EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 18.11.2021
COM(2021) 701 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2017/541 (terrorismivastase võitluse kohta, millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/475/JSK ning muudetakse nõukogu otsust 2005/671/JSK) artikli 29 lõikele 2

{SWD(2021) 324 final}

1. SISSEJUHATUS

15. märtsil 2017 võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu direktiivi (EL) 2017/541 terrorismivastase võitluse kohta[1] (edaspidi „direktiiv“). Direktiiviga asendati raamotsus 2002/475/JSK[2] (edaspidi „raamotsus“) ja see võeti vastu eesmärgiga tugevdada ELi õigusraamistikku, laiendades terrorismiga seotud kuritegude loetelu, andes politseile ja prokuröridele vahendid terroriaktide ennetamiseks ja nende vastu võitlemiseks ning vastates paremini terrorismiohvrite konkreetsetele vajadustele. Nende liikmesriikide jaoks, kelle suhtes direktiiv[3] on siduv, (edaspidi „liikmesriigid“) on direktiivis sätestatud terroriaktide ühtlustatud määratlused ja miinimumnormid, mis käsitlevad karistusi terroriaktide, terrorirühmituste ja terroristliku tegevusega seotud kuritegude valdkonnas. Need on liikmesriikide ametiasutuste koostöö ja teabevahetuse aluseks. ELi ühine lähtekoht aitab ära hoida ka õiguslünki, mida terroristid võiksid ära kasutada. Hiljutised sündmused Afganistanis tõid taas esile selle, kui oluline on tugev raamistik terrorismivastaseks võitluseks, muu hulgas kriminaalõiguse vahenditega.

Normide siseriiklikku õigusesse ülevõtmise tähtaeg oli 8. september 2018. Septembris 2020 jõudis komisjon järeldusele, et direktiivi ülevõtmine on märgatavalt tugevdanud liikmesriikide kriminaalõiguslikku terrorismikäsitust ja terrorismiohvrite õigusi[4]. Sellegipoolest täheldas komisjon ka mitmesuguseid ülevõtmisega seotud probleeme (üksikasjalikum teave on esitatud 2. osas).

Direktiivi artikli 29 lõike 2 kohaselt peab komisjon esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande, milles hinnatakse direktiivi lisaväärtust terrorismivastase võitluse seisukohast. Aruanne hõlmab ka direktiivi mõju põhiõigustele ja -vabadustele, sealhulgas mittediskrimineerimisele, õigusriigi põhimõtetele ning terrorismiohvritele pakutava kaitse ja abi tasemele. Kooskõlas parema õigusloome suunistega[5] on komisjon kasutanud ka võimalust hinnata direktiivi asjakohasust, tulemuslikkust, tõhusust, sidusust ja ELi lisaväärtust. Neid kriteeriume aluseks võttes hinnati direktiivi toimimist alates selle jõustumise kuupäevast, st 20. aprillist 2017 kuni juunini 2021. Kuna komisjon esitas oma ettepaneku direktiivi vastuvõtmise kohta 2015. aastal, kasutatakse seda aastat lähteolukorra hindamisel võrdlusalusena.

Hindamise üksikasjalikud tähelepanekud ja kasutatud metoodika on esitatud komisjoni talituste töödokumendis. Õiguskontrollikomiteega konsulteeriti selle töödokumendi asjus 14. juulil 2021. 16. juulil 2021 esitas õiguskontrollikomitee oma positiivse arvamuse koos parandussoovitustega, mida komisjoni talitused kasutasid dokumendi läbivaatamiseks. Kokkuvõte hindamise peamistest järeldustest on esitatud käesoleva aruande 3. osas. 1. juulil 2021 korraldas komisjon liikmesriikidega järgmiste sammude arutamiseks temaatilise seminari, millest võtsid osa ka Europol, Eurojust ja ELi terrorismivastase võitluse koordinaatori büroo.

[1] 15. märtsi 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/541 terrorismivastase võitluse kohta, ELT L 88, 15.3.2017, lk 6.
[2] Nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsus 2002/475/JSK terrorismivastase võitluse kohta, ELT L 164, 13.6.2002.
[3] Kõik ELi liikmesriigid, v.a Taani ja Iirimaa.
[4] COM(2020) 619 final, 30.9.2020.
[5] SWD(2017) 350, 7.7.2017.

