

Merendusseadustiku üldosa seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus¹

Sisukord

- I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk
- II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid
- III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused
- IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused
- V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus
- VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

Sissejuhatus

Käesolev merendusseadustiku üldosa seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus on valminud mereõiguse revisjoni käigus revisjoni töögrupi tehtud analüüside põhjal. Tehtud analüüs käsitles merendusvaldkonna seadusi ja selle käigus jõuti järeldusele, et Eesti õiguses oleks vaja merendusseadustiku üldosa seadust, mis lahendaks teistes seadustes kasutatava õigusterminoloogia ebakõlad ning rahvusvaheliste lepingute rakendamise ja nende normide kajastamise küsimused riigisiseses õiguses. Merendusseadustiku üldosa seaduse kehtestamine võimaldab lihtsamalt ja probleemideta kehtetuks tunnistada kehtiva kaubandusliku meresõidu koodeksi, mis ilmselgelt on oma aja ära elanud ja ei sobi praegusesse õigussüsteemi.

Esmalt esitatakse käesolevas merendusseadustiku üldosa seaduse väljatöötamise kavatsuses kasutatud konventsioonide, seaduste, rahvusvaheliste organisatsioonide ja erialaste terminite ning nende lühendite loetelu:

- 1) IMO – Rahvusvaheline Mereorganisatsioon (ingl *International Maritime Organization*) Londonis, Eesti asutavas konventsioonis osalisriik alates 31. jaanuarist 1992. a (RT II 1992, 6, 85);
- 2) JuM – Justiitsministeerium;
- 3) Kaubanduslik meresõit – tegevus, mis on seotud laevade kasutamisega lasti-, reisijate-, pagasi- ja postiveoks, mere elus- ja muude ressursside ning merepõhja all asuva maapõue varade uurimiseks ja ammutamiseks, jäämurde-, pukseerimis- ja päästeoperatsioonideks ning teistel õiguspärastel eesmärkidel (KMSS-i § 2, RT I 2002, 55, 345);
- 4) KMSK – kaubandusliku meresõidu koodeks;
- 5) KMSS – kaubandusliku meresõidu seadus;
- 6) LaevaRS – laeva lipuõiguse ja laevaregistrite seadus;
- 7) LAÕS – laeva asjaõigusseadus;
- 8) Lähteülesanne - Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi tellimisel Consolato del Mare OÜ (CdM) poolt 2015. a ette valmistatud mereõiguse kodifitseerimise lähteülesanne, mis läbis avaliku arutelu ja kinnitati Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi poolt;
- 9) MKM – Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium;

¹ Käesolev väljatöötamiskavatsus on koostatud Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ tegevuse „Õiguse revisjon“ raames.

- 10) MSOS - meresõiduohutuse seadus;
- 11) MerSÜS – merendusseadustiku üldosa seadus (seaduse väljatöötamise kavatsuse staadiumis);
- 12) MTöös – meretöö seadus;
- 13) NMC - The Norwegian Maritime Code (24 June 1994 no. 39 with amendments including Act 7 June 2013 no. 30). *Marius*, nr. 435, Sjorettfondet, Nordisk institutt for sjorett, Universitetet i Oslo;
- 14) „Reeder” - *reeder on isik, kes valdab laeva ja kasutab seda oma nimel ning on kantud vastavasse laevaregistrisse. Reederina käsitatakse ka isikut, kes on võtnud laeva omanikult lepinguga kohustused ja vastutuse laeva meresõiduohutusalase korraldamise ja tehnilise teenindamise eest vastavalt rahvusvahelise konventsiooni inimelude ohutusest merel alusel kehtestatud laevade ohutu ekspuaterimise ja reostuse vältimise korraldamise rahvusvahelisele koodeksile (vt. KMSS § 68 ja MSOS § 2 punkti 9)*;
- 15) SadS – sadamaseadus;
- 16) TsÜS – tsiviilseadustiku üldosa seadus;
- 17) Töögrupp – mereõiguse revisjoni ekspertide töögrupp, mis on pandud kokku MKM poolt läbi viidud riigihanke tulemusena;
- 18) VTA – Veeteede Amet;
- 19) VÕS – võlaõigusseadus;
- 20) UNCLOS – [Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni](#) mereõiguse konventsioon (ingl *United Nations Convention on the Law of the Sea*), jõustunud 16. novembril 1994. a, Eesti võttis ühinemisseaduse vastu 31. mail 2005. a, osalisriigiks sai 26. augustil 2005. a – RT II 2005, 16, 48 (mitteametlik tõlge).

