

Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (sanktsiooniväärteod) eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu eesmärk on muuta rahvusvahelise ja Vabariigi Valitsuse sanktsiooni rikkumiste (edaspidi *sanktsioonirikkumised*) menetlemine tõhusamaks. Kõik sanktsioonirikkumised on hetkel karistatavad karistusseadustiku (KarS) § 93¹ järgi ning neid sanktsioonirikkumiste kuritegusid menetleb Kaitsepolitseiamet (edaspidi KAPO). Venemaa Föderatsiooni sõjategevuse tõttu kehtestatud sanktsioonide mahu kasvuga on oluliselt kasvanud sanktsioonirikkumiste arv, mis on toonud kaasa KAPO töökoormuse olulise kasvu ja ressursipuuduse tõttu võimetuse sanktsioonirikkumisi vajalikus mahus menetleda. Kuna sanktsioonirikkumiste menetlemise ebaefektiivsuse küsimus on tõusetunud eelkõige seoses kauba sisse- või väljaveo keelu rikkumistega, keskendutakse eelnõuga sellele, et muuta tõhusamaks just nimetatud rikkumiste menetlemine, mille ebaefektiivsuse põhjuseks võib lugeda nii ebaefektiivset ressursijaotust kui ka rikkumiste menetlusliiki. Hetkel on riigi ressursijaotus ebaefektiivne, kuna kauba sisse- või väljaveo keelu rikkumiste menetlemiseks on pädev asutus Maksu- ja Tolliamet (edaspidi MTA), kes viib kauba sisse- või väljaveo keelu rikkumiste puhul läbi haldusmenetlust, misjärel annab asja süüteomenetluseks üle KAPO-le. Lisaks esineb kauba sisse- või väljaveo keelu rikkumiste puhul palju väiksemaid rikkumisi, mille eest kriminaalkorras karistamise vajadus on küsitav. Seetõttu tehakse eelnõus ettepanek muuta KarS § 93¹ selliselt, et kaupade ja sularaha, mille väärtus on alla 10 000 euro, sisse- või väljaveo keelu rikkumised on karistatavad väärteona.

Muudetakse ka väärteomenetluse seadustikku (VTMS), kus sätestatakse MTA KarS §-s 93¹ sätestatud väärteo kohtuvälise menetlejana. Samuti võimaldatakse väärteo kiirmenetluses kohaldada konfiskeerimist.

Lisaks täpsustatakse eelnõus keelatud strateegilise kauba sanktsioonirikkumistega seonduvat. KarS § 93¹ täiendatakse selliselt, et keelatud strateegilise kauba veo ja keelatud strateegilise kaubaga seotud teenuse osutamise rikkumise puhul kohaldub raskem kuriteokoosseis, st KarS § 421². KarS §-s 93¹ sätestatud kuriteokoosseisu alla peaks minema ka sanktsioonirikkumised, mis puudutavad Euroopa Liidu Nõukogu otsusega kehtestatud sõjaliste kaupade ühisesse Euroopa Liidu nimekirja kantud kaupu ja määruse (EL) 2021/821 I ja IV lisas loetletud kahesuguse kasutusega kaupu. Kuna KarS §-de 93¹ ja 421² kohaldamisala on eelnimetatud Euroopa Liidu õigusest tuleneva sõjalise kauba ja kahesuguse kasutusega kauba sanktsioonirikkumiste puhul kattuv, on selliste rikkumiste puhul põhjendatud kohaldada oluliselt raskema karistusemääraga KarS § 421². Eelnõuga lisatakse KarS-i uus kuriteokoosseis § 421⁴, mille kohaselt karistatakse keelatud strateegilise kauba veo või keelatud strateegilise kaubaga seotud teenuse osutamise eest ka juhul, kui see on toime pandud ettevaatamatusest.

Täiendavalt ajakohastatakse strateegilise kauba seaduses (StrKS) esitatud, ent aegunud viited nõukogu määrustele (EÜ) nr 1236/2005 ja nr 428/2009.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on Justiitsministeerium välja töötanud koostöös Rahandusministeeriumi, Välisministeeriumi ning Siseministeeriumiga. Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse nõunik Mare Tannberg (mare.tannberg@just.ee). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik (mari.koik@just.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse karistusseadustiku redaktsiooni RT I, 06.07.2023, 40, kriminaalmenetluse seadustiku redaktsiooni RT I, 06.07.2023, 49, strateegilise kauba seaduse redaktsiooni RT I, 12.02.2020, 7 ja väärteomenetluse seadustiku redaktsiooni RT I, 06.07.2023, 127. Kuna muudetakse kohtumenetluse seadust, on Eesti Vabariigi põhiseaduse § 104 lg 2 p 14 järgi eelnõu seadusena vastuvõtmiseks vajalik Riigikogu koosseisu hääletenamus.

Vastavalt hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) § 1 lõike 2 punktidele 1 ja 2 ei ole seaduseelnõu jaoks koostatud väljatöötamiskavatsust ega kontseptsiooni. Kuna Eestil lasub kohustus sanktsioonirikkumistega viivitamata ja tõhusalt tegeleda, on eelnõu menetlus kiireloomuline. Kõik rahvusvaheliste ja Vabariigi Valitsuse sanktsioonidega kehtestatud kauba sisse- või väljaveo keelu ning strateegilise kauba rikkumistega tegelevad ministeeriumid ja asutused on olnud eelnõu koostamisse kaasatud.

Eelnõu on seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Euroopa Liit on kehtestanud 13 sanktsioonipaketti seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas. Euroopa Liidu kehtestatud piiravate meetmete rakendamise küsimus, mh asutuste pädevuse küsimus, tuleb lahendada riigisiselt. Eelnõu on seotud ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2024/... (edaspidi *direktiiv*), mis käsitleb liidu piiravate meetmete rikkumisega seotud kuritegude määratlemist ja nende eest mõistetavaid karistusi ning millega muudetakse direktiivi (EL) 2018/1673. Direktiivi osas jõudsid Euroopa Parlament, nõukogu ja Euroopa Komisjon 11.12.2023 kokkuleppele ning direktiiv peaks lõplikult heaks kiidetama 2024. a aprillis. Eelnõus on silmas peetud direktiivis sätestatud miinimumnõudeid Euroopa Liidu piiravate meetmetega kehtestatud kauba sisse- või väljaveo keelu ja strateegilise kauba rikkumiste kriminaliseerimisele.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027 punkti 2 „Välispoliitika ja Ukraina toetamine“ alapunktiga 2.2 „Ukraina toetamine“. Selle eesmärgi täitmiseks on Välisministeerium Riigikogule esitanud rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 332 SE. Eelnõus planeeritav KarS § 93¹ muutmise on seotud nimetatud menetluses oleva eelnõuga.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu peamine eesmärk on muuta sanktsioonirikkumiste menetlus tõhusamaks. Kõik sanktsioonirikkumised on hetkel karistatavad KarS § 93¹ alusel ning kõiki sanktsioonirikkumisi menetleb KAPO kuriteona. Kuna Venemaa Föderatsiooni sõjategevuse tõttu kehtestatud sanktsioonide mahu kasvuga on oluliselt kasvanud sanktsioonirikkumiste arv, on oluliselt kasvanud KAPO töökoormus, mistõttu ei ole KAPO-l võimekust kõiki sanktsioonirikkumisi menetleda. Töökoormuse oluline kasv vähendab ka KAPO võimekust tegeleda teiste riigi julgeolekut otseselt ohustavate kuritegudega, mis on KAPO kui julgeolekuasutuse ülesanne.

