

Sisekaitseakadeemia  
Finantskolledž

Liis Ivask

**ÕIGUSLIKUD VAHENDID TOLLI  
LIKUVKONTROLLITALITUSE TÖÖ  
TULEMUSLIKUMAKS MUUTMISEL**

Lõputöö

Juhendaja:  
Raul Koppelmaa,  
Maksu – ja Tolliameti  
tollikorralduse  
osakonnajuhataja asetäitja

Tallinn 2014

# ANNOTATSIOON

## SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž: finantskolledž	Kuu ja aasta: mai 2014
Töö pealkiri eesti keeles: „Õiguslikud vahendid tolli liikuvkontrolli talituse töö tulemuslikumaks muutmiseks“ Töö pealkiri võõrkeeles: „ <i>Legal remedies for improving of the work of customs mobile control division</i> ”	
Töö autor: Liis Ivask	Olen nõus lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
<p>Lõputöö on kirjutatud eesti keeles ja koosneb 43 leheküljest. Töö koostamisel on kasutatud 18 allikat, millele on viidatud teksti sees. Teema on aktuaalne, kuna Maksu- ja tolliameti 2013 – 2016 strateegias on välja toodud, et hetkel on suurendatud tähelepanu all salasigarettidega kauplevate isikute tabamine.</p> <p>Lõputöö eesmärk on analüüsida hetkel kehtivate õiguslike vahendite mõju Liikuvkontrollitalituse tööle.</p> <p>Lõputöö teoreetilises osas kasutatakse kvalitatiivset tekstianalüüsi. Töö empiirilises osas kasutatakse kvantitatiivseid andmekogumismeetodeid: poolstruktureeritud ankeetküsitlust ja kohtulahendi analüüsi.</p> <p>Tulemuseks on see, et Liikuvkontrollitalitusel on väärtemenetluslike raamide tõttu väga raske võidelda salatubakaga tegelevate isikutega. Rakendamise võimaluseks on teha ettepanekud mõnede kriminaalmenetluse sätete lisamiseks väärtemenetlemise reeglistikku. Võtta laialdasemalt kasutusele tubakakoerad.</p>	
Võtmesõnad: toll, liikuvkontrollitalitus, salatubakas, salaalkohol, seadusandlik baas, efektiivsus	
Võõrkeelsed võtmesõnad: <i>customs, mobile control division, illegal alcohol, illegal tobacco, legislative base, efficiency</i>	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor:	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele Juhendaja: Raul Koppelmaa	Allkiri:

## SISUKORD

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU .....	3
SISSEJUHATUS .....	4
1. LIKUVKONTROLLITALITUSE TÖÖD REGULEERIVAD ÕIGUSAKTID .6	
1.1. Liikuvkontrollitalituse töö, strateegia ja salatubaka mõju maksulaekumisele .....	6
1.2. Liikuvkontrollitalituse seadusandlik baas ja selleteemaline Riigikohtu lahend .....	17
2. PROBLEEMID LIKUVKONTROLLITUSE ÕIGUSLIKES ALUSTES JA VÕIMALUSED NENDE LAHENDAMISEKS .....	25
2.1. Erihoodsed õiguslikud vahendid, nende piisavus ja probleemid.....	25
2.2. Tubakakoerte kasutuselevõtmine liikuvkontrollitalituses .....	30
KOKKUVÕTE.....	33
SUMMARY .....	35
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU.....	38
TABELITE JA JOONISTE LOETELU .....	40
LISA 1. Küsitlusankeet Liikuvkontrollitalituse ametnikele.....	41
LISA 2. Küsitlusankeedi vastus soovitud erialastele töövahenditele.....	43

## MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

ANTS – Automaatne numbrituvastussüsteem

AS – Alkoholiseadus

CITES – Convention on International Trade in Endangered Species

EKI – Eesti Konjunktuuri Instituut

LKT – Liikuvkontrollitalitus

MTA – Maksu- ja Tolliamet

PolS – Politseiseadus

TKO – Tollikontrolli osakond

TubS – Tubakaseadus

VTMS- Väärteomenetluse seadus

ÜTS – Ühenduse tolliseadustik

## SISSEJUHATUS

Liikuvkontrollitalitus on tollikorralduse osakonna üks allüksustest. Liikuvkontrollitalituse põhiliseks tööülesandeks on aktsiisikauba alaste rikkumiste avastamine ja väärteokorras menetlemine. Teema on aktuaalne, kuna Maksu- ja tolliameti 2013 – 2016 strateegias on välja toodud, et hetkel on suurendatud tähelepanu all salasigarettidega kauplevate isikute tabamine.

Teema on uudne kuna teadaolevalt ei ole Liikuvkontrollitalituse näitel õiguslike vahenditega seonduvat uuritud. Järjest rohkem kasutatakse sigarettide ja alkoholi hoiustamiseks nn. vaheladusid, mis ei ole mitte kuidagi tegelike kurjategijatega seotud. Vaheladude omanikeks on tavaliselt kolmandad isikud, kes alati ei pruugi teadagi mis nende pindadel toimub.

Liikuvkontrollitalituse ametnikega suheldes tuli välja, et oma töös heade tulemuste saavutamiseks, salasigarettide ja salaalkoholi salaturu vähendamiseks, ei ole olemasolevad vahendid ja võimalused piisavad, kuna salakaubaga tegelevad isikud on muutunud järjest ettevaatlikumaks ja kavalamaks.

Lõputöö probleem seisneb selles, et LKT tohib praegu kasutada ainult väärteomenetluslikke meetodeid. Nendest võimalustest aga enam ei piisa ja seetõttu on rikkumiste avastamine muutunud väga raskeks.

Lõputöö eesmärk on analüüsida hetkel kehtivate õiguslike vahendite mõju Liikuvkontrollitalituse tööle.

Töö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud uurimisülesanded:

1. Anda ülevaade Liikuvkontrollitalituse tööst, Maksu- ja Tolliameti strateegiast aastateks 2013 – 2016 ja salatubaka mõjust maksulaekumisele.
2. Anda ülevaade Liikuvkontrollitalituse seadusandlikust baasist ja

analüüsida kohtulahendit.

3. Analüüsida erialaseid õiguslike vahendeid, nende piisavust ja probleeme töös.
4. Analüüsida tubakakoerte kasutuselevõtmise vajalikust Liikuvkontrollitalituses.

Lõputöö teoreetilises osas kasutatakse kvalitatiivset tekstianalüüsi. Töö empiirilises osas kasutatakse kvantitatiivseid andmekogumismeetodeid: poolstruktureeritud ankeetküsitlust ja kohtulahendi analüüsi. Valitud uurimismeetodid aitavad efektiivsemalt saavutada püstitatud eesmärki. Poolstruktureeritud ankeetküsitlust on täitnud Põhja liikuvkontrollitalituse ja Lõuna liikuvkontrollitalituse ametnikud.

Lõputöö koosneb kahest peatükist ja neljast alapeatükist. Esimeses peatükis kirjeldatakse LKT tööpõhimõtteid ja strateegiat mis on seatud tollikontrolliosakonnale 2013 – 2016 aastaks. Samuti on kirjeldatud hetkeolukorda salatubaka tarbimisest ja seeläbi tekitatud maksukahju. Välja on toodud seadusandlik baas mille järgi teostatakse tööd. Samuti on esimeses osas kohtulahendi analüüs mis on seotud ka liikuvkontrollitalituse töös tekkivate õiguslike küsimustega. Täpsemalt kirjeldab kohtulahend probleeme mis võivad tekkida maksumenetluses ametnike hooletusest.

Teises peatükis on küsitluse, mis on suunatud Liikuvkontrolli talituses töötavatele ametnikele, analüüs. Küsitluses uuritakse millised on peamised probleemid töös ja millistest õiguslikest vahenditest tuntakse igapäeva töös enim puudust. Küsitlusest tulenevalt on kirjeldatud tubakakoerte kasutuselevõtu vajalikust liikuvkontrollitalituses.

Töös on kasutatud õigusaktide 14.04.2014 seisuga redaktsioone.

# 1. LIIKUVKONTROLLITALITUSE TÖÖD REGULEERIVAD ÕIGUSAKTID

## 1.1. Liikuvkontrollitalituse töö, strateegia ja salatubaka mõju maksulaekumisele

Maksu- ja Tolliameti tollikorralduse osakond on Maksu- ja Tolliameti struktuurüksus. Liikuvkontrolli talitus on tollikorralduse osakonna üks allüksustest.

Tollikorralduse osakonna tööd suunab, koordineerib ja kontrollib ameti peadirektori asetäitja, kellele omakorda alluvad valdkonnapõhised juhid. Osakonna ja selle ametnike tegevuse üle teostab teenistuslikku järelevalvet ameti peadirektor.

Maksu- ja Tolliametile on pandud ülesanded ühiskonna ja majanduse kaitsmiseks. Ülesannete tõhusama ja optimaalsema täitmise tagamiseks on Eestis kasutusele võetud liikuvad tollikontrolli rühmad. Liikuvate rühmade kasutamine võimaldab tollikontrolli teostada senisest märkamatumalt, ootamatult ja professionaalsemalt. Liikuvate rühmade eesmärgistatud ja koordineeritud tegevus võimaldab ressursi kasutada senisest säästlikumalt ja efektiivsemalt, tagades sellega Maksu- ja Tolliameti tõhusama toimimise.

LKT põhiülesanded millega tegeletakse igapäevaselt võib jaotada kahte suuremasse rühma. Aktsiisiga seotud kontrollid ja keeldude ja piirangutega seotud kontrollid.

Aktsiisiga seotud kontrollid jagunevad (Koppelmaa R 02.05.2014):

1. Kütusekäitlejate kontroll.
2. Tubakakäitlejate kontroll.
3. Alkoholikäitlejate kontroll.
4. Erimärgistuse kontroll.
5. Järelevalve alla jäetud kütuse eesmärgipärase kasutamise kontroll.

Keeldude ja piirangutega seotud kontrollid jagunevad (Koppelmaa R 02.05.2014):

1. Salakütuse kontroll.
2. Salatubaka kontroll.
3. Salaalkoholi kontroll.
4. Narkokontroll.
5. Strateegiliste kaupade kontroll.
6. Intellektuaalse omandi kontroll.