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Käesoleva mereõiguse revisjoni üldeesmärgiks on sisuliselt ja süsteemselt analüüsida kehtivat merenduse valdkonna seaduste süsteemi ning analüüsi tulemusena välja pakkuda muudatused ja täiendused selle valdkonna seaduste ja süsteemi osas, et vältida vastuolusid seadustes ja suurendada õigusselgust. Lähteülesandes analüüsiti esialgselt nii uue ühtse merenduskoodeksi kui mahuka mereõiguse normide kogumi väljatöötamise kui ka kehtiva Eesti merendusvaldkonna seaduste süsteemi jätkumise poolt- ja vastuargumente. Mereõiguse revisjoni käigus jõudsid Töögrupi eksperdid järeldusele, et mereõiguse kodifitseerimise asemel ühtseks merenduskoodeksiks on kõige otstarbekam revisjoni käigus jätkata suures osas olemasoleva mereõiguse valdkonna seaduste süsteemiga, mis võiks formeerida mereõiguse erinevate seaduste kogu ehk merendusseadustiku (analoogselt Eestis tsiviilseadustikuga). Merendusseadustiku aluseks ja kandvaks ning ühendavaks õigusaktiks võiks olla merendusseadustiku üldosa seadus, mille kohta on käesolev seaduse väljatöötamise kavatsus (VTK) koostatud.

Käesolev VTK võtab kokku mereõiguse revisjoni käigus mereõiguse valdkonna seaduste süsteemsuse ja terminoloogia analüüsid ja paneb ette välja töötada MerSÜS, mis sätestab merendusseadustiku erinevate seaduste ühtse terminoloogia ja peamised mereõiguse instituudid ja põhimõtted. MerSÜS võiks saada ka ühendavaks õiguslikuks sillaks kaubanduslikku meresõitu ja laevandust reguleerivate seaduste (KMSS, MSOS, SadS, LAÕS ja LaevaRS, mille ühendamist ühte seadusesse (LARS) eksperdid soovivad, MTöös) ja merekeskkonna kaitse normide vahel (veeseadus § 26¹⁵, ptk-d 5² ja 5³, kuid Lähteülesande

järgi on vajalik välja töötada eraldi merekeskkonna kaitse seadus, mis rakendaks UNCLOS sätteid ja aitakse kohaldada merereostuse põhjustatud kahju korral tsiviilvastutuse norme).

Mereõiguse revisjoni objektiks on eelkõige KMSK, LaevaRS, LAÕS, MSOS, KMSS, SadS ja MTöös (MTöös piiratud ulatuses ja eelkõige terminoloogiliselt, sest MTöös reguleerimisala kuulub eelkõige tööõiguse valdkonda, olles tööõiguse eriseaduseks). Nimetatud seadused reguleerivad laevade kasutamist ja sellest tekkivaid õigussuhteid. Need seadused moodustavad sisuliselt Eesti mereõiguse, st need seadused on Eesti mereõiguse normide kogudeks, mis on aluseks suhteliselt selgelt eristatavale õiguse valdkonnale.

Mereõigust reguleerivate seaduste korduvate muutmiste ja täiendamistega tõttu on aastate jooksul regulatsioonis tekkinud mitmed ebakõlad ja üksteisega vastuolus olevad normid. Välja võib tuua järgmised regulatsiooni puudused:

1. Erinevates seadustes esineb oluliste mõistete kordusi (näiteks termin Reeder on defineeritud nii KMSS §-s 68 kui MSOS § 2 punktis 9) ning samade mereõiguse mõistete erinevat ja kohati eksitavat sisustamist (näiteks reeder kasutus MTöös-is ja LAÕS § 73 lg 2).

