Teede- ja Sideministeerium

Riigikontroll

Teie 28.06.2002 nr 2-7.1-TR/02/1160

Meie 28.10.2002 nr 1-11-1-1/02/2890

Veeteede Ameti antavad tegevusload

Teede- ja Sideministeeriumi seisukohad Veeteede Ameti antavate tegevuslubade auditeerimise tulemusel Riigikontrolli pool väljatöötatud kontrolliaruande eelnõus sisalduvate ettepanekute kohta ühtivad Veeteede Ameti poolt Teile 18.10.2002. a saadetud kirjas nr 1-5/2036 esitatud seisukohtadega. Teede- ja Sideministeerium võtab kontrolliaruande eelnõus sisalduvad ja toetust leidnud ettepanekud arvesse edaspidises seadusloomes.

Vabandame vastuse viibimise pärast.

Lugupidamisega

Liina Tõnisson
Minister

Priit Lööper 639 7637
priit.looper@tsm.ee

0011687

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 29.10.2002 Reg nr 2-7.1-TR/02/1160-2

Viru 9
15081 TALLINN

Reg kood 70000266

Telefon (0) 639 7612
Faks (0) 639 7606
E-post tsm@tsm.ee

Eesti Ühispank
A/a 10002033015005

VEETEEDE AMET

ESTONIAN MARITIME ADMINISTRATION

Hr Jüri Kõrge
Tegevusriskide auditi osakonna peakontrolör
riigikontrolöri ülesannetes
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie: 28.06.2002 nr 2-7.1-TR/02/1159

Meie: 18.10.2002 nr 1-5/2036

Veeteede Ameti antavad tegevusload

Lugupeetud härra Kõrge

Täname Teid Riigikontrolli kontrollaruande eelnõu nr 5062/27.06.2002 - Veeteede Ameti antavad tegevusload - teostamise eest. Toimunud audit oli esmakordne Veeteede Ameti töö hindamine, mis lähtub meresõiduohutuse alase tegevuse toimimisest ja tulemuslikkusest ning põhineb tegevusriskide analüüsil. Riigikontrolli poolt tehtud töö on eriti päevakohane, sest Veeteede Ameti haldussuutlikkuse tõstmise lähima aja prioriteet on organisatsiooni juhtimissüsteemi vastavusse viimine rahvusvaheliste kvaliteedistandarditega. 12 aprillil väljastas Lloyds Register Quality Assurance Veeteede Ametile kvaliteedijuhtimissüsteemi sertifikaadi EN ISO 9001:2000, mis tõendab, et meremeeste väljaõppe kontrolli ja diplomeerimist puudutav töö on vastavuses rahvusvahelise kvaliteedijuhtimise süsteemi põhimõtetega ning meremeeste väljaõppe, diplomeerimise ja vahiteenistuse aluste rahvusvahelise konventsiooni (STCW 78/95) ja ohutu meresõidu korraldamise koodeksi (ISM Code) nõuetega. 2003. aastal on plaanis rakendada ISO 9001:2000 kvaliteedijuhtimise põhimõtteid ka tegevuslubade andmisel ja järelevalvel.

Teie poolt esitatud aruanne tekitas Veeteede Ametis septembris – oktoobris pikki arutelusid, mille käigus väljatoodud argumendid on aluseks käesoleva vastuse koostamisel ja ka meresõiduohutuse alase arengu planeerimisel. Enamus Veeteede Ameti tegevuslubade andmise ja järelevalvega seotud töötajaid olid juulist kuni septembri alguseni puhkusel, seetõttu vabandame, et käesolev arvamus kontrollaruande eelnõus toodu kohta esitatakse oktoobris.

Üldiselt

Auditi teostamise eesmärk on arusaadav. Auditi läbiviimine korrektne ja põhjalik. Olulistes küsimustes toimus auditi tegijate ja Veeteede Ameti töötajate vahel konstruktiivne koostöö. Auditi metoodika põhineb riskianalüüsil, mis avab tegevuslubadega seonduvate toimingute analüüsiks uudse aluse.

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 18. 10. 02
Reg nr 2-7.1-TR/02/1159-2

0003387 *

Valge 4
11413 Tallinn
ESTONIA
Telefon +372 620 5500
Telefaks +372 620 5506
E-post eva@vta.ee
Internet www.vta.ee
Reg-nr 70002414
aa 221001177656
Hansapank

Tulemus

Tegevuslubade andmisel tehtavate toimingute läbiviimisel ei leitud Veeteede Ameti tegevuses olulisi puudusi. Riigikontroll konstateerib, et tegevuslubade andmise õiguslik alus on kohati puudulik, samuti tuleks kaaluda mõnede tegevuslubade – eelkõige nende lubade, mis ei tulene Eesti riigi rahvusvahelistest kohustustest – rakendamise vajalikkust.

Veeteede Ameti arvamus kontrollaruandes toodu kohta

Veeteede Ameti sisese arutelu tulemusena valmis kontrolliaruande eelnõu analüüs, mis on toodud lisas –1. Analüüsis on toodud ühtse tabeli kujul Riigikontrolli olulisemad järeldused, Riigikontrolli ettepanekud ning Veeteede Ameti ettepanekud ja selgitused.

