

Justiitsministri määruse „Narkootilise või psühhotroopse aine või nende lähteaine säilitamise, õppeotstarbel kasutamiseks üleandmise ja hävitamise kord“ muutmise määruse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

Eelnõuga muudetakse justiitsministri 30. aprilli 2008. a määrust nr 18¹ „Narkootilise või psühhotroopse aine või nende lähteaine säilitamise, õppeotstarbel kasutamiseks üleandmise ja hävitamise kord“ (edaspidi *määrus*).

Määruse muudatused on tingitud narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seaduse (NPALS) muutmisest, millega kehtestati tingimused uue psühhootroopse aine käitlemise kohta. Uue regulatsiooni kohaselt on korrakaitseorganil võimalik isikult hoiule võtta aine, mis ei ole sotsiaalministri 18. mai 2005. a määruse nr 73² „Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete nimekirjad ning nende ainete meditsiinilisel ja teaduslikul eesmärgil käitlemine“ alusel narkootiliste ja psühhotroopsete ainete nimekirja kantud, kuid mis on riikliku ekspertiisiasutuse hinnangul uus psühhootroopne aine. Aine antakse hoiule riiklikule ekspertiisiasutusele üheks aastaks, mille jooksul otsustatakse, kas uus psühhootroopne aine kantakse narkootiliste ja psühhotroopsete ainete nimekirja või mitte.

NPALS-i täiendati §-ga 4², mille lõike 9 kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega uuest psühhootroopsest ainest teavitamise ning aine üleandmise, tagastamise, säilitamise ja hävitamise täpsema korra. Siseministri 07.03.2008. a määrusega nr 23³ „Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete üleandmise vormistamise ja säilitamise kord“ kehtestatakse uue psühhootroopse aine üleandmise ja tagastamise kord eelkõige korrakaitseorganile. Määruse muutmise on vajalik selleks, et kehtestada täpsem uue psühhootroopse aine säilitamise, tagastamise ja hävitamise kord riikliku ekspertiisiasutuse jaoks.

Määruse muudatused ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega ega Vabariigi Valitsuse tööplaaniga. Määruse muutmise vajadus tuleneb NPALS-i muutmisest ja seaduse § 4² lõikes 9 uue volitusnormi sätestamisest.

Justiitsministri 30. aprilli 2008. a määruse nr 18 „Narkootilise või psühhotroopse aine või nende lähteaine säilitamise, õppeotstarbel kasutamiseks üleandmise ja hävitamise kord“ muutmise määruse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse nõunik Anne Kruusement (5332 1991, anne.kruusement@justdigi.ee) ja õigusloomejuristide järelkasvuprogrammi praktikant Johanna Maria Kosk. Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik (mari.koik@justdigi.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/108082014002?leiaKehtiv>

² <https://www.riigiteataja.ee/akt/125042024010?leiaKehtiv>

³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011121?leiaKehtiv>

Punktiga 1 muudetakse määruse pealkirja, kuna esiteks on vaja lisada uus psühhoaktiivne aine ning teiseks ei kajasta määruse pealkiri ka kehtiva määruse volitusnormist tulenevalt kõiki etappe. Kuna määrukses on eraldi § 1, mis sisaldab reguleerimisala, siis võib pealkiri olla üldisem, sest tarbetu on dubleerida pealkirja ja reguleerimisala.

Pealkirja muutmine on vajalik õigusselguse huvides, et ka määruse pealkirjas oleks kajastatud, et määrusega on muu hulgas reguleeritud uue psühhoaktiivse aine säilitamise ja hävitamise kord.

Punktiga 2 lisatakse määruse preambulis viide narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seaduse § 4² lõikele 9, kuna tegemist on uue volitusnormiga, mis NPALS-i muudatusega kehtestati. Määrukses jääb alles viide narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seaduse § 7 lõikele 3.

