

# Rahvusvahelise sanktsiooni seadus – riigisisene raamistik rahvusvaheliste õigusaktide rakendamiseks

**Kati Roostar**

Välisministeeriumi Euroopa Liidu õiguse büroo jurist

Rahvusvaheliste sanktsioonide kehtestamine, rakendamine ja kohaldamine on valdkond, milles rahvusvahelised suhted ja poliitika põimuvad rahvusvahelise, Euroopa Liidu ja riigisisese õigusega. Rahvusvahelise sanktsiooni kehtestamise eesmärk on poliitiline, see eeldab läbirääkimisi ja ülekaalu saavutamist Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni julgeolekunõukogus või üksmeelt Euroopa Liidu Nõukogus. Kui vajalikud kokkulepped on sõlmitud, räägitakse omakorda läbi rahvusvahelist sanktsiooni kehtestava akti sõnastus. Valminud õigusakt on tihti sõnastatud juriidiliselt keerukalt ja see ei sobi otse ühegi riigi õigussüsteemi. Niisuguste õigusaktide kohaldamiseks on aga kohustatud kõik füüsilised ja juriidilised isikud. Kuna alates Eesti ühinemisest Euroopa Liiduga rakendatakse ja kohaldatakse kõiki rahvusvahelisi sanktsioone Euroopa Liidu õiguse kaudu, on rahvusvahelise sanktsiooni seaduse<sup>1</sup> (RSanS) peamised eesmärgid anda raamistik, mis seoks vajaduse korral Euroopa Liidu õigusaktid Eesti õigussüsteemiga,<sup>2</sup> ja reguleerida, kuidas tagab riik rahvusvaheliste sanktsioonide kohaldamiseks vajalikud tingimused, et luua eeldused Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks.

RSanS kehtestati Eestis esimest korda 2002. aastal<sup>3</sup>, kuid vähem kui kümme aastat pärast esimese seaduse jõustumist oli vaja teha sedavõrd ulatuslikke muudatusi, et juba 2010. aastal<sup>4</sup> võeti vastu seaduse uus terviktekst (edaspidi ka *eelmine RSanS*). Paraku ilmses peagi, et ka selles seaduses tuleb teha nii palju muudatusi, et taas oli põhjendatud uue tervikteksti kehtestamine, ja seda mitmel põhjusel. Esiteks on sanktsioonide kui välispoliitika meetme olulisus märkimisväärselt kasvanud, seetõttu kehtestatakse uusi sanktsioonirežiime üha sagedamini. 2020. aasta alguse seisuga on Euroopa Liidu Nõukogus kehtestatud üle 40 sanktsioonirežiimi<sup>5</sup> ja neid käsitlevaid muudatusi võetakse nõukogus vastu ligi sada korda aastas. Teiseks on sanktsioonid ise läbi teinud arengu, on muutunud tehniliselt keerukamaks ja nendega seatud piirangud ulatuslikumaks, see omakorda tähendab, et nende rakendamine ja kohaldamine on keerukam. Kolmandaks on lisandunud rakendamise praktikat, mh Euroopa Liidu Kohtu praktikat, mille järgimine on Eestis kohustuslik. Neljandaks on ka Eestis tekkinud praktilisi küsimusi rahvusvahelise sanktsiooni riigisisese rakendamise ja kohaldamise kohta, sest 2014. aastal, kui kehtestati neli sanktsioonirežiimi Venemaa Föderatsiooni agressiooni ja režiimi muutuse tõttu Ukrainas, jõudsid rahvusvahelised sanktsioonid Eestile geograafiliselt

---

<sup>1</sup> [RT I, 19.03.2019, 11.](#)

<sup>2</sup> St Euroopa Liidu Nõukogu otsused, mis erinevalt nõukogu määrustest ei ole otsekohalduvad. Kuigi enamikku rahvusvahelistest sanktsioonidest tuleb füüsilistel ja juriidilistel isikutel kohaldada otse Euroopa Liidu määruste alusel, on teatud piirangud, näiteks relvaembargo, mida kohaldatakse nõukogu otsuste alusel Eesti seaduste kaudu.