Vastused Riigikontrolli ettepanekutele

1. Veeteede Amet toetab Riigikontrolli ettepanekut tugevdada tegevuslubade (tunnustamise) saamise, keeldumise, järelevalve, peatamise ja kehtetuks tunnistamise seaduslikkust. Seadustes võiks olla delegatsioon valitsusele või ministrile, mille alusel antakse määrusega põhjalikud ja spetsiifilised nõuded iga tegevusloa (tunnustamise) taotluse protseduuri kohta. Määrusega tuleks fikseerida ka miinimumnõuded tegevusloa taotlejale, mis vastaksid nii rahvusvahelistele konventsioonidele kui ka Eesti siseriiklikule seadusandlusele.
2. Veeteede Amet nõustub Riigikontrolli seisukohaga, et kaubandusliku meresõidu koodeksi alusel antav meretranspordi korraldamise tegevusluba ei maanda riske inimese tervisele, elule ja keskkonnale, aga seda eelkõige rahvusvahelisi reise sooritavate laevade osas, kus rakendatakse ohutu meresõidu korraldamise koodeksi (ISM Code) nõudeid.
   Eesti lipu all sõitvate "mittekonventsionaalsete laevade" ja vaid Eesti vetes sõitvate laevade puhul (ISM koodeksi nõuded ei kehti) maandab meretranspordi korraldamise tegevusluba siiski riske inimese tervisele, elule ja keskkonnale. Meretranspordi korraldamise tegevusloa peatamine või tühistamine on oluliseks riikliku sunni vahendiks.
   Kui Teede- ja Sideministeerium algatab menetluse meretranspordi tegevusloa muutmiseks või väljastamise lõpetamiseks, siis Veeteede Amet on valmis selles osalema.
3. Veeteede Amet ei toeta Riigikontrolli ettepanekut algatada kaubandusliku meresõidu koodeksi muudatus, millega tühistatakse praegu selles koodeksis sätestatud laevade agenteerimise tegevusloa omamise nõue. Kuna loa taotleja ei pea omama eriteadmisi, siis on mõeldav võtta kasutusele elektrooniline tegevusluba.
   Riigile peab jääma võimalus kasutada sundi agenteerivate äriettevõtete vastu, kui nad ei täida neile seadustes ettenähtud kohustusi. Riigil peab olema vajadusel võimalus laevade agenteerimise tegevusluba peatada või tühistada.
4. Riigikontroll tegi ettepaneku sõlmida Veeteede Ametil agenteerivate äriühingutega agendilepingud, kus agendid arveldavad laevaomanike nimel laevaomanike poolt tasutavad riiklikud tuletorni- ja jäämurdetasud. Veeteede Amet aktsepteerib sellist lepingut juhul, kui agenteeriv äriühing on kohustatud sõlmima lepingu tuginedes seaduses ettenähtud tingimustele. Üheks tingimuseks oleks see, et agenteeriv äriühing ei võtaks riiklike tasude vahendamise eest riigilt vahendustasu.

5. Riigikontroll esitas arvamuse, et Eesti riigi võimalusi arvestades on problemaatiline koguda ja säilitada Veeteede Ametis erialast kompetentsi, mida oleks vaja meresõiduohutuse seaduses sätestatud tegevuslubade andmiseks. Meresõiduohutusealase pädevuse vähendamine riiklikust seisukohast ei tule kõne allagi tänapäeva Euroopas. Euroopa Liidu seadusandlus nõuab riikliku pädeva mereadministratsiooni olemasolu igas merendusega tegelevas kandidaatriigis.
   Veeteede Amet omab praegu paljusid riiklikule mereadministratsioonile omaseid funktsioone ja tunnuseid ning seetõttu on loogiline, et riiklik mereadministratsioon Eestis moodustuks Veeteede Ameti spetsialistide ja allüksuste baasil.
   Mereadministratsiooni tegevus peab olema reguleeritud vastavate seadusandlike aktidega ning tema üheks ülesandeks oleks meresõiduohutusalase pädevuse kogumine, säilitamine ja kasutamine.

Veeteede Amet loeb Riigikontrolli auditi ajakohaseks ja õnnestunuks. Audit tekitas ametis ulatusliku sisemise arutelu ning me loodame, et selle tulemusena täiustub oluliselt riiklik järelevalve meresõiduohutuses. Loodame, et auditi lõpparuandes arvestatakse ka lisas – 1 toodud Veeteede Ameti ettepanekute ja selgitustega.

Austusega

Arvo Veskimets
Peadirektori I asetäitja

Lisa 1: Veeteede Ameti antavad tegevusload kontrollaruande eelnõu analüüs 8 lk 1 eks

VEETEEDE AMETI ANTAVAD TEGEVUSLOAD
Kontrollaruanne nr 5062

KONTROLLARUANDE EELNÕU ANALÜÜS

Riigikontroll hindas:

1. Veeteede Ameti **tegevuse korraldust** tegevuslubade andmisel.
2. Veeteede Ameti poolt tegevuslubade andmisel tehtavate **toimingute õigusliku aluse piisavust**.
3. Veeteede Ameti poolt antavate **tegevuslubade õigusliliku aluse piisavust**.
4. Veeteede Ameti poolt antavate **tegevuslubade rakendamise vajalikkust.**

