjandus

1. **Bakker, E., Paulussen, C., Entenmann, E.** Dealing with European Foreign Fighters in Syria: Governance Challenges & Legal Implications ICCT Research Paper. The Hague: International Centre for Counter-Terrorism, 2013 Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-Paulussen-Entenmann-Dealing-With-European-Foreign-Fighters-in-Syria.pdf> (30.4.2017).
2. **Bentham, J.** The rationale of Punishment. London: R. Heward 1830. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://laits.utexas.edu/poltheory/bentham/rp/> (30.4.2017).
3. **Beukelmann, S.** Kampf gegen den Terror. – NJW-Spezial 2015/4.
4. **Biehl, S.** Erweiterung des Strafrechtlichen Instrumentariums zur Terrorismusbekämpfung. – Juristische Rundschau 2015/11.
5. **Deckers, R.** Strafbarkeit terroristischer Vorbereitungshandlungen – rechtsstaatlich nicht tragbar. – Zeitschrift für Rechtspolitik 2008.
6. **Erbs, G., Kohlhaas, M.** Strafrechtliche Nebengesetze, Band 17. München: C. H. Beck 2017.
7. **Ernits, M., Pikamäe, P., Samson, E., Sootak, J.** Karistusseadustiku üldosa eelnõu: eelnõu lähtealused ja põhjendus. Tallinn: Juura, 1999.
8. **Gazeas, N.** Striftliche Stellungnahme für den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD vom 24. Februar 2015. Universität Köln. Rechtswissenschaftliche Fakultät, Institut für Strafrecht und Strafprozessrecht Lehrstuhl für deutsches und internationales Strafrecht, 2015.
9. **Hirsch, H. J.** Õigusriikliku karistusseadusandluse aktuaalsed probleemid. – Juridica 2004/3.
10. **Hofmann, A., Zängerling, B.** Innere Sicherheit und Präventionsstaat – Herausforderungen durch den internationalen Terrorismus. Passau. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://fzk.rewi.hu-berlin.de/doc/sammelband/Innere\\_Sicherheit.pdf](http://fzk.rewi.hu-berlin.de/doc/sammelband/Innere_Sicherheit.pdf) (30.4.2017).
11. **Huster, S., Rudolph, K.** Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat. Suhrkamp Verlag 2008.
12. **Joecks, W., Miebach, K.** Münchener Kommentar zum StGB. 3.Auflage, Band 3.

- München: C. H. Beck 2017.
13. **Kairjak, M.** Keerukuse redutseerimine Eesti õiguses karistusseadustiku § 217<sup>2</sup> objektiivse koosseisu relatiivsete õigusmõistete sisustamise näitel. Tartu Ülikooli Kirjastus 2015.
  14. **Kastemäe, M.** Õiguslikud probleemid välisvõitlejatega seotud terrorikuritegude menetluses. Magistritöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond. Tartu: Tartu Ülikool 2016.
  15. **Kauffmann, P., Lalissidou, D.** Präventivstrafrecht versus Feindstrafrecht. – Juristische Runschau 2016/4.
  16. **Krings, G.** Terrorismusbekämpfung im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit. – Zeitschrift für Rechtspolitik 2015/6.
  17. **Kubiciel, M.** Die Wissenschaft Vom Besonderen Teil Des Strafrechts, 1. Auflage. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann Verlag 2013.
  18. **Kugelmann, D.** Der Entzug des Personalausweises als Mittel der Terrorismusbekämpfung. - Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2016/ 1-2.
  19. **Löffelmann, M.** Ausreiseverbote für Terrorverdächtige. – Recht + Politik 2015/1.
  20. **Löffelmann, M.** Strafbarkeit der Ausreise zu Terrorzwecken. – Recht + Politik, 2015/2.
  21. **Ü. Madise.** Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012.
  22. **Maruste, R.** Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004. lk 397.
  23. **Mitsch, W.** Terrorbekämpfung durch Strafrechtsvorverlagerung. Vortrag auf der dritten Internationalen rechtsvergleichende Konferenz an der Universität Potsdam 16.Dezember 2014.
  24. **Narits, R.** Õiguse entsüklopeedia. Tallinn: Juura 2004.
  25. **Nutio, K** Põhjuslikkus ja ohudeliktid. – Juridica 1995/9.
  26. **Payandeh, M.** Globale Anti-Terrorgesetzgebung: Die deutsche Rechtsordnung im Sog des UN-Sicherheitsrats? – Zeitschrift für Rechtspolitik 2014.
  27. **Perrin de Brichambaut, M.** The Role of the United Nations Security Council in the International Legal System in M. Byers. The Role of International Law in International Politics - Oxford University Press 2001.
  28. **Pikamäe, P., Sootak, J.** (koostajad). Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 4. vlj. Tallinn: Juura 2015.
  29. **Pikamäe, P.** Süüteokatse ja loobumine süüteokatsest karistusseadustiku järgi. –

