KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/02/ 83
31.10.2002

Veeteede Ameti antavad tegevusload

Tallinn
2002

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris Veeteede Ameti tegevuse korraldust tegevuslubade andmisel ning tegevuslubade ja ameti toimingute õigusliku aluse piisavust, aga samuti tegevuslubade rakendamise vajalikkust.

Veeteede Amet annab tegevuslubasid kahe seaduse – meresõiduohutuse seaduse ja kaubandusliku meresõidu koodeksi – alusel. Praegu kehtib ligikaudu 200 tegevusluba.

Riigikontroll on seisukohal, et tegevuslubade rakendamine kui ettevõtluses osalemise piirang on põhjendatud ainult siis, kui sellega püütakse maandada riske inimeste tervisele, elule ja keskkonnale.

Olulisemad järeldused

- Riigikontroll ei tuvastanud, et Veeteede Amet oleks rikkunud õigusaktide sätteid, mis reguleerivad tegevuslubade andmist ja nende omanike üle järelevalve teostamist. Veeteede Ametil on olemas selleks tööks vajalikud erialase hariduse ja kogemusega spetsialistid, samuti on amet kehtestanud toiminguteks asjakohased protseduurid.

- Seadused ei sätesta tegevuslubade rakendamise põhjuseid ja eesmärke.

- Kaubandusliku meresõidu koodeksi alusel antavate tegevuslubade osas ei sätesta seadus ka nõudeid tegevusloa saamisele. See on vastuolus põhiseadusega – tingimused ja kord, mille alusel antakse isikule õigus tegelda ettevõtlusega, tuleb sätestada seadusega.

- Sisulised nõuded tegevuslubade saajatele on sätestatud vaid meresõiduohutuse seaduse alusel antavate lubade puhul, kuid nõuetele vastavust ei ole võimalik formaalsete protseduuridega kontrollida. Veeteede Ameti otsus, kas tegevusloa taotleja vastab selles seaduses sätestatud nõuetele, sõltub eelkõige hinnangut andva ametniku kvalifikatsioonist ja motivatsioonist. Riigikontrolli hinnangul ei ole loataotlejaile esitatavate nõuete üldsõnalisuse ja õigusliku aluse puuduste tõttu välistatud võimalus, et tegevusloa saab isik, kes pole loaga lubatavateks toiminguteks pädev, samuti suurendab see isikute ebavõrdse kohtlemise ohtu.

- Riigikontrolli arvates ei maanda kaubandusliku meresõidu koodeksi alusel antavad tegevusload riske inimeste tervisele, elule ja keskkonnale, mistõttu need tegevusload pole praegusel kujul vajalikud.

- Tegevuslubade andmine ja loaomanike tegevuse üle järelevalve teostamine meresõiduohutuse seaduse alusel on osa Veeteede Ameti protseduuridest veesõidukitele esitatavate / meresõiduohutusalaste nõuete täitmise kontrollimisel. Sisuliselt maandab Veeteede Amet tegevuslubasid väljastades riski, et loaomanike käest töid ja teenuseid ostvad isikud ei saa oma lepingupartneritelt sellise kvaliteediga töid ja teenuseid, mida klassifikatsiooniühingud ja Veeteede Amet aktsepteerivad. Riigikontrolli arvates võiks riik sellise teenuse osutamisest loobuda, seda eelkõige valdkondades, kus ettevõtja riigipoolse tunnustamise nõue ei tulene otseselt rahvusvahelistest konventsioonidest.

- Riigiasutused ei ole kohustatud kontrollima, kas nende võetavad riigilõivud ka tegelikult riigieelarvesse laekuvad. Auditi käigus ei tuvastatud puudusi riigilõivude riigieelarvesse laekumises.

Riigikontrolli ettepanekud teede- ja sideministrile

- Algatada kaubandusliku meresõidu koodeksi muudatus, millega tühistataks praegu selles koodeksis sätestatud tegevusloa omamise nõue.

- Kaaluda meresõiduohutuse seaduse alusel Veeteede Ameti antavate tegevuslubade tegelikku vajadust.

- Kui otsustatakse anda neis seadustes sätestatud tegevuslubasid ka edaspidi, siis täiendada seaduseid nii, et:
  - oleksid määratletud põhjused ja eesmärk, miks tegevuslubasid rakendatakse;
  - lubade rakendamisel tehtavad otsused sõltuksid senisest märksa vähem ametnike kvalifikatsioonist ja motivatsioonist (vastavalt põhiseadusele tuleb tegevusloa saamisele/tunnustamisele esitatavad nõuded sätestada seaduses);
  - tegevusluba/tunnustamist saaks taotleda ka asutatavale äriühingule.

***

Ministrile tehtud ettepanekute kohta esitas oma seisukohad **Veeteede Amet**. Ameti hinnangu kohaselt oli Riigikontrolli poolt auditi raames käsitletud probleemistik oluline ja audit õnnestunult ajastatud. Audit ajendas ametit põhjalikult läbi arutama mitmed oma tegevuse eesmärkidega ja korraldusega seotud probleemid, toetades seeläbi ameti püüdlusi viia oma juhtimissüsteem vastavusse rahvusvaheliste kvaliteedistandarditega.

Ameti vastusest nähtub, et amet peab võimalikuks asendada kaubandusliku meresõidu koodeksis tegevuslubade omamise nõue nõudega, et ettevõtja peab olema registreeritud riiklikus erinõuetega tegevusaladel tegutsejate registris, kusjuures laevade agenteerijate registreerimise tingimuseks oleks lepingu sõlmimine Veeteede Ametiga tuletorni- ja jäämurdetasude kogumise ja riigile ülekandmise kohta.

Meresõidu ohutuse seadusega sätestatud tegevuslubasid (alates järgmisest aastast *ettevõtjate tunnustamist*) peab amet vajalikuks, väites, et nende rakendamise nõue tuleneb rahvusvahelistest konventsioonidest.

Teede- ja sideminister teatas Riigikontrollile, et tema seisukohad ühtivad Veeteede Ameti omadega, ning ministeerium arvestab ameti poolt aktsepteeritud ettepanekuid edaspidises seadusloomes.

Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile

- 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, kellel pole tehniliselt võimalik riigilõivu laekumist elektrooniliselt kontrollida, on õigus nõuda lõivu maksmist tõendava dokumendi originaali.

***

Rahandusminister teatas, et tulenevalt haldusmenetluse seaduse muutmise ja rakendamise seaduse jõustumisest käeoleva aasta 1. augustil ei tohi riigilõivu võtjad enam nõuda riigilõivu maksmist tõendavate dokumentide esitamist, mistõttu on paratamatu, et nad peavad hakkama lõivude laekumist elektrooniliselt kontrollima. Ministri arvates pole asutuste vastavasisulise kohustuse selgesõnaline fikseerimine valitsuse 11.04.2001. a määruse muudatusena vajalik.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**
Valdkonna ülevaade **5**
Auditi teostus **7**

1. RISKID JA NENDE PÕHJUSED **8**

2. RISKIDE MAANDAMINE **10**
2.1. "Turul tegutseb ebapädev ettevõtja" **10**
2.2. "Riigi maine halveneb" **16**
2.3. "Riigilõiv jäetakse tasumata" **17**
2.4. Tegevuslubade avalikustamine kui riskide maandamise vahend **18**

VEETEEDE AMETI VASTUS **19**

MINISTRI VASTUS **22**

Sissejuhatus

Valdkonna ülevaade

Meresõiduohutuse seaduse (edaspidi ka MOS) § 4[1] kohaselt võivad laeva, laevaseadmete, navigatsiooni- ja päästevahendite ehituse, valmistamise, remondi, katsetuste ja kontrollimisega seotud teenuseid, keemiatankerite lastimisega seotud eriteenuseid ning väikelaevade ehitamise ja katsetustega seotud teenuseid osutada vaid ettevõtjad, kes on Veeteede Ametilt selleks tegevusloa saanud.