1. Veeteede Ameti **tegevuse korraldus** tegevuslubade andmisel.

Riigikontrolli olulisemad järeldused	Riigikontrolli ettepanekud **teede- ja sideministrile** või soovitused **Veeteede Ametile**	Riigikontrolli ettepanekud **rahandusministrile**	**Veeteede Ameti** ettepanekud ja selgitused
1.1. Veeteede Amet ei ole rikkunud õigusaktide sätteid, mis reguleerivad tegevuslubade andmist ja nende omanike üle järelevalvet	Puuduvad	Puuduvad	**Veeteede Ametis on kehtestatud tegevuslubade väljaandmiseks asjakohased protseduurid. Lubasid annavad välja selleks tööks vajaliku erialase hariduse ja kogemustega ametnikud**
1.2. Ei tuvastatud puudusi riigilõivude riigieelarvesse laekumises	Riigikontroll soovitab Veeteede Ametil kehtestada nõue kontrollida riigilõivude tasumist	Esitada Vabariigi Valitsusele ettepanek muuta valitsuse 11.04. 2001.a. määrust nr 140 nii, et see kohustaks neid riigilõivu võtvaid riigiasutusi, kel on võimalus elektrooniliselt kontrollida riigilõivu laekumist krediidiasutustes, seda kontrolli ka tegelikult teostama.	**Veeteede Amet nõustub Riigikontrolli ettepanekuga seadustada riigilõivude tasumise kontrolli nõue.** **Veeteede Amet viib tegevuslubade väljaandmise protseduuridesse sisse nõude kontrollida (elektrooniliselt) riigilõivude tasumist alates oktoobrist 2002.** Ülevaade Veeteede Ameti senisest tegevusest *Kuni märtsini 2002 otsustas Veeteede Amet riigilõivu tasumise üle esitatud maksedokumentide või nende koopiate alusel. Alates märtsist 2002 kontrollib Veeteede Amet riigilõivude tasumist maksuameti arveldusarvele elektrooniliselt pankade andmebaasides.*

2. Veeteede Ameti poolt tegevuslubade andmisel tehtavate **toimingute õiguslik alus**.

Riigikontrolli olulisemad järeldused	Riigikontrolli ettepanekud **teede- ja sideministrile** või soovitused **Veeteede Ametile**	Riigikontrolli ettepanekud **rahandusministrile**	**Veeteede Ameti** ettepanekud ja selgitused
2.1. Veeteede Amet ja teised riigiasutused ei ole kohustatud kontrollima, kas nende võetud riigilõivud ka tegelikult riigieelarvesse laekuvad	Puuduvad	Esitada Vabariigi Valitsusele ettepanek muuta valitsuse 11.04. 2001.a. määrust nr 140 nii, et see kohustaks neid riigilõivu võtvaid riigiasutusi, kel on võimalus elektrooniliselt kontrollida riigilõivu laekumist krediidiasutustes, seda kontrolli ka tegelikult teostama, ning sätestaks, et neil riigiasutustel, kel pole tehniliseltvõimalik riigilõivu laekumist elektrooniliselt kontrollida, on õigus nõuda riigilõivu maksmist tõendava dokumendi originaali.	**Riigilõivude tasumise kontroll elektrooniliselt krediidiasutuste andmebaasis on Veeteede Ameti kogemustel juriidiliselt ja tehniliselt suhteliselt kergelt teostatav.**
2.2. Kaubandusliku meresõidu koodeksi alusel antavate tegevuslubade osas ei sätestata seaduses nõudeid tegevusloa saamisele	Vastavalt põhiseadusele tuleb tegevusloa saamisele (tunnustamisele) esitatavad nõuded sätestada seaduses	**Veeteede Amet nõustub Riigikontrolli järeldustega. Tegevusloa saamisele esitatavad nõudes sätestatakse seadusega alates 01.01.2003, kui jõustub kaubandusliku meresõidu koodeksi uus redaktsioon.** Ülevaade Veeteede Ameti senisest tegevusest *Praegu kehtivad seadusandlikud aktid, (Kaubandusliku meresõidu koodeks ja Valitsuse 08.05.1990.a. määrus nr 90.) on mitmeid aastaid olnud olulisteks vahenditeks ohutu meresõidu tagamisel Eesti lipu all sõitvatel laevadel..* *Veeteede Amet on korduvalt teinud ettepanekuid kehtestada nõuded tegevuslubade saamiseks seaduses või seadusest tuleneva alama aktiga, kuid kahjuks ei ole seda seni peetud oluliseks. Kõik tegevuslubasid puudutavad juriidilised probleemid taheti lahendada majandusliku tegevuse piiramise seadusega, kuid kahjuks ei jõudnud see seadus eelnõust kaugemale. Kaubandusliku meresõidu koodeksi 01.01.2003.a. jõustuvas redaktsioonis sätestatakse, et meretranspordi teenust ja laevade agenteerimise teenust võib osutada selleks Veeteede Ametilt tegevusloa saanud ettevõtja. Sätestatakse ka nõuded tegevusloa saamiseks, peatamiseks ja kehtetuks tunnistamiseks.* *Veeteede Amet on püüdnud kaubandusliku meresõidu koodeksi alusel antavate tegevuslubade väljastamisel jälgida võimalikult täpselt Eestis kehtivaid seadusandlikke akte. Pretensioone Veeteede Ameti tegevuse suhtes esitatud ei ole.*	