2. TAUST

Liikmesriikide jaoks on direktiiv terrorismivastases võitluses kriminaalõiguslike vahendite kasutamise alustala. See on liikmesriikide ühine õigusraamistik, mille alusel toimub teabevahetus ja koostöö. Direktiiv on üks vahenditest, mis võeti vastu selleks, et võtta arvesse terrorismiohu suurenemist ELis ning täita ELi ja liikmesriikide rahvusvahelisest õigusest tulenevaid õiguslikke kohustusi,[6] eelkõige seoses terroristidest välisvõitlejate ja terrorismi rahastamisega. Algselt kavatses komisjon viia 2015. aastal läbi mõjuhindamise ja vajaduse korral esitada 2016. aastal seadusandliku ettepaneku. Mitu terrorirünnakut Prantsusmaal, Belgias, Taanis ja Saksamaal tõid siiski esile vajaduse tegutseda viivitamata. Direktiivi vastuvõtmise kiireloomulisuse tõttu ei toimunud seega mõjuhindamist ja komisjoni ettepanek avaldati 2. detsembril 2015.

Direktiivi üldeesmärk on võidelda terrorismi vastu kriminaalõiguse vahenditega. Konkreetsemalt on direktiivi eesmärk

- ühtlustada terroriaktide, terrorirühmituse ja terroristliku tegevusega seotud kuritegude määratlusi, mis on liikmesriikide pädevate asutuste teabevahetuse ja koostöö aluseks;
- kehtestada miinimumnormid, mis käsitlevad terrorikuritegude, terroristlike rühmitustega seotud kuritegude ja terroristliku tegevusega seotud kuritegude valdkonnas kuritegude määratlemist ja karistusi ja
- tõhustada meetmeid terrorismiohvritele kaitse, toetuse ja abi andmiseks.

2020. aastal koostas komisjon direktiivi ülevõtmise kohta aruande,[7] milles toodi välja mõned puudused. Eelkõige rõhutas komisjon, et direktiivi toimimise tõhusus sõltub sellest, kas see on nõuetekohaselt üle võetud liikmesriikide õigusesse. Nagu 1. osas märgitud, on ülevõtmisaruandes välja toodud mitu ülevõtmisega seotud probleemi. Mõned peamised neist on

- direktiivi artiklis 3 loetletud terroriaktide määratlustest ühe või mitme puudulik või ebakorrektne ülevõtmine (sh loetletud kuritegude terroriaktiks liigitamata jätmine), mis mõjutab mitme teise sätte ülevõtmist;

- direktiivi artiklites 6, 7, 8, 9 ja 11 sisalduvate toimepanemises osalemist kirjeldavate sätete üle võtmata jätmine;

- direktiiviga kehtestatud kahe uue sätte – artikli 9 (terroristlikel eesmärkidel reisimine) ja artikli 11 (terrorismi rahastamine) – puudulik või väär ülevõtmine ja

- terrorismiohvritega seotud spetsiifiliste sätete ülevõtmise puudused.

Käesolevas hinnangus esitatakse direktiivi toimimise laiem analüüs, mis ei piirdu üksnes ülevõtmisega. Hindamise metoodikana kasutati dokumendiuuringute ja väliuuringute kombinatsiooni. Konsulteeriti paljude sidusrühmadega. Nende hulgas oli direktiivi rakendamise eest vastutavaid liikmesriikide ametiasutusi, komisjoni peadirektoraate, Euroopa välisteenistus, Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, Euroopa Liidu

[6] Eelkõige terroristidest välisvõitlejate ja terrorismi rahastamisega seotud kohustused: ÜRO Julgeolekunõukogu 2014. aasta resolutsioon 2178 terroristidest välisvõitlejate kohta, 2015. aasta terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni lisaprotokoll ja rahapesuvastase töökonna standardid terrorismi rahastamise kohta.

[7] COM(2020) 619 final, 30.9.2020.

Õiguskaitsekoostöö Amet (edaspidi „Europol“), Euroopa Liidu Kriminaalõigusalase Koostöö Amet (edaspidi „Eurojust“), kodanikuühiskonna esindajaid, sealhulgas inimõigusorganisatsioone, akadeemilisi ringkondi ja mõttekodasid, ning laiem üldsus. Hindamise toetamiseks viidi läbi väline hindamisuuring (edaspidi „välisuuring“). Välishindamise uuringu viis läbi ICF Consulting Services Limited teenuste tellimiseks sõlmitud raamlepingu alusel. Hindamine viidi läbi segameetodite alusel ja selleks kasutati eri allikate triangulatsiooni. Lisaks esitas Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet komisjoni palvel 2021. aasta aprillis komisjonile oma kaastöö direktiivi mõju kohta põhiõigustele ja -vabadustele. Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet viis oma uurimisprojekti raames läbi intervjuud 107 praktikuga (kaitseadvokaadid, kohtunikud ja eeluurimiskohtunikud, õiguskaitseasutused, prokurörid, valitsusvälised organisatsioonid ja akadeemilised ringkonnad). 2021. aasta sügisel avaldab Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet üksikasjalikuma aruande, mis sisaldab peamisi järeldusi ja ameti arvamusi. Lisaks andis oma panuse Eurojust, mis keskendus direktiivi nendele sätetele, mida on hiljuti kasutatud süüdistuste esitamisel ja süüdimõistvate kohtuotsuste langetamisel. Komisjoni palvel võttis Eurojust oma kaastöös arvesse liikmesriikide poolt otsuse 2005/671/JSK alusel esitatud teavet, nagu on nõutud direktiivi artikli 29 lõikes 2. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee viis omal algatusel läbi direktiivi sõltumatu hindamise ja koostas teabearuande, mida kasutati samuti käesoleva hindamise allikana[8].

