

Vabariigi Valitsuse korralduse „Euroopa Nõukogu spordivõistlustega manipuleerimise vastase võitluse konventsiooni juurde reservatsiooni tegemine“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

4.08.2016.a kiitis Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 276 (edaspidi *2016. a korraldus*) heaks Euroopa Nõukogu spordivõistlustega manipuleerimise vastase võitluse konventsiooni (edaspidi *konventsioon*), mis avati allakirjutamiseks 18. septembril 2014. a Magglingenis Šveitsis, ning anti volitus selle alla kirjutamiseks Eesti Vabariigi nimel.¹ 19. septembril 2015 kirjutas Eesti Vabariigi nimel konventsioonile alla Eesti alaline esindaja Euroopa Nõukogu juures, Katrin Kivi.

2016. a korralduse seletuskirja kohaselt tuleb pärast konventsiooni heakskiitmist ja allakirjutamist konventsioon ratifitseerida Riigikogus vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse § 121 punktile 2, mis näeb ette välislepingu ratifitseerimise Riigikogus, kui selle rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastuvõtmist, muutmist või tühistamist.

Konventsioonile allakirjutamise järel riigisiselt seda ei ratifitseeritud. Kultuuriministeerium on seisukohal, et 2016. a korralduse seletuskirjas viidatud õigusaktid on tänaseks vajalikul määral vastu võetud, seega on ära langenud alus konventsiooni ratifitseerimiseks Riigikogus.

Välislepingu riigisisese menetluse saaks lugeda lõpetatuks, kuid eelnevalt on vaja õigusakti tasandil reguleerida ka 2016. a korralduse seletuskirjas viidatud reservatsiooni tegemine. 2016. a korralduse seletuskirjas on viidatud, et Eestil on kavas ratifitseerimisel teha reservatsioon konventsiooni artikli 19 lõike 1 punkti d osas. Konventsiooni artikli 19 lõike 1 kohaselt võtab konventsiooniosaline vajalikud seadusandlikud ja muud meetmed, et kehtestada jurisdiktsioon õigusrikkumiste suhtes, millele viidatakse konventsiooni artiklites 15–17, kui see õigusrikkumine pannakse toime a) tema territooriumil või b) tema lipu all sõitva laeva pardal või c) tema seaduste alusel registreeritud õhusõiduki pardal või d) tema kodaniku või isiku poolt, kelle alaline elukoht on tema territooriumil. Reservatsiooni tegemine artikli 19 lõike 1 punkti d osas on vajalik, sest Eesti karistusseadustik ei laiene väljaspool Eesti territooriumi toime pandud tegude suhtes, mille on toime pannud isik, kes ei ole Eesti kodanik, kuid kelle alaline elukoht on Eestis. Erand on üksnes agressioonikuriteo puhul, mil sätestatakse Eesti karistusseaduse kehtivus ka selliste väljaspool Eestit toime pandud tegude osas, mille on toime pannud Eesti kodanikele lisaks ka Eesti elamisloa või elamisõigusega isikud. Eestil ei ole soovi karistusseadustiku isikulist kehtivust laiendada alalistele elanikele konventsioonis sätestatud kuriteokoosseisude puhul, mistõttu on vajalik teha reservatsioon.

Konventsioon jõustus rahvusvaheliselt 1.09.2019. a. 20.03.2026. a seisuga on konventsioonile kirjutanud alla 28 riiki. Konventsiooni on ratifitseerinud 15 riiki².

Eelnõu ei too endaga kaasa mõju halduskoormusele.

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/205082016001>

² Full list - Treaty Office

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Kultuuriministeeriumi spordiosakonna nõunik Kaarel Nestor (kaarel.nestor@kul.ee; 628 2260) ning õigus- ja haldusosakonna õigusnõunik Siiri Pelisaar (siiri.pelisaar@kul.ee, 628 2225). Välisministeeriumis on eelnõu materjalid läbi vaadanud juriidilise osakonna rahvusvahelise õiguse büroo jurist Stina-Maria Lusti (Stina-Maria.Lusti@mfa.ee; 637 7426).

