

Tegevuslubade väljastamisega seotud õiguslikke probleeme

Ettekanne seminaril "Tegevusload ja litsentsid - täna ja homme"

Daimar Liiv (PRAXIS)

Tegevuslubade väljastamise protsess on jagatav mitmetesse etappidesse. Suhteliselt enim on nendest etappidest õiguslikult reguleeritud väljastamise ning kehtetuks tunnistamise aluseid. Väljastamist ennast võib vaadata kahest aspektist - positiivse otsuse ja negatiivse otsuse saavutamisest. Negatiivse otsuse saavutamise seotud probleemidest räägib täna lähemalt Anno Aedmaa Justiitsministeeriumist. Mõlemal juhul on õiguslikul regulatsioonil ülimalt tähtis koht ettevõtja õiguste tagamisel. Loomulikult eelneb ja järgneb hea haldusega riigis tegevusloa väljastamisele ka riigipoolne edasine kontroll. Ja aeg-ajalt puhkeb tänapäeval vaidlus küsimuste üle, kas ja millised võiksid olla alternatiivid tegevuslubadele. Käsitleksingi oma lühikeses ettekandes taotluste esitamise, loa andmise otsustamise, eelkontrolli ja kontrolli, probleemide ja võimalike alternatiividega seotud küsimusi.

1 Taotluse esitamine

Küsimustiku raames uurisime siin 5 positsiooni

Taotluse esitamisel võetav tasu (riigilõiv) ja selle tagastamise võimalus, otsesed kulud, mis tuleb lisaks teha, võimalik isiklik kohalolek taotluse esitamisel ja juriidilise abi ostmise vajalikkus.

1.1 Riigilõiv ja sellega seotud küsimused

Riigilõivuga seotud küsimused on ettevõtjatele tegevuslubadega otseselt seotud kulu ja seetõttu ka suhteliselt tähtsad.

Enamike kaardistatud lubade puhul oli riigilõiv kehtestatud, kuid esines ka neid, mille puhul seda ei olnud - nx. Kohtutäituri tegutsemisluba, vandetõlgina tegutsemise luba, tegevusluba tõuaretuseks ja tegevusluba seemne ja paljundusmaterjali turustamisotstarbeliseks tootmiseks ja pakendamiseks ning raviasutuse apteegi tegevusluba. Riigilõivu puudumist tuleb siiski pidada erandiks ja tulenevaks hooletusest uue riigilõivuseaduse kehtestamisel. Riigil tuleb ju iga tegevusloa väljastamisel teatud kulutused teha.

Teine küsimus, mis riigilõivu puhul olulist tähelepanu pälvub on selle suurus.

Tänaseks on mitmete lubade puhul täheldatav riigilõivu suuruse ebaproportsionaalsus võrreldes loa väljaandmisel riigi poolt tehtavate kulutustega, mis räägib vastuolust riigilõivuseaduse põhimõttega, et riigilõiv peaks katma riigi poolt kaetavad kulutused toimingute tegemisel. Tegelikuses võib riigilõivu suurust näha mitmelgi juhul selge sisenemistõkendina turule (eriti väiksemate tegijate jaoks). Näitena tuleks siin mainida tegevuslubasid alkoholi sisseveol ja tootmisel, kus riigilõivud aastase loa eest on 35 000 kuni 60 000 kroonini ja kolmeaastase loa puhul 90 000 kuni 150 000 kroonini. Eriti huvitavalt on asi korraldatud hasartmängumaksude korraldamise tegevuslubade puhul, kus riigilõivu tuleb tasuda kahes osas - loa taotlemisel ja loa väljastamisel. Summad ulatvad erinevate hasartmängude korraldamisloa saamiseks 14000 kuni 700 000 (!) kroonini. Enamikel juhtudel jääb riigilõiv siiski 500 ja 10000 krooni vahemikku.

Ilmselt tuleb siinkohal leida viis, kuidas ikkagi riigilõivuseaduse põhimõtetega vastuollu minemata turule sisenemist piirata.