<sup>3</sup> [RT I 2002, 105, 612.](#)

<sup>4</sup> [RT I 2010, 26, 129.](#)

<sup>5</sup> Sh nii Euroopa Liidu Nõukogu nn autonoomsed sanktsioonid kui ka ÜRO julgeolekunõukogu otsusega kehtestatud sanktsioonirežiimid, mille Euroopa Liidu Nõukogu peab liidus uuesti kehtestama.

lähemale. Mitmed isikud ja ametkonnad pidid esimest korda tegelema rahvusvaheliste sanktsioonide kohaldamise ja rakendamisega. Nende praktika käigus ilmnud küsimused näitasid selgelt, et seadus on raskesti mõistetav ja kohati takistab selle jäikus rahvusvaheliste sanktsioonide tõhusat rakendamist ja kohaldamist.

Uue seaduse vastuvõtmisega võeti eesmärgiks lahendada rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamisel ilmnud probleemid, tagada paindlikkus sanktsioonirežiimide edasise arengu tarbeks, piiritleda sanktsioone rakendavate asutuste pädevus ning luua selge ja läbipaistev sanktsioonide rakendamise raamistik, mis oleks kooskõlas rahvusvaheliste ja Euroopa Liidu arengutega. Selleks kirjutati eelmine RSanS sisuliselt ümber. Olulisemad muudatused, mida aga artiklis käsitletakse, on Vabariigi Valitsuse sanktsiooni kui eraldiseisva õigusinstituudi väljatoomine ja selle kehtestamist toetava regulatsiooni sätestamine, sanktsioonide rakendamisega seotud riigiasutuste ja nende kohustuste määramine, finantssanktsiooni reguleeriva eriregulatsiooni korrastamine ja sanktsiooni rikkumise eest karistust ette nägeva karistusseadustiku normi muutmine.

### **Rahvusvaheline sanktsioon ja Vabariigi Valitsuse sanktsioon**

Rahvusvaheline sanktsioon on välispoliitika meede, mille eesmärk on toetada rahu säilitamist või taastamist, rahvusvahelist julgeolekut, demokraatiat ja õigusriigi põhimõtet, inimõiguste ja rahvusvahelise õiguse järgimist või muude Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja või Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupiitika eesmärkide saavutamist. Rahvusvahelise sanktsiooni kehtestamise eesmärk kitsamalt on suunata kolmandaid riike või sanktsioneeritud isikuid järgima rahvusvahelise õiguse norme ja põhimõtteid, muuta nende taunitud tegevuse jätkamine võimalikult kulukaks ja ebamugavaks või tõkestada sanktsiooni adressaadi vastuvõetamatut tegevust.

Kui riigi õigusaktid seda võimaldavad, võib nn rahvusvahelise sanktsiooni kehtestada ka riigisiselt. Klassikalise rahvusvahelise sanktsiooni kehtestab Ühinenud Rahvaste Organisatsioon või Euroopa Liit. Riigisisese rahvusvahelise sanktsiooni kehtestamine võib aga põhjendatud olla siis, kui rahvusvahelisel tasandil ei saavutata sanktsiooni kehtestamiseks vajalikke kokkuleppeid, kuid riik peab selle kehtestamist siiski vajalikuks.

Eestis on sellise riigisisese sanktsiooni kehtestamine võimalik olnud alates esimese RSanS-i vastuvõtmisest. Vanas RSanS-is ei eristatud riigisisest sanktsiooni rahvusvahelisest sanktsioonist, §-ga 7 anti Vabariigi Valitsusele lihtsalt volitus see kehtestada, seetõttu jäi norm ebaselgeks. Lisaks piirduski kogu regulatsioon volitusnormiga, mis võimaldas Vabariigi Valitsusel rahvusvahelise sanktsiooni kehtestada. Kehtestamise erisusi reguleerivad sätted puudusid. Uues seaduses nimetatakse sellist Eesti autonoomset sanktsiooni kehtestaja järgi Vabariigi Valitsuse sanktsiooniks. See on eraldiseisva instituudina määratletud §-s 4 ja sellega seonduvat reguleerib seaduse 4. peatükki koondatud regulatsioon. Nii sätestavad RSanS § 27 jj Vabariigi Valitsuse sanktsiooni kehtestamise korra, sanktsiooni subjekti õigused, sanktsiooni kehtivuse, ülevaatamise ja vaidlustamise. Regulatsioonis lähtutakse EL-i ja ÜRO kehtestatud sanktsioonidele kohaldatavatest põhimõtetest ning sanktsiooni kehtestamiseks on loodud

ulatuslikum ja selgem õiguslik raamistik, mis tagab varasemaga võrreldes suurema õigusselguse ja -kindluse.

