Autovedude tegevusload

KONTROLLIARUANNE

Nr 2-5/03/127
29.10.2003

Autovedude tegevusload

Tallinn
2003

Kokkuvõte

Riigikontroll hindas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevust ettevõtjatele autovedude tegevuslubade andmisel.

Rahvusvaheliste vedude luba on ligikaudu kaheksasajal, siseriikliku tasulise autoveoga on riik lubanud tegeleda ligikaudu üheksasajal ettevõtjal. Rahvusvaheliste vedude lube annab ministeerium, siseriiklike tasuliste vedude omi ministeeriumiga sõlmitud lepingu alusel mittetulundusühing Autoettevõtjate Liit.

Auditi eesmärgiks oli autovedude lubade õiguslikku regulatsiooni ja nende rakendamist hinnates selgitada, kas on piisavalt maandatud selle valdkonna tegevuslubadega kaasnevad riskid, eelkõige riskid riiklikele huvidele, inimeste tervisele, elule ja keskkonnale.

Olulisemad tähelepanekud

- Autoveolubade saamiseks seatud tingimuste täitmist on võimalik hinnata loa andjale esitatavate dokumentide alusel, ametnikel pole vaja rakendada kaalutlusõigust. Seega on autoveolubade andmise toimingud sarnased toimingutega, mida tehakse ettevõtjate registreerimisel riiklikku erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate registrisse.
- Riigikontroll ei tuvastanud tegevusloa taotlejate/omanike sihilikult ebavõrdset kohtlemist loaandjate poolt. Küll aga pole Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium loataotlejaile esitatavate nõuete osas alati järjekindel olnud. Pealiskaudsust ja vähest nõudlikkust selgitati ametnike muude ülesannetega koormatusega.
- Autoveoseadus ei sätesta vedude eest vastutava isiku vastutust, tema õigusi ja kohustusi tegevusloa taotleja/omaniku suhtes ning piiranguid, mitme ettevõtja juures üks inimene tohib vastutava isikuna töötada (inimene suudab vastutava isiku ülesandeid korralikult täita vaid teatud arvu ettevõtjate juures).
- Tegevusloa andjad pole teostanud aktiivset järelevalvet loaomanike tegevuse üle, on piirdutud järelevalve- ja kontrolliorganite kirjades ja aktides fikseeritud rikkumiste arutamisega. Auditeeritud perioodil – 2002. aasta algusest 2003. aasta keskpaigani – polnud ühtegi tegevusluba kehtetuks tunnistatud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium näeb järelevalve praeguses korralduses olulisi probleeme.
- Autoettevõtjate Liit on tegevuslubade andmise toiminguid korraldades järginud riigi seatud nõudeid ja tegutsenud ministeeriumiga sõlmitud lepingut järgides.
- Leping, millega ministeerium 2001. aastal volitas Autoettevõtjate Liitu andma riigisiseste autovedude lube, ei ole kooskõlas 2003. aasta 1. juulist jõustunud halduskoostöö seadusega – korrektselt on reguleerimata riigile osutatava teenuse eest tasumine, ka ei sätesta leping ministeeriumi õigust kontrollida liidu toiminguid tegevuslubade andmisel.

Olulisemad ettepanekud majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Kaaluda autovedude tegevusloa omamise nõude asendamist riiklikus erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate registris olemise nõudega.
- Algatada autoveo seaduse muudatused, millega sätestataks vastutava isiku tegelik vastutus ja tema pädevuse säilimise tõestamine.
- Rakendada meetmed tagamaks, et loataotluse menetlemisel kontrollitaks loa eest nõutava riigilõivu tegelikku laekumist riigieelarvesse ja loataotleja maksuvõlgnevuse puudumist.

- Muuta Autoettevõtete Liiduga 14.03.2001 sõlmitud lepingut nii, et tegevusloa eest tasumine toimuks vastavalt kehtivatele seadustele ning ministeeriumile oleks tagatud õigus valvata liidu tegevuse järele tegevuslubade andmisel.

- Juhul kui ministeerium peab tegevuslubade edasist rakendamist otstarbekaks, kaaluda vajadust muuta autoveoseadust nii, et peale siseriiklike tasuliste autoveolubade andmise oleks võimalik mittetulundusühingule delegeerida ka rahvusvaheliste tasuliste autoveolubade andmine.

***

Majandus- ja kommunikatsiooniminister teatas, et rakendab abinõud enamiku ettepanekute elluviimiseks autoveoseaduse muutmise ja ministeeriumi töökorralduse parandamise läbi. Minister peab otstarbekaks säilitada autovedudega tegelevaile ettevõtjaile tegevuslubade omamise nõue ning ka edaspidi rakendada (riigiga sõlmitud lepingute alusel) riigi nimel tegevuslubade andjatena mittetulundusühinguid.

Ministri vastus täistekstina on lisatud käesoleva aruande lõppu.

Autoettevõtjate Liit ei esitanud kontrolliaruande eelnõu kohta omapoolseid märkusi.

Sisukord

SISSEJUHATUS 5

1. TEGEVUSLUBADE RAKENDAMISE EESMÄRK 8

2. TEGEVUSLOA ANDMISE TINGIMUSED JA NENDE JÄRGIMINE 9

3. TEGEVUSLOA OMAJA VASTAVUS LOAGA KAASNEVATELE NÕUETELE 15

4. VÕRDNE KOHTLEMINE 17

5. TEGEVUSLOATA TEGUTSEMINE 18

6. HALDUSLEPING 19

Sissejuhatus

Valdkonna ülevaade

Autoveoseaduse alusel antavad load

Nii riigisiseste kui ka rahvusvaheliste autovedude (v.a reisijatevedu[1]) korraldamist reguleerib autoveoseadus. Seaduse alusel antakse välja kolme liiki lube: tegevusluba, sõidukikaart ja veoluba.

- **Tegevusluba** võimaldab tegeleda tasulise rahvusvahelise ja riigisisese, samuti oma kuludega korraldatava rahvusvahelise autoveoga (siseriiklikele omal kulul vedudele piiranguid pole).

    - **Tasulise autoveo tegevusluba** on vajalik juhul, kui vedaja korraldab tasu eest vedusid teistele isikutele vedaja omandis oleva või rendile võetud auto või autorongiga, mille registrimass ületab 3 500 kg. Tasulise rahvusvahelise autoveo tegevusluba annab õiguse korraldada ka riigisisest tasulist autovedu.
      Tasulise autoveo loata võib korraldada riigisiseseid vedusid oma kulul ja selliseid riigisiseseid vedusid teistele isikutele, mis oma iseloomult ega pikkuselt ei oma autoveoturul erilist tähtsust. Nende vedude loetelu on kehtestanud majandus- ja kommunikatsiooniminister.

    - **Oma kulul toimuvaiks vedudeks** nimetatakse vedusid, mida vedaja teeb oma põhitegevuse teenindamiseks. Luba nõutakse oma kulul korraldatavale rahvusvahelisele veoseveole auto või autorongiga, mille registrimass ületab 3 500 kg. Oma kulul korraldatava rahvusvahelise autoveo tegevusloaga ei või korraldada tasulist vedu.

- **Sõidukikaart** näitab vedaja õigust kasutada mingit kindlat sõidukit. Kaart antakse välja iga sõiduki jaoks eraldi, selle andmise aluseks on tegevusloa olemasolu ning loaomaniku majanduslike võimaluste vastavus seaduses ettenähtule.

- **Veoluba** annab õiguse autovedudele mingisse kindlasse riiki, kus veoluba nõutakse. Veolubade eraldamist reguleerivad rahvusvahelised lepingud, kusjuures eraldatavate veolubade hulk lepitakse igaks kalendriaastaks eraldi kokku. Veoloa saamise eelduseks on rahvusvahelise autoveo tegevusloa ja sõidukikaardi olemasolu.

Vedajaks on autoveoluba omav äriseadustikus nimetatud ja äriregistrisse kantud ettevõtja või seaduse alusel teise registrisse kantud isik, oma kuludega tehtava veo puhul ka kohalik omavalitsusüksus.