Omaette küsimus, mis vajb korralikku läbimõtlemit on tegevuslubade kestvuse ja riigilõivu suhe. On selge, et enamikel juhtudel suhteliselt lühiajaliselt (1-3) aastat lubade väljaandmise asemel võiks pigem kaaluda pikemaajalise tähtajaga lubade väljaandmist. Juhul kui riigilõivu tuleb loa jõus hoidmise eest maksta igal aastal, ei ole ilmselt tegemist ka enam riigilõivuga, vaid antud tegevusalal tegutsemise täiendava maksustamisega. Huvitavaid võimalusi selleks tekiks siin registrite sisseviimisel. Majandusminister tõstatas oma ettepanekutes valitsusele sel kohal küsimuse, et ühtse tegevuslubade registri loomisel tuleb leida viis, kuidas tagada registripidamisega seotud kulutuste finantseerimine, samuti vajaduse kaaluda võimalusi riikliku järelevalve senisest tulemuslikumaks rahastamiseks. Võimalikuks soovitusel oli asendada senine riigilõivude maksimine tegevuslubade taotlemisel regulaarsete ettevõtjapoolsete maksetega registris olemise eest. Maksutulude või turule sisenemise tõkete säilitamiseks tuleks sel juhul ilmselt eraldi maksustada ettevõtte tegutsemiskoha avamine.

Põhjäreldus - oleks vaja saavutada läbimurre mõtlemises - riigilõivu tegevuslubade väljaandmist ei peaks käsitlema kerge võimalusena maksutulude laekumise tagamiseks, vaid majanduskeskonna reguatsiooni vahendina.

Sellest tulenevalt võiksid enamike tegevuslubade väljastamise kulud olla sarnased võttes arvesse väljastamiseks vajalikke protseduuride töömahukust. Seal, kus tahetakse piirata turuosaliste arvu võiks rakendada ühe võimalusena kõrgeid riigilõive näiteks tegevuslubade oksjoni kõrval.

1.2 Riigilõivu tagastatavus loa mitteandmisel

Siin puudub selge ja ühte regulatsioon. Kõikide lubade lõikes võib välja tuua kolm põhilist varianti - esiteks riigilõivu ei tagastata negatiivse otsuse korral. Teiseks riigilõiv tagastatakse negatiivse otsuse korral ja kolmandaks riigilõiv tasutakse alles positiivse otsuse järel loatunnistuse kättesaamiseks. Omaette tehnika on rakendusel hasartmängude tegevuslubade puhul, kus riigilõiv tasutakse kahes osas - taotlemisel ja loa väljastamisel.

Põhjäreldus - Puudub ühtne kontseptsioon asjale lähenemiseks. Viimasena mainitud riigilõivu kahes osas tasumine oleks kõige mugavam riigile, sest sellisel juhul saaks igal juhul kaetud kulud otsuse langetamiseks ja väljastamistasudega võiks oluliselt reguleerida ka turule sisensjate arvu. Samas on ettevõtjale tegu ühelt poolt soodsa käsitlusega - raha ei jää suurte riigilõivude puhul "õhku rippuma" ja kinni, teiselt poolt toob aga kaasa täiendava administratiivse ajakulu (rahaline lisakulu on minimaalne- pangaulekande tasu).

1.3 Muud kulud

Enamikul juhtudel kaardistajad muid otseseid kulusid (peale dokumentide ettevalmistamise ja postitamise või kohaletoomise) ei leidnud. Siiski olid teatud lubade saamisega seostatud mõningad kulud. Näiteks võiks tuua ehitustööde, projekteerimistööde, geodeetiliste mõõditustööde puhul 250 krooni ekspertiisitasu (sõltumata loale kantavate tegevuste arvust), lõhkematerjalidega seotud tegevuslubade puhul on ette nähtud 2250 kroonine isikute tunnustamise täiendav riigilõiv ja väärismetööde valmistamise, ostmise ja müügi tegevuslubade puhul ette nähtud 500 kroonine täiendav riigilõiv iga tegevuskoha registreerimistunnistuse eest. Ühel korral oli täiendava kuluna märgitud ka ettevõtja äriregistri B- kaardi koopiasaamisega seotud kulud ja taotluse avaliskustamisega seotud kulud (maavara kaevandamise

luba). Omaette kord keskkonnamõjude hindamise ekspertiisi tegemise eest tasumiseks ja selle määramiseks on ka ohtlike jäätmete käitluslitsentsil. Huvitav oli see, et võimaliku täiendava kuluna ei nähtud kordagi vastaval kutsealal kvalifikatsioonitunnistusega tööliste olemasolu vajadust ettevõttes.