Vabariigi Valitsuse sanktsioon ei pruugi rahvusvahelisest sanktsioonist erineda ei eesmärgi ega sisu poolest. Uut RSanS-i välja töötades otsustati siiski anda Vabariigi Valitsusele volitus kehtestada sanktsioon ka siis, kui ÜRO või Euroopa Liit seda ei teeks, st Eesti julgeoleku või huvide kaitseks. Eesti julgeoleku kaitseks sanktsiooni kehtestamine võib tähendada Eesti oluliste välispoliitiliste eesmärkide toetamist, Eesti huvi aga välispoliitiliste suhete kahjustumise vältimist või hinnangut tegevusele, millega üritatakse mõjutada negatiivselt meie riigi kuvandit.

Eelmise RSanS-i alusel kehtestati rahvusvaheline sanktsioon (uues seaduses Vabariigi Valitsuse sanktsioon) vaid üks kord, 2018. aastal tõsiste inimõiguste rikkumise, mh asjaolude tõttu, mis lõppesid Venemaa juristi Sergei Magnitski surmaga. Artikli kirjutamise ajal arutatakse ka Euroopa Liidus inimõiguste sanktsioonirežiimi loomist. Kui Euroopa Liit selle kehtestab, tuleb hinnata selle režiimi eesmärgi ja sanktsioneeritud isikute ringi kattuvust Eestis kehtestatud sanktsiooniga ning kaaluda, kas meie riigisisese sanktsiooni kehtima jätmine on mõistlik. Euroopa Liidu Nõukogus kehtestatud rahvusvaheline sanktsioon on kindlasti suurema mõjuga, Euroopa Liidu omaga suurel määral kattuva riigisisese sanktsiooni lisaväärtus võib jääda tagasihoidlikuks.

### **Riigi kohustused rahvusvahelise sanktsiooni rakendamisel**

Üks RSanS-i põhieesmäärke on määrata, millised riigiasutused peavad astuma esimesi samme rahvusvahelise sanktsiooni riigisiseseks rakendamiseks. Rahvusvahelise sanktsiooni rakendamiseks õige asutuse määramine ja selle asutuse tõhus tegutsemine on oluline, et tagada sanktsiooni mõju ning Eestile seatud rahvusvaheliste kohustuste korrektne ja viivitamatu täitmine. Levinud on eksiarvamus, et rahvusvahelise sanktsiooni rakendamisega tegeleb vaid Välisministeerium. Kuigi rahvusvahelise sanktsiooni kehtestamisega toetatakse välispoliitilist eesmärki, ei saa Välisministeerium üldjuhul tagada sanktsiooni kohaldamist, sest sanktsiooni sisu ei ole välispoliitiline ning Välisministeeriumi valitsemisala reguleerivad seadused ja kindlaksmääratud ülesanded seda ei võimalda. Sanktsiooni tõhus rakendamine on küll Eesti välispoliitika oluline osa, kuid Välisministeerium ei saa tagada ei seda, et Eesti territooriumi kaudu ei veeta sanktsioneeritud kaupa, et sissesõidukeelu sanktsiooni subjektid ei sisene Eestisse, ega seda, et finantssanktsiooni subjektidele kuuluv vara pankades külmutatakse.

