

Sisekaitseakadeemia

Finantskolledž

Janelle Trel

**TOLLIAMETNIKE VÕIMEKUS KAHE SUGUSE
KASUTUSEGA KAUPADE EKSPORDIKONTROLI
TEOSTAMISEL**

Lõputöö

Juhendaja:

Piret Tinkus, teadusbakalaureus

Kaasjuhendaja:

Helle Koitla, magistrikraadile vastav kvalifikatsioon

Tallinn 2023

SISEKAITSEAKADEEMIA LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON

Finantskolledž	Juuni 2023
<p>Töö pealkiri eesti keeles: Tolliametnike võimekus kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli teostamisel Töö pealkiri võõrkeeles: Custom officers capability to perform export control to dual-use items</p> <p>Lõputöö on kirjutatud teemal „Tolliametnike võimekus kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli teostamisel“. Lõputöö on kirjutatud eesti keeles ning eesti- ja inglisekeelse kokkuvõttega. Töö koosneb 50 leheküljest, sisaldab 16 tabelit, ühte joonist ja nelja lisa. Lõputöö koostamisel kasutas autor kokku 30 erinevat eesti- ja inglisekeelset allikat. Lõputöö eesmärgiks on välja selgitada tolliametnike teadmised kahesuguse kasutusega kaupade tollivormistustest. Lõputöö uurimisprobleem on küsimus, milline on tolliametnike võimekus teha kahesuguse kasutusega kaupadele ekspordikontrolli. Uurimistöös kasutati andmekogumismeetodina ankeetküsitlust ja poolstruktureeritud intervjuud ning andmeanalüüsimetodina kvalitatiivset sisuanalüüsi. Uuringu tulemustest selgub, et uuringus osalenud tolliametnike üldine võimekus on hea. Inspektoritel on laialdased teadmised maailmast toimuvast ning tehnilised teadmised kahesuguse kasutusega kaupadest, nende ekspordikontrollist ja eriloa nõude vajalikkusest. Nad soovivad enda teadmisi pidevalt täiendada ning osalevad koolitustel, mida tööandja neile võimaldab. Ametnikud, kes sellel alal end võimekana ei tundnud, olid alles tööle asunud, neil polnud nii palju kogemusi kui staažikamatel töötajatel ja nad ei tunne end ekspordikontrolli teostamisel väga enesekindlalt. Lõputöös tehakse järeldusi ning ettepanekuid, kuidas ametnike võimekust tõsta.</p>	
Võtmesõnad: <i>kahesuguse kasutusega kaubad, eksport, eriluba, võimekus</i>	
Võõrkeelsed võtmesõnad: <i>dual-use items, export, special permit, capability</i>	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
<p>Töö autor: Janelle Trel</p> <p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Annan Sisekaitseakadeemiale tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose reprodutseerimiseks säilitamise ja elektroonilise avaldamise eesmärgil, sealhulgas Sisekaitseakadeemia raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni. Annan loa teose üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Sisekaitseakadeemia veebikeskkonna kaudu sealhulgas Sisekaitseakadeemia raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni. Olen teadlik, et nimetatud õigused jäävad alles ka autorile. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.</p>	
<p>Vastab lõputöö nõuetele</p> <p>Juhendaja: Piret Tinkus allkirjastatud digitaalselt</p>	
<p>Vastab lõputöö nõuetele</p> <p>Kaasjuhendaja: Helle Koitla allkirjastatud digitaalselt</p>	
<p>Kaitsmisele lubatud</p> <p>Kolledži direktor: Kerly Randlane allkirjastatud digitaalselt</p>	

SISUKORD

TERMINITE JA LÜHENDITE LOETELU	4
SISSEJUHATUS	5
1. KAHESUGUSE KASUTUSEGA KAUBAD.....	8
1.1. Kahesuguse kasutusega kaupade määratlemine.....	8
1.2. Kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli eeskirjade loomine	11
1.3. Tolleinspektori võimekuse hindamine.....	16
2. TOLLIAMETNIKE VÕIMEKUSE HINDAMINE	20
2.1. Uuringu meetodika, protsess ja valim	20
2.2. Küsitluse tulemused	22
2.3. Intervjuu tulemused	29
2.4. Järeldused ja ettepanekud	34
KOKKUVÕTE	39
SUMMARY	42
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	43
Lisa 1. Ankeetiküsitlus tolliametnikele.....	46
Lisa 2. Ankeetiküsitluse tulemustest koostatud kategooriad	47
Lisa 3. Intervjuu küsimused.....	49
Lisa 4. Intervjuu tulemustest koostatud kategooriad	50

TERMINITE JA LÜHENDITE LOETELU

CIS – Tolliinfosüsteem (*Customs Information System*)

EL – Euroopa Liit

ETT – Eesti Tollitariifistik

EÜ – Euroopa Ühendus (*EC – European Community*)

MTA – Maksu- ja Tolliamet

ÜRO – Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

SISSEJUHATUS

Euroopa Liit tagab kõikide liikmesriikide vahel vaba liikumise kodanikele, kaupadele ja teenustele. Seetõttu liigub läbi EL-i piiride palju erinevat kaupa ning sealhulgas ka selliseid, mille kasutamise lõppeesmärk pole alati seaduslik. Julgeoleku riskide vähendamiseks on loodud keelud ja piirangud, et takistada kaupade väärkasutamist (Alavi & Khamichonak, 2017, pp. 60–61). Üheks piirangutega kaubaks, mille ekspordiks on vaja taotleda eriluba, on kahesuguse kasutusega kaubad. Strateegilise kauba seaduse¹ § 2 järgi saab kahesuguse kasutusega kaupad kasutada nii tsiviilotstarbel kui ka sõjalistel eesmärkidel (Strateegilise kauba seadus¹, 2011). Kaupade väärkasutamise piiramiseks on koostatud Nõukogu määrus (EÜ) nr 428/2009, kus on välja toodud kahesuguse kasutusega kaupade nimekiri, ekspordikontrolli kord ning muud olulised sätted. Määruse kohaselt on loodud ekspordikontroll selleks, et peatada eelkõige tuumarelvade levikut (Euroopa Liidu Nõukogu, 2009, lk 1).

Kahesuguse kasutusega kaupade teema on aktuaalne, sest kaupade eksport kasvas 2022. aastal võrreldes 2021. aastaga 14,4 % ning seoses Ukrainas toimuva sõjaga on kehtestatud keeld eksportida kahesuguse kasutusega kaupad Venemaale. Samuti ei tohi kasutada Venemaad transiitriigina, et tarnida kaupa teistesse kolmandatesse riikidesse (Maksu- ja Tolliamet, 2022; Statistikaamet, 2022). 2021. aastal sõnastati ümber varasemalt kehtiv Euroopa Nõukogu määrus (EÜ) nr 428/2009 ning loodi lisaks EL- i Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 2021/821, millega kehtestati liidu kord kahesuguse kasutusega kaupade ekspordiks, transiidiks, vahendamiseks, tehniliseks abiks ja edasitoimetamiseks. Määruses täiendati ka kahesuguse kasutusega kaupade nimekirja, sest tarkvara ja tehnoloogia areneb pidevalt ning mõeldakse välja uusi mooduseid, kuidas neid kuritarvitada (Hofhansel, 1999, p. 230).

Lõputöö on uudne, sest varasemalt pole uuritud tolliametnike võimekust teostada ekspordikontrolli kahesuguse kasutusega kaupadele. Eestis on kirjutatud samas valdkonnas lõputöid teemadel „Kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontroll ja järelkontroll Eestis” (Lobovikova, 2009), „Inimeste teadlikkus keelatud ja piirangutega kaupadest aastal 2021” (Vigolainen, 2021) ja „Inimeste teadlikkus tollis kehtivatest keeldudest ja piirangutest” (Jõemägi, 2012). Nimetatud töödes on uuritud nii inimeste teadlikkust, keeldusid ja piiranguid kui ka kahesuguse kasutusega kaupade ekspordi- ja järelkontrolli Eestis, kuid varem pole uuritud, milline on tolliametnike võimekus teostada kahesuguse kasutusega

kaupadele ekspordikontrolli. Tolliametnike teadmiste ja oskuste hindamine on oluline, sest kahesuguse kasutusega kaupadele teostab järelevalvet Maksu- ja Tolliamet ning ekspordikontrolli viivad läbi piiril töötavad tolliametnikud, kes puutuvad pidevalt oma töös kokku eksporditava kaubaga (Strateegilise kauba seadus¹, 2011). Samuti pidevalt areneva tehnoloogia ja tarkvara tõttu tuleb piiril töötavatel ametnikel ekspordikontrolli käigus hinnata, kas eksportijal või lõppkasutajal võib olla kuritegelik eesmärk (Whang, 2020, p. 31).

Lõputöö uurimisprobleem seisneb selles, et puudub ülevaade tolliametnike teadlikkusest kahesuguse kasutusega kaupadest ja sellest tulenevalt on püstitatud uurimisprobleem: milline on tolliametnike võimekus teha kahesuguse kasutusega kaupadele ekspordikontrolli? Lähtuvalt uurimisprobleemist on sõnastatud kolm uurimisküsimust:

1. Milline on tolliametnike ülesanded kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrollis?
2. Millised on peamised kitsaskohad kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli teostamisel?
3. Kuidas tõsta tolliametnike võimekust teostada kahesuguse kasutusega kaupadele tollikontrolli?

Lõputöö eesmärk on välja selgitada tolliametnike teadmised ja oskused kahesuguse kasutusega kaupade tollivormistustest. Eesmärk on keskenduda just teadmistele ja oskustele seetõttu, et need on võimekuse hindamisel peamised aspektid. Lõputöö eesmärgi saavutamiseks ning uurimisküsimusele vastamiseks on püstitatud neli uurimisülesannet:

1. Teoreetiliste allikate kaudu analüüsida kahesuguse kasutusega kaupade mõistet ning nende tollikontrolli ja võimekuse kontseptsiooni.
2. Töö empiirilises osas viia läbi küsitlus tolliametnikega, et analüüsida nende võimekust kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli teostamisel.
3. Töö empiirilises osas viia läbi intervjuud juhtivate tolliinspektoritega, et analüüsida peamisi kitsaskohti ja ametnike rolli ekspordikontrolli teostamisel.
4. Teooria ja uuringute tulemuste põhjal teha ettepanekud, kuidas tõsta tolliametnike võimekust kahesuguse kasutusega kaupade kontrolli läbiviimisel.

Lõputöö eesmärgi täitmiseks on läbi viidud empiiriline kvalitatiivne uuring, et analüüsida uurimisobjekti intervjueritavate kogemuste ja arvamuste põhjal (Õunapuu, 2014, lk 31). Andmekogumismeetodid on ankeetküsitlus ja poolstruktureeritud intervjuud. Küsitluse eesmärk on välja selgitada, milline on tolliametnike võimekus teha kahesuguse kasutusega kaupadele ekspordikontrolli. Kvalitatiivse küsitluse valimisse kuuluvad need tolliametnikud, kellel on tööülesannetest tulenevalt vaja teostada kahesuguse kasutusega kaupadele piiril ekspordikontrolli. Intervjuu eesmärk on välja selgitada tolliametnike ülesanded kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrollis ning leida peamised kitsaskohad. Intervjuu valimisse kuuluvad juhtivad tolliinspektorid, kelle ülesanne on tolliinspektorite igapäevatöö sujuv juhtimine ja tööülesannete jaotamine. Kvalitatiivsesse valimisse kuulub vähem arv osalejaid, kuid kogutud andmeid on suurel hulgal (Hirsjärvi, *et. al.*, 2010 lk 152). Andmete analüüsimiseks on kasutatud kvalitatiivset sisuanalüüsi, mis annab detailse ülevaate intervjueritava arvamusest (Neuman, 2014, pp. 165–166).

Lõputöö teoreetilise osa kirjutamisel kasutatakse teadusallikaid EBSCOhostWeb ja SAGE Journals Online andmebaasidest. Teadusallikate otsimiseks on artiklid filtreeritud ning kasutatakse neid, mis on eelretsenseeritud. Samuti kasutatakse kehtivaid õigusakte ning Eesti avaliku sektori asutuste ametlikke internetilehekülgi.

Lõputöö koosneb kahest peatükist, millest esimene jaguneb kolmeks alapeatükiks. Esimene peatükk keskendub kahesuguse kasutusega kaupadele. Esimene alapeatükk annab ülevaate kahesuguse kasutusega kaupade määratlemisest ja teine alapeatükk kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli eeskirjade loomisest. Viimane ehk kolmas alapeatükk selgitab võimekuse kontseptsiooni ning kuidas seda hinnata. Teine peatükk on empiiriline uuring, mis annab ülevaate tolliametnike rollist ja võimekusest teha kahesuguse kasutusega kaupadele ekspordikontrolli ning analüüsib peamisi kitsaskohti. Teise peatüki lõpus on välja toodud järeldused ja soovitused, mis aitavad tõsta tolliametnikel võimekust teha kahesuguse kasutusega kaupadele ekspordikontrolli.

1. KAHE SUGUSE KASUTUSEGA KAUBAD

1.1. Kahesuguse kasutusega kaupade määratlemine

Kahesuguse kasutusega kaupadel on kaks võimalikku otstarvet – tsiviilne ja sõjaline. Seaduslikult on need kaubad, teenused, tarkvarad ja tehnoloogiad välja töötatud igapäevaseks kasutamiseks näiteks meditsiinis või teaduses. Kuid neid saab kasutada ka ebaseadusliku sõjatööstuse arendamiseks (Fuhrmann, 2008, p. 638). Näiteks sõjas kasutatavate sõiduvahendite ja relvade tootmiseks või keemia-, tuuma-, bioloogiliste või muu massihävitusrelvade valmistamiseks vajaminevate kemikaalide, materjalide ja seadmete tootmiseks. Kahesuguse kasutusega kaupadele on loodud ranged eeskirjad, et peatada nende väärkasutamist ning kontrollida lõppkasutajat või riiki, kuhu kaup eksporditakse (Hofhansel, 1999, p. 230). Kahesuguse kasutusega kaupasid vales eesmärgil kasutades võib tekitada olulist kahju nii keskkonnale kui ka inimeste elule ja tervisele.

Esialgelt kasutati kahesuguse kasutusega kaupasid ainult rahumeelsel otstarbel. Rahvusvahelise kaubanduse arengu tulemusena hakkasid riigid välja mõtlema uusi võimalusi, kuidas tsiviilkasutuses olevat tehnoloogiat, tarkvara ning kaupasid kasutada sõjalisel eesmärgil. Näiteks kasutati neid teiste riikide ründamiseks, võidurelvastumiseks, terrorismiks ning massihävitusrelvade arendamiseks (Hoey, 2009, p. 43). Sellest tulenevalt oli ohus nii riiklik kui ka ülemaailmne julgeolek. Eelnevalt väljatoodu viis olukorrani, kus riikidel tuli hakata välja mõtlema võimalusi, kuidas takistada nende kaupade jõudmist lõppkasutajani, kes kasutab neid kaupasid ebaseaduslikul eesmärgil.

