

Sisekaitseakadeemia

Finantskolledž

Polina Lobovikova

KAHESUGUSE KASUTUSEGA KAUPADE
EKSPORDIKONTROLL JA JÄRELKONTROLL EESTIS
Lõputöö

Juhendaja:

Piret Tinkus, Bac

Kaasjuhendaja:

Tõnis Elling, Bac

Tallinn 2009

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž: Finantskolledž	Kuu ja aasta: Mai 2009
Töö pealkiri: Kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontroll ja järelkontroll Eestis	
Töö autor: Polina Lobovikova	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
<p>Lühikokkuvõte:</p> <p>Lõputöö on kirjutatud teemal „Kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontroll ja järelkontroll Eestis”. Lõputöö on kirjutatud eesti keeles ja koosneb 41 leheküljest. Sisuline osa on 39 lehekülge ja lisad 2 lehekülge. Lõputöö koostamisel on kasutatud 20 allikat, millele on tekstis viidatud.</p> <p>Lõputöö eesmärk on analüüsida kahesuguse kasutusega kaupade järelkontrolli vajalikkust Eestis. Eesmärgi saavutamiseks :</p> <ol style="list-style-type: none">1. antakse ülevaade strateegilise kauba mõistest ja kontrolli süsteemist;2. antakse ülevaade Maksu- ja Tolliameti rollist ekspordikontrolli teostamisel;3. antakse ülevaade Euroopa Liidu riikide ekspordikontrolli praktikast;4. analüüsitakse Eestis kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli võimalusi järelkontrolli käigus. <p>Kahesuguse kasutusega kaubad on kaubad, sealhulgas tarkvara ja tehnoloogia, mida saab kasutada nii tsiviil- kui ka sõjalisel otstarbel. Probleem seisneb selles, et Eestis ei tehta ekspordikontrolli käigus kahesuguse kasutusega kaupade järelkontrolli. Mõnedes teistes Euroopa Liidu riikides seda tehakse väga edukalt.</p> <p>Analüüsi käigus jõudis autor järelduseni, et Eesti ekspordikontrolli tuleks arendada. Autori arvates võiks seda teha läbi järelkontrolli kehtestamise kahesuguse kasutusega kaupadele.</p>	
Võtmesõnad: strateegilised kaubad, kahesuguse kasutusega kaubad, ekspordikontroll, järelkontroll, Euroopa Liit	
Keywords: strategic goods, dual-use goods, export control, posterior control, European Union	
Säilitamise koht:	
Vastab lõputöö nõuetele Juhendaja:	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud Kolledži direktor:	Allkiri:

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. KAHESUGUSE KASUTUSEGA KAUPADE EKSPORDIKONTROLLI MINEVIK JA TÄNAPÄEV	6
1.1 Strateegilise kauba määratlus ja kontrolli süsteem.....	6
1.2 Maksu- ja Tolliameti roll kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrollis	14
2. KAHESUGUSE KASUTUSEGA KAUPADE EKSPORDIKONTROLLI VÕIMALUSED JÄRELKONTROLLIS.....	21
2.1 Euroopa Liidu riikide praktika ekspordikontrollis	21
2.2 Eesti ekspordikontroll järelkontrolli käigus	29
KOKKUVÕTE.....	36
SUMMARY	38
VIIDATUD ALLIKAD	39
LISAD	41
Lisa 1. Intervjuu Kristi Õis`iga	41
Lisa 2. Küsitlus.....	42

SISSEJUHATUS

Lõputöö teema on „Kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontroll ja järelkontroll Eestis”. Autor valis teema, sest see on uudne, varem pole nimetatud teemat Sisekaitseakadeemias käsitletud. Kahesuguse kasutusega kaubad kuuluvad strateegiliste kaupade hulka, mis tähendab, et nende kaupade üle piiri vedamiseks on vaja eriluba. Kahesuguse kasutusega kaupu saab kasutada nii tsiviilkäibes kui ka sõjalistel eesmärkidel, mistõttu vajavad nad lisaks impordikontrollile ka tõhusat ekspordikontrolli.

Probleem seisneb selles, et Eestis ei tehta ekspordikontrolli käigus kahesuguse kasutusega kaupade järelkontrolli. Antud töös keskendub autor ekspordikontrolli analüüsile. Ekspordikontrolli üks osa võiks olla järelkontroll. Järelkontrolli käigus oleks võimalik uurida, kas kaup võis tollivormistuse käigus vajada litsentsi või mitte.

Valitud teema on aktuaalne, sest siiani pole Eestis erilubadega liikuvatele kaupadele tollivormistusjärgset järelkontrolli veel tehtud. Mõnedes teistes Euroopa Liidu (edaspidi EL) riikides seda aga tehakse ning üsna edukalt.

Lõputöö eesmärk on analüüsida kahesuguse kasutusega kaupade järelkontrolli vajalikkust Eestis. Selleks, et saavutada eesmärk:

5. antakse ülevaade strateegilise kauba mõistest ja kontrolli süsteemist;
6. antakse ülevaade Maksu- ja Tolliameti rollist ekspordikontrolli teostamisel;
7. antakse ülevaade Euroopa Liidu riikide ekspordikontrolli praktikast;
8. analüüsitakse Eestis kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli võimalusi järelkontrolli käigus.

Autor kasutab lõputöös andmekogumismeetodit ja tulemuste tõlgendamise meetodit. Eesmärgi saavutamiseks viib autor läbi küsitlused ja intervjuu ning seejärel analüüsib saadud tulemusi. Väljastatud litsentside statistikat saab autor Välisministeeriumi Strateegilise Kauba Komisjoni sekretäri käest.

Lõputöö koosneb kahest peatükist, mis omakorda koosnevad kahest alapeatükist. Esimeses peatükis kirjeldab autor, mis on kahesuguse kasutusega kaubad, kuidas saab neid üle tollipiiri seaduslikult toimetada ning kuidas toimub kontroll. Samuti analüüsib autor, kuidas toimub kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontroll tollis. Toll peab teostama kauba saatedokumentide ja kauba füüsilist kontrolli, kuid paraku ei ole ekspordisuunaline kontroll Maksu- ja Tolliametis (edaspidi MTA) prioriteetne kontrollisuund. Kontrolliressurss on suunatud rohkem impordile kui ekspordile. Selle põhjuseks võib olla asjaolu, et impordiprotseduuridega kaasnevad maksud, millest saab riik tulu, ekspordi puhul maksustamist ei toimu. Samas kaasneb paljude kaupade sealhulgas strateegilise kauba suhtes eriloo nõue ka väljaveo puhul.

Teises peatükis annab autor ülevaate teiste EL riikide ekspordikontrolli süsteemist. Teiste riikide praktika võib aidata Eesti kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli süsteemi täiustamisele. Teise peatüki teises alapeatükis teeb autor ettepanekuid ning analüüsib kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli võimalusi järelkontrolli käigus. Analüüs põhineb MTA kontrolliosakonna järelkontrolli teostava ametniku küsitlusel. Lõputöös tehtud uuringute tulemusena tehtud ettepanekuid võib tulevikus ka reaalselt kasutada. MTA võib lõputöö võtta aluseks kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli süsteemi täiustamisel. Samuti võiks ettepanekuid kasutada järelkontrolli juhendi täiendamiseks.

Lõputöös kasutab autor strateegiliste kaupade ja kahesuguse kasutusega kaupadega seotud õigusakte, MTA siseseks kasutamiseks mõeldud infot ja internetilehekülgede andmeid. Strateegilise kauba ekspordikontrolli ajaloost saab autor infot Välisministeeriumi ning MTA kodulehelt. Olulise allikana saab nimetada ka küsitlust ja intervjuud erialaspetsialistidega.

1. KAHESUGUSE KASUTUSEGA KAUPADE EKSPORDI-KONTROLLI MINEVIK JA TÄNAPÄEV

1.1 Strateegilise kauba määratlus ja kontrolli süsteem

Vastavalt strateegilise kauba seaduse¹ §-le 2 on strateegiline kaup sõjaline ja kahesuguse kasutusega kaup. Sõjaline kaup on ained, materjalid, vahendid, seadmed, süsteemid, nende osad, tarkvara ja tehnoloogia, mida kasutatakse sõjalisel otstarbel. Sõjalise kauba kohta sätestatud kohaldatakse ka massihävitusrelvadele, nende sihtmärgi tabamise süsteemidele ja inimõiguste rikkumiseks kasutatavale kaubale, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. EL-i Nõukogu määrusega 1334/2000/EÜ kehtestatakse ühenduse kord kahesuguse kasutusega kaupade ja tehnoloogia ekspordi kontrollimiseks. Nimetatud määruse artiklis 2 punktis a määratletakse kahesuguse kasutusega kaupade mõiste. Strateegiliste kaupade nimekiri Eestis kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega ja see sisaldab sõjaliste kaupade, inimõiguste rikkumiseks kasutatavate kaupade ning kahesuguse kasutusega kaupade nimekirja.

Peale II maailmasõja lõppu kujunes välja bipolaarne vastasseis ühelt poolt kapitalistliku lääne ja teiselt poolt kommunistliku ida vahel. Sellega seoses aitasid 50-60-ndatel aastatel mitmed tollased tuumariigid oma liitlasi tuumarelva väljatöötamisel, osaledes vastavates koostöö- ja abiprogrammides. Tuumariikide arvu kiire kasvuga kaasnes aga ühtlasi oht, et tuumarelva võidakse kasutada ka lokaalsete konfliktide lahendamisel. Seepärast, takistamaks uusima sõjalise tehnoloogia sattumist oma vastaste kätte, otsustasid lääneriigid luua vastava, sensitiivsete kaupade ja tehnoloogiate ekspordi kontrolliga tegeleva rahvusvahelise komitee – COCOMi ehk *Coordinating Committee for Multilateral Exports*.²

¹Strateegilise kauba seadus RT I 2004, 2, 7

²Välisministeerium. Strateegilise kauba kontrolli ajalugu. http://www.vm.ee/est/kat_480/4632.html
27.02.2009

COCOM ehk niinimetatud strateegilise ekspordi mitmepoolse kontrolli koordineerimise komitee asutati 1950. aastal mitteametliku lääneriikide vahelise kokkuleppena, mille eesmärgiks oli piirata ja kontrollida sõjalise ning kahesuguse kasutusega kaupade ja tehnoloogia ekspordi sotsialistliku bloki maadesse. Külma sõja lõppedes tõdesid COCOMi liikmesriigid, et ainuüksi ida-lääne suunalise ekspordikontrolli režiimi evitamine pole enam mõttekas ning otsustasid luua uue kokkuleppe, mis käsitleks rahvusvahelist ja regionaalset julgeolekut ning stabiilsust ähvardavaid ohte laiemalt. Seejuures kutsuti uue režiimi loomise läbirääkimistele ka mitmed endise sotsialistliku bloki võtmeriigid ja Hiina. COCOM lakkas faktiliselt eksisteerimast 31. märtsil 1994. aastal, kuid praktiliselt eksisteerib veel praegugi, seda küll tema järglasrežiimi - Wassenaari Kokkuleppe (WA - *Wassenaar Arrangement*) - nime all (asutatud 19. detsembril 1995. aastal).³

Strateegilise kauba sisse- ja väljaveo ning transiidi kontroll toimub tänapäeval rahvusvaheliselt koordineeritud kontrollrežiimide raames, millest olulisemad on Wassenaari Kokkulepe, Tuumatarnijate Grupp (NSG – *Nuclear Supplier Group*), Raketitehnoloogia Kontrollrežiim (MTCR – *Missile Technology Control Regime*) ja Austraalia Grupp (AG – *Australia Group*). Eesti on antud hetkel kolme režiimi Wassenaari Kokkulepe, Tuumatarnijate Grupp ning Austraalia Grupp liige. Austraalia Grupp on mitteametlik riikidevaheline kokkulepe, mis loodi 1985. aastal, kontrollimaks keemia- ja bioloogilise relva valmistamiseks vajalike keemiliste ja bioloogiliste toimeainete ja samuti keemia- ning bioloogilise relva levikut. Tuumatarnijate Grupi liikmesriigid püüavad takistada tuumarelva tehnoloogia levikut, võimaldades samal ajal tuumaenergia kasutamist rahulikel eesmärkidel.⁴

Põhjuseid, miks on oluline olla rahvusvaheliste ekspordikontrolli režiimide liige, on mitmeid:

- Imidži loomine - riigid, kellel on minimaalselt või puudub kõrgtehnoloogial baseeruv sõjatööstus (näiteks raketitehnoloogia), ühinevad kontrollrežiimiga

³Välisministeerium. Strateegilise kauba kontrolli ajalugu. http://www.vm.ee/est/kat_480/4632.html
27.02.2009

⁴Maksu- ja Tolliameti intranet. Tollikontroll. Keelud ja piirangud. Strateegilised kaubad

soovist vältida nende riikide kasutamist kahtlaste tehingute transiitmaana (Iirimaa ja Uus-Meremaa on nimetanud seda põhjusena, miks nad ühinesid MTCRiga).