Kaubandusliku meresõidu koodeksi (edaspidi ka KMK) § 6 sätestab, et Veeteede Ameti pädevusse kuulub tegevuslubade väljastamine meretranspordi korraldamiseks ja laevade agenteerimiseks.

Riigikontroll hindas nimetatud tegevuslubade rakendamise põhjendatust, õigusliku aluse piisavust ning Veeteede Ameti (edaspidi ka amet) tegevust nende lubade andmisel. Seda pole sise- ega välisaudiitorid varem hinnanud.

Kasutatud mõisted

Laevade agenteerimine
Õigusaktides mõistet "laevade agenteerimine" defineeritud ei ole. Veeteede Ameti ning Teede- ja Sideministeeriumi käsitluses on laevade agenteerimine vahendustegevus, mis seisneb selles, et agent (eraõiguslik juriidiline isik) korraldab laeva omaniku nimel riiki/sadamasse siseneva, seal oleva ning lahkuva laevaga seotud kõigi vajalike protseduuride teostamise ning ettenähtud maksete tasumise.

Meretranspordi korraldamine
Ka seda mõistet ei ole õigusaktides defineeritud. Ameti ja ministeeriumi käsitluses on see ettevõtja tegevus merevedude (reisijate, kauba jms vedude) korraldamisel.

Klassifikatsiooniühing
Klassifikatsiooniühing on laeva tehnilist järelevalvet teostav ühing, mis juhindub oma tegevuses rahvusvaheliste konventsioonide nõuetest ja oma reeglitest.

Tegevuslubade rakendamise eesmärk

Veeteede Ameti väljastatavate tegevuslubade aluseks olevad meresõiduohutuse seadus ja kaubandusliku meresõidu koodeks ei sätesta nende tegevuslubade rakendamise eesmärki.

Ameti esindajate selgitusel on kõigi meresõiduohutuse seaduse alusel antavate tegevuslubade rakendamise eesmärgiks soov vähendada ohtu keskkonnale, inimeste elule ja tervisele, mis võib tekkida seetõttu, et valdkonnas tegutsevad ebapädevad või piisava tehnilise varustuseta isikud. Lubade rakendamise põhjusena nimetasid ametnikud ka asjaolu, et Eesti on liitunud rahvusvahelise konventsiooniga inimelude ohutusest merel (SOLAS[1] 1974/1978), mille kohaselt peab teatud merendusvaldkondades tegutsejal olema selle riigi tunnustus (*approved*), kus ta on registreeritud.

Kaubandusliku meresõidu koodeksis nimetatud laevade agenteerimise tegevusload (õigus tegevusluba peatada ja tühistada) annavad Veeteede Ameti esindajate sõnul riigile võimaluse nõuda laevade agentidelt, et nad ei viivitaks tuletorni- ja jäämurdetasude ülekandmisega, mida laevaomanikud nende kaudu Eesti riigile tasuvad.

Meretranspordi korraldamise tegevusload (õigus tegevusluba peatada või tühistada) annavad ameti esindajate selgitusel riigile võimaluse mõjutada Eestis registreeritud merevedude korraldajaid järgima Eestis kehtivaid õigusakte ja nende rahvusvaheliste merenduskonventsioonide nõudeid, millega Eesti on liitunud.

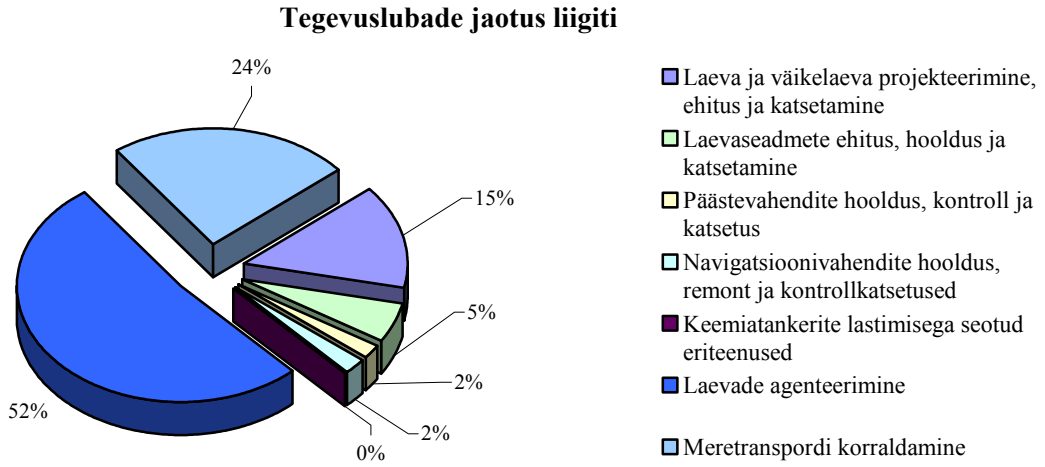
[1] International Convention For The Safety Of Life At Sea

Tegevuslubade liigid

Seisuga 31.01.2002 jaotusid kehtivad tegevusload Veeteede Ameti koostatud liigenduse kohaselt:

Nimetus	Alus	Arv
Laeva ja väikelaeva projekteerimine, ehitus ja katsetamine	MOS § 4[1]	30
Laevaseadmete ehitus, hooldus ja katsetamine	MOS § 4[1]	11
Päästevahendite hooldus, kontroll ja katsetus	MOS § 4[1]	4
Navigatsioonivahendite hooldus, remont ja kontrollkatsetused	MOS § 4[1]	5
Keemiatankerite lastimisega seotud eriteenused	MOS § 4[1]	0
Laevade agenteerimine	KMK § 6	107
Meretranspordi korraldamine	KMK § 6	49

Tegevuslubade jaotust liigiti kirjeldab ka järgnev diagramm:



Tegevuslubade andmise toiminguid reguleerivad õigusaktid

Veeteede Ameti toimingud seoses meresõiduohutuse seaduse alusel antavate tegevuslubadega on sätestatud samas seaduses.

Veeteede Ameti toimingud seoses kaubandusliku meresõidukoodeksi alusel antavate tegevuslubadega seadusega sätestatud ei ole ning amet juhindub oma töös ENSV Valitsuse 08.05.1990. a määrusega nr 90 kinnitatud “Riikliku tegevuslitsentsi väljaandmise korrast”.

Auditi teostus

Auditi aluseks oli Riigikontrolli 2002. aasta tööplaan ja 18.04.2002 kinnitatud auditiettepanek.

Auditi eesmärgiks oli hinnata, mil määral on Veeteede Ameti antavate tegevuslubade rakendamisega seonduvad riskid maandatud, ning vajadusel formuleerida omapoolsed soovitused.

Auditeeritavaks oli Teede- ja Sideministeeriumi valitsemisalas olev Veeteede Amet.

Veeteede Ameti toiminguid tegevuslubade andmisel auditeeriti alates 2001. aastast.