Selline Reederi mõiste erinev sisustamine põhjustas Pärnu Maakohtu poolt hagi tagamise korras merinõude tagatiseks arestitud laeva arestimise tühistamise Tallinna Ringkonnakohtu poolt, kuna ringkonnakohus leidis, et LAÕS reederi termini sisustamisel tuleb lähtuda MSOS-is ja KMSS-is sätestatud Reederi terminist², mis erineb LAÕS-is silmas peetud reederi terminist. Neid kohtulahendeid analüüsinud Töögrupi ekspert väidab, et Tallinna Ringkonnakohtu otsus oli tehtud valel alusel, kuna termini Reeder sisu on MSOS-is ja KMSS-is erinev kui termini Reeder sisu LAÕS-is. Kõige kahetsusväärsem selle kohtulahendi juures on see, et Tallinna Ringkonnakohtu määrus kahjustas õiguskindlust laevade arestimisel merinõuete tagamiseks, sest Tallinna Ringkonnakohtu tõlgendus piirab oluliselt laevade arestimise võimalusi ja sellega merelaevandust krediteerivate ettevõtjate võimalusi saada tagatise oma nõuetele. See omakorda võib aeglustada kaubandusliku meresõidu kiiret toimet, sest laevandust krediteerivad ettevõtjad peavad hakkama nõudma laevaomanikelt ja teistelt Reederitelt ettemakseid oma teenuste eest, sest merinõude tagatisena toimuv laeva arestimise võimalus ei ole Eesti õigussüsteemis viidatud kohtulahendi tõttu õiguskindel. Kaubanduslikus meresõidus tegutsevad laeva krediteerivad ettevõtjad (sadam, loots, laeva agent jm.) ei soovi pikki ja keerulisi kohtuasju, milles nende nõuded võivad jäävad tagamata, kuna laeva arest merinõude tagamiseks ei toimi piisavalt kindlalt.

2. Mõned õigusnormid või nende kogumid (seaduse osa või peatükk) asuvad seaduses, mille reguleerimisala alla need küsimused (või õigused või kohustused) ei peaks kuuluma (näiteks veeteetaste peatükk 11¹ MSOS-is, merekeskkonna kaitse sätted MSOS-is). See kahjustab üldist õigusloogikat ja õigusselgust.
3. Mereõiguse valdkonna seadustes kasutatakse rahvusvahelistele lepingutele ja konventsioonidele viitamisel sama õigusakti sees või erinevates seadustes erinevaid nimetusi või viitamistehnikad.

² Tsiviilasi nr. 2-16-19440 p 20.

4. Alates 2002. a KMSK vastuvõtmisest ja kehtima hakkamisest sisaldab see norme, mis on oma sisult mereõiguse üldosa sätted ja norme, mida ei ole osatud teiste seaduste vahel ära jagada eraõiguse ja avaliku õiguse normide eristamise tõttu. KMSK ei anna enam seaduse mõõtu välja, sest selle osad ja peatükkide on üle viidud teistesse merendusvaldkonna seadustesse ning KMSK muutunud seeläbi lünklikuks ja süsteemituks. KMSK tuleks kehtetuks tunnistada ja selles sisalduvad normid tuleks üle viia MerSÜS-i või teise asjakohasesse seadusesse.
5. Merendusvaldkonna seadusi on välja töötatud ja täiendatud eraldiseisvate seadustena ning neid ei ole käsitletud kui ühtse tervikuliku merendusseadustikuna, milles oleks süsteem, ühtsus, üheselt mõistetavad mõisted ja sellest kõigest eelnevast tulenev lihtsustav loogika.
6. Merendusvaldkonna haldamise ja korraldamisega tegelevad mitmed ministriumid ja ametid, kelle vahel ei ole koordineeritud koostööd. Ministriumide ja ametite vastutusosalad on määratletud erinevates õigusaktides, kuid kahjuks puuduvad selged normid tööjaotuseks ja koordineeritud ühistegevuseks kattuvates vastutusvaldkondades (näiteks merekeskkonna kaitse, merevööndid). MerSÜS-s võiks sätestada ministriumide ja ametite tööjaotuse ja koordineeritud tegevuse põhimõtted.

Kokkuvõtvalt: Töögrupi eksperdid panevad ette, et käesoleva mereõiguse revisjoni töö tulemusena tuleks välja töötada süsteemne merendusseadustik, mis koosneks hästi koordineeritud merendusvaldkonna eriseadustest ning mille seoks süsteemselt ja terminoloogiliselt ühtseks tervikuks MerSÜS. MerSÜS väljatöötamine võimaldaks muu hulgas lahendada ka eelkirjeldatud probleeme.