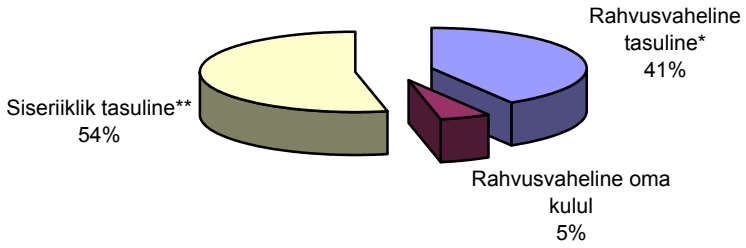
Lubade andjad ja jaotus

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium annab rahvusvahelise autoveo lube. Kaks mittetulundusühingut annavad ministeeriumiga sõlmitud lepingute alusel rahvusvahelise autoveo sõidukikaarte ja veolube (MTÜ Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioon) ning siseriikliku tasulise autoveo lube ja sõidukikaarte (MTÜ Autoettevõtete Liit).

Kehtivate autoveolubade ligikaudne jaotus on esitatud alloleval joonisel. Seisuga 01.03.2003 kehtis 702 rahvusvahelist tasulise ja 88 oma kulul autoveo tegevusluba. Siseriikliku tasulise autoveo luba omasid 14.05.2003. a seisuga 906 isikut.

[1] Reisijatevedu käsitleb ühistranspordiseadus.

Autoveo tegevuslubade jaotus liigiti



* Rahvusvahelise tasulise autoveo tegevusluba võimaldab korraldada ka siseriiklikku tasulist autovedu.

** Siseriiklikuks autoveoks oma kulul pole tegevusluba vaja.

Auditi korraldus

Auditi objektiks oli Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevus rahvusvahelise autoveo lubade väljastamisel ning järelevalve teostamisel nende omanike üle; samuti auditeeris Riigikontroll MTÜ Autoettevõtete Liit nõusolekul tema tegevust siseriikliku tasulise autoveo lubade väljastamisel ja järelevalve teostamisel nende omanike üle. Sõidukikaartide ja veolubade andmise toiminguid ei hinnatud.

Tegevuslubadega seonduvaid toiminguid hinnati seondatult viie järgnevalt loetletud **riskiga**:

- loa rakendamisega ei saavutata soovitud eesmärke,
- loa saaja ei vasta loa saamise tingimustele;
- loa omaja ei vasta loaga kaasnevaile nõuetele;
- ametnikud ei kohtle loataotlejaid/-omanikke võrdselt;
- tegutsetakse ilma loata.

Auditi valim

Ministeeriumi tegevust hinnates kontrollisime nõutavate dokumentide olemasolu ja protseduuride järgimist 5% kehtivate tegevuslubade ulatuses alates 2002. aastast. Kokku hõlmas audit 35 rahvusvahelise tasulise autoveo loa ja 5 rahvusvahelise oma kulul tehtava autoveo loa menetlemise toiminguid. Riigilõivu tegelikku laekumist riigieelarvesse kontrolliti kõigi valimisse kuulunud lubade puhul.

Autoettevõtete Liidu tegevust auditeerides kontrollisime nõutavate dokumentide olemasolu ja protseduuride täitmist 10 siseriikliku tasulise autoveo loa andmisel (~1% tegevuslubade koguarvust). Valimi väiksus oli tingitud audiitorite esialgsest hinnangust, et Autoettevõtete Liidu vastavad toimingud on hästi dokumenteeritud ja piisavalt põhjendatud.

Põhilised audititoimingud

Auditi läbiviimisel lähtuti INTOSAI[2] auditistandardeist ja Riigikontrolli juhistest.

Audiitorid selgitasid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Autoettevõtete Liidu dokumentide järgi, kas tegevusloa andjad on nõudnud taotlejatelt kõigi nõutavate dokumentide esitamist, kas dokumentide vormistuse ja sisu suhtes on esitatud ühesuguseid nõudeid (kas kellelegi pole tehtud põhjendamatuid mööndusi) ning kas tegevusloa andjad on taotlusi menetledes käsitlenud kõiki taotlejaid võrdsena. Tähelepanekute alusel kujundasid audiitorid arvamuse toimingute reguleerituse piisavuse ja üheseltmõistetavuse ning regulatsiooni järgimise suhtes. Vajadusel küsiti nii ministeeriumi kui ka liidu töötajatelt selgitusi.

Riigilõivude tasumise ja maksuvõlgnevuste puudumise kohta saadi andmed Maksuametilt, andmed loataotlejate ja nende vastutavate töötajate karistatuse kohta Politseiametilt.

Audit viidi läbi 2003. aasta maist augustini.

Auditeerisid auditijuht Olav Lüüs ja vanemaudiitor Kristjan Mellik.

[2] Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon

1. Tegevuslubade rakendamise eesmärk

Riigikontroll on seisukohal, et tegevuslubade rakendamine on põhjendatud ainult juhul, kui sellega püütakse maandada mingeid olulisi riske riigile, inimestele või keskkonnale, või ka kompenseerida turu ebarahuldavat toimimist. Tulenevalt põhiseaduse §-st 31 peab rakendatavate tegevuslubade eesmärk, rakendamise juhud ning ka tegevusloa saamise ja omamise põhitingimused olema määratletud seadusega.

Kehtiv autoveoseaduse redaktsioon sätestab küll autovedude tegevuslubade rakendamise tingimused, kuid ei määratle nende rakendamise eesmärki.

Kuna autoveolubade puhul valdkonnaspetsiifilised tingimused, mis vajaksid nõuetele vastavuse hindamist ametnike poolt (kaalutlusõiguse ulatuslikku rakendamist), peaaegu puuduvad (vt täpsemalt käesoleva aruande ptk 4), on autoveolubade andmise näol sisuliselt tegu toimingutega, mida tehakse ettevõtjate registreerimisel riiklikku erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate registrisse.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametnike sõnul on tegevuslubade rakendamisel püütud järgida Euroopa Liidus autovedude korraldamist reguleerivaid õigusakte, mis näevad liikmesriikidele autovedude osas ette teatud ühtsed tingimused[3], ning teiste riikide kogemust nendest õigusaktidest tulenevate nõuete rakendamisel. Euroopa Liidus nõutakse autovedaja tunnustamist (ingl k – *authorization*) oma maa pädeva riigiasutuse või riigi aktsepteeritud organisatsiooni poolt. Enamik Euroopa Liidu maadest korraldavat seda ettevõtjaile tegevuslubade andmise teel ning nõuded ja protseduurid olevat sarnased Eesti omadega. Meil rakendatav tegevuslubade süsteem olevat teistele riikidele mõistetav, ning pidades silmas vajadust ühildada Eesti autovedude regulatsioon maksimaalselt Euroopa Liidu liikmesmaades aktsepteeritavaga, olevat tegevusload autovedajate tunnustamise sobivaim vorm.

Ettepanekud majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Kaaluda autoveoloa omamise nõude asendamist riiklikku erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate registrisse kandmise nõudega.
- Kui peetakse vajalikuks siiski tegevuslubade juurde jääda, avada autoveolubade rakendamise eesmärk autoveoseaduses.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister teatas, et peab tegevuslubasid sobivaimaks autovedajate tunnustamise vormiks.

[3] Nende tingimuste rakendamise vorm on jäetud liikmesriikide otsustada.

2. Tegevusloa andmise tingimused ja nende järgimine

2.1. Tasuline autovedu

Tasulise autoveo loa saamise peamisteks tingimusteks on taotleja majandusseisundi ja maine vastavus autoveoseadusest tulenevatele nõuetele ning vedude eest vastutava isiku olemasolu. Rahvusvahelise tasulise autoveo loa puhul lisandub kaheaastase riigisisese tasulise autoveo kogemus.

Tasulise autoveo luba antakse esmalt üheks aastaks ja järgmistel kordadel viieks aastaks, kui loa taotleja ei soovi seda lühemaks ajaks.

