Toidutoorme ja toidu importimise tegevuslubade andmise korraldus

PEAKONTROLÖRI OTSUS

28. juuni 2002 nr 2-6/19

Toidutoorme ja toidu importimise tegevuslubade andmise korraldus

Tallinn
2002

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris lubade andmise toiminguid toidutoorme ja toidu importimiseks.

Isikul, kes selles valdkonnas tahab ettevõtlusega tegeleda, peab olema tegevusluba Põllumajandusministeeriumilt, ja kui ta soovib sisse vedada loomseid saadusi, siis ka Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistuse eriluba konkreetse kauba sisseveoks konkreetse riigi konkreetselt ettevõtjalt.

Põllumajandusministeerium peab tema antavate tegevuslubade rakendamise üheks põhjuseks riigi soovi omada registrit isikuist, kes toiduainete impordiga tegelevad, kuid nende lubade rakendamise peapõhjus on soov saada tulu riigieelarvesse – loa eest tuleb tasuda riigilõiv 25 000 krooni. Lõivu tasumine on sisuliselt ainuke loa taotlejale esitatav nõue. Käesoleva aasta alguseks oli ministeerium väljastanud 801 luba.

Erilubade rakendamine on osa süsteemist, mille abil riik püüab vältida loomsete saaduste sisseveoga kaasneda võivat loomade ning inimestele ja loomadele ühiste nakkushaiguste levikut Eestisse, ning ka riigi kehtestatud nõuetele mittevastava kvaliteediga loomsete saaduste importi. Otsused nende lubade taotluste (ja lubade peatamise) suhtes tuginevad eeskätt Veterinaar- ja Toiduametile teistest riikidest saadetaval infol. 2001. aastal väljastas Piiriteenistus ligi 5 000 eriluba. Lõivu nende lubade eest maksma ei pea.

Riigikontrolli arvates on tegevuslubade ja erilubade andmise toimingud piisavalt reguleeritud. Auditi käigus ei tuvastatud, et sellekohast korda poleks järgitud.

Riigikontrolli arvates ei ole toidutoorme ja toidu sisseveo tegevuslubade rakendamiseks sisulist vajadust – sellega ei püüta maandada riske inimeste elule, tervisele või keskkonnale. Põllumajandusminister nõustus, et tegevuslubade rakendamine pole sisuliselt vajalik.

Tegevus- ja erilubade rakendamise efektiivsus sõltub paljuski sellest, kas ja kui põhjalikult nende olemasolu tegelikult kontrollitakse. Kõik toidutoorme ja toidu importijad peavad sisseveetava kauba registreerima Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistuses, mille töökorraldus ei võimalda seda teha, kui importijal pole lisaks tegevusloale ka loomsete saaduste sisseveo eriluba. Kuid pole välistatud, et importija hoidub kauba registreerimisest Piiriteenistuses ja võltsib sellealast kontrolli kinnitavaid dokumente. Seda riski aitaks maandada Piiriteenistuse ja Tolliameti arvutisüsteemide ühendamine, mis annaks tollitöötajaile võimaluse oma arvuti kaudu kontrollida neile esitatud kauba dokumentide registreeritust Piiriteenistuses. Audiitoritele antud selgituste kohaselt töötatakse välja seda võimaldavaid tehnilisi lahendusi.

Riigikontroll tegi põllumajandusministrile ettepaneku koostada ja esitada Vabariigi Valitsuse kaudu Riigikogule ettepanek tunnistada tegevuslubade rakendamist käsitlevad toiduseaduse sätted kehtetuks.

Põllumajandusminister ning Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistuse direktor nõustusid kontrolliaktis tehtud järelduste ja audiitorite seisukohtadega tegevuslubadega seotud toimingute paremaks reguleerimiseks ja korraldamiseks.

