KONTROLLIAKT

31.05.2002. a nr 2-6/19

Toidutoorme ja toidu importimise lubade andmise korraldus

Koostajad:

Olav Lüüs
Margit Jaksen

Tallinn
2002

Sisukord

SISSEJUHATUS **4**
Valdkonna ülevaade 4
Auditi teostus 5

1. PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUMI TEGEVUSLOAD **7**

1.1. Ministeeriumi toimingute reguleeritus **7**
1.1.1. Toiduseadus tegevuslubade kohta 7
1.1.2. Põllumajandusministri kehtestatud täiendav regulatsioon 7
1.1.3. Toiduseadus tegevuslubade kehtetuks tunnistamise kohta 8

1.2. Kehtestatud korra järgimine Põllumajandusministeeriumis **8**
1.2.1. Protseduurireeglite järgimine tegevuslubade andmisel ja kehtivuse pikendamisel 8
1.2.2. Riigilõivu võtmine 10
1.2.3. Andmete avalikustamine väljastatud lubade kohta 11
1.2.4. Väljastatud tegevuslubade kehtetuks tunnistamine 11

2. VETERINAAR- JA TOIDUAMETI PIIRITEENISTUSE ERILOAD **12**

2.1. Piiriteenistuse toimingute reguleeritus **12**
2.1.1. Erilubade andmise seaduslik alus 12
2.1.2. Põllumajandusministri ja piiriteenistuse kehtestatud täiendav regulatsioon 12
2.1.3. Info, mille alusel piiriteenistus otsustab erilubade andmise 13
2.1.4. Piiriteenistuse kehtestatud täiendav regulatsioon 14
2.1.5. Tegevuslubadega arvestamine erilubade andmisel 14
2.1.6. Tegevusloa ja eriloa olemasolu kontrollimine piiril 15
2.1.7. Erilubadega seonduva info avalikustamine 16
2.1.8. Erilubade kehtetuks tunnistamine 16

2.2. Kehtestatud korra järgimine Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistuses **16**
2.2.1. Tegevuslubade kandmine piiriteenistuse andmebaasi 16
2.2.2. Erilubade andmine 17
2.2.3. Erilubade kehtivuse peatamine ja tühistamine 17
2.2.4. Tegevuslubade ja erilubade olemasolu kontrollimine piiriteenistuse piiripunktides 17

3. KOKKUVÕTVAD JÄRELDUSED **18**

Lisa. Auditi käigus selgitusi andnud isikute nimekiri **20**

Selgituseks

Auditi aluseks oli vastavalt Riigikontrolli 2002. aasta tööplaanile 22.02.2002 vormistatud kontrolli-ülesanne nr 19.

Auditi eesmärgiks oli selgitada, kas toidutoorme ja toidu importimiseks lubasid andvad Põllumajandus-ministeerium ning Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistus on teinud kõik neist oleneva lubade rakendamisel esinevate riskide maandamiseks, kas nende toimingud lubade andmisel on piisavalt ja kõigile asjaosalistele arusaadavalt reguleeritud ja kas kehtestatud regulatsiooni järgitakse.

Tulenevalt auditi ülesandest **ei olnud auditi objektiks** piiriteenistuse toimingud loomade sisseveo erilubade andmisel ja uuendtoidu impordi lubade andmisel, samuti ka Tervisekaitseinspektsiooni toimingud eritoidu impordi lubade andmisel.

Auditeeritud asutused olid Põllumajandusministeerium ning Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistus.

Audit hõlmas ajavahemikku 2000. aastast kuni käesoleva ajani.

Kontrolliakti eesmärk

Kontrolliakt on koostatud auditi "Toidutoorme ja toidu importimise lubade andmise korraldus" käigus kogutud info põhjal.

Kontrolliakt saadetakse auditeeritavatele ametliku vastuse saamiseks. Vastuses esitavad auditeeritavad oma arvamuse kontrolliaktis sisalduvate järelduste kohta. Kontrolliakti ja auditeeritavate poolt selle kohta esitatud arvamuste põhjal teeb Riigikontrolli peakontrolör otsuse.

Sissejuhatus

Toidutoorme ja toidu importijal peab olema Põllumajandusministeeriumi tegevusluba, loomsete saaduste importijal ka täiendav luba (eriluba) Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistuselt. Riigikontroll auditeeris nende lubadega seonduvaid riigiasutuste toiminguid.

Valdkonna ülevaade

Tegevuslubade tähendus

Äriseadustiku § 4 lg 2 kohaselt võib seaduses sätestada tegevusalasid, milleks on vaja tegevusluba.

Üldjuhul ei sõnasta tegevusloa andmist sätestavad õigusaktid eesmärki, mida loanõude kehtestamisega soovitakse saavutada. Tavaliselt kehtestatakse loanõue siis, kui arvatakse, et teatud tingimuste täitmata jätmisel võib mingil tegevusalal tegutsemine kahjustada kas inimeste tervist, julgeolekut, vara, avalikke huve, riigi kaitsevõimet või looduskeskkonda.

Tegevuslubade nõude seadmisega piirab riik isikute osalemist ettevõtluses: tegevusluba omaval isikul on ettevõtluses eeliseid isiku ees, kellel luba ei ole.

Põhjused, miks Riigikontroll auditeerib tegevuslubade andmist

Konkreetse otsuse anda isikule tegevusluba vormistab üldjuhul riigiasutuse juht oma allkirjaga, kuid otsuste ettevalmistamisel on määravaks ametnike seisukohad. Kui otsus kas või väheselgi määral sõltub ametniku subjektiivsetest hinnangutest või kui otsuse ettevalmistamise toimingud ei ole ajaliselt täpselt reguleeritud, kätkeb tegevusloa andmise protsess riski, et ametnikud ei kohtle kõiki loataotlejaid ühtemoodi, kasutavad oma ametipositsiooni erahuvides või lihtsalt ei täida oma ülesandeid korralikult, mistõttu tegevusloa andmisega ei saavutata soovitud eesmärke.

Selgitamaks, kas ja mil määral õigusaktid ning riigiasutuste juhtide kehtestatud juhised (töökord) neid riske maandavad, on Riigikontroll alates 2001. aasta suvest lülitanud tegevuslubade andmise (nende peatamise, tühistamise) toimingute korralduse hindamise oma auditiplaani.

Põllumajandusministeeriumi tegevusload toidu importimiseks

Alates 1995. aasta maist on pidanud kõik, kes soovivad Eestisse importida toidutooret või toitu, taotlema selleks Põllumajandusministeeriumilt tegevusluba, mille saamise sisuliselt ainsaks tingimuseks on suhteliselt suure riigilõivu – 25 000 krooni[1] – tasumine (enamiku teiste tegevuslubade eest võetavad lõivud on väiksemad). Luba antakse kuni kaheks aastaks. Käesoleva aasta alguseks oli ministeerium väljastanud 801 luba.

Põllumajandusministeeriumi toimingud seoses toidutoorme ja toidu sisseveo tegevuslubadega valis Riigikontroll auditi objektiks nii väljastatud lubade arvukuse kui ka tasutava riigilõivu suuruse pärast.

Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistuse load

Loomade ja loomsete saaduste[2] importijal peab lisaks Põllumajandusministeeriumilt saadud tegevusloale olema ka eriluba Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistuselt[3] (edaspidi ka piiriteenistus). Eriload on osa süsteemist, millega riik püüab toidutoorme ja toidu sissetoomisel vältida inimeste ja loomade ühiste nakkushaiguste levikut Eestisse ning ka nõuetele mittevastava kauba sissetoomist.

---

[1] Kehtestati alates 01.01.1999, varem nende toimingute eest lõivu ei võetud.

[2] Alates 01.01.2000 kehtiva loomatauditõrjeseaduse § 21sätestab eriloa loomade ja loomsete saaduste sisseveoks. Alates 01.01.2002 kehtivas toiduseaduse §-s 43 on sätestatud eriluba loomse toidutoorme ja sellesse toidugruppi kuuluva toidu sisseveoks. Ministeeriumi selgitusel ning piiriteenistuse tegevuspraktika kohaselt on tegemist ühe ja sama sisuga loaga.

[3] Põllumajandusministeeriumi ning Veterinaar- ja Toiduameti üheks ülesandeks on tagada, et üle riigipiiri ei toodaks toidutooret ja toitu, mis võivad põhjustada inimestele ja loomadele ühiseid nakkushaigusi või sisaldavad nende tervisele ohtlikke aineid. Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistusele on see põhiülesandeks. Piiriteenistus on Veterinaar- ja Toiduametile alluv riigiasutus; ta koosneb Tallinnas asuvast keskusest ja riigipiiril tegutsevaist piiripunktidest.