Põhijäreldus - ekspertiisi tegemisega seotud muud kulud peaksid kindlasti sisalduma riigilõivus. Mõningad erandid on eriliste asjaolude puhul lubatud, kuid sellisel juhul peab tagama kontrolli ametnike kaalutlusõiguse rakendamise üle.

1.4 Taotleja isiklik kontakt otsuse langetamisel ametiasutusega

Enamikel juhtudel ei ole see vajalik. Taotlused ja dokumendid saab enamikel juhtudel ära saata posti teel. Mõnel juhul oli mainitud, et praktikas siiski on asi soovitatav või vabatahtlik (geoloogilise uuringu luba, arstiabialane tegevuslitsents, ehitustöödega seotud load) või laialt levinud (koolitusload). Samas teatud kõrgendatud ohuga seotud tööde puhul on taotleja isiklik kohalolek vajalik (mäetööd, lõhketööd, lõhkematerjali valmistamine ja müük, turvalitsentsid). Eraldi grupi kohalolekus moodustavad finantsteenustega seotud tegevusload - nende lubade saamiseks on kohalolek komisjoni istungil vajalik.

Põhijäreldus - enamikel juhul on loa väljastamisel tegemist impersonaalse ja suhteliselt formaalse kontrolliga, mis on ettevõtjale suhteliselt mugav. Õigustatuks pidada ka kõrgendatud ohtlikkusega aladel isikliku kontakti nõuet. Samas eeldab selline asjade korraldus, et eeltöö tegevusloa väljastamisel (kui eesmärgiks seatakse turutõrgete ületamine) peab olema tasemel ja tuginema usaldusväärsele ja vajadusel kergesti kontrollitavale informatsioonile. Samuti eeldab asja selline korraldus korraliku järelkontrollisüsteemi.

1.5 Juristi palkamine

Enamikel juhtudel andsid kaardistajad siin vastusena "harva" või "väga harva". Mõningatel juhtudel mainiti, et suuremad ettevõtted siiski seda teevad loa taotlemisel (arstiabialane tegevuslitsents) või on neil oma juriidiline teenistus (kindlustuslitsents). Erandina joonistub välja ringhäälinguluba, mille puhul hinnanguliselt enam kui pooltel juhtudel kasutatakse juristi abi.

Põhijäreldus - protseduurid ja vajalikud dokumendid lubade taotlemiseks on suhteliselt arusaadavad ja lihtsad, suunatud eelkõige formaalsete nõuete paberlikule täitmise tagamisele. Enamikel juhtudel saab tavaline ettevõtja ilma täiendava juriidilise abita nõutavate dokumentide täitmise ja protseduuride läbimisega hakkama. Seda tuleb pidada ka tulevikus eraldi kaitsmist väärivaks olukorraks.

2 Menetlus loa andmise otsustamisel

Küsimustiku raames oli uurimise all siin põhiliselt litsentsi andmise otsuse tegemise institutsionaalne ja vormiline külg. Otsuse langetamise sisulisi küsimusi käsitleti teistes küsimustiku osades (nõuded loa saamiseks, keeldumise ja peatamise alused jne.). Põhiline osa küsimusi oli otseselt seotud otsustlangetava kogu või ametiisikuga ja tema tegevuse regulatsiooniga. Teine osa oli seotud muude otsuselangetamisega kaasasakäivate üksikute otsustuselangetaja institutsiooniga otseselt seostamata oluliste küsimuste (teavitamine, otsuse vorm, ajakulu) kaardistamisega.