Sisukord

SISSEJUHATUS **4**

Ülevaade auditeeritud tegevustest **4**

Auditi teostus **4**

1. RISKID JA NENDE PÕHJUSED **6**

2. RISKIDE MAANDATUS PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUMIS **7**

2.1. “Riigilõiv jääb tasumata” **7**

2.2. “Tegevusloa olemasolu ei kontrollita” **7**

2.3. “Riigi maine halveneb” **8**

3. RISKIDE MAANDATUS VETERINAAR- JA TOIDUAMETIS **10**

3.1. “Nakkushaiguse ohule ei reageerita õigeaegselt” **10**

3.2. “Kontroll piiril pole tõhus” **11**

3.3. “Tõrked kontrollisüsteemis peatavad kauba impordi” **11**

3.4. “Riigi maine halveneb” **12**

AUDITEERITAVATE SEISUKOHAD **13**

Sissejuhatus

Ülevaade auditeeritud tegevustest

Alates 1995. aasta maist on pidanud kõik, kes soovivad Eestisse importida toidutooret või toitu, taotlema selleks Põllumajandusministeeriumilt tegevusluba. Toiduseadus, mille alusel neid lubasid antakse, ei sätesta nende rakendamise eesmärki. Loa saamise ainsaks sisuliseks tingimuseks on 25 000-kroonise riigilõivu tasumine. Luba antakse kaheks aastaks. Käesoleva aasta alguseks oli ministeerium väljastanud 801 luba.

Loomade ja loomsete saaduste[1] importijal peab lisaks Põllumajandusministeeriumilt saadud tegevusloale olema ka eriluba Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistuselt[2] (edaspidi ka Piiriteenistus). Loomatauditõrjeseadusest nähtub, et need load (edaspidi eriload) on osa süsteemist, millega riik püüab vältida toidutoorme ja toidu importimisega kaasneda võivat loomade või ka inimestele ja loomadele ühiste nakkushaiguste levikut Eestisse, samuti sellise kauba sissetoomist, mis ei vasta riigi kehtestatud nõuetele. Luba antakse kuni aastaks. 2001. aastal andis Piiriteenistus 4983 loomade ja loomsete saaduste sisseveo eriluba.

Auditi teostus

Auditi aluseks oli vastavalt Riigikontrolli 2002. aasta tööplaanile 22.02.2002 vormistatud kontrolliülesanne nr 19.

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

Tulenevalt auditi ülesandest – hinnata tegevuslubade rakendamise vajalikkust ja selles osas kehtestatud korra järgimist – ei auditeeritud Piiriteenistuse toiminguid lubade andmisel loomade sisseveoks ja uuendtoidu impordiks ega ka Tervisekaitseinspektsiooni toiminguid eritoidu impordi lubade andmisel.

Auditeeritud toimingud valiti perioodist alates 2000. aastast kuni käesoleva aasta märtsini.

Valimid õigusaktidega kehtestatud protseduurireeglite täitmise kontrollimiseks moodustati järgmiselt:

- Põllumajandusministeeriumis auditeeriti 112 loa (21% kehtivate lubade arvust) andmise toiminguid.
- Piiriteenistuse toiminguid erilubade andmisel hinnati 36 loataotluse käsitlemise näitel (1% väljastatud lubade koguhulgast).

---

[1] 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.

[2] 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. Piiriteenistusele on see põhiülesandeks. Põhimäärus sätestab Piiriteenistuse riigipiiril tegutseva Veterinaar- ja Toiduameti kohaliku täidesaatva riigivõimu volitusi omava asutusena, mis teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alusel ja ulatuses. Piiriteenistus koosneb Tallinnas asuvatest osakondadest ja piiripunktidest.

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).

Kontrolliprotseduurid ja olulisimad intervjuud viidi läbi ajavahemikul 2002. aasta veebruar – aprill.

Riigilõivu tasumise kontrollimisel abistas Riigikontrolli Maksuamet.

Auditi käigus tuvastatu vormistati kontrolliaktina 31.05.2002 nr 2-6/19. Käesolev otsus tugineb kontrolliaktile ja Põllumajandusministeeriumi ning Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistuse arvamustele selle kohta.

1. Riskid ja nende põhjused

Põllumajandusministeeriumi antavate **tegevuslubade** rakendamise eesmärgiks on omada ülevaadet toiduainete importijatest ja riigieelarvesse lõivude näol raha kogumine.

Riigikontroll peab olulisimaiks järgmisi riske:

- Loa taotleja saab tegevusloa riigilõivu maksmata ehk "riigilõiv jäetakse tasumata". Seda riski analüüsitakse alapeatükis 2.1 lk 7.
- Luba ei taotletagi, kuna tegelikult pole tegevusluba vaja: Piiriteenistus kas ei kontrolli selle loa olemasolu või saab luba nõudva kauba üle tuua ka piirikontrolli sisuliselt läbimata – "tegevusloa olemasolu ei kontrollita". Selle riski maandatust käsitletakse alapeatükis 2.2 lk 7.
- Loaandja tegevuse negatiivne mõju riigi mainele ehk "riigi maine halveneb". Lähemalt alapeatükis 2.3 lk 8–9.

Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistuse antavate **erilubade** rakendamise eesmärgiks on vähendada loomadele ja inimestele ühiste nakkushaiguste levikut Eestisse. Kõik sellealased puudused Piiriteenistuse töös on selle reaalse ohu tekkimise võimalikuks allikaks. Riigikontroll peab erilubadega seonduvate toimingute juures olulisimaiks järgmisi riske:

- 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 kauba importimise keelamist tingiv info loa andjani jõuab – " nakkushaiguse ohule ei reageerita õigeaegselt". Üksikasjalikumalt alapeatükis 3.1 lk 10.
- Eriluba vajava kauba saab üle piiri toimetada ka luba omamata või eriloa omanikul on võimalik sisse vedada kaupa, mis ei vasta sellele kaubale kehtestatud nõuetele[3], ehk "kontroll piiril pole tõhus" Täpsemalt alapeatükis 3.2 lk 11.
- Eriluba omav ettevõtja ei saa kaupa üle piiri tuua seetõttu, et piiriteenistuse andmeedastussüsteem ei tööta korralikult – "tõrked kontrollisüsteemis peatavad kauba impordi". Alapeatükk 3.3 lk 11.
- Loaandja tegevuse negatiivne mõju riigi mainele ehk "riigi maine halveneb". Lähemalt alapeatükis 3.3 lk 12.

[3] Sisseveetava kauba seisundi nõuetele vastavuse kontrollimist ei auditeeritud.

2. Riskide maandatus Põllumajandusministeeriumis

2.1. "Riigilõiv jääb tasumata"

Riigikontroll arvab, et tegevusloa andja peab olema veendunud loa saamiseks vajaliku riigilõivu tasumises. Riigikontrolli eelnevad tegevuslubade auditid on näidanud, et selles saab kindel olla vaid siis, kui loa andja saab temale loataotleja poolt esitatud infot ise pangas kontrollida. Loa taotleja võib loa andjale esitada võltsitud dokumente, ja ka võltsimata dokumendi puhul ei saa olla kindel, et raha on riigieelarvesse kantud (pank ei pruugi teha oma tööd korralikult).

Riigilõivuseaduse § 7 lg 7 sätestab, et riigilõivu tasumise kontrollimise korra kehtestab Vabariigi Valitsus. Valitsuse 11.04.2001. a määrusega nr 140 kehtestatud kord ei kohusta riigilõivu võtjaid lõivu tegelikku laekumist kontrollima, nad peavad kontrollima riigilõivu maksja esitatud maksekäsundil või muul riigilõivu tõendaval dokumendil olevate andmete korrektsust. Põllumajandusministri 19.01.2000. a määruse nr 1 kohaselt peab loa taotleja esitama ministeeriumile koopia riigilõivu tasumise dokumendist, kuid minister pole sätestanud, mida selle juures tuleb kontrollida.

Riigikontrolli arvates ei sätesta kehtivad õigusaktid vajalikku kontrolli toidu ja toidutoorme impordi tegevusloa eest võetava riigilõivu tegeliku tasumise üle.

Auditeerimisel ei tuvastatud, et tegevusluba oleks antud isikuile, kes polnud riigilõivu tasunud. Auditi ajal taotles Põllumajandusministeerium õigust kontrollida riigilõivude laekumist riigieelarvesse vahetult krediidiasutuste andmebaaside alusel, ja sai selle õiguse käesoleva aasta märtsis. Tegevuslubadega tegeleva ametniku sõnul kasutab ta seda võimalust kõigi loataotluste kohta otsuse eelnõu ette valmistades, kuid kohustust seda teha tal pole.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Sätestada, et tegevusloa taotluse suhtes otsust ette valmistades peavad ministeeriumi ametnikud kontrollima loa eest makstava riigilõivu tegelikku laekumist riigieelarvesse.

2.2. "Tegevusloa olemasolu ei kontrollita"

Riigikontroll eeldab, et õigusaktid sätestavad tegevusloa olemasolu kontrollijad ja et nende töö on korraldatud nii, et tegevusloa olemasolu kontrollitaks kõigil juhtudel, kui ettevõtjad toidutooret või toitu Eestisse toovad. Kui tegevusloa olemasolu ei kontrollita, st kui seda praktikas tegelikult vaja pole, siis tõenäoliselt osa ettevõtjaid seda ei taotlegi.