2001. aastal andis piiriteenistus 4983 loomade ja loomsete saaduste sisseveo eriluba. Luba antakse kas ühekordsena või teatud perioodiks, kuid mitte kauemaks kui aasta. Süsteem ei ole keeruline, kuid tema toimimise efektiivsus sõltub nii süsteemis osalevate ametnike kohusetundlikkusest ja aususest kui ka andmetöötluse ja andmeside kvaliteedist. Vead süsteemis võivad põhjustada suuri kaotusi riigi majandusele ja ka prestii ile.

Auditi teostus

Auditit alustades pidas Riigikontroll Põllumajandusministeeriumi tegevuslubadega seonduvaist riskidest olulisimaks riski, et loa saamisel ei tasuta riigilõivu, ning riski, et piiriteenistus ei kontrolli tegelikult selle loa olemasolu riigipiiril, sest see pole tema põhiülesannetega otseselt seotud.

Piiriteenistuse lubade puhul oletas Riigikontroll ohtu, et

- eriluba väljastatakse sellise kauba impordiks, mida Veterinaar- ja Toiduameti info kohaselt tegelikult ei tohiks Eestisse tuua, või et sellise kauba sisseveoks antud erilubasid ei tühistata kohe, kui säärane info loa andjani jõuab;
- eriluba vajava kauba saab üle piiri toimetada ka luba omamata;
- eriluba omaval ettevõtjal tekivad riigipiiril arusaamatused seetõttu, et piiriteenistuse andme-edastussüsteem ei tööta korralikult.

Auditi põhiküsimusteks on:

- Kas nõuded, mida riik esitab toidutoorme ja toidu impordi loa taotlejaile, on loogilised, piisavalt selgelt ja õiguslikult korrektselt vormistatud?
- Kas neid lubasid andvate asutuste tegevus loataotluste käsitlemisel on kooskõlas kehtestatud regulatsiooniga?
- Kas lubade andmise toimingud on ratsionaalselt ja loataotlejatele arusaadavalt reguleeritud?
- Kas lubade rakendamisega suudab riik sisuliselt vähendada riske, mille maandamiseks ta nende omamise nõude on kehtestanud?

Põhiküsimustele vastuste leidmiseks

- analüüsiti toidutoorme ja toidu importimist reguleerivaid õigusakte ja lubasid andvate riigiasutuste töökorraldust;
- kontrolliti valikuliselt, kas lubade andjad järgivad riigi kehtestatud reegleid.

Audit toimus perioodil 2002. aasta jaanuar – aprill. Jaanuaris algas auditi ettevalmistamiseks vajalike andmete kogumine, auditiprotseduurid ja olulisimad intervjuud viidi läbi veebruarist aprillini.

Auditi viis läbi Riigikontrolli nooremaudiitor Margit Jaksen, kes auditi toiminguid korraldades ja auditi leidude kohta hinnanguid andes arvestas vanemaudiitor Olav Lüüsi seisukohtadega.

Auditeerimise käigus **selgitusi andnud isikud** on nimetatud akti lisas.

Valimid õigusaktidega kehtestatud protseduurireeglite täitmise kontrollimiseks moodustati järgmiselt:

- Põllumajandusministeeriumis auditeeriti 112 loa (21% kehtivate lubade arvust[4]) andmise toiminguid. Valim hõlmas toiminguid kogu auditeeritud perioodist alates 2000. aastast, kuid seejuures keskenduti 2001. aasta lõpu ja 2002. aasta alguse toimingutele; eelkõige hinnati 2001. aasta lõpupäevil saadud tegevuslubade pikendamise avalduste käsitlemist.

[4] 16.01.2002 seisuga 533 kehtivat luba

- Piiriteenistuse toiminguid erilubade andmisel hinnati 36 loataotluse käsitlemise näitel (1% väljastatud lubade koguhulgast). Valimi moodustamisel püüti sellesse lülitada iga sajanda loomsete saaduste sisseveo eriloa andmise toimingud. Samas arvestati valimi moodustamisel ka asjaoluga, et piiriteenistuses tegelevad erinevate kaupadega ja nende sisseveo lubadega eri ametnikud (2001. aastal kokku kuus töötajat); valimisse hõlmati nende kõigi toimingud.

Erinevus valimite suuruses tulenes nii sellest, et auditi põhiobjektiks olid tegevuslubadega seonduvad toimingud ja eriload on tegevuslubadega kaasnevad load, kui ka erinevustest auditiprotseduuride töömahukuses. Ministeeriumis pöörati peatähelepanu protseduurireeglite järgimisele ja riigilõivu laekumise kontrollimisele, st kehtestatud reeglite järgimisele, mis võtab suhteliselt vähe aega. Piiriteenistuses hinnati lisaks lubade andmise toimingutele ka lubadega seonduvat sisekontrolli korraldust ning ministeeriumi ja piiriteenistuse antud lubade olemasolu kontrollimise korraldust (Ikla ja Tallinna Vanasadama piiripunkti näidete najal).

1. Põllumajandusministeeriumi tegevusload

1.1. Ministeeriumi toimingute reguleeritus

Põllumajandusministeeriumi toimingud tegevuslubade andmisel on piisavalt reguleeritud. Täpsemalt tuleks reguleerida tegevuslubade kehtivuse pikendamise toimingud.

1.1.1. Toiduseadus tegevuslubade kohta

Tegevusloa nõue toidutoorme ja toidu importimiseks on kehtestatud 01.01.2000 jõustunud toiduseadusega[5].

Loa andjaks on Põllumajandusministeerium. Tegevusluba antakse kuni kaheks aastaks.

Toiduseadus ei sea tegevusloa saamiseks mingeid tingimusi. Riigilõivuseaduse § 87 lg 1 kohaselt tuleb selle tegevusloa väljastamise eest tasuda 25 000 krooni ja tema pikendamise eest 2000 krooni riigilõivu.

Toiduseadus sätestab, et tegevusloa väljastamise korra kehtestab põllumajandusminister.

Seaduse järgi saab tegevusloa andmisest keelduda vaid juhul, kui loa taotleja ei esita loa taotlemiseks vajalikke dokumente või loa saamiseks esitatud andmed ei vasta tegelikkusele.

Seadus ei reguleeri tegevusloa andja toiminguid loa taotleja esitatud info kontrollimisel ja lubade andmise kohta info avalikustamisel.

Tegevuslubade pikendamist reguleeriva toiduseaduse § 42 lg 3 kohaselt pikendatakse tegevusluba väljastamisega samadel alustel. Kuna seaduse järgi kehtestab tegevusloa väljastamise korra põllumajandusminister, tuleneb osundatud seadusesättest, et ka tegevuslubade pikendamise korra kehtestamine on põllumajandusministri pädevuses (ja kohustus).

Toiduseaduse § 42 alusel võib tegevusloa väljaandja loa kehtetuks tunnistada, kui tegevusloa omanik on rikkunud kehtivaid nõudeid (audiitorite märkus: võib, aga ei pea luba kehtetuks tunnistama)[6].

Audiitori arvates reguleerib seadus loa andmisega seotud küsimusi piisavalt, arvestades, et loa saamise sisuliselt ainukeseks nõudeks on riigilõivu tasumine.

1.1.2. Põllumajandusministri kehtestatud täiendav regulatsioon

Toiduseadus sätestab, et tegevusloa väljastamise korra kehtestab põllumajandusminister. Minister kehtestas selle 19.01.2000. a määrusega nr 1. Seoses toiduseaduses 14.11.2001 tehtud ja 01.01.2002 jõustunud muudatustega kehtestas põllumajandusminister tegevuslubade andmiseks uue korra[7], millega varem kehtinud määrusesse olulisi muudatusi ei tehtud.

Põllumajandusministri kehtestatud kord ei sea tegevusloa taotlejale täiendavaid nõudeid võrreldes toiduseaduses sätestatuga.

Tegevusloa andmise otsustab põllumajandusminister ning see tuleb vormistada ministri käskkirjaga kümne tööpäeva jooksul loa taotluse esitamisest. Luba loetakse antuks käskkirja allakirjutamise päevast ja käskkiri tuleb asjaosalistele viivitamatult teatavaks teha. Andmed tegevusloa väljastamise kohta tuleb avalikustada ministeeriumi veebilehel loa andmisele järgneval tööpäeval. Loa saanu soovil väljastatakse talle tegevusluba kirjalikult Põllumajandusministeeriumi kantsleri allkirjaga.

---

[5] Enne seda, ajavahemikul 01.05.1995–31.12.1999 pidi ettevõtja tulenevalt 1995. aastal vastuvõetud toiduseadusest omama toidutoorme ja toidu importimiseks Põllumajandusministeeriumi antud litsentsi.
[6] Tegevusloa kehtetuks tunnistamise põhjused on loetletud akti osas 1.2.4.
[7] Põllumajandusministri 09.01.2002. a määrus nr 3

Põllumajandusministeeriumi põhimääruse[8] järgi peab toidu importimise tegevuslubade väljastamist korraldama ministeeriumi veterinaaria- ja toiduosakond (osakonna põhimääruses see sätestatud pole).