2.1 Otsustlangetava kogu (komisjoni) moodustamine ja komisjoni liikmeskond

Valdaval enamikul juhtudel moodustatakse seaduses antud delegatsiooninormi alusel Vabariigi Valitsuse, ministri või ametkonna juhi poolt komisjon, millesse kuulub harilikult 4-10 liiget. Mõningatel juhtudel spetsiaalselt komisjoni kaardistamise andmetel ei moodustata ja otsuse langetab asutusesisese ettevalmistuse järgi minister või ametkonna tippjuht (tubakatooted, kaabeltelevisiooni võrguluba, veterinaarlaboratooriumi tegevusluba). Tubakaseaduse § 7 lg. 4 on siinkohal eriti heaks näiteks ebaõnnestunud sätestamisest, kuna ütleb üheselt, et "Tegevusloa annab välja, muudab ja tunnistab kehtetuks majandusminister". Edaspidi ei anna seadus tegevuslubasid käsitlevas osas ministrile ka mingit otsest õigust delegeerida otsuse ettevalmistamist. Kaheldamatult tuleneb see õigus loogiliselt Vabariigi Valitsuse seadusest, kuid seaduse sõnastus on antud hetkel võrreldes enamiku teiste seadustega siiski ebaõnnestunud. Taoline sõnastus paneks ministrile esmamulje järgi justkui ainupädevuse küsimusega tegeleda. Ilmselt ei ole sellise üksikküsimusega tegelemine siiski ministri igapäevatöö.

Teine osa komisjonidega seotud küsimustest on küsimus komisjoni liikmeskonnast. On tüüpiline, et siin esineb kolme liiki lahendusi - komisjon moodustatakse ühe ametkonna töötajatest, sellesse kaasatakse ka asjaga kokkupuutuvate ametkondade esindajad või kolmanda variandina kaasatakse komisjoni töösse asjatundjaid ka väljaspoolt riigiameteid. Viimaste juhtumite osa on küll suhteliselt väike, kuid heas mõttes paistab siin silma sotsiaalministeerium meditsiiniteenustega seotud tegevuslubasid väljaandvad komisjonid.

Põhijäreldused - käesoleval ajal ei reguleeri seadusandja peaaegu üldse komisjonide moodustamisega seotud küsimusi. Elementaarne oleks siiski iga tegevusloa puhul kindlaks määrata lisaks delegatsiooni andmisele komisjoni moodustamise põhimõtted, mille hulgas peaks olema kohustus kaasata komisjoni ka ettevõtlusringkondade esindajaid.

2.2 Komisjoni kooskäimise sagedus ja volituste tähtaeg

Komisjonid käivad koos enamasti piisavalt sagedasti. Erinevatel lubadel on see nädala ja kuu vahel. Samas on ka lubasid, mille puhul on tihedus kooskäimiseks antud väga ähmase terminiga "vastavalt vajadusele" (mäetööd, lõhketööd, hasartmängu korraldamise tegevusluba) või väga harva - audiitori kutsetunnistuse puhul peab eksam toimuma vähemalt 1 kord aastas või ei ole üldse sätestatud (finantsalastel lubadel). Viimasel juhul kompenseerib asja siiski seaduse nõue 40 päeva jooksul asi otsustada.

Komisjoni volituste tähtaega enamasti seadusandja ei reguleeri ja ka komisjoni moodustaja on enamasti eelistanud jätta liikmete nimetamise tähtaja määramata. Erandiks on siin audiitori kutsetunnistuse komisjon (volitused annab Valitsus kolmeks aastaks) ja mälestiste konserveerimise jne. lubade komisjon (üldjuhul 5 aastat).

Põhijäreldused - komisjonide kooskäimise sagedust seadusandja reeglina otseselt ei määra, kuid kompenseerib selle kohustuse taotlused kindla tähtaja jooksul läbi vaadata. Üksikutel juhtudel võib siiski näha ebakohaselt harva kooskäimist (audiitorikutsetunnistuse komisjon), mis vajaks seadusandjapoolset korrigeerimist. Komisjonide volituste tähtaegade määramise tähtaja on seadusandja jätnud täielikult komisjoni moodustaja pädevusse, kes enamasti on komisjoniliikmed määranud ametisse tähtajatult. Ilmselt ei ole selline korraldus kõige mõistlikum ja korrupsiooni vältimiseks tuleks komisjoni koosseisu teatud aja järel muuta. Eriti vajalikuks muutub see juhul, kui komisjonidesse hakatakse rohkem kaasama ettevõtjate esindajaid.

