

Karistusseadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse (vaenu õhutamise ja vaenumotiiviga kuriteod) eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga viiakse Eesti karistusõigus kooskõlla Euroopa Liidu 2008. aasta raamotsusega nr 2008/913/JSK. Selleks muudetakse karistusseadustikus vaenu õhutamise koosseise selliselt, et avalik üleskutse diskrimineerimisele, vihkamisele või vägivallale rahvuse, rassi, nahavärvi, päritolu või usutunnistuse alusel viisil, mis oluliselt ohustab ühiskonna turvalisust, on karistatav kuriteona. Samuti loetakse süüteo toimepanek vaenumotiivil eelnõukohase muudatuse järgi raskendavaks asjaoluks, nagu nõuab raamotsus. Raamotsuse ülevõtmise tähtaeg oli 2010.aastal ning Eesti suhtes on raamotsuse ülevõtmata jätmisega seoses algatatud rikkumismenetlus, mis võib pädida trahviga. Muudel alustel vaenu õhutamise jääb ka edaspidi väärteona karistatavaks, lisaks muutub väärteona karistatavaks vaenu õhutamise puuetega inimeste suhtes. Eelnõu ei too kaasa mõju halduskoormusele. Kehtiva KarS § 151 alusel registreeritud väärtegude arv on väike ning kriminaalmenetlusi ei ole viimastel aastatel KarS § 151 tunnustel alustatud.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on lõplikul kujul koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse nõunik Markko Künnapu (markko.kynnapu@justdigi.ee). Eelnõu on keeleteimetanud õigusloome korralduse talituse toimetaja Moonika Kuusk (moonika.kuusk@justdigi.ee).

Eelnõu ja seletuskirja alus on varasem Justiitsministeeriumi 2023. aastal välja töötatud eelnõu ja seletuskiri, mille autor oli kriminaalpoliitika osakonna asekanstler Markus Kärner (teenistusest lahkunud). Samuti on kasutatud Justiitsministeeriumis varem välja töötatud eelnõu ja seletuskirja teksti, mille koostaja oli Tanel Kalmet (teenistusest lahkunud).

Käesoleva eelnõu sõnastuses on arvestatud ka Riigikogu fraktsioonide esindajate ettepanekuid, sealhulgas ettepanekuid Riigikogu menetluses olnud sarnase sisuga eelnõu 232 SE¹ kohta.

¹ Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seadus (vaenu õhutamise ja vaenumotiiviga kuriteod) 232 SE
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/da6b6990-df0b-460d-aa87-447d656e184f/karistusseadustiku-kriminaalmenetluse-seadustiku-ja-vaarteomenetluse-seadustiku-muutmise-seadus-vaenu-ohutamine-ja-vaenumotiiviga-kuriteod/>.

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud teiste menetluses olevate eelnõudega. Eelnõu ei ole seotud Vabariigi Valitsuse tööplaaniga.

Eelnõu on seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega, täpsemalt nõukogu raamotsusega 2008/913/JSK, 28. november 2008, teatud rassismi ja ksenofoobia vormide ja ilmingute vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse vahenditega (ELT L 328, 06.12.2008, lk 55–58).

Raamotsuse artikli 10 kohaselt pidid EL liikmesriigid selle üle võtma hiljemalt 28.11.2010. Kuna Eesti ei ole raamotsuse nõudeid täielikult üle võtnud, siis alustas Euroopa Komisjon 2020.aastal Eesti vastu rikkumismenetlust. Eelnõu vastuvõtmisel viiakse Eesti õigus raamotsusega kooskõlla ning rikkumismenetlus on võimalik lõpetada.

Eelnõuga muudetakse karistusseadustiku redaktsiooni RT I, 05.07.2025, 10 ja kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) redaktsiooni RT I, 05.07.2025, 14.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus (PS § 104 p 14), sest muudetakse kriminaalmenetluse seadustikku.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõukohase seaduse eesmärk on kaitsta ühiskonda vaenu õhutamise raskemate vormide eest, millel on tegelik potentsiaal ohustada inimeste turvalisust.

Eelnõuga tagatakse, et karistusseadustik vastaks põhiseaduse § 12 lg-s 2 sätestatud nõudele, mille kohaselt on rahvusliku, rassilise, usulise või poliitilise vihkamise, vägivalda ja diskrimineerimise õhutamine seadusega keelatud ja karistatav. Samuti on seadusega keelatud ja karistatav õhutada vihkamist, vägivalda ja diskrimineerimist ühiskonnakihtide vahel. Kuriteokoosseis ei lähe kaugemale sellest, mis on hädavajalik isikute põhiõiguste kaitseks. Väljendusvabaduse piire austatakse.

Samuti on eelnõu eesmärk viia Eesti karistusõigus kooskõlla Euroopa Liidu õigusest (eeskätt 2008. aasta raamotsusest nr 2008/913/JSK, mille ülevõtmise tähtaeg oli 2010. aastal) tulenevate kohustuste ja muude rahvusvaheliste kohustustega, mis on seotud vaenu õhutamise ja vaenumotiivil toime pandud süütegude eest karistamisega.

Eesti Vabariigi põhiseadus (PS, edaspidi ka *põhiseadus*) ei luba vaenu õhutada. Arvamus, justkui annaks sõnavabadus õiguse vaenu õhutada, on ekslik ning ühemõttelises vastuolus põhiseaduse § 12 lg 2 tekstiga.

Peale selle, et kohustus vaenu õhutamist keelata ja selle eest karistus sätestada tuleneb põhiseadusest sõnaselgelt, näeb ka põhiseaduse § 45 lg 1 teine lause ette alused väljendusvabaduse piiramiseks. Seadusega võib väljendusvabadust piirata avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks. Vaenu õhutamine ja vaenukuriteod ohustavad olulisi põhiõigusi ja väärtusi, nagu inimväärikus ja võrdsus. Vaenu õhutamine kahjustab ühiskonna turvalisust ja tõrjub inimesi ühiskonnast eemale. Lisaks üksikisikute õiguste kahjustamisele mõjutab vaenu õhutamine negatiivselt ka demokraatlikku diskussiooni ja õigusriigi toimimist. Põhiseaduse § 13 lg 1 järgi on igaühel õigus riigi ja seaduse kaitsele.

Rahvustevahelisele vihkamisele ja vägivaldale kihutamine Vene Föderatsiooni kui agressorriigi avalikus propagandas ukrainlaste vastu näitlikustab, milliste inimsusvastaste kuritegudeni võib viia vihkamise õhutamine. Sarnaseid näiteid on arvukalt teada ka teise maailmasõja eelõhtust

ning käigust, samuti Nõukogude okupatsioonivõimude ässitustest. Need näited on olnud peamised teenäitajad selle eelnõu koostamisel.

Pidades silmas, et karistusõigus ei ole mõeldud ühiskondliku moraali suunamiseks, samuti vajadust kaitsta väljendusvabadust, ei tohi vaenu õhutamise süüteo koosseis minna kaugemale sellest, mis on hädavajalik. Uue koosseisuga hõlmatakse üksnes kõige raskemad vaenu õhutamise vormid. Kuriteo koosseis ei hõlma väljendusvabaduse piiridesse jäävaid kriitilisi ega šokeerivaid seisukohti ega välista erisuguste seisukohtade väljendamist isegi siis, kui see võib mõnda ühiskonnagruppi solvata. Labasustele saab reageerida ühiskondliku hukkamõistu ja asjakohasel juhul tsiviilõiguslike õiguskaitsevahenditega, selleks ei ole kohane kasutada karistusõigust. Seega jääb ka edaspidi võimalus juhtumite puhul, mis ei täida süüteo koosseisu võimalus kasutada muid meetmeid, sealhulgas korrakaitselisi ja tsiviilõiguslikke.

Eelnõule ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust, kuna tegemist on Euroopa Liidu õiguse rakendamisega (HÕNTE § 1 lg 2 p 2). Lisaks asendab seda enam kui kümme aastat kestnud diskussioon, tehtud analüüsid, erinevad kooskõlastusel käinud eelnõud ja toimunud ümarlauad², samuti 2023. aastal Riigikogule esitatud ja Riigikogu menetluses olnud eelnõu 232 SE. Ülevaade senisest tööst ning toimunud aruteludest on toodud eelnõu seletuskirjas.

2.1. Rahvusvahelised nõuded

2.1.1. Euroopa Liidu Nõukogu raamotsus 2008/913/JSK

Vaenukõne karistusõiguslikku regulatsiooni mõjutab kõige enam nõukogu 28. novembri 2008. a raamotsus [2008/913/JSK](#) teatud rassismi ja ksenofoobia vormide ja ilmingute vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse vahenditega. Raamotsuse ülevõtmise tähtaeg oli 28. november 2010. Raamotsuse artiklis 1 sätestatakse teod, mida tuleb liikmesriigi õiguses karistatavaks lugeda. Artikli 1 lg-d 2 ja 4 annavad liikmesriikidele paindlikkuse teatud kitsenduste kasutamiseks.

„Artikkel 1

Rassismi- ja ksenofoobiaalased süüteod

1. Kõik liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed tagamaks, et järgmised tahtlikud teod on karistatavad:

- a) vägivalle või vihkamisele avalik kihutamine isikute rühma või rühma liikme vastu, keda määratletakse rassilise kuuluvuse, nahavärvi, usutunnistuse, sünnipära või rahvuse või etnilise päritolu alusel;
- b) punktis a nimetatud teole toimepanemine kirjutiste, piltide või muu materjali avaliku levitamise või jagamise kaudu;
- c) Rahvusvahelise Kriminaalkohtu statuudi artiklites 6, 7 ja 8 määratletud genotsiidi, inimsusevastaste kuritegude ja sõjakuritegude, mis on suunatud isikute rühma või rühma liikme vastu, keda määratletakse rassilise kuuluvuse, nahavärvi, usutunnistuse, sünnipära või rahvuse või etnilise päritolu alusel, avalik õigustamine,

² Vt kokkuvõtvalt „Vaenukõne karistusõiguslik regulatsioon Eestis“. Justiitsministeerium 2021–2022, lk 35–59: https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/vaenukone_karistusõiguslik_regulatsioon_eeslis.pdf.

eitamine või mitteoluliseks tunnistamine juhul, kui teoga võidakse kihutada vägivallale või vihkamisele isikute rühma või rühma liikme vastu;

d) 8. augusti 1945. aasta Londoni lepingule lisatud rahvusvahelise sõjatribunali harta artiklis 6 määratletud kuritegude, mis on suunatud isikute rühma või rühma liikme vastu, keda määratletakse rassilise kuuluvuse, nahavärvi, usutunnistuse, sünnipära või rahvuse või etnilise päritolu alusel, avalik õigustamine, eitamine või mitteoluliseks tunnistamine juhul, kui teoga võidakse kihutada vägivallale või vihkamisele isikute rühma või rühma liikme vastu.

2. Lõike 1 kohaldamisel võivad liikmesriigid otsustada karistada üksnes tegu, mis võib rikkuda avalikku korda või mis on ähvardav, kuritahtlik või solvav.

3. Lõike 1 kohaldamisel hõlmab viide usutunnistusele vähemalt neid tegusid, mida kasutatakse ettekäändena tegudeks, mis on suunatud isikute rühma või rühma liikme vastu, keda määratletakse rassilise kuuluvuse, nahavärvi, sünnipära või rahvuse või etnilise päritolu alusel.

4. Iga liikmesriik võib käesoleva raamotsuse vastuvõtmise ajal või hiljem teha avalduse, et lõike 1 punktides c ja/või d esitatud kuritegude eitamine või mitteoluliseks tunnistamine on riigis karistatav üksnes juhul, kui selliste kuritegude toimepanemine on tuvastatud selle liikmesriigi siseriikliku kohtu ja/või rahvusvahelise kohtu lõpliku otsusega, või üksnes rahvusvahelise kohtu lõpliku otsusega.“

Raamotsuse art 2 kohaselt peab olema karistatav ka art 1 lg 1 tegudele kaasaaitamine. Kihutamine peab olema karistatav üksnes sama lõike punktides c ja d nimetatud tegudele.

Raamotsuse art 3 lg 1 nõuab, et art-tes 1 ja 2 nimetatud tegude eest määratakse tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad kriminaalkaristused. Art 3 lg 2 kohaselt peavad art-s 1 nimetatud teod olema kriminaalkorras karistatavad ning karistuse maksimummäär peab olema vähemalt ühe- kuni kolmeaastane vanglakaristus.

Raamotsuse art 4 kohaselt võtavad art-tes 1 ja 2 nimetatud süütegude puhul liikmesriigid vajalikud meetmed tagamaks, et rassistlikku ja ksenofoobilist motiivi loetakse raskendavaks asjaoluks või et sellist motiivi võib kohtus karistuse määramisel arvesse võtta.

2.1.2. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt

Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 1991. aasta 26. septembri otsuse alusel ühines Eesti Vabariik kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline paktiga³. Pakti art 20 (täpsemalt selle lg 2) sätestab rahvusliku, rassilise ja usulise vihavaenu toetamise keelu.