3. PEAMISED JÄRELDUSED

Üldiselt on hinnang direktiivi toimimisele positiivne. Direktiiv on toiminud ja suures osas täitnud oma eesmärgid ootuspäraselt. Eespool nimetatud allikate põhjal leitakse hinnangus konkreetsemalt järgmist.

i. Direktiivi kohaldamisala ja mõisted ning miinimumnormid on üldiselt väga asjakohased. Hinnangus leitakse ka, et direktiiv jääb eeldatavasti asjakohaseks ka eelolevatel aastatel.

ii. Direktiivi eesmärgid on saavutatud rahuldaval määral. Siiski esinevad teatavad tegurid, mis piiravad direktiivi tulemuslikkust, näiteks seoses võitlusega paremäärmusliku terrorismi vastu.

iii. Puuduvad veenvad tõendid täpsete kulude kohta, mis kaasnevad direktiivi eesmärkide saavutamisega. Sellest hoolimata paistab, et direktiivi rakendamisega seotud kulud on väikesed, samas kui enamik sidusrühmi, kellega konsulteeriti, märkis, et direktiiv võimaldas saavutada mõningast või märkimisväärset edu, nagu suurem õigusselgus ja tõhusam koostöö.

iv. Direktiiv on sisult üldjoontes sidus. Hinnangus leitakse ka, et direktiiv on suures osas kooskõlas muude asjakohaste sekkumistega riikide, ELi ja rahvusvahelisel tasandil.

v. ELi lisaväärtuse kohta leitakse hinnangus, et direktiiv on loonud lisaväärtust, mis on suurem sellest, mida liikmesriigid oleksid võinud saavutada ühepoolselt või rahvusvahelisel tasandil. Samuti on see andnud lisaväärtust võrreldes raamotsusega. Direktiiv on andnud selget lisaväärtust seoses terrorismivastase võitlusega. Terrorismiohvrite õigusi käsitlevate artiklite (artiklid 24–26) puhul olid sidusrühmade seisukohad ELi lisaväärtuse küsimuses veidi enam lahknevad, kuigi üldiselt oli nende hinnang positiivne.

[8] Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee teabearuanne „Terrorismivastase võitluse direktiivi hindamine“, SOC/675, 2021.

vi. Kuigi direktiiv on mõjutanud põhiõigusi ja -vabadusi, vastavad piirangud suuresti vajalikkuse ja proportsionaalsuse nõuetele. Üldiselt ei pidanud enamik sidusrühmi, kellega välisuuringu tegemisel konsulteeriti, direktiivi rakendamist põhiõiguste seisukohast problemaatiliseks. Sellegipoolest on tehtud kindlaks mõned probleemid, mis võivad tekitada pingeid seoses vajalikkuse ja proportsionaalsuse nõuetega; mõned neist on otseselt seotud direktiivi kohaldamisalaga, teised on sellega seotud vaid kaudselt (nt terrorismis kahtlustatavate menetlusõigused). Vaatamata liikmesriikides diskrimineerimise ennetamiseks kehtestatud kaitsemeetmetele kritiseerisid mõned sidusrühmad terrorismivastaseid meetmeid, sealhulgas direktiiviga hõlmatud meetmeid, kuna need võivad avaldada kahjulikku mõju rühmadele, keda ähvardab suurem oht puutuda kokku diskrimineerimise ja rassismiga.

vii. Samuti on direktiivi mõju õigusriigi põhimõttele olnud väike ja üldiselt ei ole sellega probleeme olnud. Sellegipoolest on tõstatatud mõned mureküsimused seoses direktiivi vastuvõtmise protsessiga (st vastuvõtmine ilma mõjuhinnanguta) ja selle õigusselgusega, samuti seoses terroristliku kavatsuse tõendamise ja prognoositavusega ning mõjuga seaduslikule tegevusele. Nendest mureküsimustest hoolimata leiti, et nende probleemide üldine negatiivne mõju on väike.

viii. Üldiselt oli direktiivil terrorismiohvritele pakutava abi ja kaitse tasemele positiivne mõju. Direktiivi artiklites 24–26 sätestatud kohustustest tingituna on paljudes liikmesriikides vastu võetud terrorismiohvrite kaitset, toetamist ja õigusi käsitlevad meetmed. Nende artiklite praktilise rakendamise kohta tõid mitmed sidusrühmad siiski välja piiriülestele ohvritele abi andmise ja kaitse tagamisega seotud probleemid. Need praktilise rakendamise probleemid vähendavad direktiivi üldist positiivset mõju terrorismiohvritele pakutava abi ja kaitse tasemele.