Tegevused, mis on vajalikud põhiülesannete täitmiseks (Koppelmaa R 02.05.2014):

1. Riskianalüüs/objekti valik.
2. Väärteomenetlus.
3. Haldusmenetlus.
4. Maksumenetlus.
5. Koostöö teiste õigusorganitega.

Samuti on LKT ülesandeks sisemaa kontrollivõimekuse tõstmine. 2012. aasta keskel paigaldati Eesti – Läti piiri lähistele automaatse numbrituvastusesüsteemi tuvastuspunktid. 2012. aasta lõpuks paigaldati ANTS tuvastuspunktid ka suurematesse sadamatesse. Vastavalt Eesti, Läti ja Leedu vahel sõlmitud koostöökokkuleppele liidetakse kõigi kolme riigi ANTS süsteemid omavahel. Liikuvatel rühmadel on kandev roll ANTS-i häirete põhjal tehtavate kontrollide realiseerimisel. Sellest tulenevalt on vajalik, et liikuvate kontrollrühmade tööaeg ja paiknemine on jagatud nii, et oleks tagatud maksimaalne võimekus ja

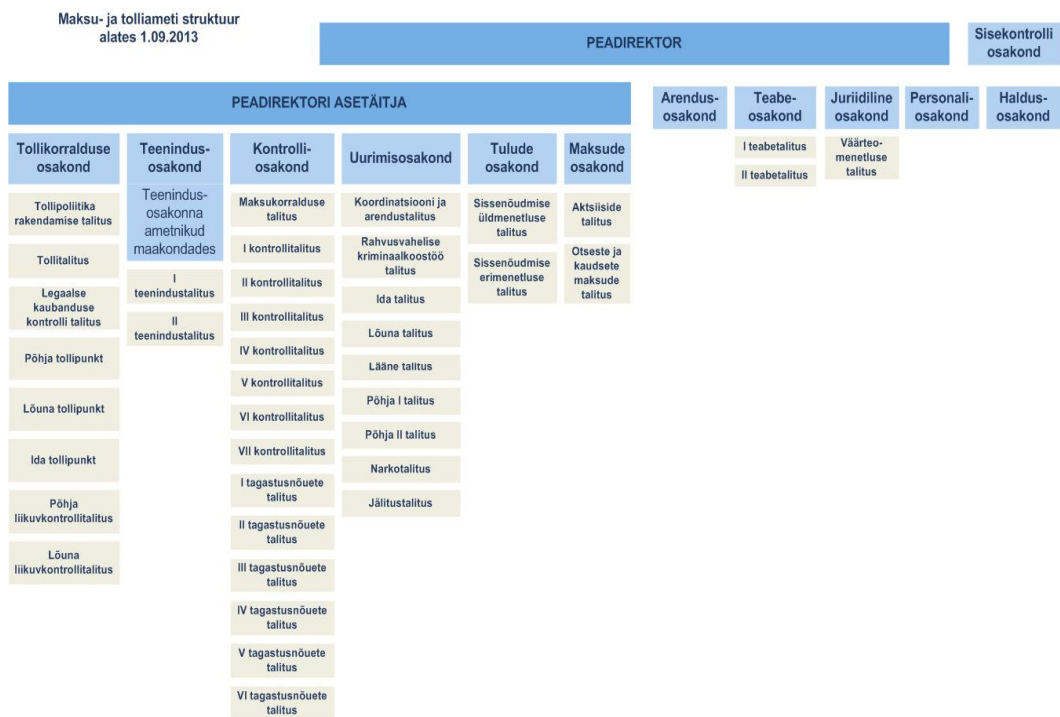


valmisolek reageerida erinevatele kontrollvajadustele. Kõik liikuvad rühmad on viidud üle summeeritud tööajale. Tööajagraafikud on koostatud nii, et reageerimisvõimega oleks tagatud võimalikult suur osa ööpäevast.

Tollikorralduse osakonna ülesanded on reguleeritud Maksu- Ja Tolliameti tollikontrolli osakonna põhimäärusega.

LKT osakonna ülesanded (Tollikorralduse ... 2013) on:

1. Tollieeskirjade täitmise tagamiseks tegevuste planeerimine, koordineerimine ning haldus- ja väärtemenetluste läbiviimine.
2. Tolliformaalsuste läbiviimise juhendamine ja koordineerimine, tollieeskirjade rakendamine ning nendest kinnipidamise tagamine.
3. Tollieeskirjade ja muude õigusaktide, mille täitmise eest vastutab toll, rikkumise ennetamiseks, avastamiseks ja tõkestamiseks tollikontrolli ja järelevalve teostamine.
4. Seadusliku kaubanduse hõlbustamine ning salakaubanduse tõkestamine.
5. Tollialaste rikkumiste ennetamine, tõkestamine, avastamine ja menetlemine.
6. Seaduste rikkujate suhtes sanktsioonide kohaldamine oma pädevuse piires.
7. Üksuse menetluses olevate dokumentidega seotud asjaajamise ja arhiveerimise tegevuste läbiviimine, sh dokumendihaldussüsteemis haldamistoimingute teostamine ja dokumendiringluses osalemine vastavalt ameti asjaajamiskorras sätestatule.
8. Osalemine ameti juhend- ja infomaterjalide väljatöötamisel ning arendusprojektides.
9. Koostöö teiste asutuste, organisatsioonide ja äriühingutega, välisriikide tolliametitega ja rahvusvaheliste organisatsioonidega ning osalemine Euroopa Liidu institutsioonide töös oma valdkonnas.
10. Tööplaani ning tulemusaruannete koostamine ja analüüs, kvaliteedi hindamine.
11. Muude ülesannete täitmine, mille annab osakonnale ameti peadirektor või peadirektori asetäitja.



Joonis 1. Maksu- ja Tolliameti terve struktuur tabelina ja Liikuvkontrollitalituse paiknemine. (Struktuur ... 2013)

Põhja- ja Lõuna Liikuvkontrollitalituses töötab kokku kaheksakümmend üks ametnikku. Nende seas on kaks talitusejuhatajat, kuus juhtivinspektorit, kuusteist peainspektorit, viiskümmend viis vaneminspektorit ja kaks vaneminspektor – koerajuhti. Kogu tollikorralduse osakond allub peadirektori asetäitjale.

### Maksu- ja tolliameti arengukava 2013-2016

Maksu- ja Tolliamet on välja töötanud strateegia mille aluselt antud perioodil tööd tehakse. Strateegias on välja toodud osakondade kaupa sihtandmed ja tegevused eesmärkide saavutamiseks.

Selle perioodi pikaajalises plaanis on kolm strateegilist eesmärki: koguda kokku riigi maksutulud, vähendada ebaausa majandustegevuse osakaalu ning luua arengut ja tulemuslikkust toetav organisatsioonikultuur. (Maksu ja ... 2016)

Eesmärk on suurendada nn vabatahtlikku maksulaekumist, säilitades maksu- ja tollialastest õigusaktidest tulenevate maksukohustuste täitmise lihtsus ja selgus. Sihiks on maksupettuste ja salakaubanduse vähendamisega ning mõõduka halduskoormusega vähendada riigile saamata jäävat maksutulu ja tagada ausam konkurentsikeskkond. (Maksu ja ... 2016)

Vaadeldava perioodi olulisteks märksõnadeks on MTA teenuste kättesaadavus kliendile sobivas kohas – olgu selleks siis lähim teenindusbüroo või e-kanal. Peetakse jätkuvalt lugu ausast kliendist, pakkudes talle lihtsustusi nii maksude maksmisel kui ka tolliformaalsuste täitmisel. Antakse kliendile ennetavat infot tema kohustustest ja juhitakse kliendi tähelepanu tema eksimustele, andes võimaluse need parandada. Samuti peetakse jätkuvalt vajalikuks tagada aus konkurents, mistõttu pööratakse sel perioodil erilist tähelepanu ka maksukuulekust tõstvate kontrollimeetmete uuendamisele ja suurendamisele. (Maksu ja ... 2016)

Tollikorralduse valdkonna prioriteet on salasigaretide vastane võitlus, kuna kõige suurem salaturu osakaal aktsiisikaupadest on just sigarettidel ja seetõttu on ka maksukahju kõige suurem. Salasigaretide salakaubavedu on nende pakendi väikese kaalu ja mahu tõttu lihtne. Maksude osa hinnas on väga suur ja tarbija ei karda kvaliteedi pärast – need on ka salaturu peamised põhjused. Pikemas perspektiivis on võtmeküsimus tarbija käitumise mõjutamine. (Maksu ja ... 2016)

Salatubaka vastane kampaania on väga aktiivne. Mitmel pool linnapildis on näha suuri plakateid ja reklaame mis hoiatavad inimesi salatubaka tarbimisega kaasnevatest ohtudest. Rõhutatakse seda, et salatubaka tarbimine on kaasaaitamine kuritegevusele. Salatubakas jõuab müüki läbi illegaalse tegevuse ja mida rohkem on tarbijaid, seda aktiivsemalt tegutsevad salakaubavedajad.