Nii nagu üldine tsiviilõigus sisaldub eri seadustes, nii ka mereõiguse normid on jagunenud eri seadustesse. Näiteks Eesti tsiviilõigust võib nimetada kodifitseeritud eraõiguse valdkonnaks, mille viis olulisemat seadust – tsiviilseadustiku üldosa seadus, asjaõigusseadus, võlaõigusseadus, perekonnaseadus ja pärimisseadus – on ühendatud sisuliselt terviklikuks tsiviilseadustikuks. Käesoleval ajal nimetatud viis seadust üheks õigusaktiks kodifitseeritud ei ole, kuigi tsiviilseadustiku üldosa seadus viitab seaduste omavahelisele seosele. Kõik tsiviilseadustiku osad ning tsiviilõiguse valdkonda reguleerivad seadused alluvad ühtsele üldosale ning selles sätestatud üldpõhimõtetele, põhimõistetele ja reeglitele.³

Eesti mereõigust on vaja põhimõtteliselt sama moodi ühtlustada ja süstematiseerida ning kujundada kodifitseeritud õigusaktide kogumiks, kus erinevates seadustes – KMSK, LaevaRS, LAÕS, MSOS, KMSS, SadS ja MTööS (soovitavalt ka merekeskkonna kaitse seadus, mis on vaja välja töötada) sisalduvad mereõiguse normid moodustaksid ühtse Eesti merendusseadustiku.

Merendusvaldkonna seaduste probleemid on tuvastatud Lähteülesandes ja selle väljatöötamise käigus huvigruppide poolt esitatud ettepanekutes ja arvamustes. Probleeme on sisuliselt analüüsitud mereõiguse revisjoni käigus, mille tulemusena probleemide ring laienes ja mõnede probleemide sügavus ja raskusaste tulid välja alles Töögrupi ekspertide poolt teostatud revisjoni analüüside käigus.

³ I. Kull jt, Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne, Tallinn 2010, lk.4.

2. Sihtrühm

Merendusvaldkonna seaduste eelmärgitud probleemid mõjutavad eelkõige merenduse ja laevandusega ning vastavate valdkondade õigusliku regulatsiooniga kokku puutuvaid ametnikke (MKM, VA, KKM, JUM) ja professionaale, kohtunikke ja kohtutäitureid, ettevõtjaid (laevaomanikke olenemata laeva lipust, kuid eelkõige Eesti laevaomanikke ja laevade operaatoreid ja muid laevade käitajaid, laevaagente, sadamaid jm.) ja seal töötavaid isikuid (eelkõige kaptenid, laevajuhid, laevamehaanikud ja muud merenduse valdkonna töötajad, kes on muuhulgas koondunud erinevatesse huvigruppidesse ja eriala liitudesse ja ühingutesse).

Eelkõige kaasatakse Revisjoni töö tulemuste avalikku arutelusse Eesti Laevaomanike Liit, Eesti Sadamate Liit, Kaptenite Klubi, Merendusnõukoda, Eesti Logistika ja Ekspedeerimise Assotsiatsioon, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, Notarite Koda, Eesti Kaugpüüdjate Liit, TTÜ Eesti Mereakadeemia, Juristide Liit, Eesti Turismifirmade Liit (ETFL), laevapere liikmeid esindavad ametiühingud ja eriala liidud, samuti ka merenduse valdkonnaga kokku puutuvad ministeeriumid ja ametid.

Käesoleva VTK objekti MerSÜS mõju ei hinnata sihtrühmale väga suureks, sest MerSÜS ei tegele konkreetsete õigusküsimuste lahendamise või reguleerimisega, vaid pigem ühtlustab ja koordineerib merendusvaldkonna seaduste koostoimet ja ühtlustab neid kasutatavaid mõisteid ning loob merendusseadustiku süsteemi alused.

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

MerSÜS kehtestamise eesmärk on luua ühtne alus süsteemse ebakõladeta ja vastuoludeta ning hästi koordineeritud merendusseadustiku toimimiseks, mis eeldab ka teiste merendusvaldkonna seaduste muutmist ja täiendamist. Käesoleva mereõiguse revisjoni käigus valmistatakse ette ka teiste merendusvaldkonna seaduste või nende muutmise seaduste väljatöötamise kavatsusi (KMSS, MSOS, LAÕS, LaevaRS, SadamS), mis võimaldab koos MerSÜS-i väljatöötamise ja kehtestamisega luua merendusvaldkonna seaduste ühtne koordineeritud süsteem merendusseadustikuna (analoogselt tsiviilseadustikuga).