Praegu ei kohusta ükski õigusakt ega ka Veterinaar- ja Toiduameti või tema Piiriteenistuse juhtide käskkiri Piiriteenistuse piiril töötavaid ametnikke kontrollima, kas toidutoorme või toidu importijal on Põllumajandusministeeriumi antud tegevusluba. Ka ei ole üheski õigusaktis sõnaselgelt sätestatud, et ministeeriumi antud tegevusloa olemasolu on eeltingimuseks, et saada Piiriteenistuselt loomsete saaduste importimiseks eriluba. Küll on põllumajandusminister sätestanud, et eriloa taotlusel tuleb deklareerida ministeeriumilt saadud tegevusloa number. Sellest tuleneb, et kui seda luba ei ole, siis ei ole ka taotlus nõuetekohane ja eriluba ei tohiks väljastada. Riigikontrolli arvates **ei sätesta õigusaktid piisavalt meetmeid maandamaks riski, et tegevusloa olemasolu ei kontrollita**.

Veterinaar- ja Toiduameti peadirektori kehtestatud kord sätestab tegevusloa numbri eriloa kohustusliku atribuudina, st isikule, kel pole tegevusluba, ei ole võimalik nõuetekohast eriluba väljastada. Piiriteenistuse protseduurireeglite ning andmetöötlussüsteemi reeglite järgi ei peaks Piiriteenistuse töötajail olema võimalik vormistada eriluba toidutoorme või toidu sisseveoks isikuile, kellel pole tegevusluba (seda muidugi vaid siis, kui kõik asutuse töötajad oma ülesandeid korralikult ja ausalt täidavad).

Piiriteenistuse töökorralduse kohaselt peavad tema töötajad piiril registreerima asutuse arvutisüsteemis kõik üle piiri toodavad kaubad, mis peavad läbima veterinaarkontrolli. Kui kauba importijal tegevusluba pole, siis ei võimalda arvutisüsteem kauba sissevedu Piiriteenistuses registreerida, ning tollikontrolli protseduurireeglite järgi ei peaks olema võimalik Piiriteenistuses registreerimisele kuuluvat, kuid registreerimata kaupa üle tollipiiri riiki sisse vedada.

Kuid toidutoorme ja toidu sisseveo kontrollimise tegelik kord sisaldab ohte, et kaup tuuakse sisse Piiriteenistuses registreerimata. Selle ohu põhjuseks võib olla asjaolu, et Piiriteenistuse piiripunkti töötaja on ebaausus, importija võltsib kauba saatelehtedele Piiriteenistuse märkeid või ka võimalus, et tollitöötajad ei kontrolli, kas imporditav kaup on läbinud Piiriteenistuse kontrolli. Need on riskid, mis audiitoritele antud selgituste kohaselt on mõnikord ka realiseerunud. Neid aitaks maandada Piiriteenistuse ja tolli arvutisüsteemide ühendatus nii, et tolliametnikud näeksid oma arvutist, milliste kaubagruppide kaubad peavad läbima Piiriteenistuse kontrolli ja kas sellisele kontrollile allutatud kauba saadetis ka tegelikult Piiriteenistuse andmebaasis on registreeritud. Riigikontrollile antud selgituse kohaselt on vastavasisulised tehnilised lahendused väljatöötamisel.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Sätestada tegevuslubade andmise korras ning toidu ja toidutoorme sisseveoks erilubade andmise ning nende olemasolu kontrollimise korras Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistuse kohustus kontrollida erilubade andmisel ning kõigil toidu- ja toidutoorme sisseveo juhtudel, kas kauba importijal on ministeeriumi antud tegevusluba.

2.3. "Riigi maine halveneb"

Riigikontroll eeldab, et tegevusloa saamise tingimused, tegevusloa andjad, loataotluste suhtes otsuste tegemise kord ja tähtaeg, tegevusloa kehtivuse pikendamise tingimused ja kord, tegevusloa tühistamise põhjused ja kord peaksid olema sätestatud seaduses[4]. Seadustes sätestatu ja nende rakendamiseks antud juhistes olev peab olema sõnastatud üheseltmõistetavalt ning selles osas kehtestatud kord peab olema avalikustatud nii, et kõik huvitatud sellega tutvuda saaksid.