Vanas RSanS-is olid eri sanktsioonitüüpide rakendamise eest vastutavad ministeeriumid kindlaks määratud § 9 lõikes 1, nende kohustusi aga seaduses selgelt ei määratud. Seaduse §-s 9 ette nähtud jäik pädevusjaotus hakkas teatud juhtudel sanktsioonide tõhusat riigisisest rakendamist tõkestama. Kuna sanktsioonid on muutunud, oli kehtivate sanktsioonide liigitamine RSanS §-s 9 kindlaksmääratud tüüpideks üha keerulisem ja halvimal juhul ei pruukinud rakendamiseks kohustatud ministeeriumi haldusalas konkreetse sanktsiooni rakendamine üldse võimalik olla. Näiteks oli Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium seaduse § 9 lõike 1 punkti 5 järgi kohustatud vastutama mh finantsteenuste osutamisega seotud keelu või piirangu korral, olgugi et ministeeriumil puudus nii sellise sanktsiooni rakendamist

lubav regulatsioon kui ka selleks vajalik oskusteave. Olemuse poolest jäävad finantsteenustega seotud keelud ja piirangud hoopis rahapesu andmebüroo pädevusvaldkonda, uue RSanS-i alusel on pädev asutus rahapesu andmebüroo, viimast ei olnud aga seaduse § 9 lõikes 1 üldse loetletud, ka finantssanktsiooni rakendamiseks pädeva asutusena oli nimetatud Siseministerium (vt järgmist peatükki finantssanktsiooni regulatsiooni kohta).

Uues seaduses jagati eelmise RSanS § 9 kaheks: §-ks 10, mis sätestab ministeriumide kohustused, ja §-ks 11, mis sätestab pädeva asutuse kohustused ning määrab pädevad asutused levinumate sanktsioonitüüpide rakendamiseks. RSanS §-s 10 määratakse ministeriumide üldised kohustused rahvusvahelise sanktsiooni rakendamisel. Ainsa ministeriumina on sätte lõikes 1 nimetatud Välisministerium, kes on kohustatud rahvusvahelise sanktsiooni riigisisest rakendamist koordineerima. See hõlmab igapäevast sanktsioonide kehtestamise, muutmise ja lõpetamise jälgimist ning vajaduse korral teiste ametiasutuste ja Vabariigi Valitsuse teavitamist. Samuti on Välisministeriumi ülesanne koondada ja säilitada infot sanktsioonide rakendamise kohta, et esindada ja kaitsta Eesti huve rahvusvahelisel tasandil. Seaduse § 10 lõikes 2 kehtestatakse kõigi teiste ministeriumide kohustused, milleks on eelkõige tagada rahvusvahelise sanktsiooni rakendamiseks vajalike õigusaktide olemasolu, luua rahvusvahelise sanktsiooni rakendamiseks ja kohaldamiseks vajalikud tingimused ning teha Välisministeriumiga koostööd rahvusvahelise sanktsiooni nõuetekohaseks rakendamiseks.

RSanS §-s 11 määratakse pädevad asutused levinumate sanktsioonitüüpide riigisiseseks rakendamiseks ja nende kohustused. Lõigete 1 ja 2 kohaselt on pädeva asutuse kohustus vastata päringutele, anda haldusakte ja teha muid sanktsiooni rakendamiseks vajalikke toiminguid. Pädevad asutused tagavad, et füüsilistel ja juriidilistel isikutel, kes peavad rahvusvahelisi sanktsioone kohaldama, on võimalik vajaduse korral lube ja erandite kohaldamist taotleda ning menetluse kohta infot saada. Just pädev asutus otsustab, kas ja millal tuleb rahvusvahelisest sanktsioonist teavitada avalikkust laiemalt või konkreetset rahvusvahelise sanktsiooni kohaldamiseks kohustatud isikute ringi. Sättes esitatud loetelu ei ole ammendav, levinumate sanktsioonitüüpide rakendamiseks kohustatud pädevad asutused on aga seaduses loetletud.

Kui eelmise RSanS-i alusel vastutas sissesõidukeelu puhul Siseministerium, siis uue seaduse alusel on pädevate asutustena nimetatud nii Siseministerium kui ka selleks volitatud Siseministeriumi valitsemisala asutus, st Politsei- ja Piirivalveamet. Sissesõidukeeluga piiratakse sanktsiooni subjekti rahvusvahelist liikumist ja selline sanktsioon kohustab Eestit takistama sanktsiooni subjekti sisenemist riigi territooriumile, sellest läbisõitu või siin viibimist. Siseministerium on pädev asutus sanktsioonist erandi tegemiseks, kui sanktsiooni subjekt erandit eelnevalt taotleb. Politsei- ja Piirivalveamet aga rakendab sissesõidukeeldu Schengeni piirieskirja alusel ja tal on õigus otsustada erandi tegemine, kui isik on juba piiripunktis.