Eelnimetatud probleemide lahendused on järgmised:

3.1. MerSÜS sätestab mereõiguses olulist tähtsust omavad peamised mõisted ja olulised põhimõtted, mis on läbivalt kasutuses kõigis merendusvaldkonda reguleerivates seadustes, eelkõige aga nendes seadustes, mis moodustavad merendusseadustiku eriseadused (KMSS, MSOS, SadS, MTöoS, uus LaevsaRS ja AÕS). Sellised peamised institutsionaalsed mõisted merenduses on laev, reeder, kapten, Eesti mereala, veete. Neid mõisteid võib olla ka rohkem, kuid selles osas tuleb revisjoni käigus leida mõistlik tasakaal peamiste mõistete vahel, mis peaksid olema esitatud MerSÜS ja laienevad suuremale hulgale seadustele, ja nende mõistete vahel, mis on olulised vaid ühe konkreetse eriseaduse reguleerimisala mõttes.

Ühe õigusvaldkonna põhimõistete sätestamise parim näide on TsÜS, mis sätestab sellised õiguslikud mõisted, nagu juriidiline isik (§ 24), esemed (§ 48), asjad (§ 49), kinnisasi ja vallasasi (§ 50), tehingud (§ 67), mis kehtivad kogu tsiviilõiguses laiemalt. TsÜS normidel on eelkõige funktsionaalne tähendus, nende kaudu ei reguleerita niivõrd mingit konkreetset tsiviilõiguse valdkonda, kuivõrd neid kohaldatakse kogu tsiviilõiguse eri osade

regulatsioonis.⁴ Sarnase lähenemise võiks võtta aluseks ka MerSÜS väljatöötamisel, mis järgiks Eestis kehtivat õigusloome praktikat ning samas ka õigusaktide süsteemi ja nendevahelisi seoseid.

3.2. MerSÜS väljatöötamisel võib kaaluda mõnede mereõiguslike põhiinstitiutide ja printsiptide sätestamist MerSÜS-is. MerSÜS-ist peaks saama laiemal kandepinnal üldosa seadus kui ainult kaubanduslik meresõit, mis on käesoleva mereõiguse revisjoni fookuses. MerSÜS peaks andma alused ja merendusseadustiku osana kaasama ka merekeskkonna kaitse seadused ja arvestama merevööndite õigusaktide seoseid merendusseadustiku hulka kuuluvate seadustega.

3.3 Õigusselguse huvides on vaja sätestada Eestis kehtivad rahvusvahelised lepingud ja konventsioonid, mis kohalduvad Eesti õiguses. Mereõiguse revisjoni järgmistes etappides on vaja saada selgust, kas ja kuidas on mõistlik merendusvaldkonna õigusaktides loetleda Eestis kehtivad rahvusvahelised lepingud ja konventsioonid. Üks võimalus on need välja tuua MerSÜS-is koos viitega vastavale seadusele merendusseadustikus.

3.4. MerSÜS koostamine võimaldab osa KMSK olulisi ja põhimõttelisi norme üle tuua MerSÜS-i ja selliselt KMSK ilma õiguslünki põhjustamata kehtetuks tunnistada. MerSÜS kehtestamisega saab kehtetuks tunnistada KMSK, mis ei vasta enam vähese sisu tõttu regulatiivse õigusakti nõuetele. Aastatel 1998 – 2002 viidi KMSK-st paljud normid üle teistesse seadustesse (eelkõige KMSS-i) ja KMSK kaotas suure osas oma sisu ka järgnevate muudatuste käigus.

3.5. MerSÜS loob alused merendusseadustiku süsteemile ja merendusseadustiku koosseisu kuuluvate seaduste ühtsusele ning sätestab üheselt mõistetavad põhimõisted ja printsiibid. Sellest tulenevalt paraneb mereõiguse revisjoni tulemusena õigusselgus ja merendusvaldkonna seadustest tekib loogiline tervik.

3.6. MerSÜS väljatöötamisel peaks üheks eesmärgiks olema merendusvaldkonnas tegutsevate ja sellega kokku puutuvate ministriumide ja ametite tööjaotuse ja koordineeritud tegevuse põhimõtete sätestamine.

MerSÜS kontseptsiooni arendamine ja selle väljatöötamine saab toimuda mereõiguse revisjoni käigus, kus käsitletakse laiemalt ka teiste merendusvaldkonna seaduste muutmise ja täiendamise ning uute seaduste väljatöötamise võimalusi. See kõik võimaldab edukalt, koordineeritult ja ühtselt välja arendada süsteemse merendusseadustiku olemasolevate merendusvaldkonna seaduste baasil. Sellest lähtudes on käimasolev mereõiguse revisjon unikaalne võimalus selle ambitsioonika õigusloome projekti teostamiseks.