- Lootus vältida strateegiliste kaupade alaseid kaubanduspiiranguid - liikmestaatus võimaldab kergendada ligipääsu ekspordikontrolli alla kuuluvatele kaupadele ja tehnoloogiatele.
- Riiklik prestiiž - kontrollrežiime võib käsitleda kui piiratud liikmete arvuga ning sarnase mõttemaailmaga riikide klubisid, millesse kuulumine on juba iseenesest prestiižne ja tõstab liikmesriigi autoriteeti rahvusvahelisel areenil.⁵

Ekspordikontrolliks nimetatakse strateegiliste kaupade ja nende kaupade väljatöötamise, tootmise, kasutamise, hooldamise või sõjalise planeerimise alaste teenuste kaubanduse kontrolli litsentseerimise teel. Litsentseerimine võimaldab vältida strateegiliste kaupade levikut kriisikolletesse (see tähendab riikidesse, kus on sõda või sõjaohu) ja riikidesse, mis on rahvusvaheliste ekspordikontrolli organisatsioonide embargo all, järgida rahvusliku- ja rahvusvahelise julgeoleku alaseid huve ning kontrollida eksporditavate kaupade päritolu ja omandamise seaduslikkust. Kuigi strateegiliste kaupade ekspordikontroll on oma olemuselt külma sõja sünnitus, mis esialgselt oli suunatud eelkõige sotsialistliku bloki vastu, ei ole ta siiski minetanud oma tähtsust. Tänapäeval on strateegiliste kaupade kontrolli kandvaks ideeks vältida tehnoloogia sattumist eeskätt ebasoovitavale lõppkasutajale.⁶

Strateegilise kauba välja- ja transiitveo seaduse jõustumisega 1994. aastal sai alguse ekspordikontroll Eestis. Selle seaduse alusel kinnitas Vabariigi Valitsus 05.10.1994. aastal määruse nr 356, mis kehtestas strateegiliste kaupade nimekirja ning sisse- ja väljaveo korra. Väljaveolitsentside ja transiitveolubade väljastamiseks loodi Välisministeeriumi juurde strateegilise kauba väljaveo kontrolli komisjon (moodustati VV 15.06.1994. aasta korralduse nr 426-k alusel). 2004. aasta veebruaris jõustus strateegilise kauba seadus. Seaduse pealkirja muutumine oli tingitud sõjalise kaubaga seotud teenuse osutamise ja

⁵ Maksu- ja Tolliameti intranet. Tollikontroll. Keelud ja piirangud. Strateegilised kaubad

⁶ Maksu- ja Tolliameti intranet. Tollikontroll. Keelud ja piirangud. Strateegilised kaubad

strateegilise kauba sisseveo ja lõppkasutuse järelevalve tagamise seaduse reguleerimisalasse arvamistest.⁷

Eestis on strateegilise kauba kontrolli süsteem toiminud juba üle kümne aasta, mille jooksul on Eesti ettevõtjatel tekkinud arusaam kaupadest ja teenustest, mida Eestis kehtivad kontrollipiirangud võivad hõlmata. Märkimisväärse sõjatööstuse puudumise tõttu on kõige olulisemateks kontrolliartikliteks kahesuguse kasutusega kaubad, mida võib kasutada nii tsiviil- kui sõjaliseks otstarbeks ja mille hulka muuhulgas kuuluvad toormaterjalid, mis enamasti sissetooduna Venemaalt liiguvad lääneriikide turgudele. Kiiresti kasvab ka Eestis toodetavate strateegilist tähtsust omava kõrgtehnoloogia, materjalide, masinate ja seadmete väljavedu.⁸

Strateegiliste kaupade kontrolli teostatakse alljärgnevate õigusaktide alusel:

- EL-i Nõukogu määrus 1334/2000/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse kord kahesuguse kasutusega kaupade ja tehnoloogia ekspordiks;
- kahesuguse kasutusega kaupade nimekiri (kehtestatud EL-i Nõukogu määruse 1334/2000/EÜ alusel ning mida on muudetud ja ajakohastatud EL-i Nõukogu määrusega 1167/2008 EÜ);
- EL-i relvaekspordi käitumiskoodeks;
- strateegilise kauba seadus (RT I 2004, 2, 7);
- strateegiliste kaupade nimekiri - Vabariigi Valitsuse 22. mai 2008. a määrus nr 85;
- strateegilise kauba tolliformaalsuste ja Euroopa Ühenduse sisese edasitoimetamise kord ning tolliasutusele esitatavate andmete loetelu - Vabariigi Valitsuse 22.juuli 2004. a määrus nr 257;
- strateegilise kauba komisjoni põhimäärus - Vabariigi Valitsuse 29.jaanuari 2004. määrus nr.26;
- rahvusvahelise sanktsiooni seadus (RT I 2002, 105, 612).⁹

⁷ Maksu- ja Tolliameti intranet. Tollikontroll. Keelud ja piirangud. Strateegilised kaubad

⁸ Välisministeerium. Strateegiliste kaupade kontroll. Kontrollisüsteem Eestis
http://www.vm.ee/est/kat_480/4631.html 02.03.2009

⁹ Maksu- ja Tolliameti intranet. Tollikontroll. Keelud ja piirangud. Strateegilised kaubad

Kaupade kontrollitavaks klassifitseerimise aluseks on strateegiliste kaupade nimekiri, mis koosneb neljast osast:

1. sõjaliste kaupade nimekiri (VV 27. aprilli 2004. aasta määruse nr 139 lisa 1);
2. inimõiguste rikkumiseks kasutatavate kaupade nimekiri (VV 27. aprilli 2004. aasta määruse nr 139 lisa 2);
3. kaupade, mida on võimalik muu hulgas kasutada inimõiguste rikkumiseks, nimekiri (VV 27. aprilli 2004. aasta määruse nr 139 lisa 3);
4. kahesuguse kasutusega kaupade nimekiri (EL-i Nõukogu määrus 1167/2008 EÜ).¹⁰

Üldjuhul on eriluba vajalik nimekirja kuuluvate kaupade piiriülesel tarnel (välja arvatud kahesuguse kasutusega kauba sissevedu), kuid eriluba on ka vaja kauba sisseveoks, väljaveoks ja transiidiks ning teenuse osutamiseks juhul, kui komisjon on kauba valdajat, omanikku või tollideklaratsiooni esitanud isikut teavitanud, et kaubal on strateegilise kauba tunnused, kuigi seda ei ole kantud strateegiliste kaupade nimekirja.¹¹

Strateegilise kauba sisse- ja väljaveoks ning selle läbi Eesti territooriumi kolmandatesse riikidesse transiidiks vajalike sisse- ja väljaveolitsentside ning transiidilubade väljastamist, pikendamist ning nende kehtetuks tunnistamist teostab Vabariigi Valitsuse korralduse alusel moodustatud ametkondadevaheline Strateegilise Kauba Komisjon. Strateegiliste kaupadega seonduva dokumendi saamiseks peab kauba eksportija, importija või printsipaal esitama komisjonile vormikohase taotluse koos kõigi vajalike lisadokumentidega. Juhul, kui kaup, mille sisse-, väljaveoks või transiidiks luba taotleti, ei ole oma olemuselt või parameetrite poolest strateegilise tähtsusega, ei võta komisjon taotlust menetlusse ning tagastab taotluse esitanud isikule nii dokumendid kui ka riigilõivu.¹²

¹⁰ Välisministeerium. Strateegiliste kaupade kontroll. Kontrollsüsteem Eestis http://www.vm.ee/est/kat_480/4631.html 02.03.2009

¹¹ Välisministeerium. Strateegiliste kaupade kontroll. Kontrollsüsteem Eestis http://www.vm.ee/est/kat_480/4631.html 02.03.2009

¹² Välisministeerium. Strateegiliste kaupade kontroll. Kontrollsüsteem Eestis http://www.vm.ee/est/kat_480/4631.html 02.03.2009

Väljaveolitsentsi või transiidiloo taotluse läbivaatamisel võib komisjon nõuda eksportijalt või printsipaalilt riikliku lõppkasutuse järelevalve dokumenti rahvusvahelise impordisertifikaadi või lõppkasutaja sertifikaadi näol, mille väljastab kauba saaja asukohamaa vastav ametkond võttes sellega endale vastutuse tarnitavate kaupade edasise saatuse eest. Ka Eesti ettevõtjatelt võidakse strateegiliste kaupade ostul mõnest välisriigist nõuda riikliku lõppkasutuse järelevalve dokumenti, mille saamiseks peab ta esitama komisjonile vormikohase taotluse koos vajalike dokumentidega. Rahvusvahelise impordisertifikaadi saamisel kohustub Eesti ettevõtja nimetatud kauba Eestisse sisse vedama ja kinnitama, et nimetatud kaupa ei veeta taas välja ilma komisjoni sellekohase litsentsita.¹³

Kahesuguse kasutusega kaubad kuuluvad strateegiliste kaupade hulka, seega tuleb nimetatud kaupade liikumist ühest riigist teisse tõhusalt kontrollida. Kahesuguse kasutusega kaubad on kaubad, sealhulgas tarkvara ja tehnoloogia, mida saab kasutada nii tsiviil- kui ka sõjalisel otstarbel, kaasa arvatud kaubad, mida saab kasutada nii rahuotstarbelisel eesmärgil, see tähendab mitte lõhkeainena kui ka abivahendina tuumarelvade või muude tuumalõhkeseadmete tootmisel¹⁴. Vastavalt strateegilise kauba seadusele ning EL-i Nõukogu määrusele 1334/2000/EÜ, on kontrollitav kahesuguse kaasutusega kauba eksport ning see on vajalik, et tagada eelkõige tuumarelva leviku tõkestamise osas liikmesriikide ja EL-i rahvusvaheliste kohustuste ja ülesannete järgimine.

Nende kaupade ja tehnoloogia ekspordi kontrollimine Euroopa Ühenduse tasandil on sätestatud Euroopa Nõukogu määruses 1334/2000/EÜ. Seda määrust täiendatakse ja muudetakse pidevalt uute määrustega ning viimati muudetud ning ajakohastatud määruses on välja toodud kahesuguse kasutusega kaupade hetkel kehtiv nimekiri, mis on jaotatud kümnesse kategooriasse:

0. kategooria - tuumamaterjalid, rajatised ja seadmed;
1. kategooria - materjalid, kemikaalid, „mikroorganismid” ja „toksiinid”;

¹³ Välisministeerium. Strateegiliste kaupade kontroll. Kontrollsüsteem Eestis
http://www.vm.ee/est/kat_480/4631.html 02.03.2009

¹⁴ Euroopa Liidu Nõukogu määrus 1334/2000/EÜ
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:159:0001:01:ET:HTML>

2. kategooria - materjalide töötlemine;
3. kategooria – elektroonika;
4. kategooria – arvutid;
5. kategooria - telekommunikatsioon ja „infoturve”;
6. kategooria - sensorid ja laserid;
7. kategooria - navigatsiooni- ja lennuelektronika;
8. kategooria – merendus;
9. kategooria - kosmosesõidukid ja tõukejõud.¹⁵

Kahesuguse kasutusega kaupade nimekirjas kasutatakse kauba määratlemiseks viiekohalist numbrisüsteemi. Koodi esimene number tähistab kontrollitava kauba tüüpi:

- 0 tuumamaterjalid;
- 1 materjalid;
- 2 materjalide töötlemine;
- 3 elektroonika;
- 4 arvutid;
- 5 telekommunikatsioon (alajaotus 1) ja infoturve (alajaotus 2);
- 6 sensorid ja laserid;
- 7 navigatsiooni ja lennuelektronika;
- 8 merendus;
- 9 tõukejõusüsteemid.