2.1.1. Taotleja majandusseisund

Regulatsioon

Loa taotleja peab esitama dokumendi, milles ta tõestab, et tal on vedude nõuetekohaseks korraldamiseks vajalik rahaline seis. Rahalise seisu hindamise aluseks on taotleja raamatupidamise aastaaruanded, nende puudumisel:

- raha pangakontol, muud rahalised vahendid ning võlad;
- majandustegevuse stabiilsuse tagamiseks ette nähtud vara ja muu vara;
- sõidukite, kinnistute, seadmete jm varustuse ostukulud või esimesed sissemaksed ning käibekapital ja muud kulud.

Autoveoseadus ei sätesta mingeid nõudeid, millistele (miinimum)kriteeriumidele taotleja rahaline seis, varad ja kohustused tegevusloa saamiseks peavad vastama. Taotleja peab dokumendi küll esitama, kuid selles sisalduvate andmete alusel tegevusloa andmisest keelduda ei saa.[4] Seega puudub rahalist seisu tõendava dokumendi esitamise nõudel rakendatav sisu.

Tähelepanekud toimingute kohta

Taotleja majanduslikku seisu tõendavate dokumentidena oli aktsepteeritud nii taotleja raamatupidamise aastaaruandeid kui ka vahebilansse/-kasumiaruandeid.

Riigikontroll ei tuvastanud, et loa andja oleks aktsepteerinud taotlusi, mille juures polnud taotleja majandusseisu kajastavat dokumenti. Küll aga oli mõnel juhul aktsepteeritud dokumente, mille vormistus või milles sisalduv info oli Riigikontrolli arvates ebapiisav selleks, et positiivseid otsuseid teha.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium rahuldas kaks taotlust, millele lisatud bilanss ja kasumiaruanne olid kinnitamata, dateerimata või milles sisalduvad andmed olid vastuolulised. Neist ühel puudusid bilansil ja kasumiaruandel äriühingule viitavad rekvisiidid. Riigikontrolli arvates pidanuks ministeerium nende taotluste puhul loa andmisest keelduma või küsima taotlejailt täiendavaid andmeid nende majandusliku seisundi kohta.

Auditeeritud taotlustest ligi kolmandiku puhul aktsepteeris ministeerium majandusseisu tõendavate dokumentidena materjale, mis kirjeldasid majandusseisu kuid, isegi enam kui pool aastat enne loa taotlemist. Kuna äriühingute majanduslik olukord võib kiiresti muutuda, on Riigikontroll seisukohal, et ministeerium pidanuks taotleja majanduslikus suutlikkuses veendumiseks nõudma selliste täiendavate dokumentide esitamist, mis kirjeldanuks taotleja majandusseisu vahetult enne tegevusloa taotlemist. Ühtsete kriteeriumide rakendamine on vajalik ka tagamaks taotlejate võrdset kohtlemist.

[4] Välja arvatud äärmuslikel juhtudel, nt kui taotleja netovara on väiksem äriseadustikuga nõutavast.

2.1.2. Taotleja maine

Regulatsioon

Autoveoseaduse mõttes peetakse isiku mainet heaks, kui teda ei ole üle kahe korra karistatud väärteo eest maksu-, tolli-, hinna- ja tarbijakaitse ning töö- ja puhkeaja nõuete rikkumise eest, autoveoseaduses ette nähtud lubadeta veo korraldamise või riiklikku registrisse andmete esitamise korra rikkumise eest, või kui karistuse ärakandmisest on möödunud vähemalt kolm aastat.

Tähelepanekud toimingute kohta

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei ole kontrollinud loataotlejate vastavust hea maine nõudele, eirates sellega seadust. Küll on ministeerium pärinud taotlejalt kirjalikku kinnitust selle kohta, et nad vastavad hea maine nõudele autoveoseaduse tähenduses. Autoveoseadus ei anna tegevusloa andjale volitust sedalaadi kinnituse küsimiseks, järelikult on ministeerium ületanud talle seadusega antud õigusi.

91% valimi loataotlejaist olid head mainet kinnitanud, ülejäänute puhul leppis ministeerium vastava dokumendi puudumisega.

Kontrollimaks, kas vaatamata ministeeriumipoolse kontrolli puudumisele on tegevusluba antud vaid "hea mainega" isikutele, esitas Riigikontroll auditeeritud valimi osas päringu karistusregistrile. Ilmnes, et karistusregistri järgi vastasid valimisse kuulunud tegevusloa taotlejad loa saamise hetkel hea maine nõudele autoveoseaduse tähenduses.

2.1.3. Vedude eest vastutava isiku olemasolu, maine ja pädevus

Regulatsioon

Tegevusloa taotleja (või omanik) peab määrama vedude eest vastutava isiku, kes korraldab veoteenuste osutamist, on ametialaselt pädev ja vastab autoveoseaduses sätestatud hea maine nõuetele. Võib määrata ka mitu vedude eest vastutavat isikut ja vastutav isik võib olla ka füüsilisest isikust vedaja ise. Vedude eest vastutava isiku mainet peetakse heaks, kui:

- teda ei ole karistatud kuriteo eest, või kui karistuse ärakandmisest on möödunud vähemalt kolm aastat;
- teda ei ole karistatud kahe aasta jooksul ametialase tegevusega seoses üle kahe korra väärteo eest veokorralduse, autojuhi töö- ja puhkeaja reguleerimise, liiklusohutuse, sõiduki ohutuse või keskkonnakaitse valdkonnas, või kui viimase karistuse täitmisest on möödunud üle aasta;
- ta ei ole oma tegevuse või tegevusetusega põhjustanud autoveoseaduses nimetatud rikkumisi, mille eest on karistatud vedajat, või kui karistusest on möödunud üle kolme aasta;
- ta ei ole oma tegevuse või tegevusetusega põhjustanud autoveoloa kehtetuks tunnistamist, või kui kehtetuks tunnistamisest on möödunud üle viie aasta;
- ta ei ole oma tegevuse või tegevusetusega põhjustanud vedajale tegevusloa andja poolt rohkem kui kahe ettekirjutuse tegemist, või kui viimase ettekirjutuse tegemisest on möödunud üle aasta.

Vedude eest vastutavat isikut peetakse ametialaselt pädevaks, kui ta on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tunnustatud õppeasutuses läbinud vedude eest vastutava isiku koolituskursuse ja sooritanud selle kirjaliku lõpueksami. Kursust läbimata võib eksami sooritada isik, kes on vähemalt viis aastat olnud autovedude korraldaja. Eksami sooritamist ei nõuta isikult, kellel on kõrgkoolidiplom erialal, mis tõendab piisavaid teadmisi kursuse õppekavas loetletud ainetes. Majandus- ja kommunikatsiooniminister on kinnitanud nende erialade loetelu ja vastutava isiku kvalifikatsiooninõuded.

Vaatamata pädevuskriteeriumide sätestamisele ei nõua seadus pädevuse säilimise tõendamist. Praeguse regulatsiooni järgi peab loa andja pidama vastutavat isikut pädevaks sõltumata sellest, millal talle pädevust kinnitav dokument on antud.

Autoveoseadus ei täpsusta, milles seisneb vastutavale isikule antud roll – "korraldada veoteenuse osutamist". Samuti ei sätesta seadus tegevusloa taotleja/omaniku ja vastutava isiku vahelist suhet, nende õigusi ja kohustusi, mistõttu võib tekkida olukord, kus üks isik on vastutavana kirjas mitme loataotleja/-omaniku juures, seades ohtu suutlikkuse autovedude korraldamise eest reaalselt vastutada. Kuna seadus näeb ette ainult vastutava isiku määramist tõendava dokumendi esitamise, siis on võimalik olukord, kus vastutava isiku määramine toimub tagaselja, st määratava nõusolek puudub.

Tähelepanekud toimingute kohta

Valimis olnud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile esitatud taotluste puhul puudus vastutava isiku määramist tõendav dokument seitsmendikul juhtudest. Vastutavaks isikuks määratu nõusolek puudus ministeeriumi taotlustest ligi kolmandikul, Autoettevõtete Liidu taotlustest viiendikul juhtudel.