Toiduseadus ei sätesta tegevusloa saamise tingimusi (v.a kohustus tasuda loa saamise eest riigilõiv) ja korda. Küll aga sätestab ta tegevusloa kehtetuks tunnistamise põhjused – põhjused, mille esinedes tegevusloa võib kehtetuks tunnistada. **Riigikontrolli arvates oleks otstarbekas, kui tegevusluba käsitlev seadus sätestaks ka juhud, mil loa andjal on mitte ainult õigus, vaid ka kohustus luba kehtetuks tunnistada. See vähendaks ametnike ametipositsiooni väärkasutamise riski.**

Toiduseadus annab põllumajandusministrile volituse kehtestada tegevusloa andmise kord. Praegu kehtib ministri 09.01.2002. a määrus nr 3. See sätestab tegevusloa taotlemiseks vajalike dokumentide loetelu, taotluste suhtes otsuse tegemise tähtajad ning otsuse sisu ja vormi. Minister pole kehtestanud loa saamiseks muid tingimusi peale riigilõivu tasumise. Tegevusloa kehtivuse pikendamisel tuleb juhinduda loa taotlemiseks kehtestatud nõuetest. Loa taotlemiseks vajalike dokumentide loetelu ja taotluste käsitlemise kord on avalikustatud ministeeriumi veebilehel.

Riigikontrolli hinnangul on põllumajandusminister tegevuslubade andmise toimingud arusaadavalt reguleerinud ja need on piisavalt avalikud.

Riigikontroll ei tuvastanud tegevuslubade andmise toiminguid auditeerides toiduseaduse ja põllumajandusministri kehtestatud korra eiramist. Küll aga märgiti puudusi tegevuslubade pikendamise toimingutes, tingituna asjaolust, et mitte kõiki nende puhul kerkivaid küsimusi ei saa lahendada tegevuslubade esmakordse taotlemise protseduurideks kehtestatud reeglite järgi.

[4] Põhiseaduse § 31 kohaselt võib isiku ettevõtlusega tegelemise õiguse kasutamise tingimusi ja korda sätestada vaid seadusega.

Põllumajandusministri kehtestatud korra kohaselt tuleb andmed väljastatud tegevuslubade kohta avalikustada ministeeriumi veebilehel loa andmisele järgneval päeval. Samad andmed tuleb sisestada ka Piiriteenistuse andmebaasi. Riigikontrolli arvates oleks otstarbekas, kui ministeeriumis tegevuslubade ja nende andmebaasiga tegelev ametnik sisestaks info ministeeriumi antud tegevuslubade kohta ka Piiriteenistuse andmebaasi. See oleks töökorralduslikult otstarbekas ja samas välistaks andmete teistkordsel sisestamisel (Piiriteenistuses) tekkida võivad vead ning neist tuleneda võivad arusaamatused piiril. Tehniliselt oleks see võimalik ja Piiriteenistus on sellest huvitatud.

Riigikontroll peab vajalikuks märkida, et seni pole ministeerium kordagi põhjendanud tegevusloa kehtetuks tunnistamist põhjusel, et selle omanik on korduvalt sisse vedanud toidutooret või toitu, mis ei vasta kehtestatud nõuetele, või on korduvalt ja teadvalt esitanud valeandmeid järelevalveasutusele. Samas tühistas Piiriteenistus 2001. aastal 33 loomade ja loomsete saaduste sisseveo eriluba veterinaar- ja toiduohutuseeskirjade rikkumise pärast. Piiriteenistus on ministeeriumi neist juhtudest teavitanud, kuid pole teinud ettepanekuid tegevusluba tühistada. Ministeeriumi selgitusel kasutab ta õigust tunnistada tegevusluba kehtetuks vaid siis, kui talle tehakse vastavasisuline ettepanek. Riigikontrolli arvates pole Piiriteenistus ja ministeerium selles osas piisavalt koostööd teinud.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Sätestada senisest täpsem kord tegevuslubade pikendamise toiminguteks.

3. Riskide maandatus Veterinaar- ja Toiduametis

3.1. "Nakkushaiguse ohule ei reageerita õigeaegselt"

Riigikontroll eeldab, et seadused sätestavad selged reeglid pädevatele riigiasutustele, et nad koguksid õigeaegselt infot, mis käsitleb loomatervishoiualast olukorda riikides ja ettevõtetes, kust Eestisse loomseid saadusi sisse veetakse või tahetakse sisse vedada. Riigikontroll eeldab, et seadused sätestavad riigiasutustele selged reeglid tegemaks selle info põhjal otsuseid loomsete saaduste sisseveo taotluste suhtes ja kontrollimaks sissevedu.