Teisel kohal koodis asuv täht jaotab kaubad alamkategooriatesse:

- A – seadmed, koosted ja komponendid;
- B – tootmis- ja testimisseadmed;
- C – materjalid;
- D – tarkvara;
- E – tehnoloogia.

Kolmas tähis koodis määratleb režiimi, millest kauba kontrollitavus pärineb:

- 0 Wassenaari Kokkulepe;

¹⁵ Euroopa Liidu Nõukogu määrus 1167/2008
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:325:0001:0251:ET:PDF>

- 1 Raketitehnoloogia Kontrolrežiim;
- 2 Tuumatarnijate Grupp;
- 3 Austraalia Grupp;
- 4 Keemiarelva Keelustamise Konventsioon;
- 5 reserveeritud;
- 6 reserveeritud;
- 7 reserveeritud;
- 8 reserveeritud;
- 9 rahvuslikult kontrollitavad kaubad.

Kaks viimast numbrit koodis tähistavad kontrollitavat kaupa. Need kaks numbrit jäävad samaks juhul kui sarnaseid kaupu kontrollitakse erinevate režiimide poolt. Sellise koodi järgi on kaupa nimekirjast kergem leida ning saab hõlpsamalt teada, kas kaup on kaheksakohase kasutusega või mitte.¹⁶

Strateegiliste kaupade kasutamine ja levik kriisikolletes ning tuumarelvadega seotud tehnoloogia areng olid põhjusteks, miks hakati riikidevahelist kaubavahetust karmimalt kontrollima. Selleks moodustati ka erinevaid kontrollrežiime ja võeti vastu õigusakte, mis reguleerivad strateegiliste kaupade levikut ja kontrolli nende üle. Eesti osaleb kolme režiimi töös, mis aitab muuta selliste kaupade kontrolli tõhusamaks. Strateegiliste kaupade kontrollis osaleb ka MTA. MTA-l on oma kindel roll nende kaupade leviku tõkestamisel ning MTA tegevusel on seeläbi panus globaalse julgeoleku kindlustamisel.

¹⁶ Välisministeerium. Valdkondlikud õppe- ja infomaterjalid. Strateegilise kauba nimekiri, selles kasutatav keel ja metodoloogia. Lõppkasutaja ja lõppkasutusala põhine kontroll ja kahtlaste tehingute riskiindikaatorid. http://www.vm.ee/est/kat_186/8344.html 02.03.2009

1.2 Maksu- ja Tolliameti roll kaheksuguse kasutusega kaupade ekspordikontrollis

Alljärgnevas alapeatükis annab autor ülevaate, kuidas toimub kaheksuguse kasutusega kaupade seaduslik väljavedu Eestist ja kuidas on sellega seotud MTA. Autori arvates on MTA-l tähtis roll nende kaupade leviku tõkestamisel. Vastavalt strateegilise kauba seaduse §-le 47 teostab MTA talle tollieeskirjade ja nimetatud seadusega antud pädevuse piires strateegilise kauba sisseveo, väljaveo ja transiidi järelevalvet. Seega peab MTA selliste kaupade osas tegema olulisi järelevalvetoiminguid, et Eestist ei läheks ebaseaduslikult välja sõjalisel eesmärgil kasutatavaid kaupu.

Selleks, et määratleda MTA tähtsus kaheksuguse kasutusega kaupade ekspordikontrollis, tuleb esmalt anda ülevaade nende kaupade ekspordimise protseduurist. Selle protseduuri ajal võib eksportija kokku puutuda erinevate institutsioonidega. Otseselt on ekspordikontrolliga seotud Välisministeerium, MTA, Politseiamet, Kaitsepolitseiamet, Kaitseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Nimetatud ametite esindajad osalevad Strateegilise Kauba Komisjonis. MTA poolt osaleb komisjonis 2 inimest ja lisaks sellele tegeleb strateegiliste kaupadega teabeosakond ning ka strateegilise kauba kontaktisikud.

MTA kohustus kontrollida strateegiliste kaupade liikumist tuleneb tolliseaduse¹⁷ §-st 10. Seal on sätestatud, et kui EL-i liikmesriikide vahelise kaubanduse või postisaadetiste (samuti ühest liikmesriigist teise siirduvate isikutega kaasas oleva kauba) suhtes on õigusaktiga kehtestatud keeld või piirang, võib tolliametnik kasutada oma ülesannete täitmiseks kõiki neid õigusi, mis on talle ühenduse õigusaktide ja nimetatud seadusega antud tollieeskirjade rakendamisel. Tolliametnik kasutab neid õigusi, kui toll teostab sellise keelu või piirangu riiklikku järelevalvet ja kui tal on riski hindamisele tuginedes alust arvata, et sellist keeldu või piirangut eiratakse. Tolliseaduse § 16 aga sätestab, et MTA koordineerib kauba ühendusevälisest riigist Eestisse või Eestist ühendusevälisesse riiki toimetamisega seotud teiste täidesaatva riigivõimu asutuste omavahelist koostööd.

¹⁷Tolliseadus RT I 2004, 28, 188

Vastavalt Strateegilise Kauba Komisjoni põhimääruse¹⁸ §1 lõikele 1 on Strateegilise Kauba Komisjonis koos esimehega seitse liiget. Komisjoni esimees on välisminister ning liikmeteks on Välisministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Kaitsepolitsei ameti, Politsei ameti ning MTA esindajad. Põhimääruse alusel teostab komisjon järgmiseid ülesandeid:

1. väljastab, pikendab ja tunnistab kehtetuks strateegilise kauba sisseveolitsentse, väljaveolitsentse ja transiidilube;
2. väljastab ja tunnistab kehtetuks väljaveo üldloa kasutaja õiendeid;
3. väljastab ja tunnistab kehtetuks rahvusvahelisi impordisertifikaate, lõppkasutaja sertifikaate ning kauba kättesaamise tõendeid;
4. otsustab isikute kandmise sõjalise kauba vahendajate riiklikku registrisse ja kustutamise registrist;
5. teeb koostööd välisriikide asjaomaste asutustega ja rahvusvaheliste ekspordikontrolli organisatsioonidega;
6. täidab teisi seaduse, muu õigusakti või välislepinguga komisjonile pandud ülesandeid.

Esmalt peaks taotleja veenduma, et konkreetne kaup, mida soovitakse Eestisse tuua või Eestist välja viia, on kantud strateegilise kauba nimekirja. Kauba kuulumise kohta strateegilise kauba nimekirja saab teavet küsida ka Strateegilise Kauba Komisjonilt. Strateegiliste kaupadega seotud dokumentide taotlemiseks on vaja esitada komisjonile vormikohane taotlus ja nõutavad lisadokumendid. Enne taotluse esitamist tuleb tasuda riigilõiv. Dokumendi väljaandmise või selle väljaandmisest keeldumise otsustab Strateegilise Kauba Komisjon. Komisjon kontrollib taotleja tausta, veendub taotlemisel esitatud dokumentide õigsuses ning kogub vajaduse korral täiendavaid andmeid, mis iseloomustavad dokumendi taotlejat äriühinguna või füüsilisest isikust ettevõtjana. Üldjuhul konsulteeritakse välisriikide asjaomaste asutustega. Otsuse tegemisel võtab komisjon muu hulgas arvesse, milline on kauba või teenuse lähte- ja sihtriik. Komisjon

¹⁸Strateegilise Kauba Komisjoni põhimäärus RT I 2004, 6, 39

teeb otsuse dokumendi andmise või selle andmisest keeldumise kohta 30 kalendripäeva jooksul arvates kõigi nõutavate dokumentide esitamise päevast.¹⁹

Kahesuguse kasutusega kaupade puhul on kontrollitav nende kaupade eksport ja reeksport tolliseadustiku tähenduses ning kahesuguse kasutusega kauba nimekirja lisas IV toodud kaupade ühendusesisene väljavedu. Transiidi puhul on kontrollitav kahesuguse kasutusega kauba vedu ELi välisest riigist läbi Eesti teise ELi välisesse riiki. Eelnimetatud juhtudel on vaja taotleda eriluba. Samuti on luba vajalik kahesuguse kasutusega tarkvara ja tehnoloogia edastamisel ühendusest väljaspool asuvasse sihtkohta ning kahesuguse kasutusega kaupadega seonduva teenuse osutamine ühenduse välisesse riiki juhul, kui sellega ei kaasne füüsiliste isikute piiriülene nõue.²⁰

MTA on tihedalt seotud kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolliga. Esmaselt aitab MTA võrdväärselt teiste komisjoni liikmesorganisatsioonidega Strateegilise Kauba Komisjonil otsustada, kas kaubale väljastada eriluba või mitte. Kõige tähtsam ülesanne on autori arvates aga piiritollipunktidel, sest kauba loavajaduse reaalne tuvastamine toimub just seal. Selleks, et paremini reguleerida tolliametnike tööd strateegilise kauba kontrollimiseks on MTA koostanud Strateegilise kauba järelevalve juhendi, mis on mõeldud ainult ametkondlikuks kasutamiseks. Juhendi eesmärgiks on korraldada järelevalvelist tegevust strateegilise kauba valdkonnas regionaalsel ja keskuse tasandil tagamaks strateegilise kauba litsentsita liikumise ennetamist üle Eesti Vabariigi piiride ning paremat infovahetust õigusrikkumiste ennetamiseks strateegilise kauba osas²¹.

Strateegilise kauba järelevalve juhend reguleerib keskuse tasandil tööd alljärgnevalt: strateegilise kauba komisjoni sekretär võtab kokkuleppeliselt ettevõtetelt litsentsitaotluse saamisel ühendust MTA komisjoni põhiliikme või asendusliikmega. MTA seisukoha litsentsi väljastamise küsimuses kujundab komisjoni MTA asendusliige kooskõlas MTA

¹⁹ Välisministeerium. Strateegiliste kaupadega seotud dokumentide taotlemise standard
http://www.vm.ee/est/kat_224/4814.html 10.03.2009

²⁰ Eesti Kaubandus-Tööstuskoda 13.10.2004 Strateegiliste kaupade kontrolli ajalugu
<http://www.koda.ee/?id=1985> 18.03.2009

²¹ Maksu- ja Tolliameti peadirektori 11. detsembri 2007 nr 481-P ""Strateegilise kauba järelevalve juhendi" kinnitamine" muutmine (197-P 25.06.2008)

põhiliikme arvamusega. Asendusliige võtab seisukoha kujundamisel arvesse ettevõtte asukohajärgse regiooni teabetalituse ametniku hinnangu. Taotluse laekumisel kontrollib teabe kontaktisik litsentsitaotleja tausta veendumaks taotlemisel esitatud andmete õigsuses ning kogub täiendavaid andmeid. Vajadusel ja kontaktide olemasolul konsulteerib teabe kontaktisik välisriigi (lähte- ja sihtriigi) asjaomase asutusega.