Tabel 1. Eesmärgid ja sihttasemed TKO (LKT) 2013 – 2016 aasta strateegias. (%/eurot) (Maksu ja ... 2016)

Algtase (%)		Sihtandmed (%)			
	2011	2013	2014	2015	2016
Salaturu osakaal	18,8	14	12	10	9
Juhuvalikuga piirikontrollide käigus avastatud sigarettide arv	Algtase selgub 2013	Väheneb 20	Väheneb 30	Väheneb 10	Ei suurene
Salasigaretide hinnavahe legaalse hinnaga:  1. Keskmine EKI (Eesti Konjunktuuri Instituut) illegaalse sigaretipaki hinna suhe EKI keskmisesse legaalsesse sigaretipaki hinda.  2. Keskmine TKO välja selgitatud odavaima illegaalse sigaretipaki hinna suhe keskmisesse TKO välja selgitatud legaalsesse sigaretipaki hinda.	1. EKI järgi 2011 keskmiselt legaalne hind 2,43, illegaalne 1,56 eurot.  2. II p/a 2012 legaalne 2,30 eurot ja illegaalse keskmine hind 1,56 eurot.	70	72	74	75

Tabelis välja toodud sihtandmete saavutamiseks on koostatud tegevuskava nende eesmärkide saavutamiseks. Tööjõu optimaalsemaks kasutamiseks suunatakse järelevalve suurematele riskigruppidele. Sihtgruppidele suunatakse tarbijakäitumise suunamiseks mõjutamiseks kampaaniaid, rakendatakse ühiseid kontrollmeetmeid. Tehakse teavitustööd seoses salakaubajuhtumitega. Plaanis on koostöö võtmepartneritega ja klientidega. Samuti on plaanis seadusmuudatusettepanekud seoses reisijate poolt riiki toodavate maksuvabade aktsiisikaupade piiramiseks. (Maksu ja ... 2016)

Plaanis on tollitehnika kaasajastamine. Narva raudteeröntgen, uued mobiilsed röntgenid, mobiilne ANTS, tubakakoerte kasutuselevõtmine ja uute transpordivahendite kasutuselevõtmine. (Maksu ja ... 2016)

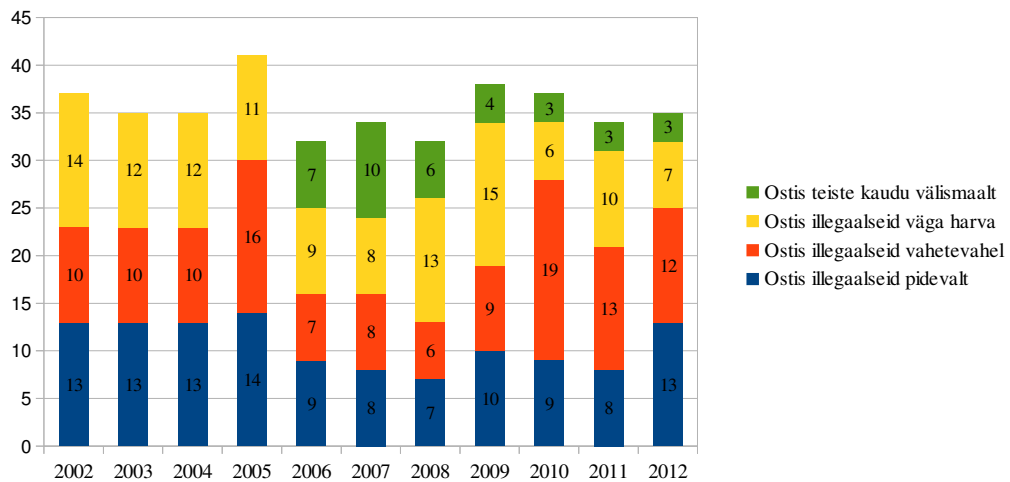
## **Illegaalsete tubakatoodete tarbimine ja kaubandus Eestis 2012. aastal**

Eesti konjunktuurinstituut (EKI) on Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi tellimusel viinud illegaalse tubakaturu uuringuid läbi alates 1998. aastast. Uuringutes analüüsitakse elanike üldisi suitsetamisharjumusi ning illegaalsete sigarettide tarbimist. Samuti arvestatakse välja salasigaretide turumaht ja illegaalsete salasigaretide osakaal sigaretiturul. Illegaalsete sigarettide all mõeldakse sigarette mida tarbijad hankisid ebaseaduslikult, olles teadlikud sellest, et nende sigarettide pealt on jäänud tasumata riigimaksud. Lisaks teadlikule salaturult ostmisele, esineb ka mitteteadlikku salasigaretide ostmist. Näiteks ei teadvusta suitsetajad sageli, et seaduse järgi on välismaalt edasimüümise eesmärgil toodud sigaretid samuti illegaalne kaup. (Illegaalsete... 2012)

Euroopa Liidu liikmena järgib Eesti ühtset tubakaaktsiisi poliitikat, mille üldisem eesmärk on maksumäärade ühtlustamine Euroopa Liidu liikmesriikides. Sigarettide aktsiisimäär koosneb fikseeritud määrast ja proportsionaalsest määrast, mis kokku peab vastama minimaalsetele EL nõuetele. EL tubakaaktsiisi miinimummäär tõstetakse 2014. aastast 64 eurolt kuni 90 euroni 1000 sigareti kohta, mis tähendab seda, et tubakaaktsiis tõuseb Eestis ka edaspidi. Kasvav aktsiis omakorda mõjutab legaalsete sigarettide jaemüügi hindu ja selle kaudu ka salasigaretide turgu. (Illegaalsete... 2012)

Antud uuringus on vaatluse all illegaalsete sigarettide tarbimine ning turuolukord 2012. aastal. Uuringus tuuakse välja illegaalsete sigarettide osakaal kogu sigarettide turust ning antakse hinnang salasigaretide kaubandusega riigile tekitatud maksukaotustest. Turuanalüüsi aluseks on Eesti täiskasvanud elanikkonna küsitluse tulemused, Rahandusministeeriumi andmed ja Eurostati väliskaubanduse statistika. (Illegaalsete... 2012)

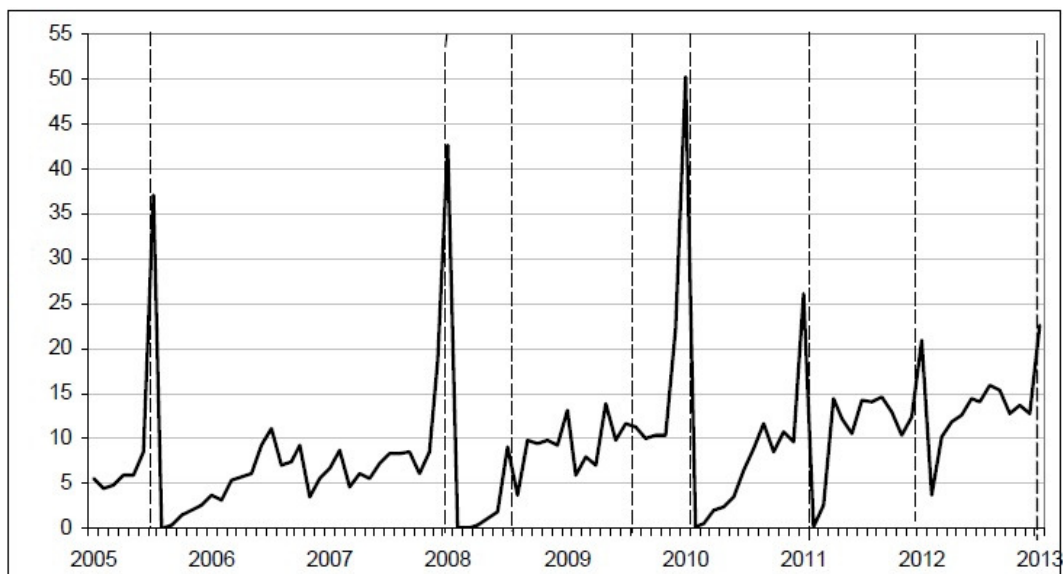
Järgnev graafik näitab kui paljud inimesed tarbivad illegaalseid sigarette. Välja on toodud kui tihti küsitluses osalenud isikud ostsid illegaalseid sigarette.



Joonis 2. Illegaalsete sigarettide ostmine (% suitsetajatest). (Illegaalsete ... 2012)

Antud tulemusest võib näha, et salasigaretide turu osakaal on märkimisväärne. Teadlikult salasigarette ostvate suitsetajate osakaal oli kõige madalam aastatel 2006 – 2008 (24 – 26% suitsetajatest). Majanduslanguse saabumisel suurenes salasigaretide suitsetajate osakaal taas, kuid mitte enam nii kõrgele nagu oli enne 2006. aastat. (Illegaalsete... 2012)

Majanduslangus mõjutas salasigaretide tarbimist oluliselt, kuna hakati rohkem tähelepanu pöörama oma kulutustele. Kuna sigarettide ostmine on üldiselt kallid, siis hakati otsima odavamaid alternatiivseid lahendusi. Salasigaretide tarbimisel ei pöörata väga tähelepanu nende kvaliteedile. Tihti hoiustatakse neid niisketes keldrites või garaažides. Ostjad ei pruugi enamasti teada, millistes tingimustes on toodet hoiustatud ja kas see üldse vastab kehtestatud normidele.



Joonis 3. Tubakaaktsiisi laekumine ja Tubakaaktsiisi tõusud (miljon eurot). (Illegaalsete ... 2012)

Aktsiisimäärade suurendamine on kasvatanud riigieelarvesse laekuvat tubakaaktsiisi tulu. 2012 aastal laekus riigieelarvesse tubakaaktsiisi rekordilises summas ja aastaga suurenes laekumine 9,5%. Võrreldes kümne aasta tagusega laekus tubakaaktsiisi riigieelarvesse ligi 3,5 korda enam. (Illegaalsete ... 2012)

Euroopa Liidus kehtib tubakatoodetele aktsiisi miinimumtase, mida peab järgima ka Eesti riik. Tubakaaktsiis koosneb kahest osast – fikseeritud määrast ja protsentuaalsest määrast. Et olla vastavuses Euroopa Liidus kehtivate sigarettide aktsiisimääradega, on Eestis viimastel aastatel aktsiisimäärasid tõstetud regulaarselt. Enne iga aktsiisimäära tõusu varuvad kaupmehed vana aktsiisimääraga kaupa.