Neid kaupasid ja tehnoloogiaid vales eesmärgil kasutades võib ohtu panna nii riikliku kui ka ülemaailmse julgeoleku. Suurimad julgeolekuohud on terrorism, massihävitusrelvade ebaseaduslik levik ning sõjategevus teise riigi vastu. Ohu ennetamiseks ja takistamiseks on oluline riikidevaheline koostöö. Koostööd tehes suudavad riigid takistada kaupade sattumist riskipiirkonda või lõppkasutajate kätte, kellel on kuritegelik eesmärk (Hoey, 2009, p. 51). Ülemaailmse julgeolekuohu tekke ja laastavate tagajärgede põhjusteks on enamasti riigid, kellel on nõrk ekspordikontroll või puudub see täielikult. Samuti riigid, kes eiravad loodud eeskirju ja ekspordivad kaupasid majandusliku kasu saamise eesmärgil. Riigid, kellel on kuritegelik eesmärk, kasutavad seda olukorda ära massihävitusrelvade arendamiseks või teise ebaseaduslikuks sõjategevuseks (Hoey, 2009, p. 51). Seetõttu on oluline riikidel teha

omavahel tihedat koostööd, et takistada ebaseaduslikku eksporti riikidest, kus on nõrk kontrollrežiim.

Kahesuguse kasutusega kaubad võivad ohustada rahvusvahelist julgeolekut, kuid nad võivad ka arendada maailmamajandust. Kahesuguse kasutusega kaupasad eesmärgipäraselt kasutades saaks oluliselt arendada tehnoloogiat. Üheks võimaluseks on näiteks panustada kosmosetehnoloogia arengusse, mis tooks kasu nii majandusele kui ka inimkonnale. Kosmosetehnoloogiat arendades tekib võimalus saada satelliitidelt väga lühikese aja jooksul informatsiooni näiteks kliimamuutuste või maapinna kvaliteedi kohta. See aitaks kaasa põllumajanduse edenemisele, sest nende andmetega saaks ette valmistada äärmuslike kliima- ja ilmastikum muutustele (Handique, *et al.*, 2022, p. 983). Sellest tulenevalt võib väita, et kahesuguse kasutusega tehnoloogiat sihtotstarbeliselt kasutades saaks maailmamajandust oluliselt arendada.

Maailma majanduse arendamiseks on kahesuguse kasutusega kaupadele on kehtestatud ekspordipiirang. Keelud ja piirangud on loodud selleks, et kaitsta inimeste elu ja tervist. Piirangute loomise üheks eesmärgiks on rahvusvahelise terrorismi ohjeldamine ning uue tehnoloogia kasutamise takistamine massihävitusrelvade tootmiseks. Bioloogilised relvad kuuluvad massihävitusrelvade alla ning nende kasutamine tekitab väga suurt kahju nii inimkui ka keskkonnale. Kui teadlased kasutavad keemilisi ühendeid vaktsiinide tootmiseks, siis terroristid võivad kasutada neid hoopis bioloogilise relva loomiseks. Terrorismi ennetamiseks ja tõrjumiseks on nende relvade valmistamiseks vajaminevate kemikaalidele, seadmetele ja muudele komponentidele loodud ekspordipiirang (Hoey, 2009, p 42). Siiski tuleb silmas pidada, et nendel kaupadel ei ole ainult sõjaline otstarve, vaid neil on ka seaduslik tsiviilne kasutus.

Piirangutest tulenevate eeskirjade loomisel tuleb arvestada ka nende ettevõtete, kes tegutsevad seaduslikult ning kelle tegevusvaldkond on näiteks meditsiin, tööstus või telekommunikatsioon ning kelle äritegevuseks on vajalik eksportida kahesuguse kasutusega kaupasad (Micara, 2012, p. 579). Rahvusvahelise kaubanduse edukaks arenguks peab riik tagama soodsad võimalused ettevõtetele, et nad oleks konkurentsivõimelised ning suudaksid pakkuda tooteid ja teenuseid ka välisturule (Bruneckiene & Paltanavicienea, 2012, p. 50). Ekspordikontroll ei tohi takistada ettevõtete või riikide seaduslikku tegevust, kuid samas peab olema piisavalt tõhus, et kahesuguse kasutusega kaupade levik ei ohustaks inimeste elu ja tervist.

Need kaubad ja tehnoloogiad ei ole ülemaailmsel turul kõikidele kättesaadavad. Kahesuguse kasutusega kaupadele on loodud piirangud, mis nõuavad ekspordi, transiidi, edasitoimetamise ja vahendamise kontrollimiseks eriluba. Riikliku ja rahvusvahelise julgeoleku tagamiseks on loodud ranged eeskirjad, mis reguleerivad eriloa väljastamise ja ekspordikontrolli (Hofhansel, 1999, p. 230). Ekspordikontroll on kaupade ekspordile järelevalve teostamine, näiteks füüsiline kontroll piiril või dokumentide kontroll ja eriloa olemasolu ning selle õigsuse kontroll. Kui puuduks ekspordipiirang, siis liiguks kahesuguse kasutusega kaup vabalt ringi ning see jõuaks inimeste või organisatsioonide kätte, kellel on pahatahtlik eesmärk.

Hetkel kehtib Nõukogu määrus (EÜ) nr 428/2009, kus on loetletud kahesuguse kasutusega kaupade nimekiri ning eksportimise, transiidi ja edasitoimetamise kontroll. Määruse aluseks on 2009. aastal vastu võetud Nõukogu määrus (EÜ) nr 428/2009. Määrus sisaldab peale kahesuguse kasutusega kaupade loetelu veel kontrollimeetmeid ja muid sätteid, mis aitavad ühtlustada EL-i kontrollisüsteemi (Whang, 2020, p. 20). Määruses välja toodud kahesuguse kasutusega kaupade nimekiri jaguneb kümneks kategooriaks (Nõukogu määrus (EÜ) nr 428/2009, lk 13):

- tuumamaterjalid, rajatised ja seadmed;
- erimaterjalid ja nendega seotud seadmed;
- materjalide töötlemine;
- elektroonika;
- arvutid;
- telekommunikatsioon ja „infoturve“;
- sensorid ja laserid;
- navigatsiooni ja avioonika;
- merendus;
- kosmosesõidukid ja tõukejõud.

Määrust tuleb pidevalt uuendada, sest nii tarkvara ja tehnoloogia, kui ka kaupade loetelu ja regulatsioonid uuenevad ja arenevad. Seal on reguleeritud ekspordikontroll välispiiril, sest EL-is kehtib kauba vaba liikumise printsiip. Kuigi sisepiiril puudub põhjalik kontroll, siis

mõned erisused ikkagi on. Iga liikmesriik võib erandkorras teostada kontrolli ka sisepiiril, kui on tõsine oht avalikule korrale või riiklikule julgeolekule (Votoupalova, 2019, p. 81). Näiteks on paljud riigid kehtestanud ajutise kontrolli sisepiiril Ukrainas toimuva sõja tõttu. Põhjendusteks on toodud nii Venemaa luureoht, kui ka relvakaubanduse oht (Euroopa Komisjon, 2023).

Kokkuvõtvalt on kahesuguse kasutusega kaubad tsiviilkasutuseks mõeldud, kui neid saab kasutada ka sõjalisel eesmärgil. Kui neid kaupasid valel eesmärgil kasutada, näiteks terrorismiks või massihävitusrelvade tootmiseks, siis satub ohtu nii riiklik kui ka ülemaailmne julgeolek. Kui neid kaupasid kasutada eesmärgipäraselt, siis saaks oluliselt arendada tehnoloogiat ning see tooks majandusele suurt kasu. Ohu ennetamiseks ja tõrjumiseks on nendele kaupadele loodud ranged eeskirjad, mis määratlevad nende kaupade ekspordi, transiidi ja edasitoimetamise.

1.2. Kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli eeskirjade loomine

Ühtset ja järjepidevat kontrollisüsteemi hakati looma 1991. aastal pärast külma sõja lõppu. Ameerika Ühendriigid olid peamiseks eestvedajaks ning nende eesmärk oli võidurelvastumise vältimine ja massihävitusrelvade leviku tõkestamine. Ekspordikontrolli aluseks loodi Wassenaari leping, mille eesmärk oli rahu ja stabiilsuse loomine ning sõjategevuse ärahoidmine (Micara, 2012, p. 586). Kui liikmesriikidel on ülevaade relvade liikumisest ning nad teevad pidevat koostööd, siis on võimalik ära hoida sõjaoht. Igasugune sõjategevus seab ohtu rahvusvahelise julgeoleku ning ekspordikontrolliga saab piirata massihävitusrelvade sattumist riikide kätte, kellel on kuritegelik eesmärk.

EL-is hakkasid samuti 1991. aastal läbirääkimised liikmesriikide vahelise ühtse ekspordikontrolli süsteemi loomisest. Eesmärk oli luua ühtne kord relvade ja kahesuguse kasutusega kaupade ekspordile kolmandatesse riikidesse. Kõikide liikmesriikide ekspordikontrolli protseduurid, erilubade taotlemine, kahesuguse kasutusega kaupade nimekirjad, määratud karistused ja muud olulised tegurid vaadati üle ning jõuti tulemusele, et esinevad suured erinevused ja liikmesriikide vahel puudub ühtne kontroll (Alavi & Khamichonak, 2017, pp. 60–61). Riikidevaheline koostöö ja ühtsus aitab tagada ülemaailmse julgeoleku ja rahu.

1992. aastal tegi Euroopa Liit kaks olulist muudatust liikmesriikide tolliasutuste vahelise koostöö edendamiseks. Esimene muudatus oli Euroopa Komisjoni poolt esitatud esimene

kahesuguse kasutuse kaupade ekspordiks hõlmava määruse ettepanek ning teine oluline muudatus oli Tolliinfosüsteemi CIS (*Customs Information System*) loomine (Hofhansel, 1999, p. 236; Wetter, 2009, p. 77). Ettepanekus toodi välja, et EL-is puudub nendele kaupadele ühtne kontroll. Eesmärk oli kaotada liidusisene ekspordikontroll ning keskenduda välismaailmale. Esimese komisjoni ettepanekuga liikmesriigid siiski kohe ei nõustunud, sest see oli liiga üldine ning mõned punktid puudutasid välispoliitikat, mis jäi Euroopa Komisjoni pädevusest välja (Hofhansel, 1999, p. 237).

Tolliinfosüsteemi loomine oli aga edukas ning see võimaldas liikmesriikide tolliasutustel teavet jagada erinevate tollikuritegude, isikute, kaupade või ettevõtetega seotud rikkumiste ja konfiskeeritud, arestitud või kinnipeetud kaupade kohta (Wetter, 2009, p.77). Süsteemi kogutud informatsioon aitas liikmesriikidel teha edukat koostööd ning määruse ettepanek pani aluse läbirääkimistele, mille tulemusena jõudsid liikmesriigid 1994. aastal kokkuleppele (Hofhansel, 1999, p. 238). Need muudatused on olulised, sest aitasid luua Euroopas julgeolekut ja ülemaailmset stabiilsust.

1994. aastal võeti vastu esimene Euroopa Nõukogu määrus (EÜ) nr 3381/94, mis jõustus alles 1. juuli 1995 tõlkeraskuste tõttu. Määruse eesmärk oli luua ühtne ekspordi, transiidi, vahendamise ja edasitoimetamise kontroll kolmandate riikide üle ning takistada teatud kaupade jõudmist riikidesse või kasutajate kätte, kes ohustasid rahvusvahelist julgeolekut. Määrus oli liiga üldine ning reguleeritud oli ainult materiaalsete kaupade nimekiri, üldised mõisted ja tegevusjuhised kaupade kontrolliks (Hofhansel, 1999, p. 238). Sellest tulenevalt oli oluline määrust uuendada, sest see ei olnud piisavalt täpne ning oli raske teostada ühtset ekspordikontrolli kolmandate riikide üle.

2009. aastal uuendati määrust ning loodi Euroopa Nõukogu määrus (EÜ) nr 428/2009. 2014. aastal koostas Euroopa Komisjon aruandeid ja ülevaateid, kus hinnati tehnoloogia ja tarkvara arengut ning selle mõju kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrollile. 2015. aastal esitas Komisjon ettepaneku ekspordikontrolli poliitika läbivaatamiseks, et leida turvariskid ning takistada inimõiguste rikkumist massihävitusrelvade leviku ja terrorismiohu vähendamiseks. Tänu ettepanekule loodi tõhusam ja ajakohasem määrus ning keskenduti rohkem inimjulgeolekule (Whang, 2020, p. 31). Kahesuguse kasutusega kaupade ebaseadusliku ekspordi efektiivseks ennetamiseks tuleb Euroopa Nõukogul pidevalt uuendada ja kohendada olemasolevaid määruseid, sest pidevalt töötatakse välja uusi

tehnoloogiad ja tarkvarasid, mille puhul tuleb hinnata, milline on nende eesmärk ning kas need võivad kuidagi ohustada riikliku julgeolekut.

2021. aastal loodi täiendatud Euroopa Nõukogu määrus (EÜ) nr 2021/821, mida täiendati juba järgmisel aastal Ukrainas toimuva sõja tõttu. Hetkel kehtib lisaks uuendatud määrusele ka Euroopa Nõukogu määrus (EÜ) nr 428/2009. Uuesti sõnastatud määrusele lisati kontroll ka tehnilisele abile. Määruse uuendamise peamiseks põhjuseks oli Venemaa sõjaline rünnak Ukraina vastu. Määrusesse lisati keeld eksportida kahesuguse kasutusega kaupsid Venemaale, olenemata sellest, et neil on ainult tsiviilne otstarve. Nõukogu määrus (EÜ) nr 2021/821 küll täidab oma eesmärgi, kuid EL-i ekspordikontrollil on endiselt mitmeid kitsaskohti. Peamine põhjus on selles, et riikide vahel puudub täielik ühtsus. Loodud määrus on pigem üldine ning jätab liikmetele õiguse ise otsustada, kuidas määrust rakendada ja tõlgendada, mistõttu pole ekspordikontrolli süsteem täielikult ühtne (Micara, 2012, p. 590). Näiteks ei ole liikmesriikide eriloa taotlemise tingimused samad ning kui üks riik keeldub eriloa väljastamisest, siis eksportija taotleb loa teisest riigist, kus ekspordilitsentsi taotlemine on lihtsam (Alavi & Khamichonak, 2017, pp. 61–62). Sellest tulenevalt ei täida määrus täielikult oma eesmärgi, sest ekspordikontroll kolmandate riikide üle ei ole täielikult ühtne ning mingi osa kaupadest jõuab ikkagi kolmandatesse riikidesse.

Kahesuguse kasutusega kaupade jõudmist kolmandatesse riikidesse ja ebaseadusliku eesmärgil kasutamise kontrollimiseks on loodud ühtne erilubade väljastamise süsteem. Eriloha kehtestamise eesmärk on vältida liigseid ekspordipiiranguid, et riigi majanduslik heaolu ei saaks kahjustada. Samal ajal kaitsta ka rahvusvahelist julgeolekut, takistades kahesuguse kasutusega kaupade kasutust sõjalisel otstarbel. Need kaubad, tooted, teenused ja tarkvarad kuuluvad strateegiliste kaupade alla ja seetõttu tuleb kõikidel tarnijatel väljaveoks, transiidiks ning teenuste osutamiseks taotleda eriluba. Eriluba on üldluba või litsents, mida väljastavad liikmesriikide pädevad asutused. Luba peab taotlema ka siis, kui kaup ei ole kahesuguse kasutusega kaupade nimekirjas, kuid kaubal on strateegilise kauba tunnused (Alavi & Khamichonak, 2017, p. 64). Kokkuvõtvalt aitab eriluba anda ülevaadet piiril liikuvatest kaupadest ning nendega tegelevatest isikutest. Erilubade väljastamise üks eesmärkidest on kontrollida kahesuguse kasutusega kaupade liikumist üle EL-i riigipiiride.