2.3. Meresõiduohutuse seaduse alusel antavate tegevuslubade saajale on sätestatud sisulised nõuded, kuid:	Ettepanekud nõuete parandamiseks on toodud punktides 2.3.1. ja 2.3.2.	Ülevaade tegevusloa (tunnustuse) saajale sätestatud nõuete seaduslikust alusest.. *Praegu kehtiva meresõiduohutuse seaduse kohaselt on tegevusloa saamise eelduseks ettevõtjal vastavate tehniliste võimaluste ja vajaliku oskusega personali olemasolu. Ttagatud peab olema ka ettevõtja tegevuse ohutus keskkonnale ja inimeste tervisele. Alates 01.01.2003 hakkab kehtima uus meresõiduohutuse seadus, milles tegevusloa nõude asemel on nõue, et ettevõtja peab olema Veeteede Ameti poolt tunnustatud. Seaduses on sätestatud tunnustamise korraldamine, tunnustamisest keeldumine, tunnustamisotsuse peatamine ja kehtetuks tunnistamine.*
2.3.1. Nõuded tegevuslubade taotlejale on liiga üldsõnalised ja puuduliku õigusliku alusega	Täiendada seaduseid nii, et lubade rakendamisel tehtavad otsused sõltuksid senisest märksa vähem ametnike kvalifikatsioonist ja motivatsioonist	**Veeteede Amet teeb ettepaneku tuua üksikasjalised nõuded tegevusloa taotlejale välja Vabariigi Valitsuse või ministri määrustega. Määrusega saab lubade rakendamise nõuded detailselt väljakirjutada ja vajadusel ka kiiresti muuta. Lubade rakendamise nõuete üksikasjalik väljakirjutamine vähendab ametnike võimalust langetada meelevaldseid otsuseid. Seniseid kogemusi arvestades võtab seaduse muudatus aega umbes aasta. Kui alustada seadusemuudatus 2003 aasta alguses jõustuks määrus 2004 aastal.** Selgitus *Nõuded meresõiduohutuse seaduse ja kaubandusliku meresõidu koodeksi alusel (alates 01.01.2003) antavate tegevuslubade (tunnustamise) taotlejatele on toodud otseselt seaduses. Selliselt esitatud nõuded on seaduse piiratud mahu tõttu üldsõnalised ja väga raskelt täiendatavad või muudetavad. Seadustes võiks olla delegatsioon valitsusele või ministrile, mille alusel antakse määrusega põhjalikud ja spetsiifilised iga tegevusloa (tunnustamises) taotluse protseduuri kohta. Kuna tegevuslubade andmise vajadus tuleneb rahvusvahelistest konventsioonidest, siis protseduuride väljatöötamine eeldab kõrge kvalifikatsiooniga merendusametnike olemasolu.*
2.3.2 Tegevuslubade taotlejate vastavust nõuetele ei ole võimalik formaalsete protseduuridega kontrollida	Täiendada seaduseid nii, et lubade rakendamisel tehtavad otsused sõltuksid senisest märksa vähem ametnike kvalifikatsioonist ja motivatsioonist	**Veeteede Amet teeb ettepaneku tuua tegevuslubade (tunnustamise) taotlejate vastavuse kontrolli protseduuri nõuded välja Vabariigi Valitsuse või ministri määrustega. Määruses selgelt fikseerida miinimumnõuded tegevusloa taotlejale vähendaksid oluliselt ametniku suva otsuse langetamisel. Seniseid kogemusi arvestades võtab seaduse muudatus aega umbes aasta. Kui alustada seadusemuudatus 2003 aasta alguses jõustuks määrus 2004 aastal.** Selgitus Miinimumnõuded tegevusloa taotlejale peavad vastama nii rahvusvahelistele konventsioonidele kui ka Eesti siseriiklikule seadusandlusele. Selliste miinimumnõuete väljatöötamine eeldab kõrge kvalifikatsiooniga merendusametnike olemasolu.
2.4. Tegevusluba (tunnustamist) ei saa taotleda loodav äriühing	Täiendada seaduseid nii, et tegevusluba (tunnustamist) saaks taotleda ka asutatavale äriühingule	**Veeteede Amet on praeguseks hetkeks leidnud lahenduse tegevusloa andmiseks loodavale äriühingule. Kuna haldusmenetluse seadus võimaldab välja anda eelhaldusakti, siis saab Veeteede Amet teha kindlaks loodava äriühingu vastavuse tegevusloa väljaandmiseks nõutavatele muudele tingimustele ning loodavale äriühingule antakse välja ajutine tegevusluba enne ettevõtja registreerimist äriregistris.** Selgitus Probleem on üldisem, mitte ainult meresõiduohutuse seadusest ja kaubandusliku meresõidu koodeksist tulenevate tegevuslubade taotlemisel.