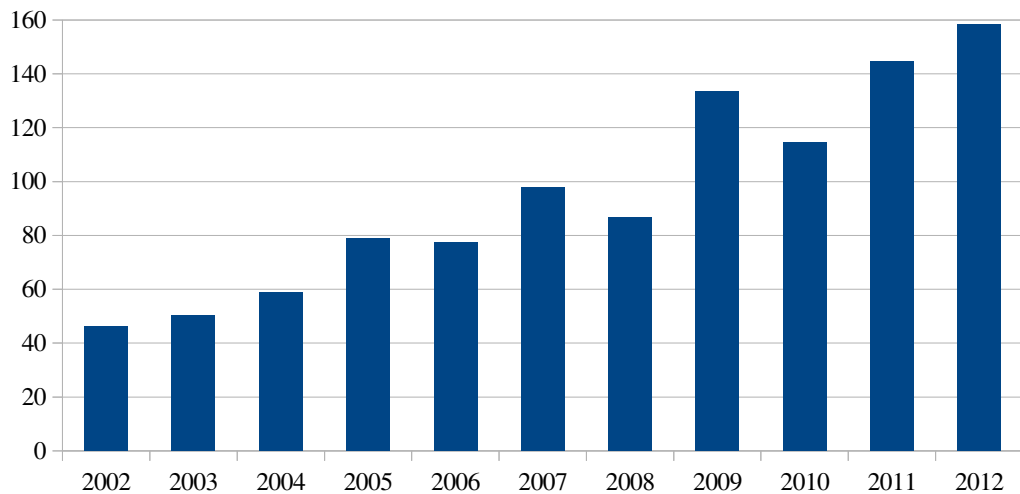
Tabel 2. Salasigaretide illegaalse turu maht ja arvestuslik maksutulu kaotus  
(Illegaalsete ... 2012)

Näitaja	Legaalsete sigarettide müük siseturul (sh turistide ostud)*	Illegaalse kaubanduse osakaal siseturul (ilma turistideta)	Sigarettide illegaalse turu keskmine maht		Riigieelarvesse laekumata aktsiis	Riigieelarvesse laekumata käibemaks
			mld sigaretti	mln eurot		
2002	2,29	22-25	0,64	14,6	12,2	4,6
2003	2,33	22-25	0,64	15,9	14,4	5,2
2004	2,04	22-25	0,56	17,1	15,0	5,5
2005	1,95	25-30	0,67	18,9	19,9	6,6
2006	2,34	20-25	0,61	17,5	18,5	6,0
2007	2,33	20-25	0,61	20,3	18,7	6,5
2008	2,62	20-25	0,69	25,9	32,4	9,8
2009	2,01	25-30	0,69	35,5	38,4	13,2
2010	1,78	27-31	0,66	40,3	41,5	15,6
2011	1,97	24-29	0,64	49,5	43,8	17,5
2012	1,95	25-29	0,57-0,73	48,1-61,6	49,2	19,5

\* Andmed põhinevad Eurostati ekspordi – impordi andmetel, mida on korrigeeritud hinnanguliste laovarudega.

Järgnevast joonisest nähtub, et illegaalse kaubanduse protsentuaalne osakaal siseturul on aastatega aina kasvanud. Sellest tulenevalt on maksutulu riigile väiksem. Suur illegaalsete kaupade tarbimine vähendab riigieelarvesse aktsiisi ja käibemaksu laekumist.





Joonis 4. Riigieelarvesse laekunud aktsiis 2002 – 2012 (mln eurot aastas). (Illegaalsete...2012)

2012. aastal laekus Eesti riigieelarvesse tubakatoodete aktsiisi 158,25 mln eurot. Nagu varasematel aastatelgi kasvasid 2012. aastal sigarettide aktsiisimäärad ja seetõttu suurenes legaalse sigaretipaki keskmine hind 2,65 euronni (2011. aastal oli keskmine paki hind 2,43 eurot). (Illegaalsete... 2012)

Illegaalseid sigarette osteti peamiselt nende odavama hinna tõttu võrreldes legaalsete sigarettidega. Odavamad hinda pidas väga oluliseks 89% ja mõnevõrra oluliseks 11% illegaalsete sigarettide ostjatest. (Illegaalsete... 2012)

Salasigaretide suur tarbimine on Eestis probleem. Sellega võitlemiseks peab Maksu- ja Tolliamet igapäevaselt tööd tegema. Salasigaretide turu osakaalu on vaja vähendada. Selle jaoks on välja töötatud strateegia ja on määratud sihtasemeed mis tuleb täita.

## 1.2. Liikuvkontrollitalituse seadusandlik baas ja selleteemaline Riigikohtu lahend

Liikuvkontrolli talituse tööd reguleerivad mitmed seadused, alustades ühenduse tolli seadustikuga kuni lõpetades erinevate määrustega. Rikkumiste tuvastamisel viiakse läbi vääртеomenetlusi ja maksumenetlusi. Järgitakse õiguseid, mis on ametnikele antud. Näiteks tubakaseaduses on ametnike õigused välja toodud. Ametnikud tohivad teostada järelevalvet käitlejate üle, kuid seaduses ei ole välja toodud seda, kuidas tuleb toimida salakaubaga tegelevate isikutega.

Täpsemalt võib välja tuua:

1. ÜTS (Ühenduse tolliseadustik ja rakendusaktid). (Euroopa määrus ... nr 2913/92)
2. Tolliseadus. (TS 2004)
3. ATKEAS (Alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seadus). (ATKEAS 2002)
4. Tubakaseadus (TubS 2005)
5. Alkoholiseadus (AS 2001)
6. Vääртеomenetluse seadustik. (VTMS 2002)
7. Kriminaalmenetluse seadustik. (KrMS 2003)
8. Karistusseadustik. (KarS 2001)
9. Maksukorralduse seadus. (MKS 2002)

Lõputöö keskmes on salatubakaga seonduv. Täpsemalt illegaalsete sigarettidega tegelevate isikute tabamine ja salatubaka turu osakaalu vähendamine.

Kui lugeda tubakaseadust §32 (Tubakaseadus, 2005), leiab sealt punkti kus on välja toodud järelevalve teostajad ja järelevalvet teostavate ametiisikute õigused.

Järelevalvet teostavate ametiisikute õigused: (Tubakaseadus, 2005)

1. Järelevalve teostajal on õigus oma pädevuse piires:
  - 1.1. Kontrollida käesoleva seaduse täitmist takistamatult ja ette teatamata.
  - 1.2. Kontrollimiseks takistamatult siseneda tubakatoote käitleja valdusse ja avada tema veovahendeid käitleja või tema esindaja juuresolekul.
  - 1.3. Nõuda asjakohaseid seletusi ja dokumente, saada väljavõtet või koopiat igast talle esitatud asjakohasest dokumendist, kontrollida saadud teavet kohapeal, kasutada asjaolude jäädvustamiseks avalikult tehnikavahendeid, koostada asjaolude fikseerimiseks akt.
  - 1.4. Võtta proove laboriuuringuteks ja suunata need analüüsimiseks vastavateks analüüsideks volitatud laborisse.
  - 1.5. Võtta näidiseid ja esitada need võrdlemiseks isikule, kellele kuuluvat kaubamärki võib selle tubakatoote käitlemine kahjustada, samuti selle isiku õiguste valdajale või esindajale.
  - 1.6. Nõuda õigusrikkumise lõpetamist, esialgse olukorra taastamist või edasiseks õiguspäraseks käitumiseks vajalike toimingute tegemist.
  - 1.7. Plommida või pitseerida konfiskeerimisele kuuluda võiva tubakatoote hoiukoht.
  - 1.8. Konfiskeerimisele kuuluda võiva tubakatoote avastamisel mootorsõidukis või selle haagises suunata mootorsõiduk selles sõidukis või selle haagises edasitoimetatava tubakatoote mahalaadimiseks lähimasse kohta, kus on võimalik äravõetud tubakatoodeid hoida.
  - 1.9. Teha ettepanek tubakatoote käitlemise õigust andva dokumendi kehtetuks tunnistamiseks või majandustegevuse registri registreeringus tubakatoote käitlemise alase märke kustutamiseks ja saada selle ettepaneku rahuldamata jätmise korral põhjendatud vastus.
2. Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 4 nimetatud proovide ja punktis 5 nimetatud näidiste võtmise kohta koostatakse akt.

Siinkohal aga tekivad juba vastuolud, sest seaduse punktis 1.2 salakaubaga tegelev isik ei ole tubakatoodete käitleja. Seega väärteomenetluse korras ei olekski nagu võimalik salakaubaga tegelevaid isikuid kontrollida.

Siin tulevadki ette piirangud, mis takistavad liikuvkontrollitalitusel oma tööd efektiivselt ja tulemuslikult teha.

Väärteomenetluse korras on võimalik teostada läbiotsimist ainult kohtuniku loaga. Läbiotsimise loa saab väljastada ka Maksu- ja Tolliamet ise, aga siis tuleb kohtuniku luba taotleda tagantjärele. See peab toimuma kahekümne nelja tunni jooksul. Maksu- ja Tolliameti poolt väljastatud luba on vajalik väljastada siis, kui läbiotsimine on vaja teostada kiiresti ja kohtuniku luba ei jõua enam võtta. Näiteks siis, kui on alust arvata, et salakaubaga tegelev isik võib riigist lahkuda või salakauba hävitada. Hiljem ei ole aga võimalik tema tegu avastada.

Sama vastuolu on ka alkoholiseaduses ja vedelkütuse seaduses. Nendes seadustes samuti tohib järelevalvet teostav isik teha järelevalvet üksnes käitlejate üle.

Salakaubaga tegelevate isikute kontrollimiseks oleks hea teha kontrolloste. Siis saaks väga täpselt ja vahetult kindlaks teha millise kaubaga on tegu ja kes on müüja või vahendaja.

Selline tegu aga läheb järelevalvetegevuse alla mida Liikuvkontrollitalitus oma õigustega jällegi teha ei tohi.

Siin võib aga jälle näha vastuolu seadustes - näiteks ravimiseaduses on kontrollost välja toodud ja seda tohib teha järelevalvet teostav ametiisik.

Riigikogu menetluses on karistusseadustiku muutmise eelnõu mis näeb ette kontrollostu sisse viimise Korrakitseseadusesse (Korrakitseseadus 2011). Seega muutub kontrollostu tegemine lubatuks ka Alkoholiseaduses ja Tubakaseaduses. Antud muudatusettepaneku on esitanud Siseministerium Riigikogu õiguskomisjonile 12.02.2014. Muudatusettepaneku number on 2-3/11-1. (Siseministerium ... 2014)

Antud eelnõu ettepanek jõustumine võimaldaks Politseil sooritada kontrollostu kasutades selleks alaealist. Uue seaduseelnõuga muutub Korrakitseseadus (Korrakitseseadus 2011) ka seeläbi, et Politsei kontrollipädevusse jäävad ainult alaealistega seonduvad alkoholiseaduse (Alkoholiseadus 2001) ja tubakaseaduse (Tubakaseadus 2005) rikkumised. Seega kõik ülejäänud rikkumised mis on seotud täisealistega on Maksu- ja Tolliameti menetluspädevuses.

Maksu- ja Tolliamet avaldas samuti soovi muuta seadust nii, et ka neil oleks õigus sooritada kontrollostu kuid see jäeti rahuldamata.