Eelmise RSanS-i alusel vastutas strateegilise kauba väljaveo, sisseveo või läbiveo keelu või piirangu korral Välisministerium ja muu kauba puhul Rahandusministerium. Uue seaduse alusel on igasuguse sanktsioneeritud kauba sisse- ja väljaveo keelu korral pädev asutus Maksu- ja Tolliamet, kes kontrollib kaupa piiril, st rakendab kauba sisse- ja väljaveoga seotud

rahvusvahelisi sanktsioone, tehes selleks vajalikke toiminguid ja andes haldusakte tolliseaduse<sup>6</sup> ja Euroopa Liidu tolliseadustiku<sup>7</sup> alusel. Sageli esinevad sanktsioonid piiravad relvade, muu strateegilise kauba (sõjaline kaup, kaitseotstarbeline toode, inimõiguste rikkumiseks kasutatav kaup ja kahesuguse kasutusega kaup)<sup>8</sup>, nafta ja teiste maavarade kaevandamiseks kasutatava kauba ning luksuskauba vedu. Erandina tuleneb seaduse § 11 lõikest 2 ja §-st 12, et kaubaveoga seotud lube ei väljasta mitte pädev asutus, vaid strateegilise kauba komisjon strateegilise kauba seaduse<sup>9</sup> alusel.

### **Finantssanktsiooni regulatsioon**

Kõige ulatuslikumad muudatused RSanS-is puudutavad finantssanktsiooni regulatsiooni, sest sätted, mis reguleerivad finantssanktsiooni rakendamise ja kohaldamise eriregulatsiooni, finantssanktsiooni kohaldamise järelevalve korda ja vastutust finantssanktsiooni kohaldamisest teatamata jätmise ja valeandmete esitamise eest, hõlmavad üle poole seadusest. Kuigi finantssanktsiooni kohaldavad isikud otse Euroopa Liidu määruste alusel, kehtestab RSanS selle tõhusaks riigisiseseks rakendamiseks lisaregulatsiooni. Ulatuslikud muudatused töötati välja tihedas koostöös rahapesu andmebüroo ja Rahandusministeeriumiga. Nende eesmärk oli korrigeerida regulatsiooni nii, et see soosiks korrektset ja viivitamatut riigisisest finantssanktsiooni kohaldamist, selgitades turuosalistele nende kohustusi. Muudatustest olulisim on finantssanktsiooni mõiste laiendamine, mis tõi kaasa rahapesu andmebüroo pädevuse ja töökoormuse suurenemise.

Eelmise RSanS §-s 4 defineeritud finantssanktsioon tähendas sisuliselt rahaliste vahendite ja majandusressursside külmutamise kohustust ning vara kättesaadavaks tegemise keeldu. Kuna selline sanktsioon tõkestab finantssanktsiooni subjektile tema Euroopa Liidus asuva vara kasutamist, siis võib selle mõju pidada kõige olulisemaks ja see kehtestatakse pea igas sanktsioonirežiimis. Kuigi tegu on ühe levinuima ja mõjusaima sanktsiooniga, jäi finantssanktsiooni mõiste sellisena defineerimine kitsaks, sest just mõiste kaudu kohustatakse rahapesu andmebürood finantssanktsiooniga tegelema. Nimelt tegeleb rahapesu andmebüroo RSanS § 11 lõike 3 punkti 3 ja § 30 lõike 3 kohaselt ainult finantssanktsiooni rakendamise ja selle üle järelevalve teostamisega. Paljudes uuemates sanktsioonirežiimides on aga kehtestatud ka muid finantsteenustega seotud sanktsioone, nt võib kindlaksmääratud tingimustel keelatud olla laenu andmine, konto avamine ja kasutamine, kindlustuslepingu sõlmimine või investeerimine. Selliste uuemate sanktsioonidega tegelemiseks puudus Eesti riigiasutustel eelmise seaduse alusel pädevus. Uue seaduse §-s 14 kehtestatud finantssanktsiooni mõiste aga hõlmab neid uusi sanktsioone, mis tähendab, et nüüd on rahapesu andmebüroo kohustatud ka neid rakendama.