2.1.3. Rahvusvaheline konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta

(a) Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 1991. aasta 26. septembri otsuse alusel ühines Eesti Vabariik rahvusvahelise konventsiooniga rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta⁴. Konventsiooni art 4 p a kohustab osalisriike rassivaenu ja -diskrimineerimise õhutamist kuriteona käsitama.

³ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, <https://www.riigiteataja.ee/akt/23982>.

⁴ Rahvusvaheline konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta, <https://www.riigiteataja.ee/akt/23980>.

2.1.4. Arvutikuritegevusvastase konventsiooni lisaprotokoll arvutisüsteemide kaudu rassismi ja ksenofoobia levitamise kriminaliseerimise kohta

Vabariigi Valitsuse 2003. a korraldusega nr 52-k kiideti heaks Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 111. istungjärgul 07.11.2002 Strasbourgis vastu võetud „Arvutikuritegevusvastase konventsiooni lisaprotokollide arvutisüsteemide kaudu rassismi ja ksenofoobia levitamise kriminaliseerimise kohta“ eelnõu ning volitati Eesti Vabariigi alalist esindajat Euroopa Nõukogu juures kirjutama alla nimetatud lisaprotokollile (ELS nr 189). Eesti ei ole lisaprotokollile ratifitseerinud. Lisaprotokollile allkirjastamine ei too kaasa kohustust see ratifitseerida, kui Riigikogu nii otsustab. Seega tähendab lubaduste andmine eeskätt Vabariigi Valitsuse kohustust luua riigisisese õiguse lisaprotokolliga kooskõlla viimise eeldused ratifitseerimiseks ning esitada ratifitseerimise eelnõu Riigikogule otsustamiseks. Lisaprotokoll võimaldab ratifitseerimisel teha ka reservatsioone (vt art 5 lg 2 ja art 6 lg 2).

03.03.2003 kirjutas Eesti suursaadik Strasbourgis lisaprotokollile alla. Lisaprotokoll kohustab osalisi kriminaliseerima „arvutisüsteemi kaudu rassistliku ja ksenofoobse materjali levitamise või muul moel avalikkusele kättesaadavaks muutmise“ (art 3 lg 1). Lisaprotokoll kohaselt on samuti karistatavad rassistlik ähvardus arvutisüsteemi vahendusel (art 4), rassistlik solvamine arvutisüsteemi vahendusel (art 5) ja genotsiidi või inimsusvastase kuriteo eitamine, äärmuslik alahindamine, heakskiitmine või õigustamine arvutisüsteemi vahendusel (art 6).

2.1.5. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon: Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika

Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on vaenukõne puudutavaid kaasuseid sageli lahendanud väljendusvabaduse kontekstis.⁵ Siiski on EIK leidnud, et kuigi kriminaalkaristus vaenu õhutamise eest peab olema viimne abinõu (*ultima ratio*), saavad vaid tõhusad kriminaalõiguslikud mehhanismid tagada piisava kaitse ja heidutuse kõige raskemate vaenukõne väljenduste korral, mis on suunatud isikute füüsilise või vaimse puutumatus vastu. Sellisteks tegudeks on peetud otseseid sõnalisi rünnakuid ja füüsilisi ähvardusi, mis on motiveeritud diskrimineerivatest hoiakutest.⁶ Tõhusate kriminaalõiguslike mehhanismide puudumine võib olla käsitatav konventsiooni art 8 (õigus era- ja perekonnaelu austamisele) rikkumisena. Täiendavalt on vaenu õhutamist ja sellega seonduvaid EIK kohtuasju lisaks konventsiooni art 8 ka art 13 ja 14 kontekstis.⁷ EIK koostab perioodiliselt ka ülevaateid kohtuasjadest ja nende rakendamisest.⁸

2.1.6. Rahvusvaheliste organisatsioonide ja komiteede Eestile tehtud soovitused

2.1.6.1. ECRI soovitused

ECRI (*European Commission against Racism and Intolerance*) on Euroopa Nõukogu sõltumatu rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise komisjon, kes annab perioodiliselt välja liikmesriikide

⁵ Vt nt kokkuvõtet „Hate speech“. European Court of Human Rights Press Unit Factsheet. January 2023: https://www.echr.coe.int/documents/fs_hate_speech_eng.pdf.

⁶ EIK 14.01.2020, 41288/15, Beizaras and Levickas v. Lithuania, § 111 ja seal viidatud praktika.

⁷ Key Theme Articles 8, 13 and 14. Protection against hate speech <https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/protection-against-hate-speech>.

⁸ Euroopa Nõukogu kohtuasjade täitmise osakonna infoleht. <https://rm.coe.int/thematic-factsheet-hate-crime-eng/4880291062>.

suhtes hindamisaruandeid. ECRI on järjepidevalt teinud soovitusi Eesti vaenukõne koosseisu muutmiseks.⁹

2.1.6.2. ÜRO Inimõiguste Nõukogu

ÜRO Inimõiguste Nõukogu teeb perioodilisi ülevaateid inimõiguste parendamiseks. Viimasel perioodilisel ülevaatel tehti Eestile arvukalt soovitusi vaenu õhutamise kuriteokoosseisu laiendamiseks, samuti vaenumotiivi sätestamiseks karistust raskendava asjaoluna.¹⁰

2.1.6.3. CERD-i soovitused

Rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise rahvusvahelise konventsiooni alusel on loodud rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee CERD (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination*). CERD on teinud soovitusi, mille kohaselt peaks Eesti viima karistusseadustiku kooskõlla konventsiooni art-ga 4 ning tagama, et sanktsioonimäär vastaks teo raskusele.¹¹

2.1.6.4. Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee

KarS-i § 151 muutmiseks ning karistust raskendavate asjaolude täiendamiseks on ettepaneku teinud ka Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee.¹²

2.2. Kehtiva redaktsiooni probleemkohad

KarS-i § 151 lõike 1 näol on tegemist tagajärjedelikuga (täpsemalt konkreetse ohudelikuga). Selleks, et KarS-i § 151 lõike 1 süüteokoosseis oleks täidetud, tuleb tuvastada, et avaliku üleskutsega oli põhjuslikult seotud konkreetset saabunud oht isiku elule, tervisele või varale. Selgi juhul on tegemist üksnes väärteoga, mis on küll karistatav väärteo eest ette nähtud karistuse ülemmääras, kuid võrdluseks võib tuua, et täpselt samasugune karistus on ette nähtud näiteks sõidumeeriku tööd häirida võimaldava seadmega varustatud mootorsõiduki juhtimise eest (liiklusseaduse § 215). Tõenäosus, et keegi võiks vastutada KarS-i § 151 lg-s 2 sätestatud kuriteo eest, on kaduvväike, sest see eeldab, et teoga oleks põhjustatud inimese surm või tekitatud tervisekahjustus või muu raske tagajärg (KarS § 151 lg 2 p 1) või oleks isikut varem vaenu õhutamise väärteo eest karistatud (KarS § 151 lg 2 p 2). Joonisel nr 1 saab süüteovastutuse vaenu õhutamise eest kokku võtta järgmiselt:

⁹ Vt viimati 2022. a aruande lk 20: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/estonia>.

¹⁰ Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Estonia (48th Session 13 September – 1 October 2021), p 137.66–137.88.

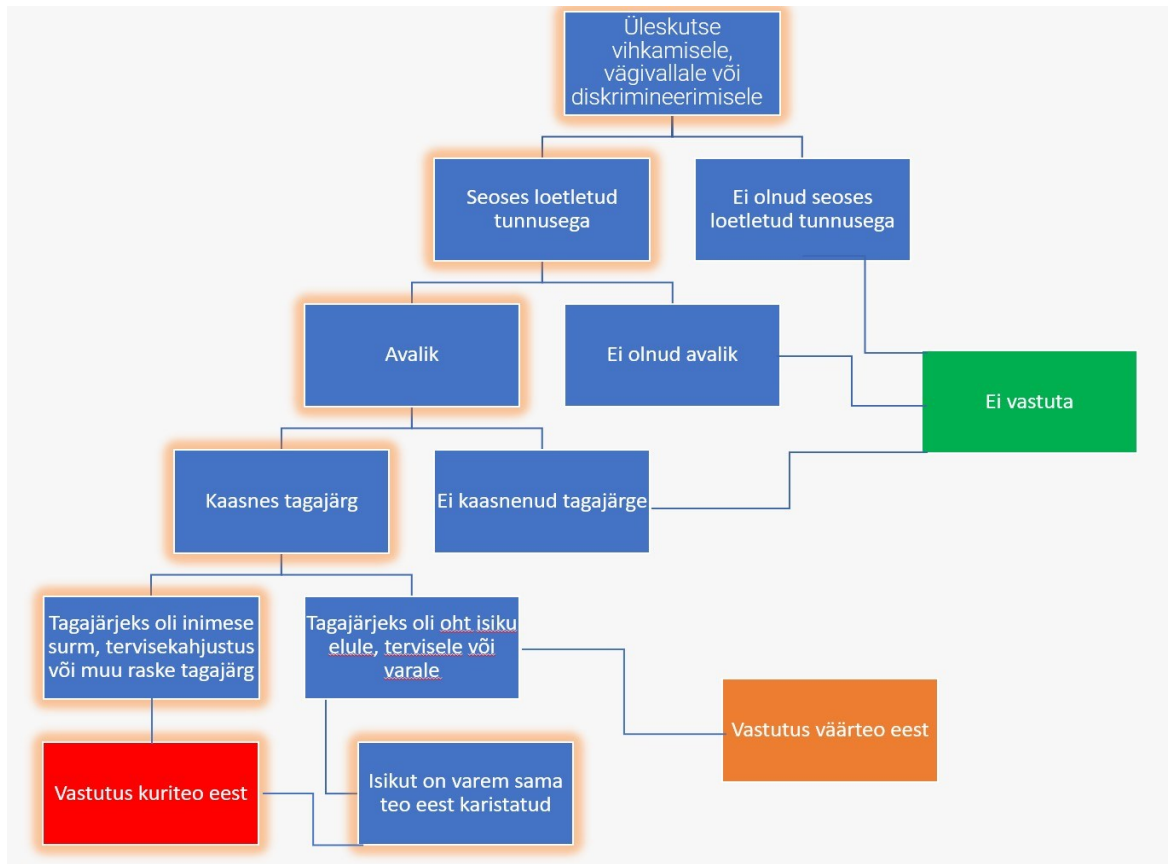
¹¹ Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Concluding observations on the combined twelfth and thirteenth reports of Estonia p 26–27:

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkGI1d%2FPPrICAqhKb7yhsq90DTob4ikPW5%2FsyICWY%2BsTv4D7bkEbOqgPC2Igx%2BZhrsC0LVGMdazwZw%2BHIR%2FVTCJQSvj7Oir%2BNS5aIn%2FwOj11b8cVSIHQNH4Mj4oNamJOXsczsRWStBIDLusa5FiBnA%3D%3D>.

¹² Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Fourth Opinion on Estonia adopted on 19 March 2015, p 51–52:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168047d0e5>.

Joonis nr 1. Kehtiv süütevastutuse skeem



Selleks, et tagada kooskõla karistusõiguse määratluspõhimõttega ning hoida kinni karistusõiguse kui viimse abinõu (*ultima ratio*) põhimõttest, on süüteo koosseisude kitsas sõnastamine põhjendatud. KarS-i §-s 151 sätestatud süüteo koosseisu puhul on mõisteta mure, et liialt laiast sõnastatud koosseis võib ebaproportsionaalselt riivata isikute väljendusvabadust. Teiselt poolt kaasneb põhjendamatult kitsalt sõnastatud süüteo koosseisuga oht, et koosseisu kohaldamisalast jäävad välja kaitstavaid õigushüvesid realselt kahjustada võivad teod ja koosseis ei täida enam oma eesmärki õigushüvede ja õiguskorra kaitsel.

Vaenu õhutamise ehitatakse inimestevahelist võrdsust ning seatakse kahtluse alla isikute põhiõiguste kaitse. See võib luua soodsa pinnase põhiõiguste rikkumiseks, mis võib ajaloolistele kogemustele tuginedes päädida suisa inimsusvastaste kuritegudega. Sealjuures ei pruugi alati olla võimalik tõmmata võrdusmärki konkreetse avaliku üleskutse ning sellele järgnenud raske tagajärje vahel. Küll aga loovad tõsiselt võetavad avalikud üleskutsed vägivalda ja vaenamist normaliseeriva fooni.

Problemaatiline on ka KarS-i § 151 kooskõla EL-i raamotsuses nõutavaga. 2020. aastal algatas Euroopa Komisjon Eesti suhtes ka rikkumismenetluse raamotsuse ebakohase ülevõtmise tõttu.

KarS-i § 151 lg 1 on karistatav väärteona, mille sanktsiooni ülemmäär on 30-päevane arest. Seevastu nõuab raamotsuse art 3, et karistuse ülemmäär oleks vähemalt üheaastane vangistus. Raamotsuse sanktsiooninõue oleks täidetud näiteks siis, kui raamotsuses sätestatud kuriteo eest sätestataks karistuseks „rahaline karistus või kuni üheaastane vangistus“.

KarS-i § 151 lg 2 vastab raamotsuse sanktsiooninõuetele, sest sätestab karistuseks rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistuse.