Ministeerium ei ole kontrollinud loa taotleja poolt määratud vastutava isiku mainet, vaid on aktsepteerinud taotleja kirjalikku kinnitust, ületades tegevusloa andjana oma seadusest tulenevaid volitusi. Riigikontrolli päringust karistusregistrile selgus, et valimisse kuulunud vastutavad isikud vastasid registri andmete kohaselt tegevusloa saamise ajal hea maine nõudele autoveoseaduse tähenduses.

Autoettevõtete Liidu andmetel selgitab politsei autojuhtide karistamisel vastutava isiku võimaliku rikkumise veokorralduses jt seaduses märgitud valdkondades tavaliselt vaid neil juhtudel, kui rikkumise tõttu algatatakse kuriteomenetlus või kui kellelegi on tekitatud oluline varaline kahju. Enamasti pole politseil aega ega inimesi tegelemaks ettevõtete töökorralduse küsimustega (kes lubas, kes jättis kontrollimata jne). Seetõttu ei pruugi karistusregistri info, mille alusel lubade andjad peavad vastutavate isikute mainet hindama, kajastada nende tegelikku töössesuhtumist.

Ühel juhul oli ministeerium otsustanud anda tegevusloa isikule, kelle määratud vastutaval isikul oli loa andmise otsuse tegemise ajal pädevust andev koolitus lõpetamata. Asjaolu, et luba väljastati alles pärast seda, kui vastutav isik oli pädevust kinnitava dokumendi saanud, ei tee olematuks fakti, et ministeerium tegi positiivse otsuse loataotluse suhtes, mille esitaja ei vastanud riigi kehtestatud nõuetele. Tingimuslikke otsuseid tehes võtab ministeerium endale põhjendamatult riske.

2.1.4. Kaheaastane riigisisese tasulise autoveo kogemus

Regulatsioon

Tasulise rahvusvahelise autoveo loa taotlejal peab olema vähemalt kaheaastane riigisisese tasulise autoveo kogemus, mida ta tõendab tegevusloaga või muul viisil. "Muul viisil" hõlmab juhtusid, mil vedusid on korraldatud tingimustel, mis ei eelda tegevusloa olemasolu (nt tasulised veod sõidukiga, mille registrimass jääb alla 3 500 kg).

Tähelepanekud toimingute kohta

Kolmes valimis olnud loataotluses polnud taotleja kaheaastane riigisisese tasulise autoveo kogemus piisavalt tõestatud, mistõttu Riigikontrolli hinnangul oleks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium pidanud loa andmisest keelduma või küsima taotlejalt täiendavaid dokumente.

Ettepanekud majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Teha ettepanek täiendada autoveoseadust:
  - loataotleja rahalisele seisundile esitatavate kriteeriumide ning maksimaalse lubatava ajaga loataotluse esitamise päeva ja päeva vahel, millega taotleja rahanduslik seis on fikseeritud;
  - loataotleja rahalist seisu tõendavatele dokumentidele esitatavate miinimumnõuetega või majandus- ja kommunikatsiooniministri volitusega neid nõudeid kehtestada;
  - vedude eest vastutava isiku vastutuse täpse määratlusega, tema õiguste ja kohustustega tegevusloa taotleja/omaniku suhtes ning piiranguga, mitme loataotleja juures üks inimene tohib vastutava isikuna töötada, et vastutus oleks reaalselt kantav;
  - kehtestamaks periood, mille möödudes peab vastutav isik sooritama pädevuse säilimist tõendava eksami.
- Lõpetada seaduses sätestamata dokumentide – loataotleja esitatavate enda ja vastutava isiku hea maine kirjaliku kinnituse – nõudmine ning näha ette meetmed nii loataotleja kui ka vastutava isiku maine omapoolseks kontrollimiseks.
- Kehtestada ja avalikustada dokumentide loetelu, mida ministeerium aktsepteerib loataotleja kaheaastase siseriikliku tasulise autoveo kogemuse omamise tõendusena, vajadusel teha ettepanek lülitada vastav säte autoveoseadusse.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister teatas, et ei pea vajalikuks kehtestada nõudeid dokumentidele, mida loataotlejad võivad oma rahalise seisu iseloomustamiseks ministeeriumile esitada. Samuti ei pidanud ta vajalikuks nõuda, et isik, kelle pädevust vastutava isikuna on kord tunnustatud (kuid kes pole vastutava isikuna töötanud), peaks oma pädevuse säilimise kinnituseks teatud perioodi möödudes eksami sooritama. Teiste ettepanekutega minister nõustus.

2.2. Oma kulul korraldatav autovedu

Regulatsioon

Oma kulul korraldatava rahvusvahelise autoveo loa saamiseks peab taotleja avalduses kinnitama, et korraldab vedu ainult oma kulul, ja nimetama tegevusala, millega veod on seotud. Seadus ei esita nõudeid vedaja mainele ega nõua vedude eest vastutava isiku määramist.

Loa taotleja peab tõendama ja selle omanik tagama, et autovedu ei ole tema kui ettevõtja põhitegevus, vaid üksnes toetab seda ning tulu autoveost ei ületa 50% kogutulust ja veokulud kaetakse äritegevusega.

Oma kulul korraldatava rahvusvahelise autoveo tegevusluba antakse viieks aastaks, kui taotleja ei soovi seda lühemaks ajaks.

Tähelepanekud toimingute kohta

Kõigis valimisse kuulunud taotlustes oli märgitud tegevusala, millega seoses oma kulul korraldatava rahvusvahelise autoveo luba taotleti. Samas oli väga erinevalt käsitletud autoveoseaduse nõuet, mis kohustab taotlejat tõendama, et autoveost laekuv tulu ei ületa tema kogutuludest 50%. Selle nõude järgimise kinnituseks oli esitatud andmeid netokäibe kohta tegevusvaldkonniti, bilansse, aga ka taotleja enda koostatud avaldusi, mis kirjeldasid autoveotulu osa kogutuludes.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevuslubadega tegeleva ametniku sõnul on ministeeriumi jaoks suurima tähtsusega dokument taotleja avaldus, mis kajastab tegevusala, millega seoses vedusid oma kulul korraldama hakatakse. Autovedude tuluosa tõendava dokumendile ministeerium nõudeid seadnud ei ole.

Ettepanek majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Teha ettepanek muuta autoveoseadust, avamaks seal üheselt mõistetavalt autoveotulude osakaalu kogutuludes kajastava tõendi sisu.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister teatas, et ministeerium ei pea täpsemate reeglite kehtestamist vajalikuks ning kaalub muudatusettepanekut autoveoseadusse, millega tühistataks nõue, et tulu autoveost ei või ületada 50% ettevõtja kogutulust.

2.3. Riigilõivu tasumine

Regulatsioon

Vastavalt riigilõivuseadusele peab tasulise rahvusvahelise autoveo tegevusloa **väljastamise** eest tasuma riigilõivu 3 000 ja oma kulul korraldatava rahvusvahelise autoveo loa väljastamise eest 2 000 krooni. Autoveoseaduse järgi aga tuleb riigilõiv tasuda **enne** loataotluse esitamist. Seega on seadused vastuolus, sest autoveoseaduse järgi tuleb lõiv tasuda sõltumata sellest, kas luba antakse või mitte; riigilõivuseadus nõuab aga lõivu tasumist loa füüsilise kätteandmise eest. Sealjuures ei kohusta autoveoseadus loa andjat kontrollima lõivu riigieelarvesse laekumist kontrollima.

Siseriikliku tasulise autoveo loa eest riigilõivu ei võeta, ministeeriumiga sõlmitud lepingu järgi võtab Autoettevõtete Liit selle eest 2 200 krooni teenustasu (sh käibemaks).

Tähelepanekud toimingute kohta

Praktikas on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium rakendanud autoveoseadust, st nõudnud lõivu tasumist enne loataotluse esitamist.