Vastasel juhul võib mõni tugevam huvigrupp esindatuse monopoliseerida ja konkurente kõrvale tõrjuma asuda.

2.3 Lubade väljaandmise otsuse langetamise tähtajad ja nendest teavitamise kord

Lubade väljaandmise otsutamine peab reeglina toimuma ühe kuni kahe kuu jooksul. Pikem otsustamistähtaeg on audiitori kutsetunnistusel (kuni aasta) ja hasartmängude korraldamisega seotud tegevuslubadel (4 kuud). Lühim on otsustamistähtaeg töuaretuse tegevusloal ja toidutoorme ja toidu Eestisse importimise tegevusloal (kuni 10 tööpäeva).

Enamikel juhtudel toimub loa väljaandmisest või selle väljaandmisest keeldumisest ettevõtja teavitamine kirjalikult või muude sidevahendite vahendusel hiljemalt kahe nädala jooksul otsuse langetamisest. Esineb ka lubasid, mille puhul teavitamise korda ei ole otseselt määratletud (turvatöötaja väljaõppe ja täienduskoolituse tegevuslitsents, tolliterminalide ja -ladude tegevusload).

Põhjäreldused - otsuste langetamise tähtajad tulenevad paljudel juhtudel seadusest ja enamasti jäävad mõistliku aja piiridesse. Ilmselt vajaks veidi täpsemat reguleerimist võimalus pikendada põhjendatult otsustamisaega täiendavate andmete kogumiseks. Täiesti ebaõnnestunuks ja hea halduse põhimõtete vastaseks võib aga pidada 1 aastast tähtaega audiitortevuse kutsetunnistuse väljaandmisel.

Loa väljaandmisest või sellest keeldumisest teavitamine peaks olema reguleeritud ühtse korra järgi. Suured erinevused erinevate lubade väljaandmise otsustamisest teavitamisest ei ole kuidagi põhjendatud. Ilmselt piisaks vastava sätte lisamisest seadustesse.

3 Eelkontroll tegevuslubade väljaandmisel

Eelkontrolli rakendamine tegevusloa väljaandmisel peaks tagama loa väljaandmisel lisaks formaalsete nõuete täitmisele ka sisuliste nõuete täitmise. Osaliselt on eelkontrolli nõue kaetud tegevusloa saamiseks vajalike tingimuste tõestamisega otsustavale komisjonile ja toimub läbi mitmesuguste inspeksioonide ja ametite tõendite esitamise. Enamikul juhtumitel teostab eelkontrolli läbi vastavate tõendite väljaandmise maksuamet, tarbijakaitseamet, tervisekaitseinspeksioon, tolliamet või muu riigiasutus. Samas piirdub otsusetegija enamasti nende tõendite olemasolu fikseerimisega ja ainult harva nõutakse täiendavaid andmeid. Kahtlemata aitab sellele kaasa ühelt poolt eelnevalt käsitletud paljudel juhtudel suhteliselt formaalne menetlus, teiselt poolt ka piisavalt täpsete nõuete olemasolu puudumine. Valdkondades, kus nõuded turule sisenemiseks on fikseeritud täpsemalt (näiteks ravimid, meditsiin) eksisteerib eelkontroll ka täpsemalt reglementeeritud vormis. Oma osa eelkontrolli ulatusele paneb ka selle teostamiseks vajalike vahendite piiratus.

Põhjäreldused - eelkontrolli võimalus peaks olema seadustes selgemalt lahti kirjutatud ja seotud võimalusega vajadusel otsustamise tähtaega mõistlikult pikendada. Samas ei tohiks range eelkontroll asendada riikliku järelevalvet pärast tegevusloa väljaandmist.

4 Kontroll tegevuslubade omanike tegevuse üle

Kontroll (või siis täpsemini järelkontroll) on oluline haldustegevuse funktsioon, kui tegevuslubade väljaandmise eesmärgiks ei ole ainult maksutulude laekumise suurendamine, vaid ka turu korrastamine ja tarbijate ohutuse tagamine. Kaardistamise

käigus oli eesmärgiks saada ülevaade kontrollimise õiguslikest alustest, teostajate seost lubade väljastajatega, kontrolli teostamise sagedust (plaanipärasust) ja sellest kas nõuded, mida seadus esitab on objektiivselt kontrollitavad.