KarS-i § 151 lg 1 kohaselt on vaenu õhutamise karistatav üksnes siis, kui sellega on põhjustatud konkreetne tagajärg: oht isiku elule, tervisele või varale. Kuna üksnes KarS-i § 151 lg 2 vastab raamotsuse sanktsiooninõuetele, tuleb raamotsuse vastavuse kontekstis hinnata just seda koosseisu. KarS-i § 151 lg 2 sätestab vaenu õhutamise kuriteona, kui:

- sellega on põhjustatud inimese surm või tekitatud tervisekahjustus või muu raske tagajärg või
- selle on toime pannud isik, keda on varem vaenu õhutamise eest karistatud (sealjuures on endiselt nõutav, et vaenu õhutamise oleks kaasnud oht isiku elule, tervisele või varale).

Raamotsus ei sätesta sõnaselget võimalust siduda vaenu õhutamise kuriteokoosseis konkreetse tagajärgega. Siiski võimaldab raamotsuse art 1 lg 2 liikmesriikidel otsustada karistada üksnes tegu, mis võib rikkuda avalikku korda või mis on ähvardav, kuritahtlik või solvav (ingl *likely to disturb public order or which is threatening, abusive or insulting*).

Raamotsuse art 1 lg 1 p-d c ja d kohustavad kuriteona käsitama:

- [Rahvusvahelise Kriminaalkohtu statuudi](#) art-tes 6, 7 ja 8 määratletud genotsiidi, inimsusvastaste kuritegude ja sõjakuritegude, mis on suunatud isikute rühma või rühma liikme vastu, keda määratletakse rassilise kuuluvuse, nahavärvi, usutunnistuse, sünnipära või rahvuse või etnilise päritolu alusel, avalik õigustamine, eitamine või mitteoluliseks tunnistamine juhul, kui teoga võidakse kihutada vägivallale või vihkamisele isikute rühma või rühma liikme vastu;
- 8. augusti 1945. aasta Londoni lepingule lisatud [rahvusvahelise sõjatribunali harta](#) art-s 6 määratletud kuritegude, mis on suunatud isikute rühma või rühma liikme vastu, keda määratletakse rassilise kuuluvuse, nahavärvi, usutunnistuse, sünnipära või rahvuse või etnilise päritolu alusel, avalik õigustamine, eitamine või mitteoluliseks tunnistamine juhul, kui teoga võidakse kihutada vägivallale või vihkamisele isikute rühma või rühma liikme vastu.

Nimetatud tegude juures võivad liikmesriigid kasutada järgmisi kitsendusi:

- art 1 lg 2 võimaldab otsustada karistada üksnes tegu, mis võib rikkuda avalikku korda või mis on ähvardav, kuritahtlik või solvav;
- art 1 lg 4 võimaldab liikmesriigil teha avalduse, et nimetatud punktides esitatud kuritegude eitamine või mitteoluliseks tunnistamine on riigis karistatav üksnes juhul, kui selliste kuritegude toimepanemine on tuvastatud selle liikmesriigi siseriikliku kohtu ja/või rahvusvahelise kohtu lõpliku otsusega, või üksnes rahvusvahelise kohtu lõpliku otsusega.

Nimetatud kuritegude eitamine või mitteoluliseks tunnistamine peab olema karistatav vaid siis, „kui teoga võidakse kihutada vägivallale või vihkamisele isikute rühma või rühma liikme vastu“ (ingl *when the conduct is carried out in a manner likely to incite to violence or hatred against such a group or a member of such a group*). Seetõttu on rahvusvaheliste kuritegude eitamine, õigustamine ja mitteoluliseks tunnistamise koosseis vaenu õhutamise põhikoosseisust raskesti eristatav.

Raamotsuse art 4 kohaselt peavad liikmesriigid võtma vajalikud meetmed tagamaks, et muude kui raamotsuses nimetatud kuritegude korral loetakse rassistlikku ja ksenofoobset motiivi raskendavaks asjaoluks või et sellist motiivi võib kohtus karistuse määramisel arvesse võtta.

KarS-i §-s 58 sätestatud raskendavad asjaolud otsesõnu sellist motiivi ei nimeta. Samas sätestab KarS-i § 58 p 1 karistust raskendava asjaoluna omakasu või muu madala motiivi.

Eesti õiguse ja raamotsuse nõuete erisused saab kokku võtta järgmise tabeliga.

Tabel nr 1. Eesti õiguse ja raamotsuse võrdlus

	<u>Eesti õigus</u>	<u>Raamotsus</u>
<u>Karistus</u>	<p><i>Lg 1 väärtegu: rahatrahv või arest kuni 30 p</i></p> <p>Lg 2 kuritegu: rahaline karistus või kuni kolmeaastane vangistus</p>	<p>Karistuse maksimummäär peab olema vähemalt ühe- kuni kolmeaastane vanglakaristus (st piisab kuni üheaastasest vangistusest)</p>
<u>Tagajärg ja toimepanemise viis</u>	<p><i>oht isiku elule, tervisele või varale (väärtegu)</i></p> <p>surm, tervisekahjustus või muu raske tagajärg (kuritegu)</p>	<p>Üldreeglina tagajärje ja toimepanemise viisi nõuet ei ole</p> <p>Võib karistatavana sätestada teo, mis võib rikkuda avalikku korda või mis on ähvardav, kuritahtlik või solvav (ingl <i>likely to disturb public order or which is threatening, abusive or insulting</i>)</p>
<u>Rühma vastu suunatud kuriteo õigustamine</u>	-	<p>Genotsiidi, inimsusvastaste kuritegude ja sõjakuritegude avalik õigustamine, eitamine või mitteoluliseks tunnistamine <u>juhul, kui teoga võidakse kihutada vägivalle või vihkamisele isikute rühma või rühma liikme vastu</u></p>

<u>Vaenumotiiv karistust raskendava asjaoluna</u>	KarS-i § 58 p 1: omakasu või muu madal motiiv (vt ka RKKKo 1-15-101190/80 p 38 ja RKKKo 1-20-6745, p 66)	Rassistlikku ja ksenofoobset motiivi tuleb lugeda raskendavaks asjaoluks või kohus peab saama seda karistuse mõistmisel arvesse võtta
--	--	---

2.3. Varasemad ettepanekud KarS-i § 151 muutmiseks

14.12.2005 (s.o pärast KarS-i § 151 muutmist väärteoks eelnõuga 295 SE) algatas Vabariigi Valitsus eelnõu, mis kandis Riigikogu menetluses numbrit 800 SE. Eelnõuga kavandati:

- sätestada KarS-i § 151 taas kuriteona;
- lisada KarS-i § 151 koosseisu üleskutse diskrimineerimisele;
- lisada KarS-i § 151 koosseisu „avalikku rahu rikkuval viisil“;
- sätestada KarS-i § 151 kvalifitseeritud koosseisuna korduvus;
- näha ette vastutus ka juriidilisele isikule.

Eelnõu lükati 17.05.2006 tagasi.

04.12.2006 (s.o pärast KarS-i § 151 muutmist väärteoks eelnõuga 295 SE ja eelnõuga 913 SE tehtud muudatusi) algatas Vabariigi Valitsus eelnõu, mis kandis Riigikogu menetluses numbrit 1050 SE. Eelnõuga kavandati:

- lisada kehtivale vaenu õhutamise koosseisule ka näitliku teoviisina okupatsioonirežiimide sümbolite kasutamine;
- sätestada tingimus, et tegevus peab olema tahtlik ning toime pandud avalikku rahu häirival viisil.

Eelnõu langes Riigikogu menetlusest välja.

12.06.2012 algatas Eesti Keskerakonna fraktsioon seaduseelnõu, mis kandis Riigikogus numbrit 250 SE. Eelnõuga sooviti mh täita raamotsusest tulenevad nõuded. Eelnõuga kavandati:

- täiendada KarS-i § 58 (karistust raskendavad asjaolud) p-ga 12 sõnastuses „rahvusliku (etnilise), rassilise või usulise vihkamise motiiv“;
- jätta KarS-i § 151 lg-st 1 välja tagajärg „kui sellega on põhjustatud oht isiku elule, tervisele või varale“;
- lisada KarS-i § 151 lg-sse 2 täiendav kvalifitseeriv koosseis „sellega on põhjustatud käesoleva seadustiku §-s 263 sätestatud kuriteo toimepanemine“;
- täiendada KarS-i § 151 lg-ga 5, mis defineeris avaliku üleskutse.

Eelnõu lükati 11.10.2012 tagasi.

30.07.2012 esitas Justiitsministeerium kooskõlastamisele [karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku, vangistusseaduse ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu](#), millega sooviti muu hulgas täita raamotsusest tulenevaid nõudeid. Eelnõuga kavandati:

- KarS-i §-s 58 sätestada raskendava asjaoluna ksenofoobne motiiv;
- KarS-i § 151 lg 1 muuta kuriteoks ja täpsustada selle sõnastust, muu hulgas lisades tunnused „avalikku rahu häirival viisil või süstemaatiliselt“;
- KarS-i § 151 lg 2 raskendavad asjaolud tunnistada kehtetuks;
- sätestada eraldi kuriteona rühma vastu suunatud kuriteo õigustamine (KarS § 151¹).

Riigikogule esitatud eelnõust jäeti vaenukõnega seotud sätted välja.

Aastatel 2012–2013 pidas Justiitsministeerium huvirühmadega kolm ümarlauda, kuhu kaasati erinevaid osapooli ning arutati kavandatavate koosseisudega seotut. Ümarlaudade järel valmis Justiitsministeeriumis eelnõu, mida ei ole seni kooskõlastamisele esitatud. Eelnõuga kavandati:

- KarS-i §-s 58 sätestada raskendava asjaoluna ksenofoobne motiiv;
- KarS-i § 151 lg 1 muuta kuriteoks ja täpsustada selle sõnastust, muu hulgas lisades tagajärjena „oht avalikule korrale“;
- KarS-i § 151 lg-s 1 kaitstavate rühmade täpsustamist;
- KarS-i § 151 lg-s 2 raskendavad asjaolud tunnistada kehtetuks;
- sätestada eraldi kuriteona rahvusvahelise kuriteo õigustamine (KarS § 151¹).

19.10.2020 algatas Reformierakonna fraktsioon seaduseelnõu, mis kandis Riigikogus numbrit 276 SE. Eelnõuga sooviti mh täita raamotsusest tulenevad nõuded. Eelnõuga kavandati:

- KarS-i §-s 58 sätestada raskendava asjaoluna ksenofoobne motiiv;
- KarS-i § 151 lg 1 muuta kuriteoks ja täpsustada selle sõnastust (täpsustades ka kaitstavaid gruppe);
- muu hulgas lisada tunnused „kui sellega on põhjustatud oht avalikule korrale“;
- KarS-i § 151 lg 2 raskendavad asjaolud tunnistada kehtetuks;
- sätestada eraldi kuriteona rühma vastu suunatud kuriteo õigustamine (KarS § 151¹).

Eelnõu lükati 16.12.2020 tagasi.

04.04.2022 algatas Vabariigi Valitsus seaduseelnõu, mis kandis Riigikogus numbrit [576 SE](#). Eelnõuga sooviti reguleerida agressiooni toetamist ja sellega seotud vaenutegevust. Eelnõuga kavandati mh:

- KarS-i § 151 lg-s 1 sätestatud väärteokoosseisus täpsustada, et üleskutse peab olema toime pandud isikute või isikute rühma vastu;
- KarS-i § 151 lg-s 1 sätestatud väärteokoosseisust jätta välja tagajärg „oht isiku elule, tervisele või varale“;
- senine väärteokoosseisu tagajärg „oht isiku elule, tervisele või varale“ sätestada kvalifitseeriva tunnusega KarS-i § 151 lg 1¹ p-s 2. Taolise tagajärje esinemisel on tegemist kuriteoga, mille eest on ette nähtud sama karistus, mis praegu kehtivas KarS-i § 151 lg-s 2;
- senine KarS-i § 151 lg 2 p-s 2 sätestatud kvalifitseeriv tunnus „see on toime pandud isiku poolt, keda on varem karistatud sellise teo eest“ sätestada KarS-i § 151 lg 1¹ p-s 1. Sanktsioonimäär jääb siiski samaks (rahaline karistus või kuni kolmeaastane vangistus);
- senine KarS-i § 151 lg 2 p-s 1 sätestatud kvalifitseeriv tunnus „sellega on põhjustatud inimese surm või tekitatud tervisekahjustus või muu raske tagajärg“ sätestada nn ülikvalifitseeriva tunnusega KarS-i § 151 lg-s 2, mille eest nähakse sanktsioonimäärana

ette rahaline karistus või kuni viieaastane vangistus (kehtivas õiguses oli sanktsiooni ülemäär kuni kolmeaastane vangistus). Määratletuspõhimõtte valguses küsitav „muu raske tagajärg“ jätta koosseisust välja;

- juriidilise isiku väärteokaristuse sanktsioonimäär tõsta 3200 eurolt 32 000 euroni;
- sätestada väärteona agressiooniakti, genotsiidi, inimsusvastase kuriteo või sõjakuriteo toimepanemisel kasutatud sümboli avalik eksponeerimine eesmärgiga neid tegusid toetada või õigustada või teist isikut hirmutada, alandada või muul viisil oluliselt häirida.