Sanktsioonirikkumiste menetlemise ebaefektiivsuse küsimus on kerkinud eelkõige seoses kauba sisse- või väljaveo keelu rikkumistega, kus menetluse ebaefektiivsuse põhjuseks võib lugeda nii ebaefektiivset ressursijaotust kui ka rikkumiste menetlusliiki. Nimelt on kaupade sisse- või väljaveo keelu rikkumised, mis moodustavad sanktsioonirikkumistest suurema osa, olemuslikult sarnased salakaubaveoga (KarS § 391), mille kohtueelset menetlust viib läbi MTA. Pädev asutus kauba sisse- või väljaveo keelu korral on MTA, kes praegu kohaldab kaubaveo sanktsioone haldusmenetluses, ka tollijärelevalve piiril on MTA ülesanne. KAPO puhul on tegemist julgeolekuasutusega, kellel on riigi julgeolekuteabe hanke ja analüüsimise ülesanne. Kauba sisse- või väljaveo keelu rikkumiste puhul annab haldusmenetlust läbi viinud MTA asja süüteomenetluseks üle KAPO-le, kellel aga pole massiliste sanktsioonirikkumistega tegelemiseks vajalikku inimressurssi. Samuti pole KAPO töökorraldus selline, mis toetaks niivõrd suurearvuliste sanktsioonirikkumiste menetlemist. Lisaks esineb sanktsioonirikkumiste seas palju väiksemaid rikkumisi, mis sisu poolest kriminaalkorras karistamist ei vääri (nt püütakse üle piiri toimetada üht pudelit mootoriõli või alkoholi).

Seetõttu muudetakse eelnõuga KarS § 93¹ selliselt, et rahvusvaheliste ja Vabariigi Valitsuse sanktsioonidega kehtestatud kauba ja sularaha sisse- või väljaveo keelu rikkumised on karistatavad väärteona, kui kauba ja sularaha väärtus on alla 10 000 euro. Nimetatud sanktsioonirikkumiste menetlusalluvus antakse KAPO-lt osaliselt MTA-le üle, st ainult nende kauba või sularaha sisse- või väljaveo keelu rikkumiste puhul, mille väärtus on alla 10 000 euro. Üle piiri toimetatava kauba maksumusest sõltumata on ka edaspidi kuriteona karistatavad korduvalt toime pandud või grupiviisiliselt toime pandud rikkumised.

Eelnõu eesmärk on täiendada ka keelatud strateegilise kauba sanktsioonirikkumistega seonduvat, mh ajakohastades Euroopa Liidu õigusest tulenevaid nõudeid. KarS §-s 93¹ sätestatakse, et keelatud strateegilise kauba veo ja keelatud strateegilise kaubaga seotud teenuse osutamise rikkumise puhul kohaldub raskema koosseisuna KarS § 421². Pidades silmas direktiivist tulenevaid sõjalise otstarbega kauba ja kahesuguse kasutusega kauba rikkumistega seonduvaid miinimumnõudeid, täiendatakse seadust §-ga 421⁴, mille kohaselt on karistatav keelatud strateegilise kauba vedu ja keelatud strateegilise kaubaga seotud teenuste osutamine ettevaatamatusest.

Lisaks ajakohastatakse StrKS-s esitatud, ent aegunud viited nõukogu määrustele (EÜ) nr 1236/2005 ja nr 428/2009.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb neljast paragrahvist.

§ 1. Karistusseadustiku muutmine

Eelnõu § 1 p 1 (KarS 93¹ muutmine)

Eelnõuga muudetakse KarS § 93¹. Kehtiva seaduse **lg-s 1** on sätestatud rahvusvahelise sanktsiooni ja Vabariigi Valitsuse sanktsiooni rikkumise kuriteokoosseis, kuhu lisatakse eelnõuga täpsustus, et nimetatud kuriteokoosseis ei kohaldu, kui rahvusvahelise sanktsiooni või Vabariigi Valitsuse sanktsiooni rikkumine seisneb KarS §-s 421¹ sätestatud keelatud strateegilise kauba veos või keelatud strateegilise kaubaga seotud teenuse osutamises. KarS §-s 93¹ sätestatud kuriteokoosseisu alla peaks minema ka sanktsioonirikkumised, mis puudutavad Euroopa Liidu Nõukogu otsusega kehtestatud sõjaliste kaupade ühisesse Euroopa Liidu

nimekirja kantud kaupu ja määruse (EL) 2021/821 I ja IV lisas loetletud kahesuguse kasutusega kaupu. Keelatud strateegilise kauba tahtliku veo või keelatud teenuse tahtliku osutamise eest karistatakse KarS § 421² järgi, mida sisustatakse StrKS § 5 järgi. Kuna KarS §-de 93¹ ja 421² kohaldamisala on eelnimetatud Euroopa Liidu õigusest tuleneva sõjalise kauba ja kahesuguse kasutusega kauba sanktsioonirikkumiste puhul kattuv, on selliste rikkumiste puhul põhjendatud kohaldada oluliselt raskema karistumääraga KarS §-i 421². Lisaks on oluline tagada, et keelatud strateegilise kaubaga seotud rikkumised oleksid karistatavad kuriteona, mitte eelnõuga sätestatava lg 2 kohaselt väärteona. Seega täpsustatakse KarS §-s 93¹, et keelatud strateegilise kauba veos ja keelatud strateegilise kaubaga seotud teenuse osutamises seisneva rikkumise puhul kohaldub raskem kuriteokoosseis, st KarS § 421².

Lg 2 kohaselt on rahvusvaheliste ja Vabariigi Valitsuse sanktsioonidega kehtestatud kaupade ja sularaha sisse- või väljaveo keelu rikkumised karistatavad väärteona, kui kauba ja sularaha väärtus on alla 10 000 euro. Selliste väiksemate rikkumiste väärteoks muutmise eesmärk on muuta sisse- või väljaveo keelu rikkumise eest karistamine tõhusamaks. Praktikas on kauba sisse- või väljaveo keelu rikkumiste menetlemine osutunud ebaefektiivseks ning seda nii ebaefektiivse ressursijaotuse kui ka rikkumiste menetlusliigi tõttu.