Ministeerium pole kontrollinud, kas nõutud lõiv on riigieelarvesse laekunud. Riigikontrolli poolt Maksuametile esitatud päringu vastusest nähtus, et kõik valimis olnud loataotlejad olid riigilõivu tegelikult tasunud.

Nelja taotluse puhul tasuti riigilõiv alles pärast loaandmise otsuse tegemist (kuid enne loa väljastamist). Kuna ministeeriumi töötajate sõnul juhindutakse riigilõivu võttes autoveoseadusest (st nõutakse lõivu maksmist kinnitava dokumendi esitamist koos loataotlusega), siis järelikult on ministeerium neid otsuseid tehes seadust rikkunud.

Ettepanek majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Nõuda tegevusloataotlusi läbivaatavailt ametnikelt riigilõivude riigieelarvesse laekumise kontrollimist Maksuameti elektroonilisest andmebaasist.

Ettepanek rahandusministrile

- Teha ettepanek muuta riigilõivuseadust nii, et autoveoloa taotlejal oleks kohustus tasuda riigilõiv loa menetlemise toimingute eest enne loa taotlemist.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister teatas, et tegevusloa taotlusi käsitlevaile ministeeriumi ametnikele on loodud võimalus kontrollida riigilõivu tasumist Maksuameti andmebaasist. Muudatused õigusaktides, millega selgesõnaliselt sätestataks loataotleja kohustus tasuda lõiv enne loa taotlemist, algatatavat kooskõlastatult Rahandusministeeriumiga samaaegselt teiste muudatuste tegemisega autoveoseadusesse.

2.4. Tegevusloa andmise toimingute tähtaegade järgimine

Regulatsioon

Tegevusloa andja peab kontrollima taotleja andmeid äriregistrisse kantud ettevõtja puhul äriregistrist, seaduse alusel teise registrisse kantud isiku puhul sellest registrist ning andma tegevusloa või teatama selle andmisest keeldumisest 30 kalendripäeva jooksul pärast autoveoseaduses nõutud dokumentide esitamist.

Tähelepanek toimingute kohta

Valimis olnud tegevuslubade taotluste puhul oli taotluste menetlemise autoveoseaduses sätestatud tähtaegadest kinni peetud.

2.5. Tegevusloa andmisest keeldumine

Regulatsioon

Tegevusloa andja peab loa andmisest keelduma, kui:

- loa taotleja on maksuvõlglane, talle on välja kuulutatud pankrot või tema eelmise loa kehtetuks tunnistamise põhjus on õigusnormide rikkumine, millest ei ole möödunud kahte aastat;
- loa taotleja ei vasta taotlemise eelduseks olevatele nõuetele;
- tegevusloa taotlemiseks on esitatud tegelikkusele mittevastavaid andmeid.

Tähelepanekud toimingute kohta

Maksuvõla puudumist on võimalik kontrollida kokkuleppel Maksuametiga elektrooniliselt otse ameti andmebaasidest. Audiitoritele antud selgitustest nähtub, et Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium ei ole maksuvõla puudumist kontrollinud. Paljudel juhtudel (67% valimist) oli loataotleja lisanud taotlusele enda võetud vastavasisulise Maksuameti tõendi, ülejäänud juhtudel ministeeriumil info võimaliku maksuvõla kohta puudus.

Riigikontroll palus auditeeritud valimi ulatuses Maksuametilt andmeid lubade andmise ajal olnud maksuvõlgnevuste kohta. Selgus, et ministeerium oli andnud tegevusloa kahele maksuvõlaga isikule, st neile, kellele poleks autoveoseaduse järgi tohtinud luba anda.

Erinevalt ministeeriumist kontrollib Autoettevõtete Liit maksuvõla puudumist Maksuameti andme-baasidest. Võimalike valearvestuste vältimiseks ei arvestata alla 100-krooni võlga tegevusloa andmist takistava asjaoluna. Riigikontroll peab seda praktikat sisuliselt õigeks, kuid märgib, et sellele puudub piisav seaduslik alus.

Audiitorid hindasid ka tegevusloa andmisest keeldumiste põhjendatust. Auditeeritud valimi ulatuses olid vastavasisulised otsused põhjendatud.

Ettepanekud majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Arutada rahandusministriga, kas väga väikese maksuvõla puhul võiks käsitleda taotlejat võlgne-vuseta isikuna, ja kui seda võib teha, siis millist võlgnevust võib pidada lubatavaks ning kas sellise lähenemise aktsepteerimiseks tuleks muuta seadusi.
- Tagada loataotlejate maksuvõla puudumise kontroll.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister teatas, et autoveoseaduse muudatusettepanekute menetlemise käigus arutab ministeerium Rahandusministeeriumiga maksuvõla arvestamise õiguslikke lahendusi ning samuti loataotlejate maksuvõla puudumise kontrolli tagamist.

3. Tegevusloa omaja vastavus loaga kaasnevatele nõuetele

Regulatsioon

Lubade andjatel on õigus lubade kehtimise ajal kontrollida omanike vastavust nende omamise nõuetele. Tegevusloa omamise tingimused kattuvad suures osas taotlemise tingimustega, vaid tasulise autoveo tegevusloa omanikele sätestab seadus nõude, et nende registreeritud tegevusala peab olema autoveoteenuse osutamine või seda hõlmav muu veondustegevus, ning nõutav pole maksuvõla puudumine.

Omanik peab kontrollimist võimaldama.

Loa andja võib teha omanikule ettekirjutuse, loa kehtimise peatada või kehtetuks tunnistada, kui:

- omanik ei vasta enam loa omamise nõuetele;
- omaniku andmed ei vasta loal märgitule;
- loa omanik seda taotleb.

Kui kontrollimise tulemusel selgub, et vedaja majandusseisund ei vasta autoveoseaduses sätestatud nõuetele, kuid tema tegevuse majanduslikud näitajad tõendavad, et ta on edaspidi suuteline neid nõudeid täitma, võib tegevusloa andja jätta tasulise autoveo tegevusloa kehtivuse peatamata, lubades korraldada autovedu kuni üks aasta.

Kohtuvälise menetluse tulemusena võib autoveo loata korraldamise eest trahvida füüsilist isikut kuni 12 000, juriidilist isikut kuni 50 000 krooniga.

Käesoleva aruande ptk 2.1.3 käsitles mh vastutavate isikute karistamist autojuhtide sooritatud väärtegude eest. Riigikontrolli arvates saab vastutava isiku tööd kaudselt hinnata autojuhtidele määratud karistuste sageduse ning nende sooritatud rikkumiste iseloomu järgi.

Tähelepanekud toimingute kohta

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei ole teostanud tegevusloa omanike üle nn aktiivset järelevalvet (nt tegevusloa omaniku hea maine säilimise kontroll). Seda selgitati Riigikontrollile asjaoluga, et autoveoseadus rakendus täielikult alates 2001. aasta teisest poolest, mistõttu viieaastase kehtivusajaga lube hakati andma alates 2002. aasta lõpust.

Ainsaks järelevalve funktsioone täitvaks tegevuseks on ministeeriumile laekunud kaebustele reageerimine. Auditiga hõlmatud perioodil pole ministeerium ühtki tegevusluba kehtetuks tunnistanud, ühel juhul loa kehtivus peatati, ülejäänud juhtudel piirduti hoiatustega.

Riigikontroll tegi auditeeritud valimi ulatuses päringu karistusregistrile, selgitamaks välja, kas karistusregistri andmete kohaselt valimisse kuulunud isikud vastavad jätkuvalt hea maine nõudele autoveoseaduse tähenduses.

Karistusregistris olevate andmete kohaselt oli kolmel vedude eest vastutaval isikul üle kahe kehtiva liiklusseaduse rikkumise, enamik lubatud sõidukiiruse ületamise eest. Registrist aga ei selgu, kas need rikkumised olid seotud ametiülesannete täitmisega, mistõttu ei saa registri andmete alusel otsustada, kas nende karistuste omamine kahjustab vastutavate isikute mainet autoveoseaduse tähenduses.