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

Merenduse valdkonna seadusi ühendavat ja siduvat õigusakti ehk merendusseadustiku üldosa seaduse rolli ei täida hetkel ükski seadus, ka mitte KMSK, mis oli algselt esmane merendusseadustik 1991. a. See on põhjustanud eelkirjeldatud probleeme merenduse valdkonna seaduste õigusterminoloogia ühtsuses ja arusaadavuses, nende seaduste

⁴ I. Kull jt, Tsiiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne, Tallinn 2010, lk.1.

süsteemsuses ja koostoimes ning kohati ebakõlasid ja isegi vastuolusid seaduste normide kohaldamisel ja tõlgendamisel. MerSÜS peab looma merendusvaldkonna regulatsioonile ühtse, erinevate merendusvaldkonna seadusi ühendava aluse põhiterminite ja -printsipiide sätestamisega ja selle abil peaks saama baasi hästi toimiva ühtlustatud ja ajakohastatud merendusseadustiku normistikule.

MerSÜS väljatöötamine ja kehtestamine järgib Eestis välja kujunenud kodifitseerimise praktikaid, kus ühe õigusvaldkonna seadustiku moodustavad erinevad seadused, mida ühendab ja ühtlustab vastava seadustiku üldosa seadused. Sellisteks näideteks on juba eelnimetatud TsÜS tsiviilseadustiku osas, aga ka majandustegevuse seadustiku üldosa seadus majandustegevust reguleerivate seaduste osas, keskkonnaseadustiku üldosa seadus keskkonnaseadustiku osas ja sotsiaalseadustiku üldosa seadus sotsiaalseadustiku osas. MerSÜS kehtestamine eraldi seadusena (merendusseadustiku üldosana) on põhjendatud eelkõige sellega, et Eesti merendusvaldkonna seadused on olemasolevas süsteemis põhilises osas juba mitmeid aastaid kehtinud ning selle välja kujunenud ja harjumuspärase süsteemi liiga radikaalne muudatus (näiteks uue kõikehõlmava merenduskoodeksi kehtestamine ühe õigusaktina, mida on analüüsitud Lähteülesandes ja ka käesoelva revisjoni käigus) võib tekitada tagasilööke õigusest arusaamisel ja õigusnormide kohaldamisel. Tinglikult võib ka öelda, et juba Lähteülesande väljatöötamisel oli küsimuseks merenduskoodeksi väljatöötamise vajadus, mis sai tõuke mingil määral ka mereõiguse revisjoni läbiviimist rahastava fondi tegevuse nimetusest „Õigusloome kodifitseerimine“.

Käesolev mereõiguse revisjon sai aluse mereõiguse kodifitseerimise lähteülesandest 2015. a. Lähteülesande koostamine toimus Riigisekretäri 19. detsembri 2014. a käskkirjas nr 42 (Kodifitseerimise käskkiri) „Toetuse andmine rakendusametuse tegevusteks prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ tulemuste saavutamiseks“ sätestatud töökorraldust ja kodifitseerimismetoodikat järgides. Mereõiguse kodifitseerimine toimus järgmise toetuse põhjal: Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ tegevuse „Õigusloome kodifitseerimine“. Selle toetuse andmise eesmärgiks on arukas õigusloome kodifitseeritud valdkondades ja kvaliteetsema õigusloome kujundamine, mis seisneb õiguse kodifitseerimises ning õigusloome arendamises.

Kodifitseerimise käskkirja p 2.9.1 järgi viiakse kodifitseerimise käigus läbi õigusvaldkonna õigusloome põhjalik, sisuline ja süsteemne analüüs, ühtlustamine ja ajakohastamine. Kodifitseerimise käskkirja lisa (Kodifitseerimismetoodika) p 1 sätestab, et kodifitseerimise käigus analüüsitakse võrdlevalt läbi kogu kodifitseeritava valdkonna õigusloome (nii siseriiklik, Euroopa Liidu kui ka rahvusvaheline õigus) ja kohtupraktika. Kodifitseerimise käskkirja lisa (Kodifitseerimismetoodika) p 1 järgi on kodifitseerimise eesmärgiks korrastada kodifitseeritavat õiguse valdkonda nii, et õiguskord muutuks selgemaks ja seeläbi oleks vajamineva regulatsiooni leidmine õiguse rakendajale lihtsam. Samuti on Kodifitseerimise käskkirja lisa (Kodifitseerimismetoodika) p 1 järgi kodifitseerimise eesmärgiks ühtlustada kodifitseeritava valdkonna õigusliku regulatsiooni kvaliteeti.