Hoolimata üldisest positiivsest hinnangust on ilmnenud mitu direktiivi toimimist piiravat probleemi.

Esiteks teatasid mitu liikmesriigi ametiasutust ja kohtunikku **raskustest terroristliku tahtluse tõendamisel**. Tahtlus on direktiivi sätete seisukohalt oluline aspekt. Peamine probleem on seotud pigem faktiliste asjaoludega kui vajadusega täpsustada veelgi direktiivis sisalduvat mõistet „tahtlik tegu“. Konkreetsemalt on need küsimused seotud peamiselt tõendite kogumisega, eriti kui need tõendid asuvad väljaspool riigi territooriumi – mis on direktiivi kontekstis tavaline asjaolu. Ka terroristlikel eesmärkidel reisimisega seotud kuritegude puhul (artiklid 9–10) teatasid liikmesriikide ametiasutused ning kohtute ja prokuröride esindajad raskustest terroristliku tahtluse subjektiivse elemendi kindlakstegemisel, samuti sellest, et niisuguse tahtluse tõendamiseks tõendite kogumine on tegelikkuses keeruline.

Lisaks esineb märke sellest, et kuigi direktiivi kohaldatakse kõikide terrorismivormide suhtes, on mõnes liikmesriigis tegelikult **keeruline liigitada vägivaldseid paremäärmuslikke tegusid terroriaktideks**. Eurojust hõlbustas arutelusid liikmesriikidega, et teha kindlaks täpsed probleemid. Selle teema käsitlemine on oluline nii direktiivi tulemuslikkuse suurendamiseks kui ka hädavajalik, et tagada direktiivi mittediskrimineeriv kohaldamine. Peamine korduv probleem on seotud sellega, et paremäärmusliku rühma või üksiktegutseja toimepandud teo terroristlikku tahtlust on keeruline tõendada. Ühe peamise takistusena terrorismivastaste õigusaktide kasutamisel

paremäärmuslike kuritegude uurimisel ja nende eest vastutusele võtmisel toodi esile puuduv terroristlikku tahtlust tõendav teave, mis on direktiivi ja siseriiklike õigusaktide kohaselt nõutav selleks, et tegu kvalifitseeruks terroriaktiks.

Teine Eurojusti seminaridel osalevate õiguspraktikute tuvastatud probleem on seotud vägivaldse paremäärmusluse eripäraga. Paremäärmuslikke vaateid ja ideoloogiat propageerivaid rühmitusi ja liikumisi iseloomustab nende toetajate ja järgijate heterogeensus, arvukad seosed tänapäeva organisatsioonide ja kauaaegsete paremäärmuslike rühmade vahel ning võimalike sihtmärkide mitmekesisus. Segatud ideoloogiate ja liikumiste vaheliste hägusate piirjoonte tingimustes võib õigusasutustel olla keeruline kaaluda terrorirühmituse tegevuses osalemise eest süüdistuse esitamist, mis eeldab, et kahtlustatava ja organisatsiooni vahel on võimalik luua selge seos.

Hindamise käigus tehti kindlaks mõned **sätted, mida võiks täpsustada**. Näiteks seoses terroriaktidega (artikkel 3) teatasid mõned liikmesriigid raskustest selliste kriteeriumide kindlaksmääramisel, mille alusel teha kindlaks, kas teod „võivad tõsiselt kahjustada mõnd riiki või rahvusvahelist organisatsiooni“ (artikli 3 lõige 1). Lisaks juhtis mitu sidusrühma tähelepanu sellele, et direktiivis esitatud terrorirühmituse määratluses ei ole arvesse võetud terrorirühmituste muutuvat olemust ja struktuuri lõdvenemist. Direktiivis esitatud määratlus eeldab nende rühmituste struktuuri puhul teatavat organiseerituse taset, kuid mitme sidusrühma arvates see sageli nii ei ole. Sidusrühmad märkisid eelkõige selgusetust seoses terrorirühmituses osalemise nõutava määraga ja sellega, kuidas selline osalemine on määratletud.