Nõukogu määrusega (EÜ) nr 428/2009 on kehtestatud neli eriloha liiki, et eksportida kahesuguse kasutusega kaupsid. EL-i üldine ekspordiluba võimaldab nimekirjas olevaid kaupsid, teatud kriteeriumeid täites, eksportida ainult kindlatesse EL-i välistesse riikidesse,

näiteks Jaapanisse, Austraaliasse ja Norra. Riiklik üldine ekspordiluba kehtib näiteks Kreekas ja Itaalias. See väljastatakse riigis tegutsevatele ettevõtetele, kes soovivad eksportida kindlatesse kolmandatesse riikidesse ning kelle kaup ei kuulu kindlasse määruses välja toodud nimekirja. Ülemaailmset litsentsi väljastavad pädevad asutused eksportijale, kes tegutseb mitmes riigis ning soovib kahesuguse kasutusega kaupsid transportida erinevatesse riikidesse või mitmele lõppkasutajatele. Üksiklitsents väljastatakse isikule või ettevõttele, kelle eesmärk on kahesuguse kasutusega kaupsid eksportida kolmandas riigis tegutsevale ühele lõppkasutajale (Alavi & Khamichonak, 2017, pp. 64–65). Kokkuvõtvalt on igal eriloo liigil oma eesmärk ning liikmesriik peab olema pädev ise otsustama, millist ekspordiluba väljastada.

Enne eriloo väljastamist peab riik välja selgitama eksporditava kauba lõppkasutaja ja -kasutuse. Neil tuleb kindlaks teha, et seda kaupa ei kasutata massihävitusrelvade tootmiseks või ebaseadusliku sõjatööstuse arendamiseks. Näiteks kehtestavad riigid sageli ekspordikeelde ja -piiranguid kolmandatele riikidele, kes omavad massihävitusrelvi ning kelle eesmärk võib olla sõjalise rünnaku alustamine (Fuhrmann, 2008, p. 638). Selleks, et kaup ei satuks riikide kätte, kellel on sõjaline eesmärk või lõppkasutaja kätte, kellel on kuritegelik kavatsus, on oluline, et liikmesriigid väljastavad eriloo ainult nendele lõppkasutajatele, kes kasutavad kahesuguse kasutusega kaupsid tsiviilotstarbeks.

Üks suurimaid julgeolekuriske on massihävitusrelvade levik riikidesse, kus on sõda või sõjaoht. Massihävitusrelvadel ehk tuuma-, keemia- või bioloogilistel relvadel on laastav tagajärg nii inim- kui ka keskkonnale. Ebatõhusa ekspordikontrolli tõttu on paljudes riikides kahtlustatud tuumarelvade olemasolu, näiteks Põhja-Koreas, Iisraelis ja Pakistanis. Samuti on läbi viidud tuumakatsetusi, mis on pannud rahvusvahelise rahu ja julgeoleku ohtu (Wetter, 2009, p. 138). See tõstatab probleemi, et ekspordikontroll EL-is peaks olema tõhusam ning tuleks luua ühtne ja järjepidev süsteem. Ohu ennetamiseks või tõrjumiseks on oluline ka riikidevaheline koostöö. Osad riigid usaldavad oma eksportijaid ega näe vajadust kontrollida lõppkasutajat ning tema eesmärki eksporditava kaubaga (Alavi & Khamichonak, 2017, pp. 64–65). Kui riigid ei tee omavahel koostööd ega loo ühtset kontrollsüsteemi, siis pole võimalik massihävitusrelvade levikut takistada ning ülemaailmne julgeolek on ohustatud.

Massihävitusrelvade leviku takistamiseks on oluline riikidevaheline koostöö. Eesti kuulub EL-i ning ka Eestil on oluline roll kahesuguse kasutusega kaupade ebaseadusliku piiriülese liikumise tõkestamisel (Hoey, 2009, p. 51). Eestis on kahesuguse kasutusega kaupsid

kontrollitud juba üle kahekümne aasta. Kahesuguse kasutusega kaupsid kasutatakse ainult tsiviilotstarbel teaduse, keemia- ja bioloogia tööstuse arendamiseks. Samuti takistab Eesti ebaseaduslikku kaubavedu läbi enda territooriumi ja teeb tihedat koostööd teiste EL-i liikmesriikidega (Pärnsalu, 2009, lk 10). Peamiselt kasutavad kolmandad riigid Eestit transiitriigina ning enne sanktsioonide kehtestamist liikus kaup Venemaale ning sealt edasi lääneriikidesse (Pärnsalu, 2009, lk 18).

Rahvusvahelise koostöö edendamiseks ja ülemaailmse julgeoleku tagamiseks võeti 2004. aastal vastu ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 1540 (2004), mille eesmärk oli võidelda massihävitusrelvade levikuga. Kõik liikmesriigid pidid looma efektiivsed kontrollsüsteemid, mis hoiavad ära nende territooriumil ebaseaduslike relvade tootmise, ladustamise ja transpordi. Samuti oli kohustus tagada tõhus kontroll riigipiiri ületamisel. Resolutsioon 1540 (2004) andis kohustuste kontrollida ka neid kaupsid, mis ei kuulu kontrollnimekirja, kuid mille lõppkasutus võib olla kas sõjaline otstarve või massihävitusrelvade levik ja tootmine (Jones, 2020, pp. 48–49). Resolutsiooni vastuvõtmine aitas oluliselt kaasa ülemaailmsele julgeolekule ning oli oluline, et võimalikult paljud riigid liituksid massihävitusrelvade leviku tõkestamisega.

Eesti liitus ÜRO-ga 1991. aastal 17. septembril ning teeb rahvusvahelist koostööd teiste riikidega. Samuti on Eesti loonud Euroopa Nõukogu määruse (EÜ) nr 1334/2000 alusel strateegilise kauba seaduse, mis kindlustab nendele kaupadele riikliku järelevalve. Eestis puuduvad massihävitusrelvad ning sõjalist relvastust kasutatakse ainult riikliku julgeoleku tagamiseks. Samuti kasutatakse kahesuguse kasutusega kaupsid vaid teaduse, keemia- ja bioloogia tööstuse arendamiseks (Jones, 2020, pp. 48–49; Pärnsalu, 2009, lk 26). Sellest tulenevalt võib väita, et Eestil on oluline roll rahvusvahelise julgeoleku tagamisel.

1. juulil 1993. aastal võttis Eesti Vabariigi Valitsus vastu süsteemi, mis põhineb rahvusvahelisel ekspordikontrollisüsteemil ning loodi komitee nimega strateegilise kauba komisjon (edaspidi komisjon). Komisjoni ülesanne on strateegiliste kaupade kontroll ning kahesuguse kasutusega kaubad kuuluvad sinna alla. See kuulub Välisministeeriumi alla ning selle liikmed on Välisministeeriumi, Maksu- ja Tolliameti, Politsei- ja Piirivalveameti, Kaitsepolitsei ameti, Kaitseministeeriumi ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajad (Strateegilise kauba seadus¹, 2011). Kahesuguse kasutusega kaupade ekspordiks tuleb taotleda komisjonilt eriluba. Nemad otsustavad, kas eksport on põhjendatud ning teevad kindlaks, et kaubal ei ole kuritegelikku eesmärki (Wagner, 2021, p. 40). Kokkuvõtvalt on

komisjonil oluline roll kahesuguse kasutusega kaupade leviku tõkestamisel riskipiirkondadesse ja lõppkasutajate kätte, kellel on pahatahtlik eesmärk, sest nemad otsustavad, kas kauba eksport on põhjendatud või mitte.

MTA-l on oluline roll kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli teostamisel. Lisaks Kaitsepolitsei ametile ning Politsei- ja Piirivalveametile teostab kahesuguse kasutusega kaupadele riiklikku järelevalvet ka Maksu- ja Tolliamet. Samuti kuulub MTA esindaja strateegilise kauba komisjoni ning tal on võrdne hääl teiste liikmetega (Strateegilise kauba seadus¹, 2011). Piiril teostavad nendele kaupadele füüsilist läbivaatust, dokumentide kontrolli ning eriloa õigsust ja vajadust tolliametnikud. Nad peavad olema piisavalt võimekad, et tunda ära võimalik kahesuguse kasutusega kaup, mille ekspordilt pole tarnija taotlenud eriluba (Pärnsalu, 2009, lk 33). Kui eriloa vajadust ei kontrollita, siis liigub kaup vabalt ringi ning seda võib kasutada vale eesmärgiga. Sellest tulenevalt on MTA-l tähtis osa kahesuguse kasutusega kauba ekspordi järelevalve teostamisel, sest nemad takistavad kauba ebaseaduslikku väljavedu.

Kokkuvõttes hakati kahesuguse kasutusega kaupade ekspordi eeskirju looma juba 20. sajandil. Peamine põhjus oli massihävitusrelvade leviku tõkestamine, võidurelvastumise takistamine ning terrorismi ohjamine. 1995. aastal võeti EL-is vastu esimene EÜ määrus nr 3381/94, mille eesmärk oli luua ühtne ekspordi, transiidi, vahendamise ja edasitoimetamise kontroll kolmandate riikide üle. Määrust tuleb aga pidevalt täiendada, sest tehnoloogia ja tarkvara uueneb pidevalt ning samuti mõeldakse välja uusi mooduseid, kuidas tsiviiltarbeks mõeldud kaupa kuritarvitada. Ka Eestil on oluline roll rahvusvahelise julgeoleku tagamisel, sest Eestis tagab kahesuguse kasutusega kaupadele riikliku järelevalvet. Kontrolli teostavad strateegilise kauba seaduse kohaselt Kaitsepolitsei amet, Politsei- ja Piirivalveamet ning Maksu- ja Tolliamet. Ekspordi, transiidi, vahendamise ja edasitoimetamise järelevalve on oluline, sest nii on võimalik kaitsta inimeste elu ja tervist.

1.3. Tolliinspektori võimekuse hindamine

Strateegilise kauba seaduse kohaselt teostab kahesuguse kasutusega kaupadele riikliku järelevalvet MTA ning seetõttu peavad piiril töötavad tolliametnikud olema piisavalt võimekad, et viia läbi nendele kaupadele füüsilist kontrolli. Samuti on oluline, et ametnikud oleksid suutelised kontrollima eriloa õigsust ja vajadust (Pärnsalu, 2009, lk 33; Strateegilise kauba seadus¹, 2011). Võimekus hõlmab peamiselt inimese teadmisi ja oskusi. Võimekuse

täpsemaks hindamiseks on oluline osa ka töötaja kogemustel, motivatsiooni tasemel ning soovil pidevalt ennast arendada (Karim & Asif, 2021, p 4).

Tihti kasutatakse võimekust ja kompetentsust samas tähenduses, kuid tegelikult on neil sisuline erinevus. Kompetentsus ehk pädevus on juba omandatud asjakohaste teadmiste ja oskuste kasutamine, näiteks tööülesandeid täites. Võimekus on aga laiem mõiste ning see tähendab suutlikkus lisaks omandatule laiendada enda silmaringi, pidevalt areneda ning püsida motiveeritud (Finch-Lees, *et al.*, 2005, p. 1200). Kokkuvõtvalt on võimekuse hindamiseks oluline keskenduda töötaja teadmistele, oskustele ja kogemustele ning samuti ka motivatsioonile ning soovile ennast areneda.

Võimekuse üheks osaks on teadmiste hindamine. Teadmisi võib jagada kolme rühma: tehnilised eriteadmised, põhiteadmised ja laialdased teadmised. Tehnilised eriteadmised on mingis konkreetses valdkonnas omandatud teadmised. Need teadmised varieeruvad olenevalt töövaldkonnast (Srinivasan, 2011, p. 123). Näiteks tolliametnik suudab teostada tolliformaalsusi, sest see on tööülesannetest tulenevalt oluline oskus. Lühidalt on tehnilisi teadmisi vaja igapäevaste tööülesannete täitmiseks.

Teine teadmiste liik on põhiteadmised, mis on olulised millegi uue omandamiseks ja enese arendamiseks. Need teadmised on väga vajalikud ja aitavad töökohal paremini toime tulla (Srinivasan, 2011, p. 123). Näiteks saab tolliametnik enda eriteadmisi tõsta, kui ta omandab lisaks teadmisi majandusest või õpib juurde võõrkeeli, mis aitavad tal välismaalastega suhelda ja ametialaseid ülesandeid efektiivsemalt täita. Põhiteadmised aitavad tööd teha kvaliteetselt ja efektiivselt.

Viimane rühm on laialdased teadmised, mis annavad tervikliku arusaama. Laialdased teadmisi saab omandada läbi õppimise või kogemuste (Srinivasan, 2011, p. 123). Näiteks on tolliametnikul laialdased teadmised riigi poliitilisest ülesehitusest, mis annavad talle üldise ettekujutuse maailmas toimivas. Selleks, et ametnik oleks oma töös võimekas, on oluline omada kõiki kolme rühma teadmisi. Need aitavad teha efektiivset tööd ning olla oma alal parim.

Võimekust saab hinnata ka oskuste põhjal. Kõige sagedamini kasutatakse sõna “oskus” tähenduses suutlikkus toime tulla olukorras, kus on vaja kasutada varasemalt omandatud teadmisi ja kogemusi. Paljud oskused on universaalsed ning tulevad kasuks erinevate tööülesannete täitmisel. Oskuslik töötaja on tööturul tahetud, sest ta suudab tööga seotud

ülesandeid täita korrektselt ning tuleb toime ootamatustega. Peamiselt saab uusi oskusi omandada läbi uute kogemuste (Gudžinskiene & Jaruseviciene, 2010, p. 154).

Oskusi saab jagada kognitiivseteks, praktilisteks ja ülekantavateks. Kognitiivsed ehk tunnetuslikud oskused on seotud loova ja loogilise mõtlemisega. See tähendab oskust rakendada oma teadmisi erinevates töösituatsioonides, analüüsida ja välja selgitada probleeme ning leida nendele lahendusi. Kognitiivne oskus põhineb peamiselt töötaja omandatud teadmistel. Praktilised oskused viitavad tavaliselt oskustele, mille töötajad oma tööülesannete tõhusaks täitmiseks omandavad. Need oskused on tollitöös näiteks õigusaktide tundmine, töövahendite ohutu kasutamine ja tollikontrolli teostamine. Neid oskusi saab omandada õppides, töötades või treenides. (Gudžinskiene & Jaruseviciene, 2010, p. 155)

Ülekantav oskus on üldine oskus ning see on oluline sõltumata inimese elu- või tegevusvaldkonnast. Peamised ülekantavad oskused on kriitiline ja analüütiline mõtlemine, meeskonnatöö, ajaplaneerimine ning uue informatsiooni kogumine. Sellised oskused on olulised kõikide valdkondade töötajatele (Gudžinskiene & Jaruseviciene, 2010, p. 155). Kokkuvõtvalt on kognitiivsed oskused töötaja omandatud teadmised, praktilised oskused on tööülesanneteks vajaminevad oskused ning ülekantavad oskused on üldised oskused, mida kasutatakse igapäevaelus. Kõik need oskused tulevad kasuks tööülesandeid täites.