1.3. Märkused

Korralduse eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga.

Korraldus aitab kaasa Riigikogus 18.02.2015 heakskiidetud „Spordipoliitika põhialused aastani 2030“³ elluviimisele.

Korraldus aitab tagada spordipoliitika põhialuste punkti 7.7 täitmise, mille kohaselt võideldakse spordiideaalide, ausa konkurentsi ja spordi puhtuse ning turvalisuse ja ohutu keskkonna nimel kompromissitult dopingu kasutamise, sporditulemustega manipuleerimise ja pealtvaatajate vägivaldse käitumise vastu, täites vastavaid rahvusvahelisi kokkuleppeid, täiendades riigisisest õiguslikku regulatsiooni ning edendades koostööd riigi sees ja riikide vahel.

2. Korralduse eesmärk

Eelnõu eesmärk on teha konventsiooni juurde reservatsioon konventsiooni artikli 19 lõike 2 alusel, mille kohaselt Eesti Vabariik ei kohalda konventsiooni artikli 19 lõiget 1(d) osas, mis näeb ette Eesti Vabariigi jurisdiktsiooni kohaldamise isikute üle, kelle alaline elukoht on Eesti Vabariigi territooriumil. Eesti karistusõiguses domitsiilipõhimõtet ei ole (va agressioonikuritegude osas) ja reservatsiooniga senist karistuspoliitikat jätkatakse. Reservatsiooniga välistatakse karistusseadustiku laienemine väljaspool Eesti territooriumi toime pandud tegude suhtes isikutele, kelle alaline elukoht on Eestis, kuid kes ei ole Eesti kodanikud.

Eesti ei ole veel rahvusvaheliselt väljendanud konventsiooni siduvuse nõusolekut, sest varem eeldati, et vaja on konventsioon ka ratifitseerida ning teha ratifitseerimise ajal reservatsioon konventsiooni juurde. Kuna nüüd on otsustatud saada siduvalt konventsiooni osaliseks, aga ratifitseerimise alused on ära langenud, on vaja teha eraldi korraldus, mis reguleerib reservatsiooni tegemist konventsiooni heakskiitmiskirjas.

Pärast korralduse vastuvõtmist Vabariigi Valituse poolt saab Välisministeerium edastada Euroopa Nõukogule Eesti heakskiitmiskirja, milles kajastub reservatsioon. Eestist saab pärast heakskiitmiskirja edastamist konventsiooni täieõiguslik osaline.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Nagu seletuskirja sissejuhatuses märgitud, puudub vajadus konventsiooni ratifitseerida Riigikogus, sest on ära langenud vajadus seaduste vastuvõtmiseks, muutmiseks või tühistamiseks.

³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/320022015002>

2016. a korralduse menetlemise järgselt tehti vajalik muudatus hasartmänguseaduse §-s 100⁴ (varasemalt oli toto mängimise keelu rikkumine karistatav hasartmänguseaduse järgi väärtekorras, mistõttu ei olnud isikuid võimalik karistusseadustiku (KarS) järgi kelmuses süüdi mõista) ning leiti, et spetsiifilise erikoosseisu järele puudub vajadus. Hasartmänguseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas⁵ märgiti, et eelnõuga tehtav muudatus on ühtlasi ka konventsiooni tulevase ratifitseerimise üheks eelduseks. Seega, sarnaselt paljude teiste konventsiooni ratifitseerinud Euroopa riikidega (nt Austria, Belgia, Hispaania, Rootsi, Soome, Norra) ei ole Eestis spetsiifilist spordivõistluste tulemustega manipuleerimise kuriteokoosseisu KarS⁶ järgi. Eestis on võimalik nimetud tegude eest sõltuvalt täpsetest asjaoludest karistada KarSi §-de 209, 402³ ja 402⁴ alusel, kus sätestatud kuriteokoosseisud katavad ka spordivõistlustega manipuleerimise teod. Arvutisüsteemi vahendusel toimepandud spordivõistlustega manipuleerimisega seotud kuritegusid (kihlveopettuseid) on Eesti kohtupraktikas käsitletud ka arvutikelmustena KarS § 213 järgi.⁷