Venemaa Föderatsiooni sõjategevuse tõttu kehtestatud sanktsioonide mahu kasvuga on oluliselt kasvanud sanktsioonirikkumiste arv. Kõiki KarS §-s 93¹ sätestatud sanktsioonirikkumisi menetleb KAPO, mis on KAPO-le alates 2022. aastast toonud kaasa olulise töökoormuse kasvu. Lisaks sellele, et KAPO ei ole võimeline oluliselt suurenenud töökoormuse tõttu sanktsioonirikkumisi tõhusalt menetlema, vähendab selline olukord KAPO võimekust tegeleda teiste riigi julgeolekut otseselt ohustavate kuritegudega, mis on KAPO kui julgeolekuasutuse ülesanne. Kaupade sisse- või väljaveo keelu rikkumised on olemuslikult sarnased salakaubaveoga (KarS § 391), mille kohtueelset menetlust viib läbi MTA. MTA jõustab kauba sisse- või väljaveo keeldusid ka haldusmenetluses ja tollijärelevalve piiril on samuti MTA ülesanne. KAPO puhul on tegemist julgeolekuasutusega, kellel on riigi julgeolekuteabe hanke ja analüüsimise ülesanne. Kehtiva seaduse kohaselt ka pisimate kauba sisse- või väljaveo keelu rikkumiste puhul annab haldusmenetlust läbi viinud MTA asja süüteomenetluseks üle KAPO-le, kellel aga pole seesuguste massiliste sanktsioonirikkumistega tegelemiseks vajalikku inimressurssi. Samuti pole selle asutuse töökorraldus selline, et toetada rohkearvuliste sanktsioonirikkumiste menetlemist. Eelnõuga antakse alla 10000 euro väärtuses kauba sisse- või väljaveo keelu rikkumises seisnevate väärtegude menetlemine KAPO-lt MTA-le üle.

Sanktsioonialuseks kaubaks on eelkõige reisijate autost või pagasist avastatud kaup, mis kuulub enamjaolt luksuskauba kategooriasse, mille eksport Venemaale on määruse 833/2014 artikli 3h kohaselt keelatud. Praktikas on sanktsioonirikkumiste seas suur hulk selliseid triviaalseid rikkumisi, mis sisu poolest kuriteo nime ei vääri (nt püütakse üle piiri toimetada kaht pudelit veini või üht pudelit mootoriõli). Praktikas sageli selliste triviaalsemate rikkumiste ja keelueksimuse kahtluse korral kriminaalmenetlust ei alustata ja esimesel korral piirdatakse hoiatamise ja selgitamisega. Seega esineb kauba sisse- või väljaveo keelu rikkumiste puhul palju väiksemaid rikkumisi, mille kriminaalkorras karistamise vajadus on küsitav. Pädevate asutuste hinnangul oleks põhjendatud lugeda väärteokorras karistatavaks kauba sisse- või väljaveokeelu rikkumised, kui kauba väärtus jääb alla 10 000 euro.

Lg 2 kohaselt on üle piiri toimetatava kauba maksumusest sõltumata (jätkuvalt) kuriteona karistatavad korduvalt või grupiviisiliselt toime pandud rikkumised. Kriminaalmenetluse alustamine on põhjendatud, kui sama isik juba mitmendat korda püüab sanktsioonialust kaupa üle piiri toimetada või teeb seda ühiselt ja kooskõlastatult koos teise isikuga. Grupi

moodustavad kaastäideviijad, st vähemalt kaks ühiselt ja kooskõlastatult tegutsevat isikut, ning täideviija ja kaasaaitaja või kihutaja gruppi ei moodusta. Korduvus ja grupiviisiliselt toime panemine osutavad teo suuremale etteheidetavusele ning on ka indikaatoriks, et isikud on sanktsioonide rikkumise ette võtnud täie teadmise juures sanktsioonide eesmärgist. Need tunnused annaksid ka võimaluse kasutada organiseeritud sanktsioonirikkumiste avastamiseks ja tõkestamiseks jälitustoiminguid, isegi kui avalike menetlustoimingutega tuvastatud sanktsioonirikkumiste summa ei ole seaduses sätestatud väärteo piirmäära ületanud.

Lg 2 kohaselt karistatakse sellise teo eest füüsilist isikut rahatrahviga kuni 300 trahviühikut või arestiga. Aresti kohaldamine võib olla põhjendatud, kui isiku süü on suurem või on selge, et trahvimine soovitud mõju ei avalda, kuna näiteks on selge, et isikult trahvi sissenõudmine on võimatu (nt kui isik elab Venemaal või on teada, et tal ei ole vara).

Sanktsioonirikkumiste õiguslike muudatuste planeerimisel tuleb arvestada ka direktiivis ette nähtud miinimumnõuetega, kuna direktiiv esitatakse eelduslikult 2024. a aprillis vastuvõtmiseks. Liidu piiravate meetmete rikkumise eest mõistetavad karistused ei ole praegu Euroopa Liidu tasandil ühtlustatud ning erinevad liikmesriikides märkimisväärselt. Direktiivi eesmärk on tagada liidu piiravate meetmete tõhusam rakendamine selle kaudu, et ühtlustatakse liidu piiravate meetmete rikkumisega seotud kuriteokooresseisud ja karistused. Selleks näeb direktiiv ette kohustuse kriminaliseerida kõik tahtlikud liidu piiravate meetmete rikkumised. Eesti jaoks on olnud oluline, et kõik rasked liidu piiravate meetmete rikkumised oleksid direktiivis kriminaliseeritud, ning Eesti on olnud paindlik kergemate rikkumiste kriminaliseerimise osas. Direktiivis on ette nähtud võimalus, et liidu piiravate meetmete rikkumine, mis puudutab rahalisi vahendeid või majandusressursse või kaupu, teenuseid, tehinguid, mille väärtus on alla 10 000 euro, ei pea olema kuriteona karistatav. See tähendab, et direktiivi kohaselt on võimalik selliste väiksemate rikkumiste eest ette näha väärteovastutus. Lg-s 2 sätestatud kuriteo lävendi kehtestamisel on direktiivis sätestatud nõudeid arvesse võetud.

Lg-s 2 sätestatud väärteo eest karistatakse füüsilist isikut rahatrahviga kuni 300 trahviühikut ning **lg 4** kohaselt juriidilist isikut rahatrahviga kuni 400 000 eurot. **Lg-s 3** on sätestatud juriidilise isiku karistus lg-s 1 nimetatud kuriteo eest, mille sanktsioonimäär on sama mis kehtivas õiguses. **Lg 5** kohaselt on antud paragrahvis sätestatud väärtegude katse karistatav. **Lg-s 6** on sarnaselt kehtiva seadusega ette nähtud võimalus kõnesoleva süüteo, st nii väärteo kui kuriteo toimepanemise vahetu objekti konfiskeerimine vastavalt KarS §-s 83 sätestatule. Võrreldes kehtiva seadusega on lisatud täpsustus, et konfiskeerimist võib kohaldada kohus või kohtuväline menetleja. KarS § 83 lg 6 kohaselt võib väärteo toimepanemise vahendi ning väärteo vahetuks objektiks olnud aine või eseme konfiskeerida seaduses ettenähtud kohtuväline menetleja. Eelnõu § 4 punkti 1 kohaselt on KarS §-s 93¹ sätestatud väärtegude kohtuväliseks menetlejaks Maksu- ja Tolliamet.