Põllumajandusministeeriumi asjaajamiskorra[9] punktid 19 ja 24 sätestavad, et ministeeriumile esitatud dokumendid (st ka tegevusloa taotlused) tuleb ministeeriumi kantseleis nende saabumise päeval registreerida. Kui avaldus tuuakse käsipostiga, vastutab selle registreerimise eest avalduse vastuvõtnud ametnik. Ka väljastatavad dokumendid tuleb registreerida ministeeriumi tsentraliseeritud dokumentide registris.

Asjaajamiskorra punktidest 69 ja 61 järeldub, et ministri käskkiri esitatakse allakirjutamiseks pärast selle kooskõlastamist. Nendest dokumentidest, mis saadetakse ministeeriumist välja, viseerivad kooskõlastajad ministeeriumisse jääva eksemplari. Õigusakti eelnõu puhul tuleb kooskõlastuslehena kasutada teatist.

Audiitorite arvates on tegevuslubade andmisega seonduvad ministeeriumi toimingud piisavalt reguleeritud. Arvestades, et tegevuslubasid käsitlevat infot tarbib peamiselt piiriteenistus, peaks ministeerium audiitorite arvates reguleerima ka küsimused, mis on seotud tegevuslubadega seonduva info edastamisega piiriteenistusele (sellega seonduvat käsitlevad akti osad 1.2.1, 2.1.5 ja 2.2.1).

1.1.3. Toiduseadus tegevuslubade kehtetuks tunnistamise kohta

Toiduseaduse § 42 lg 4 järgi võib tegevusloa väljastaja tegevusloa kehtetuks tunnistada, kui loa omanik:

- on korduvalt sisse vedanud kehtestatud nõuetele mittevastavat toidutooret või toitu;
- on korduvalt esitanud asjaomasele järelevalveasutusele[10] teadvalt valeandmeid;
- on esitanud tegevusloa väljastajale teadvalt valeandmeid ja talle on sellest olenemata tegevusluba väljastatud;
- esitab selleks kirjaliku avalduse;
- lõpeb või sureb.

Täiendavaid regulatsioone tegevuslubade kehtetuks tunnistamiseks kehtestatud ei ole. Audiitorite arvates peaks Põllumajandusministeerium enda jaoks täpsemalt sõnastama reeglid, milliste rikkumiste eest ministeerium tegevusloa kindlasti tühistab. Sellega vähendaks ministeerium ametnike ametipositsiooni väärkasutuse riski.

1.2. Kehtestatud korra järgimine Põllumajandusministeeriumis

Audiitorid ei tuvastanud tegevuslubade andmisel kehtestatud korra rikkumist Põllumajandusministeeriumis. Küll aga ei ole ministeeriumis nende lubadega seonduvate toimingute korraldamisel järgitud ministeeriumi asjaajamiskorras kehtestatud reegleid.

1.2.1. Protseduurireeglite järgimine tegevuslubade andmisel ja kehtivuse pikendamisel

Tegevuslubade andmine

Toidu ja toidutoorme tegevuslubade taotlemiseks Põllumajandusministeeriumile esitatavaid dokumente ei registreerita tsentraliseeritud dokumendiregistris. Tegevuslubadega tegelev veterinaar- ja toiduosakonna ametnik peab nende kohta arvestust oma arvutis. Auditi alguseni säilitati seda arvestust sisaldavat faili vaid selle töötaja arvutis, alates veebruarist säilitatakse seda ministeeriumi serveris. Kuna lubade taotlusi ministeeriumi dokumentide registris ei registreerita, ei olnud võimalik kontrollida,

---

[8] Kinnitatud Vabariigi Valitsuse 17.03.2000. a määrusega nr 85
[9] Kinnitatud põllumajandusministri 15.04.1998. a käskkirjaga nr 48
[10] Toiduseaduse § 44 lg 1 kohaselt on selleks Veterinaar- ja Toiduamet.

kas otsused nende suhtes on alati tehtud seaduses nõutud 10 päeva jooksul (samas ei ole audiitoritel infot selle kohta, et seda nõuet ei oleks järgitud).

Kui tegevusloa esmakordne taotleja või selle pikendaja on esitanud dokumendid, mille alusel on võimalik kontrollida riigilõivu tasumist ja tema registreeritust äriregistris (tegutseval ettevõttel nõutavate rekvisiitidega avaldus ja asutatava äriühingu puhul lisaks veel asutamisdokumendid) ning kui tegevuslubadega tegelev ametnik nende sisu ei vaidlusta, vormistab ta ministri käskkirja projekti ja selle viseerimislehe (ministeeriumis nimetatakse seda käskkirja kooskõlastamise teatiseks). Sellele annavad oma allkirjad veterinaar- ja toiduosakonna juhataja, õigusosakonna juhataja ning kantsler. Audiitoritele antud selgituse kohaselt on viseerimislehele lisatud ka loataotluse avaldus ja riigilõivu tasumist kinnitav dokument. Käskkirja tohib esitada ministrile allkirjastamiseks pärast seda, kui kõik eelnimetatud on projekti kooskõlastanud[11]. Audiitor peab kooskõlastuslehe oluliseks puuduseks asjaolu, et sellele ei ole kirjutatud, millise konkreetse dokumendi kooskõlastusleht see on[12].

Mitte kõigi tegevuslubade andmist käsitlevate ministri käskkirjade puhul ei ole seda korda järgitud. Audiitoritele esitatud dokumentidest järeldub, et mitmel juhul on minister käskkirja allkirjastanud enne selle projekti kooskõlastamist. Mõned näited:

Põllumajandusministri käskkirja kuupäev ja number	Ministri käskkirja projekti kooskõlastamise periood	Kuupäev, millal käskkiri faksiti Veterinaar ja Toiduameti Piiriteenistusse (piiriteenistuse andmeil)
02.01.2002 nr 1	02.01.2002 – 08.01.2002	09.01.2002
24.12.2001 nr 329	24.12.2001 – 31.12.2001	04.01.2002
20.12.2001 nr 326	20.12.2001 – 21.12.2001	04.01.2002
16.01.2001 nr 12	16.01.2001 – 18.01.2001	18.01.2001
26.01.2001 nr 21	31.01.2001[13]	e-maili teel 01.02.2001

Kui minister on tegevusloa andmise kohta käskkirja allkirjastanud, informeerib tegevuslubadega tegelev ametnik sellest loa saanut (ametniku väitel kohe telefoni teel) ning e-maili või faksiga Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistust. Neid teateid ministeeriumis ei registreerita, kuigi vastavalt asjaajamiskorra §-le 38 tuleb kõik dokumendid, olenemata nende väljastamise viisist, registreerida üldises korras, st ministeeriumi ühtses dokumentide registris.

Audiitorite arvates on ministeeriumi praegune töökorraldus selles valdkonnas hea selle poolest, et on täpselt teada, kes töölõiku korraldab ja selle eest vastutab – üks ja sama ametnik võtab vastu avaldusi, hindab nende vastavust nõuetele, vormistab ministri käskkirja projekti, edastab piiriteenistusele infot käskkirjade kohta ja sisestab andmed tegevuslubade registrisse. Samas on selline tööülesannete kontsentreerimine ühele ametnikule vastuolus sisekontrolli hea tavaga, mis nõuab funktsioonide lahusust. Audiitorite arvates piisaks olukorra normaliseerimiseks sellest, kui avaldusi ei võtaks vastu (registreeriks) ja tehtud otsuste kohta ei väljastaks ametlikku infot (ministri käskkirjade alusel tegevuslubade registri pidamine, tegevuslubade kohta informatsiooni väljastamine piiriteenistusele) see struktuuriüksus või töötaja, kes vahetult suhtleb tegevuslubade taotlejatega ja ministri otsuseid ette valmistab. Ministeerium võiks kaaluda nende ülesannete panemist ministeeriumi kantseleile.

Tegevuslubade kehtivuse pikendamine

---

[11] Põllumajandusministeeriumi asjaajamiskorra p 69

[12] Põllumajandusministeeriumi asjaajamiskorra p 61 punkt 1 näeb ette, et ministeeriumisisesed dokumendid viseeritakse esimesel eksemplaril ning väljasaadetavad dokumendid ministeeriumisse jääval eksemplaril, mitte aga ministri käskkirja kooskõlastamise teatisel. Asjaajamiskorra kohaselt tuleks kooskõlastuslehte kasutada vaid seaduseelnõude kooskõlastamisel.

[13] Ringkäiguleht on koostatud 26.01.2001 kuupäevaga.

Toiduseaduse kohaselt pikendatakse tegevusloa kehtivust samadel alustel uue tegevusloa väljaandmisega, st selleks tuleb esitada samad dokumendid ja vormistada põllumajandusministri käskkiri. Erinevus on vaid riigilõivu suuruses – 25 000 krooni asemel tuleb maksta 2000 krooni.