- Juridica 2001/7.
30. **Prantl, H.** Der Terrorist als Gesetzgeber – Wie man mit Angst Politik macht. München: Droemer HC 2008.
  31. **Rask, R.** Terrorism – koht õigussüsteemis ja tema karistusõiguslik määratlus. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond. Tartu: Tartu Ülikool 2006.
  32. **Rautenberg, F.** Terrorismusgesetzgebung und die neuen Strafbestände der §§ 89 a, 89 b und 91 StGB – Probleme der Bestimmtheit und der Vorfeldkriminalisierung. – Freiburg Law Students Journal, 2011/1.
  33. **Rosin, K.** Euroopa Liidu kriminaalõiguse areng Lissaboni leppe jõustumise järel. – Juridica 2015/9.
  34. **Samson, E.** Kriminaalõiguse üldosa. Abimaterjal kohtunike ja prokuröride järelkoolituse karistusõiguse õppegrupile. Tallinn: Justiitsministeerium 2001.
  35. **Sieber, U.** Legitimation und Grenzen von Gefährdungsdelikten im Vorfeld von terroristischer Gewalt– Eine Analyse der Vorfeldtatbestände im „Entwurf eines Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten“. - Neue Zeitschrift für Strafrecht 2009.
  36. **Sootak, J.** Karistusõiguse üldosa terminitest ehk seaduse fassaadi taga. Õiguskeel 2016/2.
  37. **Sootak, J.** (koost.). Karistusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2010.
  38. **Zöller, M. A.** Der Terrorist und sein (Straf-) Recht. Wege und Irrwege der neuen Gesetzgebung zur Terrorismusbekämpfung. – Goldammer's Archiv für Strafrecht 2016.
  39. **Zöller, M. A.** Die Vorbereitung schwerer staatsgefährdender Gewalttaten nach § 89 a StGB – wirklich nicht verfassungswidrig? - Neue Zeitschrift für Strafrecht 2015.
  40. **Värk, R** Julgeolekunõukogu tõlgendused terrorismi olemusele. – Juridica 2010/2.
  41. **Värk, R** Riikide vastutus mitteriiklike terroristlike rühmituste eest. – Juridica 2012/2.
  42. **Wessels, J., Beulke, W.** Strafrecht - Allgemeiner Teil. 39 Aufl. Heidelberg: C.F. Müller 2009.
  43. **Winkler, D., Schadtle, K.** Ausreisefreiheit quo vadis? Neue gesetzliche Regelungen zur Entziehung des Personalausweises. – Juristenzeitung 2016 Vol 71.
  44. **Wörner, L.** Expanding Criminal Laws by Predating Criminal Responsibility – Punishing Planning and Organizing Terrorist Attacks as a Means to Optimize Effectiveness of Fighting Against Terrorism. – German Law Journal. Vol. 13 No. 09, 2012.

## **Kasutatud õigusaktid**

### **A) Euroopa Liidu õigusaktid**

45. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon (ELTL). – ELT C 83/01, 30.03.2010, lk 47-199.
46. Euroopa Nõukogu raamotsus, 13.juuni 2002, terrorismivastase võitluse kohta (2002/475/JSK). - ELT L 164, 22.06.2002, lk 3-7.
47. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) nr 2017/541, 15. märts 2017, terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK. – ELT L 88, 31.03.2017, lk 6-21.

### **B) Rahvusvahelised õigusaktid**

48. Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism - CETS No.217 Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/217> (30.04.2017).
49. Euroopa Nõukogu 14. oktoobri 1995. aasta La Gomera deklaratsioon. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.europarl.europa.eu/summits/mad2\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/mad2_en.htm) (30.04.2017).
50. United Nations Security Council resolution nr 2178 (2014), 24.09.2014. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/SCR%202178\\_2014\\_EN.pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/SCR%202178_2014_EN.pdf) (30.04.2017).

### **C) Riigisisese õigusaktid ja välislepingud**

51. Isikut tõendava dokumendi seadus. – RT I, 22.03.2017, 2.
52. Karistusseadustik. – RT I, 31.02.2016, 14.
53. Kriminaalkoodeks. – RT I 1999, 38, 485.
54. Terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsioon. – RT II 01.09.2009, 10, 24.
55. Terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni ratifitseerimise seadus. 30.03.2009. – RT II 2009, 10, 24.
56. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri. – RT II 17.09.1996, 24, 95.