Selleks, et analüüsida, kuidas toimub hetkel kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontroll ning sellega seotud riskianalüüs kasutas autor kvalitatiivset uurimismeetodit täpsemalt aga intervjuud. Autor viis läbi intervjuu MTA teabeosakonna töötaja Kristi Õis`iga (Lisa 1). Intervjuus selgitab ta, milles seisneb tema töö ning kuidas toimub strateegilise kaubaga seotud ülesannete täitmine teabeosakonnas. Vastavalt Strateegilise kauba järelevalve juhendile peab teabe kontaktisik jälgima ja arvestust pidama ettevõtete osas, kes on seotud strateegilise kauba sisse-, väljaveo või transiidiga ja tootmisega. Ettevõtte taustanalüüse teeb teabe kontaktisik MTA komisjoni põhi- või asendusliikme või tollikorralduse osakonna tellimusel või riskianalüüsi käigus objektivalikuks osutunud ettevõtte puhul.

Ekspordikontrolli teostab teabeosakond läbi kahe punkti. Esiteks toimub strateegilise kaubaga tegelevate ettevõtete taustaanalüüsid. Analüüs on ülevaade ettevõtte minevikust: karistused, maksukäitumine, varad, seotud isikud ja teised näitajad. Taustaanalüüsi tegemisel tuleb suunata põhirõhk ettevõtte senisele kaubavahetusele, ettevõttega seotud isikutele ja ettevõtte tehingupartnerile. Seda infot saadakse erinevatest allikatest, nii ametlikest andmebaasidest kui ka näiteks Google-otsingumootorist ja muudest avalikest allikatest internetist. Taustaanalüüse tehakse reeglina siis, kui Strateegilise Kauba Komisjon vajab MTA poolset arvamust, kas mõnele ettevõttele väljastada luba või mitte. Taustaanalüüsi teostamisel annabki teabe kontaktisik ühtlasi oma hinnangu litsentsi väljastamise või mitteväljastamise kohta tulenevalt taustaanalüüsi käigus teatavaks saanud andmetest.²²

²² Intervjuu Kristi Õis`iga

Teiseks punktiks on teabeosakonna töös strateegilise kauba valdkonnas riskianalüüsid. Eestis on küll oma strateegilise kauba seadus ning on olemas ka EL-i kahesuguse kasutusega kaupade nimekiri, kuid võib siiski juhtuda, et mingi valdkond on reguleeritud ka mõne muu õigusakti või rahvusvahelise kokkuleppega. Järgmise sammuna tuleb leida vastava valdkonna kaubakoodid ning vaadeldaval perioodil esitatud deklaratsioonid üle vaadata - mis kaup on, kas vajas luba ning juhul kui vajas, kas luba oli olemas. Hetkel on aga selline seis, et kui tagantjäreli tuvastatakse, et tegemist võis olla rikkumisega (kaup vajas luba, aga seda ei olnud), siis praeguseini ei ole MTA-l olnud võimalust menetlust alustada. Ainult elektrooniliste deklaratsioonide järgi on raske öelda, mis kaubaga täpselt tegu oli ning kas see võis luba vajada. Vajalik oleks leida kontrolliressurssi, kes kaubanimetuste ja koodide alusel teeks dokumentidele järelkontrolli, selgitamaks, kas kaup võis vajada vormistusel eriluba või mitte.²³

Vastavalt strateegilise kauba seaduse §-le 47 lg 1 teostab strateegilise kauba sisseveo, väljaveo ja transiidi järelevalvet MTA talle tollieeskirjade ja nimetatud seadusega antud pädevuse piires. Sama seaduse § 4 lg 4 ja § 5¹ lg 7 alusel on 08.08.2004. jõustunud Vabariigi Valitsuse määrus nr 257: Strateegilise kauba tolliformaalsuste ja Euroopa Ühenduse sisese edasitoimetamise kord ning tolliasutusele esitatavate andmete loetelu. Määrusega sätestatakse strateegilise kauba tolliformaalsuste teostamise kord, strateegilise kauba EL-i liikmesriigist Eestisse ja Eestist EL-i liikmesriiki toimetamise kord ning strateegilise kauba ühendusesisese edasitoimetamise teatises tolliasutusele esitatavate andmete loetelu. Kui kaup on kahesuguse kasutusega, peaks tolli-deklaratsiooni vormistamisel valima õige lisakoodi sõltuvalt kauba iseloomust, tehnilisest spetsifikatsioonist ja vastavalt kontrollnimekirja läbivaatamise tulemustele²⁴.

Kauba ühendusesisesel edasitoimetamisel peab vedamisluba olema taotletud sellest liikmesriigist, kust kahesuguse kasutusega kaubad edasi toimetatakse²⁵. Eestis tegutseva ettevõtte poolsele kauba edasitoimetamisel esitab teatise ettevõtte²⁶. Teisest Euroopa

²³ Intervjuu Kristi Õis`iga

²⁴ Maksu- ja Tolliamet, Strateegilised kaubad <http://www.emta.ee/?id=1372> 20.02.2009

²⁵ Euroopa Liidu Nõukogu määrus 1334/2000/EÜ artikkel 21 2b

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:159:0001:01:ET:HTML>

²⁶ Maksu- ja Tolliamet. Strateegilised kaubad <http://www.emta.ee/?id=1372> 20.02.2009

Ühenduse liikmesriigist Eestisse tuleva kauba (sealhulgas ka läbi Eesti ühest liikmesriigist teise liikmesriiki mineva kauba) puhul esitab MTA-le teatise kauba faktiline vedaja ja kui tegu on Ühenduse teisest liikmesriigist Eestisse tuleva kaubaga või Eestist teise liikmesriiki toimetatava kaubaga, siis on loa nõue samuti kehtiv, luba tolliametnik ei märgista, kuna tollivormistust ei toimu²⁷.

Strateegilise kauba seaduse § 5¹ lg 1 kohaselt EL-i Nõukogu määruse 1334/2000/EÜ IV lisas loetletud kahesuguse kasutusega kauba toimetamisel EL-i liikmesriigist Eestisse või Eestist EL-i liikmesriiki teatatakse eriloa, kauba ja selle teekonna täpsed andmed elektrooniliselt või faksi teel tollile vähemalt 24 tundi enne kauba üle Eesti tollipiiri toimetamist. Toll saadab teatise esitajale teatise kättesaamise kinnituse sama sidevahendiga, millega teatis esitati. Kui teatise esitaja on avaldanud teatises selleks soovi, saadab toll teatise kättesaamise kinnituse muu lõikes 1 nimetatud sidevahendi teel. Toll saadab ka esitatud andmete muutumise teate kättesaamise kinnituse. Vajaduse korral saadab toll teatise esitajale 24 tunni jooksul pärast teatise esitamist ja sama sidevahendiga, millega teatis esitati, nõude esitada eriluba, kauba saatedokumendid ja kaup tolli määratud kohas.²⁸ Väljaveolitsents märgistatakse tolliametniku poolt kauba ühendusest väljaveol²⁹.

Juhul, kui maksu- ja tollibürool, tollipunktil või tollikorralduse ametnikul tekib kahtlus, et Eestist väljaveol olev kaup võib vajada strateegilise kauba litsentsi, võtab ta ühendust tollikorralduse kontaktisikuga. Iga regionaalne maksu- ja tollikeskuse juhataja määrab korraldusega ühe kontaktisiku tollikorralduse osakonnast. Kontaktisiku tähtsamad ülesanded on järgmised: üksikjuhtumite lahendamine koostöös Strateegilise Kauba Komisjoniga, strateegilise kauba tollikontrolli läbiviimise juhendamine kohtadel, strateegilise kaubaga seotud ettevõtete külastamine, informatsiooni liikumise tagamine strateegilise kaubaga seotud juhtumitest regiooni juhtideni, regiooni asjassepuutuvate üksusteni ning teiste keskuste strateegilise kaupade kontaktisikuteni.³⁰

²⁷Maksu- ja Tolliamet. Strateegilised kaubad <http://www.emta.ee/?id=1372> 20.02.2009

²⁸Maksu- ja Tolliamet. Strateegilised kaubad. <http://www.emta.ee/?id=1372> 20.02.2009

²⁹Vabariigi Valitsuse määrus nr 257 § 3 lg 3, Strateegilise kauba tolliformaalsuste ja Euroopa Ühenduse sisese edasitoimetamise kord ning tolliasutusele esitatavate andmete loetelu

³⁰Maksu- ja Tolliameti peadirektori 11. detsembri 2007 nr 481-P ""Strateegilise kauba järelevalve juhendi" kinnitamine" muutmine (197-P 25.06.2008)

Vastavalt Srategiealse kauba järelevalve juhendile edastab ametnik kontaktisikule kas käest kätte või elektroonilisel teel kauba saatelehed ja pildid kahtlusalusest kaubast. Kontaktisik saadab vajadusel saatedokumentid ja pildid strateegilise kauba komisjoni liikmetele. Kontaktisikul on õigus iseseisvalt kauba saatedokumentide, piltide ja kauba kirjelduse põhjal tehtud riskianalüüsi alusel võtta vastu otsus, kas tegemist on litsentsi vajava kaubaga või mitte. Juhul, kui Strateegilise Kauba Komisjon tuvastab, et kaup vajab litsentsi, teatab tollikorralduse kontaktisik rikkumisest oma otsest ülemust, kelle pädevuses on tegeleda strateegilise kaubaga. Kontaktisik võtab ise või võtavad tolliläbivaatust teinud ametnikud kauba vedajalt/autojuhilt rikkumise kahtluse puhul koheselt seletuskirja. Kui rikkumine vastab kuriteo tunnustele, võtab regionaalse tollikorralduse osakonna juhataja ühendust Kaitsepolitseiga.

MTA tegeleb kahesuguse kasutusega kaupade kontrolliga mitme osakonna lõikes. Hetkel on kõige rohkem ekspordikontrolliga seotud tollikorralduse osakond ja teabeosakond. Kui teabeosakonna töötaja tuvastab analüüsi käigus, et tegemist võis olla kaubaga, mis vajab luba, aga seda ei olnud, siis praeguseini ei ole MTA-l olnud võimalust menetlust alustada. Vajalik oleks leida kontrolliressurssi, kes kaubanimetuste ja koodide alusel teeks dokumentidele järelkontrolli, selgitamaks, kas kaup võis vajada vormistusel eriluba või mitte. Seega võiks autori arvates kaasata kahesuguse kasutusega kaupade kontrollisüsteemi ka MTA kontrolliosakonna. Selle osakonna ametnikud võiksid teostada järelkontrolli võimalike eriluba vajavate kaupadele. Autori arvates aitaks see muuta ekspordikontrolli süsteemi Eestis tõhusamaks, kuna sarnased kontrollisüsteemid on kasutusel ka mitmes teises EL riigis.

2. KAHESUGUSE KASUTUSEGA KAUPADE EKSPORDIKONTROLI VÕIMALUSED JÄRELKONTROLLIS

2.1 Euroopa Liidu riikide praktika ekspordikontrollis

Alljärgnevas alapeatükis annab autor ülevaate ekspordikontrollist EL-i riikides. Strateegilised kaubad on maailma mastaabis väga olulised kaubad, kuna nimetatud kaupade kontrollimatu tootmine ja liikumine erinevate riikide vahel võib ohustada globaalset julgeolekut. EL on teinud mitmeid samme, et takistada nii sõjaliste kui ka kahesuguse kasutusega kaupade ebaseaduslikku liikumist ühenduses kui ka ühendusest väljas. EL on vastu võtnud mitmeid dokumente, mis reguleerivad ja ühtlustavad liikmesriikide tegevust kahesuguse kasutusega kaupade osas ning hetkest, mil Eesti EL-iga liitus, kehtivad need dokumendid ka Eestis.