Lisaks eeltoodule on muudetud spordiseadust, reguleerides spordivõistlustega manipuleerimise vastase riikliku kontaktpunkti ülesannete täitmisega seonduvat. Kultuuriministeerium on volitanud spordiseaduse⁸ § 11¹ alusel spordivõistlustega manipuleerimise vastase riikliku kontaktpunkti ülesannete täitmise haldusülesande Eesti Antidopingu ja Spordieetika SA-le. Vastav haldusleping on sõlmitud 23.12.2020⁹. 2025. a vastu võetud spordiseaduse muudatusega anti võimalus spordivõistlustega manipuleerimise uurimiseks töödelda isikuandmeid kokkuleppemängude vastase võitlusega seotud toimingute tegemiseks.

Reservatsiooni tegemise vajalikkus

Konventsiooni **artikli 19** kohaselt tuleb konventsiooniosalistel tagada jurisdiktsioon artiklites 15–17 sätestatud kuritegude suhtes, kui need pannakse toime konventsiooniosalise territooriumil, nende lipu all sõitval laeval või õhusõidukil (lg 1 p a-c) või nende kodaniku või isiku poolt, kelle alaline elukoht on nende territooriumil (lg 1 p d).

Eesti karistusseadus kehtib KarS § 6 lg-te 1 ja 2 kohaselt Eesti territooriumil ning Eestis registreeritud laeval või õhusõidukil toime pandud tegude kohta. KarSi § 7 lg 1 p 2 alusel kehtib Eesti karistusseadus ka väljaspool Eesti territooriumi *Eesti kodaniku* toime pandud teo kohta, mis on Eestis kuritegu, ning kui teo toimepanemise kohas on selline tegu karistatav või seal ei kehti üksi karistusõigus. KarSi § 8 alusel kehtib Eesti karistusseadus teo toimepanemise koha õigusest olenemata sellise väljaspool Eesti territooriumi toime pandud teo kohta, mille karistatavus tuleneb Eestile siduvast rahvusvahelisest kohustusest. Seega pärast konventsiooni heakskiitmist kehtib Eesti karistusseadus KarS § 7 lg 1 p 2 ja KarS § 8 koosmõjus kõigi Eesti kodanike (ja Eestis kinnipeetud ja mitte väljaantavate välismaalaste) poolt väljaspool Eestit toimepandud ja konventsioonis loetletud kuritegude osas. Samuti kehtib Eesti karistusseadus tegude kohta, mis on toime pandud Eesti kodaniku või äriühingu vastu (KarS § 7 lg 1 p 1).

21.04.2022 vastu võetud KarSi muudatusega laiendati KarSi kohalduvust selliselt, et isikupõhimõtte hõlmaks väljaspool Eesti territooriumi toime pandud agressioonikuriteoga liitumist, selles osalemist või selle toetamist, kui selle on toime pannud isik, kes oli teo

⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/106122016007>

⁵ Seletuskiri kättesaadav siit: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fc56f58f-2397-424b-b1d6-bed029c1a5ff/>

⁶ <https://www.riigiteataja.ee/akt/kars>

⁷ Tallinna Ringkonnakohtu 10.11.2025 otsus nr 1-23-4242 (jõustunud 18.03.2026)

⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/1013701>

⁹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122020016>

toimepanemise ajal Eesti Vabariigi kodanik, *Eesti elamisloa või elamisõigusega isik* või Eestis registreeritud juriidiline isik. Seega agressioonikuritegude puhul lähtutakse domitsiilipõhimõttest, mille kohaselt võrdsustatakse riigi kodanikega seal alaliselt elavad mittekodanikud, arvestades agressioonikuritegude iseloomu ning potentsiaalset mõju Eesti julgeolekule.