Hoolimata üldisest positiivsest mõjust, mida direktiiv on avaldanud **terrorismiohvritele pakutava abi ja kaitse** tasemele, on tuvastatud mitmeid probleeme. Piiriüleste terrorismiohvrite raske olukord tuli kogu hindamise vältel eriti esile. Piiriülesed terrorismiohvrid sõltuvad kiirest ja asjakohasest liikmesriikidevahelisest koostööst. Tulemuslikku koostööd ja koordineerimist takistab aga mitu asjaolu. Näiteks ei ole kõik liikmesriigid määranud ühtseid kontaktpunkte, mida nõuti nõukogu 2018. aasta järeldustes[9] ja mis hõlbustaksid märkimisväärselt direktiivi artikli 26 rakendamist. Lisaks puudub turvaline vahend teabe vahetamiseks konkreetsete olukordade kohta nii rünnaku järel kui ka pikemaajaliste järelmeetmete ajal. Sellised probleemid vähendavad direktiivi positiivset mõju terrorismiohvritele pakutava abi ja kaitse tasemele. Üldiselt on direktiivil olnud terrorismiohvritele, eelkõige piiriülestele ohvritele pakutavale kaitsele ja abile oodatust väiksem mõju.

4. JÄRELDUSED JA JÄRELMEETMED

Nagu on kirjeldatud 2. osas, tuvastas komisjon oma 2020. aasta aruandes mõned ülevõtmisega seotud puudused[10]. Komisjon hindab praegu täiendavalt direktiivi ülevõtmist siseriiklikku õigusesse. Kui leitakse vastavusprobleeme ja siseriiklikud õigusaktid ei ole direktiiviga täiel määral kooskõlas, võib komisjon algatada **rikkumismenetluse**. Komisjon alustas seda protsessi 2021. aasta juunis, kui algatati rikkumismenetlused nelja liikmesriigi suhtes, kutsudes neid tungivalt üles tagama direktiivi nõuetekohase ülevõtmise. 2021. aasta juulis algatas komisjon täiendavad rikkumismenetlused viie liikmesriigi suhtes. 2021. aasta septembris algatati rikkumismenetlused veel nelja liikmesriigi suhtes.

[9] Nõukogu 2018. aasta järeldustes (9719/18) terrorismiohvrite kohta kutsutakse liikmesriike üles looma terrorismiohvritele riiklik ühtne kontaktpunkt. Seda üleskutset korrati nõukogu 2019. aasta järeldustes ohvrite õiguste kohta (2019/C 422/05).
[10] COM(2020) 619 final, 30.9.2020.

Lisaks ülevõtmisaruande järeldustele tehti hindamise käigus kindlaks ka probleemid, mida saaks leevendada allpool nimetatud meetmetega.

4.1. Terroristlik tahtlus ja tõendite kogumine

Esimese probleemina on teatatud raskustest terroristliku tahtluse tõendamisel. See on suures osas tingitud tõendite kogumise keerukusest, eriti kui need tõendid asuvad väljaspool riigi territooriumi, mis on praeguses kontekstis tavaline asjaolu. Seoses nende küsimustega, mis on seotud tõendite kogumisega väljaspool riigi territooriumi ja eelkõige konfliktipiirkondades, **toetavad** komisjon ja Euroopa välisteenistus seda, et **liikmesriigid kasutaksid lahinguväljateavet** tagasipöörduvate terroristidest välisvõitlejate kindlakstegemiseks, tuvastamiseks ja vastutusele võtmiseks, kehtestades selleks parimad tavad, vahetades teavet ja rahastades projekte. Lisaks avaldas Eurojust 2020. aasta septembris memorandumi lahinguväljatõendite kohta[11]. Memorandumis antakse ülevaade kogemustest, mis on saadud lahinguväljatõendite kasutamisel kriminaalmenetluses. Selles käsitletakse ka tuvastatud probleeme ja nende lahendamise viise, samuti teabevahetuse tugevdamise meetmeid. Komisjon julgustab liikmesriike kasutama täiel määral ära sellesse memorandumisse koondatud teavet. Samuti kutsub komisjon liikmesriike üles kasutama nõuandeid, mida sisaldab genotsiidivastase võrgustiku aruanne terroristidest välisvõitlejate kumulatiivse vastutusele võtmise kohta raskete rahvusvaheliste kuritegude ja terrorismiga seotud kuritegude eest[12]. Samuti julgustab komisjon liikmesriike kasutama vajaduse korral lahinguväljateavet terrorismis kahtlustatavate isikute kohta, sealhulgas usaldusväärsete kolmandate riikide teavet, et luua Schengeni infosüsteemis hoiatusteateid ning vajaduse korral võrrelda lahinguväljateavet muude asjakohaste andmebaaside ja teabeallikatega (Schengeni infosüsteem, broneeringuinfo, Europoli infosüsteem, Interpoli andmebaasid ja Eurodac-süsteem), järgides täielikult nende andmebaaside ja infosüsteemide kasutamist käsitlevaid õigusnorme. Lahinguväljatõendite kasutamine võib olla ülioluline vahend tagamaks, et ka terroristidest välisvõitlejad tuuakse kohtu ette ning nad ei jää süüdistuse esitamisest kõrvale põhjusel, et nende kuriteod pandi toime kohas, kus tõenditele on raske juurde pääseda. Siinkohal on tähtis meelde tuletada, et praegune direktiiv võeti eelkõige vastu just selleks, et paremini võidelda terroristidest välisvõitlejatega. Lõpetuseks palub komisjon liikmesriikidel kasutada Eurojusti Euroopa terrorismivastase võitluse registrit, et teha varakult kindlaks seosed terrorismivastase võitlusega seotud juhtumite vahel ning paluda Eurojustilt paralleelsete süüdistuste esitamiste koordineerimisel toetust.