Põllumajandusminister ei ole tegevusloa pikendamise korda täpsemalt reguleerinud.

Ministeerium lähtub nende otsuste tegemisel põhimõttest, et kõik, kes on loa pikendamiseks nõutavad dokumendid esitanud enne loa kehtivusaja lõppu, võivad eeldada loa pikendamist.

Kui loa pikendamist on taotletud palju varem kehtiva loa tähtaja lõppemisest, on ministri käskkirjaga vormistatud uus luba kaheks aastaks, kehtivuse algusega jõusoleva loa kehtivusaja lõppemisele järgnevast päevast. Selliseid loa pikendusi on vormistatud kuni aasta enne loa kehtivusaja lõppemist.

Kui tegevusloa omanik tuleb luba pikendama kas loa kehtivuse lõppemise päeval või paar päeva enne seda, on ministeerium lähtunud ministri kehtestatud korrast, mille kohaselt peab ta otsuse loa andmise (st ka loa pikendamise) kohta tegema 10 päeva jooksul[14]. Võib juhtuda, et kuigi nii loa pikendamise taotleja kui ka piiriteenistus teavad, et tegevusluba pikendatakse, pole importijal teatud perioodil (kuni 10 päeva jooksul) formaaljuriidiliselt õigust toidutooret ja toitu sisse vedada.

Mitte alati pole ministeeriumi töötajad tegevuslubade pikendamisega seotud toimingute korraldamisel täpselt järginud ministeeriumis kehtestatud korda. 24.12.2001. a käskkirjaga nr 329 pikendas minister 23 tegevusloa kehtivust alates 01.01.2002 või hilisemast kuupäevast. 13 pikenduse saanut tasusid riigilõivu pärast 24.12.2001 – ajavahemikul 27.12.–31.12.2001, osa neist oli ka loa pikendamise taotluse esitanud alles pärast ministri käskkirja. Viimane viisa käskkirja projekti kooskõlastuslehel on dateeritud 31.12.2001. Audiitoritele antud selgituse kohaselt allkirjastati käskkiri sellel fikseeritud kuupäevast hiljem – pärast kõigilt loapikenduse taotlejatelt avalduste saamist, riigilõivu tasumist ja käskkirjaprojekti viseerimist. Audiitoritele jäi arusaamatuks, miks oli vaja käskkiri dateerida allkirjastamisest varasema kuupäevaga, eirates sellega jämedalt ministeeriumi asjaajamiskorda. Kui aga käskkiri siiski allkirjastati sellel märgitud ajal, tõuseb küsimus selle seaduslikkusest, sest enne riigilõivu tasumist ei oleks tohtinud tegevusluba anda.

Audiitorid on seisukohal, et tegevuslubade pikendamisega seonduv tuleb õigusaktides täpsemalt reguleerida.

1.2.2. Riigilõivu võtmine

Vabariigi Valitsuse kehtestatud korra[15] kohaselt peab riigilõivu võtja enne riigilõivuga maksustatava dokumendi väljastamist kontrollima, et riigilõivu maksja esitatud andmed maksekäsundil või muul riigilõivu tasumist tõendaval dokumendil on korrektsed. Vastavalt põllumajandusministri 19.01.2000. a määruse nr 1 § 4 lg-le 5 tuleb loa saamise taotlusele lisada koopia riigilõivu tasumise dokumendist. Dokumendi koopial märgitu õigsust saab kontrollida vaid koopia originaaliga võrdlemisel või raha tegelikku laekumist kontrollides.

Tegelikult on tegevuslubade taotlejad ligikaudu neljal juhul viiest esitanud ministeeriumile riigilõivu tasumist tõendavate dokumentide originaalid või panga kinnitatud väljatrükid, mille usaldusväärsus on oluliselt suurem kui dokumentide koopiate oma.

Auditi alguseni ei olnud ministeerium kontrollinud, kas riigilõiv tegelikult riigieelarvesse laekunud oli (ta ei pidanud seda tegema ega pea praegugi). Auditi toimumise ajal ministeerium taotles ja sai õiguse

---

[14] Toidutoorme ja toidu importimise tegevuslubade väljastamise kord, põllumajandusministri 09.01.2002. a. määrus nr 3
[15] Vabariigi Valitsuse 11.04.2001. a määruse nr 140 § 9

kontrollida interneti kaudu ministeeriumi võetavate lõivude laekumist riigieelarvesse Maksuameti kontodele[16].

Riigilõivu tegelikku laekumist riigieelarvesse kontrollisid audiitorid Maksuameti kaasabil 58 taotluse puhul (11 protsenti kehtivate lubade arvust[17]), keskendudes juhtudele, kus riigilõivu tasumist oli tõendatud dokumendi koopiaga. Maksuameti andmeil oli kõigil kontrollitud juhtudel lõiv riigieelarvesse laekunud.

1.2.3. Andmete avalikustamine väljastatud lubade kohta

Info väljastatud tegevuslubade kohta avalikustatakse ministeeriumi veebilehel tegevuslubade andmebaasina. Ministri kehtestatud korra kohaselt tuleb seda teha ministri käskkirja allkirjastamisele järgneval päeval. Kas seda korda on järgitud, ei olnud võimalik kontrollida, kuna registrisse andmete kandmist ei registreerita ja arvutisüsteemis vastavasisulise info salvestisi kaua ei säilitata[18].

Selle andmebaasi potentsiaalseteks kasutajateks on tollimaaklerid ja piiriteenistus. Piiriteenistuse andmesisestus, -side ja -edastussüsteem on üles ehitatud nii, et ministeeriumi tegevuslubade andmebaasi muutused ei kajastu automaatselt piiriteenistuse andmebaasis. Piiriteenistuse töötajad sisestavad andmed ministeeriumi antud lubade kohta ise oma andmebaasi, lähtudes ministeeriumist faksitud või e-mailiga saadetud vastavasisulistest andmetest. Audiitorite arvates peaksid ministeerium ja piiriteenistus püüdma oma andmebaasid siduda nii, et piiriteenistus saaks tugineda vahetult ministeeriumis sisestatud andmetele (vältimaks topelttööd ja andmete sisestamisel tekkida võivaid vigu)[19].

Ministeeriumi teada kasutavad tegevuslubade andmebaasi isikud, kes soovivad kasutada tegevuslubasid omavate isikute teenuseid toidukaupade sisseveoks mitteärilistel eesmärkidel. Seepärast, ning tingituna ka soovist avalikustada ministeeriumi tehtud otsused (kooskõlas avaliku teabe seadusega), peab ministeerium jätkuvalt vajalikuks selle andmebaasi avalikustamist.

1.2.4. Väljastatud tegevuslubade kehtetuks tunnistamine

Ministeerium ei ole kordagi toonud tegevusloa kehtetuks tunnistamise põhjuseks asjaolu, et selle omanik on korduvalt sisse vedanud toidutooret või toitu, mis ei vasta kehtestatud nõuetele, või on korduvalt ja teadvalt esitanud valeandmeid järelevalveasutusele – Veterinaar- ja Toiduametile.

Põllumajandusministeerium saab tegevuslubasid kehtetuks tunnistada toiduseaduse § 42 lg-s 4 nimetatud juhtudel vaid siis, kui temani jõuab selliseid otsuseid tingiv info.

Piiriteenistus tühistas 2001. aastal 33 loomade ja loomsete saaduste sisseveo eriluba veterinaar- ja toiduohutuseeskirjade rikkumise pärast. Ta küll informeerib Põllumajandusministeeriumi töötleva tööstuse bürood kvartaalselt probleemseist importijaist[20], kuid ei ole teinud ministeeriumile konkreetseid ettepanekuid tunnistada tegevusluba kehtetuks. Audiitoritele ministeeriumis antud selgituse järgi on ministeeriumile tegevuslubade tühistamiseks ettepanekute tegemine Veterinaar- ja Toiduametile seadusega antud võimalus ning selle kasutamise peab otsustama amet ise.

---

[16] Vastavalt Vabariigi Valitsuse 11.04.2001. a määrusega nr 140 kehtestatud korrale

[17] 16.01.2002 kehtis Põllumajandusministeeriumi arvestuse kohaselt 533 luba.

[18] Kui ministri käskkirju on dateeritud nende allkirjastamisest varasema kuupäevaga, siis ei saagi registrikandeid teha käskkirja kuupäevale järgneval päeval.

[19] Praegu sisestab tegevuslubadega tegelev ministeeriumiametnik andmed väljastatud tegevuslubade kohta eraldi nii oma töö jaoks vajalikku registrisse kui ka loa Põllumajandusministeeriumi koduleheküljel asuvasse registrisse, ning kolmandat korda sisestatakse sama info andmebaasi piiriteenistuses.