## D) Välisriikide õigusaktid

57. Austraalia terrorismivastane seadus: Counter-Terrorism Legislation Amendment (Foreign Fighters) Act 2014. Arvutivõtgus kättesaadav: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2014A00116>
58. Saksamaa isikut tõendava dokumendi seadus: Personalausweisgesetz. – 18.06.2009 BGBl. I S. 1346....18.07.2016 BGBl. I S. 1666.
59. Saksamaa karistusseadustik: Strafgesetzbuch. – 13.11.1998 BGBl. I S. 3322 ... 12.06.2015 BGBl. I S. 926.
60. Saksamaa passiseadus: Paßgesetz. – 19.04.1986 BGBl. I S. 537 ... 20.06.2015 BGBl. I S. 970
61. Saksamaa põhiseadus: Grundgesetz. – 23.05.1949 BGBl. I S. 1.....13.12.2014 BGBl. I S.2438.
62. Saksamaa residentide seadus: Aufenthaltsgesetz. – 25.02.2008 BGBl. I S. 162) ... 13.04.2017 BGBl. I S. 872

## Kasutatud kohtupraktika

### A) Eesti kohtulahendid

63. RKHKm 30.05.1997, asjas nr 3-3-1-14-97.
64. RKKKm, 01.11.2013, asjas nr 3-1-1-89-13.
65. RKKKo, 03.11.2010, asjas nr 3-1-1-84-10.
66. RKKKo 31.05.2013, asjas nr 3-1-1-108-12.
67. RKKKo 10.04.2017, asjas nr 3-1-1-101-16.
68. RKPJKo 05.03.2001, asjas nr 3-4-1-2-01.
69. RKÜKo 27.06.2005, asjas nr 3-4-1-2-04.
70. RKÜKo, 21.06.2011, asjas nr 3-4-1-16-10.
71. RKÜKo 03.07.2012, asjas nr 3-3-1-44-11.

### B) Saksamaa Liitvabariigi kohtupraktika

72. BGH. 08.05.2014 – 3 StR 243/13. Arvutivõrgus kättesaadav:  
<http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.pyGericht=bgh&Art=en&sid=3d28204ac7800242399c366033183014&nr=68911&pos=0&anz=2>  
(30.04.2017).
73. BverfG. 10.09.1992 – 2 BvR 869/92. – Neue Juristische Wochenschrift 1993, 1911.
74. BverfG. 19.03.2007 – 2 BvR 2273/06. Arvutivõrgus kättesaadav:  
[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/03/rk20070319\\_2bvr227306.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/03/rk20070319_2bvr227306.html) (30.04.2017).
75. VG Braunschweig. 07.09.2016 – 5. Kammer, 5 A 99/15. Arvutivõrgus kättesaadav:  
<http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsndprod.psml?doc.id=MWRE160002917&st=null&showdoccase=1> (30.04.2017).

## Muud allikad

76. Australian National Security. Declared areas. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.nationalsecurity.gov.au/WhatAustraliaisdoing/Pages/DeclaredAreaOffence.aspx> (30.04.2017).
77. Bundesministerium des Inneren. Verfassungsschutzbericht 2014. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.verfassungsschutz.de/embed/vsbericht-2014.pdf> (30.04.2017).
78. Eesti seisukohad Euroopa Parlamendi ja nõukogu terrorismivastase võitluse direktiivi ettepaneku kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK terrorismivastase võitluse kohta. Seletuskiri, lk 1-16. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/b0a0f2d2-4089-43f7-80d1-13e97c860d54#xXhGs9le> (30.04.2017).
79. Euroopa Parlamendi 17. detsembri 2014. aasta resolutsioon ELi sisejulgeoleku strateegia uuendamise kohta, p 5. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2014-0102+0+DOC+XML+V0//ET> (30.04.2017).
80. Euroopa Parlamendi 16. veebruari 2017.aasta seadusandlik resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK terrorismivastase võitluse kohta, p 4. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0046+0+DOC+XML+V0//ET&language=ET#BKMD-4> (30.04.2017).
81. Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK terrorismivastase võitluse kohta. Euroopa Komisjoni seletuskiri. 02.12.2015. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0625&from=EN> (30.04.2017)
82. European Commission. Communication from the commission to the european Parliament, the council, the european economic and social Committee and the committee of the regions. Commission Work Programme 2016. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-610-EN-F1-1.PDF> (30.04.2017).

83. European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2016. Report. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2016> (30.04.2017).
84. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/040/1804087.pdf> (30.04.2017).
85. Nõukogu otsus terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni (CETS nr 196) lisaprotokollile Euroopa Liidu nimel allakirjutamise kohta. Seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9969-2015-INIT/et/pdf> (30.04.2017).
86. Puusepp, H. (koost). Kaitsepolitseiameti aastaraamat 2013.
87. Puusepp, H. (koost). Kaitsepolitseiameti aastaraamat 2014.
88. Puusepp, H. (koost.). Kaitsepolitseiameti aastaraamat 2015.
89. Sootak, J. Eetilised valikud ja karistusõigus. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.eetikakeskus.ut.ee/sites/default/files/eetikakeskus/files/Eetilised%20valikud%20karistus%C3%B5iguses.pdf> (30.04.2017).
90. Terror suspect Mohammed G. released from custody. NL Times. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://nltimes.nl/2015/05/14/terror-suspect-mohammed-g-released-custody> (30.04.2017).

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Kaido Sikka,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „**Terroristlikel eesmärkidel välisriiki reisimise regulatsiooni koostööla määratletuse- ja ultima ratio põhimõtetega**“, mille juhendaja on *MA* Rauno Kiris,
  - 1.1 reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

**Tallinnas, 02.05.2017**