Auditi põhiprotseduurid. Auditi alustamisel kaardistati peamised riskid, mis tulenevad tegevuslubadega seonduvatest regulatsioonidest ja nende tegelikust rakendamisest. Seejärel valiti neist olulisemad ning testiti auditi käigus nende realiseerumist. Selleks:

- selgitati, milliseid tingimusi sätestavad õigusaktid ja ametisisesed korraldavad dokumendid tegevuslubade saamiseks ja sellega seotud toiminguteks ning kuidas neid rakendatakse;
- kontrolliti Veeteede Ameti dokumentide alusel kehtestatud reeglite järgimist;
- uuriti Teede- ja Sideministeeriumi, Veeteede Ameti ning tegevuslubade omanike arvamust tegevuslubade vajalikkuse kohta;
- küsiti loasaajate arvamust tegevuslubade andmiseks kehtestatud korra ja ameti tegevuse kohta selle järgimisel;
- kontrolliti riigilõivude laekumist riigieelarvesse.

Protseduurireeglite järgimise auditeerimiseks moodustati dokumentidest, mis kirjeldavad tegevuslubade andmise toiminguid, juhusliku valiku teel järgmised valimid:

	MOS	KMK
Kehtivate lubade arv	50	156
Auditeeritavate lubade arv	10	16
Osatähtsus kehtivatest lubadest (%)	20	10

Meresõiduohutuse seaduse alusel antavate tegevuslubade osas hõlmas valim kõik lubade liigid, v.a keemiatankerite lastimise tegevusload (selleks tegevuseks pole amet tegevuslubasid andnud).

Kaubandusliku meresõidu koodeksi alusel antavate laevade agenteerimise ja meretranspordi korraldamise tegevuslubade toiminguid hinnati mõlema loaliigi osas kaheksa loa andmise toimingute näitel.

Riigilõivu laekumist kontrolliti poolte valimisse võetud lubade puhul.

Auditoreiks olid Riigikontrolli tegevusriskide auditi osakonna vanemaudiitorid Olav Lüüs (auditijuhi ülesannetes) ja Kristjan Mellik. Riigilõivude riigieelarvesse laekumise kontrollimisel abistas Riigikontrolli Maksuamet.

Aruande struktuur

Esimeses peatükis määratleb Riigikontroll peamised tegevuslubade rakendamisega kaasnevad riskid, tuues ühtlasi välja nende põhjused. Teises peatükis analüüsitakse riskide maandatust ning antakse hinnang õigusaktides sätestatu ja Veeteede Ameti tegeliku töökorralduse kohta. Riske käsitlevate alapeatükkide algul esitatakse Riigikontrolli hinnang riski maandatusele, lõpus aga ettepanekud riski täiendavale maandamisele suunatud abinõude rakendamiseks või riske põhjustavate toimingute lõpetamiseks. Seejärel esitatakse ettepanekute adressaatide (teede- ja sideminister, rahandusminister, Veeteede Amet) seisukohad neile tehtud ettepanekute suhtes, millele vajadusel on lisatud Riigikontrolli arvamus.

1. Riskid ja nende põhjused

Tegevuslubade rakendamist auditeerides pöörab Riigikontroll peatähelepanu lubadega seonduvate toimingute riskide maandatusele. Seniste auditite käigus saadud kogemuse põhjal tuleb rõhutada **nelja riskide tekkimise allikat**:

- tegevuslubade rakendamise ebapiisav õiguslik regulatsioon ja eesmärgi ebaselgus;
- tegevuslubadega seonduvate toimingute vähene läbipaistvus;
- tegevuslubadega tegeleva asutuse sisekontrolli nõrkus;
- võimalike rakendatavate sanktsioonide vähesus või puudumine tegevuslubade omanike suhtes.

Tegevuslubade puhul, k.a Veeteede Ameti antavad load, on Riigikontrolli arvates olulisimad **kolm konkreetset riski**:

- Tegevusloaga reguleeritud valdkonnas tegutseb vajalike oskuste ja varustuseta isik ehk "turul tegutseb ebapädev ettevõtja". Selle riski maandatust käsitletakse alapeatükis 2.1 lk 10–15.
- Loaandja tegevuse negatiivne mõju riigi mainele ehk "riigi maine halveneb". Lähemalt alapeatükis 2.2 lk 16.
- Loa taotleja saab tegevusloa riigilõivu maksmata ehk "riigilõiv jäetakse tasumata". Seda riski analüüsitakse alapeatükis 2.3 lk 17.

"Turul tegutseb ebapädev ettevõtja"

Kui tegevusluba nõudvas valdkonnas tegutseb isik, kes pole pädev selles valdkonnas töötama, võib tema tegevus seada ohtu inimeste elu, tervise või keskkonna. See on olulisim tegevuslubadega kaasnev spetsiifiline risk ja Riigikontrolli arvates ainuke õigustus piirata ettevõtluses osalemist tegevusloa nõude kehtestamise abil. Ülejäänud kaks on riigiasutuste tegevuse korraldusega kaasnevad üldised riskid ning ka nende realiseerumise tagajärjed on märksa ohutumad.

Riigikontrolli arvates peaks riik isiku pädevust hinnates lähtuma mitte sellest, kas isikul on olemas tegevusloaga lubatavateks toiminguteks vajalik materiaalne baas ja tehniline varustus, vaid ainult tema teadmistest, kogemusest ja nende rakendamise oskustest. Selle üle, kas tegevusloa omanikul on tegelikud võimalused tegevusloaga lubatud toodet kvaliteetselt toota või teenust osutada, peab otsustama temalt tööde ja teenuste tellija. Riik ei peaks tegelema tegevusloa omanikelt töid ja teenuseid ostvate äriühingute riskide maandamisega.

Risk võib realiseeruda järgmistel juhtudel:

- Tegevuslubade regulatsioon on ebapiisav, nt nõuded tegevusloa saamiseks on üldse määratlemata, määratletud ebaselgelt või on küll sõnastatud selgelt, kuid ei ole piisavad tagamaks loasaaja tegelikku pädevust, mistõttu loa andjal ei ole võimalik keelduda tegevusloa taotlust rahuldamast.

- Loa andja ei ole pädev kontrollima loataotleja ja -omaniku nõuetele vastavust (ei tunne valdkonda, ei oska hinnata taotleja pädevust) või ei täida oma ülesandeid korralikult, mistõttu tegevusloaga reguleeritud valdkonnas lubatakse tegutseda isikul, kes ei vasta kehtestatud nõuetele.

- Tegevusloa omanik ei ole seaduskuulekas, järelevalve selle üle, kas tegevusloaga lubatud tegevus vastab nõuetele, aga puudub või ei toimi. See annab loaomanikule võimaluse teadlikult ignoreerida loaga kaasnevaid nõudeid (näiteks jätkab loaomanik, kelle pädevus kaob seetõttu, et tema teenistuses olnud kvalifitseeritud tööjõud katkestab temaga töösuhte, tegutsemist tegevusluba nõudvas valdkonnas) või tegutseb tegevusluba nõudvas valdkonnas isik, kes pole tegevusluba taotlenudki.

“Riigi maine halveneb”

Tegevuslubade andmisega ja tegevuslubadega lubatud toimingute järelevalvega tegelevad ametnikud ei lähtu oma toimingutes ja otsustes seadusest ning selle mõttest, vaid mingitest ainult neile teadaolevaist reeglitest või ajenditest, ei suhtu loataotlejaisse kui teenindatavatesse, ei kohtle neid võrdsena või ei ole teadmiste või praktilise töö kogemuse poolest pädevad täitma neile pandud ülesandeid. Selline tegevus kahjustab riigi mainet ja ametnike üldist usaldusväärsust. Kõige ohtlikumaks hindab Riigikontroll ametnike võimalust mõjutada otsuste kujunemist suunas, mis ei vasta regulatsiooniga seatud eesmärkidele – tingituna kas nende erahuvidest või subjektiivsetest eelistustest[2].