Punktiga 3 muudetakse määruse § 1 teksti selliselt, et määruse reguleerimisalas oleks nii kehtiva määruse aluseks oleva volitusnormi loetelu kui ka uue psühhoaktiivse aine lisandumisega seoses kehtestatud volitusnormi sisu mida reguleeritakse selle määrusega. Uus psühhoaktiivne aine lisatakse eraldi punktina, kuna muudetav määruks käsitleb peamiselt asitõendiks olevat või konfiskeerimisele kuuluvat narkootilist või psühhotroopset ainet ja nende lähteainet, kuid uue psühhoaktiivse aine puhul ei ole tegemist asitõendi või konfiskeerimisele kuuluva ainega. Samuti on kehtiva määruse aluseks olev volitusnorm laiem, sisaldades muuhulgas ainete säilitamise, teaduslikul eesmärgil ja õppeotstarbel kasutamiseks üleandmist ja hävitamist. Uue psühhoaktiivse aine puhul reguleeritakse aga käesoleva määrusega selle aine säilitamine, tagastamine ja hävitamine. NPALS § 4² lõikes 9 sisalduva volitusnormi alusel tuleks rakendusaktis reguleerida lisaks nimetatutele ka uuest psühhoaktiivsest ainest teavitamise ning aine üleandmine, kuid need on politsei tegevused ja ei kuulu käesoleva määruse alla.

Punktiga 4 täiendatakse määrust §-ga 2¹, millega sätestatakse uue psühhoaktiivse aine säilitamine.

- Lõike 1 kohaselt säilitatakse uut psühhoaktiivset ainet instituudis aine säilimist tagaval viisil kuni selle narkootiliste ja psühhotroopsete ainete nimekirja kandmiseni. Kui aine kantakse nimekirja, siis ta hävitatakse määruse §-s 4 sätestatud korra kohaselt, st samamoodi nagu muu nimekirja kantud aine.

Tähtis on, et ainet tuleb instituudis hoida säilimist tagaval viisil, sest juhul kui ainet ühe aasta jooksul aine identifitseerimise kuupäevast arvates narkootiliste ja psühhotroopsete ainete nimekirja ei kanta, peab aine õigustatud isikule tagastama ning lõpeb aine suhtes NPALS-i järgi käitlemise erinõuete kohaldamine.

- Aine tagastamist täpsustab lõige 2, mille kohaselt tagastatakse uus psühhoaktiivne aine, kui seda ei ole ühe aasta jooksul aine identifitseerimise kuupäevast arvates narkootiliste ja psühhotroopsete ainete nimekirja kantud, õigustatud isikule.

Aine tagastatakse õigustatud isikule, kes on taotluse korrakaitseorganile esitanud. Nimelt võib NPALS § 4² lõike 5 järgi esitada õigustatud isik aine tagastamiseks kirjaliku taotluse aine hoiule võtnud korrakaitseorganile. Kui tagastatavat ainet hoiustatakse EKEI-s, lepivad korrakaitseorgan ja EKEI omavahel kokku, kuidas tagastamine täpselt toimub, ja korrakaitseorgan teatab õigustatud isikule, kust viimane aine kätte saab. Kuna tagastamise

otsuse teeb korrakaitseorgan, tuleb õigustatud isikul probleemide korral või otsuse vaidlustamiseks samuti pöörduda korrakaitseorgani poole.

- Lõike 3 kohaselt tuleb aine hävitada ka siis, kui õigustatud isik ei ole aine tagastamist taotlenud või õigustatud isikut ei ole tuvastatud.

Säte reguleerib erandlikku olukorda. Tõenäoliselt on üldjuhul õigustatud isik olemas ja ka avaldanud soovi saada oma aine tagasi. Säte on õigusselguse huvides vajalik, sest erandlikel juhtudel võib aine jääda EKEI-sse ning selle hävitamine tuleb korraldada seal. Kuna EKEI ise vahetult õigustatud isikuga ei suhtle, vaid see on korrakaitseorgani ülesanne, peab korrakaitseorgan ise EKEI-d teavitama, kui õigustatud isik ei ole ühe aasta jooksul aine tagastamist taotlenud või õigustatud isikut ei ole tuvastatud.

Punktidega 5–8 muudetakse määruse § 4.

- Paragrahvi 4 pealkirja muudetakse, lisades pärast sõnu „või lähteaine“ sõnad „või uue psühhoaktiivse aine“.

- Paragrahvi 4 lõige 1 sõnastatakse uuesti, kuna lõike tekst koosneb suures osas sotsiaalministri 18. mai 2005. a määruse nr 73 pealkirjast, mida on muudetud muutmise määrusega, mis on jõustunud 15.07.2022⁴. Samuti muudetakse sulgudes olevat osa, kus kehtivas määrukses on I ja II nimekirja aine, kuid vahepeal tehtud muudatuste tõttu tuleks lisada VI nimekirja aine. Selleks aga, et ainete nimekirjades tulevikus tehtavad muudatused ei tekitaks vajadust määrust muuta, jäetakse sulgudes olev osa tekstist välja. See osa ei ole vajalik, kuna viide sotsiaalministri määrusele paragrahvi täpsusega ning selle alusel kehtestatud lisale on piisav ja ei ole vaja täpsustada, millise nimekirja ainetega on tegemist.