Võimekuse hindamisel on oluline ka töötaja pühendumine. Töötaja pühendumust saab iseloomustada sellega, milline on ta emotsionaalne side töökohaga. Kui töötaja on oma tööga emotsionaalselt seotud, siis ta teeb tööd maksimaalse pingutusega ja üritab leida lahendusi probleemidele. Pühendumuse eelduseks on enesemotivatsioon ning rahulolu oma tööga. Selle tulemuseks on efektiivne ja tulemuslik töö (Leijerholt, 2021, p. 1244). Näiteks tolliametnik väärtustab MTA põhiväärtusi ja eesmärgi, aidates leida uusi lahendusi probleemidele ja näha töö tegemisel paremaid võimalusi. Kui töötaja on pühendunud ja motiveeritud, siis motiveerib ta teisi enda ümber ning üldine töö kvaliteet muutub organisatsioonis oluliselt paremaks.

Töötaja võimekuse tõstmiseks on oluline motivatsioon. Motivatsiooni puudumine mõjutab töö kvaliteeti negatiivselt ning töötajal puudub soov sellele alal edasi areneda (Karim & Asif, 2021, p. 11). Motivatsiooni saab jagada sisemiseks ja välimiseks. Sisemine motivatsioon tuleb iseendast ning see aitab inimesel tunda sooritatud ülesandest heaolu ja naudingut. See toimub ilma välise survega ning inimene tunneb, et tööülesanne pakub talle huvi. Väline motivatsioon tuleneb välisest survest ning enamasti on selleks raha, konkurents või mõni

kohustus. Näiteks töötaja teeb tööd korralikult ja kohusetundlikult, sest ta on ise endale selle kohustuse võtnud ja kui ta seda ei tee, siis ei saa ta selle eest väärilist tasu (Lee, 2022, p. 41). Võimekust mõjutab töötaja motivatsioon ning motivatsiooni puudumisel on negatiivselt tööülesannete kvaliteeti.

Võimekus on suutlikkus lisaks omandatud teadmistele ja oskustele laiendada enda silmaringi ja soovida pidevalt areneda (Finch-Lees, *et al.*, 2005, p. 1200). Tööandja peab võimaldama töötajal tööülesannete täitmiseks vajaminevate oskuste ja teadmiste arendamiseks osa võtta koolitustest ja kursustest. Tavaliselt tekib täiendkoolituste vajadus kas uue tehnoloogia või tarkvara kasutuselevõtmisel või näiteks uute õigusaktide kehtestamisel. Kvalifitseeritud töötajad tunnevad end võimekana ning töötavad enesekindlalt ja tänu sellele tõuseb ka ettevõtte väärtus (Berens, 2022, p. 34). Sellest tulenevalt on tööandjatel oluline võimaldada töötajatele koolitusi ja kursuseid, mis aitavad ettevõtte mainet tõsta.

Kokkuvõtvalt koosneb võimekus inimese teadmistest, oskustest, kogemustest ja enesearengu soovist. Võimekuse tõstmiseks on oluline motivatsioon, sest selle puudumine mõjutab, kuidas inimesed oma töösse suhtuvad. Teadmisi ja kogemusi on mitut sorti ning selleks, et olla tööturul edukas, tuleb omada neid kõiki. Samuti on oluline, et töötaja sooviks ennast pidevalt arendada, sest see aitab terve organisatsiooni kvaliteeti muuta paremaks.

2. TOLLIAMETNIKE VÕIMEKUSE HINDAMINE

2.1. Uuringu meetoodika, protsess ja valim

Lõputöö eesmärk on välja selgitada tolliametnike teadmised ja oskused kahesuguse kasutusega kaupade tollivormistustest. Eesmärgi täitmiseks ning uurimisküsimustele vastuste saamiseks on läbi viidud kvalitatiivne empiiriline uuring. Uuringus keskendutakse nende ametnike võimekusele, kes teostavad nendele kaupadele kontrolli piiril ning välja on jäetud ametnikud, kes kontrollivad tollideklaratsioone dokumentide alusel. Hirsjärvi, *et al.*, (2010, lk 152) tõid välja, et kvalitatiivne uuring kirjeldab uurimisobjekti elulisest vaatenurgast ning põhjalikuks analüüsiks kasutatakse ka numbrilisi väärtuseid, sest need aitavad mõista uuritavat nähtust paremini. Samuti on kvalitatiivse uuringu keskmeks kindla juhtumi või objekti üksikasjalik analüüs, mis annab detailse ülevaate uuritava arvamusest ja kogemustest (Neuman, 2014, pp. 165–166).

Lõputöö uuringu keskseks objektiks on tolliametnike poolt läbiviidav kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontroll ning andmete kogumiseks on kasutatud kvalitatiivset küsitlust ja poolstruktureeritud intervjuusid. Silverman (2005, p. 11) tõi peamiste kvalitatiivsete andmekogumismeetoditena välja avatud vastustega intervjuud, vaatlusuuringud ning taustamaterjaliks ka dokumentide analüüs.

Lõputöös on üheks andmekogumismeetodiks kvalitatiivne küsitlus, mille eesmärk oli välja selgitada, milline on tolliametnike võimekus teha kahesuguse kasutusega kaupadele ekspordikontrolli. Küsitlus oli suuremas osas avatud vastustega, sest Hirsjärvi, *et al.*, (2005, lk 188) selgitavad, et selline valik annab osalenutele võimalus väljendada enda arvamust ja seisukohta. Samuti võimaldab avatud küsitlus uurida üksikjuhtumeid ning leida vastust küsimustele, kuidas inimene mingis olukorras käitub (Õunapuu, 2014, lk 53).

Küsitluse valimisel on kasutatud ettekavatsetud ehk eesmärgipärast valimit, et saada uurimisprobleemile kõige asjakohasemad vastused (Õunapuu, 2014, lk 143). Kvalitatiivses uuringus valitakse uurimisobjektid enamasti sihipäraselt, mitte juhuslikult (Hirsjärvi, *et al.*, 2005, lk 155). Lõputöö ankeetküsitluse valimisse kuulusid need tolliametnikud, kellel on tööülesannetest tulenevalt olnud kokkupuuteid kahesuguse kasutusega kaupadega. Selleks, et saada terviklik ülevaade, viidi küsitlus läbi tolliametnikega, kes töötavad tolliformaalsuste, sisepiiri ja välispiiri valdkonnas. Ankeetküsitlus saadeti Narva, Muuga, Luhamaa ja Koidula tollipunktide ametnikele ning Sadamate ja Lennujaama tollikontrolli üksuste ametnikele.

Küsitlus loodi elektroonse tarkvara *Google Forms* abil ning oli anonüümne. Küsitlus sisaldas kümmet küsimust, millest kolm olid valikvastustega ja seitse avatud vastustega. Kvalitatiivse uurimuse aluseks võivad olla ka kinnised küsimused, sest need aitavad välja selgitada uurimisobjektide tausta (Hirsjärvi, *et al.*, 2005, lk 155). Küsitlus koosnes sellistest küsimustest, mis aitasid hinnata tolliametnike võimekust. Ankeetküsimustik oli üles ehitatud järgmiselt: esimesed küsimused (1-3) olid ametnike enda kohta, järgnevad küsimused (4-7) käsitlesid ametnike arvamust ning viimased (8-10) keskendusid täiendkoolitustele. Küsitlus viidi läbi ajavahemikul 02.03.2023 – 16.03.2023 ning saadeti tolliametnike e-posti aadressile. Kokku vastas küsitlusele 131-st ametnikust 20 ehk 15%.

Küsitluse andmeanalüüsimetodiks on kvalitatiivne sisuanalüüs, mis aitab keskenduda uuringu seisukohast olulisemale ning süstematiseerida kogutud andmeid ning leida erinevusi ja sarnasusi (Neuman, 2014, p. 428). Uurimuse käigus saadud töötlemata andmed on selektiivselt kodeeritud. Kodeerimine on tekstmaterjalist saadud andmete koondamine numbriteks, tähtedeks või mõisteteks (Õunapuu, 2014, lk 178). Samuti on arvesse võetud ainult need vastused, mis on vajalikud uurimisküsimustele vastamiseks. Ankeetküsitluse vastustest moodustati seitse kategooriat (vt lisa 2).

Teine andmekogumismeetod on poolstruktureeritud intervjuu, mille eesmärk on välja selgitada tolliametnike ülesanded ja peamised kitsaskohad ekspordikontrolli teostamisel. Poolstruktureeritud intervjuu kulgemine oleneb intervjuueeritava vastustest ja hoiakutest. Intervjuu ettevalmistamisel pannakse kirja üldisemad teemad ja avatud küsimused, mis annavad intervjuueeritavale võimaluse vajaduse korral neid juurde lisada (Õunapuu, 2014, lk 171–172). Samuti aitab poolstruktureeritud intervjuu välistada ebavajalikke teemasid (Laherand, 2008, lk 177).

Intervjuu valim on eesmärgistatud ning sinna kuulusid juhtivad tolliinspektorid, kelle tööülesanne on juhtida tolliinspektoritest koosnevat meeskonda ja korraldada igapäevast tööd. Intervjuud viidi läbi kahe MTA juhtiva tolliinspektoriga ajavahemikul 13.03.2023 – 17.03.2023. Esialgne plaan oli teha 4 intervjuud, kellest kaks olid nõus vastama, üks ametnik keeldus ning üks ei vastanud. Intervjuus on kajastatud nii sise- kui ka välispiir. Kvalitatiivses valimis võib olla vähe osalejaid, kui kogutud andmeid on suures ulatuses ning need annavad detailse ülevaate uurimisobjektist (Hirsjärvi, *et al.*, 2010 lk 168). Mõlemas intervjuus oli palju ühiseid jooni ning seetõttu on valim piisav, sest öeldu hakkas korduma.

Intervjueeritavatele selgitati lõputöö teemat ning uuriti, kas ametnik on nõus intervjuus osalema. Küsimused saadeti enne e-posti teel vastajatele, et nad saaksid ette valmistuda. Intervjuu toimumise aja ja vormi said intervjueeritavad ise valida. Intervjuud lepiti kokku e-posti teel ning need toimusid veebis. Esimese intervjuu kestvus oli 45 minutit ning teise 40 minutit. Intervjueeritavad olid anonüümsed vastajad ning seetõttu pole lõputöös nende isikuandmeid mainitud.

Intervjuu koosnes kuuest avatud vastustega küsimusest (vt lisa 3), millest esimene küsimus selgitas välja ametnike ülesanded ekspordikontrolli teostamisel, teine küsimus aitas hinnata toimetulekut, kolmas küsimus peamisi kitsaskohti, neljas ja viies küsimus keskendus koolitustele ning õigusaktidele ja viimane ehk kuues küsimus võimekuse tõstmisele. Intervjueeritavad vastasid küsimustele vastavalt oma teadmiste ja kogemuste põhjal.

Intervjuu andmeanalüüsimeetodina rakendati kvalitatiivset sisuanalüüsi. Intervjuudest saadud tekstmaterjal on jagatud kategooriateks ja kodeeritud vastavalt uurimisküsimustele. Arvesse võeti ainult need vastused, mis on uuringu jaoks olulised ning üleliigne informatsioon jäeti välja. Intervjuude vastustes moodustati kuus kategooriat (vt lisa 4).

Küsitluse ja intervjuude läbiviimiseks taotleti luba MTA Sisekontrolli osakonnalt, et kasutada tolliametnike vastuseid lõputöö raames. Selleks, et vältida isikuandmete avaldamist, on kõik ankeetküsitluse (vt lisa 1) kaudu kogutud andmeid, kasutades kvalitatiivset uurimismeetodit. Kogutud andmeid analüüsides selgitatakse välja tolliametnike võimekus teha kahesuguse kasutusega kaupadele ekspordikontrolli. Kogutud andmed aitasid hinnata tolliametnike teadmisi ja oskusi, kogemusi, motivatsiooni ning arenemissoovi.

2.2. Küsitluse tulemused

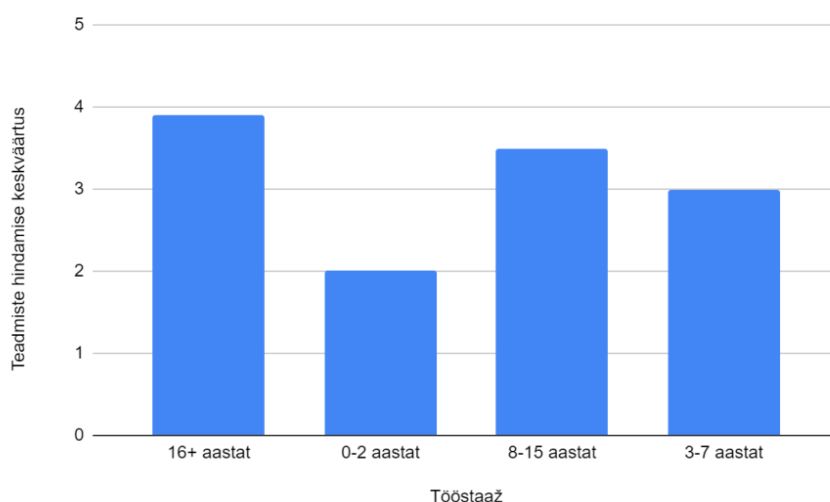
Ankeetküsimustiku esimesed kolm küsimust olid sissejuhatavad ning keskendusid tolliametnike kogemustele. Esimene küsimus selgitas välja küsimustikule vastanud tolliametnike tööstaaži. Tööstaaž oli jaotatud nelja kategooriasse: 0-2 aastat; 3-7 aastat; 8-15 aastat ning viimasena üle 16. aasta. Valikuvariantide vahemikud olid sellised, sest 0-2 aastase tööstaažiga ametnikel on töökogemusi veel vähe, nad on alles alustanud ning neid koolitatakse. 3-7 aastase tööstaaži ametnikud on juba välja koolitatud ning nad on omandanud piisavalt kogemusi. 8-15 aastat töötanud ametnikud on üldiselt spetsialistid ja neil on pikk staaž. 16+ aastat töötanud inspektorid on väga staažikad ning neil on väga head oskused. Kõige rohkem ehk 50% küsimustikule vastajaid on töötanud sellel ametikohal üle

16. aasta, 8-15 aastat tööstaažiga vastajaid on 10%, 3-7 aastat samuti 10% ning ülejäänud 30% on alles tööle asunud ehk nende töökogemus on 0-2 aastat.

Küsitluse teine küsimus aitas uurida seost tööstaaži ja kogemuse vahel. Küsimuse eesmärk oli kindlaks teha, kui paljud tolliametnikud on teostanud kahesuguse kasutusega kaupadele kontrolli. Vastajatel oli kaks valikuvõimalust, kas „jah“ või „ei“. Tolliametnikud, kelle tööstaaž on 8-15 aastat ja üle 16 aasta, on kõik teostanud kahesuguse kasutusega kaupadele ekspordikontrolli. Ametnikel, kes on sellel töökohal töötanud 3-7 aastat, on pooltel ehk 50% vastajatest olnud kokkupuuteid nende kaupadega. Need, kes on alles tööle asunud, ehk tööstaaž on 0-2 aastat, on 33,3% teinud nendele kaupadele kontrolli.