11.04.2022 otsustas õiguskomisjon jätta KarS-i § 151 muutmise eelnõust välja. Eelnõu võeti vastu muudetud kujul.

2023. a valmistas Justiitsministeerium ette uue eelnõu, mille eesmärk oli lahendada eelnimetatud probleemid ning viia Eesti õigus vastavusse EL-i õigusega. Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seaduse (vaenu õhutamine ja vaenumotiiviga kuriteod) eelnõu kiitis Vabariigi Valitsus heaks ning esitas Riigikogule 08.06.2023. Riigikogu algatas eelnõu 12.06.2023 ning see võeti menetlusse 13.06.2023. Eelnõu juhtivkomisjoniks olnud õiguskomisjon arutas esmakordselt eelnõud oma 12.09.2023 istungil. Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu (vaenu õhutamine ja vaenumotiiviga kuriteod) 232 SE esimene lugemine toimus 27.09.2023 ning sellele järgnes mitu arutelu, sealhulgas muudatusettepanekute arutelud Riigikogu õiguskomisjonis.

Kuna eelnõu ja selle sisu kohta esines eriarvamusi, otsustas Vabariigi Valitsus eelnõu tagasi võtta ning varasema eelnõu ning erinevatelt osapooltelt laekunud tagasiside põhjal esitada uue eelnõu. Uues eelnõus säilitatakse osaliselt KarS-i § 151 sisu ja struktuur, samas viiakse EL-i raamotsuses loetletud tunnused uude paragrahvi 151², mille eesmärk on võtta raamotsuse nõuded üle kitsalt minimaalses ulatuses ning vältida seeläbi liigset kriminaliseerimist.

2.4. Teiste riikide praktika

2014. aastal analüüsis liikmesriikide vaenu õhutamise kuriteokoosseise Euroopa Komisjon oma raportis raamotsuse ülevõtmise kohta.¹³ Ajakohasema ülevaate teiste riikide õigusest vaenukõne karistusõigusliku regulatsiooni kohta leiab Justiitsministeeriumi koostatud analüüsis.¹⁴

2.5. Seaduseelnõu kooskõlast põhiseadusega

Vaenu õhutamise süüteokoosseisu muutmise keskne küsimus seisneb väljendusvabaduse riives. Väljendusvabadus on sätestatud PS-i §-s 45:

„§ 45. Igaühel on õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. Seda õigust võib seadus piirata avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks. Seadus võib seda õigust piirata ka riigi ja kohalike omavalitsuste teenistujatel

¹³ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule raamotsuse 2008/913/JSK (teatud rassismi ja ksenofoobia vormide ja ilmingute vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse vahenditega) rakendamise kohta.

¹⁴ Vaenukõne karistusõiguslik regulatsioon Eestis. Justiitsministeerium 2021–2022, lk 35–59: https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/vaenukone_karistusõiguslik_regulatsioon_eeslis.pdf.

neile ameti tõttu teatavaks saanud riigi- või ärisaladuse või konfidentsiaalsena saadud informatsiooni ning teiste inimeste perekonna- ja eraelu kaitseks, samuti õigusemõistmise huvides.

Tsensuuri ei ole.“

Kuigi väljendusvabadus on üks kaalukamaid vabadusõigusi, ei ole siiski tegemist absoluutse õigusega. Juba ainuüksi PS-i §12 lg-st 2 tulenevalt on vaieldamatult selge, et PS-i § 45 ei anna õigust rahvusliku, rassilise, usulise või poliitilise vihkamise, vägivalda ja diskrimineerimise õhutamiseks. PS-i § 45 teise lause kohaselt on tegemist kvalifitseeritud piiriklausliga põhivabadusega, mida on võimalik seaduse alusel põhiseaduses toodud alustel piirata. Vaenu õhutamise raskemad vormid võivad vaieldamatult ohustada nii avalikku korda, kõlblust, teiste inimeste õigusi ja vabadusi, tervist, au kui ka head nime. Seega on vaenu õhutamise takistamiseks võimalik ja suisa vajalik väljendusvabadust piirata. Samas tuleb silmas pidada, et väljendusvabaduse kaitsealasse ei kuulu pelgalt neutraalsed või positiivselt tajutavad eneseväljenduse viisid.

Väljendusvabadus kaitseb ka isikute õigust väljendada end ebameeldivalt, ebaviisakalt või suisa šokeerivalt. Vastasel juhul ei oleks võimalik argumenteerida tundlikel ühiskondlikel teemadel ning see välistaks ka demokraatia tunnuseks oleva pluralismi ning avaliku diskussiooni.¹⁵ Väljendusvabaduse piiramine ei tohi muutuda tsensuuriks või mõne konkreetse maailmavaate tasalülitamiseks. Küsimus ei ole seega mitte selles, kas vaenu õhutamine on lubatud (sest vastus on ühemõtteline: vaenu õhutamine on keelatud), vaid selles, mida lugeda vaenu õhutamiseks.

Vaenu õhutamisenä ei saa käsitleda mistahes negatiivset väljendust mõne ühiskonnagrupi kohta. Seetõttu on ka eelnõuga valitud lähenemine, millega sätestatakse karistatavaks üksnes selline vaenu õhutamine, mis on toime pandud viisil, millel on tegelik potentsiaal ohustada isikute kehalist puutumatus ja ühiskonna turvalisust. Kuna Eesti õiguses on vaenu õhutamise süüteokoosseisu praktikas vähe rakendatud, ei ole Riigikohtul olnud võimalust kujundada kriteeriume, kuidas eristada karistatavat vaenuõhutamist väljendusvabaduse piiresse jäävatest avaldustest.¹⁶

Küll aga on EIK teinud vaenuõhutamise eest karistamise küsimuses mitu otsust. Üldjuhul on tegemist olnud kaebustega, milles kaebaja on leidnud, et tema karistamine vaenuõhutamise eest on vastuolus konventsiooni artikliga 10 (sõnavabadus). EIK-i praktika kokkuvõtte on kättesaadav vastavalt temaatiliselt infolehtelt.¹⁷ EIK kasutab vaenu õhutamise juhtudel kahte erinevat lähenemist. Olukordades, kus vaidlusalune avaldus on käsitatav vaenuõhutamiseks, mis eitab konventsiooni põhiväärtusi, tunnustatakse kaebus konventsiooni artikli 17 (õiguste kuritarvitamise keelamine) alusel vastuvõetamatuks. Selliseid avaldusi ei paiguta EIK isegi konventsiooni artikli 10 kaitsealasse.

¹⁵ Põhjalikult väljendusvabadusest ja selle piiridest vaata Ü. Madise (peatoim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., parandatud ja täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2020, § 45 komm (K. Turk, R. Maruste).

¹⁶ Ainus Riigikohtu lahend KarS-i § 151 osas on tehtud 01.07.2004 jõustunud redaktsiooni kohta – RKKKo 10.04.2006, 3-1-1-117-05.

¹⁷ Hate speech. European Court of Human Rights Press Unit Factsheet. January 2023: https://www.echr.coe.int/documents/fs_hate_speech_eng.pdf.

Näitena võib tuua avaldusi, mis on ohuks demokraatlikule korrale ja mille eesmärk on totalitaarse režiimi taastamine;¹⁸ rassilise vihkamise õhutamine;¹⁹ inimsusvastaste kuritegude eitamine, mille eesmärk ei ole ajaloolise tõe väljaselgitamine, vaid natsionaalsotsialistliku režiimi rehabiliteerimine, ohvrite süüdistamine ja vaenu õhutamine;²⁰ usulise vihkamise õhutamine;²¹ etnilise vihkamise õhutamine;²² terroristlik propaganda.²³

Juhtudel, kus avaldus on küll käsitatav vaenukõnena, kuid mis iseenesest ei ole suunatud konventsiooni alusväärtuste vastu, teeb EIK sisulise hindamise konventsiooni artikli 10 järgi. See tähendab hinnangu andmist sellele, kas väljendusvabaduse piiramine on seadusega ette nähtud ja demokraatlikus ühiskonnas vajalik riigi julgeoleku, territoriaalse terviklikkuse või ühiskondliku turvalisuse huvides, korratuste või kuritegude ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste maine või õiguste kaitseks, konfidentsiaalse teabe avalikustamise vältimiseks või õigusemõistmise autoriteedi ja erapooletuse säilitamiseks.²⁴ Kõrvutades EIK-i praktikat eelnõuga kavandatava koosseisuga, on selge, et inimõiguste kohtu aktsepteeritud vaenukõne karistatavuse lävend on oluliselt madalam kui eelnõuga plaanitav. Seega ei ole alust karta, et kavandatav kuriteokoosseis võiks olla vastuolus konventsiooniga tagatud väljendusvabadusega.

Nagu selgitatud, on varasemas diskussioonis sageli sõnavabadust ekslikult absoluutse õigusena käsitletud. Ka väljaspool karistusõigust on mitu õiguslikku regulatsiooni, mis piiravad sõnavabadust. Näiteks piirab reklaamiseadus reklaamide sisu, pornograafilise sisuga ja vägivalda või julmust propageerivate teoste leviku reguleerimise seadus ei võimalda pornograafilise sisuga televisioonisaateid edastada ning isikutel on õigus kohtus nõuda ebakohase väärtushinnanguga tekitatud kahju hüvitamist või valeväidete ümberlükkamist jpm.

Ka karistusõiguses ei ole midagi ennekuulmatut selles, et teatud süüteo koosseise on võimalik täita ka üksnes sõnadega. Näiteks pannakse kuriteole kihutamine pea eranditult toime sõnaliselt. Sõnaliselt pannakse üldjuhul toime ka ähvardamine (KarS § 120), väljapressimine (KarS § 214) ja kelmus (KarS § 209). Ka pommiähvardused tehakse tavaliselt sõnadega (KarS § 263 lg 1 p 2). Üksnes sõnadega pannakse ka toime kõik solvamise ja laimamisega seotud süüteo koosseisud (KarS §-d 247, 275, 275¹, 305, 305¹). Ka avaliku korra rikkumine võib seisneda avalikus kohas inimeste solvamises, räuskamises vm (KarS § 262 lg 1 ja KorS § 55 lg 1 p 2). Peale eeltoodu sisaldab karistusseadustik üheksat süüteo koosseisu, mille objektiivse koosseisu osa on üleskutse (või avalik üleskutse) teatud tegudele, lisaks sätestab karistusseadustik kaks koosseisu, mida on võimalik toime panna kihutamise või õhutamisega (kokku 11 koosseisu). Võrreldes koosseise, mis sisaldavad teokirjeldusena üleskutse tegemist, kihutamist või õhutamist, saab teha järgmised tähelepanekud:

¹⁸ Nt EIK (vastuvõetavuse kohta) 09.09.1998, 36773/97, *Nachtmann v. Austria*.

¹⁹ EIK (komisjoni otsus vastuvõetavuse kohta) 11.10.1979, 8348/78, 8406/78, *Glimmerveen and Hagenbeek v. The Netherlands*.

²⁰ EIK (vastuvõetavuse kohta) 25.03.2003, 65831/01, *Garaudy v. France*.

²¹ EIK (vastuvõetavuse kohta) 20.07.2017, 34367/14, *Belkacem v. Belgium*.

²² EIK (vastuvõetavuse kohta) 20.02.2007, 35222/04, *Pavel Ivanov v. Russia*.

²³ EIK (vastuvõetavuse kohta) 17.04.2018, 24683/14, *Røj TV A/S v. Denmark*.

²⁴ Vt nt EIK 20.12.2022, 63539/19, *Zemmour v. France*; EIK 04.12.2003, 3507/97, *Gündüz v. Turkey*; EIK 20.04.2010, 18788/09, *Le Pen v. France*.

- 11-st koosseisust vaid kaks on tagajärjedeliktid, st need eeldavad lisaks üleskutsele ka mingi tagajärje saabumist (KarS §-d 151 ja 238);
- 11-st koosseisust neli eeldavad „avalikku“ üleskutset (KarS §-d 151, 236, 237², 250);
- 11-st koosseisust seitse „avalikkuse“ nõuet ei sisalda (KarS §-d 92, 102¹, 118¹, 238, 239, 265; 290¹);
- kuigi vaenu õhutamise on väärteona karistatav vaid siis, kui sellega kaasneb oht isiku elule, tervisele või varale (KarS § 151 lg 1), siis KarS-i § 265 lõike 1 kohaselt on kuritegu keelatud avalikul koosolekul osalemise üleskutse. KorS-i § 62 p 3 kohaselt on keelatud koosolek mh selline, mis õhutab vihkamist, vägivalda või diskrimineerimist rahvuse, rassi, nahavärvi, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, seksuaalse sättumuse, poliitiliste veendumuste või varalise või sotsiaalse seisundi alusel. Eeltoodust tulenevalt on küll kuritegu teha üleskutse osaleda avalikul koosolekul, mis õhutab vihkamist, vägivalda või diskrimineerimist teatud tunnuste alusel (sõltumata kaasnevast tagajärjest), kuid vaenu õhutamise ise eeldab teatud tagajärje saabumist, kusjuures ka siis on tegu väärteoga.