Sarnaselt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ei ole ka Autoettevõtete Liit seni tegevusloa omanike üle nn aktiivset järelevalvet teostanud. Põhjuseks on jällegi asjaolu, et esimesed viieaastase kehtivusajaga tegevusload pärinevad alles eelmise aasta lõpust.

Passiivse järelevalve osas on liit aktiivselt koostööd teinud liikluspolitseiga, seda eelkõige patrullpolitseinike koolituse vallas, aga ka reidide kavandamisel. Politseiamet edastab läbiviidud reidide tulemused Autoettevõtete Liidule.

Ettepanekud majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Teha ettepanek täiendada autoveoseadust:
  - sanktsioonidega tegevusloa omaniku suhtes ulatusliku ajatamata maksuvõla olemasolu puhul;
  - nõudega arvestada tegevusloa omaniku ja/või tema määratud vastutava isiku head mainet hinnates ka teiste töötajate toime pandud autoveoalaseid rikkumisi (nt töö- ja puhkeaja nõuete eiramist autojuhtide poolt).
- Tagada viieaastase kehtivusajaga tegevuslubade omanike autoveoseaduses esitatavatele nõuetele vastavuse kontrollimine vähemalt korra tegevusloa kehtivusaja jooksul.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister ei aktsepteerinud Riigikontrolli ettepanekuid täiendada autoveoseadust, olles seisukohal, et need küsimused on piisavalt reguleeritud teiste seadustega. Ka ei pea minister vajalikuks sätestada tegevuslubade omanike kõigile nõuetele vastavuse perioodilist kontrolli põhjendusega, et riik saab loaomanike tegevuse kohta vajalikku infot teiste toimingute, sh juba toimuvate kontrollimiste käigus.

4. Võrdne kohtlemine

Riigikontroll on seisukohal, et loataotluste menetlemine, loaomanike kontrollimine ja nende suhtes sanktsioonide rakendamine peab olema korraldatud nii, et ametnike suvast sõltuvate otsuste osatähtsus oleks võimalikult väike. Kõigi isikute suhtes tuleb mitte ainult deklareerida, vaid ka rakendada ühesuguseid reegleid. Need peavad olema avalikud ja arusaadavad.

Auditiga hõlmatud valimi puhul ei tuvastanud Riigikontroll tegevusloa taotlejate/omanike sihilikult ebavõrdset kohtlemist loaandjate poolt. Nagu ilmneb käesoleva kontrolliaruande eelnevatest peatükkidest, pole Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium loataotlejaile esitatavate nõuete osas alati järjekindel olnud, kuid selle põhjuseks on olnud eelkõige ametnike mõningane pealiskaudsus ja vähene nõudlikkus.

5. Tegevusloata tegutsemine

Riigikontroll on oma auditites ühe riskina käsitlenud ka tegevusoata tegutsemist. Autoveoseaduse kohaselt on autoveoloa näol tegemist dokumendiga, mille saamiseks sisulised nõuded peaaegu puuduvad ning mis on vajalik ainult tegevusloa alusel antava sõidukikaardi saamiseks.

Autoettevõtete Liidu hinnangul on tegevusloata tegutsemise risk siseriiklikul tasulisel autoveol olemas. Peamiseks probleemiks olevat nn üksiküritajad, kes ei tööta pidevalt ja kindlate klientidega, mistõttu nende avastamise tõenäosus on väike. Sedalaadi üksiküritajate ohjamisel on olulisimaks takistuseks politsei piiratud ressursid.

Rahvusvaheliste autovedude osas ei hinda Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium tegevusloata tegutsemise riski eriti suureks. Siiski olevat võltsitud tegevusloa alusel antavaid rahvusvaheliste vedude sõidukikaarte ja sõidukikaardi alusel antavaid veolube. Tegevusloa peatamist-tühistamist ei ole nimetatud rikkumiste ilmnedes rakendatud, küll aga teisi sanktsioone, nt rikkumise toime pannud isikule veolubade andmise peatamine mingiks perioodiks.

6. Haldusleping

Autoettevõtete Liit annab tasulise riigisisese autoveo lubasid kooskõlas 14.03.2001 Teede- ja Sideministeeriumiga sõlmitud lepinguga. Sisuliselt on see haldusleping, mille puhul tuleb arvestada haldusmenetluse seadusest ja eelkõige 01.07.2003 jõustunud halduskoostöö seadusest tulenevaid nõudeid. Viimatinimetatu seisukohast hinnatuna sisaldab leping alljärgnevaid puudujääke.

Rahastamine

Autoveoseadus ei luba mittetulundusühingul lubade andmise eest tasu võtta ega ka ministeeriumil võetava tasu suhtes lepingus kokku leppida. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja Autoettevõtete Liidu vahel sõlmitud leping näeb aga ette liidu õiguse kehtestada "mõistlik tasu", mis peab olema vastavuses teenuse osutamiseks tehtud kulutustega. Tasumäärad on kehtestanud Autoettevõtete Liit ja ministeerium on need aktsepteerinud.

Riigi funktsioonide mittetulundusühingule delegeerimise näol on sisuliselt tegu haldusteenuse ostmisega riigi poolt, mille puhul tuleb arvestada riigihangete seaduse nõudeid. Asjaolu, et riigile osutatava teenuse eest ei tasu mitte riik, vaid isik, kelle suhtes riigi lepingupartner haldusülesannet täidab, ei tee olematuks fakti, et riik teenust ostab.

Riigikontroll näeb sedalaadi haldusteenuse ostmise rahastamisel põhimõtteliselt kahte lahendust:

- Autoveoseadust mittetulundusühingu rahastamise osas ei muudeta. Riigilõivuseaduse muudatusega sätestatakse selle tegevusloa taotlemisel makstav riigilõiv. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kuulutab tegevuslubade andmise teenuse ostmiseks välja riigihanke, mille võitja kulud teenuse osutamisel katab ministeerium.

- Muudetakse autoveoseadust, andes ministeeriumile volituse sätestada haldusülesande täitmiseks sõlmitavas lepingus mittetulundusühingu õigus võtta osutatava teenuse eest tegevusloa taotlejalt tasu. Ka sel juhul korraldatakse riigihange, et leida maksumaksjale / tegevusloa taotlejale kõige soodsama teenuse pakkuja.

Järelevalve

Tegevusloa andmise teenuse ostmise olulisemaid probleeme on ostetava teenuse kvaliteedi tagamine. Asjaomaseid riske maandatakse enamasti ostjapoolse (st halduslepingu sõlminud valitsusasutuse) järelevalvega. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Autoettevõtete Liidu vahel sõlmitud leping näeb küll ette võimalikud sanktsioonid juhuks, kui liit peaks lepingutingimusi rikkuma, kuid jätab täielikult sätestamata ministeeriumi õiguse teostada mittetulundusühingu tegevuse üle tegevuslubade andmise osas jooksvat järelevalvet.

Ehkki ministeeriumi ametnike sõnul ei ole liit kontrollimist takistanud, on Riigikontrolli hinnangul lubamatu olukord, kus aktiivse järelevalvega seonduv on lepingus reguleerimata.

***

Vaatamata lepingu puudustele on riigi funktsioonide delegeerimine mittetulundusühingule Riigikontrolli arvates õnnestunud, Autoettevõtete Liit on lube jagades autoveoseadust järginud ja endale halduslepinguga võetud ülesannetega toime tulnud. Riigiasutused võiksid kaaluda halduslepingute sõlmimist ka teiste tegevuslubadega seonduvate toimingute sooritamiseks.

Ettepanekud majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Muuta Autoettevõtete Liiduga 14.03.2001 sõlmitud lepingut nii, et tegevusloa eest tasumine vastaks kehtivale seadusandlusele ning ministeeriumile oleks tagatud õigus valvata liidu tegevuse järele tegevuslubade andmisel.