3. Veeteede Ameti poolt antavate **tegevuslubade õiguslilik alus**.

Riigikontrolli olulisemad järeldused	Riigikontrolli ettepanekud **teede- ja sideministrile** või soovitused **Veeteede Ametile**	**Veeteede Ameti** ettepanekud ja selgitused
3.1. Seadustega on sätestatud milliseid tegevuslube peab Veeteede Amet andma, seadused ei sätesta piisava selgusega tegevuslubade rakendamise põhjuseid ja eesmärke	Täiendada meresõiduohutuse seadust ja kaubandusliku meresõidu koodeksit	**Tegevuslubade rakendamise põhjused ja eesmärgid tulenevad enamasti otseselt rahvusvahelist meresõitu reguleerivatest konventsioonidest. Eesti on tähtsamate konventsioonidega ühinenud ja peab neid ohutu meresõidu korraldamisel järgima.** **Veeteede Amet nõustub Riigikontrolli ettepanekuga, et Eesti seadustes tuleks edaspidi täpsustada termineid ning tegevuslubade rakendamise üldiseid põhjused ja eesmärke. Seniseid kogemusi arvestades võtab seaduse muudatus aega umbes aasta. Kui alustada seadusemuudatus 2003 aasta alguses jõustuksid nad 2004 aastal.** Selgitus *Eesti on käesoleval ajal ühinenud 15 Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni (IMO) konventsiooniga. Jõustunud on ka Läänemere keskkonnakaitse konventsioon (HELCOM) ning rida meremeeste töösuhteid käsitlevaid Rahvusvahelise tööorganisatsiooni (ILO) konventsioone. Vastavalt Eesti Põhiseadusele § 123 loetakse neid konventsioone vastuolude korral Eesti seadustega ülemuslikeks. Eesti seadustes tuleks edaspidi täpsustada termineid ning tegevuslubade rakendamise üldiseid põhjused ja eesmärke. Samas ei ole otstarbekas kirjutada Eesti seadustesse ümber konventsioonide detaile, piisab viitamisest.*
3.2.Järelevalve tegevuslubasid saanud isikute kohta on sätestatud seadusega. Veeteede Amet täidab talle seadusega pandud ülesandeid korrektselt	Puuduvad	Veeteede Amet rakendab 2003 aastal ISO 9001:2000 kvaliteedijuhtimise põhimõtteid tegevuslubade andmisel ja järelevalvel *Veeteede Ameti haldussuutlikkuse tõstmise lähima aja prioriteet on organisatsiooni juhtimissüsteemi vastavusse viimine rahvusvaheliste kvaliteedistandarditega. Veeteede Ameti kvaliteedijuhtimissüsteemi aluseks on rahvusvaheline kvaliteedistandard ISO 9001:2000, arvestatud on meremeeste väljaõppe, diplomeerimise ja vahiteenistuse aluste rahvusvahelise konventsiooni (STCW 78/95) ja ohutu meresõidu korraldamise koodeksi (ISM Code) nõudeid.2002 aasta 12 aprillil väljastas Lloyds Register Quality Assurance Veeteede Ametile kvaliteedijuhtimissüsteemi sertifikaadi EN ISO 9001:2000. Seega on Veeteede Amet esimene valitsusasutus Eestis, kellele on väljastatud selline ISO sertifikaat.* *2003 aastal on plaanis rakendada ISO 9001:2000 kvaliteedijuhtimise põhimõtteid ka tegevuslubade andmisel ja järelevalvel. Oleks aeg seadusega reguleerida kvaliteedi süsteemi nõuete rakendamist valitsusasutustes, kui süsteem on tunnustatud audiitori poolt auditeeritud.*

4. Veeteede Ameti poolt antavate **tegevuslubade rakendamise vajalikkus.**

Riigikontrolli olulisemad järeldused	Riigikontrolli ettepanekud **teede- ja sideministrile** või soovitused **Veeteede Ametile**	**Veeteede Ameti** ettepanekud ja selgitused
4.1. Kaubandusliku meresõidu koodeksi alusel antav meretranspordi korraldamise tegevusluba ei maanda riske inimese tervisele, elule ja keskkonnale.	Algatada kaubandusliku meresõidu koodeksi muudatus, millega tühistatakse praegu selles koodeksis sätestatud meretranspordi korraldamise tegevusloa omamise nõue	**Veeteede Amet nõustub Riigikontrolli seisukohaga, et kaubandusliku meresõidu koodeksi alusel antav meretranspordi korraldamise tegevusluba ei maanda riske inimese tervisele, elule ja keskkonnale, aga seda eelkõige rahvusvahelisi reise sooritavate laevade osas, kus rakendatakse ohutu meresõidu korraldamise koodeksi (ISM Code) nõudeid.** **Eesti lipu all sõitvate "mittekonventsionaalsete laevade" ja vaid Eesti vetes sõitvate laevade puhul (ISM koodeksi nõuded ei kehti) maandab mertranspordi korraldamise tegevusluba siiski riske inimese tervisele, elule ja keskkonnale. Meretranspordi korraldamise tegevusloa peatamine või tühistamine on oluliseks riikliku sunni vahendiks.** Näide – 1 *Korduvad on juhused, kus laevaomanik (reeder) ei vii oma suhteliselt vana laeva tehniliselt nõutavasse seisukorda. Tehniliselt mittekorrasoleva laevaga sõitmise eest karistatakse laeva kaptenit. Kui kapteni keeldub sõidukõlbmatu laevaga merele minemast, siis vahetatakse ta lihtsalt teise kapteni vastu välja. Tehniliselt mittekorras laev kujutab endast ohtu inimese tervisele, elule ja keskkonnale. Tõhus vahend on laeva omaniku või operaatori korralekutsumiseks on meretranspordi korraldamise tegevusloa peatamine või tühistamine.* Näide –2 *Väikesaarte vahel reise sooritav tehniliselt korras laev võtab laevaomaniku survel peale lubatust rohkem reisijaid, lubatust suurema koguse kaupa või sunnitakse kaptenit sooritama reisi laevaliikluseks mittevastava ilmaga. Otsene vastutus väärteo eest langeb kaptenile. Laevaomaniku tegevus põhjustab otsese ohu inimese tervisele, elule ja keskkonnale. Selliste korduvate rikkumiste korral saab riikliku sunnina laevaomaniku suhtes rakendada meretranspordi korraldamise tegevusloa peatamist või tühistamist.* Ülevaade Veeteede Ameti senisest tegevusest meretranspordi korraldamise tegevuslubade andmisel *Meretranspordi korraldamise tegevuslubade andmist alustati eesmärgiga saada ülevaade merenduse alal tegutsevatest ettevõtjatest Eestis. Eelmise kümnendi keskel sattusid Eesti lipu all sõitvad laevad nn "musta nimekirja". Laevade halva tehnilise seisundi üheks põhjuseks oli laevaomanike tahtmatus investeerida suhteliselt vanade laevade tehnilise seisukorra parandamisse. 1996 aastal alustas tööd merertranspordi tegevuslubade andmise laiendatud komisjon. Komisjoni ette kutsuti korduvalt kinnipeetud laevade omanikke. Tegevuslubasid anti pärast pikki selgitusi ja läbirääkimisi vahel ka vaid pooleks aastaks. Tolleaegne maksuseadus nägi ette sanktsioone ettevõtjatele, kes tegutsesid litsentseeritaval alal ilma tegevusloata. 1998 aastal jõustus meresõiduohutuse seadus ning alustati sadamriigi ja lipuriigi laevakontrolli väljaarendamist. Eesmärgiks seati ühinemine Pariisi Memorandumiga (Paris MOU). Järjekindlalt hakati rakendama ohutu meresõidu korraldamise koodeksi (ISM Code) nõudeid. Viimased merertranspordi tegevuslubade andmise laiendatud komisjoni istungid toimusid 2000 aastal. Seoses ISM koodeksi kohustusliku rakendamisega välisreise sooritavatel laevadel ja laeva tehnilise korrasoleku tõhusa järelevalvega on meretranspordi korraldamise tegevusluba kaotanud oma senise tähenduse meresõiduohutuse tagamisel ja riigi maine ülevalhoidmisel.* *Laevade puhul, mis sõidavad vaid Eesti vetes ISM koodeksi nõuded ei kehti. Nende laevade puhul oleks meresõidu korraldamise tegevusloal vastavate sanktsioonide olemasolul tõhus roll meresõiduohutuse tagamisel Eesti vetes sõitvatel laevadel.*