Eeltoodu eesmärk ei ole normaliseerida väljendusvabaduse piiramist, vaid osutada juba ammu õiguskorras omaks võetud ja põhiseaduse mõttega kooskõlas olevale arusaamale, et sõnavabadus ei ole absoluutne põhiõigus, mida kasutades ei peaks arvestama ka teiste isikute põhiõigustega.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu §-ga 1 muudetakse karistusseadustikku

KarS-i § 58 täiendamine p-ga 14

KarS-i § 58 täiendatakse p-ga 14, mis sätestab karistust raskendava asjaoluna süüteo toimepanemise isiku suhtes tema rahvuse, rassi, nahavärvi, soo, puude, keele, päritolu, usutunnistuse, seksuaalse sättumuse, poliitiliste veendumuste või varalise või sotsiaalse seisundi tõttu.

KarS-i § 56 lg 1 kohaselt on karistamise alus isiku süü. Kui karistuse mõistab kohus või määrab kohtuväline menetleja, arvestatakse kergendavaid ja raskendavaid asjaolusid, võimalust mõjutada süüdlast edaspidi hoiduma süütegude toimepanemisest ja õiguskorra kaitsmise huvisid. KarS-i § 58 sätestab ammendava loetelu karistust raskendavatest asjaoludest. Kohtupraktika kohaselt tuleb karistuse mõistmisel võtta lähtepunktiks karistusseadustiku eriosa normi sanktsiooni keskmine määr. Seejärel tuvastatakse süüdistatava süü suurus (KarS § 56 lg 1) ja karistust kergendavad ning raskendavad asjaolud, mille põhjal saadakse süüdlase süü suurusele vastav karistuse määr.²⁵

Kuigi KarS-i § 58 p 1 sätestab ühe raskendava asjaoluna madala motiivi, ei ole küllaldast kohtupraktikat, mis võimaldaks järeldada, et madala motiivina käsitatakse praktikas ka rassistlikku või ksenofoobset motiivi, nagu nõuab raamotsuse art 4. Riigikohtu praktika kohaselt peab karistust raskendava asjaoluna kuriteo toimepanemise motiivi käsitlemine madalana kätkeva endas igal üksikjuhul selle motiivi erilist hukkamõistetavust. Teomotiivi

²⁵ Nt RKKKo 26.01.2021, 1-19-4150, p 26.

lugemine madalaks ei saa oleneda üksnes sellest, kas see on nii-öelda üldnimlikult hukkamõistetav. Kohtu antav hinnang, kas kuritegu on toime pandud madalal motiivil või mitte, sõltub konkreetse teo toimepanemise asjaoludest, arvestades kuriteo eripära. Kuritegusid pannaksegi tavaliselt toime sellistel motiividel, mis on üldnimlikult hukkamõistetavad, ja seega on KarS-i § 58 p 1 kohaldamise lävend võrdlemisi kõrge.²⁶ Justiitsministeerium on aastate jooksul kogunud statistikat vaenukuritegude kohta (tegu, kui kedagi rünnatakse tema tegeliku või arvatava tunnuse tõttu). 2022. aastal registreeriti vähemalt 16 vaenukuritegu (arvestades vaenumotiivile viitavaid asjaolusid); 2021. aastal kolm; 2019. aastal kümme; 2018. aastal kuus; 2017. aastal neli ja 2016. aastal 15.²⁷

Eelnõukohases KarS-i § 58 p-s 14 nimetatud kaitstavate tunnuste loetelu kattub KarS-i § 151 ja lisatava § 151² tunnuste loeteludega. Tegemist ei ole eraldi kuriteoga, vaid asjaoluga, mis võib mistahes süüteo eest kohaldatavat karistust raskendada. Näiteks võib tegemist olla kehalise väärkohtlemisega (KarS § 121), mis pannakse toime seetõttu, et ohver on teisest rahvusest või rassist. Tegemist on eriti taunimisväärse motiiviga, sest ohvreid rünnatakse tunnuste tõttu, mida nad ei saa muuta või millel põhineb nende identiteet. See võib kaasa tuua olukorra, kus kannatanud ei tunne end turvaliselt, peavad end ühiskonnas alaväärseks ning põlatuks.

KarS-i § 59 sätestab karistust raskendava asjaolu korduva arvestamise keelu. See tähendab, et eelnõuga lisatavat karistust raskendavat asjaolu ei kohaldata olukorras, kus tegemist on juba süüteokoosseisu tunnusega. Seega ei kohaldu eelnõuga kavandatav karistust raskendav asjaolu näiteks vaenu õhutamise süüteo korral.

KarS-i § 151 muutmise

Eelnõuga muudetakse KarS-i § 151 (vaenu õhutamine) süüteokoosseisu ning see antakse uues sõnastuses:

§ 151. Vaenu õhutamine

(1) Tegevuse eest, millega avalikult on kutsutud üles diskrimineerimisele, vihkamisele või vägivallale seoses soo, keele, puude, seksuaalse sättumuse, poliitiliste veendumuste või varalise või sotsiaalse seisundiga viisil, mis annab alust karta õhutusele järgnevat vägivallategu või vara kahjustamist või ohustab oluliselt ühiskonna turvalisust, – karistatakse rahatrahviga kuni kolmsada trahviühikut või arestiga.

(2) Sama teo eest, kui

1) sellega on põhjustatud inimese surm või tekitatud tervisekahjustus või muu raske tagajärg või

2) see on toime pandud isiku poolt, keda on varem karistatud sellise teo eest, või

3) see on toime pandud grupi poolt –

karistatakse rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega.

(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik,

– karistatakse rahatrahviga kuni 100 000 eurot.

²⁶ Vt madala motiivi sisustamise kohta RKKKo 20.06.2022, 1-20-6745, p 66.

²⁷ Vt <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevus2022/vagivallakuriteod/> ja „Vaenukõne karistusõiguslik regulatsioon Eestis“. Justiitsministeerium 2021–2022, lk 35–59:

https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/vaenukone_karistusõiguslik_regulatsioon_eesist.pdf, lk 17–18.

- (4) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik,
– karistatakse rahalise karistusega.

Kokkuvõtvalt on muudatused võrreldes kehtiva redaktsiooniga järgmised:

- 1) KarS-i § 151 lg 1 tekstist on välja jäetud järgmised tunnused, mis nähakse ette uues §-s 151² sätestatud kuriteokoosseisus – rahvus, rass, nahavärv, päritolu, usutunnistus. Ehkki kriminaalstatistika ei viita vajadusele karistusi karmistada, nõuab nimetatud viie tunnuse alusel vaenu õhutamise kuriteona karistamist raamotsus. Seetõttu, tagamaks raamotsuse täitmine, luuaksegi nende tunnuste alusel vaenu õhutamise kohta KarS-i § 151² näol uus kuriteokoosseis;
- 2) KarS-i § 151 lg 1 tunnuste loetelusse lisatakse puue. Puue on puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse (PISTS) § 2 lg 1 kohaselt inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, mis koostoimes erinevate suhtumuslike ja keskkondlike takistustega tõkestab ühiskonnaelus osalemist teistega võrdsetel alustel. Sarnaselt muude KarS-i § 151 sõnastuses loetletud tunnustega on puue inimese tahtest sõltumatu ning puuetega inimesed on PS-i § 28 kohaselt riigi erilise hoole all. Olukorras, kus iseenesest vähemasti mõningal määral inimese enda tahtest olenevad ja igapäevast elu tingimata mitte takistavad tunnused, nagu poliitilised veendumused või sotsiaalne seisund, on vaenumotiividena karistusõigusega kaetud, ei ole kuidagi põhjendatav see, et riik ei kaitse võrdväärselt puuetega inimesi – ühiskonna nõrgemaid liikmeid, kelle kaitse on ometi põhiseaduses ette nähtud. Siinkohal on vajalik siiski eraldi märkida, et käesolevas paragrahvis nimetatud teo kvalifitseerimiseks ei ole nõutav, et isikul on tuvastatud puue vastavalt PISTS nõuetele. Piisab sellest, kui puude olemasolu isikul on nähtav või tajutav.;
- 3) KarS-i § 151 lg-s 1 muudetakse tagajärge puudutavat nõuet ning nähakse ette tingimus, mille kohaselt on karistatav tegevus viisil, mis annab alust karta õhutusele järgnevat vägivallategu või vara kahjustamist või ohustab oluliselt ühiskonna turvalisust. Muudatuse tulemusel on vaenu õhutamine karistatav ka juhul, kui tegevus ei sea ohtu konkreetse isiku elu, tervist või vara, kuid põhjustab olulise ohu ühiskonna turvalisusele üldiselt. Selle all peetakse silmas avalikku korda, rahu ja julgeolekut (vt sellekohaseid selgitusi KarS-i § 151² juures);
- 4) KarS-i § 151 lg-s 2 nähakse kvalifitseeriva tunnusena ette teo toimepanemine isikute grupi poolt. Teo toimepaneku eest grupi koosseisus on põhjust karmimalt karistada seetõttu, et vaenu õhutamine grupi poolt on olemuslikult etteheidetavam ja ohtlikum. Reeglina on tulemuslikum, kui vaenusõnumeid edastab mitu kaastäideviijat, kuna sõnum on paremini läbi töötatud või lihtsalt jõuab rohkemate inimesteni (nt kasvõi seetõttu, et mitmekesi jõuab valjemini või mitmes kohas korraga karjuda, jõuab rohkemaid inimesi kõnetada või läbi helistada, saab korraga rohkem internetipostitusi teha või kuulutusid seintele kleepida). Grupp kvalifitseeriva tunnusena on karistusseadustikus kasutuses ka paljudes muudes sätetes (nt KarS § 200 lg 2 p 7, § 133 lg 2 p 7, § 141 lg 2 p 2 või § 184 lg 2 p 1);
- 5) KarS-i § 151 lg-s 3 suurendatakse juriidilisele isikule mõistetava karistuse ülemmäära ning nähakse ette rahatrahv kuni 100 000 eurot senise 3200 euro asemel. Seda seetõttu, et kehtiv sanktsiooni ülemmäär on pärit aastast 2010, kus juriidilise isiku karistuse ülemmäär oli KarS-i § 47 lg 2 järgi 32 000 eurot. Seega oli karistus 10% maksimaalmäärast. Kehtiva karistusseadustiku kohaselt on juriidilisele isikule mõistetava rahatrahvi ülemmäär 400 000 eurot, millest 10% on 40 000 eurot. Vaenu õhutamise ebaõigussisu ei ole muutunud vahepeal kümme korda väiksemaks. Küll on esile kerkinud suured korporatsioonid, kelle käsutuses on

meediakanalid, sh sotsiaalmeedia, mille abil vaenu õhutamise on lihtne ja sõnumid jõuavad kiiresti paljude inimesteni. Selliste juriidiliste isikute käsutuses on ka märkimisväärsed rahalised vahendid, mille suurust arvestades ei oleks isegi 40 000 eurot kuigivõrd heidutav trahvisumma. Seetõttu, arvestades vaenu õhutamise potentsiaali ühiskonna turvalisuse lõhkumisel, on põhjendatud karistuse ülemmäära tõsta. Konkreetsele toimepanijale mõistab karistuse kohus, arvestades nii teo asjaolusid kui ka toimepanija varalist seisundit.

KarS-i täiendamine §-ga 151²

§ 151². Rassismile ja ksenofoobiale õhutamise

- (1) Tegevuse eest, millega avalikult on kutsutud üles diskrimineerimisele, vihkamisele või vägivallale isikute rühma või rühma liikme vastu rahvuse, rassi, nahavärvi, päritolu või usutunnistuse alusel viisil, mis annab alust karta õhutusele järgnevat vägivallategu või vara kahjustamist või ohustab oluliselt ühiskonna turvalisust, – karistatakse rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega.
- (2) Sama teo eest, kui
 - 1) sellega on põhjustatud inimese surm või tekitatud tervisekahjustus või muu raske tagajärg või
 - 2) see on toime pandud isiku poolt, keda on varem karistatud sellise teo eest, või
 - 3) see on toime pandud grupi poolt, – karistatakse rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega.
- (3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 või 2 sätestatud teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahalise karistusega.

KarS-i § 151² on uus kuriteokoosseis, mis kehtestatakse, täitmaks nõukogu raamotsuse 2008/913/JSK nõudeid.

Kuigi süüteo koosseis paikneb võrdõiguslikkuse vastu suunatud süütegude peatükis, kaitstakse võrdsuse kõrval ka teisi individuaalõigushüvesid, nagu inimväärikus, elu, tervis ja vara, sest üleskutse võib viia tegudeni, mis neid õigushüvesid ohustavad.²⁸ **Kollektiivsetest õigushüvedest** kaitseb koosseis avalikku rahu (sealjuures avalikku korda ja avalikku julgeolekut), mille all tuleb mõista nii inimeste ühiselu aluseid, suhtlemiskorda ühiskonnas, ühiskonnaliikmete turvalisust kui ka avalikku korda ja avalikku julgeolekut.²⁹

Koosseisu objektiivne tunnus seisneb avalikus õhutamises vihkamisele, vägivallale või diskrimineerimisele isikute rühma või rühma liikme vastu seoses rahvuse, rassi, nahavärvi, päritolu või usutunnistusega viisil, mis annab aluse karta õhutusele järgnevat vägivallategu või vara kahjustamist või oluliselt ohustab ühiskonna turvalisust. Seda, kas mõne konkreetse inimese vara või tervis realselt ohtu sattus, tuvastada vaja ei ole. Kui aga vaenu õhutamise eest

²⁸ Teoreetilisi käsitlusi vaenu õhutamise kaitstavate õigushüvede kohta vt L. Aiaots, A. Soo.