Esimene samm kahesuguse kasutusega kaupade suhtes kohaldatava ekspordikontrolli ühtlustamise suunas tehti 2000. aastal, kui võeti vastu Nõukogu ühismeede 401/2000 ÜVJP (EL-i ühine välis- ja julgeolekupoliitika) teatava sõjalise lõppkasutusega seotud tehnilise abi kontrollimise kohta, mis sätestab kontrollimeetmeid massihävitusrelvadega seotud tehnilise abi suhtes. Artiklis 3 sätestatakse teine samm – nähakse ette võimalus rakendada kontrolli sõjalise lõppkasutusega seotud tehnilise abi suhtes, mida osutatakse riikides, kus kohaldatakse EL-i, OSCE (*The Organization for Security and Co-operation in Europe*) või ÜRO (Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni) Julgeolekunõukogu relvaembargosid.³¹

Teiseks sammuks on EL-i massihävitusrelvade leviku tõkestamise strateegia raames teostatud liikmesriikide kahesuguse kasutusega kaupade ekspordi kontrollisüsteemi vastastikune eksperthinnang - juunis 2003 võttis Euroopa Ülemkogu Thessalonikis vastu

³¹ Euroopa Liidu Nõukogu, Julgeolekuga seotud ekspordikontroll I – Kahesuguse kasutusega kaubad ja tehnoloogia. <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=408&lang=et> 10.03.2009

massihävitusrelvade leviku vastase tegevuskava, mille lõikes 21 kutsutakse üles teostama kõikide liikmesriikide ja liituvate riikide ekspordikontrollisüsteemide vastastikust eksperthinnangut. Lõikes 21 sätestatakse, et ELi ekspordikontrolli tegevuse paremaks koordineerimiseks ja üksteise kogemustest õppimiseks tuleks kõikides liikmesriikides ja liituvates riikides teostada vastastikune eksperthinnang.³²

12. detsembril 2003.a vastu võetud EL-i massihävitusrelvade leviku tõkestamise strateegias rõhutatakse, kui vajalik on suurendada ekspordikontrolli kui EL-i meetme tõhusust ja teostada edukalt vastastikune eksperthinnang. Vastastikuse eksperthinnangu esimene etapp lõppes juulis 2004. Hindamine teostati kahe-kolme riigi kaupa. Iga riikiderühma puhul uuriti siseriiklikku seadusandlust ja selle rakendamist, et luua laienenud liidu jaoks parimad tavad. Vastastikust hindamist koordineerisid komisjoni talitused ning neid abistas töögrupp, mis koostas riikiderühmade aruannete alusel vastava analüüsi ja soovitused. 13. detsembril 2004 andis nõukogu välja teatise, mis hõlmab soovitusi vastastikuse eksperthinnangu täiendamiseks ja milles rõhutatakse, kui oluliseks peab EL nii liidusisese kui piiriülese ekspordi suhtes rakendatavat tõhusat kontrolli.³³

EL riikide valitsuste ja erinevate institutsioonide ekspordikontrolli alaste tegevuste motivaatoriteks on vähemalt neli erinevat aspekti. Esiteks tahab EL olla veendunud, et kõikides liikmesriikides toimub kahesuguse kasutusega kaupade regulatsioonide kooskõlastatud täideviimine ning liituda soovivate riikide ettevalmistamine väljakujunenud süsteemiga. Teiseks tahavad liikmesriigid vähendada riske, mis kaasnevad nende riigist pärinevate kaupadega, mis on seotud ebaseadusliku kasutamise, volitamata lõppkasutajate või ilma nõutud loata reekspordiga. Kolmandaks tahab EL kaardistada põhilised strateegiliste kaupade liikumisteed. Järgmiseks punktiks on turvalisuse ja leviku tõkestamisega seotud mured. Need mured peaksid olema motivatsiooniks põhiliste ümberlastimispunktide kontrolli tugevdamisel riikides, mis on põhilised kahese kasutusega kaupadega varustajad. Turvalisuse küsimused pole siiani olnud võtmeks EL prioriteetide

³² Euroopa Liidu Nõukogu, Julgeolekuga seotud ekspordikontroll I –Kahesuguse kasutusega kaubad ja tehnoloogia <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=408&lang=et> 10.03.2009

³³ Sama

määramisel. WMD (*Weapons of Mass Destruction*) strateegia näitab, et selliste riikide nagu Saksamaa ja Suurbritannia rahvuslik lähenemine kahese kasutusega kaupade kontrollimises võib muuta ka teiste liikmesriikide lähenemise põhjalikumaks ja ülevaatlikumaks.³⁴

EL-i liikmesriikide ekspordikontrolli süsteemil on mitu dimensiooni:

- kahepoolsed kontaktid –selleks, et toimuksid rahvusvahelised töö- ja õppevisiidid;
- osalemine ulatuslikes erinevate ekspordikontrolli režiimide tegevustes;
- osalemine USA valitsuse ekspordikontrolli programmides;
- osalemine ühises välis- ja turvapoliitika programmis (*Common Foreign and Security Policy*), eriti massihävitusrelvade strateegia (*WMD Strategy*) osas;
- toetamine ja osalemine ühistes programmides, kaasa arvatud liituda soovivate riikide ettevalmistamine väljakujunenud kahese kasutusega kaupadega seotud kontrolli süsteemi täideviimiseks.³⁵

Lisaks eelpool mainitud punktidele võivad tihedamad suhted kolmandate riikidega sisaldada ka ekspordikontrolli alaseid dialooge. Dialoogid võivad toimuda erinevate riikide vahel: funktsioneeriva ekspordikontrolli süsteemiga riikide ja oma süsteemi paika panemisel välisabi vajavate riikide vahel. Iga erinevat süsteemi on võimalik täiustada ja laiendada, see sõltub välisabi vajalikkuse määrast. Samuti peab märkima, et tavakohased tõkestamise mured on motivaatoriteks riikide poliitika prioriteetide leidmisel, arvestades seda, et kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrollid on tavaliselt seotud peaaegu iga tegevusalaga. Seega on hea, kui ELi algatatud ja kordineeritud visiidid on kahepoolsed, mille tulemuseks on tihedad kahepoolsed suhted ning ametlikud järelkajad.³⁶

Koostöö ekspordikontrolli vallas toimub ka EL-i siseselt, näiteks iga-aastaste ülevaadete tegemiste protsess on vajalik ühtse WMD strateegia täitmiseks. Selle protsessi eesmärk on kindlaks teha, et liikmesriikides toimub õiguspärane kahese kasutusega kaupade

³⁴ Sipri, Bauer, S. 2005 *Enhancing export control-related CTR programmes: Options for the EU*. http://www.sipri.org/contents/expcon/expcon_assistance.html 27.03.2009

³⁵ Sama

³⁶ Sama

regulatsioonide täitmine. Järgnev tekst annab ülevaate EL liikmesriikide ekspordikontrollist, pannes erilist rõhku Saksamaa ja Suurbritanniale. Need on riigid, kellel on EL-s kõige ulatuslikumad ja põhjalikumad ekspordikontrolli süsteemid. Tegelikult on EL liikmesriigid veel strateegilise mõtlemise algstaadiumis, seepärast tuleb seda süsteemi arendada.³⁷

Tänapäeval on Saksamaa ainuke EL-i liikmesriik, mis viib läbi tegevusi kõigis viies ekspordikontrolli koostöö dimensioonis:

- kahepoolsed sidemed ja vahetused;
- osalemine erinevate ekspordikontrolli režiimide töös – Saksamaa on Austraalia Grupi eesistujamaa Hiinas;
- osalemine tähtsamate eksportriikide, põhiliselt USA, abiprogrammides;
- osalemine EL-i sisestes tegevustes – Saksamaa osaleb Euroopa Nõukogu töögruppides läbi massihävitusrelvade (WMD) osakonna töö koordineerimise Nõukogu Sekretariaadis;
- teostab EL-i algatatud ekspordikontrolli projekte - projekt TACIS ekspordikontrolli koostöö tõhustamiseks Venemaaga, projekt PHARE Bulgaaria tolli koolitamiseks, Ungari ja Saksamaa vaheline projekt *Twining Light*.³⁸

Saksamaa pöörab tähelepanu põhilistele saksa toodete vastuvõtjatele. Põhirõhk on aga järgmistel punktidel:

- posti teel kättetoimetatud kaupade lõppkasutajate kontroll ja järelkontroll ning kahesuguse kasutusega kaupade leviku tõkestamine, mille raames pannakse erilist rõhku Lähis-Ida, Kagu-Aasia ja Ida-Aasia riikidele;
- ümberlastimiskeskuste kontroll, eriti aga kahese kasutusega kaupade leviku tõkestamise probleemidega riikides;
- tuumaenergiaga seotud probleemid;
- lähedalasuvad riigid, eriti aga tulevased EL-i liikmesriigid.³⁹

³⁷Sipri, Bauer, B. 2005 *Enhancing export control-related CTR programmes: Options for the EU*. http://www.sipri.org/contents/expcon/expcon_assistance.html 27.03.2009

³⁸ Sama

Saksamaal tegeleb strateegiliste kaupade küsimustega Saksa Liitvabariigi Majandus ja Ekspordikontrolli Amet (BAFA). See on kõrgem amet, mis allub Saksamaa Majandus- ja Tehnoloogia Ministeeriumile. BAFA keskne ülesanne väliskaubanduse sektoris on ekspordikontroll. BAFA on seotud valitsuse ekspordikontrolli poliitikaga läbi selle, et ta on litsentseerimisasutus, mis teeb tihedat koostööd teiste institutsioonidega, mis on samuti seotud keerulise ekspordikontrolli süsteemiga ning teeb ka järelkontrolli strateegilistele kaupadele. Rahvusvaheliste ja õiguskohustuste raamistikus teostatakse ekspordikontrolle eelkõige turvalisuse huvides ning ka Saksamaa Liitvabariigi välispoliitika huvides.⁴⁰

BAFA näeb oma lähenemist ekspordikontrollile rohkem partnerlusena mitte abina ning pöörab erilist tähelepanu seaduslikkusele ja administratiivsele poolele. Põhimõtteliselt ei erista Saksamaa kahese kasutusega kaupade ja tavaliste kaupade ekspordi, vaid katab rutiinselt need mõlemad. BAFA otsustada on ka tehniliste ekspertiiside tegemine. BAFA saab umbes 23 000-24 000 litsentside taotlusi aastas, mis on EL riikide kõrgeim näitaja. Praegu on BAFA-s tööl 621 ametnikku, kellest üks kolmandik on insenerid ja teadlased. Umbes viiel protsendil töötajatest on head võõrkeele oskused ja palju kogemusi, mis võimaldab neil töötada ka välismaal. BAFA üheks eeliseks ongi tema alalised töötajad, kellel on pikaajalised kogemused ja tugev jätkusuutlikkus.⁴¹

Alates aastatest 1991/1992 on Saksamaal ekspordikontrollidega tegelenud umbes 10-20 isikut aastas, kuid kindel programm puudus. Vastavalt COARM-i (EL Nõukogu relvastuse töögrupp) ülevaatest ekspordikontrolli arengutest 2003. ja 2004. aastal on Saksamaa olnud üks kahest kõige aktiivsematest riikidest (teine oli Suurbritannia). Selle perioodi jooksul on mõlemal riigil olnud nii välis- kui sisevisiite koostöös erinevate riikidega: Hiina, Tšehhi, Ungari, Eesti, Rumeenia ja Venemaa. Saksamaa ametnikud külastasid veel ka Iraani, Poolat ja Taiwani ning võtsid vastu Iisraeli, Ukraina, Sloveenia ja Lõuna-Korea

³⁹ Sipri, Bauer, S. 2005 *Enhancing export control-related CTR programmes: Options for the EU*. http://www.sipri.org/contents/expcon/expcon_assistance.html 27.03.2009

⁴⁰ *Federal Office of Economics and Export Control BAFA. The Office*. http://www.bafa.de/bafa/en/the_office/index.html . 27.03.2009

⁴¹ Sipri, Bauer, S. 2005 *Enhancing export control-related CTR programmes: Options for the EU*. http://www.sipri.org/contents/expcon/expcon_assistance.html 27.03.2009

delegatsioone. BAFA on võtnud aktiivse rolli EL-i algatatud kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli projektide rakendamises.⁴²