Spordivõistlustega manipuleerimisega seotud koosseisude osas ei ole põhjendatud Eesti karistusseaduse isikulise kohaldamisala laiendamine, mistõttu on vajalik teha vastav reservatsioon. Ilma reservatsioonita tekiks Eestil rahvusvaheline kohustus menetleda ka neid konventsiooni artiklites 15–17 nimetatud kuritegusid, mis on toime pandud välisriigis Eesti alaliste elanike poolt. See eeldaks KarSi uue erisätte loomist (sarnaselt agressioonikuriteo erandile KarS § 7 lg 2 punktis 3), mis ei ole proportsionaalne ega otstarbekas. Eesti ei tohiks võtta endale rahvusvahelist kohustust menetleda spordimanipulatsioonidega seotud süütegusid, mis on toime pandud täielikult väljaspool Eesti territooriumi ja mille ainus seos Eestiga on teo toimepanija alaline elukoht.

Eelnevast tulenevalt vastab Eesti õigus artikli 19 lõike 1 punktides a–c sätestatud jurisdiktsiooni nõuetele, kuid mitte punkti d teises alternatiivis sätestatud nõuetele (teo toimepanemine isiku poolt, kelle alaline elukoht on nende territooriumil).

Artikli 19 lõike 2 alusel võivad konventsiooniosalised konventsioonile alla kirjutades või ratifitseerimis- ja heakskiitmiskirja hoiule andes Euroopa Nõukogu peasekretärile saadetud avalduses teatada, et nad jätavad endale õiguse mitte kohaldada või kohaldada üksnes erijuhtudel või eritingimustel jurisdiktsiooni käsitlevaid norme, mis on sõnastatud selle artikli lõike 1 punktis d ehk siis teha reservatsiooni konventsiooni kohaldamise kohta. Eelnevast tulenevalt soovib Eesti teha reservatsiooni järgmises sõnastuses: "*Teha konventsiooni artikli 37 ja artikli 19 lõike 2 alusel reservatsioon, mille kohaselt Eesti Vabariik jätab endale õiguse mitte kohaldada konventsiooni artikli 19 lõiget 1(d) osas, mis näeb ette Eesti Vabariigi jurisdiktsiooni kohaldamise isikute üle, kelle alaline elukoht on Eesti Vabariigi territooriumil.*".

Korraldus koosneb ühest sättest - teha Euroopa Nõukogu spordivõistlustega manipuleerimise vastase võitluse konventsiooni juurde reservatsioon konventsiooni artikli 37 ja artikli 19 lõike 2 alusel, mille kohaselt Eesti Vabariik jätab endale õiguse mitte kohaldada konventsiooni artikli 19 lõiget 1(d) osas, mis näeb ette Eesti Vabariigi jurisdiktsiooni kohaldamise isikute üle, kelle alaline elukoht on Eesti Vabariigi territooriumil.

Sarnase sisuga reservatsiooni on teinud ka Prantsusmaa, Kreeka, Itaalia, Poola, Portugal, San Marino, Hispaania, Šveits.

4. Eelnõu terminoloogia

Korralduse eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Konventsioon käsitleb mitut aluslepingutega hõlmatud ELi õigusega puutumuses olevat valdkonda. Esiteks, kõige laiemalt on tegu spordivaldkonda jääva rahvusvahelise lepinguga. Teiseks puudutab konventsioon siseturu reguleerimist, kuna sellega seatakse piiranguid teenusepakkuja tegevusvabadusele. Kaudsemalt mõjutab konventsioon ühist kaubanduspoliitikat. Kolmandaks reguleeritakse kriminaalõiguses ja kriminaalasjades

tehtavat koostööd, mis omakorda puudutab isikuandmete kaitset. Täpsemalt on konventsiooni üks eesmärgi spordivõistluste manipuleerimisega seotud rahapesu takistamine.