### **Õigusaktide ja protseduurireeglite järgimise olulisus liikuvkontrolli-talituse töös Riigikohtu Kohtuasja number 3-1-1-157-05 näitel**

Maksu- ja Tolliameti Liikuvkontrollitalituse töö efektiivsuse suurendamiseks on äärmiselt oluline, et kõik väärteoasjade menetlemisel teostatud protseduurid oleks teostatud rangelt nende kohta käivaid õigusakte järgides. Vastasel korral annab see võimaluse kohtuvälise menetleja otsuse või kohtuotsuse hilisemaks vaidlustamiseks kassatsiooni korras järgmise astme instantsis. Tavaliselt tuuakse siinkohal näitena välja Riigikohtu Kohtulahend - kohtuasja number 3-1-1-157-05; 27. märts 2006; Kohtuasi: Georgi Gita väärteoasi AS §54 lg 1 (Alkoholiseadus 19.12.2001) ja TubS §216 lg 1 järgi; Vaidlustatud kohtulahend: Tartu Maakohtu 23. septembri 2005. a otsus väärteoasjas nr 4-120/05. (Riigikohtu ... 2006) Põhjused, mis viisid Tartu Maakohtu 23. septembri 2005. a otsuse G. Gita väärteoasjas tühistamisele ja Tartu Maakohtule uueks arutamiseks saatmisele võib jagada kahte gruppi: tõendite kogumisel aset leidnud menetlusõiguse rikkumised ja küsitavused väärteo kvalifitseerimisel.

### **Menetlusõiguse rikkumised väärteo menetlemisel**

Käsitletava väärteoasja menetlemisel rikuti väärteomentlusnorme selles, et tõlki ei kaasatud menetlustoimingusse kohe selle alustamisest saadik ning et puudus küllaldane seadusandlik alus siseneda G. Gitale kuuluvasse garaažiboksi.

## **Tõlgi kaasamine menetlustoimingusse**

Kassatsioonis Riigikohtule korratakse maakohtus esitatud seisukohta, et menetlusalune isik nõustus ülekuulamise protokolliga üksnes põhjusel, et talle ei tagatud korrektset tõlget. Leidis kinnitamist asjaolu, et G. Gita andis küll ülekuulamise protokollile allkirja, kuid alles pärast selle sisu tõlkimist tõlgi poolt. Seda tõendasid kohtuvälise menetleja ütlused ning G. Gita enda kinnitus ülekuulamise protokollis, et protokoll on talle tõlgitud ja vastab tema sõnadele. Tartu Maakohus oli aga jätnud tähelepanuta selle, et menetlusalune isik ei eita, et tõlk talle pärast ülekuulamist protokollis sisu ette luges, vaid viitab puudusena asjaolule, et tõlk kutsuti kohale alles pärast menetlustoimingu - ülekuulamise - lõppu üksnes protokollis ettelugemiseks. Kuna tegemist on menetlusõiguslikult tähtsust omava küsimusega, siis on tõlk kohustatud tõlkima kõike menetlustoimingusse puutuvat täpselt ja täielikult, tõlgil on õigus tõlke õigsuse huvides esitada menetlusosalisele küsimusi, tutvuda menetlustoimingu protokolliga ja teha selle kohta avaldusi, mis protokollitakse. Neist sätetest tuleneb, et tõlk kaasatakse menetlustoimingusse kohe selle alustamisest, mitte aga selle mõnes hilisemas staadiumis. See on vajalik selleks, et menetluse keelt mittevõimaldaval isikul oleks võimalik toimingus osaleda võrdväärselt keelt valdava isikuga.

## **G. Gitale kuuluvasse garaažiboksi menetlustoimingute käigus sisenemise õiguslikud aspektid**

Kassatsioonis märgitakse, et 21. märtsil 2005. aastal otsiti ilma selleks õigust andva määruseta läbi G. Gitale kuuluv garaažiboks ja sõiduauto, millega rikuti VTMS §35 lg-t 1 (Väärteomenetlusseadustik 2002). G. Gitat pildistati, kuigi sellist toimingut väärteomenetluses ette nähtud ei ole. G. Gita suhtes teostati mobiiltelefoni võetus ja telefonikaardile salvestatud telefoninumbrate kontroll, mida samuti väärteomenetluse regulatsioon ei võimalda. Kohtuvälise menetleja võib teostada läbiotsimist oma määruse alusel, millel on resolutsioonina kohtuniku luba. Lõuna Politseiprefektuuri töötajad sisenesid aga G. Gitale

kuuluvasse garaažiboksi ja asusid seda läbi otsima ilma selgitusi andmata ning läbiotsimise määrust esitamata. Maakohus läbiotsimisinõuete rikkumisele ei reageerinud. Lõuna politseiprefektuuri kassatsioonivastuses leitakse, et kuna garaažiboksi üks uksepool oli politseiametnike kohalesaabumise ajal avatud ja sealt olid näha garaažis olev alkohol ja sigaretid ning garaaži siseneti G. Gita juuresolekul, ei olnud tegemist läbiotsimisega. Politseiametnike õigus garaažiboksi siseneda tulenes AS §50 p-st 2[4] ja TubS §21 p-st 2[5]. Ka PolS §13 p 27 (Politseiseadus 1990) annab politseiametnikele õiguse siseneda seaduses ettenähtud korras õiguserikkumisele viitavate asjaolude kontrollimiseks takistamatult ladudesse, hoidlatesse, tootmishoonetesse, kaubandus- ja toitlustusettevõtetesse ning muudesse ruumidesse ja objektidele.

Tõendite hindamisel peab kohus aga kontrollima ka seda, kas tõendid on kogutud menetlusnõudeid järgides. Kui nõudeid on rikutud, peab kohus otsustama, kas rikkumine on selline, millest tulenevalt on tõend lubamatu, s.o tuleb üldse jätta tähelepanuta, või kui tõend on lubatav, kas rikkumine seab kahtluse alla tõendi usaldusvääruse. Kuna isiku kasutatavatesse ruumesse või muule piiratud alale sisenemisel riivatakse põhiõigust eraelu puutumatusse, võivad ametiisikud seda teha ainult seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

Selliseks seaduses sätestatud aluseks ongi väärteomenetluses läbiotsimise regulatsioon. Kohtuvälise menetleja vastulauses nimetatud AS §50 p 2 ja TubS §21 p 2 ei ole siiski käesolevas väärteoasjas kohaldatavad, kuivõrd tegemist ei olnud järelevalve teostamisega alkoholi ja tubaka käitleja suhtes, so. haldusmenetlusega. Tartu Maakohtu otsusest nähtuvalt ei sisenatud garaažiboksi tavapärase, rutiinse kontrolli teostamiseks, vaid kahtluse tõttu, et G. Gita on toime pannud õiguserikkumise. Kahtlust, et isik on pannud toime süüteo, ei kontrollita järelevalvemenetluses, vaid vastavalt rikkumise iseloomule kas väärteo- või kriminaalmenetluses. Antud juhul siis kas G. Gita käitles alkoholi ja tubakat, s.o hoidis seda kaubanduslikul eesmärgil, sai anda hinnangu alles väärteomenetluse tulemusel. Seetõttu ei saanud ka võtta seisukohta, kas tegemist oli läbiotsimisega, kuivõrd selleks oli vaja teada, kas politseiametnikud sisenesid garaažiboksi ja

tutvused seal olnud alkoholi ja tubakatoodetega G. Gita nõusolekul. Maakohus seda välja ei selgitanud, Riigikohtul kui kassatsioonikohtul puudus aga võimalus ja õigus faktilisi asjaolusid välja selgitada, mistõttu tuli väärteoasi saata maakohutule uueks arutamiseks. Samuti ei fikseeritud alkoholi ja tubakatoodete leidmine, mida juhul kui teostati läbiotsimine, oleks tulnud teha vastavas protokollis või kui aga siseneti G. Gita nõusolekul, oleks tulnud teostada sündmuskoha vaatlus ning koostada sündmuskoha vaatluse protokoll, mis oluks tõendiks selle kohta, et asitõendiks olevad tubakatooted ja alkohol leiti G. Gita garaažiboksist.

Antud juhul oli ainsaks tõendiks selle kohta, et asitõendiks olevad tubakatooted ja alkohol pärinevad G. Gita valduses olevast garaažiboksist, tema enda ütlused. Kohtuvälise menetleja ametnike endi ütlustega seda asjaolu tuvastada ei saa, kuivõrd kohtuvälise menetleja ametnik ei või tõendite kogumata jätmisel asjaolu oma ütlustega tõendada. Mis puudutab G. Gita fotografeerimist ja tema mobiiltelefoni uurimist, siis kohtuvälise menetluse ajal kehtinud redaktsioonis ei andnud politseiseadus ega väärteomenetluse seadustik politseiametnikele õigust isikut tema nõusolekuta fotografeerida, samuti uurida isiku juures olevaid asju, sh mobiiltelefoni isiku nõusolekuta v.a juhul, kui see on vajalik ohutuse tagamiseks (PolS §13 lg 1 p 2).

### **Küsitavused väärteo kvalifitseerimisel**

Väärteo kvalifitseerimise probleemistik kerkis juba üles G. Gitale kuuluvasse garaažiboksi menetlustoimingute käigus sisenemise õiguslike aspektide hindamisel. Lisaks sellele väidetakse kassatsioonis, et puuduvad tõendid selle kohta, et G. Gita ostis alkoholi Eesti Vabariigi territooriumil. Siiski pole selge, kas tegemist on üldse asjaoluga, mis kuulub tõendamisesemesse. Sõltub see sellest, millises rikkumises G. Gitat süüdistatakse. Käitlemiseks mittelubatud alkoholi hoidmise eest näevad vastutuse ette kaks alkoholiseaduse sätet – AS §53 ja §54. Erinevus seisneb selles, et AS §53 nõuab kaubanduslikku eesmärki, AS §54 aga mitte. Alkoholiseaduses sätestatud nõuetele ei pea AS §1 lg 3 p 3 kohaselt



vastama üksnes mittekaubanduslikul eesmärgil Eestisse sisse toodud alkohol. Seega kaubandusliku eesmärgi tuvastamisel ei oma õiguslikku tähendust see, kas alkohol oli ostetud Eestist või oli isik toonud selle ise teisest riigist. Küll omab see tähendust AS §54 lg 1 puhul, mis näeb ette vastutuse alkoholiseadusele mittevastava alkoholi enda tarbeks hankimise korral, kui see alkohol ei ole toodud seaduses sätestatud korras teisest riigist.