Risk võib realiseeruda järgmistel juhtudel:

- Otsust tegevusloa taotluse kohta määratakse ette valmistama ebapädevad ametnikud – kas teadlikult, et otsustajad saaksid vastu võtta neile meelepäraseid otsuseid, või seetõttu, et napid võimalused ametnike tööd tasustada ei võimalda asutusel värvata pädevaid töötajaid, või ka seetõttu, et ei osata hinnata ametniku tegelikku kompetentsust.

- Loataotluste käsitlemise protseduurireeglid ja tähtajad ei ole sätestatud.

- Luba andva asutuse sisekontroll on nõrk. See võimaldab ametnikel ignoreerida kehtestatud reegleid – kohelda loataotlejaid diferentseeritult, näiteks seada neile erinevaid nõudeid esitatavate dokumentide arvu ja sisulise kvaliteedi suhtes või teostada järelevalvet nende tegevuse üle erineva sageduse ja rangusega.

Mida väiksem on ametnike otsustusvabadus, seda väiksem on risk, et otsustusvabadust kasutatakse valesti.

“Riigilõiv jäetakse tasumata”

Tegevusloa taotleja saab tegevusloa ilma seaduses ette nähtud riigilõivu tasumata, mistõttu riik jääb ilma osast tuludest (risk riigieelarve tuludele).

Risk võib realiseeruda järgmistel juhtudel:

- Loaandmise korraldus ei nõua loa saajalt veenvat dokumenti riigilõivu tasumise kohta.

- Regulatsioon nõuab riigilõivu tasumise kinnitusena sellist dokumenti, mida on suhteliselt kerge võltsida, või annab võimaluse esitada üht ja sama dokumenti riigilõivu tasumise kohta mitu korda ega nõua seejuures riigilõivu võtjalt lõivu tegeliku laekumise kontrollimist.

- Pole sätestatud tõhusat sise- või väliskontrolli ametniku tegevuse üle riigilõivu tasumise kontrollimisel.

[2] Ei saa välistada ametipositsiooni kuritarvitamist – toiminguid ja otsuseid, mis on vastuolus seadustega. Tavalisim on ametipositsiooni väärkasutus – seadust küll otseselt ei rikuta, kuid kas teadlikult või ebapädevuse tõttu toimitakse vastuolus eesmärkidega, mida õigusaktides sätestatud regulatsiooniga on soovitud saavutada.

2. Riskide maandamine

2.1. "Turul tegutseb ebapädev ettevõtja"

Selle riski maandamiseks peab Riigikontroll olulisimaks järgmist:

- Loataotlejaile esitatavad sisulised nõuded peavad olema sätestatud seadusega, mis võimaldaks hinnata loataotleja (loaomaniku) vastavust nõuetele selgete, soovitavalt kvantitatiivselt määratletud kriteeriumide alusel.
- Loataotluste kohta tehtavad otsused peavad ette valmistama isikud, kes tunnevad hästi valdkonda ja suudavad hinnata loataotleja nõuetele vastavust.
- Peab toimima tõhus järelevalvemehhanism tegevusloa omanike tegevuse üle.

2.1.1. Meresõidusohutuse seaduses sätestatud tegevuslubadega seonduvad riskid

Veeteede Amet on püüdnud meresõiduohutuse seadusega sätestatud tegevuslubadega kaasnevaid riske maandada niivõrd, kuivõrd seaduse formuleering ja töötajate oskused seda võimaldavad.

Hinnang õigusaktides sätestatule

1. Laevade, laevaseadmete, navigatsiooni- ja päästevahendite ehituse, valmistamise, remondi, katsetuste ja kontrollimisega seotud teenuste, keemiatankerite lastimisega seotud eriteenuste ning väikelaevade ehitamise ja katsetustega seotud teenuste osutamiseks tegevusloa saamiseks esitatavad nõuded on sätestatud meresõiduohutuse seaduses, olles ühesugused kõigi selle seaduse alusel antavate tegevuslubade puhul. Seaduse kohaselt on tegevusloa saamise eelduseks vastavate tehniliste võimaluste ja vajaliku oskusega personali olemasolu ettevõtjal ning loaandja arvamus, et ettevõtja tegevus ei tekita kahju keskkonnale ega ohusta inimeste tervist.

   Tegevusluba antakse viieks aastaks, kusjuures Veeteede Amet peab igal aastal kontrollima ettevõtja vastavust tegevusloa saamisel esitatud tingimustele.

   Meresõiduohutuse seaduse alusel antavate tegevuslubade peatamise ja kehtetuks tunnistamise põhjused, mis on sätestatud sama seadusega, on loogilised ja arusaadavad.

   Riigikontrolli arvates on seaduses sätestatu liialt üldsõnaline – ei ole määratud:
   - millised on tegevusloa saamiseks vajalikud minimaalsed tehnilised võimalused;
   - milline peab olema loataotleja personali miinimumkvalifikatsioon;
   - kuidas tuleb hinnata tegevusloa taotleja tegevuse ohtlikkust keskkonnale ja inimeste tervisele.

   Seadus ei sisalda ka ühtegi volitusnormi nende küsimuste täpsemaks sätestamiseks madalama õigusaktiga. Seadus ei anna konkreetseid kriteeriume, mille abil hinnata loaomaniku pädevust ega võimalda Veeteede Ametil esitada loataotlejaile nende pädevuse kohta konkreetseid nõudeid. Ameti otsused tuginevad tema spetsialistide teadmistele ja kogemusele, sõltudes seega eelkõige nende kvalifikatsioonist ja töössesuhtumisest. Seadus jätab ametnikele väga suure otsustusvabaduse, seades nad samas ka olukorda, et nende otsuseid loataotleja vastavuse kohta seaduses kehtestatud nõuetele võib suhteliselt kergelt vaidlustada. Seetõttu on keerukas jätta loataotlus rahuldamata.

   Riigikontrolli arvates ei peaks tegevusloa taotluse suhtes otsust tehes hindama taotleja tehnilisi võimalusi – seadmeid ja masinaid saab osta ja rentida. Otsustada nende olemasolu ja piisavuse üle on tegevusloa omanikult tööd või teenust ostva isiku ülesanne. Riik ei peaks püüdma ettevõtjate riske maandada.

2. Alates 01.01.2003 hakkab kehtima uus meresõiduohutuse seaduse redaktsioon (edaspidi ka MOS2), milles *tegevusloa* asemel on sätestatud nõue, et ettevõtjal peab olema Veeteede Ameti *tunnustatus*. Seda nõutakse ettevõtjailt, kes tegelevad (valmistavad tooteid või osutavad teenust) sisuliselt samades valdkondades, kus tegutsemiseks praegu kehtiva seaduse kohaselt on vaja tegevusluba.

Vastavalt MOS2-le on tunnustamine menetlus, mille käigus hinnatakse ettevõtja tootmistegevuse või selle osa (kui tooteid valmistatakse või teenust osutatakse mitmes tegevusvaldkonnas) ning toote või teenuse vastavust seadustes ja rahvusvahelistes meresõiduohutust reguleerivates konventsioonides sätestatud nõuetele.