Lisaks sellele, et finantssanktsiooni mõiste laiendamine suurendas rahapesu andmebüroo pädevust ja töökoormust, tuleb bürool uue seaduse § 32 lõike 3 kohaselt hakata teostama ka

---

<sup>6</sup> [RT I, 13.03.2019, 170](#).

<sup>7</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 09.10.2013 [määrus \(EL\) nr 952/2013](#), millega kehtestatakse liidu tolliseadustik (uuesti sõnastatud).

<sup>8</sup> Strateegiline kaup on määratletud strateegilise kauba seaduse ([RT I, 19.03.2019, 81](#)) §-s 2.

<sup>9</sup> [RT I, 19.03.2019, 81](#).

järelevalvet embargoaluste kaupade ja teenustega seotud tehingute rahastamise üle, seetõttu taotleti rahapesu andmebüroole seaduse muutmise käigus ka lisaressursse.

Veel võib finantssanktsiooni regulatsiooni muudatustest välja tuua, et rahapesu andmebüroole anti õigus jagada järelevalve tegemiseks vajalikku informatsiooni teiste Euroopa Liidu ja Eesti ametiasutustega, see hõlbustab rahvusvahelise koostöö tegemist ja selle kaudu büroole pandud kohustuste täitmist. Eelmise RSanS § 9 lõige 3, mis nägi ette ametiasutuste omavahelise andmevahetuse, sellise info jagamist ei võimaldanud. Samuti ajakohastati RSanS-is väljatoodud erikohustustega isikute ringi ja muudeti nende kohustusi konkreetsemaks. Täpsustati ka registripidajate kohustusi, neilegi anti rahvusvaheliste finantssanktsioonide rakendamise seoses konkreetsemad juhtnöörid.

### **Karistus rahvusvahelise sanktsiooni rikkumise eest**

Karistused rahvusvaheliste sanktsioonide rikkumise eest on sätestatud karistusseadustiku<sup>10</sup> (KarS) §-s 93<sup>1</sup>. RSanS-i muutmist ette valmistades oli ilmne, et muuta on vaja ka seda sätet. Eelmise seaduse järgi karistati selle sätte kohaselt rahvusvahelist sanktsiooni rakendava õigusakti teadva rakendamata jätmise eest füüsilist isikut rahalise karistuse või kuni viieaastase vangistusega, juriidilisi isikuid rahalise karistusega. Sellises sõnastuses oli KarS § 93<sup>1</sup> ebaselge ega täitnud oma eesmärki, sest kuriteo objektiivse koosseisu sõnastus jättis ruumi mitmeti tõlgendamiseks ja subjektiivne koosseis seadis prokuratuurile nii kõrge tõendamiskoormise, et sanktsiooni rikkumise kuritegude menetlus ei saanud tõhusalt toimida.

Kuriteo objektiivse koosseisu muudatus seisnes selles, et sõnastus „rahvusvahelise sanktsiooni subjektiga tehingu või toimingu tegemise eest või muu rahvusvahelise sanktsiooni teadva rakendamata jätmise eest“ asendati sõnastusega „rahvusvahelist sanktsiooni rakendavas või Vabariigi Valitsuse sanktsiooni kehtestavas õigusaktis sätestatud kohustuse täitmata jätmise või keelu rikkumise eest“. Uues RSanS-is viitab „rakendamine“ selgelt riigiasutuste kohustuste täitmisele, samas kui füüsilised ja juriidilised isikud on kohustatud rahvusvahelisi sanktsioone kohaldama (st täitma nendega kehtestatud kohustusi ja hoiduma sätestatud keeldude rikkumisest), sanktsiooni kohaldamata jätmise aga tähendab selle rikkumist. Lisaks keelas eelmine sõnastus igasuguse tehingu tegemise rahvusvahelise sanktsiooni subjektiga, samas kui rahvusvahelise sanktsiooni rikkumine saab tegelikult olla vaid selle kohustuse või keelu rikkumine, mis on kirjas rahvusvahelist sanktsiooni rakendavas õigusaktis. Rahvusvahelise sanktsiooni eesmärk ei ole piirata igasuguseid tehinguid sanktsiooni subjektiga. Näiteks sissesõidukeelu subjekti Eestisse pääsemist tuleb takistada, kuid kui tema suhtes ei ole kehtestatud finantssanktsiooni, ei ole kindlasti keelatud temaga tehingute sõlmimine.