Märkida tuleb, et vääртеoprotokollis teokirjelduses ja kohtuvälise menetleja otsuse teokirjelduses on räägitud alkoholi hoidmisest kaubanduslikul eesmärgil, tegu on aga kvalifitseeritud AS §54 lg 1 järgi. Kuigi vääртеoprotokollis ja kohtuvälise menetleja otsuses on väidetud, et G. Gita hoidis alkoholi kaubanduslikul eesmärgil, ei ole seda väidet kuidagi põhjendatud ega märgitud, millega on see tõendatud. Ka puudub alkoholiseaduses erinevalt tubakaseadusest säte, mille kohaselt võiks kaubanduslikku eesmärki eeldada juhul, kui leitud alkoholikogus ületab kogust, mille isik võib aktsiisivabalt Eestisse tuua. Kohtuotsuses ei ole kaubanduslikku eesmärki üldse analüüsitud, vaid on kontrollitud AS §54 lg 1 koosseisutunnuseid. Seega jäi arusaamatuks, kumba rikkumist G. Gitale ette heidetakse. (Riigikohtu ... 2006)

Ülaltoodu põhjal võib teha kokkuvõtva järelduse, et eksisteerivad õigusaktid ei soodusta salatubaka ja sellega tegelevate isikute avastamist ning et äärmiselt oluline on menetlustoiminguid teha täpselt, järgides õigusakte, et vältida hilisemaid vaidlustusi ja kassatsioone kohtuinstantsides. Selliste menetlustega puutuvad Maksu- ja Tolliameti töötajad igapäevaselt kokku. Korrektne menetluse vormistamine paneb punkti uurimisele mida on võibolla tehtud kuid. Seega kui eksida menetlusnormidega võib väga lihtsalt ära nullida mitmekuuse töö ja vaeva.

## 2. PROBLEEMID LIIKUVKONTROLLITUSE ÕIGUSLIKES ALUSTES JA VÕIMALUSED NENDE LAHENDAMISEKS

### 2.1. Erilaadsed õiguslikud vahendid, nende piisavus ja probleemid

Lõputöö keskmes oleva Liikuvkontrollitalituse töö ja peamiste probleemide uurimiseks koostati küsitlus. Igapäevaselt LKT tööga kokkupuutuvate ametnike käest saadav info on kõige vahetum ja täpsem. Küsitluse anonüümsuse tõttu said vastajad ausalt väljendada oma soove ja julgesid välja tuua puuduseid töökorralduses.

Küsitluse eesmärgiks oli välja selgitada millised, on ametnike meelest peamised probleemid ja takistused oma töö tegemisel ning millistest erialastest töövahenditest tuntakse enim puudust.

Informatsiooni koguti eelnevalt ettevalmistatud ankeedi alusel. Uurimismeetodina on kasutatud kombineeritud varianti. Kasutatud on nii kvalitatiivset kui ka kvantitatiivset meetodit.

Küsitluses oli kokku kuus küsimust. Esimesed kolm küsimust olid lahtised küsimused kuhu vastaja saab ise vabas vormis kirjutada. Järgmisena oli tabel kus vastaja peab tegema vajalikku kohta ristikese, et oma arvamust avaldada. Kaks viimast küsimust olid informatiivsed, mis sisaldasid infot vastaja kohta.

Küsitlus saadeti laiali e-posti teel Põhja liikuvkontrollitalitusele ja Lõuna liikuvkontrollitalitusele. Vastamiseks oli aega üks päev. Küsitluses osalemise aktiivsus oli oodatust madalam - kõigest kümme vastajat. Saadud vastused olid aga väga sarnased, seega võib järeldada, et peamised probleemid ja puudused on

ka teistel mittevastajatel samalaadsed. Küsitluse vorm on töös väljatoodud lisana (Lisa 1).

Esimeses küsimuses paluti välja tuua peamised probleemid õiguslikes alustes, mis on liikuvkontrollitalituse igapäevases töös esile kerkinud.

80 % vastanutest tõi välja peamiseks probleemiks selle, et LKT ei tohi teostada jälitustegevust. Kuna LKT lähtub oma töös ja menetlustoimingutes väärteomenetluse seadusest, siis õigus teostada jälitustegevust puudub. Mainitakse, et LKT vajaks mõningaid õigusi mis on kriminaalmenetluse seaduses olemas. Täpsemalt viidatakse:

Kriminaalmenetluse seadus §126<sup>5</sup> Varjatud jälgimine, võrdlusmaterjali varjatud kogumine ja esmauringute tegemine, asja varjatud läbivaatus ja asendamine

1. Isiku, asja või paikkonna varjatud jälgimiseks, võrdlusmaterjali varjatud kogumiseks ja esmauringute tegemiseks ning asja varjatud läbivaatamiseks või asendamiseks annab prokuratuur loa kuni kaheks kuuks. Prokuratuur võib loa tähtaega pikendada kuni kahe kuu kaupa.

2. Käesolevas paragrahvis nimetatud jälitustoimingu käigus vajaduse korral videosalvestatakse, pildistatakse või kopeeritakse või talletatakse kogutud teave muul viisil.

Vastajad leiavad, et see seaduse punkt tuleks üle viia ka väärteomenetluse seadusesse.

Üks vastaja tõi ka välja väga tähtsa probleemi. Tubakaseaduse ja alkoholiseaduse kohaselt ei tohi teha kontrollostu. See on juba kuritöö matkimine ja osa jälitustegevusest.

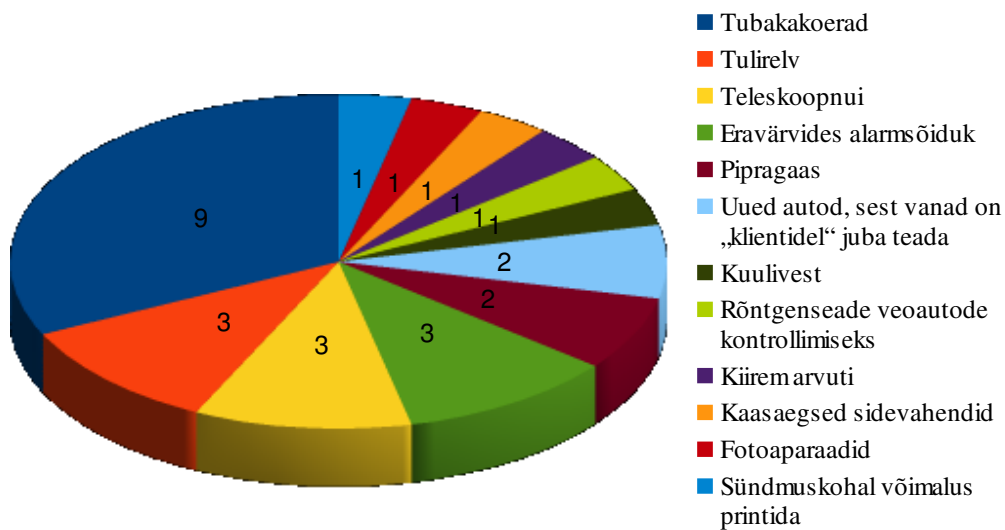
Teises küsimuses paluti vastajatel välja pakkuda lahendused mida oleks vaja muuta õiguslikes alustes, et igapäevane töö oleks tulemuslikum.

Selle küsimuse puhul olid samuti vastused enamjaolt sarnased ja puudutasid jälitustegevuse võimaldamist LKT-s. Põhiliselt pakuti välja see, et lisada varjatud

jälgimine väärteomenetluse seadusesse või kanda üle kriminaalmenetlustest tulenevad õigused teostada varjatud jälgimist. Seda soovitakse just seetõttu, kuna töö on muutunud keerukamaks ja salakauba avastamine on raskendatud, sest salakaubaga tegelevad isikud on muutunud järjest ettevaatlikumaks ja kavalamaks.

Välja toodi ka väga huvitav võimalus kuidas saaks salatubaka tarbimist vähendada. Pakuti välja, et tuleks kehtestada ostja vastutus kui ta omab maksumärgistusega või muud Eestis keelatud tubakatoodet.

Kolmandas küsimuses paluti välja tuua millistest erialastest töövahenditest tuntakse puudust oma igapäevases töös.



Joonis 5. Soovitud erialased töövahendid tulenevalt küsitlusest.

Tulemusest selgub, et kõige rohkem tuntakse puudust tubakakoertest. Seega tuleb tubakakoertest juttu pikemalt teises alapeatükis.

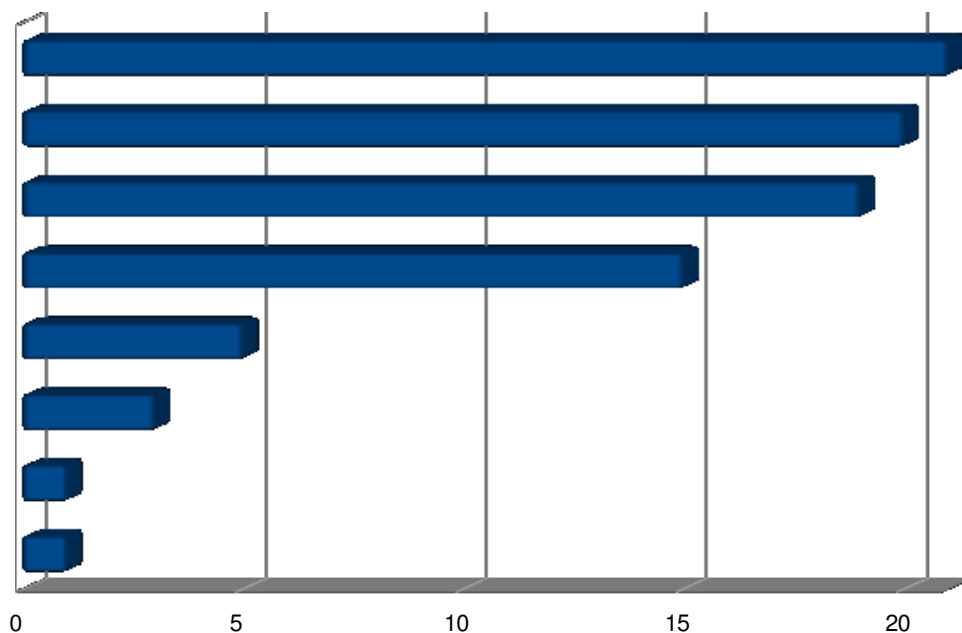
Neljandas küsimuses uuriti ametnikelt koolitusvajaduste kohta. Vaja oli tabelis olemasolevate koolituste juurde märkida ristikesega mida peetakse vajalikuks. Samuti oli võimalus ise juurde kirjutada, et millist koolitust soovitakse. Väga oluliseks peeti turvataktika koolitust ja enesekaitse koolitust. Täidetud tabel koolitusvajaduste kohta on lisas. (Lisa 2)

Viiendas küsimuses küsiti ametnikelt ametikohta.