Tunnustatuse saamise tingimused on alates 01.01.2003 jõustuvas meresõiduohutuse seaduse § 10 lg-s 1 liiga üldsõnalised: "ettevõtja tunnustatakse ainult siis, kui tema tootmistegevus või selle osa või toode/teenus vastab meresõiduohutuse seaduses, rahvusvahelistes meresõiduohutust reguleerivates konventsioonides ja teistes õigusaktides sätestatud nõuetele." Kuid jääb selgusetuks:

- milliseid rahvusvahelisi meresõiduohutust reguleerivaid konventsioone seadus silmas peab – kas kõiki olemasolevaid või ainult neid, millega Eesti on ühinenud?
- millistele teistele õigusaktidele vastavust tuleb tunnustustaotluse menetlemisel kontrollida.

Nõuete umbmäärane sõnastus võib tekitada probleeme nende rakendamisel: näiteks kust leida spetsialiste, kes oleksid võimelised kontrollima tunnustamise taotleja vastavust "teistes õigusaktides sätestatud nõuetele"? Kui palju selline hindamine aega ja ressursse võtab?

3. Meresõiduohutuse seaduse § 4^1 lg 2 kohaselt võib tegevusluba taotleda ka füüsiline isik[3]. Kuna aga seadus sätestab nõuded tegevusloa taotlejale ainult kui äriühingule, pole ta seetõttu praegu rakendatav füüsilise isiku suhtes. On loogiline, et Veeteede Amet esitab füüsilise isiku pädevusele samad nõuded, mida ta esitab juriidilisest isikust loataotlejale, kuid korrektne seaduslik alus tal selleks puudub. Seni polevat ametil sellest probleemi tekkinud, sest füüsilised isikud pole tegevuslubasid taotlenud[4].

4. Seaduse kohaselt peab ettevõtja meresõiduohutuse seaduse alusel antavate tegevuslubade saamiseks esitama taotluse, milles muu hulgas sisalduks ka ettevõtja äriregistri kood. Sellega on seadusandja välistanud tegevusloa andmise asutatavale äriühingule. Järgmise aasta alguses kehtima hakkav meresõiduohutuse seaduse redaktsioon sisaldab sama nõuet tunnustatuse taotlejale. Riigikontrolli arvates ei ole selle nõude esitamine põhjendatud – tegevusluba (tunnustatust) võiks saada taotleda ka asutatav äriühing.

Hinnang loataotluste suhtes otsuste tegijate pädevusele ja nende toimingute reguleeritusele

Veeteede Ametis otsustavad meresõiduohutuse seaduses sätestatud tegevuslubade taotluste üle erialase ettevalmistuse ja kogenud spetsialistid. Nende toimingud tegevuslubade andmisel reguleerib täiendavalt ameti peadirektori kehtestatud kord. Iga reguleeritava valdkonna tegevusloa taotluste käsitlemiseks on kehtestatud täiendavad juhendmaterjalid-protseduurid, mis fikseerivad ka kriteeriumid, mille alusel tegevusloa taotleja pädevust tuleb hinnata. Eelkõige on neiks töödeks vajalike tehniliste vahendite ja piisava kvalifikatsiooniga töötajaskonna olemasolu, tootmise tehnoloogia ning töö kvaliteedi tagamise süsteemid. Peadirektor on sätestanud, et taotlejate pädevust hinnates peavad spetsialistid juhinduma toote nõuetele vastavuse tõendamise seadusest, toote ohutuse seadusest, tehnilise normi ja standardi seadusest. Taotluste suhtes tehtavad otsused võivad tugineda ka

- klassifikatsiooniühingute heakskiidule ettevõtja tegevusloaga hõlmatava tegevusvaldkonna suhtes, kui amet on sõlminud klassifikatsiooniühinguga sellekohase lepingu;
- asjaolule, et ettevõtjale on väljastatud vastavale tootele või tegevusvaldkonnale ISO sertifikaat;
- asjaolule, et toote valmistajal on klassifikatsiooniühingu heakskiit.

Seega on ametnikel tegevuslubadega seotud toiminguteks selged juhised.

Riigikontroll ei sea kahtluse alla praegu Veeteede Ametis tegevuslubade andmise ja loaomanike tegevuse kontrollimisega tegelevate spetsialistide teadmisi ja kogemust. Samas pole Riigikontroll veendunud, et need oleksid praegu, eriti aga tulevikus, piisavad selleks, et vajadusel kvalifitseeritult vaidlustada klassifikatsiooniühingute või ISO sertifikaatide väljastajate otsuseid.

---

[3] Vastavalt meresõiduohutuse seaduse § 4^1 lg-le 2 antakse tegevusluba Eesti kodanikule või isikule, kellel on Eestis alaline elamisluba; Eestis registreeritud äriühingule; Eestis registreeritud välismaa äriühingu filiaalile.

[4] Alates 01.01.2003 kehtiv seadus sätestab ettevõtja tunnustatuse nõude, st seadus ei sätesta enam füüsilise isiku tegevusluba.

Hinnang järelevalve korraldusele ja tõhususele

Seadus sätestab Veeteede Ameti järelevalvekohustuse tegevuslubasid saanud isikute tegevuse üle ja järelevalve minimaalse sageduse – kord aastas. Järelevalve käigus hinnatakse, kas tegevusloa omanik vastab jätkuvalt tegevusloa omamiseks vajalikele nõuetele. Audiitoritele esitatud dokumentidest nähtub, et amet täidab talle seadusega pandud ülesandeid korrektselt.

Meresõiduohutuse seaduses sätestatud tegevusloa peatamise ja kehtetuks tunnistamise alused ning kord võimaldavad ametil rakendada tegevuslubade omanike suhtes mõjusaid sanktsioone.

Hinnang tegevuslubade rakendamise vajalikkusele

Järgmise aasta alguses kehtima hakkavas meresõiduohutuse seaduses on tegevusloa nõue asendatud teatud tegevusalal tegutsevate ettevõtjate tunnustamisega Veeteede Ameti poolt. Kuna nõuded nii praeguste tegevuslubade kui ka kehtima hakkava tunnustatuse saamisele on sisuliselt samad, siis käsitletakse käesolevas punktis tegevuslubasid ja tunnustamist sünonüümidena[5].

Meresõiduohutuse seadus ei sätesta, miks peab mõnel tegevusalal tegutsev ettevõtjal olema tegevusluba. Osa – kuid kaugeltki mitte kõigi – tegevusalade tunnustamise vajadus tuleneb rahvusvahelisest konventsioonist inimelude ohutuses merel (SOLAS 1974/1978 ning selle muudatused), millega Eesti on ühinenud (nt päästevahendite hoolduse ja remondiga tegelevate ettevõtjate osas).

Rahvusvahelised konventsioonid ja ka meie meresõiduohutuse seadus sätestavad hulgaliselt nõudeid laevaomanikele, reederitele ja riiklikele mereadministratsioonidele laevade ja nende varustuse nõuetele vastavuse suhtes. Kuid mereadministratsioon ei pea kõike ise tegema, tal on õigus volitada laevade klassifikatsiooniühinguid hindama laevade ja nende varustuse vastavust nõuetele.

Rahvusvahelised merendusalased konventsioonid nõuavad, et riiklik mereadministratsioon (Eestis Veeteede Amet) peab heaks kiitma merendusega seonduvad tehnilised lahendused, kasutatavad materjalid, seadmete hooldusintervallid jms. Selliste sätete eesmärgiks on eelkõige tagada meresõiduohutus.