Lg 7 annab kohtule võimaluse kohaldada sanktsioonirikkumise eest kuriteoga saadud vara laiendatud konfiskeerimist vastavalt KarS §-s 83² sätestatule. Kehtiv seadus sellist võimalust ette ei näe. Sama muudatusettepanek on tehtud Riigikogu menetluses olevas rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõus 332 SE¹ järgmistel põhjustel. Nii nagu salakaubaveo puhul, on ka rahvusvahelise sanktsiooni rikkumise puhul vaja ette näha laiendatud konfiskeerimine, sest süstemaatiline sanktsioonirikkumine ja selle organiseerimine võib väga tõenäoliselt kujuneda mõne isiku oluliseks elatusallikaks. Võib esineda juhtumeid, kus Eesti kodanikud või rahvusvahelises

¹ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d2665559-f09b-43ec-9c69-5fdb5fd1cdae/rahvusvahelise-sanktsiooni-seaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus>

kaubanduses tegutsevad äriühingud kasutavad sanktsioonidest möödahiilimiseks sanktsioneeritud kaupade veoks ja kauba eest maksmiseks süstemaatiliselt ja kavatselt välisriikide ning eelkõige Euroopa Liidu väliseid ettevõtteid ja maksmise viise ning kriminaalne tulu lõimitakse tagasi Eestisse. Samuti võib esineda juhtumeid, kus Eestis asuvad isikud ja ettevõtted käitlevad varjatult sanktsioonialuste isikute rahalisi vahendeid ja majandusressursse, suunates neid edasi välisriikidesse, lõigates sellest majanduslikku kasu ja luues endale sellega peamise sissetulekuallika. Sellistel juhtudel ei ole Eestis sanktsioonialust kaupa või sanktsioonialuste isikute rahalisi vahendeid või majandusressursse, mida on võimalik arestida ja hiljem konfiskeerida, kuid Eestis asub kuriteo eest saadud vara, mis vastab laiendatud konfiskeerimise tingimustele.

Lg 8 kohaselt on antud paragrahvis sätestatud väärtegude aegumistähtaeg kolm aastat. KarS § 81 lg 3 kohaselt on reeglina väärteo aegumistähtaeg kaks aastat selle lõpuleviimisest kuni selle kohta tehtud otsuse jõustumiseni, kuid seaduses on võimalik ette näha kuni viieaastane aegumistähtaeg. Eelnõuga nähakse KarS §-s 93¹ sätestatud väärtegude puhul aegumistähtjaks ette kolm aastat. Pikema aegumistähtaja sätestamine on põhjendatud tulenevalt sanktsioonirikkumiste kui spetsiifiliste väärtegude menetlemise keerukusest. Sarnastel põhjendustel, nimelt maksuõigusrikkumiste keerukust arvestades, on selline erand sätestatud ka maksuväärtegude aegumisele maksukorralduse seaduse § 162 lg-s 1. Senine praktika sanktsioonide rikkumiste menetlemisel riikliku järelevalve või tollikontrolli raames on näidanud, et kõikide oluliste asjaolude tuvastamiseks tuleb töötada läbi mahukaid dokumentaalseid tõendeid (kauba ostu-müügilepingud, kauba tootmisprotsessi kirjeldavad dokumendid, et tuvastada kauba päritolu, veolepingud jm) ning teostada aeganõudvaid toiminguid. Näiteks tollile kontrolliks esitatud kauba kohta eksperdiarvamuse saamisele võib sõltuvalt kauba liigist ja ekspertiisi tüübist kuluda kuni kuus kuud. Niisamuti kulub palju aega, et saada vastuseid rahvusvahelistele päringutele, eriti just kolmandatesse riikidesse saadetud päringute puhul. Näiteks Mongoolia tolliametile 2022. a novembris tehtud päringule sai toll vastuse 2023. a maikuus.

Eelnõu § 1 p 2 (KarS-i täiendamine §-ga 421⁴)

Eelnõuga täiendatakse KarS-i strateegilise kaubaga seotud süütegusid §-ga 421⁴, mille kohaselt keelatud strateegilise kauba veo või keelatud strateegilise kaubaga seotud teenuse osutamise eest ettevaatamatusest karistatakse rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega. Lg-s 2 nähakse ette vastutus sama teo eest ka juriidilisele isikule. Keelatud strateegilise kauba vedu või keelatud teenuse osutamine on reguleeritud StrKS §-s 5 ning sellise tahtliku teo eest karistatakse KarS § 421² järgi. KarS 22. peatükki täiendati 6. jaoga strateegilise kaubaga seotud süütegude kohta karistusõiguse revisjoni raames tehtud karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega 554 SE². Selle eelnõu seletuskirja kohaselt on keelatud strateegilise kauba ebaseaduslik vedu või keelatud teenuse osutamine vaja KarS-is eraldi sätena välja tuua, kuna tegemist on eriti ohtliku veoga, mis on Eestile siduvate lepingute või muude õigusaktidega keelatud. Nt on StrKS § 5 lg 1 kohaselt keelatud strateegilise kauba vedu ja strateegilise kaubaga seotud teenus või tehing, kui keeld on sätestatud rahvusvahelist või Vabariigi Valitsuse sanktsiooni kehtestavas õigusaktis. Tegemist on eriti ohtliku kaubaga seotud rikkumistega, mille tulemusena võib selline kaup sattuda isikute ja riikide valdusesse, kellel puudub õigus seda kasutada ja kes võivad seda kasutada viisil, mis põhjustab ohtu paljude

² <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad/karistusseadustiku-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus>

isikute turvalisusele ja julgeolekule ning teatud juhtudel, sõltuvalt kauba olemusest, ka rahvusvahelisele julgeolekule laiemalt³.

Euroopa Liit on Venemaa Föderatsiooni sõjategevuse tõttu kehtestanud sanktsioonid ka seoses Euroopa Liidu Nõukogu otsusega kehtestatud sõjaliste kaupade ühisesse Euroopa Liidu nimekirja kantud kaupade ja määruse (EL) 2021/821 I ja IV lisas loetletud kahesuguse kasutusega kaupadega. Direktiivi art 3 lõike 3 kohaselt peab sellise kaubaga kauplemine, selle importimine, eksportimine, müümine, ostmine, edasitoimetamine, transiit või vedu ning selle kaubaga seotud vahendusteenuste, tehnilise abi või muude teenuste osutamine raskest hooletusest olema kuriteona karistatav. Liidu piiravate meetmete tõhusaks rakendamiseks on vajalik sellise raske rikkumise puhul ette näha vastutus ka ettevaatamatuse korral, mistõttu on asjakohane keelatud strateegilise kaubaga seotud regulatsiooni täpsustamisel täita ka direktiivist tulenev nõue. Kõnealuse ettevaatamatusdelikti puhul on põhjendatud näha ette vastutus kõigi StrKS §-s 5 sätestatud keeldude rikkumise korral, näiteks massihävitusrelvade ja jalaväemiinide vedu, ning mitte ainult StrKS § 5 lg-s 1 sätestatud keelu puhul.

Kui tahtlik keelatud strateegilise kauba vedu või keelatud strateegilise kaubaga seotud teenuse osutamine on alati karistatav vangistusega, siis keelatud strateegilise kauba veo või keelatud strateegilise kaubaga seotud teenuse osutamise eest ettevaatamatusest karistatakse rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistustega. Rahaline karistus võib olla põhjendatud väiksema ebaõigussisuga rikkumise puhul, nt kui kauba kogus ei ole suur.