Kriminaliseerimise põhimõtted vaenuõhutamise kriminaalseerimise näitel. *Juridica* 2022/1, lk 26–27, ja E. Hirsnik. Vaenu õhutamise süüteo koosseisuga kaitstav õigushüve. *Juridica* 2009/1, lk 47–58.

²⁹ Avaliku rahu kohta pikemalt vt J. Sootak, P. Pikamäe (koost). *Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne, täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne*. Tallinn: Juura 2021, 16. ptk, kumm 1.1–2.3 (N. Aas).

soovitakse kedagi vastutusele võtta seetõttu, et tekkis oht ühiskonna turvalisusele, tuleb tuvastada, milles see oht turvalisusele seisnes.

Subjekttiivselt küljest eeldab koosseis **vähemalt kaudset tahtlust** kõigi objektiivse koosseisu asjaolude suhtes (kehtiv väärtekoosseis on karistatav ka siis, kui tegu pandi toime ettevaatamatusest – KarS-i § 15 lg 3). Toimepanija peab vähemalt pidama võimalikuks ja mõnna objektiivse koosseisu asjaolude esinemist, sealhulgas seda, et õhutamise annab aluse karta õhutusele järgnevat vägivaldtegu, vara kahjustamist või ohustab oluliselt ühiskonna turvalisust.

Õhutamine ehk üleskutse tähendab, et tegemist ei ole üksnes vaenuliku meelestatuse väljendusega, vaid edastatav sõnum peab olema selline, mis võiks kutsuda vaenu, diskrimineerimist või vägivalda esile ka teistes isikutes, tuua kaasa mingi sotsiaalse grupi vastu suunatud vaenu, diskrimineerimise või vägivaldalla levimise.³⁰ Seega ei ole koosseisuga hõlmatud erinevad väljendusviisid, kus väljendatakse isiklike negatiivseid hoiakuid, kui see ei ole käsitatav üleskutsena. Samas ei tähenda see, et üleskutse peab alati olema selgelt üleskutsena sõnastatud.

Õhutamise võib tuleneda ka sõnumi kontekstist. Õhutamise ei pea olema ainult suuline, vaid see võib toimuda ka näiteks kirjutiste, piltide või muu materjali avaliku levitamise või jagamise kaudu. On ka võimalik, et õhutamise seisneb samal ajal **agressiooni, genotsiidikuriteo, inimsusvastase kuriteo või sõjakuriteo avalikus õigustamises, eitamises või äärmuslikus labastamises**, kui seda tehakse vaenu õhutaval viisil (st kui seeläbi täidetakse ka KarS-i § 151² lg 1 koosseis) nii, nagu näevad ette raamotsuse art 1 lg 1 p-d c ja d.

Kui nn rahvusvaheliste kuritegude õigustamine, eitamine või äärmuslik labastamine ei kätke endas vaenu õhutamist KarS-i § 151² lg 1 koosseisu mõttes, ei ole see eraldivõetuna käsitatav koosseisupärase teona. Küll aga võib vaenu õhutamise seisneda ühel ajal selles, et keegi eitab Vene Föderatsiooni poolt Ukraina vastu toime pandud agressioonikuriteo toimepanemist ning kutsub sealjuures üles tapma kõiki Ukraina põgenikke, kui see üleskutse tehakse viisil, mis annab aluse karta õhutusele järgnevat vägivaldtegu või ühiskonna turvalisuse olulist ohtu sattumist.

Õhutamise on **avalik** ennekõike siis, kui see tehakse kättesaadavaks kindlalt määratletud isikute arvule (mh internetis) või konkretiseerimata isikutele (nt nimeliste kutseteta koosolek).³¹ Koosseisuga ei ole hõlmatud omavahelised jutuajamised, sõnumid vm suhtlus, mis ei ole suunatud avalikkusele.

Siinkohal on oluline silmas pidada, kuidas toimub avalik üleskutse või õhutamise ning missugune on adressaatide ring, kellele see on suunatud. Sellest omakorda võib sõltuda, kas sellele avalikule üleskutsele võivad järgneda või järgnevad reaalsed tegevused nagu vägivaldtegu, vara kahjustamine või muul viisil ühiskonna turvalisuse ohustamine. Nii saaks lugeda avalikuks õhutamiseks tegevust, kui see toimub kindlaks määratletud isikule juurdepääsetavas füüsilises asukohas ning adressaatideks on kindlaks määratletud isikud. Sellele vastupidine oleks olukord, kus õhutamise või üleskutse toimub kitsa ringi isikute vahel omavahelise vestluse käigus ning üleskutse ei jõua laiema auditooriumini. Analoogselt saaks lugeda avalikuks õhutamiseks olukorda kus see toimub internetis näiteks veebilehel, mis on avalikult juurdepääsetav kindlaks määratletud isikute ringile. Samas kui see vestlus või muul

³⁰ Vt RKKKo 10.04.2006, 3-1-1-117-05, p 20.

³¹ RKKKo 09.03.2023, 4-22-3610, p 10, ja RKKKo 10.04.2006, 3-1-1-117-05, p 18.

viisil informatsiooni jagamine toimub avalikkusele suletud isikute grupis või foorumis, kuhu tuleb juurdepääsu eraldi taotleda, mis on mõeldudki kitsale ringile või üksnes grupi või foorumi administraatori poolt tuntud isikutele, siis avalikust üleskutsest siinkohal kõneleda ei saa.

KarS-i §-s 151² loetletud tunnused katavad ka raamotsuse nõuded. Õhutusest peab olema avalikkusele ehk üleskutse võimalikele adressaatidele arusaadav, millise rühma või millise rühma liikme vastu vihkamisele või vägivallale üles kutsutakse, ning see rühm peab kuuluma kaitstud rühmade loetellu. Asjaolu, et teo toimepanija on pidanud kannatanut ekslikult mõnda kaitstud rühma kuuluvaks, ei välista vastutust. Kuna koosseis kirjeldab teo toimepanemise viisi, on koosseisupärane ka olukord, kus üleskutse on seotud küll rühmatunnusega, kuid toimepanija on rühmatunnuse kellelegi ekslikult omistanud (nt arvab üleskutse tegija ekslikult, et isik, kelle suhtes ta vägivalda kasutamisele üles kutsus, on teatud rahvuse esindaja, ning seob üleskutse selle tunnusega). Nõutav ei ole iseenesest, et see rühm või selle liige tunneks ennast solvatu või ähvardatuna. Seevastu õhutuse adressaadiks oleva rühma („meie“) tuvastamine ei ole vajalik, sätte eesmärk on kaitsta võrdsusõigust igasuguste kallalekippumiste vastu nii sotsiaalsete rühmade, väiksemate inimkoosluste kui ka indiviidide poolt.³²

Koosseisus täpsustatakse raamotsuse eeskujul, et üleskutse võib olla suunatud nii **rühma kui ka rühma liikme** vastu. Mõlemal juhul peab aga üleskutse olema seotud kaitstud tunnusega. Asjaolu, et keegi õhutab vaenu konkreetse isiku suhtes, kes küll kuulub mõnesse kaitstavasse rühma, ei muuda tegu koosseisupäraseks, kui üleskutse ei olnud seotud selle rühmatunnusega. See on ka iseenesestmõistetav, sest iga inimene kuulub mõnda nimetatud rühma (nt on kõigil inimestel mingisugune nahavärv, rass, rahvus, sugu jmt). Niisamuti võib üleskutse olla tehtud abstraktselt mingi rühma vastu (nt suunatud ühe rahvuse vastu).

Õhutamine peab olema suunatud diskrimineerimisele, **vihkamisele või vägivallale**. Üleskutses **vihkamisele** väljendub äge sallimatus ja vihkamine, mitte pelgalt pahameel või ärritunud reaktsioon.³³ Üleskutse vihkamisele tähendab seega eeskätt üleskutset eitada teise gruppi kuuluva isiku või isikute rühma võrdvärsust ning üleskutset väljendada sellise rühma vastu ägedat sallimatust kas sõnades või tegudes. Solvang võib küll olla labane ja ületada sotsiaalselt aktsepteeritava piiri, kuid see ei ole veel käsitatav üleskutsena vaenuks.

Õhutamises **vägivallale** tuleb mõista üleskutset panna toime vägivallakuritegu, milleks on Riigikohtu praktika kohaselt ähvardamine (KarS § 120) ja kehaline väärkohtlemine (KarS § 121)³¹ ning mõistagi teod, mis hõlmavad ähvardamist või kehalist väärkohtlemist (ennekõike nt raske tervisekahjustuse tekitamine ning tapmine). Diskrimineerimise ehk inimese õiguste ebaseadusliku piiramise või talle ebaseaduslike eeliste andmise õhutamise karistatavust ei näe küll ette raamotsus, kuid selle kuulutab keelatuks ja karistatavaks põhiseaduse § 12. Diskrimineerimine ise on karistatav vastavalt KarS-i §-le 152.

Teadusliku, poliitilise või usulise arvamuse või veendumuse tunnistamine, eeskätt aga selle veendumuse aluseks oleva allikateksti avalik esitamine, kui sellega mingi erinev arvamus või veendumus tunnistatakse ekslikuks või mingi eluviis patuseks või hukkamõistetavaks, ei sisalda üldjuhul üleskutset vaenamisele ega vägivallale eksliku veendumuse järgijate või patuste vastu. Selline arvamus ja veendumuse avaldamine (näiteks kui kirik või tema liikmed väljendavad selliseid seisukohti, mis lähtuvad selle kiriku või koguduse õpetusest ja seisukohtadest) on

³² Vt eriarvamus RKKKo 10.04.2006, 3-1-1-117-05 juurde.

³³ Vt ka nt Rait Maruste: vihane kõne, vaenamine ja väljendusvabadus. ERR. 20.11.2020: <https://www.err.ee/1161448/rait-maruste-vihane-kone-vaenamine-ja-valjendusvabadus>³¹.
Nt RKKKo 06.02.2020, 1-19-1849, p 21.

kaitstud sõna- ja usuvabaduse ning muude põhiõigustega, kui sellega ei kaasne üleskutset kedagi vaenama või kellegi suhtes vägivalda kasutama asuda ja see pole toime pandud viisil, mis annab aluse karta õhutusele järgnevat vägivallategu või ühiskonna turvalisuse olulist ohtu sattumist.

Asjaolu, et isikud, kes järgivad ekslikuks tunnistatud veendumust või elavad kellegi veendumuse kohaselt patusel viisil ning võivad olla sellise sõnumi tõttu solvunud või alandatud, ei muuda selle sõnumi edastamist veel teoks, mida sõnavabadus ei kaitse. Samuti ei ole üldjuhul vaenu õhutamiseks käsitletav kellegi vaenu väljendava kõne tsiteerimine ajakirjanduslikus kontekstis või selliste väljendite kirjanduslik või kunstiline kasutamine tajutavalt kirjanduslikus või kunstilises kontekstis. Seevastu ajakirjanduse, internetikommentaaride või raadiolevi kasutamine otseselt vaenu õhutamiseks ei ole kaetud sõnavabadusega, sellisel sõnumil võib olla otseselt raskeid kuritegusid põhjustav iseloom.

Avalik õhutamine peab olema tehtud viisil, mis annab aluse karta õhutusele järgnevat vägivallategu, vara kahjustamist või mis ohustab oluliselt ühiskonna turvalisust.

See, millise lisakriteeriumi alusel vaenukõne koosseisu piirata, on senises diskussioonis olnud üks enim vaidlusi tekitanud küsimus. Kuigi Eesti Vabariigi taasiseseisvumise järel ei sisaldanud vaenu õhutamise koosseis tervenisti 12 aastat ühtegi lisapiirangut, ollakse tänaseks valdavalt siiski seisukohal, et ilma ühegi kitsendusega oleks süüteo koosseis liialt lai ning hõlmaks väljendusi, millel puudub tegelik potentsiaal õigushüvede kahjustamiseks.

Sellistele väljaütlemistele kuriteokaristusega reageerimine ei oleks proportsionaalne. Samuti on kuriteokoosseisu muutmiste juures kriitikana välja toodud vastuolu määratletuspõhimõttega. Määratletuspõhimõtte on oluline karistusõiguslik garantii, mis eeldab, et kuriteokoosseisud oleksid sõnastatud piisava selgusega, et igaühel oleks võimalik aru saada, milline käitumine on karistatav ja milline mitte. Kuigi karistusõigusnormi sõnastamisel tuleb püüelda maksimaalse määratletuse poole, on teatav abstraktsuse tase vältimatu.³⁴ Kõnesoleva normi maksimaalne määratletus näeks välja nii, et süüteo koosseis sätestaks täpselt nende väljendite loetelu, mida peetakse vaenu õhutamiseks, samuti täpsed kohad, kus ja kelle ees nende väljendite avaldamine koosseisupärane oleks.