Küsitluses osalenute seas oli Põhja liikuvkontrolli talituse juhataja, Lõuna liikuvkontrolli talituse juhataja, üks juhtivinspektor ja seitse vaneminspektorit.

Kuuendas küsimuses oli vastajal vaja märkida tööstaaž tollikontrolli osakonnas.

Sellele küsimusele 2 ametnikku ei vastanud. Vastajate keskmine tööstaaž tollikontrolli osakonnas on 10,6 aastat.



Joonis 6. Küsitluses osalenud ametnike tööstaaž aastates.

Küsitluse tulemused võimaldavad pakkuda lahendusi LKT-s töötavate ametnike peamiste probleemide lahendamiseks. Kuna vastajate soovid enamjaolt kattusid võib järeldada, et kollektiiv on ühtne ja töötatakse samade eesmärkide nimel. Ühtne ja kokkuhoidev kollektiiv on asutuse jaoks väga hea, sest ühtselt orienteeritud töötajad suudavad paremini etteantud tulemusi ja eesmärke saavutada.

## 2.2. Tubakakoerte kasutuselevõtmine liikuvkontrollitalituses

Salatubaka avastamiseks kasutatakse tubakakoeri. Koera hea haistmismeel võimaldab suures koguses tubakat tuvastada ilma kaupa reaalselt nägemata. Tubakakoera töö sarnaneb narkokoera omale. Objekte otsitakse lõhna tundmise teel. Kuna salakauba vedajad on väga leidlikud kaupa peitma, on koera nina siinjuures väga vajalik. Näiteks auto kere sisse peidetud sigaretid on raskesti leitavad. Ilma kindla kahtluseta ei ole hea autot laiali lammutada, sest negatiivse leiu korral tuleb sõidukiomanikule kahjud hüvitada. Kui aga koer on auto juba markeeritud, siis on alust arvata, et kuskile võib olla peidetud sigaretid.

Töös tehtud küsitluses (lisa 1) tulemustest (joonis 5) selgus, et enamus ametnikke peavad tähtsaks tubakakoerte kasutuselevõttu Liikuvkontrollitalituses. Seega uuriti lähemalt mida kujutavad endast tubakakoerad ja kuidas neid treenitakse ning kasutatakse.

Selleks, et saada rohkem infot Eestis tegutsevate tubakakoerte kohta konsulteeriti Piirikontrollivaldkonna peaspetsialistiga. Konsultatsioon tehti eelnevalt kokkulepitud ajal telefoni teel.

Eestis on tubakakoerad kasutusel olnud natuke alla aasta. Senised töötulemused on aga juba suurepärased. Näiteks Ida tollipunktis tubakakoera abiga on ajavahemikul 01.01.2014 – 31.03.2014 avastatud salasigarette juba kaheteistkümmel korral, üldkoguses 276640 tk. See on märkimisväärne kogus. (Treinbuk V. 09.04.2014)

Ida ja Lõuna tollipunkti piirkondades on salasigaretide osakaal suur, mistõttu tubakakoerad alustasid tööd just seal. Kui kõik kulgeb plaanitult, soetatakse veel kaks tubakakoera.

Mujal Euroopas on tubakakoerad kasutusel juba pikemalt. Näiteks Saksamaal on tubakakoerad kasutusel juba aastast 2001. Samuti kasutatakse tubakakoeri

Soomes, Ungaris, Poolas, Sloveenias, Tšehhis, Prantsusmaal, Lätis ja Rumeenias.

2012. aasta Riigikontrolli auditaruandes „Veoste piiriületus Eesti ja Venemaa vahelisel maismaapiiril“ seisab, et Läti tollitöötajate sõnul on koerte kasutamine nende töö olulisemalt tulemuslikumaks muutnud. (Veoste... 2012)

Aastal 2011 käisid Eesti MTA koerajuhid Saksamaal, et tutvuda sealsete koerte treenimise tingimuste ning treeningprogrammiga. Saksamaa tollil on narkokoeri 137, tubakakoeri 35, mõned CITESE koerad ja noorkoerad, keda veel testitakse sobivale alale.

Väljaõpe jaotatakse kolme osasse:

1. Sõnakuulelikkuse/kuulekuse õpe kestab 3 nädalat.
2. Kaitse ja kuulekuse õpe kestab 3- 5 nädalat.
3. Tubakakoerte väljaõpe kestab 6 nädalat.

Täiendkoolitus toimub edaspidi 3 nädalat aastas. Algsed koolitused lõpevad eksamiga.

Treeneri kasutuses on 400-500 plokki sigarette koerte koolitamiseks. Kõik plokid mis on koera poolt kahjustatud (plokil koera küünte jäljed, ila pakendil, plokk hambaga katki tehtud jne.) enam treeninguks ei kõlba, vaid viiakse hävitamisele.

Tubakakoerad töötavad põhiliselt suurte veokite, konteinerite ja busside kontrollil. Vahel on töös vaja kontrollida ka ladusid. Lennujaamades pole sigaretikoeri kasutusel, kuna inimesi nendega ei kontrollita aga võimalik, et see ajapikku muutub.

Väga oluline on treeninguid läbi viia koolituste ajal erinevates kohtades ja erinevates olukordades. Töö olukorras tehakse treeninguid pidevalt töökohas ngunii, siis koolitusel tuleks kasutada ära võõrad olukorrad. Olenemata koera töö asukohast on oluline treeninguid läbi viia väga erinevates olustikes, mitte lähtuda ainult tööolukorrale sarnaste kohtade ja sarnaste treeningutega.



Tollikoera valides hinnatakse selliseid kutsika omadusi nagu saagiinstinkt, keskendumisvõime ja käitumine võõrastes olukordades ning eelistatud on tööliini aretuse kutsikad, kelle eeldused heaks teenistuskoeraks saada on suuremad kui näitusteks aretatavatel koertel.

Tubakakoerte kasutuselevõtmine aitaks oluliselt kaasa LKT-1 salatubaka avastamisele. Eesti Tollil tuleb võtta eeskujuna Euroopa riikidest kus juba pikemat aega on tubakakoerad kasutusel. Tuleb uurida teiste riikide tubakakoerte avastuste statistikat ja selle järeldata kas nende töö on tulemuslik. Kui vaadata praegu piiril töötava kahe koera suuri töötulemusi võib järeldada, et koerte töö on tõhus. Koerte kasutamine aitaks oluliselt kaasa salatubaka avastamisele, ning võimaldaks vähendada salakaubaga seonduvat kuritegevust.

## KOKKUVÕTE

Maksu- ja Tolliameti Liikuvkontrollitalituse põhiliseks tööülesandeks on aktsiisikauba alaste rikkumiste avastamine ja väärteokorras menetlemine. Teema on aktuaalne, kuna Maksu- ja tolliameti 2013 – 2016 strateegias on välja toodud, et hetkel on suurendatud tähelepanu all salasigarettidega kauplevate isikute tabamine. Teema on ka uudne, kuna teadaolevalt ei ole Liikuvkontrollitalituse näitel õiguslike vahenditega seonduvat uuritud. Salakaubaga tegelevad isikud on muutunud oma tegevuse laiendamisel järjest leidlikumaks. Seega tuleks karmistada ka seaduseid ja lihtsustada ametnike tööd vastavate seadusemuudatustega.

Lõputöös käsitletav peamine probleemistik seisneb selles, et Liikuvkontrollitalitus tohib praegu kasutada ainult väärteomenetluslikke meetodeid. Nendest võimalustest aga tihti enam ei piisa ja seetõttu on rikkumiste avastamine muutunud väga raskeks.

Lõputöö eesmärk on analüüsida hetkel kehtivate õiguslike vahendite mõju Liikuvkontrollitalituse tööle.

Töö eesmärgi saavutamiseks püstitati neli uurimisülesannet.

Esimene uurimisülesanne oli anda ülevaade Liikuvkontrollitalituse tööst, Maksu- ja Tolliameti strateegiast aastateks 2013 – 2016 ja salatubaka mõjust maksulaekumisele. Illegaalse kaubanduse protsentuaalne osakaal siseturul on aastatega aina kasvanud. Sellest tulenevalt on maksutulu riigile väiksem. Suur illegaalsete kaupade tarbimine vähendab riigieelarvesse aktsiisi ja käibemaksu laekumist. Illegaalseid sigarette osteti peamiselt nende odavama hinna tõttu võrreldes legaalsete sigarettidega. Tollikorralduse valdkonna prioriteet on salasigarettide vastane võitlus, kuna kõige suurem salaturu osakaal

aktsiisikaupadest on just sigarettidel ja seetõttu on ka maksukahju kõige suurem.

Teine uurimisülesanne oli analüüsida töö temaatikaga seotud kohtulahendit. Analüüsitud kohtulahendist võib järeldada, et eksisteerivad õigusaktid ei soodusta salatubaka ja sellega tegelevate isikute avastamist ning et äärmiselt oluline on menetlustoiminguid teha, järgides täpselt õigusakte, et vältida hilisemaid vaidlustusi ja kassatsioone kohtuinstantsides. Ametnikud puutuvad igapäevaselt kokku maksumenetlusega, seetõttu on väga oluline, et menetlusprotseduure korrektselt täidetakse.

Kolmas uurimisülesanne oli analüüsida erialaseid õiguslike vahendeid, nende piisavust ja probleeme töös. Selle jaoks koostati küsitlus. Küsitluses uuriti kuidas hindavad ametnikud olemasolevaid õiguseid ja töövahendeid. Informatsiooni koguti eelnevalt ettevalmistatud ankeedi alusel. Põhilise probleemina toodi välja õiguste vähesus salakaubaga tegelevate isikute tabamisel. Lahenduseks pakuti mõningate õiguste ületoomist kriminaalmenetluse seadusest väärteomenetluse seadusesse. Salatubaka tõhusamaks avastamiseks pakuti ka välja tubakakoerte kasutuselevõtmise vajalikkus.

Neljas uurimisülesanne oli analüüsida tubakakoerte kasutuselevõtmise vajalikkust Liikuvkontrollitalituses. Eestis kahes piiripunktis on tubakakoerad kasutusel olnud natuke alla aasta. Senised töötulemused on aga juba suurepärased. Ida ja Lõuna tollipunkti piirkondades on salasigarettide osakaal suur, mistõttu tubakakoerad alustasid tööd just seal. Töös tehtud küsitluse (lisa 1) tulemustest (joonis 5) selgus, et enamus ametnikke peavad tähtsaks tubakakoerte kasutuselevõttu ka Liikuvkontrollitalituses.