		*Kaubandusliku meresõidu seaduse §68 defineerib reederit kui isikut, kes kasutab laeva oma nimel majandustegevuses ja kellele on väljastatud **meretranspordi korraldamise tegevusluba**.* *Meretranspordi korraldamise tegevusluba praegusel kujul maandab riske inimese tervisele, elule ja keskkonnale vaid Eesti vetes sõitvatel laevadel. Teistel juhtudel annab tegevusloa väljaandmine kõige üldisema ülevaate meretranspordiga tegelevatest ettevõtetest Eestis.*
4.2. Kaubandusliku meresõidu koodeksi alusel antav laevade agenteerimise tegevusluba ei maanda riske inimese tervisele, elule ja keskkonnale.	Algatada kaubandusliku meresõidu koodeksi muudatus, millega tühistatakse praegu selles koodeksis sätestatud laevade agenteerimise tegevusloa omamise nõue	**Veeteede Amet ei toeta Riigikontrolli ettepanekut algatada kaubandusliku meresõidu koodeksi muudatus, millega tühistatakse praegu selles koodeksis sätestatud laevade agenteerimise tegevusloa omamise nõue. Kuna loa taotleja ei pea omama eriteadmisi, siis on mõeldav on võtta kasutusele elektrooniline tegevusluba. Riigile peab jääma võimalus kasutada sundi agenteerivate äriettevõtete vastu, kui nad ei täida neile seadustes ettenähtud kohustusi. Riigil peab olema vajadusel võimalus laevade agenteerimise tegevusluba peatada või tühistada.** <u>Näide – 1</u> *Agent teatab ohtliku lastiga (väetis) laeva saabumisest sadamasse ettenähtud 24 tunni asemel vaid 4 tundi ette. Laev peab ootama sadamasse sisenemise järjekorras 10 tundi. Kuna ka lootsi ei ole laevale õigeaegselt tellitud otsustab laeva kapten jääda reidile ankrusse. Tugev tuul kannab laeva madalikule. Laeva päästetööde käigus satub osa keskkonnaohtlikust lastist merre.* <u>Näide – 2</u> *Agent muretseb esmakordselt sadamasse tulevale laevale aegunud kohalikud merekaardid. Tuginedes eksitavale merekaardile laseb laev sisse ankru kaablikaitse tsoonis ja purustab rahvusvahelise sidekaabli ja kohaliku elektrikaabli.* <u>Näide – 3</u> *Tanklaeva tankimisel toornaftaga, selgub, et tankeri põhjas olevast august lekib merre toornaftat. Kapteni nõudmisel toob agent laevale tuukri, kes proovib auku pimeduse saabumisel salaja kinnikeevitada. Toornafta pumpamisel katkisesse tanki selgub, et keevitus oli ebakvaliteetne ja väga suur kogus tooraftat satub merre.* *Esimese näite puhul ei täida agent otseselt seadusega antud kohustusi, teisel juhul töötab ebaprofessionaalselt ja kolmandal juhul rikutakse jämedalt agendi otsest kohust teatada riigi esindajatele ja sadamavõimudele koheselt kõigist laevas toimunud õnnetustest. Kõigil juhtumitel tuleks rakendada agendifirma suhtes tegevusloa peatamist või tühistamist.* <u>Selgitus agenteerimise osast ohutu laevasõidu korraldamisel</u> *Agenteerimine kui tegevus on otseselt seotud ohutu laevasõidu korraldamisega Eesti vetes. Riigikontroll märgib õigest, et ohtude otseseks allikaks inimeste eludele, tervisele või keskkonnale on laev, kuid põhjused, miks laev muutub ohu allikaks tulenevad ka tegevusest väljaspool laeva.* *Laevasõiduohutus koosneb kõige laiemas jaotuses kolmest osast:* *1) laeva merekõlblikkusest (laeva tehniline seisukord),* *2) laeva ohutust juhtimisest (laeva mehitamine ja inimeste töö laevas ning laevafirmas)* *3) laiemast ohutu laevaliikluse korraldamise süsteemist (agenteerimine, lootsimine, koostöö sadamaga ja laevaliikluse juhtimise (VTS) keskustega).* *Agentide tegevus algab Veeteede Ameti, Piirivalve, Tolliameti ning piiriteenistuste teavitamisest laeva saabumisest sadamasse. 24 tundi enne saabumist on agent kohustatud esitama Veeteede Ameti koordinatsioonikeskusele laeva ülddeklaratsiooni ja lastideklaratsiooni (Tolliformaalsuste teostamise kord sadamates ning Laevade ja väikelaevade sisemerre ja sadamatesse*