Mõistetavalt ei ole see realistlik, sest taoline kasuistlik norm jätaks ka parima pingutuse juures välja mõne samavõrd taunimisväärse väljendi. Selline lähenemine tooks kaasa lüngad õiguskorra kaitstes ja looks alused karistusvõimu ebavõrdseks kohaldamiseks. Seadusandja ülesanne süüteo koosseisu loomisel on kirjeldada võimalikult selgelt nn tüüpilisele ebaõigusele vastavat tegu, kuid säilitada sealjuures piisav abstraktsuse tase, et koosseis kohalduks erinevates olukordades, kus on toime pandud samaväärseid tegusid sama õigushüve vastu.

Nagu eespool selgitatud, on kehtiva õiguse kohaselt vaenu õhutamine karistatav üksnes siis, kui sellega on põhjustatud konkreetne tagajärg: oht isiku elule, tervisele või varale. Kuna üksnes KarS-i § 151 lg 2 vastab raamotsuse sanktsiooninõudele, tuleb raamotsusele vastavuse kontekstis hinnata just seda koosseisu. KarS-i § 151 lg 2 sätestab vaenu õhutamise kuriteona, kui:

³⁴ Vt põhjalikult M. Truu. Pilg karistusõiguse lähte: määratletuse põhimõttest süüteo koosseisu sõnastamisel ja tõlgendamisel. – *Juridica* 2019/9, lk 671–686.

- sellega on põhjustatud inimese surm või tekitatud tervisekahjustus või muu raske tagajärg või
- selle on toime pannud isik, keda on varem vaenu õhutamise eest karistatud (sealjuures on endiselt nõutav, et vaenu õhutamiselega oleks kaasnenud oht isiku elule, tervisele või varale).

Raamotsus ei sätesta sõnaselget võimalust siduda vaenu õhutamise kuriteokoosseis konkreetse tagajärgega. Siiski võimaldab raamotsuse art 1 lg 2 liikmesriikidel otsustada karistada üksnes tegu, mis võib rikkuda avalikku korda või mis on ähvardav, kuritahtlik või solvav (ingl *likely to disturb public order or which is threatening, abusive or insulting*).

Katsetes muuta vaenukõne põhikoosseisus sätestatud tagajärke, on kitsendava tunnuseks välja pakutud avalikku rahu rikkuvat viisi, süstemaatilisust ning kaasnenud ohtu avalikule korrale.

Eelnõus kasutatakse määratlemiseks nõuet, et tegu peab olema toime pandud **viisil, mis annab aluse karta õhutamise järgnevat vägivaldtegu või vara kahjustamist või ohustab oluliselt ühiskonna turvalisust**.

Tegemist on käsitlusega, mis vastab raamotsuses lubatud erandile – **tegu, mis võib rikkuda avalikku korda** –, kuid sealjuures ei lähtuta avaliku korra sedavõrd laialt määratlusest, nagu see on sätestatud korrakaitseaduse § 4 lg-s 1. Tartu Ülikooli kaasprofessorid Carri Ginter ja Anneli Soo analüüsisid avaliku korra mõistet Euroopa Liidu õiguses (ennekõike raamotsuse kontekstis) ja kõrvutasid seda avaliku korra mõistega Eesti õiguses. Artiklis järeldatakse, et avaliku korra riigisisene kasutus seostub pigem väiksemate süütegudega, mis häirivad teisi isikuid (nt lärmamine, möödujate solvamine, valju muusika mängimine jmt).

Viitega Euroopa Liidu õigusele ja kohtujurist Sharpstoni seisukohale selgitatakse, et liidu õiguses tähendab mõiste *public policy* muu hulgas tegusid, mis lähevad vastuollu riikliku reeglite üldise suunaga. Siia alla kuuluvad nt riiklikud prioriteedid ja valitsussuunad, mis võivad ajas muutuda. Mõiste *public order* ehk avalik kord Euroopa Liidu õiguse mõttes on kitsam ja selle mõistega hõlmatakse olukordi, mida tajutakse reaalse ohtudena riigile ja inimestele.

Selles kontekstis räägitakse reaalsest ohust (mitte vaid häiringust) mitte üksnes isikute vabadusele, vaid ka turvalisusele. Seega jääb pelgast korrarikkumisest väheks, tegemist on tegeliku ja piisavalt tõsise ohu olemasoluga avaliku korra nõuetele, mis mõjutab mõnda ühiskonna põhilistest huvidest. Avaliku korra mõiste raamotsuse tähenduses võimaldab seega piirduda vaid selliste juhtumite eest karistamisega, mis tekitavad usutava ohu ühiskonna turvalisusele, mitte vaid *public policy*'ga vastuolus olevate juhtumitega laias tähenduses. Sellisest käsitlusest soovivad autorid ka KarS-i § 151 uues redaktsioonis lähtuda.³⁵

Eelnõus ongi sellisest käsitlusest lähtutud.

Viis viitab teo välisele iseloomule, selle objektiivsele avaldumisele. Hinnangu andmisel, kas avalik õhutamine tehti viisil, mis annab aluse karta õhutamise järgnevat vägivaldtegu, vara kahjustamist või ohustab oluliselt ühiskonna turvalisust, omavad tähtsust erinevad asjaolud, kuid ennekõike üleskutse sisu, selle tegemise koht, intensiivsus, üleskutse tegija isik, adressaatide ring ning ühiskondlik olukord. Hinnang antakse keskmise mõistliku kõrvalseisja seisukohast. Tegemist on võrdlemisi kõrge lävendiga.

³⁵ C. Ginter, A. Soo. Avalik kord kui päästerõngas võitluses rassismi ja ksenofoobiaga. – *Juridica* 202/6, lk 421424.

Nii näiteks ei anna solvava sisuga anonüümne internetikommentaari, suvaline sotsiaalmeediapostitus või tänaval hüütud solvang üldjuhul alust karta õhutusele järgnevat vägivaldtegu, vara kahjustamist või ühiskonna turvalisuse olulist ohtu sattumist. Palju võib sõltuda ka üleskutse tegija isikust. Näiteks on suure jälgijaskonnaga mõjuka ühiskonnategelase tehtud vaenu õhutav sotsiaalmeediapostitus oluliselt suurema tõenäosusega koosseisupärane kui tavainimese postitus. Niisamuti tuleks eristada purjus inimese tänaval hüütud labasust samameelsete rahvakogunemisel peetud kihutuskõnest. Oluline on ka ühiskondlik olukord ning aktuaalsed küsimused. Näiteks oleks üleskutse kasutada ukrainlaste suhtes vägivalda enne Vene Föderatsiooni agressiooni algust oluliselt väiksema tõenäosusega koosseisupärane kui pärast arvukate sõjapõgenike riiki sattumist.

Viis, mis annab aluse karta õhutusele järgnevat vägivaldtegu või vara kahjustamist, tähendab, et õhutamine vägivaldtegu (st ähvardamisele, kehalisele väärkohtlemisele, raske tervisekahjustuse tekitamisele või tapmisele) või vihkamisele on oma sisult piisavalt tõsiselt võetav, et on arvestatav (st mitte pelgalt teoreetiline) tõenäosus, et see võib viia vägivaldtegu või vara kahjustamiseni. Sõnastuse eeskujuna on ähvardamise koosseis (KarS § 120), mis näeb ette rahalise karistuse tapmisega, tervisekahjustuse tekitamisega või olulises ulatuses vara rikkumise või hävitamisega ähvardamise eest, kui on olnud alust karta ähvarduse täideviimist.

Ähvardamise koosseisu tõlgendust ei saa üks ühele KarS-i § 151 konteksti üle kanda, sest ähvardamise korral ähvardatakse ründeobjekti toimepanija mõjusfääri kuuluva teoga ning vaenu õhutamise korral ei pruugi olla konkreetselt määratletavat kannatanut ning üleskutse mõjul võib vägivaldtegu toime panna keegi üleskutse tegijast sõltumatult.

Ähvarduse veenvuse kriteeriumit on Riigikohus ähvardamise kontekstis selgitanud nii, et piisav pole mitte ainult ähvarduse adressaadi subjektiivne tunne, vaid aluse karta ähvarduse täideviimist peavad andma välismaailmas objektiivselt avaldunud sündmused. Seega peab ähvardus tunduma enamasti reaalne ka keskmisele mõistlikule kõrvalseisjale. Ehk siis on alust ähvarduse täideviimist KarS-i § 120 mõttes karta, kui ähvardaja paneb oma tegevusega elu, tervise või vara pärast muretsema eelkõige ähvarduse adressaadi, kuid tekitaks sellega üldjuhul hirmu ka objektiivses kõrvalseisjas. Sel moel saab vaadeldava süüteo koosseisu toimealast kõrvaldada nt praalivad väljaütlemised, mida üldarusaadavalt ei öelda tegeliku ähvardamise eesmärgil, aga ka ütluste adressaadi võimalikud ebaadekvaatsed reaktsioonid jmt.³⁶

Viis, mis oluliselt ohustab ühiskonna turvalisust, tähendab, et üleskutsel on potentsiaal viia ühiskondliku turvalisuse olulise languseni. Üksikasjades jääb see kriteerium kohtupraktika sisustada, kuid õhutamine, mis ühiskonna turvalisust oluliselt ohustab, on eeskätt selline avalik üleskutse, millele võib piisava tõenäosusega järgneda tegusid, mis ohustavad ühiskonna turvalisuse olulisemaid aspekte. Need teod võivad väljenduda erinevates süütegudes (nt süütamine, vara lõhkumine vmt), samuti inimeste süsteemses hirmutamises, tagakiusamises või alandamises sellisel moel, et inimesed ei tunne end enam ühiskonnas turvaliselt, näiteks ei julge enam kodust välja minna. Selline kartus ei saa olla tajutav vaid üksikutele konkreetse kaitstava grupi liikmetele, vaid see peab olema tuntav ka objektiivsele kõrvalseisjale. Piisav ei ole mistahes negatiivne mõju ühiskonna turvalisusele, see mõju peab olema oluline.

Nagu eelpool juba märgitud kasutatakse eelnõus kasutatakse eelnõus uue koosseisu määratlemiseks nõuet, et tegu peab olema toime pandud viisil, mis annab aluse karta õhutusele

³⁶ RKKKo 06.02.2020, 1-19-1849, p 24.

järgnevat vägivalletegu või vara kahjustamist või ohustab oluliselt ühiskonna turvalisust. Siinkohal on tegemist määratlemata õigusmõistetega ning eelnõuga ei ole võimalik ette näha detailseid tingimusi, stsenaariume või olukordi, millal on koosseisu tunnused kaetud ja millal mitte. Nagu ka mitmete muude KarS koosseisude puhul jääb see lõppkokkuvõttes kohtupraktika sisustada.

Siiski on võimalik välja tuua järgmised olulised punktid. Eelnõu ei hõlma olukordi, kus leiab aset teise isiku solvamine, laimamine. Samuti ei ole kaetud olukorrad, kus võib olla tegemist ähvardusega, kuid on algusest peale keskmise isiku seisukohast vaadatuna selge, et see on mõeldud võetud kujundina või irooniana, samuti kui on näha, et selle eesmärk ei ole tegelikult vägivalletegu, vara kahjustamine või kui see ei saa kahjustada ühiskonna turvalisust. Sisuliselt oleks siin tegemist üksikute üleskutsetega, mille puhul on näha, et sellele midagi ei järgne.

Samas aga võib olla eelnõuga pakutud koosseis kaetud ning isikut on võimalik võtta vastutusele, kui avaliku üleskutse eesmärk on eelpool nimetatud tagajärgede põhjustamine. Kui üleskutse on tehtud ja suunatud auditooriumile viisil, mille puhul on alust arvata, et sellele võivad järgneda eelpool nimetatud teod, siis vastutaks isik käesolevas eelnõus sätestatud teo eest. Oluline on siinkohal märkida, et ei ole nõutav, et nimetatud kahjulik tagajärg saabuks. Teokoosseisu täitmiseks on piisav, kui isiku tegevuse põhjal on alust arvata või karta, et see toob endaga kaasa nimetatud tagajärjed.

Nii rahvusvahelisest kui ka Eesti praktikast võib tuua üldistatud näiteid olukordadest, mis võiksid olla kaetud eelnõus sätestatud koosseisudega.

- Avalik üleskutse, millele on järgnenud massirahutused, vägivald isikute vastu, vara kahjustamine, sealhulgas sõidukite ja hoonete süütamised.
- Avalik üleskutse, mille tulemusena isik otsustab rünnata teist isikut või tema vara üksnes teatud üleskutses toodud tunnuste põhjal omamata varasemat kokkupuudet kannatanu isikuga.
- Avalik üleskutse, mille tulemusena koguneb grupp isikuid eesmärgiga rünnata teisi isikuid teatud tunnuse alusel või kahjustada nende vara.

KarS-i §-ga 151² nähakse tavakoosseisu puhul ette rahaline karistus või kuni üheaastane vangistus, nagu seda nõuab raamotsus.