Lisaks on oluline märkida, et 2020. aasta detsembris tegi komisjon ettepaneku **suurendada Europoli volitusi.** Sellised suuremad volitused aitavad Europolil teha eraõiguslike isikutega tõhusamat koostööd, eelkõige olukordades, kus eraõiguslikel isikutel on asjakohast teavet, kuid neil on raskusi asjaomaste liikmesriikide kindlakstegemisega. Sellistel juhtudel võivad eraõiguslikud isikud jagada asjakohast teavet Europoliga, kes teeb kindlaks asjaomased liikmesriigid ja teavitab neid. See aitab liikmesriikidel saada teavet, mis võiks olla kasulik direktiiviga hõlmatud kuritegude

[11] Eurojusti memorandum lahinguväljatõendite kohta | Eurojust | Euroopa Liidu Kriminaalõigusalase Koostöö Amet (europa.eu)

[12] Terroristidest välisvõitlejate kumulatiivne vastutusele võtmine raskete rahvusvaheliste kuritegude ja terrorismiga seotud kuritegude eest | Eurojust | Euroopa Liidu Kriminaalõigusalase Koostöö Amet (europa.eu)

uurimiseks, nende eest süüdistuse esitamiseks, nende suhtes otsuse langetamiseks või nende eest karistuse määramiseks.

4.2. Õigusselguse suurendamine

Lisaks olid mõned sidusrühmad, kellega konsulteeriti, seisukohal, et direktiivi teatavad sätted võivad vajada täiendavaid täpsustusi, ilma et oleks vaja teha õiguslikke muudatusi. Välisuuringus soovitatakse komisjonil võtta vastu liikmesriikidele mõeldud mitteregulatiivsed suunised direktiivi artiklite 1–14 tõlgendamise kohta. Vajadust selliste suuniste järele arutati liikmesriikidega 1. juulil 2021 toimunud seminaril, kus osalesid ka Europol, Eurojust ja ELi terrorismivastase võitluse koordinaatori büroo. Kõik sekkunud liikmesriigid arvasid üksmeelselt, et direktiiv on piisavalt selge ja neil puudub vajadus mitteregulatiivsete suuniste järele. Nad juhtisid tähelepanu ka sellele, et õigusaktide tõlgendamine on kohtute ainupädevuses. Hindamine näitas siiski, et muud sidusrühmad, näiteks mõned kohtusüsteemi liikmed ja prokurörid, näevad võimalusi teatavate sätete täiendavaks täpsustamiseks. Seepärast märgib komisjon, et **rikkumismenetluste algatamine** (nagu eespool viidatud) suurendab ka õigusselgust, kuna see täpsustab direktiivi korrektset tõlgendamist. Oluline on märkida, et ainult Euroopa Liidu Kohus on pädev ELi õigust siduvalt tõlgendama.

4.3. Vägivaldse paremäärmusluse vastu võitlemine

Hindamise käigus leiti ka, et mõnes liikmesriigis on keeruline liigitada vägivaldseid paremäärmuslikke tegusid terroriaktideks. Selle teema käsitlemine on oluline nii direktiivi tulemuslikkuse suurendamiseks kui ka hädavajalik selleks, et tagada direktiivi mittediskrimineeriv kohaldamine. Peamine korduv probleem on seotud sellega, et paremäärmusluse eripärast tulenevalt on sellega seonduvat terroristlikku tahtlust keeruline tõendada. Terroristliku tahtluse tõendamise keerukust saaks osaliselt leevendada olemasolevate tõendite parema kasutamisega. Seda saaks teha näiteks Europoli volituste suurendamise kaudu (mis aitaks Europolil teha tõhusamat koostööd eraõiguslike isikutega ja saada asjaomaste liikmesriikide eraisikutelt teavet).