[20] Tulenevalt põllumajandusministri 23.01.2001. a kirjas nr 11-3-2/184 esitatud nõudeist

2. Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistuse eriload

2.1. Piiriteenistuse toimingute reguleeritus

Piiriteenistuse toimingud erilubade andmisel ja tegevuslubade ning erilubade olemasolu kontrollimisel on piisavalt reguleeritud.

2.1.1. Erilubade andmise seaduslik alus

1. jaanuaril 2000 jõustunud loomatauditõrje seadus sätestab, et loomade ja loomsete saaduste sisseveoks peab importijal lisaks toidutoorme ja toidu importimise tegevusloale olema ka eriluba[21].

Loa annab Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistus kuni üheks aastaks või ühekordsena.

Seaduses sisaldub volitusnorm põllumajandusministrile eriloa taotlemise ning väljaandmise korra, samuti loa sisunõuete kehtestamiseks[22]. Põhjused, miks luba ei anta, on seaduses sisuliselt fikseeritud.

Eestis töötlemiseks, müümiseks või muul viisil üleandmiseks mõeldud eriluba vajav sisseveetav toidutoore või toit peab olema toodetud või valmistatud ettevõttes, mida on tunnustanud ja mille on registreerinud ettevõtte asukohamaa asjaomane järelevalveasutus ning mille tunnustamise on heaks kiitnud Veterinaar- ja Toiduamet[23].

Audiitorite arvates on erilubade andmisega seonduv seadusega piisavalt reguleeritud.

2.1.2. Põllumajandusministri ja piiriteenistuse kehtestatud täiendav regulatsioon

Loomade ja loomsete saaduste sisseveo eriloa taotlemise ning väljaandmise korra kehtestas põllumajandusminister 28.06.2000[24]. Kuigi loomatauditõrjeseaduse § 21 lg 5 kohaselt peaks minister kehtestama ka eriloa sisunõuded, pole ta seda teinud, vaid piirdunud selles osas formuleeringuga "eriloale märgib volitatud järelevalveametnik kauba sisseveo eest vastutavat isikut ja kaupa puudutava teabe ning eriloa kehtivusaja"[25].

Eriloa taotlejal peab olema tegevusluba Põllumajandusministeeriumilt toidutoorme ja toidu sisseveoks, eriloa saamiseks tuleb loa andjale esitada loataotleja identifitseerimist võimaldavad andmed, andmed imporditava kauba, selle päritolu, koguse ja pakendite kohta, andmed kauba eeldatava sisseveo aja, kauba transpordivahendi, säilitustingimuste ja esmase ladustamiskoha kohta.

Eriloa taotleja peab esitama piiriteenistusele taotluse ja piiriteenistus peab selle kohta otsuse tegema 10 tööpäeva jooksul.

Loa väljastamise eest riigilõivu ei võeta.

Eriloa taotlemise ja erilubade vormid on kinnitanud Veterinaar- ja Toiduinspektsiooni (praegu – ameti) peadirektor 10.07.2000. a käskkirjaga nr 27.

---

[21] Alates 01.01.2002 jõustunud toiduseaduses nimetatakse seda luba ka loomse toidutoorme ja sellesse gruppi kuuluva toidu sisseveo eriloaks.
[22] Loomatauditõrje seadus § 21 lg 5
[23] Toiduseadus § 44 lg 3
[24] Põllumajandusministri 28.06.2000. a määrus nr 47 "Veterinaar- ja toidujärelevalve teostamise kord kaupade sisse- ja väljaveol" ja seda asendava määrusena põllumajandusministri 16.01.2002. a määrus nr 5 "Sisse- ja väljaveol kontrollitavate kaupade loetelu, eriloa sisunõuded ning selle taotlemise ning väljaandmise kord, loomade ja loomsete saaduste ning toidu ja toidutoorme üle järelvalve teostamise kord"
[25] Põllumajandusministri 16.01.2002. a määruse nr 5 § 4 "Eriloa sisunõuded"

Olulisimad eriloale märgitavad andmed on äriühingu nimi, tegevusloa ja eriloa numbrid, Eesti kaupade nomenklatuuri (EKN) kaubapositsiooni numbrikood ja kauba nimetus, kaupa tootva ettevõtte tunnustamise number, kauba päritolumaa ning kauba esmase ladustamise koht Eestis.

Audiitorite arvates on põllumajandusministri erilubade andmisega seonduva piisavalt reguleerinud, v.a eriloale märgitava imporditava kauba kavandatava koguse tähenduse osas. Piiriteenistus ja Põllumajandusministeerium tõlgendavad selle arvu tähendust erinevalt. Ministeeriumi väitel märgitakse see arv loale vaid informatiivsena, et võimaldada piiriteenistusel oma tööd paremini planeerida. Piiriteenistus käsitleb seda aga kui loaga sisseveoks lubatud kauba koguse piirmäära, mis tähendab, et kui see kogus antud loa alusel imporditud on, siis peab importija taotlema piiriteenistuselt uut eriluba. Audiitorite arvates ei ole imporditava kauba kogus näitaja (tingimus), millest peaks loa saamine sõltuma, ning seepärast tuleks seda suurust käsitleda vaid informatiivsena (seda ei peaks kandma eriloale ja selle ületamisel ei peaks luba lugema ammendatuks) – sisuliselt asjatute paberite vormistamisest loobumine oleks meelepärane importijatele ja vähendaks piiriteenistuse ametnike tööd (nende kinnitusel ei ole uute lubade andmisest kordagi keeldutud). Audiitori arvates piisaks selles suhtes ministeeriumi kirjast piiriteenistusele. Asjaolu, et piiriteenistus tõlgendab ministri määrust selliselt, et ta peab tegema toiminguid, mida ta otstarbekaks ei pea, ning ministeerium tõlgendab määrust teistmoodi, kuid ei anna piiriteenistusele selles osas konkreetseid juhiseid, käsitleb audiitor ebarahuldava koostööna ministeeriumi ja piiriteenistuse vahel.

2.1.3. Info, mille alusel piiriteenistus otsustab erilubade andmise

Piirangud loomsete saaduste Eestisse sisseveoks kehtestab Veterinaar- ja Toiduamet.

Loomatauditõrjeseaduse § 20 sätestab, et loomade ja loomsete saaduste sissevedu Eestisse on lubatud riigist või selle piirkonnast, mille episotoloogiline (loomatervishoiualane) olukord vastab Eestis kehtivatele nõuetele. Selle teeb kindlaks Veterinaar- ja Toiduamet[26].Veterinaarnõuetele mittevastavaid loomi ja loomseid saadusi on keelatud sisse vedada.

Sisse- ja väljaveol kontrollitavate kaupade loetelu ning sisseveetavate loomade ja loomsete saaduste veterinaarnõuded kehtestab põllumajandusminister.

Kui riigis või selle piirkonnas, kust sisseveetavad loomad või loomsed saadused on pärit, ilmneb või levib rahvusvaheliselt teatamiskohustuslikuks tunnistatud loomataud, zoonoos (inimeste ja loomade vahel ringlev nakkushaigus) või muu haigus või asjaolu, mis kujutab tõsist ohtu looma või inimese tervisele, on Veterinaar- ja Toiduameti peadirektoril õigus viivitamata peatada loomade ja loomsete saaduste sissevedu kõnesolevast riigist või selle piirkonnast või piirata nende edasist kasutamist. Kehtestatud piirangud tuleb viivitamata avalikustada Veterinaar- ja Toiduameti veebilehel ning teavitada nendest selle riigi pädevat järelevalveasutust.

Veterinaar- ja Toiduameti peadirektor on kehtestanud korra, mille kohaselt amet peab oma otsustest loomatauditõrjeseaduse §-s 20 käsitletud küsimustes informeerima kohe e-maili teel piiriteenistust ja piiriteenistus peab kohe rakendama neist tulenevad meetmed (paari tunni jooksul erilubade kehtivuse kas peatama või tühistama)[27].

Audiitorite arvates sätestab seadus loomade ja loomsete saaduste sisseveo piirangute kehtestamiseks piisavad reeglid. Tulenevalt auditi ülesandest ei kontrollinud audiitorid nende tegelikku järgimist.

---

[26] Veterinaar- ja Toiduamet peab oma otsustes lähtuma riigi esitatavatest rahvusvaheliselt heakskiidetud loomatervishoiualastest garantiidest, arvestades sealjuures:
1) loomataudide esinemist riigis või selle piirkonnas;
2) loomataudide esinemise kohta esitatava teabe regulaarsust ja kiirust;
3) riigi poolt rakendatavaid loomataudide seire programme ja tauditõrjemeetmeid;
4) riigi veterinaarjärelevalve korraldust;
5) riigist või selle piirkonnast väljaveetava kauba liiki ja selle sisseveoga Eestisse inimeste ning loomade tervisele kaasnevaid riske.

[27] Veterinaar ja Toiduameti 15.11.2000. a kiri nr 1-2-3/811

2.1.4. Piiriteenistuse kehtestatud täiendav regulatsioon

Piiriteenistus direktor on erilubadega seotud toimingud oma käskkirjadega[28] üksikasjalikult ja audiitorite hinnangul piisavalt reguleerinud.