Teema edasiseks uurimiseks oleks otstarbekas pöörduda selle probleemistiku juurde tagasi peale 2016 aastat, kui on avaldatud kokkuvõtted Maksu- ja Tolliameti 2013 – 2016 arengukava täitmisest. Uute avaldatud andmete baasil saab täpsemalt analüüsida sel perioodil kehtinud õigusaktide mõju Liikuvkontrollitalituse töö, sealhulgas ka prioriteetse suuna - salasigarettide vastase võitluse, efektiivsusele.

## SUMMARY

The main duty of Estonian Tax and Customs Board Mobile Control Division is the detection of excise goods violations and their misdemeanor procedure. The subject is topical because the Tax and Customs Board 2013 - 2016 strategy has been pointed out that at the moment there is an increased attention to capture the persons dealing with contraband cigarettes. The topic is also novel, because there are no known examples of studies in the area of Tax and Customs Board Mobile Control Division legal instruments. The persons involved in the smuggling are expanding their activities and have become increasingly inventive. Thus, the laws should be tightened and make corresponding changes in the law to facilitate the work of the officials.

The problem studied the thesis is that the Mobile Control Division may currently use only misdemeanoural procedures. These possibilities, however, are often no longer sufficient, and therefore it has become very difficult to detect the violations.

The objective of the thesis is to analyse the influence of the currently in effect legislation to Mobile Control Division work efficiency.

To achieve the objective, four research tasks were set up.

The first task of the research was to provide an overview of the Mobile Control Division work, the Tax and Customs Board's strategy for the period 2013 - 2016 and the impact of contraband cigarettes on tax receipt.. The illegal trade percentage share in the domestic market has grown increasingly over the years. Consequently, the state income tax is lower. Large consumption of illegal goods decreases the excise tax and VAT receipts. Illegal cigarettes were purchased primarily due to their lower price compared to legal cigarettes. The priority of

Customs is the fight against contraband cigarettes, because most of the black market share of excise goods is just the cigarettes, and therefore the tax loss is the greatest.

The second task was to analyse the court decision related to the topic of the theses. From analysed court decision it can be concluded that existing legislation does not favour the discovery of illegal tobacco and related persons, and that it is extremely important to perform procedural steps in strict compliance with legislation in order to avoid subsequent protests and cassations in court instances. Officials are daily in touch to the tax proceedings, therefore it is very important that the procedures are correctly executed.

The third task of the research was to analyse the existing vested rights and appliance, their sufficiency and problems in work. For that the questionnaire was prepared. In the questionnaire the officials were asked how they evaluate existing vested rights and appliance. The information was gathered on the basis of the prepared in advance questionnaire. The main problem pointed out is the lack of rights to apprehend the persons involved in smuggling. The proposed solution was to bring some of the rights from the criminal procedural law to the misdemeanour procedural law. To efficiently detect illegal tobacco the necessity for the introduction of tobacco dogs was proposed.

The fourth task of the research was to analyse the necessity of the introduction of tobacco dogs in the Mobile Control Division. Two tobacco dogs have been in use in two border guard stations for almost one year. So far, the results have been already excellent. In the Eastern and Southern border guard regions the proportion of smuggled cigarettes is large, therefore the dogs started to work there. The poll (Appendix 1) results (Fig. 5) revealed, that the majority of the officials recognize the importance of the introduction of tobacco dogs also in Mobile Control Division.

To investigate further, it would make sense to return to the problem back after the year 2016, when the summary of the Tax and Customs Board 2013-2016 Agenda

will be published. On the basis of new data, published for this period, it is possible to analyse more precisely the effect of existing legislation impact on the Mobile Control Division work, including the priority - fight against contraband cigarettes, efficiency.

## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

1. Alkoholiseadus 19.12.2001, jõustumine 01.09.2002 - RT I 2002, 3, 7
2. Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus 04.12.2002, jõustunud 01.04.2003 - RT I, 21.03.2014, 35
3. Euroopa nõukogu määrus (EMÜ) nr 2913/92. Maksu- ja Tolliameti kodulehelt [http://www.emta.ee/public/EL\\_tolliseadustik.pdf](http://www.emta.ee/public/EL_tolliseadustik.pdf) välja otsitud 14.02.2014.
4. Illegaalsete tubakatoodete tarbimine ja kaubandus Eestis 2012. Eesti Konjunkturiinstituudi kodulehelt [http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Illegaalsete\\_tubakatoodete\\_tarbimine\\_ja\\_kaubandus\\_Eestis\\_2012\\_%28elanike\\_hinnangute\\_alusel%29.pdf](http://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/Illegaalsete_tubakatoodete_tarbimine_ja_kaubandus_Eestis_2012_%28elanike_hinnangute_alusel%29.pdf) välja otsitud 16.01.2014.
5. Karistusseadustik 06.06.2001, jõustunud 01.09.2002 - RT I, 26.02.2014, 6
6. Koppelmaa, R. Konsultatsioon juhendajaga 02.05.2014.
7. Korrakaitse seadus 23.02.2011, jõustunud 01.07.2014 - RT I, 13.03.2014, 113
8. Kriminaalmenetluse seadustik 12.02.2003, jõustunud 01.07.2004 - RT I, 26.02.2014, 8
9. Maksu- ja Tolliameti arengukava aastateks 2013–2016. Maksu- ja Tolliameti kodulehelt <http://www.emta.ee/index.php?id=24228> välja otsitud 10.01.2014.
10. Maksu- ja tolliameti struktuur. Maksu- ja Tolliameti kodulehelt

- <http://www.emta.ee/index.php?id=32771> välja otsitud 15.02.2014
11. Maksukorralduse seadus 20.02.2002, jõustunud 01.07.2002 - RT I, 31.01.2014, 14
  12. Politseiseadus 20.09.1990, jõustumine 01.01.2010 - RT I 2009, 62, 405
  13. Riigikohtu Kriminaalkolleegium. 3-1-1-157-05 Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 27. märtsi 2006. a kohtuotsus Georgi Gita väärteoasjas alkoholiseaduse §54 lg 1 ja tubakaseaduse §21<sup>6</sup> lg 1 järgi. Riigi teatajast
  14. Siseministeriumi arvamus muudatusettepanekule 12.02.2014 nr 2-3/11-1 Riigikogu kodulehelt  
<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad&> välja otsitud 26.04.2014
  15. Tollikorralduse osakond. Maksu- ja Tolliameti tollikorralduse osakonna põhimäärus. Maksu- ja Tolliameti kodulehelt  
<http://www.emta.ee/index.php?id=664> välja otsitud 10.01.2014.
  16. Tolliseadus 13.04.2004, jõustunud 01.05.2004 - RT I, 14.01.2014, 7
  17. 15. Treinbuk, V. Infopäring e-posti teel 09.04.2014.
  18. Tubakaseadus 04.05.2005, jõustunud 05.06.2005 - RT I, 30.12.2011, 37
  19. Veoste piiriületus Eesti ja Venemaa vahelisel maismaapiiril. Riigikontrolli kodulehelt  
<http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditiaruanded/tabid/206/Audit/2234/language/et-EE/Default.aspx> välja otsitud 31.03.2014.
  20. Väärteomenetluse seadustik 22.05.2002, jõustunud 01.03.2005 - RT I 2002, 50, 313



## TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Tabel 1. Eesmärgid ja sihttasemed TKO (LKT) 2013 – 2016 aasta strateegias.....	11
Tabel 2. Salasigarettide illegaalse turu maht ja arvestuslik maksutulu kaotus.....	15
Joonis 1. Maksu- ja Tolliameti struktuur.....	9
Joonis 2. Illegaalsete sigarettide ostmine (% suitsetajatest).....	13
Joonis 3. Tubakaaktsiisi laekumine ja Tubakaaktsiisi tõusud.....	14
Joonis 4. Riigieelarvesse laekunud aktsiis 2002 – 2012 (mln eurot).....	16
Joonis 5. Soovitud erialased töövahendid.....	27
Joonis 6. Küsitluses osalenud ametnike tööstaaž.....	28

# LISA 1. KÜSITLUSANKEET

## LIIKUVKONTROLLITALITUSE AMETNIKELE

### Küsitlus

Küsitlus on anonüümne. Selle eesmärk on välja tuua probleemid liikuvkontrollitalituse erilaadsetes õiguslikes alustes, mis vajaksid muutmist, et paranda töötulemust. Küsimused hõlmavad nii töövahendeid ja ka koolitusvajadusi.

1. Palun tooge mõned näited probleemidest teie töö õiguslikes alustes, mis on liikuvkontrollitalituse igapäevases töös esile kerkinud?


2. Mida tuleks Teie arvates kindlasti muuta õiguslikes alustes, et teie praktiline igapäeva töö oleks tulemuslikum.


3. Millised on erialased töövahendid, mille vähesust/puudust tunnete oma igapäevases töös?


4. Milliseid koolitusi vajate, et oma igapäeva tööd paremini teha? Tehke X vastavasse lahtrisse. Lahtrisse „koolitus“ lisage täiendavad koolitusvajadused.

koolitus	Väga on vaja	On vaja	Ei pea oluliseks	Ei ole vaja	Ei oska öelda
suhtluskoolitus					
juhtimiskoolitus					
turvataktika koolitus					
finantskoolitus					


5. Teie ametikoht
6. Tööstaaž tollikontrolli osakonnas

## LISA 2. KÜSITLUSANKEEDI VASTUS SOOVITUD ERIALASTELE TÖÖVAHENDITELE

Koolitus	Väga on vaja	On vaja	Ei pea oluliseks	Ei ole vaja	Ei oska öelda
Suhtluskoolitus	1	5	2	2	
Juhtimiskoolitus		4	3	2	1
Turvataktika koolitus	6	3		1	
Finantskoolitus	1	4		5	
Lisaks kirjutati juurde					
Enesekaitse	4			1	
Tulirelva koolitus	2				
Alarmsõidu koolitus	2				
Haldusmenetluse koolitus	1				
Kriminaalmenetluse koolitus	1				
Andmebaaside käsitlemise koolitus	1				
Juriidiline koolitus	1				