- Juhul kui ministeerium peab tegevuslubade edasist rakendamist otstarbekaks (vt ptk 1), kaaluda vajadust muuta autoveoseadust nii, et peale siseriiklike tasuliste autoveolubade andmise oleks võimalik mittetulundusühingule delegeerida ka rahvusvaheliste tasuliste autoveolubade andmine.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister teatas oma nõustumisest Riigikontrolli ettepanekutega.

Jüri Kõrge
Peakontrolör
Tegevusriskide auditi osakond

Majandus- ja kommunikatsiooniministri ning
Autoettevõtete Liidu vastused

MAJANDUS- JA
KOMMUNIKATSIOONI-
MINISTEERIUM

Riigikontroll
Narva mnt 4
15013 TALLINN

Teie 10.09.2003 nr 2-7.1-TR/03/1414

Meie 17. 10. 2003 a nr 1-15-5/03/8293

Vastus kontrollaruandele

Lugupeetud Jüri Kõrge,

Täname Teid asjalike ettepanekute eest, need on oluliseks abiks käsitletud teemade tõhusamal korraldamisel tulevikus.

Esitame Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi seisukohad Riigikontrolli kontrollaruande eelnõus nr 2-4/03/117 "Autoveo tegevusload" tehtud ettepanekute kohta (vastuses on orienteeritud kontrollakti iga alajaotise lõpus toodud ettepanekute koondist).

1. *Asendada autoveoloa omamise nõue riiklikku erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate registrisse kandmise nõudega.*
   - *Kui peetakse vajalikuks siiski tegevuslubade juurde jääda, avada autoveolubade rakendamise eesmärk autoveoseaduses.*

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium lähtub autoveo tegevuslubade väljastamisel autoveoseadusest. Autovedude korraldamise näol on sealhulgas tegemist mootorsõiduki kui kõrgendatud ohu allika kasutusest tulenevate keskkonda (müra, heitgaasid) ja inimesi (liiklusõnnetused, varalised kahjud) puudutavate riskide juhtimisega, eesmärgiga nimetatud riske maksimaalselt maandada. Autoveoseaduse vastuvõtmisel lähtus sellest ka Riigikogu.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on tegevuslubade rakendamisel järginud Euroopa Liidus autovedude korraldamist reguleerivaid õigusakte, mis näevad liikmesriikidele autovedude osas ette teatud ühtsed tingimused, ning teiste riikide kogemust nendest õigusaktidest tulenevate nõuete rakendamisel. Euroopa Liidus nõutakse autovedaja tunnustamist (ingl k – *authorization*) oma maa pädeva riigiasutuse või riigi aktsepteeritud organisatsiooni poolt. Enamik Euroopa Liidu maadest korraldavad seda ettevõtjaile tegevuslubade andmise teel ning nõuded ja protseduurid on sarnased Eesti omadega. Meil rakendatav tegevuslubade süsteem on teistele riikidele mõistetav, ning pidades silmas vajadust ühildada Eesti autovedude regulatsioon maksimaalselt Euroopa Liidu liikmesmaades aktsepteeritavaga, on tegevusload autovedajate tunnustamise sobivaim vorm.

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
20.10.03 2-7.1-TR/03/1414-2

Harju 11
15072 Tallinn
Reg. kood 70003158
tel: (0) 625 6304
Faks: (0) 631 3660
info@mkm.ee
www.mkm.ee

Kuna autoveo tegevuslubade puhul on mitmed valdkonnale omased spetsiifilised tingimused, mis vajavad nõuetele vastavuse hindamist ja kaalutlusõiguse rakendamist (näit Riigikontrolli poolt punktis 2 osutatud kaheaastase tasulise autoveo kogemuse tõendamise, oma kulul vedude määratlemise, tegevuslubade tühistamise jms küsimused), siis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium peab tegevuslubade rakendamist põhjendatuks.

Kehtivas autoveoseaduses on autoveo tegevuslubade rakendamise eesmärk piisava selgusega avatud.

2.• Teha ettepanek täiendada autoveoseadust:
• loataotleja rahalisele seisundile esitatavate kriteeriumide ning maksimaalse lubatava ajaga loataotluse esitamise päeva ja päeva vahel, millega taotleja rahanduslik seis on fikseeritud;
• loataotleja rahalist seisu tõendavatele dokumentidele esitatavate miinimumnõuetega või majandus- ja kommunikatsiooniministri volitusega neid nõudeid kehtestada;
• vedude eest vastutava isiku vastutuse täpse määratlusega, tema õiguste ja kohustustega tegevusloa taotleja/omaniku suhtes ning piiranguga, mitme loataotleja juures üks inimene tohib vastutava isikuna töötada, et vastutus oleks reaalselt kantav;
• kehtestamaks periood, mille möödudes peab vastutav isik sooritama pädevuse säilimist tõendava eksami.
• Lõpetada seaduses sätestamata dokumentide – loataotleja esitatavate enda ja vastutava isiku hea maine kirjaliku kinnituse – nõudmine ning näha ette meetmed nii loataotleja kui ka vastutava isiku maine omapoolseks kontrollimiseks.
• Kehtestada ja avalikustada dokumentide loetelu, mida ministeerium aktsepteerib loataotleja kaheaastase siseriikliku tasulise autoveo kogemuse omamise tõendusena, vajadusel teha ettepanek lülitada vastav säte autoveoseadusse.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium arvestab Riigikontrolli ettepanekut täpsustada autoveoseaduses loataotleja rahalisele seisundile esitatavaid kriteeriume ning maksimaalset lubatavat aega loataotluse esitamise päeva ja päeva vahel, millega taotleja rahanduslik seis on fikseeritud, samuti ettepanekut täpsustada vedude eest vastutava isiku vastutuse määratlust ning kehtestada piirangud, mitme loataotleja juures üks inimene tohib vastutava isikuna töötada, et vastutus oleks reaalselt kantav.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei pea otstarbekaks kehtestada majandus- ja kommunikatsiooniministri poolt loataotleja rahalist seisu tõendavatele dokumentidele erinõudeid, kuna need dokumendid tulenevad raamatupidamist, pangandust ja kindlustust käsitletavatest seadustest, mis kuuluvad Rahandusministeeriumi haldusalasse. Samas teatud juhtudel peavad dokumentide vastuvõtjad juhtima taotlejate tähelepanu dokumentide korrektse vormistuse vajadusele ja keelduma ebakorrektsete dokumentide menetlemisest.

Riigikontrolli ettepanek kehtestamaks periood, mille möödudes peab vastutav isik sooritama pädevuse säilimist tõendava eksami, ei ole sisuliselt vastuvõetav. Vastutava isiku pädevuse nõue tuleneb vajadusest vähendada ettevõtja ja riigi riske seoses uue ning algul võib-olla võhikliku töötaja tegevusega. Vastutava isiku jätkuvat pädevust näitab ettevõtja seaduskuulekus ja omanikke rahuldav majandustegevustegevus, kindlasti mitte formaalne bürokraatlik eksam pärast mitmeaastast tööd.

007514

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei nõua enam tegevusloa taotleja poolt avalduses vastutava isiku hea maine kirjaliku kinnitust, millist võimalust seaduses otse ei ole sätestatud. Maine kontrollimiseks on kasutusele võetud karistusregistri andmebaasi andmed.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium arvestab ettepanekut kehtestada ja avalikustada dokumentide loetelu, mida ministeerium aktsepteerib loataotleja kaheaastase siseriikliku tasulise autoveo kogemuse omamise tõendusena ning kaalub ettepanekut lülitada vastav säte autoveoseadusse.

3.• Teha ettepanek muuta autoveoseadust, avamaks seal üheselt mõistetavalt autoveotulude osakaalu kogutuludes kajastava tõendi sisu.