Teises lõikes sätestatud **kvalifitseeritud koosseisu** puhul on karistumäär rahaline karistus või kuni kolmeaastane vangistus, kui teoga on põhjustatud inimese surm või tekitatud tervisekahjustus või muu raske tagajärg või kui see pannakse toime korduvalt või selle paneb toime grupp.

Viimati nimetatut puudutab olukordi, kus vaenu õhutamiseega on tekitatud olukord, mis viis surma, tervisekahjustuse või muu raske tagajärje põhjustamiseni. Siinkohal on aga siiski vajalik selgitada, et kui keegi tahtlikult põhjustab inimese surma või tekitab tervisekahjustuse või põhjustab muu raske tagajärje, siis vastutab isik vastava KarS-i eriosa kuriteokoosseisu alusel, mis näeb ette vastutuse selle konkreetse teo eest.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse kriminaalmenetluse seadustikku

KrMS-i § 126² lg 2 muutmine

Eelnõuga tehakse KrMS-is sätestatud nn jälituskataloogis (KrMS-i § 126² lg-s 2 sätestatud kuritegude loetelu, mille korral on lubatud teha jälitustoiminguid) muudatus, mis on tingitud KarS-i § 151² lisandumisest. Kehtivas redaktsioonis on vaenu õhutamise kuritegu sätestatud KarS-i § 151 lg-tes 2 ja 4 ning väärtegu KarS-i § 151 lg-tes 1 ja 3. Eelnõuga lisandub KarS-i § 151² ja uus rassismile ja ksenofoobiale õhutamise kuritegu, selle tõendamiseks võib muuhulgas olla vajalik teha jälitustoiminguid ning seetõttu on vajalik jälituskataloogi vastavalt täiendada ning lisada sinna viide KarS-i §-le 151². Muudatus on tingitud vaenu õhutamise koosseisude ümberstruktureerimisest ja sellega sisuliselt uusi kuriteokoosseise jälituskataloogi ei lisata.

Eelnõu §-ga 3 sätestatakse jõustumisaeg

Eelnõu jõustumisajaks kavandatakse 2026. aasta 1. jaanuar.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu vastab nõukogu 28. novembri 2008. a raamotsusele 2008/913/JSK teatud rassismi ja ksenofoobia vormide ja ilmingute vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse vahenditega (EÜT L 328, 06.12.2008, lk 55–58).

6. Seaduse mõju

Seaduse peamine mõju on isikute inimväärikuse ja põhiõiguste kaitse tagamine asjakohase karistusõigusnormiga.

Seaduse vastuvõtmisel on oluline positiivne mõju rahvusvahelistele suhetele, kuna eelnõuga ühtlustatakse riigisisene karistusõigus raamotsuse ja muude õigusaktide nõuetega. Praegu puudub ka selge ülevaade vaenumotiiviga süütegude juhtumite arvust, kuid eelnõu vastuvõtmise järel on loodud alus selliste andmete kogumiseks.

Senine statistika KarS-i § 151 kohaldamisel on järgmine:

Tabel nr 2. KarS § 151 kuritegude statistika

<u>Aasta</u>	<u>KarS-i § 151 järgi registreeritud kuritegusid</u>	<u>Jõustunud süüdimõistvad otsused</u>
2002	0	2
2003	0	3

2004	5	0
2005	3	1
2006	1	0
2007	0	0
2008	0	0
2009	0	0
2010	0	0
2011	0	0
2012	0	0
2013	0	0
2014	0	0
2015	1	0
2016	0	0
2017	0	0
2018	0	0
2019	0	0
2020	0	0
2021	0	0
2022	0	0
2023	0	0
2024	1	0
Kokku	10	6

Politsei- ja Piirivalveameti andmetel registreeriti aastatel 2004–2024 kokku 42 väärtegu. Samal ajaperioodil lõpetati 17 väärteomenetlust ning neis väärteomenetlustes on seisuga 01.10.2025 tehtud 28 karistusotsust.

Tabel nr 3. KarS-i § 151 väärtegu statistika

<u>Aasta</u>	<u>KarS-i § 151 järgi registreeritud väärted</u>	<u>Menetluse lõpetamine</u>	<u>Karistusotsused</u>
2004	0	0	0
2005	8	4	5
2006	0	0	0
2007	3	2	3
2008	1	1	0
2009	0	0	0
2010	0	0	0
2011	1	0	1
2012	0	0	0
2013	1	1	0
2014	0	0	0
2015	4	3	1
2016	2	1	1
2017	5	4	1
2018	1	0	1
2019	0	0	0
2020	0	0	0
2021	0	0	0
2022	8	1	7
2023	7	0	7
2024	1	0	1
Kokku	42	17	28

Kavandatav muudatus: vaenukõne koosseisu muudatused ja raskendava asjaolu sätestamine
Sihtgrupp 1: süütegude menetlejad

Peamine uurimisasutus on seni olnud Politsei- ja Piirivalveamet (PPA), kellelt saadud informatsiooni alusel on Eestis politseiametnikke u 3700 ning neist politseiuurijaid u 700. Kehtiva KarS § 151 lg 2 sätestatud kuriteod on samas tulenevalt Vabariigi Valitsuse 11.04.2013 määrusest nr 60 „Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus“ Kaitsepolitseiameti uurimisalluvuses. Lähtuvalt senisest loogikast, et vaenu õhutamise raskemad vormid on olnud Kaitsepolitseiameti uurimisalluvuses, peaks Kaitsepolitseiameti uurimisalluvusse minema ka eelnõuga loodav uus kuriteokoosseis KarS § 151². Eestis on kohtute kodulehe³⁷ andmetel 242 kohtunikukohta: maakohtutes 152, halduskohtutes 25, ringkonnakohtutes 46 ja Riigikohtus 19 kohtunikukohta. Kõik kohtunikukohad ei ole pidevalt täidetud. Advokatuuri kodulehe³⁸ andmetel oli 31.12.2024 seisuga Eesti Advokatuuri liikmeid kokku 1154, neist 808 vandeadvokaati ja 342 vandeadvokaadi abi.

Sihtgrupp 2: elanikkond laiemalt, eeskätt isikud, kes kuuluvad kaitstud rühmadesse, samuti isikud, kes on toime pannud süüteo. Käesoleva eelnõuga laiendatakse kaitset puudega isikutele. Sotsiaalkindlustusameti andmetel³⁹ oli 2024. aastal Eestis kokku 104 106 puudega inimest.

Kaasnev mõju:

Mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele

Eelnõus sätestatud väärtegused menetlevad Politsei- ja Piirivalveamet kui kohtuväline menetleja ning kohtud. Kuritegused menetlevad uurimisasutusena Politsei- ja Piirivalveamet ning Kaitsepolitseiamet, lisaks prokuratuur ja kohtud. Süütegude menetlejad peavad süütegude puhul edaspidi hindama, kas see on toime pandud vaenu motiivil. Samuti tuleb kohaneda uue süüteokoosseisuga. Sellega kasvab mõningal määral menetlejate töö keerukus. Muudatuste rakendamine toob kaasa vajaduse süütegude menetlejaid koolitada ning laiemalt vajaduse teadlikkust suurendada. Vajalike koolituste ja teadlikkuse suurendamise maht ei ole siiski erakorraline ning eraldi ressursse selleks planeeritud ei ole; vajadusega tuleb arvestada korraliste koolituste teemade planeerimisel. Koosseisu muutus ja uus koosseis vajab samuti mõningat harjumist, samas on need sõnastatud siiski võrdlemisi kitsalt. Arvestades lisaks senist süütegude statistikat, on võimalik eeldada, et süütegude arv oluliselt ei suurene ning jätkuvalt menetleb neid väike arv ametnikke. Seega ei tooks see kaasa ka olulist lisakoormust menetlejatele. Kuna süüteokoosseise sageli muudetakse ja luuakse täiendavaid uusi koosseise praktiliste vajaduste tõttu, samuti rahvusvahelisest õigusest tingituna, siis koolitused on tavapärasel ning sihtrühmad kohanevad muutunud olukorraga.

Samuti jõustusid 01.05.2023 kriminaalmenetluse seadustiku muudatused, mis võimaldavad kriminaalmenetluse alustamisel oluliselt ressursi säästa. Arvestades analoogiliste süütegude statistikat ja demograafilisi andmeid erinevate isikute gruppide kohta Eestis, on nii muudatuste positiivse mõju kui ka kulutuste ja töökoormusega kaasneva negatiivse mõju ulatus ning avaldumise sagedus väike ega ole seega oluline.

Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

³⁷ <https://www.kohus.ee/et/eesti-kohtud/eesti-kohtunikud>

³⁸ <https://www.advokatuur.ee/est/avaleht>

³⁹ [Statistika | Sotsiaalkindlustusamet](#)

Eelnõuga kaitstakse elanikkonna ja eeskätt kaitsetumate rühmade ja nende liikmete turvalisust ja tõstetakse kaitsetaset vaenamise ja diskrimineerimise vastu. Muudatuste jõustumise ja rakendamisega täidab Eesti võetud rahvusvahelised ja Euroopa Liidu kohustused ning suurendab oma usaldatavust rahvusvahelistes suhetes inimõigusi austava riigina. Eesti vastu seoses raamotsuse tähtajal üle võtmata jätmisega alustatud rikkumismenetlus lõpetatakse ja kui eelnõu võetakse vastu piisavalt kiiresti ehk eelnõu jõustub 01.01.2026, siis lõpeb menetlus ilma, et Eestile määrataks trahv.

Sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Eelnõuga kaitstakse sotsiaalset keskkonda vaenuavalduste eest mis tahes alustel (vähemused, sooline diskrimineerimine, kaitsetumad rühmad) ning soodustatakse ühiskonna kokkukuuluvust ja teadlikkust. Vaenu õhutamise ja vaenukuriteod ohustavad olulisi põhiõigusi ja -väärtusi, nagu inimväärikus ja võrdsus. Vaenu õhutamise kahjustab ühiskonna turvalisust ja tõrjub inimesi ühiskonnast eemale. See pärsib demokraatliku ühiskonna jaoks vajalikku pluralismi.

Peale üksikisikute õiguste kahjustamise mõjutab vaenu õhutamise seega negatiivselt ka demokraatlikku diskussiooni ja õigusriigi toimimist. Põhiseaduse § 13 lg 1 järgi on igal inimesel õigus riigi ja seaduse kaitsele. Riigil on kohustus kaitsta inimeste turvalisust, võrdsust ja inimväärikust. Põhiseaduse § 12 sätestab, et rahvusliku, rassilise, usulise või poliitilise vihkamise, vägivalda ja diskrimineerimise õhutamise on seadusega keelatud ja karistatav ning samuti on seadusega keelatud ja karistatav õhutada vihkamist, vägivalda ja diskrimineerimist ühiskonnakihtide vahel.

Muudatused avaldavad mõju ka neile isikutele, kes eelnõus sätestatud sätteid toime panevad. Vaenu õhutamise raskemad vormid on edaspidi käsitletavad kuritegudena ning see toob kaasa kriminaalmenetluse alustamise selliseid kuritegusid toime pannud isikute suhtes. Samas ei ole muudatustega hõlmatav vaenu õhutamise Eestis tavapärane, kuna sarnaseid sätteid on toime pandud suhteliselt vähe ning tegemist on olnud pigem üksikjuhtumitega. Kuna vaenu õhutamise regulatsioon laieneb ja muutub täpsemaks, siis see võib toimida ühtlasi ka heidutusena ning edaspidi võidakse hoiduda selliste sätete toimepanemisest. Selle põhjal võib eeldada, et ka tulevikus selliste sätete toimepanemise arv ei kasva.

Muudatuste mõju ettevõtete ja kodanike halduskoormusele

Muudatustel ei ole ettevõtete ja isikute, samuti vabaühenduste halduskoormusele mõju.

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

Eelnõu rakendamine seadusena ei too kaasa otseseid tulusid ega kulusid. Kuna seni on sarnaseid sätteid toime pandud vähe, siis ei ole võimalik prognoosida tulusid, mis on seotud rahatrahvide või rahaliste karistuste määramisega. Raamotsuse täielikult Eesti õigusesse ülevõtmine võimaldaks lõpetada Eesti vastu alustatud EL-i rikkumismenetluse.

8. Rakendusaktid

Eelnõu jõustumisel seadusena ei ole vaja kehtestada täiendavaid rakendusakte. Vajalik on muuta Vabariigi Valitsuse 11.04.2013 määrust nr 60 „Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus“.

9. Seaduse jõustumine

Arvestades eelnõu menetlemise aega, samuti mõistlikku *vacatio legis*'t, kavandatakse jõustumiseks 1. juuli 2026. a.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ministeeriumitele ning arvamuse avaldamiseks Riigiprokuratuurile, Riigikohtule, Tallinna Ringkonnakohtule, Tartu Ringkonnakohtule, Harju Maakohtule, Tartu Maakohtule, Pärnu Maakohtule, Viru Maakohtule, Politsei- ja Piirivalveametile, Kaitsepolitseiametile, Eesti Advokatuurile, Õiguskantsleri Kantseleile ja Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale. Märkuste arvestamise ja mitteamestamise tabel on lisatud seletuskirja juurde.

Algatab Vabariigi Valitsus 2026. a nr

(allkirjastatud digitaalselt)