Kolmas küsimus selgitas välja, kuidas tolliametnikud ise hindavad enda teadmisi kahesuguse kasutusega kaupadest. Ametnikel paluti hinnata teadmisi skaalal nullist viieni ehk (vt joonis 1):

- 0 – puudub
- 1 – kasin
- 2 – rahuldav
- 3 – hea
- 4 – väga hea
- 5 – suurepärane



Joonis 1. Teadmiste hindamise seos tööstaažiga (autori koostatud)

Uurides teadmiste hindamise ja töökogemuse seost, selgus, et kõige paremaks hindasid enda teadmisi tolliinspektorid, kelle töökogemus on üle 16 aasta ning järgnevalt 8-15 aastat. Keskmiselt hindasid mõlemad enda teadmisi väga hea ja hea vahel. Järgnevalt 3-7 aastat tööstaažiga ametnikud arvasid, et nende teadmised on head ning alles tööle asunud ehk 0-2 aastase kogemusega inspektorite arvates on nende teadmised rahuldavad.

Peale oskuste ja kogemuste on võimekuse hindamisel oluline analüüsida ka ametnike teadmisi, motivatsiooni ja edasi arenemise soovi (vaata käesolev töö lk 16). Nende aspektide hindamiseks on ankeetküsitluse vastustest moodustatud seitse kategooriat, mis on leitavad tabelites 1-7.

Esimese kategooria „**Ekspordikontrolli olulisus**“ põhjal esineb kokku viis koodi (vt tabel 1). See kategooria annab ülevaate tollinspektorite teadmistest kahesuguse kasutusega kaupadest ning nende kaupade ekspordikontrolli olulisusest.

Tabel 1. Ekspordikontrolli olulisus (autori koostatud)

Kategooria	Koodid
Kategooria 1. Ekspordikontrolli olulisus	Kood 1. Ebaseadusliku relvastuse leviku takistamine Kood 2. Riskipiirkonda sattumise takistamine Kood 3. Terrorismi ennetamine Kood 4. Valekasutuse ennetamine Kood 5. Rahvusvaheline julgeolek

Analüüsi käigus selgus, et peamiselt aitab kontroll vähendada ebaseaduslikku relvastuse levikut (kood 1). Samuti toodi välja, et kui teostada kahesuguse kasutusega kaupadele kontrolli, siis on võimalik ära hoida ohtlike relvade levikut riskipiirkondadesse (kood 2) või riikide kätte, kellel on sõjaline eesmärk, näiteks Venemaale või Valgevenesse. Need riigid toodi esile tõenäoliselt sellepärast, et 2022. aasta alguses alustas Venemaa sõjalist agressiooni Ukraina vastu. Üks vastajatest selgitas, et:

„Kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontroll on oluline sellepärast, et potentsiaalselt ohtlikud kaubad ei satuks terroristide või riikide kätte, kes ohustavad ülemaailmset rahu ja julgeolekut ning rikuvad pidevalt rahvusvahelise õiguse norme ja rahvusvahelisi kokkuleppeid.“

Olulisteks teguriteks peeti ka terrorismivastast võitlust (kood 3) ning valekasutuse ennetamist (kood 4). Rahvusvahelise kaubanduse edukaks arenguks peab tagama võimaluse ka nendele ettevõtetele, kes kasutavad neid kaupasid seaduslikult ja tsiviilotstarbeks. Samuti peab kahesuguse kasutusega kaupade kontroll peab olema piisavalt tõhus, et nende kaupade levik ei ohustaks inimeste elu ja tervist (kood 5).

Järgneva ehk teise kategooria „**Kahesuguse kasutusega kaupade määratlemine**“ all kirjeldatakse, kuidas tolliametnikud teevad kindlaks, kas tegu on kahesuguse kasutusega kaupadega. Kategooria alusel loodi viis koodi (vt tabel 2).

Tabel 2. Kahesuguse kasutusega kaupade määratlemine (autori koostatud)

Kategooria	Koodid
Kategooria 2. Kahesuguse kasutusega kaupade määratlemine	Kood 1. Füüsiline läbivaatus Kood 2. Dokumentide kontroll Kood 3. Pöördumine strateegilise kauba komisjoni poole Kood 4. MTA poolt loodud juhend Kood 5. EÜ määrus nr 428/2009

Kõige sagedamini esines vastuseid, kus toodi välja kauba füüsiline läbivaatus (kood 1) ja dokumentide kontroll (kood 2). Kuna ametnike ülesanne on kaupade ekspordi järelevalve teostamine, siis tuleb neil kindlaks teha, et esitatud dokumendid oleksid õiged ning ühtiksid kaubaga. Kui ametnikul tekib kahtlus kontrolli käigus ning ta pole kindel, kas eksporditav kaup vajab litsentsi, siis pöörduakse strateegilise kauba komisjoni poole (kood 3), kes annab nõu kuidas edasi käituda. Üks vastaja selgitas, kuidas ta teeb kindlaks, kas tegu on kahesuguse kasutusega kaupadega:

„Esmalt kasutan erinevatelt koolitustelt saadud teadmisi ja arvan, et esmahinnangu oskan ise anda. Vaatan ETT, EL määruseid ja Välisministeeriumi koduleheküljelt ning kui infot ei leia, aga on kahtlus, siis võtan ühendust strateegilise kauba komisjoniga.“

Samuti toodi välja, et MTA on loonud nende kaupade kontrolliks juhendeid (kood 4) ning kasutatakse ka Euroopa Nõukogu määrust (EÜ) nr 428/2009 (kood 5), kus on kahesuguse kasutusega kaupade nimekiri. Lisaks MTA loodud juhenditele ja EL-i määrusele leidub informatsiooni kahesuguse kasutusega kaupadest ka Välisministeeriumi kodulehel ja ETT-st.

Kolmanda kategooria „**Eriloo nõude olulisus**“ all tuuakse välja peamised märksõnad, mis aitavad välja selgitada eriloo nõude vajalikkust. Kategooria alusel loodi viis koodi (vt tabel 3). Kategooria aitab välja selgitada, kas ametnikud on teadlikud eriloo nõude olulisusest.

Tabel 3. Eriloo nõude olulisus (autori koostatud)

Kategooria	Koodid
Kategooria 3. Eriloo nõude olulisus	Kood 1. Julgeoleku tagamine Kood 2. Sõjaohu vähendamine Kood 3. Terrorism Kood 4. Lõppkasutuse kindlaks tegemine Kood 5. Ülevaade eksporditavatest kaupadest

Uuringust selgus, et ametnike arvates on peamine eriloo eesmärk tagada rahvusvaheline julgeolek (kood 1) ning takistada kaupade jõudmist riskipiirkondadesse, kus neid võidakse kasutada sõjalisel eesmärgil (kood 2). Kui puuduks eriloo nõue, siis liiguks kaup vabalt ringi ning see jõuaks riikide kätte, kelle eesmärk on alustada või jätkata ebaseaduslikku sõjategevust. Eraldi toodi ka välja Venemaa sõjaline rünnak Ukraina vastu, millega rikutakse rahvusvahelist õigust ja pannakse ohtu ülemaailmne julgeolek. Seetõttu on oluline kontrollida, et Eestit ei kasutata ekspord- ja transiitriigina. Küsitlusest selgus, et eriloo nõue aitab võidelda ka terrorismiga (kood 3). Selleks, et kahesuguse kasutusega kaupa ekspordida, peab eelnevalt litsentsi taotlemiseks saatma komisjonile taotluse, kus on kirjas kauba lõppkasutus- ja kasutaja ning transpordi eesmärk (kood 5). See raskendab nende kaupade jõudmist terroristide kätte ning aitab kindlaks teha lõppkasutuse (kood 4).

Neljanda kategooria „**Eriloo puudumine**“ kirjeldatakse peamised märksõnad, kuidas ametnik käitub, kui kahesuguse kasutusega kaupade ekspordijal puudub eriluba. Kokku loodi viis koodi (vt tabel 4).

Tabel 4. Eriloo puudumine (autori koostatud)

Kategooria	Koodid
Kategooria 4. Eriloo puudumine	Kood 1. Kauba hoiule võtmine Kood 2. Dokumentide korrastamine Kood 3. Menetlus Kood 4. Strateegilise kauba komisjoniga konsulteerimine Kood 5. Koostöö teiste ametiasutustega

Järgnev küsimus aitas hinnata ametnike oskusi, sest oskus on suutlikkus toime tulla olukorras, kus tuleb kasutada varem omandatud teadmisi. Eriloo puudumisel oli enam levinud vastus, et kaup võetakse hoiule (kood 1) ning kui tegemist on esmakordse eksimusega, siis antakse võimalus teha dokumendid korda (kood 2) ega alustata menetlust. Kui tegemist on mitmekordse eksimusega ja on alust arvata, et tarnija pole tahtlikult luba taotlenud, siis alustatakse menetlust (kood 3). Üks vastaja selgitas, et:

„Eriloo puudumisel tollivormistus peatatakse. Olenevalt kontaktisiku seisukohast, kas antakse võimalus esitada eriluba ja kauba vormistus jätkub või suunatakse menetlusse ning kaup võidakse konfiskeerida.“

Samuti vastati ka, et pöörduakse strateegilise kauba komisjoni poole, kes annab edasised juhised (kood 4) või antakse leid üle teistele ametiasutustele (kood 5), kes tegelevad sellega ise edasi.

Viies kategooria „**Läbinud koolitused**“ keskendus kaheksa kasutusega kaupade kontrolli alaste koolituste läbimisele. Kategooria alusel loodi kuus koodi (vt tabel 5).

Tabel 5. Läbitud koolitused (autori koostatud)

Kategooria	Koodid
Kategooria 5. Läbitud koolitused	Kood 1. Strateegiliste kaupade koolitus Kood 2. Keeldude ja piirangute koolitus Kood 3. Iseseisvalt materjalidega töötamine Kood 4. Koolitused välismaal Kood 5. Loengud kõrgkoolis Kood 6. Pole ühtegi koolitust läbinud

Järgnevalt keskenduti töötajate motivatsiooni taseme hindamisele ja soovile ennast pidevalt arendada. Suurem osa ehk 75% vastajatest on läbinud koolitusi ning 25% pole läbinud ühtegi sellealast koolitust. Peamisteks koolitusteks oli strateegiliste kaupade koolitus (kood 1) ning keeldude ja piirangute alane koolitus (kood 2). Üks vastaja selgitas, et:

„Tavaliselt on see teema olnud strateegiliste kaupade koolituse osa, vastavad koolitused toimuvad üsna harva ja viimasest korrast on möödunud päris palju aega.“

Mitu vastajat tõi välja, et koolitused võiksid toimuda tihemini, sest tehnoloogia ja tarkvara areneb pidevalt. Üks vastaja on läbinud koolitusi ka välismaal (kood 4) ning paljud olid

läbinud loenguid kõrgkoolis (kood 5). Kuigi kõik ametnikud pole kahesuguse kasutusega kaupade alaseid koolitusi läbinud (kood 6), on nad omaalgatusel läbi töötanud erinevaid materjale ja juhendeid (kood 3), mis aitavad neil nende kaupade ekspordikontrolli kvaliteetselt läbi viia. Enamasti polnud koolitusi läbinud inspektorid, kelle tööstaaž oli 0-2 aasta, sest nad on alles tööle läinud ning koolitusi pole jõutud läbi viia. Siiski on nad läbinud loenguid kõrgkoolis.

Kuues kategooria „**Täiendkoolituse vajalikkus**“ aitas hinnata töötajate motivatsiooni ning selle alusel loodi viis koodi (vt tabel 6).

Tabel 6. Täiendkoolituste vajalikkus (autori koostatud)

Kategooria	Koodid
Kategooria 6. Täiendkoolituse vajalikkus	Kood 1. Uute teadmiste omandamine Kood 2. Kordamine Kood 3. Tehnoloogia ja tarkvara arenemine Kood 4. Ekspordikontrolli kvaliteedi tõstmine Kood 5. Koolitus pole vajalik

Järgnevalt uuriti täiendkoolituse vajalikkust. Võimekuse tõstmiseks on oluline töötaja motivatsiooni taseme hindamine, sest motivatsiooni puudumine mõjutab negatiivselt töökvaliteeti. Suurema osa ametnike ehk 90% vastajatest arvasid, et täiendkoolitusel osalemine oleks vajalik. Peamised põhjused olid uute teadmiste omandamine (kood 1) ning olemasolevate teadmiste värskendamine (kood 2). Toodi välja, et igasugune kordamine on kasulik ning see tõstab ekspordikontrolli kvaliteeti (kood 4). Samuti on see valdkond väga laiaulatuslik ja areneb pidevalt (kood 3). Üks vastaja selgitas, et:

„Täiendkoolitus on vajalik, sest see ala areneb väga kiiresti ja kahesuguse kasutusega kaup võib olla ka näiteks tarkvara. Ametnik peab piiril suutma seda leidma ning praeguses olukorras maailmas peab kontroll olema eriti tõhus.“

Küsitluses selgus, et 5% vastajate arvates on nende pädevus sellel alal väga madal. Nad sooviksid kindlasti osaleda täiendkoolitusel, sest kahesuguse kasutusega kaupade kontroll peaks olema väga põhjalik ja korralik. Nad tunnevad, et ei ole piisavalt enesekindlad kontrolli teostamisel. Ülejäänud 5% arvasid, et täiendkoolitust ei oleks vajalik (kood 5), sest nende töövaldkonnast tulenevalt liigub neid kaupaid vähe ning iganädalastel koosolekutel

arutatakse sellel teemal pidevalt. Samuti toodi välja, et kui ametnikud avaldavad soovi lisa koolitusteks, siis MTA võimaldab seda neile.

Viimasena uuriti, kui paljud ametnikud sooviksid osaleda täiendkoolitusel. Vastustest loodi seitsmes kategooria „**Täiendkoolitusel osalemise soov**“, mille põhjal loodi kolm koodi (vt tabel 7).

Tabel 7. Täiendkoolitusel osalemise soov (autori koostatud)

Kategooria	Koodid
Kategooria 7. Täiendkoolitusel osalemise soov	Kood 1. Soovin osaleda Kood 2. Ei pea vajalikuks Kood 3. Ei oska hetkel öelda

Tulemustest selgus, et suurem osa ehk 85% vastajatest sooviks täiendkoolitusel osaleda (kood 1). Koolitusel osalemise põhjenduseks toodi välja soov olla pädevam sellele alal, kinnitada enda teadmisi ning omandada uusi teadmisi. 15% vastajate jaoks ei oleks hetkel oluline koolitusel osamine (kood 2) või ei ole nad kindlad, kas sooviksid osaleda või mitte (kood 3). Üks ametnik tõi välja, et:

„Hetkel ei soovi täiendkoolitusel osaleda, sest leian, et oman piisavalt teadmisi ja kontakte, mis aitavad mul kontrolli kvaliteetselt läbi viia. Sisuliselt tegeleme iga päev enda koolitamisega, sest kontrollime kahese kasutusega deklaratsioonide pidevalt.“

Ametnikud, kes koolitusel osaleda ei sooviks, selgitasid, et tööülesannetest tulenevalt puudub vajadus osalemiseks. Ülejäänud inspektorid, kes selle teemaga igapäevaselt kokku puutuvad, tunnevad, et nad on sellel alal juba piisavalt pädevad.