Loomatauditõrje seadus sätestab, et loomade ja loomsete saaduste sisseveoks peab ettevõtjal olema lisaks toidutoorme ja toidu importimise loale ka eriluba, mis antakse ettevõtjale kindla kauba importimiseks konkreetse riigi konkreetsest ettevõttest. Nii loomatauditõrje seadus kui ka toiduseadus sätestavad, et eriloa annab Veterinaar- ja Toiduamet. Sama on sätestatud ka põllumajandusministri kehtestatud korras[5]. Samas on põllumajandusminister Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistuse põhimääruse kinnitamisel andnud erilubade väljaandmise Piiriteenistuse (ameti kohaliku asutuse) pädevusse.

Loomatauditõrje seadus sätestab loomsete saaduste sisseveo piirangute kehtestamise üldkorra ja sellega ka alused, millelt otsustada eriloa andmine konkreetse loomse saaduse sisseveoks (eriloa kehtivus peatada või eriluba kehtetuks tunnistada). Kuid ükski seaduse säte ei ütle otsesõnu, mis juhtudel eriluba ei anta ning mis juhtudel eriluba kas peatatakse või kehtetuks tunnistatakse.

Loomatauditõrje seaduse kohaselt võib Veterinaar- ja Toiduamet peatada loomsete saaduste sisseveo riigist, milles on ilmnenud või levib haigus, mis kujutab tõsist ohtu looma või inimese tervisele. Kuid erilubade taotlemise ja väljaandmise korras on põllumajandusminister sätestanud, et eriluba ei väljastata või see tunnistatakse kehtetuks ka siis, kui kauba sisseveo eest vastutav isik rikub veterinaar- ja toiduohutuse nõudeid. Viimatinimetatud põhjus on igati arusaadav, kuid selle sätestamiseks puudub piisav seaduslik alus, ning sellest tuleneb oht, et kehtestatud korda võidakse ignoreerida.

Kuigi erilubade kehtivuse peatamise ja kehtetuks tunnistamise põhjused on loomatauditõrje seaduses sätestatud, ei reguleeri ei seadus ega põllumajandusministri kehtestatud kord nende toimingute protseduure – vormistatavaid dokumente, tähtaegu jne. Need on kehtestanud Piiriteenistuse direktor. Riigikontrolli arvates peaksid need toimingud olema reguleeritud ministri kehtestatud õigusaktiga.

Riigikontrolli arvates on erilubade andmisega seonduv õigusaktidega rahuldavalt reguleeritud.

Auditeerimisel ei tuvastatud, et erilubade taotluste suhtes otsuseid tehes poleks järgitud seaduste, põllumajandusministri määruse ning Veterinaar- ja Toiduameti (Piiriteenistuse) käskkirjade sisulisi nõudeid.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Kaaluda võimalust teha ettepanek sätestada loomatauditõrje seaduses erilubade peatamise ja kehtetuks tunnistamise põhjused ja kehtestada nende otsuste tegemise ning elluviimise protseduurid oma määrusega.

[5] 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 järelevalve teostamise kord".

3.2. “Kontroll piiril pole tõhus”

Riigikontroll eeldab, et õigusaktid sätestavad täpselt Tolliameti ning Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistuse piiripunktide töötajate ülesanded ja omavahelise tööjaotuse sellise kauba olemi, seisundi ning saatedokumentide kontrollimisel, mis peab läbima veterinaarkontrolli. Kehtestatud kord peaks kindlustama, et kaupa, mis peab läbima veterinaarkontrolli, ei saa kontrollimatult üle piiri tuua ning et kontroll tagab sissetoodava kauba vastavuse veterinaarnõuetele.

Veterinaarkontrollile alluva kauba vastavust nõuetele peavad kontrollima Piiriteenistuse piiripunktides töötavad ametnikud. Nad peavad kontrollima kaubadokumentide olemasolu ja nõuetekohasust, kauba vastavust dokumentides esitatud kirjeldusele ja (vajaduse korral) ka nõuetekohasust. Nende toimingud on kauba tollivormistuse lahutamatu koostisosa[6]. Piiriteenistuse töö ei võta tollitöötajailt õigust ja kohustust kontrollida sisseveetavat kaupa.