Kuid tegevusluba, mille sisuks on esmajoones anda ettevõtjale õigus teatud valdkonnas tegutseda, ei taga iseenesest ettevõtja tegevuse lõpptulemuse kvaliteeti ega vabasta riiklikku administratsiooni ettevõtja tegevuse lõpptulemuse – laevade, nende seadmete, navigatsiooni-, side-, pääste- jms vahendite nõuetele vastavuse hindamisest. Neid Veeteede Ameti hinnatavaid asju tellib ja võtab ettevõtjailt vastu laevaomanik. Kui amet hindab ostetu nõuetele mittevastavaks, ei saa laevaomanik neid kasutada – tema laeva ei lubata merele.

Tööde, toodete ja teenuste vastavuse tagamine meresõiduohutusnormidele on tellija ja tellimuse täitja omavaheline asi. Riigi ülesanne ei ole maandada tegevuslubade näol tellijapoolseid riske, küll aga kehtestada asjakohased nõuded tellimusega seonduvale nii, et oleks tagatud tellimuse lõpptulemuse vastavus riigi ja rahvusvaheliste konventsioonide nõuetele. Riigikontrolli arvates on riik tegevuslubade nõude kehtestamisega püüdnud kaitsta laevaomanikke tööde tegijate võimaliku ebapädevuse eest ehk sisuliselt maandada tellijapoolseid riske. Riigikontrolli arvates pole see riigi ülesanne.

Meresõiduohutuse seaduses sätestatud tegevuslubade andmine eeldab Veeteede Ametilt suuremat pädevust, kui seda on omanikujärelevalvel ja rahvusvaheliselt aktsepteeritud kvalifikatsiooniühinguil. Ehkki rahvusvaheliselt valitseb suund riikliku mereadministratsiooni kontrolli tugevnemisele meresõiduohutusega seonduva (sh kvalifikatsiooniühingute tegevuse) üle, on Riigikontrolli arvates Eesti riigi võimalusi arvestades problemaatiline koguda ja säilitada Veeteede Ametis erialast kompetentsi, mida oleks vaja nimetatud tegevuslubade sisuliseks rakendamiseks.

Riigikontrolli arvates peaks kaaluma ettevõtjate riigipoolse tunnustatuse nõude asendamist nõudega, et nende pädevust, tegevuse korraldust ja kvaliteeti hindaksid eraaudiitorid[6].

---

[5] Tunnustamisega seonduva osas käsitles Riigikontroll ainult tunnustamist tegevusvaldkondades, milles tegutsemiseks kehtiva meresõiduohutuse seaduse § 4^1 nõuab ettevõtjalt tegevusluba.

[6] Märkus: audiitorina mõistetakse siin sõltumatu hindamise/kontrolli läbiviijat.

Riigikontrolli ettepanekud teede- ja sideministrile

- Kaaluda meresõiduohutuse seaduse alusel Veeteede Ameti antavate tegevuslubade / tunnustamise lõpetamist valdkondades, kus ettevõtja tunnustamise nõue ei tulene otseselt rahvusvahelistest konventsioonidest.

- Kui otsustatakse jätkata nimetatud seaduses sätestatud tegevuslubade andmist, siis täiendada seadust nii, et:
  - tegevuslubade/tunnustamise põhjused ja eesmärk oleksid määratletud;
  - lubade rakendamisel tehtavad otsused sõltuksid senisest oluliselt vähem ametnike kvalifikatsioonist ja motivatsioonist, silmas pidades, et vastavalt põhiseadusele tuleb tegevusloale/ tunnustamisele esitatavad nõuded sätestada seaduses;
  - tegevusluba/tunnustatust saaks taotleda ka asutatavale äriühingule.

Teede- ja sideminister teatas, et tema seisukoht nende ettepanekute suhtes ühtib Veeteede Ameti omaga:

- meresõiduohutuse seaduses sätestatud tegevuslubade andmise / ettevõtjate tunnustamise kohustus tuleneb meresõiduohutust käsitlevatest rahvusvahelistest konventsioonidest, mistõttu sellest ei saa loobuda;
- seadust tuleks täiendada sätetega, mis määratlevad ettevõtjate tunnustamise konkreetsemad tingimused. Kuna nende formuleerimine on keerukas, oleks otstarbekas esimese sammuna lisada seadusesse volitusnorm Vabariigi Valitsusele nende kehtestamiseks valitsuse määrusega;
- asutatavaile äriühinguile saab Veeteede Amet eelhaldusaktiga anda ajutise tegevusloa.

***

Riigikontroll märgib, et rahvusvahelistest konventsioonidest tuleneb riikliku mereadministratsiooni kohustus tunnustada meresõiduohutuse seaduses nimetatud üheksast valdkonnast vaid mõnes tegutsevaid ettevõtjaid. Riigikontroll on jätkuvalt seisukohal, et tööde, toodete ja teenuste kvaliteedi meresõiduohutusnormidest tulenevaile nõuetele vastavuse tagamine on tellija ja tellimuse täitja omavaheline asi; tellijapoolseid riski maandada ei ole riigi ülesanne (eelkõige peetakse silmas riski, et riiklik mereadministratsioon ei hinda tehtud tööd kvaliteetseks ega luba seetõttu laeva kasutada). Riigikontrolli arvates peaks Veeteede Amet koondama oma inim- ja rahalised ressursid valdkondadesse, mille tugevdamine ja arendamine on tulenevalt rahvusvahelistest konventsioonidest möödapääsmatu. Riigikontrolli arvates ei oleks Vabariigi Valitsuse poolt ettevõtjate tunnustamiseks praegu seaduses sätestatuist konkreetsemate tingimuste kehtestamine kooskõlas põhiseadusega, mille kohaselt isikute ettevõtlusega tegelemise tingimusi võib sätestada vaid seadusega.

2.1.2. Kaubandusliku meresõidu koodeksis sätestatud tegevuslubadega seonduvad riskid

Kaubandusliku meresõidu koodeksis sätestatud tegevuslubade omanike ebapädevusest loaga lubatud toiminguteks ei tulene ohtu inimeste elule, tervisele või keskkonnale.

Õigusaktides sätestatu

Kaubandusliku meresõidu koodeks ei sätesta laevade agenteerimise korda, tegevuslubade saamise, peatamise ja tühistamise tingimusi ega mingeid nõudeid tegevuslubade andmise korraldusele.

Veeteede Ameti selgitusel on ta tegevuslubade andmisel lähtunud ENSV Valitsuse 08.05.1990. a määrusega nr 90 "Ettevõtete tegevusalade litsentsimise kohta Eesti NSV-s" kinnitatud "Riikliku tegevuslitsentsi väljaandmise eeskirjadest". Määrusega esitatavad nõuded on universaalsed ning rakendatavad mis tahes tegevuslubade juures. Valdkonnaspetsiifilisi nõudeid määrus ette ei näe.

Amet ei ole tegevuslubade taotluste käsitlemisel kõiki valitsuse määrusega kehtestatud nõudeid täpselt järginud, sest ameti arvates ei ole nende tegevuslubade andmise eesmärgiks vähendada ohte, mis võivad ettevõtja tegevuse läbi tekkida inimeste elule, tervisele või keskkonnale – ohtude allikaks on laevad, mitte laevade agenteerijad või meretranspordi korraldajad. Seetõttu amet sisuliselt ei hinda neid tegevuslubasid taotlevate isikute pädevust. Samas on amet seadnud tegevusloa saamise lisatingimuseks nõude, et taotlejal ei tohi olla võlgnevusi riigieelarve ees tuletorni- ja jäämurdetasude eest. Amet on nende lubade kehtivusajaks kehtestanud ühe aasta, igal aastal tuleb luba uuesti taotleda.