2.3. Intervjuu tulemused

Empiirilise osa teises etapis analüüsiti juhtivate tolliinspektorite hinnangul peamisi kitsaskohti kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli teostamisel. Samuti selgitati välja, millised on tolliametnike ülesanded kontrolli läbiviimisel. Teksti kodeerimisel tekkis kuus kategooriat, mis on leitavad tabelites 8-13. Järgnevalt esitatakse intervjuu tulemused kategooriate ja koodide lõikes.

Esimene kategooria „**Tolliametnike ülesanded**“ kirjeldab, millised on tolliametnike ülesanded kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli teostamisel, kategooria põhjal loodi viis koodi (vt tabel 8).

Tabel 8. Tolliametnike ülesanded (autori koostatud)

Kategooria	Koodid
Kategooria 1. Tolliametnike ülesanded	Kood 1. Dokumentide kontroll Kood 2. Kauba ja dokumentide võrdlus Kood 3. Kauba füüsiline kontroll Kood 4. Kauba saaja ja saatja kontroll Kood 5. Koostöö strateegilise kauba komisjoniga

Vastustest selgus, et tolliametnike ülesanne kahesuguse kasutusega kaupade järelevalve teostamisel on dokumentide kontroll (kood 1) ja kauba füüsiline läbivaatus (kood 3). Enne kauba jõudmist piirile, saab varem esitatud dokumentide põhjal teha esialgse riskide hindamise ning koguda andmeid näiteks ettevõtte või eksportija kohta (kood 4). Kontrolli esmane eesmärk on võrrelda dokumentidest saadud andmeid esitatud kaupadega (kood 2). Kui dokumentide kontrolli jooksul tekib kahtlus, siis tuleb ametnikul teostada kauba põhjalik füüsiline kontroll ja vajadusel ka röntgeniga läbivalgustamine. Kui tolliametnikul tekib kahtlus kauba eriloa vajaduse kohta, siis on Euroopa Nõukogu määruses (EÜ) nr 428/2009 on välja toodud kahesuguse kasutusega kaupade nimekiri, kust piiril töötav tolliametnik saab kontrollida, kas esitatud kaup vajab litsentsi või mitte. Lisaks on võimalus võtta ühendust ka strateegilise kauba komisjoniga (kood 5), kes on selle ala eksperdid ja oskavad anda edasisi juhiseid.

Teine kategooria „**Ekspordikontrolli teostamine**“ aitas välja selgitada, kuidas tulevad tolliametnikud toime kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrollis, kokku loodi neli koodi (vt tabel 9).

Tabel 9. Ametnike toimetulek (autori koostatud)

Kategooria	Koodid
Kategooria 2. Ekspordikontrolli teostamine	Kood 1. Ametnikel on piisavalt teadmisi Kood 2. Teavad kust leida lisainfot Kood 3. Kontaktisikute abi Kood 4. Pidev tagasiside tööle

Intervjueeritavatel paluti hinnata tolliametnike toimetulekut ekspordikontrollis. Selgus, et nende arvates on tolliametnike teadmised piisavad (kood 1), et läbi viia ekspordikontroll edukalt. Piiril töötavad tolliinspektorid teavad, kust leida vajadusel lisainfot (kood 2) ning nad saavad abi paluda spetsialistidelt (kood 3), kelle ülesanne on nõustada piiril töötavaid tolliametnike strateegiliste kaupade valdkonnas. Need spetsialistid ehk kontaktisikud on väga kogenud. Üks intervjueeritav selgitas:

„Maksu- ja Tolliametis on olemas reaalne tugi, kelle abi on võimalik kasutada. Selleks on määratud konkreetsed ametnikud, kelle ülesandeks on vajadusel nõustada piiriametnikke strateegiliste kaupade valdkonnas.“

Samuti antakse tolliametnikele pidevalt tagasisidet (kood 4) konkreetsete juhtumite kohta, mis on varem toimunud ning kuidas avastusteni jõuti. Milliseid dokumente kontrolliti ja kuidas eriloo vajadus kindlaks tehti. Pidev tagasiside aitab edaspidises töös väga, sest nii tekib ametnikel varasemate kogemuste põhjal kahtlus ning kaup peetakse kinni ja selgitatakse välja asjaolud.

Järgnev ehk kolmas kategooria „**Peamised kitsaskohad**“ all tõsteti esile peamised probleemkohad kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli teostamisel. Kokku loodi viis koodi (vt tabel 10).

Tabel 10. Peamised kitsaskohad (autori koostatud)

Kategooria	Koodid
Kategooria 3. Peamised kitsaskohad	Kood 1. Teema keerulisus Kood 2. Vähesed koolitused piiratud arv osalejatele Kood 3. Puudub ööpäevane spetsialistide tugi Kood 4. Põhjaliku läbivaatuse teostamine on ajakulukas Kood 5. Põhjalik kontroll sisemaal

Intervjueeritavatel uuriti, millised on nende arvates peamised kitsaskohad kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli teostamisel. Peamiselt toodi välja teema keerulisus (kood 1) ja vähene koolituste maht (kood 2). Intervjueeritav selgitas, et:

„Peamisteks kitsaskohtadeks nimetaks teema keerulisust, kuna reeglina antud teemaga seotud kaubad on raske tuvastada tehniliste teadmiste puudumise tõttu. Mõned kaubad on väga spetsiifilised, et esmapilgul aru saada, millega on tegemist.“

Samuti toodi välja, et kõiki tolliametnike pole kahjuks võimalik pidevalt koolitada ning seda teemat pole võimalik ühe koolitusega läbida. Hetkel puudub ka ööpäevaringne spetsialistide tugi (kood 3) ning tolliametnikel pole kogu aeg ligipääs kiirele informatsioonile ja juhistele. Põhjalik füüsiline läbivaatus on väga ajakulukas (kood 4) ning mõnikord ka raskendatud, sest puudub pääs vajalikesse ruumidesse, kus kontrolli teostada. Samuti toodi kitsaskohaks välja ka põhjaliku kontrolli vajalikkust sisemaal (kood 5).

Neljanda kategooria „**Juhiste ja määruste olemasolu**“ põhjal tehti kindlaks loodud juhiste ja määruste piisavus kvaliteetse ekspordikontrolli läbiviimiseks. Kategooria analüüsi tagajärjel loodi kolm koodi (vt tabel 11).

Tabel 11. Juhiste ja määruste olemasolu (autori koostatud)

Kategooria	Koodid
Kategooria 4. Juhiste ja määruste olemasolu	Kood 1. Piisavad, et ametnikel tekiks kahtlus Kood 2. ETT kriteeriumid Kood 3. Pädevate spetsialistide kättesaadavus

Järgnev küsimus keskendus kontrolli teostamiseks loodud määrustele ja juhistele. Intervjuueritavatel uuriti, kas nende arvates on need piisavad ekspordikontrolli läbiviimiseks. Vastustest selgus, et olemasolevad määrused ja juhised on piisavad selleks, et tolliametnikul tekiks kahtlus (kood 1) ning ta peataks kauba edasise vormistuse ja käitlemise. Üks intervjuueritav selgitas, et:

„Minu hinnangul annavad olemasolevad juhendid ning määrused piisavalt infot selleks, et ametnikul tekiks tollikontrolli käigus kahtlus, et tegemist võib olla kahesuguse kasutusega kaupadega.“

Kui ametnikul tekib kahtlus, siis kontrollib ta dokumentide õigsust ning eriloo vajalikkust. Intervjuus toodi välja, et Eesti tollitariifistik ehk ETT (kood 2) on ametnikele suureks abiks, sest seal on kättesaadav info meetmete kohta kaupade ja kaubakoodide osas. Lisaks aitab peale juhiste ja määruste ka tolliametnike pädevate spetsialistide kättesaadavus (kood 3) ning nende toetus.

Eelviimase ehk viienda kategooria „**Koolitused**“ all toodi välja peamised kahe- ja kolmesuguse kasutusega kaupade alased koolitused ning selle põhjal loodi neli koodi (vt tabel 12).

Tabel 12. Koolitused (autori koostatud)

Kategooria	Koodid
Kategooria 5. Koolitused	Kood 1. Baaskoolitus Kood 2. Strateegiliste kaupade koolitus Kood 3. Infopäevad Kood 4. Kontaktisikute läbiviidav koolitus

Järgnev küsimus aitas välja selgitada, kui palju on tolliametnikud läbinud koolitusi kahe- ja kolmesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli vallas ning kas täiendkoolitused oleksid vajalikud. Toodi välja kaks põhilist koolitust: baaskoolitus (kood 1) ja strateegiliste kaupade koolitus (kood 2). Baaskoolituse läbib iga uus tööle asunud ametnik ning seal antakse ülevaade keeldude ja piirangute valdkonnast, kus keskendutakse ka kahe- ja kolmesuguse kasutusega kaupadele. Samuti toimub iga aasta strateegilise kaupade koolitus, kus on osalevate ametnike arv piiratud ning reeglina osalevad seal ametnikud, kes võtavad vastu otsuseid kauba staatuse üle. Lisaks nendele koolitustele toimuvad pidevalt ka infopäevad (kood 3) ning kontaktisikute poolt läbiviidavad koolitused (kood 4) vastavalt vajadusele ning kui on tekkinud mingid muutused.

Viimane ehk kuues kategooria „**Võimekuse tõstmine**“ aitas välja selgitada, kuidas suurendada tolliametnike võimekust teostada kahe- ja kolmesuguse kasutusega kaupadele ekspordikontrolli. Analüüsi käigus loodi kategooria põhjal kolm koodi (vt tabel 13).

Tabel 13. Võimekuse tõstmine (autori koostatud)

Kategooria	Koodid
Kategooria 6. Võimekuse tõstmine	Kood 1. Sagedasem koolituste läbiviimine Kood 2. Koolitusmaterjalid Kood 3. Reaalsete juhtumite jagamine

Intervjuude vastustest selgus, et peamiselt aitab võimekust tõsta pidevad koolitused (kood 1), koolitusmaterjalide kasutamine (kood 2) ning näited reaalsetest juhtumitest (kood 3). Üks intervjuueeritav selgitas:

„Et legaalse kauba seast tuvastada kaupa, mis võib vajada eriluba, on muidugi vaja rohkem

koolituse pildimaterjaliga, sest valdkond laieneb pidevalt ja tolliametnikud peaksid ka olema kursis muudatustega.“

Intervjuust selgus, et võimekust aitab tõsta ka koolitusmaterjalide kasutamine ekspordikontrollis ning võimalusel ka informatsiooni jagamine reaalsest juhtumitest. See aitaks ametnikel mõista, kuidas jõuti kahtlusele ning kust saadi lisainfot. Pidev koolituste läbiviimine on oluline, et ametnikud saaksid enda teadmisi tõsta ning olemasolevaid teadmisi värskendada. Samuti toodi välja, et see valdkond on väga laiaulatuslik ja pidevalt muutuv, sest tehnoloogia ja tarkvara areneb.

2.4. Järeldused ja ettepanekud

Käesolevas alapeatükis tehakse järeldused lõputöö teooria ja empiirilise osa alusel ning seostatakse teooria ja uuringu tulemusi. Järelduste põhjal esitatakse ettepanekud, kuidas tõsta tolliametnike võimekust teha kahesuguse kasutusega kaupadele ekspordikontrolli.

Lõputöö uurimisprobleem oli sõnastatud küsimusena: milline on tolliametnike võimekus teha kahesuguse kasutusega kaupadele ekspordikontrolli? Võimekuse hindamiseks tuleb uurida töötaja teadmisi, oskusi ja kogemusi ning enesearengu soovi (käesolev töö lk 16-17). Selleks viidi läbi ankeetküsitlus ja intervjuud. Ankeetküsitluse eesmärk oli välja selgitada, milline on tolliametnike võimekus teha kahesuguse kasutusega kaupadele ekspordikontrolli ning intervjuude eesmärk oli anda ülevaade ametnike rollist ja kitsaskohtadest.

Võimekuse üheks osaks on kogemused ja oskused. Töö teooria osas mainiti, et töötaja võimekust saab hinnata läbi oskuste, mida omandatakse läbi uute kogemuste (käesolev töö lk 18). Sellest tulenevalt saab seose tuua oskuste ja kogemuste vahel. Empiirilisest uuringust selgus, et tolliinspektorid, kelle tööstaaz oli 8-15 aastat ja 16+ aastat, olid kõik teostanud tööülesannetest tulenevalt ekspordikontrolli kahesuguse kasutusega kaupadele. Järgnevalt selgus, et mida väiksem oli tööstaaz, seda väiksem oli kontrolli teostanud ametnike osakaal. Sellest võib järeldada, et ametnikud, kes on sellel töökohal töötanud juba pikemalt, on kogenumad kui ametnikud, kelle tööstaaz on lühem. Lisaks selgus uuringust, et uute kogemuste saamiseks tuuakse ametnikele pidevalt näiteid varasemate juhtumite kohta, kus jõuti avastusteni. Teiste kogemustest õppimine annab juurde palju kogemusi, mis aitavad tolliinspektoril tekitada kahtlusi ning mitte lasta kaupa kohe piirilt üle.

Oluline osa võimekuse hindamisel on ka oskustel. Töö teoreetilises osas selgitati, et oskus on võime toime tulla olukorras, kus peab kasutama varem omandatud teadmisi ja kogemusi (käesolev töö lk 17). Tolliametnikud peavad oskama ära tunda kaupa, millel võib olla nii sõjaline kui ka tsiviilne eesmärk. Töö empiirilises osas selgus, et nende kaupade tuvastamiseks tehakse füüsiline läbivaatus ja dokumentide kontroll. Ka töö teoreetilises osas mainiti, et tolliametnikud teostavad riikliku järelevalvet nende kaupade üle ning kontrollivad eriloa vajadust ja õigsust (käesolev töö lk 16). Samuti selgus empiirilisest uuringust, et nende kaupade määramiseks on loodud Euroopa Nõukogu määrust (EÜ) nr 2021/821, kus on kahesuguse kasutusega kaupade nimekiri. See ühtib ka teooriaga, kus toodi välja määrukes kirjeldatud kaupade kategooriad (käesolev töö lk 10).

Loodud määrukes ja juhised on piisavad selleks, et ametnikul tekiks kahtlus. Kui ametnikul tekib kahtlus, et esitatud kaubal võib olla nii sõjaline kui ka tsiviilne eesmärk ning eriluba puudub, siis uuringust selgus, et kaup võetakse hoiule ning pöörduakse strateegilise kauba komisjoni poole, kes annab edasised juhised. Ka töö teoreetilises osas selgitati, et strateegilise kauba komisjon väljastab eriluba ning nemad otsustavad, kas kauba eksport on põhjendatud või mitte (käesolev töö lk 15). Samuti toodi töö teoreetilises osas välja, et piiril töötavad tolliametnikud peavad olema piisavalt võimekad, et ära tunda võimalik kahesuguse kasutusega kaup, millel puudub eriluba, sest nemad teostavad nendele kaupadele riikliku järelevalvet (käesolev töö lk 16). Küsimustiku vastustest selgus, et kui ametnikul tekib kahtlus, et kauba lõppkasutus võib olla ebaseaduslik, siis ta peatab kauba piiriületuse. Tulemustest võib järeldada, et tolliinspektorid suudavad toime tulla olukorras, kus nad peavad kasutama varem omandatud teadmisi ning nad on suutelised ära tundma kauba, millel võib olla nii sõjaline kui ka tsiviilne eesmärk.