Oma kulul korraldatava autoveo mõiste on Eesti ettevõtjatele uus ning tuli kasutusele koos autoveoseadusega seoses vajadusega järgida Euroopa Liidus autovedude korraldamist reguleerivaid õigusakte. Võrreldes tasulise autoveoga esitatakse oma kulul autoveole vähem nõudeid (pole vaja vastutavat isikut, puuduvad nõuded rahalisele seisule jne) ning siseriiklik oma kulul autovedu ei vaja tegevusluba. Oma kulul korraldatava rahvusvahelise autoveo loa saamiseks peab taotleja tagama, et autovedu ei ole tema kui ettevõtja põhitegevus, vaid üksnes toetab seda, tulu autoveost ei ületa 50% kogutulust ja veokulud kaetakse muu äritegevuse arvelt.
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei pea otstarbekaks kehtestada selle veoliigi tegevusloa taotlemiseks nõutavale dokumentatsioonile täiendavaid nõudeid, kuid kaalub sõltuvalt vedajate veondustegevuskultuurist ja lähtuvalt Euroopa Liidu õigusaktidest võimalusi oma kulul autoveo täiendavaks liberaliseerimiseks ning autoveo tulu osa 50% piiri käsitlenud nõude kaotamiseks.

4. Nõuda tegevusloataotlusi läbivaatavailt ametnikelt riigilõivude riigieelarvesse laekumise kontrollimist Maksuameti elektroonilisest andmebaasist.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevusloa taotlusi läbivaatavaile ametnikele on kokkuleppel Ühispanga ja Hansapangaga antud nende pankade kasutaja õigused ning nimetatud ametnikud on kohustatud kontrollima riigilõivude laekumist Maksuameti elektroonilisest andmebaasist.

5.• Teha rahandusministrile ettepanek muuta riigilõivuseadust nii, et autoveoloa taotlejal oleks kohustus tasuda riigilõiv loa menetlemise toimingute eest enne loa taotlemist.
Arutada rahandusministriga, kas väga väikese maksuvõla puhul võiks käsitleda taotlejat võlgnevuseta isikuna, ja kui seda võib teha, siis millist võlgnevust võib pidada lubatavaks ning kas sellise lähenemise aktsepteerimiseks tuleks muuta seadusi.
• Tagada loataotlejate maksuvõla puudumise kontroll.
Teha ettepanek täiendada autoveoseadust sanktsioonidega tegevusloa omaniku suhtes ulatusliku ajatamata maksuvõla olemasolu puhul;

Riigikontroll on õigesti välja toonud asjaolu, et riigilõivuseaduse kohaselt peab tegevusloa taotleja tasuma tegevusloa väljastamise eest, samal ajal autoveoseaduse kohaselt peab tasutud olema enne loataotluse esitamist. Samuti on võimalikud erinevad lähenemised maksuvõla

007513

määratluses (nt ajatatud maksuvõlg või maksuvõlg tühise summa ulatuses) ja maksuvõla puudumise kontrollimiseks kasutatava andmebaasi osas.
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium arvestab vajadust koos Rahandusministeeriumiga autoveoseaduse muudatusettepanekute menetlemise käigus leida nimetatud küsimustes korrektsed õiguslikud lahendused ja tagada loataotlejate maksuvõla puudumise kontroll.
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei pea otstarbekaks täiendada autoveoseadust sanktsioonidega tegevusloa omaniku suhtes ulatusliku ajatamata maksuvõla olemasolu puhul, kuna kõikide maksuvõlgadega tegeleb ja vajadusel rakendab sanktsioone Rahandusministeeriumi haldusalas olev Maksuamet. Autoveoseadusega ei ole kehtestatud ühtegi maksu.

6.• Teha ettepanek täiendada autoveoseadust nõudega arvestada tegevusloa omaniku ja/või tema määratud vastutava isiku head mainet hinnates ka teiste töötajate toime pandud autoveoalaseid rikkumisi (nt töö- ja puhkeaja nõuete eiramist autojuhtide poolt).
• Tagada viieaastase kehtivusajaga tegevuslubade omanike autoveoseaduses esitatavatele nõuetele vastavuse kontrollimine vähemalt korra tegevusloa kehtivusaja jooksul.

Riigikontrolli ettepanek arvestada vastutava isiku hea maine hindamisel teiste töötajate (nt autojuhtide) toime pandud kõiki autoveoalaseid rikkumisi on meie hinnangul vastuolus põhiseadusega, kuna isikut on võimalik lõpptulemusena karistada ainult oma tegude eest. Vastutava isiku suutmatus ülesandeid täita, mida eeldab seadusandlus, peab olema tuvastatav ja fikseeritud kehtiva karistuse näol. Liiati näitena toodud autojuhtide töö- ja puhkeaja nõuete rikkumisega seotud väärteod on juba vastutava isiku mainega seotud autoveoseaduse § 7 lg 2 punkti 3 kohaselt. Probleem autojuhtide töö- ja puhkeaja nõuete valdkonnas taandub tegelikult küsimusele, kas autojuhi väära tegevuse põhjustas vedude eest vastutava isiku poolt antud töökäsk või mitte. Kui selline töökäsk anti on võimalus alustada väärteomenetlust ka vedude eest vastutava isiku suhtes. Selline on ka rahvusvaheline praktika, kuid Eestis on probleemiks eelkõige nõrk järelvalve, mitte puudused seadusandluses.

Autoveoseaduse kohaselt antakse tegevusluba esmakordselt üheks aastaks ja järgmistel kordadel viieks aastaks. Viieaastase kehtivusajaga tegevuslubade omanike autoveoseaduses esitatavatele nõuetele vastavuse spetsiaalne kontrollimine vähemalt korra tegevusloa kehtivusaja jooksul vajab tegevusloa väljaandjatelt täiendavaid ressursse ja lisatööjõudu, samas kontrollitakse tegevuslubade omanikke sisuliselt iga kord seoses muudatustega tegevuslubade või sõidukikaartide andmetes. Euroopa Liidus nõutav autovedaja tunnustamine ja sellega kaasnevad dokumendid on tähtajatud. Eestis rakendatud viieaastane tegevuslubade kehtivus on optimaalne meie praktikat arvestades. Nimetatud põhjustel Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei pea otstarbekaks muuta seadust ja väljakujunenud praktikat.

7.• Muuta Autoettevõtete Liiduga 14.03.2001 sõlmitud lepingut nii, et tegevusloa eest tasumine vastaks kehtivale seadusandlusele ning ministeeriumile oleks tagatud õigus valvata liidu tegevuse järele tegevuslubade andmisel.
• Juhul kui ministeerium peab tegevuslubade edasist rakendamist otstarbekaks, kaaluda vajadust muuta autoveoseadust nii, et peale siseriiklike tasuliste autoveolubade andmise oleks võimalik mittetulundusühingule delegeerida ka rahvusvaheliste tasuliste autoveolubade andmine.

007512

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium arvestab Riigikontrolli ettepanekut täpsustada Autoettevõtete Liiduga 14.03.2001 sõlmitud lepingut ning võtab arvesse 1. juulil 2003.a jõustunud halduskoostöö seadusest tulenevad nõuded. Samuti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kaalub vajadust teha Riigikogule ettepanek muuta autoveoseadust nii, et peale siseriiklike tasuliste autoveolubade andmise oleks võimalik mittetulundusühingule delegeerida ka rahvusvaheliste tasuliste autoveolubade andmine.

Lugupidamisega

Meelis Atonen
Minister

Jaak Ideon 6256499
Jaak.Ideon@mkm.ee

007511

AUTOETTEVÕTETE LIIT

Hr Jüri Kõrge
Peakontrolör
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 10.09.2003 nr 2-7.1-TR/03/1415

Meie 21.10.2003 nr 1-1/25

Kontrolliaruande eelnõu

Oleme läbi vaadanud ja teadmiseks võtnud 10.09.2003 kontrolliaruande eelnõu nr 2-4/03/117 "Autovedude tegevusload".

Lugupidamisega

Villem Tori
Direktor

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 22.10.03 Reg.nr 2-7.1-TR/03/1415-2

Magasini 31
10138 Tallinn
Telefon 641 2511
Faks 641 2523

Reg. nr. 80018037
a/a 221001128883
Hansapank
e-post: al@autoettevoteteliit.ee