Spordivaldkonna reguleerimise pädevus on lahti sõnastatud ELTLi artikli 6 punktis e ning ELTL artiklis 165. Nimelt tuleneb ELTL artiklist 165, et liidu tegevuse eesmärk on „*arendada* Euroopa mõõdet spordis spordivõistluste aususe ning avatuse ja sporditöö eest vastutavate asutuste omavahelise koostöö edendamise ning sportlaste, iseäranis noorte sportlaste füüsilise ja vaimse puutumatuse kaitsmise kaudu”. Lisaks märgitakse eespool nimetatud artikli kolmandas lõikes, et „liit ja liikmesriigid edendavad hariduse ja spordi valdkonnas koostööd kolmandate riikidega ja pädevate rahvusvaheliste organisatsioonidega, eriti Euroopa Nõukoguga”. Veel märgitakse ELTLi artikli 165 neljandas lõikes, et liit võib selles valdkonnas võtta „stimuleerivaid meetmeid, välja arvatud igasugune liikmesriikide õigusnormide ühtlustamine”. Kui lugeda neid sätteid koos ELTLi artikli 2 lõigetega 5 ja 6 ning ELTL artikliga 6, selgub, et liit on selles valdkonnas pädev võtma meetmeid liikmesriikide meetmete toetamiseks, koordineerimiseks või täiendamiseks, ilma et see asendaks liikmesriikide pädevuse. Samuti ei kohusta need meetmed liikmesriike oma õigus- ja haldusnorme ühtlustama. Seega on spordivaldkonna reguleerimine laiemalt liikmesriikide pädevuses, EL saab võtta vaid toetavaid meetmeid.

ELTL artikli 4 lg 2 punkti a kohaselt on siseturg ELi ja liikmesriikide jagatud pädevuses. Isikuandmete kaitset käsitleb ELTLi artikkel 16 ning ELTL artikkel 16 omakorda ühist kaubanduspoliitikat. Mõlema valdkonna reguleerimine on ELi ainupädevuses.

Kriminaalõiguslase koostöö tegemist ning ELi miinimumeeskirjade kehtestamise õigust selles vallas reguleerib ELTLi artikkel 83. Konventsiooni artikkel 15 ütleb, et spordivõistlustega manipuleerimine peab selles nimetatud juhtudel olema kriminaalkorras karistatav ning ELTL artikkel 82 seda ei kata. Konventsiooni kohaselt võib spordivõistlusega manipuleerimine olla tugevalt seotud rahapesuga ning see valdkond on ELi poolt reguleeritud ning seotud ELTLi artikliga 83.

Eelnevast tulenevalt on konventsiooni puhul tegu segalepinguga, milles teatud osas on ELil ja liikmesriikidel jagatud pädevus. Lisaks sätestab ELTLi artikkel 4 lg 3 lojaalse koostöö põhimõtte, mille kohaselt abistavad liit ja liikmesriigid täielikus vastastikusel austuses üksteist aluslepingutest tulenevate ülesannete täitmisel. Seda põhimõtet tuleb segalepingu puhul arvesse võtta.

Euroopa Komisjon kaasati konventsiooni väljatöötamise protsessi ning ta osales EL nimel läbirääkimistel konventsiooni üle. Euroopa Komisjon on konventsiooni heakskiitmiseks valmistanud ette kaks ELi Nõukogu otsuse eelnõu. Esimene on seotud ELi nõukogu otsuse eelnõuga¹⁰, mis käsitleb ELi nimel spordivõistlusega manipuleerimise vastase Euroopa Nõukogu konventsiooni allakirjutamist küsimustes, mis ei ole seotud kriminaalmateriaalõigusega ja õiguslase koostööga kriminaalasjades, ning ELi nõukogu otsuse eelnõuga¹¹, mis käsitleb ELi nimel spordivõistlusega manipuleerimise vastase Euroopa Nõukogu konventsiooni allakirjutamist küsimustes, mis on seotud kriminaalmateriaalõigusega ja õiguslase koostööga kriminaalasjades. Malta pöördus juulis 2014 arvamuse taotluse menetluse raames Euroopa Kohtu poole, kus seadis kahtluse alla konventsiooni kooskõla aluslepingutega. Paljud liikmesriigid, kaasa arvatud Eesti, esitasid omapoolsed märkused, mille järel võttis Malta oma taotluse tagasi.