Samasugune muudatus tehakse § 4 lõikes 6, mis sisaldab samuti viidet sotsiaalministri määrusele, mille pealkirja on muudetud. Justiitsministri määrus tuleb viia kehtiva õigusega kooskõlla.

- Paragrahvi 4 lisatakse lõige 1¹, millega sätestatakse narkootiliste ja psühhotroopsete ainete nimekirja kantud uue psühhoaktiivse aine hävitamine. Nimelt tuleb uue psühhoaktiivse aine hävitamisel lähtuda selle nimekirja kuuluvusest, kuna eri nimekirjades olevad ained tuleb hävitada erineva korra järgi vastavalt määruse §-le 4.

Kuivõrd ekspertiisi ja menetluse käigus võib selguda, et hoiule võetud uus psühhoaktiivne aine on tegelikult narkootiline või psühhotroopne aine ja see otsustatakse kanda narkootiliste ja psühhotroopsete ainete nimekirja, tuleb ka aine hävitamisel lähtuda selle kohast nimekirjas. See on oluline, sest eri nimekirjades olevad ained hävitatakse erineval viisil.

Seega näiteks juhul, kui hoiule võetud uus psühhoaktiivne aine kantakse I, II või VI nimekirja, tuleb lähtuda selle hävitamisel määruse § 4 lõigetest 2–5 ning vajalik on komisjoni moodustamine ja relvastatud valve. Kui aine kantakse aga III või V nimekirja, tuleb lähtuda määruse § 4 lõikest 6, mille kohaselt korraldab aine hävitamise EKEI või jäätmekäitlusettevõtte vastutav isik.

- Paragrahvi 4 lisatakse lõige 1², millega sätestatakse nimekirja kandmata uue psühhoaktiivse aine hävitamine, mida tuleb teha lähteainetega samas korras.

⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072022002>

Sisuliselt on tegemist erandliku olukorraga, kus uus psühhoaktiivne aine ei ole ühe aasta jooksul kantud narkootiliste ja psühhotroopsete ainete nimekirja ning õigustatud isik ei ole soovinud saada ainet tagasi või õigustatud isikut ei ole tuvastatud. Kuna tegemist ei ole narkootilise ega psühhotroopse ainega ning möödunud on aasta, lõpeb alus aine hoidmiseks ning aine tuleb õigustatud isiku taotlusel talle tagastada. Küll aga, juhul kui isik ainet tagasi ei soovi või isikut pole, tuleb aine hävitamine korraldada EKEI-s ning selle olukorra lahendamiseks säte vajalik ongi.

Sellisel juhul tuleks EKEI-s aine hävitada nagu lähteaine, sest määruses sisalduv lähteaine hävitamise kord on kõige vähem koormav ja kõige lihtsam EKEI jaoks. Samuti, kuivõrd aine puhul ei ole tegemist narkootilise ega psühhotroopse ainega, puudub vajadus lisameetmete, nagu näiteks komisjoni moodustamise või relvastatud valve järele.

Punktiga 9 täiendatakse määruse § 5 läbivalt pärast tekstiosa „või lähteaine“ tekstiosaga „või uue psühhoaktiivse aine“.

Muudatusega täpsustatakse, et ka süütegude ennetamise, avastamise ja tõkestamise eesmärgil ning õppeotstarbel kasutatava uue psühhoaktiivse aine säilitamist, üleandmist ja hävitamist käsitlevaid dokumente tuleb säilitada EKEI-s viis aastat.

Dokumentide säilitamise nõue on samasugune kui määruse kohaselt asitõendiks oleva või konfiskeerimisele kuuluva aine või lähteaine puhul. Uue psühhoaktiivse aine kohta viis aastat dokumentide säilitamine on sobilik ning puudub vajadus kehtestada teistsugust tähtaega.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul ei ole puutumust Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

Mõjutatud sihtrühmad valdkonnas

Muudatus mõjutab otseselt EKEI keemiaosakonna kohtueksperte ja töötajaid, kes teevad narkootiliste ainete ekspertiise ning aitavad neid ette valmistada ja vormistada, samuti töötajaid, kes tegelevad ainete säilitamise ja hävitamisega.