4.1 Kontrollimise õiguslik alus ja sagedus

Kontrollimise õiguslik alus tuleneb enamikel juhtudel otse seadusest ja lisaks on teatud lubade korral valitsuse või alamalseisivate täitevorganite aktidega kehtestatud ka eraldi riikliku järelevalve teostamise kord (koolitusload, turvateenused, relvadega seotud tegevusload ja unimaguna kasvatamise tegevusluba).

Kontrollimise sagedus ja süstemaatilisus on heaks indikaatoriks õigusliku regulatsiooni piisavuse ja läbimõelduse hindamiseks. Siin ilmnes kaardistamise käigus väga suuri erinevusi. Eksisteerivad tegevusload, mille puhul kontrolli sagedust ei ole õigusaktidega otseselt määratud (koolitusload, lõhkematerjalide müük), mille puhul kontroll toimub vastavalt vajadusele või kaebuste laekumisele (ehitusalaga seotud tegevusload, kütuse ja energiakandjatega seotud tegevusload), mille puhul kontroll toimub vähemalt kord aastas või tegevusloa kehtivuse jooksul (mäetööd, väärismetallitooted, tolliladudega seotud load, meditsiiniload) või siis toimub kontroll kindla kontrolliplaani alusel (finantsteenustega seotud tegevusload, alkoholiga seotud tegevusload). On ka tegevuslubasid, mille puhul kontroll on ette nähtud pikema aja järel - audiitoril ja pankrotihalduril kord 3 aasta jooksul, kohtutäituril ja vandetölgil kord 5 aasta jooksul.

Põhjäreldused - õiguslikud alused piirduvad enamasti seaduse tasemel kontrollorgani määramisega. Kontrolli teostamise põhimõtteid ja sagedust seadusandja reeglina ei fikseeri, mis jätab valitsusasutustele vägagi vabad käed. Tegelikult kontrolli teostamisel omavad seega suurt tähtsust ametkondlikud tööplaanid, mis omakorda sõltuvad suuresti rahaliste vahendite olemasolust. Tegevuslubade väljaandmisega taotletava tulemuse saavutamiseks on selgesti vajalik kõigil tasemetel kontrolliga seotud küsimused ja kontrolli rahastamine tänasest selgemalt fikseerida.

4.2 Kontrollorganite seos lubade väljastajatega (tagasiside)

Toimiva tagasiside olemasolu kontrollorganite ja lubade väljastajate vahel määrab suuresti ära tegelike eesmärkide saavutamise võimalused. Enamikel juhtudel leidsid kaardistajad, et see tagasiside eksisteerib, kuid paljudel juhtudel lisati, et tagasiside ei ole mitte kõige paremini korrastatud või on juhuslik või informatsiooni teiste asutuste poolt teostavast kontrollist sisuliselt ei saada (ravimitega seotud tegevusload). Selliste kommentaaridega on veidi vastuolus praktiliselt üksmeelne väide, et ülevaade nõue täitmisest on kõigi tegevuslubade puhul lubade väljastajatel olemas.

Vestluste käigus kaardistajatega selgus, et tegelikkuses eksisteerivad siin suured probleemid infoliikumises.

Põhjäreldused - kontrollorganite ja lubade väljastajate infovahetus tuleb kiiresti korrastada. Vajalik on informatsiooni liikumise süstemaatiline käsitlemine ja seostamine kontrolli teostamise planeerimisega. Kindlasti aitaks asjale kaasa ka uute tehniliste võimaluste kasutuselevõtt (elektroonilised registrid ja andmevahetus).

5 Probleemid ja võimalikud alternatiivid tegevuslubade väljastamisel

Nende kahe küsimuse eesmärk oli fikseerida selgemal kujul kõige olulisemad probleemid (kuni 3) tegevuslubadega ja selgitada välja võimalike alternatiivsete

lahenduste (eelkõige registreerimise) kasutamise võimalus ja neile ülemine misega kaasnevad ohud.