		sisenemise ja neist väljumise kord). Ülddeklaratsioonidest saadaval informatsioonil põhineb laevakontrolliinspektorite töö tõhusus laevade kontrolli planeerimisel ning läbiviimisel. Ohtliku lastiga laevad kujutavad endast potentsiaalset ohtu keskkonnale ja inimeste tervisele ja eludele. Ohtliku lasti käitlemise reeglite üle (Kemikaaliseadus) teostavad järelevalvet Veeteede Ameti spetsiaalse väljaõppe saanud ohtliku lasti järelevalve inspektorid.Eesti jurisdiktsiooni all olevates vetes sõitev laev on kohustatud teatama koheselt kõikidest laeval toimunud õnnetustest. Seda saab laeva kapten teha läbi oma kohaliku agendi,kes peab tundma kohalikke õigusakte ja asjaolusi,kellele teave edastada. *Agendifirma sobivus selgub tavaliselt töö käigus. Korrektselt töötav agent omab tavaliselt nii mereharidust kui ka meresõidupraktikat. Puuduste ilmnemisel agendi töös vahetatakse ta tavaliselt koheselt välja. Agenteerivate firmade kaudu laekuvad riigieelarvesse ka laevadelt võetav riiklik jäämurde- ning tuletornitasu. Veeteede Ameti poolt antud tegevusloaga agenteerivate ettevõtete kohustused on ülesloetud mitmetes Tolliameti, Piirivalve ja piiriteenistuste tööd reguleerivates seadusandlikes aktides.* **Riigikontroll tegi ettepaneku sõlmida agenteerivate äriühingutega agendilepingud, kus agendid arveldavad laevaomanike nimel laevaomanike poolt tasutavad riiklikud tuletorni- ja jäämurdetasud.** **Veeteede Amet aktsepteerib sellist lepingut juhul, kui agenteeriv äriühing on kohustatud sõlmima lepingu tuginedes seaduses ettenähtud tingimustele. Üheks tingimuseks oleks see, et agenteeriv äriühing ei võtaks riiklike tasude vahendamise eest riigilt vahendustasu. Vastava seaduseparandus jõustuks kõige varem 2003 aasta lõpus või 2004 aasta alguses.** <u>Veeteede Ameti varasem tegevus.</u> *1993 – 1996 aastani kehtisid Veeteede Ameti ja agenteerivate firmade vahel analoogsed lepingud.* *1995 – 1996 aastal läbiviidud Veeteede Ameti auditeerimisel Riigikontrolli poolt nõuti nende lepingute kohest lõpetamist.* *Seni on lähtutud põhimõttest, et riigil on otstarbekam ja kohasem lahendada riiklike tasude laekumine läbi õigusaktides sätestatu – kohustadades agenteerivaid äriühinguid tasuma laevadelt võetavad riiklikud tuletorni- ja jäämurdetasud tasud otse riigikassasse.*
4.3. Teostades järelevalvet meresõiduohutuse seaduse alusel antavate tegevuslubade (tunnustamise) üle maandab Veeteede Amet riski, et loaomanike käest töid ja teenuseid ostvad isikud ei saa oma lepingupartnerilt sellise kvaliteediga töid ja teenuseid, mida klassifikatsiooniühingud ja Veeteede Amet aktsepteerivad. Riigikontroll käsitleb	Kaaluda meresõiduohutuse seaduse alusel Veeteede Amet antavate tegevuslubade (tunnustamise) tegelikku vajadust. Lõpetada tegevuslubade andmine valdkondades, kus ettevõtja tunnustamise nõue ei tulene otseselt rahvusvahelistest konventsioonidest.	**Ettevõtja tunnustamise nõuded tulenevad otseselt rahvusvahelistest konventsioonidest, millega Eesti on ühinenud. Veeteede Amet on kohustatud jälgima kõiki konventsioonides esitatud nõuete täitmist. Veeteede Ametil ei ole õigust reastada tunnustamise nõudeid tähtsuse järjekorras.** <u>Selgitus - 1</u> *Tegevuslubasid ja tunnustamist ei saa võtta kui sünonüüme. Oluline vahe on selles, et tegevusluba antakse ettevõtjale võttes riigipoolse riski kogu tema tegevusele.* *Tunnustamine on aga menetlus, mille käigus hinnatakse teatud tegevusvaldkondades ettevõtja tootmistegevuse ning toodete või teenuse vastavust seadustes ja rahvusvahelistes meresõiduohutust reguleerivates konventsioonides sätestatu vahel.* *Tunnustamisega võtab riik tunduvalt väiksema vastutuse võrreldes tegevusloa andmisega, kuid tagab riikliku järelevalve käigus laevade tehnilise seisukorra üle varjatud defektide viimise miinimumini.* <u>Näide – 1</u> *Pakitud päästeparvede kontrollimine laeva pardal eeldab nende lahti laskmist ja siis uut pakkimist töökojas nõutava kvalifikatsiooniga spetsialistide poolt.Kui töökoda on saanud sellisteks operatsioonideks tunnustuse, siis on kontrollitud nii päästeparvede pakkimise tehnoloogia kui spetsialistide kvalifikatsioon,mis omakorda annab kindluse,et päästeparv avaneb nõuetekohaselt hädaolukorras.* Selgitus - 2 *Põhilised nõuded ettevõtja tunnustamisele esitatakse SOLAS 1974/1978 konventsioonis (Rahvusvaheline konventsioon inimelude*