Piiriteenistuse direktori käskkirja kohaselt peab lisaks taotlust menetlevale ametnikule, kes teeb esmase otsuse taotluse suhtes, otsuseprojekti kooskõlastama ka järelevalvebüroo peaspetsialist või büroo juhataja. Otsuse allkirjastab piiriteenistuse direktor või asedirektor[29].

Loataotluse kohta tehtava piiriteenistuse direktori (tema asetäitja) otsuse projekti kooskõlastamine peab kindlustama, et luba antakse välja õigetel alustel (kontrollitakse, kas kaup vajab eriluba, kas kaubanomenklatuuri (EKN) grupp on õigesti määratud, kas episotoloogiline olukord on kontrollitud).

2.1.5. Tegevuslubadega arvestamine erilubade andmisel

Ministeeriumi antud tegevuslubade kohta sisestatakse andmed piiriteenistuse andmebaasi – loomse toidutoorme ja toidu sisseveoks antakse erilubasid ainult neile, kel on tegevusluba. Kui imporditakse kaupa, milleks eriluba ei ole vaja, siis peavad piiriteenistuse ametnikud piiril kontrollima importija tegevusloa olemasolu piiriteenistuse andmebaasi järgi. Andmeid erilubade ja tegevuslubade kohta saab andmebaasi sisestada ainult piiriteenistuse keskuses, piiripunktides seda teha ei saa.

Info ministeeriumi antud lubadest saabub piiriteenistusse kas faksi või e-maili teel. Piiriteenistuses sellise info kandjaid ei registreerita. Vastavad andmed sisestatakse piiriteenistuse andmebaasi. Dokumenti, mis andmete sisestamist reguleeriks, ei ole[30].

Andmesisestus on ühe järelevalvebüroo inspektori ülesandeks, aga samas ei ole programmi sisestatud piiranguid, mis takistaksid teistel järelevalvebüroo ametnikel seda tegemast. Ka ei registreeri arvutisüsteem, kes konkreetselt andmed sisestas. Teoreetiliselt on võimalik, et mõni järelevalvebüroo ametnik sisestab andmebaasi andmed olematu tegevusloa kohta, kasutades mõnd kehtivuse kaotanud tegevusloa numbrit. Seda välistavat kontrollimehhanismi praegu ei ole (audiitoritele antud selgituse kohaselt tehakse arvutiprogrammi sellist võimalust välistav muudatus).

Kuna info põllumajandusministri allkirjastatud käskkirjade kohta saabub piiriteenistusse peamiselt faksiga, mille trükikvaliteet ei ole stabiilselt hea, pole välistatud oht, et käskkirjades olevat infot ei sisestata piiriteenistuse arvutisüsteemi täpselt. Ebatäpsused andmebaasis võivad kauba importimisel piiril arusaamatusi tekkida.

Ministeeriumis tegevuslubadega tegelev töötaja (kes sisestab andmeid ministeeriumi andmebaasi) ei saa oma arvutis vaadata piiriteenistuse andmebaasi tegevuslubade osa, seega ka selle õigsust kontrollida.

Audiitorite arvates peaks piiriteenistus oma sisekontrolli korralduse huvides nende andmete sisestamisega seonduva täpsemalt reguleerima (arvestades, et tegevusloa saamiseks tuleb tasuda 25 000 krooni).

Kõige otstarbekam oleks siiski, kui Põllumajandusministeeriumi töötaja sisestaks andmed tegevuslubade kohta üheaegselt nii ministeeriumi kui ka piiriteenistuse andmebaasi. Piiriteenistuse töötajate väitel nad seda sooviksid ja see oleks ka tehniliselt teostatav.

---

[28] 27.02.2002. a käskkiri nr 1-2/14 "Juhend eriloa vormistamiseks kauba sisseveol"
22.02.2002. a käskkiri nr 1-2/13 "Akti vormistamise juhend"
05.02.2002. a käskkiri nr 1-2/7 "Juhend eriluba mittenõudva toidukauba vormistamiseks"
26.01.2002. a käskkiri nr 2/1-2 "Ettekirjutused järelevalve tõhustamiseks, toidukaupade imporditõendi vormistamise juhendi kinnitamine"

[29] Piiriteenistuse direktori 06.09.2001. a käskkirja nr 1-2/36 lisa 1 "Juhend eriloa vormistamiseks kauba sisseveol"

[30] Samuti ei ole kusagil sätestatud, et ministeeriumis tegevuslubasid vormistav ametnik peaks neid käskkirjasid faksiga piiriteenistusse edastama või et piiriteenistus peaks neid fakse käsitlema võrdväärsena ministri käskkirjade või nende koopiatega.

2.1.6. Tegevusloa ja eriloa olemasolu kontrollimine piiril

Tollikontrolli käigus peab veterinaar- ja toidujärelvalvele alluv kaup läbima piiriteenistuse kontrolli. Piiriteenistuse ametnikud peavad kontrollima, kas imporditavat kaupa on lubatud Eestisse tuua ja kas seda on lubatud teha isikul, kes dokumentide kohaselt on kauba importija[31]. Kõik toidukaubad peavad läbima ka füüsilise kontrolli (st piiriteenistuse ametnik peab vaatluse teel kontrollima, kas tegemist on sama kaubaga, mis on kirjas saatedokumentidel)[32].

Eriluba vajavate kaupade kohta väljastatakse piiril piiriteenistuse imporditõend, millega piiriteenistus sisuliselt kinnitab, et ta on kauba üle piiri lubanud ja selle toimingu oma arvutisüsteemis registreerinud. Imporditõend vormistatakse kolmes eksemplaris – üks jääb selle väljastajale, üks kauba importijale ja üks antakse tollile. Kauba importijale asendab imporditõend kauba sertifikaati, mille alusel imporditõend antakse ja mis jääb piiriteenistusele.

Imporditõendi vormistamisel peavad piiriteenistuse piiril töötavad ametnikud kasutama piiriteenistuse ühtset andmesidevõrku ja andmetöötlusprogrammi. Nad ei saa tõendile ise kanda andmeid, mille sisestamine peab toimuma ainult piiriteenistuse keskuses (Põllumajandusministeeriumi tegevusloa ja piiriteenistuse eriloa numbrid, EKN kood, kauba nimetus, päritolumaa, tunnustatud kaupa tootva ettevõtte number, esmase ladustamise koht). Samuti ei võimalda arvutiprogramm piiripunkti töötajatel tõendeid arvutist välja trükkida ilma keskuses sisestatavate andmeteta. Piiril tuleb arvutisüsteemi sisestada (ja arvuti kaudu trükitakse loale) kauba täpne nimetus (täpsem kui eriloal – näiteks kalafilee asemel lõhekalafilee), kogus, säilitustingimused ja kontrolli ulatus ning tehtud uuringud.

Kõigi üle piiri toodavate toidukaupade kohta, mis peavad läbima veterinaarkontrolli, tuleb piiril sisestada andmed piiriteenistuse arvutisüsteemi. Iga saadetise saatedokumentidele peavad piiriteenistuse ametnikud panema kontrolli läbimist (saadetise registreerimist piiriteenistuses) kinnitava piiriteenistuse templijäljendi, millesse tuleb kirjutada piiriteenistuse arvutist saadav registreerimisnumber. Saatedokumendile tuleb panna ka saadetist kontrollinud ametniku allkiri ja tema isikliku nummerdatud pitseri jäljend. Kui piiriteenistuse arvutisüsteem ei tööta, ei tohiks praegu teoreetiliselt olla võimalik toidukaupade importi piiriteenistuses registreerida, seega ka üle tollitsooni tuua.

Veterinaarkontrolli peab läbima ka mitmesse kaubagruppi kuuluv mitteloomse päritoluga kaup, mille kohta vastavalt põllumajandusministri 16.01.2002. a määrusele nr 5 imporditõendit ei vormistata[33].

Audiitorite arvates on piiriteenistuse piiripunktide töö praegu korraldatud eesmärgiga välistada võimalus, et ametnik vormistab piiril imporditõendi kaubale, mille sisseveoks importijal eriluba ei ole.

Tollile on ainsaks tõendiks veterinaarkontrolli läbimise kohta kauba saatedokumendil olev piiriteenistuse templijäljend koos selles oleva registreerimisnumbriga ja piiriteenistuse ametniku allkirja ning pitseri jäljendiga. Imporditõendi käsitlemine tollis kontrollitava dokumendina sõltub tolliametniku pädevusest ja suvast. Tolli protseduurireeglite järgi ei kuulu piiriteenistuse väljastatav imporditõend säilitatavate dokumentide nimistusse. Audiitorite arvates on imporditõendi tollile mõeldud eksemplar praegu sisuliselt üleliigne.