MOS2 rakendussätetega lisati kehtivasse kaubandusliku meresõidu koodeksisse peatükk (jõustub 01.01.2003), mille kohaselt meretransporditeenust (ameti ning Teede- ja Sideministeeriumi selgitusel olevat see sama tegevus, mida praegu kehtivas KMK redaktsioonis nimetatakse meretranspordi korraldamiseks) ja laevade agenteerimise teenust võib osutada selleks ametilt tegevusloa saanud ettevõtja. KMK uue redaktsiooni kohaselt antakse selles nimetatud tegevusload viieks aastaks.

Kuid nii nagu kehtivas kaubandusliku meresõidu koodeksis, puuduvad ka alates 01.01.2003 jõustuvas redaktsioonis laevade agenteerimise ja meretranspordi korraldamise (meretransporditeenuse) legaaldefinitsioonid, samuti sätted, millest selguks nende tegevuslubade rakendamise eesmärk. Sarnaselt meresõiduohutuse seadusele ei võimalda ka kehtima hakkav KMK redaktsioon anda tegevusluba asutatavale äriühingule ja füüsilisele isikule. Määratlemata on sisulised nõuded tegevusloa saamiseks.

KMK alusel antavate tegevuslubade peatamise ja kehtetuks tunnistamise põhjuseid ja tingimusi seaduses sätestatud pole. Veeteede Ameti väitel peab ta lähtuma ENSV Valitsuse 08.05.1990. a määrusega nr 90 kinnitatud "Riikliku tegevuslitsentsi väljaandmise korrast". KMK uues redaktsioonis on Veeteede Ameti vastavad toimingud reguleeritud.

Loataotluste suhtes otsuste tegijate pädevus

Kaubandusliku meresõidu koodeksi alusel antavate tegevuslubade taotluste suhtes otsuste tegemiseks pole vaja spetsiifilisi teadmisi, otsuste eelnõude ettevalmistamine on jõukohane tehnilisele töötajale.

Järelevalve korraldus ja tõhusus

Osundatud määrus ei sätesta tegevusloa andja kohustust teostada järelevalvet loaomaniku tegevuse üle. Kuna ameti arvates ei saa KMK-s nimetatud tegevuslubade omanike tegevuse läbi tekkida ohtu inimeste elule, tervisele või keskkonnale ning sisulised tingimused tegevuslubade saamisele ja omamisele puuduvad, siis ei ole amet loaomanike tegevuse üle ka järelevalvet teostanud. Ükski asutus ega äriühing polevat nende tegevuslubade omanike suhtes kaebusi esitanud. Amet pole seni ühtegi KMK alusel antud tegevusluba peatanud ega tühistanud.

Tegevuslubade rakendamise vajalikkus

Põhiseaduse § 31 kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegelda ettevõtlusega, kusjuures selle õiguse kasutamise tingimused ja korra võib sätestada seadusega. Laevade agenteerimise ja meretranspordi korraldamise tegevuslubade andmisel on Veeteede Amet juhindunud valitsuse määrusega sätestatud tingimustest – kuna ükski seadus nende lubade saamiseks nõutavaid tingimusi ei sätesta. Tulenevalt põhiseadusest on valitsuse määrusest juhindumine olnud ebaseaduslik, mistõttu on olnud ja on praegu ebaseaduslik ka ükskõik milliste nõuete esitamine nende tegevuslubade taotlejaile (v.a nõue tasuda loa saamiseks riigilõiv 4000 krooni – selline õigus tuleneb riigilõivuseadusest).

Järgmise aasta algusest tekib KMK uue redaktsiooni jõustumisega nende lubade andmiseks vajalik õiguslik alus. Samas ei selgu ka uuest redaktsioonist laevade agenteerimise ja meretransporditeenuse osutamise (meretranspordi korraldamise) sisu ja eesmärk.

Riigil ei ole laevaomanike ja agentide vaheliste suhete korraldamisel mingeid funktsioone, mis sunniksid teda hindama agentide sobivust selleks tegevuseks. Kui riik peab otstarbekaks praegust praktikat, et tuletorni- ja jäämurdetasude osas arvlevad laevaomanike nimel riigiga laevaomanikele agenditeenuseid osutavad äriühingud, peaks riik agentidega sõlmima agendilepingud nii, nagu neid sõlmivad laevaomanikud. Neis lepinguis saab riik sätestada ka sanktsioonid, mida rakendada oma kohustusi riigi ees halvasti täitvate agentide suhtes.

Riigikontrolli hinnangul puudub ka meretranspordi korraldamise tegevuslubade rakendamiseks tegelik vajadus, kuna ei kehtiv ega ka järgmisest aastast kehtima hakkav kaubandusliku meresõidu koodeksi redaktsioon ei sätesta mingeid sisulisi tingimusi selles valdkonnas tegutsemiseks.

Riigikontrolli ettepanekud teede- ja sideministrile

- Kaaluda laevade agenteerimise tegevusloa rakendamise lõpetamist ning selle asemel agentidega lepingute sõlmimist, millega sätestataks nende kohustus koguda laevaomanikelt riigi kehtestatud tuletorni- ja jäämurdetasud ning need riigieelarvesse kanda. Sellise lepingu olemasolu võiks olla üheks laevade agenteerijate riiklikusse erinõuetega tegevusaladel tegutsejate registrisse kandmise tingimuseks (kui registreerituse nõue seadusega sätestatakse).
- Algatada valitsuse kaudu kaubandusliku meresõidu koodeksi muutmine, et see ei sätestaks laevade agenteerimise ja meretranspordi korraldamisega (meretransporditeenuse osutamisega) tegelevaile isikuile tegevusloa omamise nõuet.

Teede- ja sideminister teatas, et tema seisukoht nende ettepanekute suhtes ühtib Veeteede Ameti omaga: meretranspordi korraldamise tegevusloa ja laevade agenteerimise tegevusloa omamise nõude asemel on võimalik kehtestada nõue neis valdkondades tegelevate ettevõtjate registreeritusest riiklikus erinõuetega tegevusaladel tegutsejate registris, kusjuures laevade agenteerijate registreerimise tingimuseks oleks lepingu sõlmimine Veeteede Ametiga. Vastavasisuliste seadusemuudatuste jõustamine oleks reaalne mitte enne 2003. aasta lõppu.

2.2. “Riigi maine halveneb”

Selle riski maandamiseks peab Riigikontroll olulisimaks, et õigusaktides formuleeritaks selgelt:

- eesmärgid, mida tegevusloa rakendamisega soovitakse saavutada;
- loataotlejale ja taotlusele esitatavad nõuded ning neid hindava ametniku õigus nõuda lisainfot;
- loataotluste menetlemise protsessis osalejad, nende roll ja vastutus;
- loataotluste suhtes otsuste tegemise ning nende vaidlustamise kord ja tähtajad;
- loaomanike tegevuse üle järelevalve teostamise perioodilisus, järelevalve toimingud ja selle raames hinnatavad toimingud.

Selle riski maandamisele aitab kaasa hästi toimiv sisekontroll ja siseaudit.