¹⁰ 2015/0042 (NLE)

¹¹ 2015/0043 (NLE)

Euroopa Kohus ütles arvamuses A-1/19 (Istanbuli konventsioon), et kui EL Nõukogus on arutlusel otsus jagatud pädevuses oleva rahvusvahelise lepingu sõlmimise kohta ELi nimel, siis ei saa EL Nõukogu selle otsuse vastuvõtmise eeltingimuseks seada *common accordi* ehk ühise kokkuleppe saavutamist liikmesriikide vahel. Kohus kinnitas, et kui aluslepingud näevad ette otsuse vastuvõtmise kvalifitseeritud häälteenamusega, siis ei ole vajalik kõigi liikmesriikide konsensuse saavutamine. See tähendab, et menetlusõiguslikus vaates saab EL Nõukogu käesoleval juhul ilmselt teha EL nimel otsuse konventsiooniga ühinemise kohta ka siis, kui Malta selle poolt ei hääleta. Hetkel otsuseid vastu ei ole võetud.

20.03.2026. a seisuga on konventsioonile kirjutanud alla 28 riiki (sh Euroopa Liidu liikmesriikidest Austria, Belgia, Bulgaaria, Horvaatia, Küpros, Taani, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Itaalia, Läti, Leedu, Luksemburg, Madalmaad, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania, Rootsi). Konventsiooni on ratifitseerinud 15 riiki (sh Euroopa Liidu liikmesriikidest Belgia, Prantsusmaa, Kreeka, Itaalia, Leedu, Portugal, Hispaania, Rootsi).

6. Korralduse mõjud

Konventsiooni juurde reservatsiooni tegemine toob kaasa mõju riigi välissuhetele.

6.1. Mõju välissuhetele

Reservatsiooni tegemise ning konventsiooni heakskiitmiskirja esitamisega Euroopa Nõukogu peasekretärile saab riigisisene menetlus konventsiooniga lõpule viidud. Konventsiooni menetluse riigisisene lõpuleviimine on oluline samm võitluses spordivõistlustega manipuleerimise vastu ning annab olulise rahvusvahelise signaali, et Eesti tunnustab koos teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega probleemi olemust ning võitleb ausa spordi eest. Eestil avaneks võimalus kuuluda konventsiooni rakenduskomiteesse.

Rahvusvaheline spordisektor peab võimalikult paljude riikide konventsiooni heakskiitmist oluliseks, sest see tagaks võimalikult laialdase konventsiooniga võetud kohustuste täitmise.

Olukorras, kus spordivõistlustega manipuleerimist peavad praegusel hetkel spordile kõige suuremaks ohuks nii suured rahvusvahelised spordiorganisatsioonid ja muud riigid üle kogu maailma, on ka Eesti jaoks oluline selle rahvusvahelise mõõtmega probleemi tõkestamises maksimaalselt osaleda.

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

Pärast korralduse vastuvõtmist Vabariigi Valituse poolt saab Välisministeerium edastada Euroopa Nõukogule Eesti heakskiitmiskirja, milles kajastub reservatsioon. Eestist saab pärast heakskiitmiskirja edastamist konventsiooni täieõiguslik osaline ning see toob kaasa kohustuse osaleda kaks korda aasta konventsiooni rakenduskomitee kohtumistel (lähetuskulud ca 2000 eurot aastas).

Reservatsiooni tegemisega ei kaasne kulusid ega tulusid riigieelarvele.

8. Korralduse jõustumine

Korraldus jõustub üldises korras.

9. Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse koostöölastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile, Rahandusministeeriumile ja Välisministeeriumile.