Suurbritannia tuumarelvade leviku tõkestamise programm oli ülesseatud 1999.aastal läbi ekspordikontrollide täiustamise. Suurenenud ekspordikontrollide, tuumarelvade leviku tõkestamise ja Tuumarelvade leviku Julegeoleku Institutsiooni (PSI) tegevuste kattumine viis Suurbritannia teadmisele, et ekspordikontrolliga seotud tegevused on palju efektiivsemad. Neid tegevusi võib palju efektiivsemalt suunata diskussioonidesse, mis on seotud erinevate ministriumide prioriteetide kindlaks määramisega. Suurbritannia eesmärgiks on iga aasta vastu võtta riigi prioriteetide ning soovitud väljaminekute programm. Eelistused, mis on ette seatud riigi ministriumide poolt, sisaldavad endas nii ekspordikontrolli režiimidega seotud tegevusi kui ka põhiliste partneritega (eelkõige USA) seotud tegevusi. Suurbritannial on USA-ga eriti tihe koostöö, neil on olnud ühisvisiite ja Suurbritannia on aktiivselt osalenud USA algatatud seminarides.⁴³

Põhimõtteliselt läheneb Suurbritannia väga integreeritult ekspordikontrolli süsteemile ning seda on näha läbi erinevate töögruppide koostamise ja välisvisiitide. Ekspordikontrolli delegatsioon koosneb tavaliselt FCO (*Foreign and Commonwealth Office*) esindajatest, Kaubandus- ja Tööstusministeeriumi (DTI, *Department of Trade and Industry*), Kaitseministeeriumi ja Suurbritannia maksu- ja tolliameti (HMRC, *Her Majesty's Revenue and Customs*) esindajatest. Need töögrupid on võimelised arutama ekspordikontrolle puudutavaid probleemi üsna laias ulatuses, nii kahese kasutusega kaupu puudutavaid asju kui ka näiteks relvadega seotud probleeme.⁴⁴

FCO-s on eraldi regionaalne ja funktsioneeriv töötajate divisjon, mis on delegatsiooni planeeritavaks ja juhendavaks organiks. Igal ametil on oma spetsiifiline tööpanus. DTI kompetentsus on litsentseerimine ja õigusaktide koostamine. FCO annab oma panuse

⁴² Sipri, Bauer, S. 2005 *Enhancing export control-related CTR programmes: Options for the EU*. http://www.sipri.org/contents/expcon/expcon_assistance.html 27.03.2009

⁴³ Sama

⁴⁴ Sama

delegatsiooni töösse litsentside ekspordikriteeriumide vastavuse kontrollimisega ehk sisuliselt deklaratsioonide järelkontrolliga. Kaitseministeerium teeb oma ekspertiise turvalisuse ja tuumarelvade leviku tõkestamise vallas. MTA tegeleb aga süsteemi elluviimisega ning tollikontrollidega, eeldades töötajate järjepidevat enesetäiustamist ning rõhutades sellele, et valitsus saaks ülevaate riikliku efektiivse süsteemi vajalikkusest.⁴⁵

Rootsis on strateegiliste kaupade kontrolliks loodud eraldi amet: Rootsi Strateegiliste Kaupade Inspeksioon (ISP). Nimetatud amet kontrollib sõjaliste ja kahesuguse kasutusega kaupade ekspordi. ISP loodi 1.veebbruaril 1996.aastal Rootsi parlamendi otsusega, mille alusel liideti Sõjaliste Kaupade Inspektuur ja Valitsuse alla kuuluv strateegilise ekspordi kontrolli osakond. ISP-d toetab parlamendi nõuandev organ Ekspordi Kontrolli Nõukogu. Tehniliste hinnangute tegemisel aitab inspektuuri Tehnika ja Teaduste Nõukogu, mille liikmed on kõrgelt kvalifitseeritud tehnikaala eksperdid. ISP roll on teha otsuseid, mis on tähtsad tema tegevusalal, sealhulgas kahesuguse kasutusega kaupade järelkontroll. Kõige olulisemaid või eriliselt tähtsaid küsimusi peab ISP aga andma otsustamiseks üle Rootsi Valitsusele.⁴⁶

Rootsi on osalenud mitmetes ekspordikontrolli programmides üle maailma. Kõige rohkem on aga Rootsi abi pakkunud Balti riikidele nende ekspordikontrolli süsteemi tugevdamiseks. Seega on Rootsil oluline roll ekspordikontrolli arendamisel. Rootsi Valitsusel oli aastatel 2003-2004 oluline roll Wassenaari Kokkuleppe juhtimises. Rootsi litsentseerimisasutus ISP otsustab iga-aastased ekspordikontrolli eelistused ning osaleb programmide väljaarendamisel. Rootsi sponsoreerib ekspordikontrolli arendustegevust tellides erinevaid uuringuid Stockholmi Rahvusvaheliselt Rahu-uuringu Instituudilt (SIPRI). SIPRI on rahvusvaheline iseseisev instituut, mis uurib rahu ja konfliktidega seotud probleeme, eelkõige aga relvakaubanduse kontrolle ja desarmeerimist. See asutus

⁴⁵ Sipri, Bauer, S. 2005 *Enhancing export control-related CTR programmes: Options for the EU*. http://www.sipri.org/contents/expcon/expcon_assistance.html 27.03.2009

⁴⁶ *Swedish Inspectorate of strategic goods. About ISP*. <http://www.isp.se/sa/node.asp?node=530> 21.03.2009

loodi 1966. aastal tähistamaks Rootsi 150. aastat katkematut rahu. Instituuti finantseerib põhiliselt Rootsi parlament.⁴⁷

Kokkuvõtlikult võib öelda, et EL-i suurematest riikidest on just Suurbritannia ja Saksamaa need riigid, kes investeerivad kõige rohkem inim- ja finantsressursse ekspordikontrolli arendamisele ja koostööle kolmandate riikidega. Nendes riikides teostatakse järelkontrolli ka kahese kasutusega kaupadele, mis muudab kontrollisüsteemi veelgi tõhusamaks. Nendel kahel riigil on samuti oluline roll teiste liikmesriikide abistamisel ja väljaõppel. Samuti on tähtsal kohal ka USA abi ekspordikontrolli süsteemi loomisel ja arendamisel. USA on algatanud mitmeid projekte, mille eesmärgiks on eelkõige tollitöötajate koolitamine ning tutvustamine kahesuguse kasutusega kaupadega. USA on selliseid projekte läbi viinud ka Eestis, vaatamata sellele ei ole Eesti ekspordikontrolli süsteem lõplikult välja kujunenud. Võttes eeskujuks vanemate EL-i liikmesriikide praktikat, peaks autori arvates ka Eesti ekspordikontrolli tõhustamiseks kasutusele võtma kahese kasutusega kaupade järelkontrolli.

⁴⁷ Sipri, Bauer, S. 2005 *Enhancing export control-related CTR programmes: Options for the EU*. http://www.sipri.org/contents/expcon/expcon_assistance.html 27.03.2009

2.2 Eesti ekspordikontroll järelkontrolli käigus

Lähtudes Suurbritannia ja Saksamaa kogemustest, on autor seisukohal, et Eesti võiks rakendada ekspordikontrolli tõhustamiseks kahese kasutusega kaupade järelkontrolli. Käesoleval hetkel seda Eestis ei tehta. Vastavalt Strateegilise Kauba Komisjoni sekretäri Kristi Torimi andmetele on Strateegilise Kauba Komisjon väljastanud 2008. aastal 15 kahesuguse kasutusega kaupade väljaveolitsentsi. Väljastatud litsentside arv aasta jooksul ei ole sugugi suur. Selle põhjuseks võib autori arvates olla nii kahese kasutusega kaupade üle piiri toimetamine teadmatusel kui ka tahtlik ebaseaduslik tegevus. Jättes välja teadmatusel toimepandud rikkumised, tuleb autori arvates viia miinimumile tahtlikud õigusrikkumiste toimepanemised.

Eesti tollikontroll on suunatud pigem impordile kui ekspordile, mis tähendab seda, et füüsilist kontrolli ekspordikaupadele tehakse üsna vähe. Selle põhjuseks võib olla see, et ekspordiga ei kaasne riigile tulu ning ka see, et tollis pole piisavalt ressursse, et suunata neid ekspordikontrollile. Seega on Eesti riigi ekspordikontrolli süsteem veel alles arenemisfaasis ning seda tuleks tõhusamaks muuta. Autori arvates oleks üks võimalus ekspordikontrolli süsteemi täiustamiseks kehtestada kahesuguse kasutusega kaupade järelkontrolli. See võimaldaks tollivormistuse järgselt kontrollida deklaratsioonis esitatud andmete õigsust ja seaduslikkust. Kui kontrolli tulemusena selgub, et kaup vajab litsentsi, siis algatatakse menetlus ning seaduse rikkumise puhul saab isikule tagantjäreli trahvi määrata. Vastavalt tolliseaduse §-le 50 lg 1 võib tolliametnik tollideklaratsiooni järelkontrolli käigus ühenduse tolliseadustiku artiklis 78 sätestatud õigusi kasutada talle MTA peadirektori või tema volitatud isiku antud volituse alusel oma pädevuse piires. See tähendab, et MTA-l on seadusega sätestatud õigus teha tollivormistusjärgset järelkontrolli, seega võiks seda teha ka kahesuguse kasutusega kaupadele.

Autor viis läbi küsitluse järelkontrolli töötaja Pille Strikholmiga (Lisa 2), et uurida, milliseid dokumente on võimalik järelkontrolli käigus küsida ning analüüsida, kuidas oleks tolliauditi käigus võimalik tõestada, et kaup võis vajada strateegilise kauba eriluba.

Küsitluse eesmärgiks oli välja selgitada, kas kahesuguse kasutusega kaupadele oleks võimalik teha järelkontrolli ja mis oleksid selle kontrolli eripärad. Antud peatükk põhineb küsitluse vastustel.

Esmaselt on järelkontrolli teostamiseks vaja välja valida kontrolliobjekt. Objekte, mida tuleks kontrollida valib järelkontrolli jaoks välja teabeosakond. Kontrolliosakond saab kontrolliobjektid teabeosakonnalt koos riskianalüüsiga. Kui objekti kontrollimiseks on info tulnud teiselt üksuselt (tollikorralduseosakond, aktsiisikeskus), siis kooskõlastatakse see teabeosakonnaga. Teave ei anna ette konkreetset kontrolliperioodi ehk ajavahemikku, mida kontrollida, küll aga toob ta välja konkreetseid tollideklaratsioonid või tehingud, mis on antud riskiga seotud. Kontrolliülesandes on väljatoodud ajavahemik või tehing mida kontrollida.⁴⁸

Kontrolliosakonna järelkontrolli ametnikud pole strateegilise kaubaga seotud objekte siiani kontrollinud. Järelkontrolli on aga tehtud enne 2004. aasta maid, enne Eesti EL-iga liitumist, Raviameti ja Tolliameti andmete võrdluse erinevuste tulemusel II nimekirja kantud kaupa (atsetoon), mis vajab importimisel Raviameti poolset luba. Kontrolliti lõppkasutamist, mis tähendab seda, et kontrolliti, milleks ettevõtte imporditud kaupa kasutas, palju imporditud kaubast kontrolli hetkeks järgi oli ja kuidas toimus ettevõttes kauba arvestus. Kontrolliaktis toodi välja soovitus pöörduda Raviametisse. Pärast EL-iga liitumist pole erilubade alusel liikuvatele kaupadele järelkontrolli tehtud, kuigi MTA-l on selleks õigus ning vajalikud vahendid olemas.⁴⁹

Selleks, et kontrolliosakond saaks teha järelkontrolli strateegilistele kaupadele ning seal hulgas kahesuguse kasutusega kaupadele, vajaksid ametnikud järgmisi andmeid:

- strateegilise kauba nimekiri, et veenduda loa või litsentsi vajalikkusest;

⁴⁸ Küsitlus Pille Strikholmiga

⁴⁹ Sama

- ETT (Eesti Tollitariifistik) andmeid, et antud kaup klassifitseeritakse antud kaubakoodiga, et uurida, kas kauba importimisel on nõutud litsents/sertifikaat ning millised on lisanõuded ja tingimused;
- tollideklaratsioon.