Sellest lähtivalt on 2015. a alustatud mereõiguse kodifitseerimise ja selle jätkuna toimuva käesoleva mereõiguse revisjoni üks olulisemaid eesmärke korrastada mereõiguse valdkonda ja sellega muuta merenduse valdkonna õiguskord selgemaks ning ühtlustada merendusvaldkonna seaduste õigusliku regulatsiooni kvaliteeti. MerSÜS väljatöötamine ja kehtestamine toetab merendusvaldkonna eri seaduste süsteemi loomist (nn

merendusseadustik) ja vastava õiguskorra lihtsustamist.

5. Tehtud uuringud

MerSÜS vajalikkuse osas ei ole tehtud varasemaid uuringuid. Merenduse huvigrupid on väljendanud korduvalt arvamust merenduse valdkonna õigusterminoloogia parema sisustamise ja ühtlustamise vajaduse osas, samuti on välja toodud mõnede õigusnormide vastuolud teiste õigusaktidega. Need vastuolud võiks lahendada teatud määral ka MerSÜS, kuid siiski eeldab see kõigi merendusvaldkonna seaduste revisjoni ja muutmist ning ühtse terminoloogia kasutusse võtmist. Lähteülesandes on toodud välja mitmed probleemid ja selles käsitletakse merenduskoodeksi loomise vajadust, selle plusse ja miinuseid, mis kaudselt puudutab ka MerSÜS vajaduse küsimusi.

6. Kaasatud osapooled

MerSÜS vajadust ja küsimusi on arutatud 2018 veebruaris Töögrupi juhi Indra Kaunis ja VTA esindajate (juhtis Marek Rauk) kohtumisel. Kohtumisel käsitleti Töögrupi analüüside tulemusi MerSÜS, MSOS ja SadS osas, millega VTA sai eelevalt tutvuda. VTA väljendas kohtumisel seisukohta, et nende arvates tuleks MSOS-ist välja viia need sätted, mis ei kuulu MSOS-i reguleerimisalasse. Samas peavad merendusvaldkonna erinevad seadused jääma koostoimesse ja teatud ühtsusesse, mis on saavutatav merendusseadustiku ühtse süsteemi ja struktuuri kaudu. Merendusseadustik eeldab MerSÜS olemasolu ka siis, kui need merendusseadustiku osaseaduste normid asuvad eraldi õigusaktides. See hoiab ära põhimõistete kordused erinevates seadustes (nagu on praegu Reederi termin jt.).

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	JAH
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
• Muu (palun täpsusta)	EI

7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

7.1.1. Olemasoleva olukorra säilitamine on võimalik ilma MerSÜS kehtestamiseta, eeldades siiski, et mereõiguse revisjon viiakse läbi ja muud merendusvaldkonna seadused muudetakse ja täiendatakse ning nende vastuolud likvideeritakse ilma MerSÜS-ita. Selline olukord ei ole siiski rahuldav, sest erinevates merendusvaldkonna seadustesse jäävad õigusterminite ja oluliste mõistete kordused, mis on ebaefektiivne isegi juhul, kui suudetakse vältida nende ebakõlasid ja võimalikke vastuolusid, mis võivad tekkida erinevate seaduste eri konteksti ja sisu tõttu. Peale KMSK kehtetuks tunnistamist puudub merenduse põhiprintsiipe ja aluspõhimõtteid sätestav õigusakt, mille rolli MerSÜS peaks enda peale võtma.

7.1.2. Senise regulatsiooni parem rakendamine eeldab siiski merendusvaldkonna seaduste muutmist ja täiendamist ning seadustes ebakõlade ja vastuolude likvideerimist. Siiski võib