Veterinaar- ja Toiduameti (Piiriteenistuse) koostöö Tolliametiga pole seadusega otseselt reguleeritud. Pole ka ühtegi seadusest madalama tasandi õigusakti, mis Piiriteenistuse ja tolli koostööd selles osas reguleeriks. Suhteid asutuste vahel reguleerib koostöölepe. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt on seadusest tulenevate otseste nõuete puudumisele vaatamata Piiriteenistuse ja tolli koostöö imporditava kauba kontrollimisel rahuldav.

Eriluba nõudva kauba importimisel peavad Piiriteenistuse piiripunktide ametnikud selle registreerima Piiriteenistuse elektroonses andmebaasis ja vormistama kaubale imporditõendi. Kui eriluba vajava kauba importija pole saanud Piiriteenistuselt selle kauba sisseveoks eriluba, ei peaks Piiriteenistuse arvutisüsteemi reeglitest tulenevalt praegu olema võimalik loomse toidutoorme ja toidu sissevedu piiril registreerida, st sellele imporditõendit vormistada ja kaupa üle piiri lubada.

Kuid alati on võimalus, et kauba importija ei püüagi imporditavat kaupa Piiriteenistuse piiripunktis registreerida, vaid võltsib kauba saatedokumentidele tehtavad Piiriteenistuse märked. Piiriteenistuses vormistatava imporditõendi olemasolu toll kontrollima ei pea, ning sedagi on võimalik võltsida. Kuna tolli ja Piiriteenistuse andmesüsteemid pole ühendatud, ei ole tollil võimalik Piiriteenistuse andmete põhjal kontrollida, kas importija esitatavad dokumendid, mis kinnitavad Piiriteenistuse kontrolli läbimist, on ehtsad või võltsitud.

Riigikontrollile Põllumajandusministeeriumis ning Piiriteenistuses antud selgituste kohaselt on tehnilised lahendused tolli ja Piiriteenistuse arvutisüsteemide sidumiseks väljatöötamisel.

3.3. “Tõrked kontrollisüsteemis peatavad kauba impordi”

Riigikontrolli arvates peaks piirikontroll olema korraldatud nii, et võimalikud häired kontrollijate töökorralduses ei pidurdaks oluliselt kauba liikumist üle piiri.

Piiriteenistuse töökorraldus näeb ette, et kõik kaubasaadetised peab registreerima Piiriteenistuse elektroonses andmebaasis, iga eriluba nõudva kauba liik peab sealt saama registreerimisnumbri. Kui Piiriteenistuse arvutisüsteemi teenindav server ei tööta või töötab häiretega, siis piiripunktide töö kas peatub või on häiritud. Arvutisüsteemi abita pole võimalik vormistada kauba liikumist üle piiri.

Riigikontrollile antud selgituste kohaselt on Piiriteenistuse arvutisüsteemis häireid olnud, kuid need pole olnud pikaajalised. Arvutisüsteemiga seonduva riski maandamise ainukeseks võimaluseks on arvutisüsteemi edasine täiustamine ja tema töökindluse suurendamine.

[6] Tolliseaduse § 45 lg 1

3.4. “Riigi maine halveneb”

Loomatauditõrje seadusega on sätestatud erilubade andmise tingimused, nende kehtivuse peatamise ja kehtetuks tunnistamise alused. Erilubade andmise toimingud on põllumajandusministri, Veterinaar- ja Toiduameti peadirektori ning Piiriteenistuse direktori poolt piisavalt ning selgelt reguleeritud. Veterinaar- ja Toiduameti veebilehel on piisav info eriluba vajava kauba sisseveoks vajalike dokumentide ja sellega seotud toimingute kohta: viited seda valdkonda ja toiminguid reguleerivale seadusele ning ministri määrusele, info kauba sisseveol kehtestatud piirangute kohta riikide kaupa, eriloa taotlemise vormid.

Auditeerimisel ei tuvastatud, et erilubade andmise toiminguteks kehtestatud regulatsiooni poleks järgitud.

Auditeeritavate seisukohad

Põllumajandusminister ning Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistuse direktor teatasid Riigikontrollile, et nõustuvad audiitorite tehtud järeldustega.

Jüri Kõrge

Peakontrolör