Lg 3 kohaselt konfiskeerib kohus selles paragrahvis sätestatud süüteo toimepanemise vahetuks objektiks või vahendiks olnud aine või eseme. Selline kohustus on ette nähtud ka tahtliku teo puhul KarS § 421¹ lg-s 4. Ettevaatamatusest toime pandud teo puhul ei ole aga põhjendatud ette näha laiendatud konfiskeerimise võimalust.

§ 2. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmine

Eelnõuga täiendatakse KrMS-i seoses eelnõu § 1 punktis 2 tehtud ettepanekuga täiendada KarS-i strateegilise kaubaga seotud süütegude kataloogi. Eelnõuga lisatakse KarS-i § 421⁴, mis sätestab kuriteona keelatud strateegilise kauba veo ja keelatud strateegilise kaubaga seotud teenuse osutamise ettevaatamatusest. Kehtiv KarS § 421² sätestab keelatud strateegilise kauba veo ja keelatud strateegilise kaubaga seotud teenuse osutamise tahtliku kuriteona.

KrMS § 212 lg 2 p 2 kohaselt on KarS §-s 421² nimetatud tegu, kui selle objektiks oli inimõiguste rikkumiseks kasutatav kaup või sellega seotud teenus, MTA uurimisalluvuses. Kui KarS § 421² teo objektiks on muu kaup, menetleb kuritegu KrMS § 212 lg 1 ja Vabariigi Valitsuse 11. aprilli 2013. aasta määruse nr 60 „Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitsei ameti vaheline uurimisalluvus“ § 2 lg 1 punkti 2⁵ järgi KAPO.

Eelnõuga sätestatakse KarS §-s 421⁴ kuriteona keelatud strateegilise kauba vedu ja keelatud strateegilise kaubaga seotud teenuse osutamine ettevaatamatusest ning selle teo uurimisalluvuse määramisel on põhjendatud lähtuda samast tahtlikust teost (KarS § 412²). KrMS § 212 lg 2 punkti 2 täiendatakse vastavalt ja lisatakse loetelusse KarS § 421⁴.

§ 3. Strateegilise kauba seaduse muutmine

³ Kriminaalmenetluse seadustiku ja väärtemenetluse seadustiku muutmise seadus 367 SE, seletuskiri, lk 98.

Paragrahvis 4 ajakohastatakse strateegilise kauba seaduses (StrKS) esitatud, ent aegunud viited nõukogu määrustele (EÜ) nr 1236/2005 ja nr 428/2009.

20. mail 2021 võeti vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/821⁴, millega kehtestati liidu kord kahesuguse kasutusega kaupade ekspordi, vahendamise, tehnilise abi, transiidi ja edasitoimetamise kontrollimiseks ja tunnistati kehtetuks määrus (EÜ) nr 428/2009. 16. jaanuaril 2019 võeti vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2019/125⁵, mis käsitleb kauplemist kaupadega, mida on võimalik kasutada surmanuhtluse täideviimiseks, piinamiseks või muuks julmaks, ebainimlikuks või alandavaks kohtlemiseks või karistamiseks. Määrusega tunnistati kehtetuks seni sama küsimust reguleerinud nõukogu määrus (EÜ) nr 1236/2005. Kõnealuseid määrusi oli korduvalt oluliselt muudetud ja uute muudatuste tõttu oli selguse, tulemuslikkuse ja tõhususe huvides vaja need uuesti sõnastada.

Eeltoodust tulenevalt muudetakse StrKS § 2 lõikeid 6, 8 ja 9, § 3 lõike 3 punkti 3 ja lõiget 6, § 4 sissejuhatavat lausaosa, § 6 lõikeid 6 ja 7, § 25 lõiget 3 ja § 78 lõiget 1 ning asendatakse neis viited kehtetutele määrustele või nende sätetele viidetega kehtivatele õigusaktidele. Sätetes esitatud põhimõtteid ei muudeta.

§ 4. Väärteomenetluse seadustiku muutmine

Eelnõu § 4 p 1 (VTMS § 52 muutmine)

Eelnõuga täiendatakse VTMS § 52 uue lõikega 1¹. Muudatus seondub eelnõu §-s 1 tehtud KarS § 93¹ täiendamisega, millega rahvusvaheliste ja Vabariigi Valitsuse sanktsioonidega kehtestatud kauba ja sularaha sisse- või väljaveo keelu rikkumised on karistatavad väärteokorras, kui kauba ja sularaha väärtus on alla 10 000 euro. VTMS § 52 muudatusega nähakse ette, et KarS § 93¹ lõigetes 2 ja 4 sätestatud väärtegude kohtuväliseks menetlejaks on Maksu- ja Tolliamet.

Eelnõu § 4 p 2 (VTMS § 55 lg 3 muutmine)

Eelnõuga muudetakse VTMS §-s 55 sätestatud kiirmenetluse kohaldamise regulatsiooni. Hetkel ei ole väärteo kiirmenetluses konfiskeerimise rakendamine võimalik ning eelnõuga jäetakse VTMS § 55 lõike 3 p-st 2 välja piirang, mille kohaselt juhul, kui on tarvis otsustada konfiskeerimine, ei saa kiirmenetlust kohaldada. Muutes väiksemad rahvusvaheliste ja Vabariigi Valitsuse sanktsioonidega kehtestatud kauba ja sularaha sisse- või väljaveo keelu rikkumised väärteudeks, on menetlusressursi mõistlikuks kasutamiseks põhjendatud näha ette konfiskeerimise võimalus ka kiirmenetluses. Kiirmenetluses konfiskeerimise võimalust kohaldada on MTA vajalikuks pidanud ka varem. Eelnõus pakutud kujul olid VTMS § 55 lg 3 ja § 57 lg 1 muudatused pakutud välja ka kriminaalmenetluse seadustiku ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 367 SE esimeses versioonis⁶. Seletuskirjas on kasutatud nimetatud kriminaalmenetluse seadustiku ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 367 SE algteksti seletuskirja põhjendusi.

⁴ Määruse (EL) 2021/821 konsolideeritud tekst: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:02021R0821-20231216>

⁵ Määruse (EL) 2019/125 konsolideeritud tekst: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A02019R0125-20210101&qid=1709812034044>

⁶ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d10291ef-980a-4b1d-8852-bab30d7e25f3/kriminaalmenetluse-seadustiku-ja-vaarteomenetluse-seadustiku-muutmise-seadus>