Võib-olla aga veelgi olulisemaks tuleb pidada KarS § 93<sup>1</sup> subjektiivse teokoosseisu muutmist, millega eemaldati koosseisust sõna „teadvalt“. See tähendab, et nagu valdava osa kuritegude puhul, on nüüd ka rahvusvahelise sanktsiooni rikkumine karistatav vaid siis, kui tegu on tahtlik. Enam ei ole vaja näidata, et sanktsiooni rikkunud isik oli teadlik nii rahvusvahelise sanktsiooni olemasolust kui ka asjaolust, et tema tegevus seda rikub. Prokuratuuri hinnangul ei

---

<sup>10</sup> [RT I.03.01.2020.16.](#)

võimaldanud eelmine sõnastus tõhusat menetlust ega rahvusvahelise sanktsiooni rikkujate süüdimõistmist. Viimaste aastate jooksul on Eestis KarS § 93<sup>1</sup> tunnustel alustatud vaid mõne kriminaalasja menetlust ning ka need tuli lõpetada, sest eeluurimise käigus kogutud tõenditega ei olnud võimalik näidata, et sanktsiooni rikkumine oli teadev. Nii ei ole sellest peale, kui Eestis hakkas kehtima KarS § 93<sup>1</sup>, mitte ühtegi selle sätte alusel alustatud kriminaalasja kohtusse jõudnud, rääkimata sanktsiooni rikkujate süüdimõistmisest. Karistamine ei ole ega tohi olla eesmärk omaette, kuid on selge, et karistusnorm, millega nähakse ette karistus rahvusvahelise sanktsiooni rikkumise eest, kuid mis tegelikult ei võimalda rikkuja karistamist, ei ole mõistlik. Samuti ei ole see kooskõlas Eestile sanktsioone kehtestavatest õigusaktidest tuleneva kohustusega näha rikkumise eest ette tõhus, proportsionaalne ja hoiatav karistus.

See muudatus ei tähenda, et kui rahvusvahelisi sanktsioone peavad rakendama kõik füüsilised ja juriidilised isikud, siis peame kõik nüüd enne iga tehingut või toimingut kontrollima, et tehingu teine pool ei oleks rahvusvahelise sanktsiooni subjekt. Rahvusvahelise sanktsiooni sisu ja ulatuse määrab sanktsiooni rakendav õigusakt (enamasti Euroopa Liidu Nõukogu määrus).<sup>11</sup> Kui rahvusvaheline sanktsioon keelab nafta uurimiseks ja tootmiseks vajaliku tehnoloogia ekspordi Venemaale,<sup>12</sup> eeldatakse, et isik, kes tegeleb sellise tehnoloogia ekspordiga, on kursis ka tema tegevusvaldkonda reguleerivate õigusaktidega, sh rahvusvahelisi sanktsioone kehtestavate õigusaktidega, ja kontrollib enne tehingut Vene äripartneriga, millised on Venemaa suhtes kehtivad rahvusvahelised sanktsioonid. Sellise rahvusvahelise sanktsiooni eesmärk on suurendada Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava tegevuse kulukust Venemaa jaoks<sup>13</sup> ja see ei täidaks oma eesmärki, kui konkreetsetes valdkondades tegutsevad ettevõtjad saavad viia Venemaale keelatud tooteid, väites, et ei ole kursis oma tegevusvaldkonda reguleerivate õigusaktidega.