---

[31] Lubade olemasolu kontrollimise ja imporditava kauba üle riigipiiri toimetamise protseduurid on sätestatud Vabariigi Valitsuse 29.08.1997. a määrusega nr 165 "Üle tollipiiri toimetatava toidukauba, toidulisandi ja lisaainete kvaliteedi, sanitaarse, veterinaarse, fütosanitaarse ning muu seisundi ja nende kehtestatud nõuetele vastavuse kindlakstegemisel tolli ning taimekarantiini- ja veterinaarjärelevalveametnike koostöö korra kinnitamine" ja põllumajandusministri 16.01.2002. a määruses nr 5 "Sisse- ja väljaveol kontrollitavate kaupade loetelu, eriloa sisunõuded ning selle taotlemise ning väljaandmise kord, loomade ja loomsete saaduste ning toidu ja toidutoorme üle järelevalve teostamise kord". Nimetatud valitsuse määrus tugineb kuni 01.01.2002 kehtinud toiduseaduse sättele, kuid seda pole seni kehtetuks tunnistatud. Praegu korraldavad selles määruses nimetatud asutused omavahelist koostööd kirjaliku kokkuleppe alusel.

[32] See nõue on kehtestatud põllumajandusministri 16.01.2002. a määruse nr 5 § 10 lg-s 1. Tulenevalt auditi ülesandest ei kontrollinud audiitor, kas piiriteenistuse ametnikud alati kõigi toidukaupade füüsilist kontrolli vajalikul määral teevad. Samas aga selgus piiripunktides, et nende toidukaupade osas, mille sisseveoks eriluba ei ole vaja, seda alati ei tehta.

[33] Põllumajandusminister on määratlenud sellistena täielikult või osaliselt 15 kaubagruppi, nt jahu, suhkur, küpsised, kommid.

Kuna piiriteenistuse ja Tolliameti arvutisüsteemid ei ole seotud, on tolliametnikel raske kontrollida, kas kauba saatedokumendil olev piiriteenistuse tempel on ehtne või kas piiriteenistuses on selle kauba sissevedu üldse registreeritud (kauba sissevedaja võib templijäljendi võltsida, ka võib piiriteenistuse ametnik templijäljendisse kirjutada suvalise registreerimisnumbri kaupa arvutisüsteemis registreerimata).

Veelgi enam: tollis praegu kasutatav andmetöötlusprogramm ei anna tollitöötajaile infot selle kohta, kas kaup peab läbima veterinaarkontrolli (millise EKN kaubakoodiga kauba osas see nõutav on).

Veterinaarkontrolli tõhustamise seisukohalt oleks audiitorite arvates otstarbekas, kui piiril töötav tolliametnik saaks Tolliameti andmetöötlusprogrammist EKN koodi sisestamisel info selle kohta, kas kaup pidi läbima veterinaarkontrolli. Veel parem oleks, kui tolli ja piiriteenistuse andmetöötlusprogrammid oleksid omavahel seotud nii, et kauba saatedokumentide rekvisiitide sisestamisel tolli andmebaasi näeks tolliametnik, kas veterinaarkontrolli läbima pidanud kaubasaadetis on piiriteenistuse andmesüsteemis registreeritud. Audiitoritele Põllumajandusministeeriumis ja piiriteenistuses antud selgituste kohaselt on selleks vajalikes toimingutes Tolliametiga kokku lepitud.

2.1.7. Erilubadega seonduva info avalikustamine

Ei toiduseadus, loomatauditõrjeseadus ega ükski nende rakendusakt ei nõua erilubade saanute ja lubade sisu avalikustamist. Audiitorite arvates peaksid Põllumajandusministeerium ja piiriteenistus avaliku teabe seadusest tulenevalt kaaluma vajadust avalikustada, kellele millise kauba sisseveoks on eriluba antud. Samas ei tohiks avalikustada seda, kust (kellelt), mis ajal ja kui palju importija on kavandanud kaupa sisse tuua. Audiitorite arvates peaks tollitöötajail olema juurdepääs piiriteenistuse andmebaasis olevatele andmetele erilubade kohta.

2.1.8. Erilubade kehtetuks tunnistamine

Piiriteenistuse toimingud tema antud erilubade peatamisel või kehtetuks tunnistamisel ei ole õigusaktidega reguleeritud.

2.2. Kehtestatud korra järgimine Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistuses

Audiitorid ei tuvastanud piiriteenistuse tegevuses erilubade andmisel ning tegevuslubade ja erilubade olemasolu kontrollimisel kehtestatud korra rikkumisi.

2.2.1. Tegevuslubade kandmine piiriteenistuse andmebaasi

Audiitorid ei kontrollinud, kas kõik andmed kõigi ministeeriumi antud tegevuslubade kohta piiriteenistuse andmebaasis täpselt ühtivad (on alati ühtinud) ministeeriumi andmetega väljastatud tegevuslubade kohta. Läbi vaadatud lubade puhul ei täheldanud audiitorid erinevusi andmebaasides.

Mõnel juhul on Põllumajandusministeerium saatnud info tegevusloa andmise kohta piiriteenistusse ning piiriteenistus on teinud oma andmebaasi kande tegevusloa olemasolu kohta (ja selle kande alusel on kaupa imporditud) enne, kui minister on tegevusloa andmist käsitleva käskkirja allkirjastanud – näiteks põllumajandusministri 18.01.2002. a käskkiri nr 20, mille puhul faksiti ministri käskkirja allkirjata eksemplar piiriteenistusse 16.01.2002 ning ka kaup imporditi 16.01.2002. Seega toodi kaup sisse ebaseaduslikult, kauba importijal ei olnud sel ajal tegelikult kehtivat tegevusluba.

2.2.2. Erilubade andmine

Audiitorite hinnangul järgib piiriteenistus erilubade andmisel õigusaktidega ja piiriteenistuse direktori poolt kehtestatud korda. Audiitorid ei tuvastanud piiriteenistuse töös selles suhtes olulisi puudusi.

2.2.3. Erilubade kehtivuse peatamine ja tühistamine

2001. aastal väljastas piiriteenistus 3550 loomsete saaduste sisseveo eriluba ning 233 loomade ja tõumaterjali sisseveo eriluba. Piiripunktides koostati nende erilubade alusel 737 akti. 352 luba tunnistati kehtetuks, neist 314 episotoloogilise olukorra halvenemise tõttu, 2 tingituna kauba söödaregistrist kustutamisest, 33 veterinaar- ja toiduohutuseeskirjade rikkumisest, 1 valeandmete esitamisest ning 2 probleemidest päritolumaa tunnustatud ettevõtetega.

Erilubade kehtetuks tunnistamise protseduure seadused ja nende rakendusaktid ei reguleeri.

Piiriteenistuse direktori 27.02.2002. a käskkirja nr 1-2/14 lisa 1 punkti 4 kohaselt tuleb eriloa kehtetuks tunnistamisest loa saanut kohe kirjalikult informeerida. Piiriteenistuse ametnike väitel teavitavad nad kohe kõiki vastavate kaupade sisseveoks erilubasid omavaid isikuid telefoni teel lubade kehtivuse peatamisest või tühistamisest ning saadavad koheselt ka kirjaliku teate, kui mõnes riigis või selle piirkonnas, kust sisseveetavad loomad või loomsed saadused on pärit, ilmneb või levib rahvusvaheliselt teatamiskohustuslikuks tunnistatud loomataud, zoonoos või muu haigus või asjaolu, mis kujutab tõsist ohtu looma või inimese tervisele. Audiitorite arvates peaks Veterinaar- ja Toiduamet selle info olulisust arvestades kaaluma vajadust esitada see oma veebilehel atraktiivsemalt[34].

Piiriteenistuses teeb lubade kehtetuks tunnistamise või peatamise otsuseid järelevalveosakond oma nõupidamistel. Ühtegi protokolli neist koosolekutest piiriteenistuses ei ole. Ainsad dokumendid lubade peatamise või kehtetuks tunnistamise kohta on lubade omanikele saadetud kirjad piiriteenistuse direktori või asedirektori allkirjaga.

Audiitorite arvates on erilubade kehtetuks tunnistamist sanktsioonina kasutatud piisavalt.

2.2.4. Tegevuslubade ja erilubade olemasolu kontrollimine piiriteenistuse piiripunktides

Piiriteenistuse keskuses ning Ikla ja Tallinna Vanasadama piiripunktis audiitoritele antud selgituste, piiripunktide dokumentatsiooni ning piiriteenistuse andmetöötlus- ja andmeedastussüsteemiga tutvumise põhjal on audiitorid veendunud, et piiriteenistuse juhtkond on rakendanud vajalikud abinõud selleks, et piiripunktides kontrollitaks nii erilubade olemasolu loomse toidutoorme impordiks kui ka tegevuslubade olemasolu toidu impordiks. Samas on audiitorid seisukohal, et kontrollisüsteemi tugevdaks piiriteenistuse ja tolli senisest veelgi parem koostöö. Eelkõige peaks piiril töötavail tolliametnikel olema võimalus oma arvutist näha, milliste kaubagruppide puhul on vajalik Põllumajandusministeeriumi antav tegevusluba ja milliste kaubagruppide puhul ka eriluba. Samuti peaks nende arvutisüsteemist selguma ka neid lubasid nõudvate kaupade impordi registreerimine piiriteenistuse andmebaasis (vaata akti osa 2.1.6). Audiitorite arvates ei ole piiriteenistuse ja tolli koostöö tõhustamiseks vaja tingimata muuta õigusakte, vaid piisab asutustevahelise koostöö parandamisest, mis kuulub eelkõige nende juhtide pädevusse.