VTMS lõike 3 p 2 ning sellega seondult § 57 lõike 1 muutmisega soovitakse lahendada menetlusressursi ebamõistliku kasutamise laiemat probleemi, mis on kerkinud tollialastes väärtetoasjades. Arvukates eriseadustes, näiteks narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seadus, ravimiseadus, relvaseadus, toiduseadus, alkoholiseadus jt, sätestatakse nõuded, millele peavad EL-i imporditavad kaubad vastama, samuti sätestatakse normid, millega keelatakse teatud kaupade sissevedu. Kui reisija soovib ületada EL-i välispiiri ning keelatud kaubad on peidetud tema riiete alla, sõidukisse, pagasisse vm, paneb isik tolliseaduse § 69 või 70 kohaselt toime väärteto. Kui eriseadustega keelatakse kauba omamine või kauba sissevedu EL-i, on MTA EL-i välispiiri valvurina kohustatud reisijalt sellise kauba konfiskeerima. Senine VTMS § 55 lõike 3 punkt 2 välistab sellises olukorras piiripunktis isikut võimalikult vähe koormava ja lihtsa kiirmenetluse ning eeldab üldmenetluse kohaldamist⁷. Probleem seisneb selles, et vaatamata kiirmenetluse eelduste (VTMS § 55 lg 1) täitmisele on juhul, kui otsustada tuleb konfiskeerimine, VTMS § 55 lõike 3 p 2 kohaselt kiirmenetluse kohaldamine välistatud. Üldmenetluse puhul tuleb koostada nii protokoll kui otsus. Lisaks ei saa menetlust piiripunktis lõpule viia ning isiku jaoks ebameeldivat olukorda võimalikult kiiresti lõpetada, vaid see pikeneb vähemalt kuu aja võrra. VTMS § 70 lõikest 4 lähtudes peab kohtuvälise menetleja lahend olema menetlusalusele isikule kohtuvälise menetleja juures kättesaadav pärast seda, kui on möödunud 30 päeva väärteto protokolli koopia menetlusalusele isikule kätteandmisest. Välismaalastest umbes 95% isikutest lahendile järele ei lähe ja trahve ei tasu. Kuna väärteto on oma olemuselt vähem tähtis õigusrikkumine (ingl *minor offence*), mille eest on isikule võimalik mõista oluliselt väiksemaid karistusi, on loomulik, et õiguslikud tagatised ei pea olema kriminaalmenetlusega võrdväärsed. Lisaks on väärtetomenetluse kui väikeste süütegude menetluse puhul oluline menetluse kiirus, lihtsus ning väiksem ressursikulu. Seega jäetakse muudatusega VTMS § 55 lõike 3 p-st 2 välja piirang, mille kohaselt juhul, kui on tarvis otsustada konfiskeerimine, ei saa kiirmenetlust kohaldada ning edaspidi saab MTA illegaalset kaupa konfiskeerida ka kiirmenetluse korras otse piiril tehtava otsusega. Selle muudatuse ressursse säästev mõju ulatub sanktsioonikaupade temaatikast kaugemale ka muudele tolliväärtetogudele. See ei tähenda lõppastmes siiski isikule pakutavate menetluslike garantiide kaotamist: kiirmenetlust saab kohaldada üksnes menetlusaluse isiku nõusolekul ning ka kiirmenetluses tehtud otsust on võimalik vaidlustada kohtus, kus kohus peab vastavalt VTMS § 123 nõuetele väärtetoasja arutama täies ulatuses ja algusest peale (*de novo*), sõltumata kaebuse piiridest.

Eelnõu § 4 p 3 (VTMS § 57 lg 1 täiendamine)

VTMS § 57 lõikesse 1 lisatakse p 11¹. Tegemist on lõikega, mis reguleerib seda, mis tuleb märkida kiirmenetluse otsuses. Kuivõrd edaspidi hakkab olema võimalik kohaldada konfiskeerimist ka kiirmenetluses, tuleb konfiskeerimine märkida ka kiirmenetluse otsuses.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas rahvusvahelise ja Euroopa Liidu õigusega ning vajalik, et täita Eesti Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevat rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamise kohustust. Eelnõuga täiendatakse KarS-i regulatsiooni kooskõlas direktiivist tulenevate

⁷ vt Tartu Maakohtu otsus 4-16-112/20 p 9

miinimumnõuetega. Eelnõuga ajakohastatakse StrKS (aegunud) viited nõukogu määrustele (EÜ) nr 1236/2005 ja nr 428/2009.

6. Seaduse mõjud

Eelnõuga kavandatavad muudatused toovad kaasa muudatuse asutuste töökorralduses, kuna eelnõuga muudetakse kauba ja sularaha, mille väärtus on alla 10 000 euro, sisse- või väljaveo keelu sanktsioonirikkumised väärtegudeks. Hetkel on kõik sanktsioonirikkumised KarS § 93¹ kohaselt kuriteod, mis on KAPO uurimisalluvuses. Kaupade sisse- või väljaveo keelu rikkumiste menetlus on ebaefektiivne, kuna pädev asutus kauba sisse- või väljaveo keelu korral on MTA, kes viib kauba sisse- või väljaveo keelu rikkumise puhul läbi haldusmenetlusest ning annab asja süüteomenetluse üle KAPO-le, kes tavapäraselt tollirikkumistega ei tegele. Nimetatud väärtegu hakab menetlema MTA. Selle kaudu muudetakse rahvusvahelise ja Vabariigi Valitsuse sanktsiooni rikkumiste menetlemine tõhusamaks, kuna väärtegudeks muudetakse triviaalsemad kauba sisse- või väljaveo keelu rikkumised, mille ebaõigussisu on väiksem ja mille eest kriminaalkorras karistamise vajalikkus on küsitav. Muudatus toob kaasa ka parema riigi ressursijaotuse ja vähendab menetlusressursi dubleerimist.

VTMS-i muudatused, mis võimaldavad edaspidi konfiskeerida ka kiirmenetluses, ei puuduta vaid sanktsioonirikkumiste väärtegu, vaid neil on laiem mõju. Konfiskeerimise võimalust kiirmenetluses on pidanud MTA vajalikuks juba varem seoses tollialaste väärtegu tõhusama menetlemisega.

Arvestades valdkonnas tegutsevate ettevõtjate väikest hulka, ei too keelatud strateegilise kauba seotud muudatused kaasa olulist mõju. StrKS muudatused on aga olulised selleks, et ajakohastada StrKS-i aegunud viited määrustele (EÜ) nr 1236/2005 ja nr 428/2009.

Kavandatavad muudatused

Eelnõus tehakse ettepanek muuta KarS § 93¹ selliselt, et kaupade ja sularaha, mille väärtus on alla 10 000 euro, sisse- või väljaveo keelu rikkumised on karistatavad väärteona.

Kaasnevalt muudetakse ka VMTS-i, kus sätestatakse MTA KarS §-s 93¹ sätestatud väärteo kohtuvälise menetlejana. VTMS-i muudetakse ka selliselt, et väärteo kiirmenetluses on võimalik kohaldada konfiskeerimist.

Lisaks täpsustatakse eelnõus keelatud strateegilise kauba sanktsioonirikkumistega seonduvat. KarS §-i 93¹ täiendatakse selliselt, et keelatud strateegilise kauba veo ja keelatud strateegilise kaubaga seotud teenuse osutamise rikkumise puhul kohaldub raskem kuriteokoosseis, st KarS § 421². See tähendab, et näiteks Euroopa Liidu õigusest tuleneva sõjalise kauba ja kahesuguse kasutusega kauba sanktsioonirikkumiste eest karistatakse KarS § 421² järgi. Eelnõuga lisatakse KarS-i uus kuriteokoosseis § 421⁴, mille kohaselt karistatakse keelatud strateegilise kauba veo või keelatud strateegilise kaubaga seotud teenuse osutamise eest ka juhul, kui see on toime pandud ettevaatamatusest. Lisaks ajakohastatakse strateegilise kauba seaduses (StrKS) esitatud, ent aegunud viited nõukogu määrustele (EÜ) nr 1236/2005 ja nr 428/2009.