Samas kui rahvusvaheline sanktsioon kohustab külmutama määruse lisas nimetatud isikute, üksuste ja asutuste vara ning keelab neile rahaliste vahendite ja majandusressursside kättesaadavaks tegemise<sup>14</sup>, siis ei pea eeldama, et kõik, kes midagi müüvad või teenuseid osutavad, kontrolliksid, kas nende klientide hulgas on sanktsiooni subjekte. Lisaks sellele, et niisugune kontrollkohustus oleks koormav ja ebamõistlik, ei ole vara külmutamise sanktsiooni eesmärk keelata sanktsiooni subjektile talle vajalike teenuste kättesaamist (gaas, elekter) ja tarbeesemete (toit) soetamist, vaid pärssida tema võimalusi kasutada tema Euroopa Liidu majandusruumis asuvaid ressursse majandusliku kasu saamiseks. Erinevus tuleb välja ka RSanS-i finantssanktsiooni eriregulatsioonist, mille § 19 kohaselt peavad füüsilised ja juriidilised isikud tehingu partnerit kontrollima siis, kui neil on juba tekkinud kahtlus, et tegu võiks olla rahvusvahelise sanktsiooni subjektiga. Seadus ei sätesta, millal isikul kahtlus peab

---

<sup>11</sup> Praegu rakendavad isikud rahvusvahelisi sanktsioone eelkõige Euroopa Liidu Nõukogu määruste alusel. Euroopa Liidu Nõukogu otsuste kaudu rakendatakse Eesti õigusaktide alusel näiteks sissesõidukeelde (kohustab riiki, mitte isikuid) ja relvaembargosid (rakendatakse strateegilise kauba seaduse alusel, kehtivad eraldi karistused KarS-i §-de 421<sup>1</sup> ja 421<sup>2</sup> alusel).

<sup>12</sup> Nt Euroopa Liidu Nõukogu 31.07.2014 [määruse \(EL\) nr 833/2014](#), mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas, artiklid 3 ja 3a.

<sup>13</sup> Euroopa Liidu Nõukogu määruse (EL) nr 833/2014 (viide 12) põhjenduspunkt 2.

<sup>14</sup> Nt Euroopa Liidu Nõukogu 17.03.2014 [määruse \(EL\) nr 269/2014](#), mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Ukraina territoriaalset terviklikkust, suveräänsust ja sõltumatust kahjustava või ohustava tegevusega, artikkel 2.

tekkima, kindlasti ei pea füüsiline ja juriidiline isik kahtlustama igäüht, kes on pärit riigist, mille suhtes on kehtestatud sanktsioon. Finantssanktsiooni puhul erinevad n-ö igäühe kohustused erikohustusega isikute kohustustest, kellele on RSanS §-ga 21 kehtestatud suuremad hoolsuskohustused finantssanktsiooni jõustumise, lõppemise ja muudatuste tuvastamiseks.

### **Kokkuvõte**

1. jaanuaril 2020 kehtima hakanud RSanS esitab uue tervikliku regulatsiooni Vabariigi Valitsuse sanktsiooni kehtestamiseks, rahvusvahelise sanktsiooni riigisiseseks rakendamiseks, finantssanktsiooni tõhusaks kohaldamiseks ja selle üle järelevalve teostamiseks koos muudatustega seonduvates seadustes, millest olulisimaks võib pidada KarS-is sätestatud karistusnormi muutmist.

Artikli kirjutamise ajal on uus RSanS kehtinud vaid mõne nädala, kuid riigisisese ja rahvusvahelise arutelud rahvusvaheliste sanktsioonide teemal näitavad, et mitmele rakendamise seotud küsimusele ei ole lihtsaid vastuseid. Rahvusvahelise sanktsiooniga seonduv valdkond on kompleksne ja sanktsioone ei kohaldata mitte RSanS-i, vaid sanktsioone rakendava õigusakti alusel, mis kehtestatakse kaugel neist, kes on kohustatud sanktsioone rakendama ja kohaldama. Seega ei tähenda uue RSanS-i jõustumine kindlasti seda, et lõpevad sanktsioonidega seotud küsimused ja arutelud. Sanktsioonid arenevad edasi, lisandub õppetunde rakendajatelt ja määrava tähtsusega kohtupraktikat. Aeg näitab, kas seadus koos seda saatva põhjaliku seletuskirjaga on ametiasutuste ja sanktsioone kohaldavatele juriidilistele ja füüsilistele isikutele lihtsamini mõistetav, kas sellega suudetakse lahendada rahvusvahelise sanktsiooni riigisisel rakendamisel ilmnunud probleemid ja kas see on vanast paindlikum ning võimaldab reguleerida valdkonda ka siis, kui sanktsioonid aja jooksul muutuvad.