Tolliametnike teadmiste välja selgitamiseks paluti ametnikel hinnata enda teadmisi skaalal 0-5, 0 ehk teadmised puuduvad ja 5 ehk teadmised on suurepärased. Uuringust selgus, et kõige paremini hindasid enda teadmisi ametnikud, kelle tööstaaž oli 8-15 aastat ja 16+ aastat. Nendest tulemustest saab seose tuua tööstaaži ja teadmiste vahel. Selgus, et mida kauem on ametnik sellele töökohal töötanud, seda rohkem teadmisi on ta omandanud. Selleks, et anda objektiivne hinnang, paluti ametnikel selgitada kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli ja eriloa nõude olulisust. Uuringust selgus, et ekspordikontrolli peamiseks põhjusteks on ebaseadusliku relvastuse ning muu sõjalise otstarbega kaupade leviku takistamine riskipiirkondadesse. Samuti mainiti ka terrorismivastast võitlust ja valekasutamise ennetamist. Tulemused ühtivad ka töö teoreetilise osaga, kus selgitati, et

ekspordikontrolli eeskirju hakati looma sellepärast, et neid kaupsid kasutati teiste riikide ründamiseks, terrorismiks ning massihävitusrelvade arendamiseks (käesolev töö lk 8).

Eriloo nõude peamiseks eesmärgiks toodi empiirilises uuringus välja, et see aitab takistada sõjalisel eesmärgil kasutatava kauba vaba liikumist, kontrollida eksporditavat kaupa ning lõppkasutust. See ühtib ka teooria osaga, kus selgitati, et eriloo kehtestamise eesmärk oli küll vältida liigseid ekspordipiiranguid, kuid samal ajal kaitsta ka ülemaailmset julgeolekut. Samuti aitab litsents koostada ülevaadet, palju liigub kahesuguse kasutusega kaupsid, kes neid tarnivad ning mis on kauba lõppkasutus. See ühtib ka teooria osaga, kus toodi välja, et eriloo kehtestamise peamine eesmärk on rahvusvahelise julgeoleku tagamine ning takistada kahesuguse kasutusega kaupade kasutamist sõjalisel eesmärgil (käesolev töö lk 13).

Samuti selgus, et uuringus osalenud tolliametnike teadmised on piisavad, et läbi viia edukas ekspordikontroll. Piiril töötavad tolliinspektorid teavad, kust leida vajadusel lisainfot ning nad saavad abi paluda spetsialistidelt. Tulemustest võib järeldada, et uuringus osalenud tolliametnike teadmised kahesuguse kasutusega kaupadest on head, sest nad oskavad selgitada kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli olulisust ning eriloo kehtestamise eesmärki. Ametnikel on tulenevalt tööülesannetest teadmised kahesuguse kasutusega kaupadest ning lisaks ka laialdased teadmised maailmas toimuvast.

Võimekuse hindamisel on oluline roll ka edasiarenemise soovil ja pühendumisel. Selleks uuriti, kui palju koolitusi on ametnikud läbinud ning kas nad soovivad juurde õppida. Suurem osa ametnikke olid sellel alal koolitusi läbinud või töötanud omaalgatusel läbi erinevaid materjale ja juhendeid. Need, kes ühtegi koolitust veel läbida polnud jõudnud, olid alles tööle asunud ametnikud, kelle tööstaaž oli 0-2 aastat. Uuringust selgus, et suurem osa ametnikke tahavad oma teadmisi täiendada või juurde omandada. Põhjuseks oli soov olla pädevam sellel alal, et viia läbi kvaliteetne ekspordikontroll. Töö teoreetilises osas mainiti, et kui töötaja on oma tööle pühendunud, siis tahab ta olla oma alal parim ning enda teadmisi pidevalt täiendada (käesolev töö lk 19).

Lisaks selgus, et koolitused võiksid toimuda tihemini, sest see valdkond areneb pidevalt. Samuti selgitati töö teoreetilises osas, et tavaliselt tekib täiendkoolituste vajadus, kui toimuvad muudatused näiteks uute õigusaktide kehtestamisel või tarkvara ja tehnoloogia arenemisel (käesolev töö lk 19). Teoorias toodi ka välja, et 2021. aastal sõnastati varem kehtinud Euroopa Nõukogu määrus (EÜ) nr 428/2009 ümber ning loodi uus määrus (EÜ) nr 2021/821 (käesolev töö lk 5). Uuringust selgus, et ametnikud, kes koolitusel osaleda ei

soovinud, leiavad, et nende tööülesannetest tulenevalt ei ole see hetkel vajalik või on sellel alal juba piisavalt pädevad. Samuti ei võimaldata kaheksa kasutusega kaupade alaseid koolitusi kõikidele ametnikele, sest kohtade arv on piiratud ning reeglina osalevad seal need ametnikud, kes võtavad vastu otsuseid kauba staatuse üle. Tulemustest võib järeldada, et ametnikud oma tööle pühendunud ning nad soovivad olla oma alal parimad, et teha tööd efektiivsel ja kvaliteetselt. Samuti soovivad nad enda teadmisi pidevalt täiendada, osaledes koolitustel, mida tööandja neile võimaldab.

Järgmisena analüüsiti, millised on tolliametnike ülesanded kaheksa kasutusega kaupade ekspordikontrollis. Uuringust selgus, et peamised ülesanded on dokumentide kontroll ja kauba füüsiline läbivaatus. Samuti tuleb neil kindlaks teha, et esitatud dokumendid oleksid õiged ning ühtsised kaubaga. Kui ametnikul tekib kontrolli jooksul kahtlus, siis tuleb tal teostada põhjalik kauba kontroll ning vajadusel ka röntgeniga läbivalgustamine. Samuti saavad nad Euroopa Nõukogu määrusest (EÜ) nr 428/2009 kontrollida, kas esitatud kaup kuulub seal välja toodud nimekirja või küsida juhised strateegilise kauba komisjonilt. See ühtib ka teooria osaga, kus selgitati, et nendele kaupadele teostab riiklikku järelevalvet MTA ning tolliinspektorite ülesanne on kontrollida ka eriloa õigsust ja vajadust (käesolev töö lk 16). Lisaks mainiti ka teorias strateegilise kauba komisjoni, kes väljastab erilubasid ning otsustab, kas eksport on põhjendatud või mitte (käesolev töö lk 15).

Lisaks analüüsiti peamisi kitsaskohti kaheksa kasutusega kaupade ekspordikontrolli teostamisel. Uuringust selgus, et teema on väga keeruline, sest tehniliste teadmiste puudumisel on seda kaupa raske tuvastada. Samuti toodi välja vähene koolituste maht ning kõiki ametnike ei ole võimalik pidevalt koolitada. Teema keerulisuse tõttu ei ole ka võimalik seda õpetada ühe koolitusega. Tolliametnikud ei pea olema sellel alal eksperdid, kuid neil peaks olema piisavalt teadmisi, et tekiks kahtlus ja kaup suunatakse täiendavasse kontrolli. Samuti tuleks koolitusi võimaldada just nendele ametnikele, kellel puudub kogemus ja kes on alles tööle asunud. Lisaks toodi välja ka põhjaliku füüsilise läbivaatuse ajakulukus, mis on mõnikord raskendanud, sest puudub ligipääs kontrolli teostamise ruumidesse. Uuringus toodi kitsaskohaks välja ka, et kontrollid peaksid toimuma ka sisepiiril. Teooria osas selgitati, et kolmandad riigid kasutavad Eestit enamasti transiitriigina (käesolev töö lk 15).

Viimasena analüüsiti, kuidas tõsta tolliametnike võimekust kaheksa kasutusega kaupade ekspordikontrollis. Tulemustest selgus, et võimekust aitab tõsta pidevate koolituste läbiviimine, sest see valdkond areneb pidevalt ning ametnikud peaksid käima kaasas

uuendustega. Koolitused aitaksid teadmisi tõsta ning olemasolevaid värskendada. Lisaks aitaks ka reaalsete juhtumite analüüs, sest see aitaks ametnikel mõista, kuidas tekkis kahtlus ning kust saadi vajadusel lisainfot. Lisaks selgitati ka teoorias, et võimekust aitab tõsta ka motivatsioon (käesolev töö lk 18). Kui töötajal puudub motivatsioon, siis ei soovi ta edasi areneda ning see mõjutab negatiivselt töö kvaliteeti. Uuringust selgus, et töötajad on motiveeritud, sest nad soovivad enda teadmisi pidevalt täiendada ning osaleda koolitustel, mida neile võimaldatakse. Täiendkoolitusel osalemise põhjenduseks toodi välja soov olla pädevam sellele alal ning viia läbi kvaliteetne ja efektiivne ekspordikontroll. Need ametnikud, kes lisakoolitustel osaleda ei soovinud, põhjendasid seda sellega, et nad tunnevad, et nad on sellel alal juba piisavalt pädevad ning leiavad, et neil on piisavalt teadmisi ja kontakte, mis aitavad neil kontrolli kvaliteetselt läbi viia.

Järgnevalt esitatakse kaks ettepanekut, kuidas tõsta tolliametnike võimekust kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli teostamisel. Esiteks, võimaldada kahesuguse kasutusega kaupade alaseid koolitusi kõikidele ekspordikontrolli teostavatele tolliametnikele ning viia neid läbi tihedamini. Uuringu tulemustest selgus, et kõik ametnikud ei tundnud end selles valdkonnas piisavalt pädevalt, kuid kahesuguse kasutusega kaupade kontroll peab olema väga põhjalik ja korralik. Lisaks toimub strateegiliste kaupade koolitus ainult kord aastas, kuid tarkvara ja tehnoloogia areneb pidevalt ning mõeldakse välja uusi mooduseid, kuidas neid kaupaid kuritarvitada. Teiseks, hakata tegema nendele kaupadele kontrolli ka sisemaal, kaasates kontrolli erinevaid tehnilisi vahendeid, näiteks röntgenit. Lõputöös selgus, et kolmandad riigid kasutavad Eestit transiitriigina. Samuti puudub kauba vaba liikumise printsiibi tõttu põhjalik kontroll sisepiiril. Paljud liikmesriigid on aga Ukrainas toimuva sõja tõttu ajutiselt taaskehtestanud kontrolli sisepiiril.

Lõputöö teemat edasi arendamiseks ning valdkonna põhjalikumaks uurimiseks on võimalik intervjuuerida ka strateegilise kauba komisjoni liikmeid, kes on selle ala eksperdid. Nemad väljastavad nendele kaupadele eriluba ning otsustavad, kas kauba eksport on põhjendatud. Tänu sellele saaks analüüsida ka statistikat ning kindlaks teha, kui palju kahesuguse kasutusega kaupaid Eestist eksporditakse. Samuti selgus lõputöös, et kolmandad riigid kasutavad Eestit transiitriigina ning seetõttu saaks edaspidises uuringus keskenduda ka transiidile. Lisaks on võimalik põhjalikumaks analüüsiks kasutada vaatlusmeetodit ehk jälgida, kuidas tolliinspektorid päriselt kontrolli läbi viivad ning kuidas nad kaupa määratlevad.

KOKKUVÕTE

Lõputöö teema oli „Tolliametnike võimekus kaheksuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli teostamisel“. Lõputöös püstitati uurimisprobleem: milline on tolliametnike võimekus teha kaheksuguse kasutusega kaupadele ekspordikontrolli? Lõputöö eesmärk oli välja selgitada tolliametnike teadmised ja oskused kaheksuguse kasutusega kaupade tollivormistustest. Eesmärgi saavutamiseks ning uurimisküsimustele vastamiseks püstitati kolm uurimisküsimust ning neli uurimisülesannet.

Uurimisküsimustele vastamiseks kasutati empiirilisest uuringust saadud tulemusi. Esimeseks uurimisküsimuseks püstitati, millised on tolliametnike ülesanded kaheksuguse kasutusega kaupade ekspordikontrollis. Uuringus saadud tulemuste alusel võib väita, et peamised ülesanded on kauba füüsiline läbivaatus ning dokumentide kontroll. Ametnikud peavad kontrollima erioa õigsust ja vajadust ning et esitatud dokumendid ja kaup ühtiks. Lisaks kui ametnikul tekib kontrolli jooksul kahtlus, siis tuleb tal teostada põhjalik kontroll ja röntgeniga läbivalgustamine.

Teiseks püstitatud uurimisküsimuseks oli, millised on peamised kitsaskohad kaheksuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli teostamisel. Tulemustest selgus, et tegemist on keerulise valdkonnaga ning tehniliste teadmiste puudumisel on raske seda kaupa tuvastada. Samuti puudub võimalus kõiki tolliinspektoreid koolitada ning teema keerukuse tõttu ei ole võimalik seda läbida ka ainult ühe koolitusega.

Viimane ehk kolmas uurimisküsimus oli, kuidas tõsta tolliametnike võimekust teostada kaheksuguse kasutusega kaupadele tollikontrolli. Võimekuse tõstmiseks tuleks läbi viia pidevalt koolitusi, sest tehnoloogia ja tarkvara areneb ning pidevalt mõeldakse välja uusi võimalusi, kuidas neid kaupasad kuritarvitada. Samuti tuleks koolitusi võimaldada kõikidele tolliinspektoritele, sest koolitustel osalejate arv on piiratud ning seal osalevad need ametnikud, kes võtavad vastu otsuseid kauba staatuse üle. Lisaks selgus, et võimekust aitab tõsta ka reaalse juhtumite analüüs, sest see aitaks ametnikel mõista, kuidas tekkis kahtlus ning kust saadi vajadusel lisainfot.

Uurimisküsimustele ja probleemile vastuste saamiseks püstitati neli uurimisülesannet. Esimene uurimisülesanne oli teoreetiliste allikate kaudu analüüsida kaheksuguse kasutusega kaupade mõistet ning nende tollikontrolli ja võimekuse kontseptsiooni. Kaheksuguse kasutusega kaupadel on nii sõjaline kui ka tsiviilne kasutus. Lisaks kaupadele kuuluvad sinna

alla veel teenused, tarkvara, tehnoloogia. Nende kaupade liikumise kontrollimiseks on loodud eriluba, mida tuleb taotleda kõikidel tarnijatel ekspordiks, väljaveoks, transiidiks ning teenuste osutamiseks. Võimekus hõlmab aga peamiselt inimese teadmisi ja oskusi ning selle täpsemaks hindamiseks tuleb keskenduda ka kogemustele, motivatsiooni tasemele ning soovile ennast pidevalt arendada.

Teine uurimisülesanne oli viia läbi küsitlus tolliametnikega, et analüüsida nende võimekust kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli teostamisel. Küsitluses hinnati ametnike teadmisi, oskusi ja kogemusi ning enesearengu soovi ja motivatsiooni. Tulemusest selgus, et uuringus osalenud ametnike üldine võimekus on hea. Neil on laialdased teadmised maailmas toimuvast ning ka tehnilised teadmised kahesuguse kasutusega kaupadest, nende ekspordikontrollist ja eriloa nõude vajalikkusest. Samuti soovivad nad enda teadmisi pidevalt täiendada ning osalevad koolitustel, mida tööandja neile võimaldab. Ametnikud, kes sellel alal end võimekana ei tundnud, olid alles tööle asunud ehk nende tööstaaž oli 0-2 aastat. Neil polnud nii palju kogemusi kui staažikamatel töötajatel ning nad selgitasid, et nad ei tunne end ekspordikontrolli teostamisel väga enesekindlalt.