Samuti on vaja mõista paremini vägivaldset paremäärmuslikku ringkonda ja eelkõige vägivaldsete paremäärmuslike rühmituste eripära.

Komisjon koostab praegu **ülevaadet meetmetest, millega võideldakse vägivaldse paremäärmusluse vastu liikmesriikides**. Need koondatakse töödokumenti, mida jagatakse liikmesriikidega 2021. aasta sügisel. Dokumendis antakse ka ülevaade vägivaldsetest äärmusrühmitustest ja nendega seotud sümbolitest riikide tasandil. Ülevaate eesmärk on mõista paremini paremäärmusluse ilmingute olukorda kogu Euroopa Liidus ning anda soovitusi ühiste käsitlusviiside ja tegevuste jaoks.

ELi internetifoorum, mis koondab valitsusi, Europoli ja tehnoloogiaettevõtteid, et võidelda muu hulgas terroristliku ja vägivaldse äärmusliku veebisisu vastu, töötab välja ka temaatilist **teatmekogu**. Teatmekogu sisaldab vägivaldsete paremäärmuslike ja terrorirühmituste loetelu, sümboleid ja manifeste, et tehnoloogiaettevõtted saaksid nendest suunistest lähtuda oma netisisu modereerimisel.

Käimasoleval tööl on tervikuna suur potentsiaal parema arusaamise loomiseks vägivaldsest paremäärmuslusest ja terrorismist ning sellele tuleks juhtida süsteemsemalt nende ametiasutuste tähelepanu, kes vastutavad terroriaktide uurimise ja nendega seotud süüdistuste esitamise, otsuste langetamise ja toimepanijate süüdimõistmiste eest.

Seepärast teeb komisjon ettepaneku **korraldada 2021. aasta lõpus koosolek, kus käsitletaks terrorismivastaste õigusaktide kohaldamist vägivaldsete paremäärmuslike tegude suhtes**. Sellise kohtumise, mida võiks korraldada Eurojusti koosolekuna, eesmärk oleks tuua kokku sarnaste teemadega töötavad eri sidusrühmad ja uurida edasise koostöö võimalusi tulevikus.

4.4. Terrorismiohvrite parem kaitse ja toetamine

Kokkuvõttes leitakse hinnangus, et direktiivil oli terrorismiohvritele pakutavale kaitsele ja abile oodatust väiksem mõju, eelkõige piiriüleste terrorismiohvrite puhul. Komisjon kutsub liikmesriike tungivalt üles looma terrorismiohvrite jaoks nõukogu 2018. aasta järeldustes[13] nimetatud ühtseid kontaktpunkte, mis hõlbustaksid märkimisväärselt direktiivi artikli 26 rakendamist. Direktiiviga hõlmatud 25 liikmesriigist on seda praeguseks teinud 17[14]. Ühtsete kontaktpunktide vahelise koostöö korraldamisel on keskne roll ohvrite õiguste Euroopa võrgustikul[15]. Ühtsete kontaktpunktide võrgustik on integreeritud ohvrite õiguste Euroopa võrgustiku struktuuridesse. Välisuuringus soovitatakse komisjonil kaaluda ettepanekut teha ühtsete kontaktpunktide loomine kohustuslikuks.
Üldiselt ei ole need probleemid uued ega avastatud selle hindamise käigus, vaid terrorismiohvritele pakutava abi ja kaitse parandamiseks on juba tehtud mitu ELi algatust. Oluline ja ELi ohvrite õiguste strateegias (2020–2025)[16] loetletud olulisim meede on kaheaastane katseprojekt „ELi terrorismiohvrite eksperdikeskus“[17]. Eksperdikeskus abistab liikmesriike terrorismiohvrite õigusi käsitlevate ELi eeskirjade rakendamisel, koostades käsiraamatuid, korraldades koolitusi ja toimides ELi tasandi eksperdikeskusena kõikides terrorismiohvrite seisukohalt olulistes küsimustes. Eelkõige hõlbustab see terrorismiohvrite õiguste valdkonna teabe ja teadmiste vahetamist liikmesriikide vahel. Välisuuringus soovitatakse ELi terrorismiohvrite eksperdikeskuse tegevust jätkata.