Peale neid dokumente on teabetalitusest vaja saada järgmist infot:

- kauba saaja ja saatja taust;
- ajavahemik, mil kaup oli väljaveetud;
- info selle kohta, kuidas seda kaupa saab kasutada;
- teiste liikmesriikide info, kas neil on sarnaste kaupade vormistamisel esinenud vigu, nendepoolsed kogemused;
- info selle kohta, kas sarnaste kaupadega on enne esinenud rikkumisi, kas on tehtud kauba läbivaatusi, kas läbivaatuse käigus on tehtud fotosid kaubast.

Samuti kasutatakse kontrolli käigus erinevaid andmebaase olenevalt kontrolli eripärast ja vajadustest. Järelekontrolli käigus kasutatavad andmebaasid on järgmised (järgnev loetelu ei ole ammendav): majandustegevuse register, äriregister, Tasuja, Google'i otsingud, Riigiteataja, Estlex, EUR-lex, Kredidiinfo, Ametlikud teadaanded.⁵⁰

Järelekontrolli alustamiseks aga ei piisa ainult teabetalituse andmetest. Lisaks nendele andmetele tutvutakse ka infoga, mida on võimalik leida antud kauba kohta MTA intranetis. Tuleb uurida, kas ajakirjandus on antud teemat kajastanud, kas on kajastatud mingeid seoseid. Kui kaubale on teostatud füüsilist kontrolli, siis tutvutakse kauba läbivaatusaktidega. Kui füüsiline kontroll on toimunud teises piirkonnas, siis küsitakse lisadokumentide kinnitatud koopiaid. Kui kõik need andmed on kogutud, siis nendest piisab, et alustada järelekontrolli antud kauba suhtes.⁵¹

⁵⁰ Küsitlus Pille Strikholmiga

⁵¹ Sama

Kontrolli alustatakse esimese menetlustoiminguga, milleks on tavapäraselt kirjalik pöördumine kontrollitava poole informatsiooni saamiseks ja/või dokumentide esitamiseks. Kontrollitavale isikule koostatakse korraldus teabe saamiseks või asjade ja dokumentide esitamiseks. Korralduses määratletakse kontrollitav valdkond, tollideklaratsioonide loetelu ja dokumendid. Dokumentide esitamist nõutakse vastavalt MKS §-le 46 lg 1 mis sätestab, et maksuhaldur annab talle seadusega pandud ülesannete täitmiseks korraldusi, otsuseid ja muid haldusakte. Maksuhalduri haldusaktide andmisel, muutmisel ja kehtetuks tunnistamisel juhindutakse haldusmenetluse seaduses sätestatust, kui maksukorralduse seaduses või maksuseaduses ei ole ette nähtud teisiti. Vastavalt MKS §-le 62 lg 1 on maksuhalduril õigus nõuda maksumenetluses tähendust omavate asjaolude kindlakstegemiseks maksukohustuslaselt või kolmandalt isikult tema valduses olevate asjade ja esitajaväärtpaberite ettenäitamist ning dokumentide esitamist. Korralduses antakse täitmise tähtaeg, mis sõltub nõutava teabe mahust ja muudest tähtaega mõjutavatest teguritest. Kui maksukohustuslane taotleb tähtaja muutmist, lahendatakse taotlus üldjuhul kirjaliku otsusega.⁵²

Kolmandatele isikutele (isikud, kellele kauba saaja antud kauba edasi müüs) tehakse korraldus teabe andmiseks sellisel juhul, kui kauba saaja ei esita teavet või dokumente. Vastavalt MKS §-le 61 on maksuhalduril õigus nõuda kolmandatelt isikutelt, sealhulgas krediitiasutustelt, teavet maksumenetluses tähendust omavate asjaolude kindlakstegemiseks. Eelnimetatud isikud on kohustatud andmeid esitama, välja arvatud juhul, kui neil on seaduse alusel õigus tõendite ja andmete esitamisest keelduda. Vajaduse korral võib maksuhaldur kohustada kolmandat isikut teabe andmiseks ilmuma maksuhalduri poolt määratud ajal maksuhalduri ametiruumidesse.⁵³

Kontrolli teostamiseks vajaks järelkontrolli ametnik ettevõttest erinevaid dokumente, mille abil saaks uurida, kas kaup võis nõuda litsentsi või mitte. Kuna üldjuhul esitatakse tollideklaratsiooni läbi andmetöötlussüsteemi Complex, siis eelkõige on vajalikud need dokumendid, mis on lisadokumentidena loetletud tollideklaratsioonil lahtris 44

⁵² Küsitlus Pille Strikholmiga

⁵³ Sama

“Lisateave”. Samuti on kontrolli läbiviimiseks vajalik nõuda ettevõttelt raamatupidamise registreid, vastavaid kandeid, tasumist tõendavaid dokumente, ostu- ja müügiarveid, saatja ja saaja vahelisi lepinguid, infolehti, reklaami brošüüre jne. Juhul, kui risk on kõrge ja kõik kogutud andmed viitavad võimalusele, et nimetatud kaup võis vajada eriluba, siis on see piisav põhjus kontrolli alustamiseks. Kui alustatakse kontrolli, siis tuleb püstitada kontrolli eesmärk või ülesanne. Kontrolliülesannet ei ole keegi siiani sõnastanud nimetatud teemal. Antud juhul võiks kontrolli ülesandeks olla: selgitada järelkontrolli käigus, kas nimetatud kaup võis vajada vormistusel eriluba.⁵⁴

Üldjuhul tehakse järelkontrolli ainult esitatud dokumentide ja erinevate andmebaaside infol. Kahesuguse kasutusega kaup on aga niivõrd spetsiifiline, et võib juhtuda, et ainult dokumentidest ei piisa. Ettevõtet võiks külastada juhul, kui kirjalikult esitatud tõenditest jääb väheks ja vajalik oleks kontrollida dokumente või laoseisu firmas kohapeal. Selliste kaupade puhul on tähtis teada saada, milleks seda kaupa reaalselt kasutatakse. Selle teada saamiseks tuleks külastada kontrollitavat ettevõtet. Tavaliselt külastatakse ettevõtet vastavalt vajadustele. Külastuse eesmärgiks on saada selgitusi ja viia läbi vestlus. Vestluse eesmärgiks on selgitada välja, mida antud kaubaga tehakse ja milleks seda kasutatakse. Samuti uuritakse välja, kas seda kaupa müüakse edasi ja kellele ning kas müüja teab, mis selle kaubaga edasi tehakse.⁵⁵

Ettevõtte külastusega võib järelkontrolli ametnikel kaasneda risk, kuna täpselt ei teata, millega see ettevõtte tegeleb ning millised on selle töötajad. Sellepärast oleks autori arvates mõistlik, et järelkontrolli ametnikud kaasavad ettevõtte külastusse ka tollikorralduse osakonna ametnikke. Tollikorralduse ametnikud oleksid järelkontrolli ametnikele toeks ning jälgiks, et külastus toimuks turvaliselt. See aga ei tähenda, et iga ettevõtte külastusse peaks kaasama tollikorralduse osakonna ametnikke. Neid võiks

⁵⁴ Küsitlus Pille Strikholmiga

⁵⁵ Sama

kaasata vastavalt vajadusele ning olenevalt ettevõttest. Üldjuhul võiks neid kontrolli kaasata, kui kaup on veel alles ehk realselt olemas ning on ladustatud näiteks tollilaos.⁵⁶

Selleks, et saaks paremini otsustada, kas kaup on kahesuguse kasutusega või mitte, oleks hea, kui saaks võtta kauba näidiseid. Revidendil, kes teostab kontrolli puudub pädevus kaubanäidiste ja proovide võtmiseks. Kauba näidised ja proovid on liikuvkontrollitalituse pädevus, seega oleks hea, kui ettevõtte külastusse oleks kaasatud ka antud talituse ametnikud. Saadud näidiseid ja proove võib saata Strateegilise Kauba Komisjonile, et saada nende arvamus kauba kohta. Kui kontrolli käigus esitatud ja kogutud dokumendid ja tõendid on vastuolulised või kui vajatakse lisadokumente ja sertifikaate, siis võib vajadusel teha päring välisriiki. Päringu võib teha välisriigi vastavale asutusele, mis tegeleb sarnaste kaupadega või deklaratsioonis mainitud ettevõttele lisadokumentide saamiseks.⁵⁷

Kontrolli lõpus koostatakse kontrollakt, milles tuuakse ära kõik kontrolli käigus tuvastatud ja tähendust omavad faktilised ja õiguslikud asjaolud. Kontrollaktis on kogutud informatsioon ja tehtud järeldused põhistatud tõenditega. Kontrollaktis peavad kajastuma kõik tähtsust omavad asjakohased tõendid, nende analüüs ning nende põhjal tehtud järeldused. Kontrollaktist peab üheselt selguma, kuidas mingi järelduseni jõuti. Alati tuleb hinnata tõendeid kogumis, hinnata erinevate seisukohtade kohta saadud tõendeid, nende usaldusväarsust ning kaalu antud asjas. Kontrollaktis peab olema kajastatud tõendite põhjalik analüüs ning selgelt väljendatud milliste tõendite põhjal milliste järeldusteni jõuti. Kontrollakt antakse isikule üle lõppvestlusel allkirja vastu või edastatakse posti teel. Kontrollakti märgitakse mõistlik tähtaeg kontrollaktiga tutvumiseks ning vastavalt MKS §-le 13 on maksukohustuslasel õigus enne tema õigusi puudutava haldusakti andmist esitada maksuhaldurile oma arvamus või vastuväited.⁵⁸

Kui kontrolli käigus selgub, et kaup oli kahesuguse kasutusega ning nõudis ekspordil litsentsi, siis on see seaduse rikkumine. Teadaolevalt on strateegilise kauba litsentsi

⁵⁶ Küsitlus Pille Strikholmiga

⁵⁷ Sama

⁵⁸ Sama

puudumine menetleda Kaitsepolitseil. Seega peaks järelkontrolli ametnik saatma enda koostatud kontrollakti Kaitsepolitseile menetlemiseks. Vastavalt tolliseaduse §-le 74 karistatakse kohustusliku dokumendita või riikliku registri kandeta kauba, mille suhtes kehtivad piirangud, või keelatud kauba ühendusevälisest riigist Eestisse või Eestist ühendusevälisesse riiki toimetamise või tollikäitlusviisile deklareerimise eest rahatrahviga kuni 300 trahviühikut või arestiga. Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, karistatakse rahatrahviga kuni 50 000 krooni.⁵⁹

Selleks, et kontrolliosakond saaks hakata teostama järelkontrolli kahesuguse kasutusega kaupadele, tuleks kõigepealt täiendada järelkontrolli juhendit, kuna see on nende töö aluseks. Juhendisse peaks lisama nende kaupadega seotud ülesanded ning toimingud, kuidas sellistele kaupadele järelkontrolli teha. Peale seda tuleks hakata tegema täiendavat strateegiliste kaupade alast koolitust järelkontrolli ametnikele. Kui kõik need asjad saavad tehtud, siis saab hakata teostama järelkontrolli kahesuguse kasutusega kaupadele, mis autori arvates muudaks Eesti ekspordikontrolli süsteemi tõhusamaks. Tõhus ekspordikontrolli süsteem tugevdab nii riigi kui ka ja globaalset julgeolekut.

⁵⁹ Küsitlus Pille Strikholmiga

KOKKUVÕTE

Lõputöö teema on „Kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontroll ja järelkontroll Eestis.”