5.1 Probleemid

Päris mitmete lubade puhul toodi üldise probleemina välja ebapiisav või ebaselge regulatsioon seaduse tasemel (ehitusalsed load, energiakandjatega seotud load, ravimitega seotud load, raviasutuse apteegi tegevusluba, Lõhkematerjalide müügi luba, ringhääinguluba). Samuti leidis mainimist põhjendamatult kõrge riigilõiv (lõhketöö tegemine ja lõhkematerjali valmistamine ja müük, ilutulestiku korraldamine). Spetsiifiliste probleemidena nähti mitmel juhul menetlusnormide ebapiisavat selgus ja eelkõige keeldumise ja tühistamise aluste ebaselgust. Eraldi tuleb välja tuua meditsiiniteenustega seotud lubade puhul õigusliku regulatsiooni "moraalset ja õiguslikku vananemist". Seaduste muutmise ja täienduste vajadust käsitleti eraldi punktina ka alternatiivide osas ja paljudel juhtudel eelistati just seda teed contra registreerimisele üleminekuks.

Põhijäreldused - enamik tõstatatud probleeme on seostatavad õigusliku regulatsiooni ebapiisavuse või ebatäpsusega. Valupunktidenä tuleb eraldi välja tuua protseduuriliste ja kontrollküsimuste lahendamist ja mõningatel juhtudel ka kõrgeid riigilõive.

5.2 Alternatiivid

Alternatiivide küsimuses enamikel juhtudel registreerimises reaalselt alternatiivi ei nähtud. Erandiks on majandusministeeriumi võimkond, kus ilmselt registreerimise põhimõtteid on täpsemini tutvustatud. Mõnel juhul nähti registreerimist alternatiivina juhul, kui kontrollorganite töö ja trahvid rikkumiste eest suureneksid (väärismetallidega seotud tegevusload). Põhiliste ohtudena nähti litsentsimise kaotamisel kontrolli ja ülevaate kadumist turuosaliste üle ja salakaubanduse kasvu ning tarbijale ohtlike toodete ja teenuste kontrollimatut turuletulekut. Samuti dikteerivad Euroopa Liidu ja WTO nõuded teatud juhtudel (tubakaga seotud load, mitmed ehitustegevusega seotud load, meditsiiniload).

5.3 Põhijäreldused

praegused tegevusload katavad suhteliselt vajaliku lõigu majanduselust ja erilisi alternatiive ametnikkond praegu neile ei näe. Pigem peetakse vajalikuks õigusliku regulatsiooni täpsustamist ja kontrollimehhanismi tugevdamist. Kui soovitakse kasutusele võtta alternatiivseid meetodeid tegevuslubade asemel, siis tuleb see väga põhjalikult ette valmistada ja asjaosalistega võimalikud tekkivad probleemid selgeks rääkida.

6 Lõppjäreldused

Täna Eestis kehtiv tegevuslubade väljastamise õiguslik korraldus vajab ettekandes käsitletud teemade ulatuses kaheldamatult parandamist. Eelkõige on vaja tähelepanu pöörata lubade väljastamisega seotud haldusmenetluse täpsustamisele.

Teiseks võtmeküsimuseks õigusliku keskkonna ettevõtjasõbralikuks korrastamiseks on arusaamisele jõudmine, et tegevuslubade väljastamise esmaseks eesmärgiks peaks olema turusuhete korrastamine. Sellest tulenevalt tuleks oluliselt üle vaadata ka praegused riigilõivude suurus ja nende maksmise sagedus, mis on sisuliselt muutumas täiendavaks maksuks ettevõtlusele.

Kolmandaks tuleks riigi tasandil luua kiiresti selge ülevaade kõikidest väljastatavatest tegevuslubadest ja seostada kogu nende väljastamise süsteem tihedamalt ettevõtluse

üle kontrolli teostamise süsteemiga. Selle seostamise käigus avaneks ilmselt tänasest selgem võimalus kasutada tegevuslubade asemel ettevõtja enda initsiatiivil põhinevat registreerimismenetlust.