tegevuslubasid ja tunnustamist sünonüümidena.		*ohutusest merel) ja tema protokollides. SOLAS konventsiooni alla ei käi laevad kogumahutavusega all 500, raadioaparatuuri osas laevad kogumahutavusega alla 300 ning laevad, mis ei teosta rahvusvahelisi sõite. Eestis on suur hulk SOLAS konventsiooni mõistes "mittekonventsionaalseid" laevu ja nendega seotud tegevusalasid, mille puhul tunnustamine põhineb teistel konventsioonidel, millede alused on täpsemalt väljatoodud ka Eesti seadusandluses - eelkõige meresõiduohutuse seaduses.* *Tunnustamise nõue laieneb 01.01.2003 jõustuva meresõiduohutuse seaduse kohaselt üheksale tegevusvaldkonnale, kus on oma alamjaotused, milliste üleloetlemine koormaks ja detailiseeriks põhjendamatult seaduse teksti. Näiteks laevaseadmed: on navigatsioonilised, tehnilised (ankruseadmed) jne.millede paigaldamise või remontimise teatud operatsioonid vajavad ohutuse tagamise seisukohast järelevalvet või tunnustamise nõue tuleneb otseselt rahvusvahelistest konventsioonidest.*
4.4. Riigikontrolli arvates on Eesti riigi võimalusi arvestades problemaatiline koguda ja säilitada Veeteede Ametis erialast kompetentsi, mida oleks vaja meresõiduohutuse seaduses sätestatud tegevuslubade andmiseks.	Eestis tuleks vähendada meresõiduohutuse alast riiklikku kompetentsi	**Vastupidiselt Riigikontrolli arvamusele, et Eestis tuleks vähendada meresõidualast riiklikku kompetentsi, näeb Veeteede Amet tulevikus ette Eesti Riikliku Mereadministratsiooni tekke, kuhu koondub Eesti merenduse ja meresõidualane riiklik kompetents. Mereadministratsiooni tegevus peab olema reguleeritud vastavate seadusandlike aktidega. Meresõiduohutusealase pädevuse vähendamine riiklikust seisukohast ei tule kõne allagi tänapäeva Euroopas, kus Euroopa Liidu seadusandlus nõuab riikliku pädeva mereadministratsiooni olemasolu igas merendusega tegelevas liikmesriigis ja kandidaatriigis**. Selgitus rahvusvahelise meresõidu olemusest ja Eesti kohast selles. *Selleks, et rahvusvaheline laevaliiklus Eesti riigilipu all sõitvatel laevadel, mis on mehitatud Eesti meremeestega oleks võimalik on Eesti Vabariik ühinenud 15 tähtsama Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni (IMO) konventsiooniga. Eesti on riigina võtnud kohustuse täita rahvusvahelistes konventsioonides esitatavad nõuded.* *Kõik jõustunud rahvusvahelised konventsioonid lubavad anda volitusi rahvusvaheliselt tunnustatud klasssiühingutele laevade sertifitseerimiseks ja tunnistuste väljastamiseks antud riigi nimel. Seda praktiseeritakse kõikjal maailmas (eriti väikeriikides), sest kohati võib puududa mõnel alal riiklikul tasemel kompetents ja konventsioonidekohane laevade järelevaatus vajab ülemaailmset esinduste süsteemi, mis on aga olemas ainult klassiühingutel.* *Vabariigi Valitsus on volitanud Veeteede Ametit kui Eesti mereadmistratsiooni sõlmima tunnustatud klassiühingutega kokkuleppeid laevade rahvusvaheliste merendusalaste konventsioonide kohase sertifitseerimise delegeerimiseks. Praeguseks ajaks on Eesti sõlminud lepingud maailmas enim tunnustatud klassiühingutega.* *Viimasel ajal vastuvõetud IMO resulutsioonid ja konventsioonide muudatused näevad ette riikliku mereadministratsiooni kontrolli tugevnemist meresõiduohutusega seonduva üle. On püstitatud nõue, et rahvuslik mereadministratsiooni kompetents võimaldaks kontrollida mõnedes valdkondades ka klassiühingute tegevust.* Millised tagajärjed võivad ilmneda, kui Eesti võtab suuna vähendada meresõidualast riiklikku kompetentsi. *Järelevalve nõrgenemine toob kaasa Eesti lipu all sõitvate laevade tehnilise seisukorra halvenemise. Tõuseb teiste riikide sadamates kinnipeetud laevade hulk. Kuna Eesti lipu all olevaid laevu hakatakse välisriikide, eriti Euroopa Liidu sadamates, tihedamalt kontrollima viiakse osa laevu üle teiste maade lippude alla. Eesti lipp merel kuulutatakse mugavuslipuks, toimub Eesti riigi maine kiire halvenemine ning Eesti meremeeste sõidudiplomeid ei tunnustatataks teiste riikide poolt.. Selle tulemusena võib kaotada kuni 10 000 meremeest kvalifitseeritud ja hästitasuva töö. Kuna Eesti mereakadeemiai lõpetanul ei ole võimalust tõusta Eesti lipu all sõites kapteniks, loobutakse laevaohvitseride ettevalmistamisest Eestis.* *Järelevalve nõrgenemine merenduses tooks esialgu näilist kasu laevaomanikele ja sadamatele, kuid lõpptulemusena vähendaks Eesti riigi mainet ning konkurentsivõimet merenduses ja transiitkaubanduses.*