Eesmärk oli analüüsida kahesuguse kasutusega kaupade järelkontrolli vajalikkust Eestis.

Eesmärgi saavutamiseks andis autor esimese peatükki esimeses alapeatükis ülevaate strateegilisest kaubast ja ekspordikontrolli ajaloost ning selle vajalikkusest. Teises alapeatükis analüüsiti MTA kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolliga seotud ülesandeid. Selgus, et MTA on strateegiliste kaupadega üsna tihedalt seotud ning seda läbi kahe osakonna. Autori arvates võiks aga MTA suurendada oma panuse nende kaupade kontrolli osas läbi järelkontrolli teostamise.

Teise peatüki esimeses alapeatükis andis autor ülevaate Suurbritannia, Saksamaa ja Rootsi ekspordikontrolli süsteemist. Samuti anti ülevaade EL-i poolt vastu võetud dokumentidest, mis reguleerivad ja ühtlustavad liikmesriikide tegevust kahesuguse kasutusega kaupade osas. Eelpoolnimetatud riigid kasutavad tuumarelvade leviku vastuvõitlemiseks ja strateegiliste kaupade leviku kontrolli all hoidmiseks kahesuguse kasutusega kaupade järelkontrolli. Teises alapeatükis analüüsis autor Eesti kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli võimalusi järelkontrollis. Analüüs põhines MTA kontrolliosakonna järelkontrolli töötaja küsitluse vastustel.

Kahesuguse kasutusega kaupade kontroll on väga raske ja spetsiifiline. Selliste kaupade kontrolli raskendab asjaolu, et neid kaupu on raske ära tunda või eristada ühesuguse väljanägemise puhul, sest tihti on strateegilised kaubad tavalise toote kõrgtehnoloogiline modifikatsioon. Seetõttu ei saa jätta sisulist ekspordikontrolli ainult piirile, vaid see tuleb teha võimalusel tehases, laos või uurimisasutuses spetsialistide abiga. Kuna Eestis on prioriteetne impordikontroll, siis piiritolliametnikud ei jõua ekspordikontrolli teha. Samas aga vajavad strateegilised kaubad tõhusat ekspordikontrolli, et nad ei satuks

ebasoovitavate riikide ja tarbijate kätte. Seega on autori arvates Eesti ekspordikontroll kahesuguse kasutusega kaupadele ebapiisav.

Selleks, et vältida kahesuguse kasutusega kaupade sattumist ebasoovitavatesse kättesse, peaks autori arvates muutma Eesti ekspordikontrolli süsteemi tõhusamaks. Võttes aluseks EL-i teiste liikmesriikide praktikat, pakub autor, et ka Eestis võiks teostada järelkontrolli kahesuguse kasutusega kaupadele. Autori arvates aitaks see saada paremat ülevaadet selliste kaupadega tegelevatest ettevõtetest. Järelkontrolli käigus oleks võimalik tollivormistusjärgselt pikemalt uurida välja läinud kaupade kohta käivat informatsiooni. Rikkumise avastamisel saadaks järelkontrolli ametnik tehtud uuringu põhjal valminud kontrollakti KAPO-sse. KAPO saaks asja edasi uurida ja seaduserikkujatele karistus määrata. Selline süsteem annaks autori arvates Eesti panuse globaalse julgeoleku tugevdamisele.

Lõputöö eesmärk saavutati. Analüüsi põhjal selgus, et Eesti ekspordikontroll ei ole piisav ning seda peaks muutma. Autori arvates saaks seda muuta kehtestades kahesuguse kasutusega kaupade järelkontrolli.

Lõputöös tehtud järeldusi ja ettepanekuid võib edaspidi reaalselt kasutada MTA ekspordikontrolli süsteemi täiustamisel.

SUMMARY

The diploma thesis is written on a topic „Export control and posteriori control of dual-use goods in Estonia”. It is written in Estonian and consists of 41 pages: 39 pages of content and 2 pages of appendixes. Author has used 20 sources, which are all referred to in the text.

The purpose of diploma thesis is to analyze the necessity of posteriori control of dual-use goods in Estonia. To achieve the purpose following tasks have been put up:

1. to explain the concept of strategic goods and control system;
2. to explain the role of Estonian Tax and Customs Board in accomplishment of export control;
3. to explain export control praxis in other European Union countries;
4. to analyze Estonian export control possibilities in the posteriori control of dual-use goods.

Dual-use goods and technologies are products and technologies which are normally used for civilian purposes but which may have military applications. The problem is that Estonia do not use the posteriori control of dual-use goods in the process of export control. Some other countries of EU use this control system very successfully.

The author has come to a conclusion that Estonian export control system needs to be evolved and improved. The author believes that establishment of posteriori control of dual-use goods is a good way to improve export control system in Estonia.

VIIDATUD ALLIKAD

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. 13.10.2004 Strateegiliste kaupade kontrolli ajalugu <http://www.koda.ee/?id=1985> 18.03.2009.

Euroopa Liidu Nõukogu määrus 1334/2000/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse kord kaheksa kasutusega kaupade ja tehnoloogia ekspordi kontrollimiseks.

Euroopa Liidu Nõukogu määrus nr 1167/2008/EÜ, millega muudetakse ja ajakohastatakse määrust nr 1334/2000/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse kord kaheksa kasutusega kaupade ja tehnoloogia ekspordi kontrollimiseks.

Euroopa Liidu Nõukogu. Julgeolekuga seotud ekspordikontroll I – Kaheksa kasutusega kaubad ja tehnoloogia. <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=408&lang=et> 10.03.2009.

Federal Office of Economics and Export Control BAFA. The Office. http://www.bafa.de/bafa/en/the_office/index.html. 27.03.2009.

Intervjuu Maksu- ja Tolliameti teabeosakonna analüüsitalituse vanemspetsialisti Kristi Õis`iga.

Küstlus Lõuna maksu- ja tollikeskuse I kontrolliosakonna vanemrevidendi Pille Strikholmiga.

Maksu- ja Tolliameti intranet. Tollikorraldus. Tollikontroll. Keelud ja piirangud. Strateegilised kaubad.

Maksu- ja Tolliameti peadirektori 11. detsembri 2007 nr 481-P ""Strateegilise kauba järelevalve juhendi" kinnitamine" muutmine (197-P 25.06.2008).

Maksu- ja Tolliamet. Strateegilised kaubad. <http://www.emta.ee/?id=1372> 20.02.2009.

Maksukorralduse seadus. 20.02. 2002 RT I 2002, 26, 150 ; RT I 2008, 60, 331.

SIPRI, Sibylle Bauer, 2005 *Enhancing export control-related CTR programmes: Options for the EU*. http://www.sipri.org/contents/expcon/expcon_assistance.html 27.03.2009.

Strateegilise kauba komisjoni põhimäärus. Vabariigi Valitsuse 29. jaanuari 2004. aasta määrus nr 26, RT I, 04.02.2004, 6, 39.

Strateegilise kauba seadus, 17.12.2003 RT I 2004, 2, 7; 2007, 16, 77.

Strateegilise kauba tolliformaalsuste ja Euroopa Ühenduse sisese edasitoimetamise kord ning tolliasutusele esitatavate andmete loetelu, Vabariigi Valitsuse 22. juuli 2004. aasta määrus nr 257, RT I, 05.08.2004, 60, 426.

Swedish Inspectorate of strategic goods. About ISP.
<http://www.isp.se/sa/node.asp?node=530> 21.03.2009.

Tolliseadus, 13.04.2004 RT I 2004, 28, 188 ; RT I 2007, 22, 113.

Välisministeerium. Strateegiliste kaupadega seotud dokumentide taotlemise standard
http://www.vm.ee/est/kat_224/4814.html 10.03.2009.

Välisministeerium. Strateegilise kauba kontrolli ajalugu.
http://www.vm.ee/est/kat_480/4632.html 27.02.2009.

Välisministeerium. Strateegiliste kaupade kontroll. Kontrollsüsteem Eestis
http://www.vm.ee/est/kat_480/4631.html 02.03.2009.

LISAD

Lisa 1. Intervjuu Kristi Õis`iga

1. Mis on teabeosakonna ülesanded ekspordikontrolli teostamisel?

Ekspordikontrolli teostab teabeosakond läbi kahe punkti. Esiteks toimub strateegilise kaubaga tegelevate ettevõtete taustaanalüüsid. Taustaanalüüsi tegemisel tuleb suunata põhirõhk ettevõtte senisele kaubavahetusele, ettevõttega seotud isikutele ja ettevõtte tehingupartnerile. Seda infot saadakse erinevatest allikatest, nii ametlikest andmebaasidest kui ka näiteks Google-otsingumootorist ja muudest avalikest allikatest internetist. Taustaanalüüsi tehakse reeglina siis, kui Strateegilise Kauba Komisjon vajab MTA poolset arvamust, kas mõnele ettevõttele väljastada luba või mitte. Taustaanalüüsi teostamisel annabki teabe kontaktisik ühtlasi oma hinnangu litsentsi väljastamise või mitteväljastamise kohta tulenevalt taustaanalüüsi käigus teatavaks saanud andmetest.

Teiseks punktiks on teabeosakonna töös strateegilise kauba valdkonnas riskianalüüsid. Eestis on küll oma strateegilise kauba seadus ning on olemas ka EL-i kahesuguse kasutusega kaupade nimekiri, kuid võib siiski juhtuda, et mingi valdkond on reguleeritud ka mõne muu õigusakti või rahvusvahelise kokkuleppega. Järgmise sammuna tuleb leida vastava valdkonna kaubakoodid ning vaadeldaval perioodil esitatud deklaratsioonid üle vaadata - mis kaup on, kas vajab luba ning juhul kui vajab, kas luba oli olemas.

2. Millised probleemid esinevad ekspordikontrolli teostamisel?

Hetkel on selline seis, et kui tagantjäreli tuvastatakse, et tegemist võis olla rikkumisega, siis praeguseni ei ole MTA-l olnud võimalust menetlust alustada. Ainult elektrooniliste deklaratsioonide järgi on raske öelda, mis kaubaga täpselt tegu oli ning kas see võis vajada luba. Vajalik oleks leida kontrolliressurssi, kes kaubanimetuste ja koodide alusel teeks dokumentidele järelkontrolli.

Lisa 2. Küsitlus

1. Kuidas saate objekte järelkontrolliks?
2. Kas olete kunagi teinud järelkontrolli kaupadele, mis võiksid vajada eriluba näiteks strateegilise kauba eriluba?
3. Milliseid andmeid vajaksite, kui teie objektiks oleks kaup, mis võiks vajada strateegilise kauba eriluba?
4. Milliseid andmeid te veel peale deklaratsiooni vajaksite - näiteks teabest?
5. Kas järelkontrolli alustamiseks piisab ainult teabe andmetest, mis andmeid te veel töö käigus koguksite?
6. Kuidas teete kindlaks, kas kaup võiks vajada litsentsi - milliseid andmebaase kasutate järelkontrolli käigus?
7. Millise dokumendiga algab kontroll ja kuidas võiks olla sõnastatud kontrolliülesanne, kui arvatavalt võis kaup vajada litsentsi?
8. Milliseid dokumente vajaksite firmast?
9. Kas külastaksite ja millisel juhul külastaksite firmat?
10. Kas ja millal kaasaksite tollikontrolli ametnikke firma külastusse?
11. Milliseid dokumente küsite või milliseid tegevusi tahaksite teha firmas?
12. Kas ja millal pööduksite välisriigi poole?
13. Kas on võimalik, et teete koostööd Strateegilise Kauba Komisjoniga, kui olete saanud kauba näidiseid ja edastate näidised arvamuse saamiseks ka sinna?
14. Millega lõpeks kontroll?
15. Teadaolevalt on strateegilise kauba litsentsi puudumine menetleda KAPO-l, kas on loogiline, et saadaksite oma kontrollakti edasi Kaitsepolitseisse?