Sihtrühm

KarS § 93¹ muudatuste sihtrühmaks on KAPO, MTA ja potentsiaalsed sanktsioonirikkujad. KarS § 421⁴ muudatuse sihtrühmaks on KAPO, prokuratuur, MTA (inimõiguste rikkumisega

seotud kaup) ja peamiselt strateegilise kaubaga tegelevad ettevõtjad. StrKS muudatuste sihtrühmaks on Vabariigi Valitsuse moodustatud strateegilise kauba komisjon ja peamiselt strateegilise kaubaga tegelevad ettevõtjad.

6.1. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Eelnõuga planeeritavate muudatuste eesmärk on muuta kauba sisse- või väljaveo keelu rikkumiste menetlemine tõhusamaks. Riik peab tagama, et sanktsioonirikkumistele reageeritakse tõhusalt, ning lahendada tuleb olukord, kus sanktsioonirikkumistele reageerimine on takerdunud rikkumiste menetlusliigi ja ebaefektiivse ressursijaotuse taha. Seega on eelnõuga planeeritavatel muudatustel positiivne mõju nii rahvusvahelisele julgeolekule kui ka Eesti välissuhetele. Rahvusvaheliste sanktsioonide eesmärk on muu hulgas vähendada agressorriigi sõjatööstuse ja sõjalise võimekuse potentsiaali – seda nii eelarvetulude kahandamise kaudu kui ka sõjatööstuse toodangu jaoks vajalike komponentide või tehnoloogia ekspordi keelu kaudu. Piiririigina peab Eesti sanktsioonide rakendamisel, mh kauba sisse- või väljaveo keelu rikkumiste menetlemisel olema tõhus. Arvestades rahvusvaheliste sanktsioonide olulisust Eesti välispoliitikas ning eriti olukorras, kus Venemaa suhtes kehtestatud sanktsioonide osas on Eestil suuresti eeskõneleja roll, edendab riigi sees sanktsioonirikkumistele tõhusalt reageerimine riigi mainet välissuhtluses.

StrKS-i muudatused korrastavad valdkonna olemasolevat regulatsiooni, et seadus vastaks kehtivatele EL-is vastuvõetud õigusaktidele. See peaks suurendama õigusselgust ja -kindlust.

6.2. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Kauba sisse- või väljaveo keelu sanktsioonirikkumiste muudatused mõjutavad eelkõige KAPO, MTA ja prokuratuuri tegevust. Hetkel on kõik sanktsioonirikkumised KarS § 93¹ kohaselt kuriteod, mis on KrMS § 212 kohaselt KAPO uurimisalluvuses. Pädev asutus kauba sisse- või väljaveo keelu korral on MTA, kes viib kauba sisse- või väljaveo keelu rikkumise puhul läbi haldusmenetlust ning annab asja süüteomenetluse üle KAPO-le, kes tollirikkumistega tavapäraselt ei tegele. Seega on hetkel riigi ressursijaotus ebaefektiivne ning nende rikkumiste menetlus dubleeritud.

Sanktsioonirikkumiste menetlemine antakse väärtegade osas MTA-le üle, kuna neil on olemas nii kogemus kui ka organisatsiooniline struktuur sedasorti rikkumistega tegelemiseks. Samuti on võimalik saavutada suurem menetlusökoonoomia seoses sellega, et rikkumised tuvastatakse MTA tehtava tollijärelevalve käigus. Seega jääks menetluspädevuse MTA-le andmise järel ära tõendite edasi-tagasi saatmine mitme eeluurimist toimetava ametkonna vahel ja tõendite dubleeriv kogumine.

Mõju puudutab umbes 150 MTA ametnikku, kelle tööülesannetesse kuulub muu hulgas sanktsioonirikkumiste ennetamine, tõkestamine, avastamine ja menetlemine. Mõju ilmnemise sagedus on suur, mõju ulatus suur. Võimalikuks ebasoovitavaks mõjuks on ajutine riikliku järelevalve tõhususe (sh sanktsioonirikkumiste tõkestamine) vähenemine.

Alates Ukraina sõja algusest ja mastaapse kauba sisse- või väljasõidukeelu kehtestamisest Venemaa Föderatsiooni vastu on toll suunanud oma ressursi sanktsioneeritud kaupade ekspordi, impordi ja transiidi tõkestamisele ning jäänud tõkestama, avastama ja menetlema ka muude keelatud või piirangutega kaupade (nt narkootilised ja psühhotroopsed ained, CITES konventsiooni kaubad jne) sisse- ja väljavedu. 2023. aastal avastas MTA 5264

sanktsioonirikkumist, s.o umbes 14 sanktsioonirikkumist päevas. Muude tegevuste juures, millega toll tegeleb, on sanktsioonirikkumiste tõkestamise ja avastamise näol tegemist väga intensiivse protsessiga. Tulenevalt eeltoodust ja asjaolust, et vääртеomenetluse läbiviimisega kaasnevad täiendavad kohustuslikud menetlustoimingud (kaupade vaatlused ja ekspertiisid, isikute ülekuulamised, päringute tegemine kolmandatesse riikidesse) isiku süü tõendamiseks, on planeeritava seadusemuudatuse mõju ilmnemise sagedus suur. Samuti kaasneb sellise muudatusega kohanemiskulusi, kuna piiratud ressursi tõttu on MTA sunnitud tegema töökorralduslikke muudatusi, et reageerida avastatud sanktsioonirikkumistele vääртеomenetlusega ning samal ajal tagada tõhusat riiklikku järelevalvet.

Ülalnimetatud muudatuste jõustumine toob MTA-le kaasa teatud töökorralduslikud ülesanded, kuid varasema kogemuse põhjal saab väita, et vääртеomenetluse läbiviimine peaks vähendama isikute karistamatuse tunnet ja parandama õiguskorraldust, mis omakorda toob kaasa rikkumiste arvu vähenemise.

KAPO töökoormus väheneb eelnõus planeeritud muudatuste tulemusena seoses alla 10 000 euro väärtusega kauba sisse- või väljaveo keelu sanktsioonirikkumiste uurimise üleviimisega MTA pädevusse. Seadusemuudatuse tulemusena on KAPO-l võimalik oma ressursse suunata ohtlikumate ning julgeolekut enam ohustavate sanktsioonirikkumiste avastamiseks ja uurimiseks. Seega muutuvad KAPO-s erinevate sanktsioonirikkumiste menetluste hulk ja mahud – KAPO saab tegeleda kriminaalmenetlustega, mis on ressursimahukamad ja pikema menetlusajaga.

Siiski tuleb arvestada asjaoluga, et kuna umbes 15% avastatud kauba sisse- ja väljaveo keelu rikkumistest, milles esialgne tuvastatud kauba maksumus on alla 10 000 euro, pannakse toime grupi poolt või korduvalt, siis vastavaid kuritegusid menetleb kohtueelselt jätkuvalt KAPO.