Lisaks mõjutab muudatus kaudsemalt korrakaitseorganeid: Politsei- ja Piirivalveametit (PPA) ning Maksu- ja Tolliametit (MTA), kes isikutelt hoiule võetud aineid EKEI-sse ekspertiisi ja hoiule saadavad. MTA ning PPA avastasid 2022. aastal kokku 46 korral uusi psühhoaktiivseid aineid, mille puhul oli kahtlus, et ainet ei kasutata meditsiinilisel või teaduslikul eesmärgil, ning 2023. aastal avastati selliseid aineid 85 korral.

Kuni 1. augustini 2024 kehtinud siseministri 27.06.2014. a määruse nr 28 „Politsei- ja Piirivalveameti teenistuskohdade koosseis“ kohaselt oli PPA teenistuskohdade piirarv 5570, mille hulgas oli 4283 politseiametniku ametikohta. Siiski on tegelikult täidetud ametikohti sellest vähem. Riigikontrolli 2020. aasta andmete kohaselt töötas PPA-s täistööajale taandatult 3875 politseiametnikku.

MTA puhul mõjutavad muudatused ametnikke, kes vastavalt oma pädevusele teevad kontrolli narkootiliste ja psühhotroopsete ainete käitlemise üle.

Järelikult ei puuduta muudatused suurt sihtrühma.

4.1. Sotsiaalne mõju (riskirühma kuuluvate inimeste õigused)

Sihtrühmadele avalduva mõju kirjeldus ja järelendus olulisuse kohta

Muudatustega luuakse selgust ja täpsustatakse NPALS-iga kehtestatud korda, mille tulemusel on EKEI ekspertide jaoks arusaadavam, millistel tingimustel ja kuidas tuleks uut psühhoaktiivset ainet instituudis säilitada ja hävitada.

Määruse tulemusel ei muutu siiski võrreldes senisega kohtuekspertide ekspertiiside koostamine, tellimine ega tegemine. Tegu on pigem tehniliste muudatustega, millega täpsustatakse ainete instituudis säilitamise ja hävitamise korda.

Seetõttu ei ole määruse muudatuste mõju suur.

4.2. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele (asutuste korraldus)

Sihtrühmadele avalduva mõju kirjeldus ja järelendus mõju olulisuse kohta

Kuna senisega võrreldes ei looda uut töökorraldust ega uusi ekspertiisi tegemise tingimusi, ei too muudatus EKEI ekspertidele ega töötajatele kaasa olulisi muudatusi töös. Uute psühhoaktiivsete ainete säilitamise ja hävitamise kohustus võib tuua kaasa mõned muudatused, mis pigem on väikesed.

Samuti ei mõjuta muudatus ekspertiisi tellijaid MTA-d ja PPA-d, kuna ekspertiisi tehakse endisel kujul ja korras. Tegemist on positiivse õigusliku muudatusega, mis annab parema selguse uute psühhoaktiivsete ainete EKEI-s säilitamise ja hävitamise kohta.

Kokkuvõttes on määruse muudatuste mõjud väikesed.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamisega ei kaasne lisatulu, kuid EKEI-le võivad tekkida lisakulud, mis on tingitud uute psühhoaktiivsete ainete säilitamisest ja hävitamisest, samuti ekspertiiside tegemisest.

Samas ei ole ainete hoidmise kulu märkimisväärne, sest EKEI-l on kehtiv kohustus säilitada ka asitõendiks olevaid või konfiskeerimisele kuuluvaid aineid või lähteaineid ning selleks on vastavad võimalused ja tingimused juba olemas. Ka ei ole uute psühhoaktiivsete ainete osakaal märkimisväärselt suur: korrakaitseorganid avastasid 2022. aastal kokku 46 ning 2023. aastal 85 korral uusi psühhoaktiivseid aineid. Samuti peab EKEI igal juhul korraldama narkootiliste ja psühhotroopsete ainete hävitamise ning eelduslikult ei mõjuta uute psühhoaktiivsete ainete lisandumine nende hulka suuresti asutuse kulusid.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras. Jõustumise ettevalmistamine ei nõua pikemat aega, kuna tegu on toimiva süsteemiga, milles põhimõttelisi muudatusi ei tehta.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõike 1 kohaselt kooskõlastamiseks Sotsiaalministeeriumile, Siseministeeriumile ja Rahandusministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Eesti Kohtuekspertiisi Instituudile. Mitteametliku tagasiside esitas Siseministeerium ning see võeti arvesse. Teised kooskõlastasid eelnõu vaikides.