Välisuuringus tehti kindlaks võimalik vajadus koostada dokument kõigi kuriteoohvritega seotud kohustuste kohta, mis on kehtestatud direktiiviga ja kuriteoohvrite õiguste direktiiviga[18]. Need suunised peaksid tuginema juba olemasolevale terrorismiohvreid käsitlevale ELi käsiraamatule,[19] mille on koostanud ELi terrorismiohvrite eksperdikeskus ja mille komisjon avaldas 2021. aasta jaanuaris[20]. Välisuuringus soovitatakse komisjonil anda ka suuniseid näiteks mälestusteenistuse korraldamiseks ning ohvrite tuvastamiseks

[13] Nõukogu 2018. aasta järeldustes (9719/18) terrorismiohvrite kohta kutsutakse liikmesriike üles looma terrorismiohvritele riiklik ühtne kontaktpunkt. Seda üleskutset korrati nõukogu 2019. aasta järeldustes ohvrite õiguste kohta (2019/C 422/05).

[14] Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Itaalia, Kreeka, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Slovakkia ja Tšehhi.

[15] Ohvrite õiguste Euroopa võrgustik (ENVR) on ELi toetuse abil loodud foorum, kuhu kuuluvad riiklikud eksperdid, kes vahetavad parimaid tavasid ja arutlevad ohvrite õiguste, sealhulgas terrorismiohvrite õiguste üle. Lisateave: https://envr.eu/.

[16] Komisjoni teatis – Ohvrite õigusi käsitlev ELi strateegia (2020–2025), COM(2020) 258 final, 24.6.2020.

[17] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/eu-centre-expertise-victims-terrorism_et

[18] Direktiiv 2012/29/EL, ELT L 315, 14.11.2012.

[19] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/eu-centre-expertise-victims-terrorism_et#documents

[20] Lisaks koostab ELi keskus iga ELi liikmesriigi jaoks riikliku käsiraamatu terrorismiohvrite õiguste kohta.

ja registreerimiseks pärast rünnakut. Suunised võiksid hõlmata ka ohvrite õiguste tõlgendamist.

1. juulil 2021 toimunud seminaril juhtisid liikmesriigid tähelepanu mitmesugustele vajadustele, nagu eri liikmesriikide **heade tavade ja probleemide täiendav uurimine**, **protokolli väljatöötamine** pärast rünnakut võetavate meetmete kohta ning **turvalise vahendi väljatöötamine** teabe vahetamiseks ohvrite isikute kohta täielikus kooskõlas isikuandmete kaitse üldmääruse[21] ja õiguskaitsedirektiiviga[22]. Liikmesriigid olid ühel nõul ka selles, et ühtsed kontaktpunktid on ülimalt olulised ning et ohvrite õigusi käsitleva Euroopa võrgustiku raames on vaja korraldada korrapäraseid kohtumisi. Komisjon kaalub kõiki neid ettepanekuid, sealhulgas suuniste koostamist, korraldab asjaomaste sidusrühmadega täiendavaid eesmärgistatud arutelusid ning võtab terrorismiohvrite olukorra parandamiseks kiireid ja konkreetseid meetmeid.

PÕHIMEETMED

Komisjon

- jätkab direktiivi ülevõtmise hindamist ja algatab vajaduse korral rikkumismenetlusi eesmärgiga suurendada õigusselgust;
- toetab jätkuvalt lahinguväljateabe kasutamist liikmesriikides;
- esitab ülevaate meetmetest, millega võideldakse vägivaldse paremäärmusluse vastu liikmesriikides;
- korraldab kohtumise, kus käsitletakse terrorismivastaste õigusaktide kohaldamist vägivaldsete paremäärmuslike tegude suhtes, tuues kokku kõik asjaomased sidusrühmad;
- teeb ettepaneku Eurojusti Euroopa kohtuliku terrorismivastase võitluse registri kasutuse parandamiseks, et teha varakult kindlaks seosed terrorismivastase võitlusega seotud juhtumite vahel ning paluda Eurojustilt toetust paralleelsete süüdistuste esitamise koordineerimisel;
- kaalub kõiki ettepanekuid terrorismiohvrite parema kaitse ja toetamise kohta ning võtab terrorismiohvrite olukorra parandamiseks kiireid ja konkreetseid meetmeid.

Liikmesriike innustatakse

- kasutama täiel määral ära olemasolevaid teabeallikaid, nagu Eurojusti memorandum lahinguväljateabe kohta ja genotsiidivastase võrgustiku aruanne terroristidest välisvõitlejate kumulatiivse vastutusele võtmise kohta peamiste rahvusvaheliste kuritegude ja terrorismiga seotud kuritegude eest;
- võrdlema usaldusväärsetele kolmandatele riikidele laekunud lahinguväljateavet terrorismis kahtlustatavate isikute kohta nii palju kui võimalik muude asjakohaste andmebaaside ja teabeallikatega;
- looma terrorismiohvrite jaoks ühtsed kontaktpunktid, kui neid ei ole veel loodud.

[21] Määrus (EL) 2016/679, ELT L 119/1, 4.5.2016.
[22] Direktiiv (EL) 2016/680, ELT L 119/1, 4.5.2016.