Veeteede Ametis käsitlevad tegevuslubade taotlusi ning teostavad tegevuslubade omanike tegevuse üle järelevalvet kvalifitseeritud ja kogenud spetsialistid. Toimingute reeglid on selged ja neid järgitakse. Riigikontroll ei tuvastanud loataotlejate ja -omanike ebavõrdset kohtlemist. Riigikontrolli arvates on selle grupi riskid piisavalt maandatud.

Meresõiduohutuse seaduses on tegevuslubade taotluste käsitlemise ning loaomanike üle teostatava järelevalve protseduurireeglid ja tähtajad piisavalt täpselt fikseeritud. Veeteede Amet on sätestanud konkreetsed juhised, mille abil valmistada ette otsused kõigi selle seaduse alusel antavate loataotluste suhtes. Riigikontroll ei tuvastanud kehtestatud korra eiramist ega loataotlejate ja -omanike ebavõrdset kohtlemist. Ameti selgitusel on ainult ühel korral tegevusloa (laeva remondi, laeva seadmete- ja navigatsioonivahendite remondi tegevusluba) andmisest keeldutud – põhjusel, et ettevõtjal puudus tehniline varustus sellisteks töödeks.

Tegevuslubade andmist kaubandusliku meresõidu koodeksi alusel reguleerib valitsuse 08.05.1990. a määrusega nr 90 kinnitatud kord ning Veeteede Ameti peadirektori täiendavad, osundatud korraga kooskõlas olevad juhised ameti töötajatele, mis sätestavad toimingute tähtajad, menetlusprotsessis osalejad, nende ülesanded ja vastutuse. Seni pole tegevuslubade andmisest keeldutud. Auditeerimisel ei tuvastatud kehtestatud korra eiramist.

Järelevalvet meresõiduohutuse seaduse alusel antud tegevuslubade omanike üle teostavad kvalifitseeritud spetsialistid, järelevalve korraldus on ametis sätestatud, järelevalve toimingud dokumenteeritakse ning kehtestatud korda järgitakse. Kaubandusliku meresõidu koodeksi alusel antud tegevuslubade omanike tegevuse üle järelevalvet ei teostata. Tegevuslubasid polevat peatatud ega tühistatud. Riigikontrolli arvates võib selle üheks põhjuseks olla seaduses sätestatud nõuete üldsõnalisus.

2.3. “Riigilõiv jäetakse tasumata”

Selle riski maandamiseks peab Riigikontroll olulisimaks, et tegevuslubade andjaid kohustataks kontrollima tegevuslubade eest võetavate riigilõivude tegelikku laekumist riigieelarvesse. Selline kord on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 11.04.2001. a määruse nr 140 §§-s 6–8.

Riigikontroll ei tuvastanud tegevuslubade eest võetavate riigilõivude tasumata jätmist. Riigikontrolli arvates oleks vajalik, et Veeteede Amet sätestaks oma ametnikele nõude kontrollida riigilõivu laekumist vahetult krediidiasutuse andmebaasis.

Õigusaktides sätestatu

Vastavalt riigilõivu seaduse § 183 lg-le 4 tuleb nii MOS-i kui ka KMK alusel antavate tegevuslubade eest tasuda riigilõivu 4 000 krooni. Riigilõivu võtjaks on tegevusloa andja, st Veeteede Amet.

Vastavalt MOS § 4^1 lg-le 5 tuleb MOS-i alusel antava tegevusloa saamiseks esitada riigilõivu tasumise kviitungi koopia.

KMK alusel antava tegevusloa saamiseks tuleb küll vastavalt riigilõivuseadusele tasuda riigilõiv, kuid seadus ei sätesta riigilõivu tasumist tõendava dokumendi või selle koopia esitamist. Veeteede Amet on seda siiski nõudnud.

Riigilõivuseadus ei nõua, et riigilõivu võtja peab kontrollima riigilõivu laekumist riigieelarvesse. Sellist nõuet ei ole püstitanud ka Vabariigi Valitsus, kelle pädevuses on kehtestada kord riigilõivu tasumise kontrollimiseks[7]. Valitsus on sätestanud vaid, et juhul kui riigilõivu võtja ei kontrolli riigilõivu laekumist elektrooniliselt, peab ta enne toimingu teostamist või dokumendi väljastamist kontrollima riigilõivu maksja esitatud maksekäsundil olevate andmete korrektsust[8].

Veeteede Ameti tegevuse korraldus

Kuni käesoleva aasta märtsini otsustas amet riigilõivude tasumise üle talle esitatud maksedokumentide või nende koopiate alusel. Alates käesoleva aasta märtsist on ametil võimalus kontrollida riigilõivude tasumist elektrooniliselt krediidiasutuste andmebaasis. Kuid ametisisesed juhised ei kohusta tegevuslubade andmise otsuseid ette valmistavaid ametnikke seda võimalust kasutama, ka ei sätestata neis järelevalve korda riigilõivu kontrollimist teostavate ametnike üle. Riigikontroll soovitab Veeteede Ametil kehtestada nõue kontrollida lõivude tasumist.

Lõivude laekumise kontrollimisel ei tuvastanud Riigikontroll, et need oleksid maksmata jäetud.

Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile

- 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 teostama, ning sätestaks, et neil asutustel, kellel pole tehniliselt võimalik riigilõivu laekumist elektrooniliselt kontrollida, on õigus nõuda lõivu maksmist tõendava dokumendi originaali.

Rahandusminister teatas, et tulenevalt haldusmenetluse seaduse muutmise ja rakendamise seaduse jõustumisest käeoleva aasta 1. augustil ei tohi riigilõivu võtjad enam nõuda riigilõivu maksmist tõendavate dokumentide esitamist, mistõttu on paratamatu, et nad peavad hakkama lõivude laekumist elektrooniliselt kontrollima.

---

[7] Riigilõivuseaduse § 7 lg 7
[8] Vabariigi Valitsuse 11.04.2001. a määrus nr 140 “Riigilõivu sularahas vastuvõtmise, tasumise kontrollimise ja tagastamise kord”

2.4. Tegevuslubade avalikustamine kui riskide maandamise vahend

Meresõiduohutuse seaduses nimetatud tegevusloa saanud isikud on Veeteede Amet oma veebilehel avalikustanud. Kuna kõigi nende ettevõtjate toodang/teenused on edaspidi veesõidukite juures Veeteede Ameti hindamise objektiks, on vähetõenäoline, et nendes valdkondades saab tegutseda ilma ameti nõusolekuta või et amet annaks tegevusloa isikule, kes loaga lubatud tegevuseks ameti arvates pädev ei ole. Neis valdkondades tegutsevailt ettevõtjailt töid ja teenuseid ostvad isikud kontrollivad ise oma lepingupartnerite pädevust, kuna ebakvaliteetse töö (ja tegevusloata isiku tehtud töö) puhul ei saa nad Veeteede Ametilt luba oma veesõidukit kasutada.

Nende isikute loetelu, kellel on laevade agenteerimise ja meretranspordi korraldamise tegevusluba, pole Veeteede Amet avalikustanud. Riigikontrolli arvates ei maandaks amet nimekirjade avalikustamisega lubadega seonduvaid riske, küll aga annaks lisateavet isikuile, kes nendes valdkondades tegutsevailt ettevõtjailt teenuseid soovivad osta. Riigikontrolli arvates oleks see otstarbekas, mistõttu ta tegi Veeteede Ametile ettepaneku seda kaaluda.

Jüri Kõrge

Tegevusriskide auditi osakonna juhataja

Veeteede Ameti vastus

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.

0003387

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

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

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

0011687

Priit Lööper 639 7637
priit.looper@tsm.ee

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