Muudatuste mõju puhul tuleb arvestada ka asjaoluga, et EL-i sanktsioonide lisandumise korral tulevikus kasvab tõenäoliselt rikkumiste hulk ning sellega seoses suureneb ka KAPO ja MTA menetluskoormus.

Täpsema mõju hindamise aluseks ei saa võtta alustatud kriminaalasjade arvu, kuna hetkel praktikas selliste väiksemate rikkumiste ja keelueksimuse kahtluse korral kriminaalmenetlust ei alustata ning esimesel korral piirdatakse hoiatamise ja selgitamisega. Lisaks ei saa MTA registreeritud kauba sisse- või väljaveo keelu rikkumiste arvu põhjal teha tõsikindlat järeldust alla 10 000 euro jäävate rikkumiste arvu kohta.

Nii 2022. a kui ka 2023. a registreeriti 31 KarS § 93¹ alla kvalifitseeritavat kuritegu, kuid rahvusvahelise sanktsiooniga kehtestatud sisse- või väljaveokeelu rikkumisi oli kordades rohkem, mida ilmestab allpool toodud statistika.

MTA statistika on olemas 2022. aasta kohta.

Tabel 1. Kauba sisse- või väljaveo keelu rikkumised (füüsilised isikud) (MTA andmed ning hinnang kauba väärtusele)

Eraisikute embargo valdkonna rikkumised: 913 juhtumit
--

Embargoaluse kauba grupp		
Sularaha	230	
Alkohol	112	
Arvutid ja telefonid	47	Kauba väärtus ületab 750 eurot
Jalanõud, riided, kotid ja rahakotid	32	
Autovaruosad	13	Kauba väärtus ületab 300 eurot
Rehvid	10	
Muu elektroonika ja selle komponendid	15	
Käekellad ja juveelitooted	10	
Jahid	6	Kauba väärtus ületab 50 000 eurot
Sõiduautod	4	Kauba väärtus ületab 50 000 eurot

2022. a MTA kogutud andmetes ei ole iga kaasuse juurde märgitud, mis oli kauba täpne väärtus, mistõttu ei saa anda hinnangut, kui paljud rikkumised on seotud kaubaga väärtusega üle 10 000 euro ja kui paljud alla selle. Käesolev statistika annab üldpildi sanktsioonialustest kaupadest, mida on üritatud sisse või välja vedada.

Tabel 2. Kauba sisse- või väljaveo keelu rikkumised (tollideklaratsiooni eristamise kohustuse puhul, enamjaolt juriidilised isikud) (MTA andmed)

Kaubanduslikus koguses kaubavedu: 628 juhtumit (üks juhtum võib olla seotud mitme kaubagrupiga)			
Embargoaluse kauba grupp	Import	Eksport	Kokku
Masinad ja seadmed	11	314	322
Sõidukid ja nende osad	33	48	81
Plast ja plasttooted	5	55	60
Raud ja terastooted	25	14	39
Optika-, mõõte-, kontrollinstrumendid ja -aparatuur	1	27	28
Kautšuk ja kummitooted	3	22	25
Mitteväärismetallist tooted	9	13	22
Klaas ja klaastooted	6	9	15

Paber ja papp	6	8	14
Puit ja puittooted	11	2	13
Mineraalkütused ja õlid	7	5	12
Mööbel ja mööblilisandid	3	7	10

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

Seaduse muudatuse rakendamisega kaasneb KAPO ja prokuratuuri töökoormuse langus ja MTA töökoormuse kasv. KAPO töökoormus ei vähene aga oluliselt, kuna seaduse muudatuste tulemusena on KAPO-l võimalik tegeleda enam ohtlike ja julgeolekut enam ohustavate sanktsioonirikikumiste kuritegude avastamise ja uurimisega. MTA väärteomenetlejate töö lisandudes on efektiivse menetluse läbiviimiseks tõenäoliselt vaja kaasata täiendavat tööjõudu või teha asutusesisese tööjaotuse ümberkorraldus. Eelnõuga ei planeerita MTA-le lisaressursi andmist ning MTA katab töökoormuse kasvuga seotud kulu oma eelarvest. Seega ei kaasne seadusemuudatuste rakendamisega riigile kulusid. Sõltumata kõnesoleva eelnõu vastuvõtmisest on tulevikus siiski vaja lahendada küsimus sanktsioonirikikumiste menetlemiseks vajalikust täiendavast ressursist.

Eelnõuga tehtava VTMS-i muudatusel, mis võimaldab konfiskeerida ka kiirmenetluses, on laiem mõju kui ainult sanktsioonirikikumiste väärteomenetluses. 2023. a tegi MTA kõigis tolliasjades 1056 otsust väärteomenetluses ja nendest 654 otsusega konfiskeeriti ka kaup. Eelnõuga tehtaval VTMS-i muudatusel on MTA töökorraldusele positiivne mõju, kuna see võimaldab edaspidi konfiskeerida ka vähem koormavas ja lihtsamal kiirmenetluses.

8. Rakendusaktid

Eelnõu seadusena vastuvõtmise korral on vaja muuta Vabariigi Valitsuse 11. aprilli 2013. aasta määrust nr 60 „Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitsei ameti vaheline uurimisalluvus“, Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011 määrust nr 163 „Strateegilise kauba tolliformaalsuste ning tolli teavitamise kord Euroopa Liidu sisesel edasitoimetamisel ja relva transportimisel õhu kaudu“ ja Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011 määrust nr 171 „Strateegiliste kaupade nimekiri“¹⁴.

9. Seaduse jõustumine

Eelnõu muudatused jõustuvad üldises korras. Seaduse vastuvõtmisel ei ole vaja üleminekuaega ja puudutatud asutused on muudatustest teadlikud.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu Rahandusministeeriumile, Siseministeeriumile ja Välisministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Riigiprokuratuurile, Maksu- ja Tolliametile, Kaitsepolitsei ametile, Riigikohtule, Tallinna Ringkonnakohtule, Tartu Ringkonnakohtule, Harju Maakohtule, Tartu Maakohtule, Pärnu Maakohtule, Viru Maakohtule, Eesti Advokatuurile, Õiguskantsleri Kantsleile ja Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale. Siseministeerium ja Välisministeerium kooskõlastasid eelnõu

märkusteta. MTA-l eelnõu kohta märkusi ei olnud. Rahandusministeerium palus kaaluda VTMS-i täiendamist selliselt, et MTA-l oleks võimalik KarS § 93¹ lg-tes 2 ja 4 sätestatud väärtegade menetlemisel kohaldada väärtetoimepanemise vahetuks objektiks olnud aine või eseme realiseerimist sarnaselt KrMS § 126 lg 2 põhimõtetele. Justiitsministeerium ei ole veendunud, kas VTMS-is sarnase võimaluse sätestamine on vajalik, kuna eelnõu kohaselt on edaspidi võimalik väärtetoime kiirmenetluses kohaldada konfiskeerimist. Prokuratuur ja Kaitsepolitsei amet rõhutasid mõlemad, et eelnõus pakutud lahendus on poolik ega lahenda ressursijaotuse probleemi tervikuna. Tallinna Ringkonnakohtu poolt eelnõu kohta esitatud ettepanekutega on osaliselt arvestatud.