Kolmas uurimisülesanne oli viia läbi intervjuud juhtivate tolliinspektoritega, et analüüsida peamisi kitsaskohti ja ametnike rolli ekspordikontrolli teostamisel. Ülesande täitmiseks kasutati kvalitatiivset uurimismeetodit. Intervjuudest saadud tulemustest selgus, et peamised kitsaskohad on teema keerulisus ning vähene koolituste maht.

Neljas uurimisülesanne oli teooria ja uuringute tulemuste põhjal teha ettepanekud, kuidas tõsta tolliametnike võimekust kahesuguse kasutusega kaupade kontrolli läbiviimisel. Kokku esitati lõputöös kolm ettepanekut. Esimene oli kõikidele ametnikele koolituste võimaldamine, teine oli pidev koolituste läbiviimine ning viimane põhjaliku kontrolli teostamine ka sisepiiril.

Lõputöös püstitatud eesmärk, uurimisülesanded ja küsimused said täidetud. Jõuti järelduseni, et tolliametnike võimekus on hea ning suurem osa tunneb end ekspordikontrolli teostamisel enesekindlalt. Ametnikud, kes on alles tööle asunud, tunnevad, et nad pole veel piisavalt pädevad, sest neil puudub kogemus ning kõik pole läbinud selle alast koolitust.

Lõputöö teemat on võimalik edasi arendada ning intervjuuerida ka strateegilise kauba komisjoni liikmeid, kes on selle ala eksperdid. Nemad väljastavad nendele kaupadele eriluba ning nad otsustavad, kas kauba eksport on põhjendatud. Tänu sellele saaks analüüsida ka

statistikat ning kindlaks teha, kui palju kaheksa kasutusega kaupad Eestist eksporditakse ning kui palju kasutatakse Eestit transiitriigina. Lisaks viia läbi sarnane uuring, kuid keskenduda transiidile. Põhjalikumaks analüüsiks kasutada ka vaatlusmeetodit ehk jälgida, kuidas tolliinspektorid päriselt kontrolli läbi viivad ning kuidas nad kaupa määratlevad.

SUMMARY

The thesis is written in Estonian and consists of 50 pages. The thesis has been prepared using 30 sources. The title of this thesis is “Custom officers capability to perform export control to dual-use items”. The research problem of the thesis was the question: What is the capability of customs officials to perform export control on dual-use items?

In order to solve the research problem, three research questions were raised. Firstly, what is a customs officer's role in export control of dual-use items? The research revealed that the main roles were physical examination of goods and document control. Secondly, what are the main shortcomings of the knowledge and skills of customs officers in performing export control of dual-use goods? The survey revealed that the main problems were that the field of dual use items is very complicated and without technical knowledge, it is difficult to identify those items. Thirdly, how to improve the capability of customs officers to perform export control on dual-use items? Continuous training is needed to increase capacity because technology and software are evolving and also the training should be provided to all customs inspectors, as the number of participants in the training is limited.

The first chapter provided an overview of dual-use items, the history of dual-use items regulations and how to assess capability. The second chapter provided an overview of the research itself where the author analyses collected information and gives feedback.

Two solutions were proposed to improve customs officers capability to perform export control to dual-use items. Firstly, to provide dual-use training to all customs official and to carry out trainings continuously. The results revealed that dual-use training is carried out only once a year. And lastly, perform thorough inspections in the internal border too, because third countries are using Estonia as a transit country.

The thesis can be further developed, if in the survey, members of the strategic goods commission are involved. They are experts in this field. Also, in addition, conduct a similar study, but focus on transit. Lastly, use an observation method and observe how customs inspectors actually carry out the control.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Alavi, H. & Khamichonak, T., 2017. EU and US Export Control Regimes for Dual Use Goods: an Overview of Existing Frameworks. *Romanian Journal of European Affairs*, 17(1), pp. 59–74.

Berens, K. N., 2022. Improving Human Performance With Behavioral Science: Training programs guided by behavioral science help create a highly skilled workforce. *Journal of Employee Learning & Development Excellence*, 9(1), pp. 31–34.

Bruneckiene, J. & Paltanaviciene, D., 2012. Measurement of Export Competitiveness of the Baltic States by Composite Index. *Engineering economics journal*, 23(1), pp. 50–62.

Euroopa Komisjon, 2023. *Piirikontrolli ajutine taaskehtestamine*. [Võrgumaterjal] https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_et?etrans=et [Kasutatud 15.05.2023].

Euroopa nõukogu määrus (EÜ) nr 428/2009, 5. mai 2009, millega kehtestatakse ühenduse kord kahesuguse kasutusega kaupade ekspordi, edasitoimetamise, vahendamise ja transiidi kontrollimiseks (uuesti sõnastatud), ELT L 343/1, 29.5.2009.

Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 2021/821, 20. mai 2021, millega kehtestatakse liidu kord kahesuguse kasutusega kaupade ekspordi, vahendamise, tehnilise abi, transiidi ja edasitoimetamise kontrollimiseks (uuesti sõnastatud), ELT L 206/1, 11.6.2021.

Finch-Lees, T., Mabey, C. & Liefoghe, A., 2005. 'In the name of capability': A critical discursive evaluation of competency-based management development. *The Journal of Human Relations*, 58(9), pp. 1185–1222.

Fuhrmann, M., 2008. Exporting Mass Destruction? The Determinants of Dual-Use Trade. *Journal of Peace Research*, 45(5), pp. 586–720.

Gudžinskiene, V. & Jaruseviciene Ž., 2010. Expression of cognitive and practical skills of social workers employed in children fosterhomes. *Journal of Social Science Education*, 13(24), pp. 153–161.

Handique, B. K., Goswami, C., Das P. T., Goswami, J., Jena, P., Dutta, F., Jha, D. K. & Aggarwal, S. P., 2022. Space technology support for development of agriculture in the North Eastern Region of India – scope and challenges. *Indian Academy of Sciences*, 123(8), pp. 975–986.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P., 2010. *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Kirjastus Medicina.

Hoey, M., 2009. India's Quest for Dual-Use Technology. *Bulletin of the Atomic Scientists journal*, 65(5), pp. 1–89.

Hofhansel, C., 1999. The Harmonization of Eu Export Control Policies. *Comparative Political Studies*, 32(2), pp. 229–256. Leitav: Sage Journals Online. [18.11.2022].

Jones, S. A., 2021. Trading Emerging Technologies: Export Controls Meet Reality. *Academic Journal of Security and Human Rights*, 31(1/4), pp. 47–59.

Karim, S. & Asif, Z., 2021. Investigating the Relationship between Capability and Motivation of Crowd Worker to Get Better Performance: A Mathematical Approach. *Academic Journal of Mathematical Problems in Engineering*, 2021, pp. 1–14.

Laherand, M.-L., 2008. *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: Infotrükk.

Leijerholt, U., 2021. What about context in internal brand management? Understanding employee brand commitment in the public sector. *Journal of Marketing Management*, 37(13/14), pp. 1243–1266.

Maksu- ja Tolliamet, 2022. *Tollivormistus seoses Ukrainas toimuva sõjaga*. [Võrgumaterjal] <https://www.emta.ee/ariklient/toll-kaubavahetus/tollivormistus/tollivormistus-seoses-ukrainas-toimuva-sojaga> [Kasutatud 15.10.2022].

Micara, A. G., 2012. Current Features of the European Union Regime for Export Control of Dual-Use Goods. *Journal of Common Market Studies*, 50(4), pp. 578–593.

Neuman, W. L., 2014. *Social research methods : qualitative and quantitative approaches*. 7. trükk. Harlow, Essex: Pearson.

Pärnsalu, T., 2009. *Strateegilise kauba ekspordikontroll*. *Koolitusmaterjal*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Silverman, D., 2005. *Doing Qualitative Research: A Practical Handbook*. Los Angeles: Sage Publications.

Srinivasan, M. S., 2011. Values for Excellence in Professional Work. *Journal of Human Values*, 17(2), pp. 121–128.

Statistikaamet, 2022. *Väliskaubandus*. [Võrgumaterjal] <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/majandus/valiskaubandus> [Kasutatud 15.10.2022].

*Strateegilise kauba seadus*¹ (2011) RT I 12.02.2020, 7.

Votoupalova, M., 2019. The Wrong Critiques: Why Internal Border Controls Don't Mean the End of Schengen. *Interdisciplinary Journal of Central & East European Politics and International Relations*., 27(1), pp. 7-15.

Wagner, B., 2021. Whose Politics? Whose Rights? Transparency, Capture and Dual-Use Export Controls, *Academic Journal of Security and Human Rights*, 31(1/4), pp. 35-46.

Wetter, A., 2009. Enforcing European Union Law on Exports of Dual-use Goods, *SIPRI Research Report No. 2*. Oxford University Press.

Whang, C., 2020. Trade and Emerging Technologies: A Comparative Analysis of the United States and the European Union Dual-Use Export Control Regulations. *Academic Journal of Security and Human Rights*, 31(1/4), pp. 11-34.

Õunapuu, L., 2014. *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu: Tartu Ülikool. [Võrgumaterjal] Leitav: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/36419/ounapuu_kvalitatiivne.pdf [Kasutatud 20.12.2022]

Lisa 1. Ankeetiküsitlus tolliametnikele

1. Kui kaua Te olete sellel töökohal töötanud?
 - 0-2 aastat
 - 3-7 aastat
 - 8-15 aastat
 - 16+ aastat
2. Kas Te olete teinud ekspordikontrolli kahesuguse kasutusega kaupadele?
 - Jah
 - Ei
3. Kuidas Te hindate enda teadmisi kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrollist?
 - 0 – puudub
 - 1 – kasin
 - 2 – rahuldav
 - 3 – hea
 - 4 – väga hea
 - 5 – suurepärane
4. Miks on Teie arvates oluline teha kahesuguse kasutusega kaupadele ekspordikontrolli?
5. Kuidas Te teete kindlaks, et tegu on kahesuguse kasutusega kaupadega?
6. Miks on Teie arvates kahesuguse kasutusega kaupadele oluline eriloa nõudmine?
7. Kuidas Te käitute olukorras, kus kolmandasse riiki eksporditav kaup on kahesuguse kasutusega, kuid eriluba puudub?
8. Milliseid kahesuguse kasutusega kaupade kontrolli alaseid koolitusi olete läbinud?
9. Kas Teie arvates on kahesuguse kasutusega kaupade alane täiendkoolitus vajalik? Põhjendage.
10. Kas Te sooviksite osaleda täiendkoolitusel? Põhjendage.

Lisa 2. Ankeetküsitluse tulemustest koostatud kategooriad

Tabel 15. Küsitluse kategooriad ja koodid (autori koostatud)

Kategooriad	Koodid
Kategooria 1. Ekspordikontrolli olulisus	Kood 1. Ebaseadusliku relvastuse leviku takistamine Kood 2. Riskipiirkonda sattumise takistamine Kood 3. Terrorismi ennetamine Kood 4. Valekasutuse ennetamine Kood 5. Rahvusvaheline julgeolek
Kategooria 2. Kahesuguse kasutusega kaupade määratlemine	Kood 1. Füüsiline läbivaatus Kood 2. Dokumentide kontroll Kood 3. Pöördumine strateegilise kauba komisjoni poole Kood 4. MTA poolt loodud juhend Kood 5. EÜ määrus nr 428/2009
Kategooria 3. Erilõa nõude olulisus	Kood 1. Julgeoleku tagamine Kood 2. Sõjaohu vähendamine Kood 3. Lõppkasutuse kindlaks tegemine Kood 4. Ülevaade eksporditavatest kaupadest
Kategooria 4. Erilõa puudumine	Kood 1. Kauba hoiule võtmine Kood 2. Dokumentide korrastamine Kood 3. Menetlus Kood 4. Strateegilise kauba komisjoniga konsulteerimine Kood 5. Koostöö teiste ametiasutustega
Kategooria 5. Läbitud koolitused	Kood 1. Strateegiliste kaupade koolitus Kood 2. Keeldude ja piirangute koolitus Kood 3. Iseseisevalt materjalidega töötamine Kood 4. Koolitused välismaal Kood 5. Loengud kõrgkoolis Kood 6. Pole ühtegi koolitust läbinud

<p>Kategooria 6. Täiendkoolituse vajalikkus</p>	<p>Kood 1. Uute teadmiste omandamine Kood 2. Kordamine Kood 3. Tehnoloogia ja tarkvara arenemine Kood 4. Ekspordikontrolli kvaliteedi tõstmine Kood 5. Koolitus pole vajalik</p>
<p>Kategooria 7. Täiendkoolitusel osalemise soov</p>	<p>Kood 1. Soovin osaleda Kood 2. Ei pea vajalikuks Kood 3. Ei oska hetkel öelda</p>

Lisa 3. Intervjuu küsimused

1. Kirjeldage tolliametnike ülesanded kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli teostamisel?
2. Kuidas tulevad tolliametnikud toime kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrollis?
3. Selgitage, millised on Teie arvates peamised kitsaskohad kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli teostamisel?
4. Kas Teie meelest on tolliametnikele loodud piisavalt juhiseid ja määruseid, et teostada kahesuguse kasutusega kaupadele ekspordikontrolli? Põhjendage.
5. Selgitage, mis mahus on tolliametnikud saanud koolitusi kahesuguse kasutusega kaupade ekspordikontrolli vallas? Kas täiendkoolitused oleksid vajalikud? Miks?
6. Kirjeldage, kuidas suurendada ametnike võimekust teostada ekspordikontrolli nendele kaupadele?

Lisa 4. Intervjuu tulemustest koostatud kategooriad

Tabel 16. Intervjuu kategooriad ja koodid (autori koostatud)

Kategooria	Koodid
Kategooria 1. Tolliametnike ülesanded	Kood 1. Dokumentide kontroll Kood 2. Kauba ja dokumentide võrdlus Kood 3. Kauba füüsiline kontroll Kood 4. Kauba saaja ja saatja kontroll Kood 5. Koostöö strateegilise kauba komisjoniga
Kategooria 2. Ekspordikontrolli teostamine	Kood 1. Ametnikel on piisavalt teadmisi Kood 2. Teavad kust leida lisainfot Kood 3. Kontaktisikute abi Kood 4. Pidev tagasiside tööle
Kategooria 3. Peamised kitsaskohad	Kood 1. Teema keerulisus Kood 2. Vähesed koolitused piiratud arv osalejatele Kood 3. Puudub ööpäevane spetsialistide tugi Kood 4. Põhjaliku läbivaatuse teostamine on ajakulukas Kood 5. Põhjalik kontroll sisemaal
Kategooria 4. Juhiste ja määruste olemasolu	Kood 1. Piisavad, et ametnikel tekiks kahtlus Kood 2. ETT kriteeriumid Kood 3. Pädevate spetsialistide kättesaadavus
Kategooria 5. Koolitused	Kood 1. Baaskoolitus Kood 2. Strateegiliste kaupade koolitus Kood 3. Infopäevad Kood 4. Kontaktisikute läbiviidav koolitus
Kategooria 6. Võimekuse tõstmine	Kood 1. Sagedasem koolituste läbiviimine Kood 2. Koolitusmaterjalid Kood 3. Reaalsete juhtumite jagamine