---

[34] Lisaks lubade peatamisele on Veterinaar- ja Toiduametil vastavalt loomatauditõrje seaduse § 20 lg 6 järgi kohustus viivitamata teatada haiguste tõttu kehtestatud sisseveopiirangutest Veterinaar- ja Toiduameti veebileheküljel. Vastavasisuline info on alapealkirja "Piirikontroll" all, piirangutena kaupade sisse ja väljaveol; piiranguid on kümneid. Samas aga peamenüüs paikneva alapealkirja "Ohuteated" all vaid kaks teadet – üks 19.02.2002, millest selgub, et Merci "Finest Selection" šokolaadipulkadest leiti salmonella ja teine 07.05.2002 selle kohta, et Poolas diagnoositi 9-aastasel lehmal BSE.

3. Kokkuvõtvad järeldused

Põllumajandusministeeriumi toimingud tegevuslubade andmisel toidutoorme ja toidu sisseveoks

Tegevuslubade andmise toimingud on piisavalt reguleeritud. Kehtestatud regulatsiooni järgitakse. Vormistades ministri otsust loataotluste kohta, ei ole ministeerium mitte alati järgitud oma asjaajamiskorras sätestatud reegleid.

Otstarbekas oleks panna kohustus informeerida piiriteenistust loataotluste kohta tehtud otsustest isikule, kes loataotlejatega vahetult ei suhtle. Samuti tuleks see info edastada nii, et piiriteenistus ei peaks seda algdokumentide alusel uuesti oma elektroonsetesse andmekogudesse sisestama.

Tegevuslubade pikendamise toimingud ei ole piisavalt reguleeritud.

Tegevusloa nõuet põhjendab Põllumajandusministeerium vajadusega omada ülevaadet isikuist, kes toidutooret ja toitu impordivad, ning sooviga saada selles valdkonnas tegelevailt ettevõtjailt riigieelarvesse tulu suhteliselt suure riigilõivu näol. Mingeid sisulisi nõudeid loataotlejaile ei esitata, mistõttu ei ole audiitorite arvates selliste tegevuslubade nõue põhjendatud. Kui riik peab vajalikuks pidada selles valdkonnas tegutsevate ettevõtjate kohta eraldi andmebaasi ja riigilõivuna saadavast tulust loobuda ei taha, võiks ta nende tegevuslubade omamise nõude asendada nõudega, et ettevõtja peab olema registreeritud riiklikus erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate registris, käsitledes erinõudena riigilõivu tasumist sellise registreeringu tegemise eest.

Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistuse toimingud erilubade andmisel loomsete saaduste sisseveoks.

Erilubade andmise toimingud on piisavalt reguleeritud. Kehtestatud regulatsiooni järgitakse.

Põllumajandusministeeriumi antavate tegevuslubade ja piiriteenistuse antavate erilubade olemasolu kontrollimine riigipiiril

Piiriteenistuse piiripunktide töö on korraldatud nii, et kui toidutoorme ja toidu importijad või piiriteenistuse ametnikud riiki teadlikult petta ei kavatse, siis ei ole kaupa võimalik importida ilma ministeeriumi antud tegevusloa ja piiriteenistuse eriloata (loomse toidutoorme ja toidu sisseveol).

Tolliametnikud kontrollivad vaid piiriteenistuse templite olemasolu kauba saatedokumentidel. Neil ei ole kohustust ega praktiliselt võimalik kontrollida, kas kauba saabumine on piiriteenistuse andmebaasis tegelikult registreeritud.

Audiitorite arvates looks piirikontrolli selline korraldus, mille puhul tolliametnikel on oma andmebaasist võimalik näha imporditava kauba registreeritust piiriteenistuse andmebaasis, täiendava võimaluse kontrollida, kas imporditav kaup on läbinud veterinaarkontrolli ja piiriteenistuse andmebaasis registreeritud.

Margit Jaksen

Nooremaudiitor

Olav Lüüs

Vanemaudiitor

Olen kontrolliakti kätte saanud 06. juunil 2002. aastal. Täiendavad selgitused aktis konstateeritu kohta ning arvamuse audiitorite järelduste suhtes esitab ministeerium hiljemalt 18. juunil 2002. aastal.

Ants Noot

Põllumajandusministeeriumi kantsler

Olen kontrolliakti kätte saanud 07/ juunil 2002. aastal. Täiendavad selgitused aktis Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistuse toimingute kohta ning arvamuse audiitorite järelduste suhtes esitab Piiriteenistus hiljemalt 12 juunil 2002. aastal.

Vladimir Razumovski

Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistuse direktor

Lisa. Auditi käigus selgitusi andnud isikute nimekiri

Põllumajandusministeeriumis andsid suulisi selgitusi

- asekantsler Andres Oopkaup
- veterinaar- ja toiduosakonna juhataja Hendrik Kuusk
- veterinaar- ja toiduosakonna vanemspetsialist Eva Kuik
- haldusosakonna juhataja asetäitja Riina Velleste (intervjuu telefoni teel)
- informaatikabüroo juhataja Jaanus Kuusler (intervjuu telefoni teel)
- haldusosakonna informaatikabüroo vanemspetsialist Evi Hõbemäe

Veterinaar- ja Toiduameti piiriteenistuses andsid suulisi selgitusi

- direktor Vladimir Razumovski
- asedirektor Regina Pihlakas
- järelevalvebüroo juhataja Tarmo Sikk
- järelevalvebüroo peaspetsialist Ainike Nõmmisto
- järelevalvebüroo inspektor Els Ulman-Kuuskman
- Ikla piiripunkti juhataja Õnne Unt
- Tallinna Vanasadama piiripunkti töötajad

Tolliametis andis suulisi seletusi (telefoni teel)

tolliosakonna peaspetsialist Riina Libe

PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 04. 06. 2002 nr 2-7.1-TR/02/1014

Meie 19. 06. 2002 nr 11.1-2/2175-1

Arvamus audiitorite järelduse suhtes

Lugupeetav härra Kõrge

Põllumajandusministeeriumil ei ole täiendavaid märkusi 31. mai 2002. a riigikontrolliakti nr 2-6/19 "Toidutoorme ja toidu importimise lubade andmise korraldus" osas ning nõustume audiitorite poolt tehtud järeldustega.

Lugupidamisega

Jaanus Marrandi
Minister

Martin Minjajev 625 6211

RM 023924

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 20.06.02 Reg nr 2-7.1-TR/02/1014

Lai 39/41
15056 TALLINN

Telefon 625 6107
Faks 625 6200

Reg nr 70000734
E-mail pm@agri.ee

© KUJUNDUS JA TRÜKK "VABA MAA" 1997

VETERINAAR- JA TOIDUAMETI PIIRITEENISTUS

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt 11 a
15013 TALLINN

Teie 04. 06. 2002 nr 2-7.1-TR/02/1015

Meie 06.06. 2002 nr 1-16/1010-1

Arvamus Kontrolliakt 31. 05. 2002 nr 2-6/19 kohta

Lugupeetud härra Kõrge

Käesolevaga teatan Teile, et olles tutvunud koostatud kontrollaktiga oleme audiitorite järeldustega nõus, väljaarvatud punktides 2.1.8 ja 2.2.3 välja toodud järeldusega, et puudub erilubade peatamise ja kehtetuks tunnistamise kord. Juhime Teie tähelepanu, et vastav kord on reglementeeritud VTA Piiriteenistuse direktori käskkirjaga 27. 02. 2002 nr 1-2/14 kinnitatud juhendis "Eriloa vormistamine kauba sisseveol p 4 väljastatud eriloa kehtivuse peatamine". Samuti informeerime, et kontrollaktis punkt 2.1.5 märgitud vastav muudatus on arvutiprogrammis tänaseks tehtud.
Täname Teid asjakohaste märgete ja meeldiva koostöö eest.

Lugupidamisega

Vladimir Razumovski
Direktor

Teadmiseks: Põllumajandusministeerium

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 07.06.02 Reg nr 2-7.1-TR/02/1015

Väike- Paala 3
11415 TALLINN
reg.nr.70000102

Tel. 6 056 888
Fax 6 056 887
E-post: piir@vet.agri.ee