probleemiks osutada erinevates merendusvaldkonna seadustes esitatud õigusterminite ja oluliste mõistete kordamine. See oleks ebaefektiivne ja õigusökonomika aspektist ebamõistlik. Juhul kui suudetakse vähendada erinevates seadustes läbivalt kasutatavate põhiterminite (näiteks laevaomanik, reeder jt.) ebakõlasid ja võimalikke vastuolusid, jääb siiski alles risk, et erinevates seadustes esitatud samu termineid sisustatakse või tõlgendatakse erinevalt, kuna seaduste kontekst ja sisu on erinevad. MerSÜS lahendab selle probleemi, tuues põhimõisted ja -printsüübid nende merendusvaldkonna seaduste ette olemasolevasse üldseadusesse, millel ei ole spetsiifilise eriseaduse sisu mõjusid ja konteksti. KMSK tuleb kehtetuks tunnistada, kuna selle kehtivate sätete maht on liiga väike, ning kehtivad sätted tuleks üle viia mõnda teise seadusesse. Nende sätete üleviimine mõnda teise olemasolevasse merendusvaldkonna eriseadusesse on problemaatiline nende eriseaduste piiratud reguleerimisala tõttu. Mitmed KMSK normid sobiksid oma sisult kõige paremini MerSÜS-i kui üldosa seadusesse (näiteks § 16 – laevapere õiguslik seisund, § 67 – kohustus aidata merehädalisi).

7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatuses

Kõik merendusvaldkonna seadused reguleerivad sama valdkonda – merendust ja laevandust, mis toob kaasa neis seadustes mitmete samasisuliste õiguslike mõistete kasutamise. Samas sisustavad merendusvaldkonna seadused neid mõisteid erinevalt (näiteks Reeder KMSS-s, MSOS-s, LAÕS-s ja MTööS-s). See tekitab ebakõlasid ja vastuolusid seaduste tõlgendamisel ning vastakaid kohtulahendeid. Olemasoleva olukorra säilitamine ei ole tekkinud vastuolulise kohtupraktika ja turuosaliste õiguskindluse puudumise tõttu võimalik. Kuigi kohtupraktika võiks aastate jooksul ka muutuda, ei saa sellele võimalusele lootma jääda ja merendusvaldkonnas tegutsejate jaoks ebakindlat õigusruumi mitte muuta.

Ka erinevate seaduste muutmine vastuolude vältimiseks ei annaks kindlat lahendust, sest seaduste sisu ja kontekst mõjutab teatud üldkasutatavate terminite sisustamist. MerSÜS väljatöötamine ja kehtestamine on parim lahendus selliste probleemide lahendamiseks.

IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)

MerSÜS seaduseelnõu väljatöötamisel on kavas analüüsida Norra mereõigust NMC põhjal ja Saksa mereõigust, mis sisaldub Saksa kommertskoodeksi HGB⁵ 5. raamatus. Nende õigussüsteemide valik seoses Eesti mereõiguse väljaarendamisega on tingitud sellest, et Eesti praegune õigussüsteem baseerub suures osas Saksa õigusel. Norra õigust ja eriti mereõigust loetakse kontinentaalse õigussüsteemi (kuhu kuulub ka Saksa ja Eesti õigus) ja Inglise üldõiguse süsteemi heaks sümbioosiks, millest Eestil võiks olla kasulik mitmed põhimõtteid üle võtta. Inglise õigus on mereõiguse jaoks väga oluline, sest kaasaegne mereõigus põhineb just Inglise õigusel ja enamus tuntud mereriike, mille laevaregistrites on hulgaliselt laevu (Küpros, Malta, Gibraltar, Antigua ja Barbuda jt), on lähtunud oma õiguses Inglise õigusest.

⁵ Saksa kommertsõigus „Handelsgesetzbuch”, tõlge inglise keelde: : http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_hgb.

9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

MerSÜS väljatöötamisele ja kehtestamisele Eesti merendusvaldkonna seaduste üldosa seadusena on peamiseks tõhusaks alternatiiviks ühtse uue merenduskoodeksi väljatöötamine. Koodeksi üldosas sätestatakse sel juhul olulised mõisted ja põhimõtted ja need kohalduksid koodeksi kõigile osadele. Sisuliselt on tegemist samasuguse regulatiivse lahendusega kui MerSÜS, kuid nende erinevus seisneb selles, et MerSÜS-i koostamisel jääks merendusseadustik kehtima eraldiseisvate seaduste kogumina (praegune olukord), kuid merenduskoodeksi puhul inkorporeeritakse kõik mereõiguse normid ühte õigusakti – merenduskoodeksisse.

Muud regulatiivsed võimalused tähendaksid mereõigust ilma üldosa seaduseta ja selle teistele mereõiguse aktidele aluseks oleva terminoloogia ja üldpõhimõteteta, mis ei lahenda eelkirjeldatud probleemi mereõiguse erinevate seadustes sisalduvate samade mõistete ebakõladest ja muid revisjoni käigus tõusetunud eespool välja toodud küsimusi.

10. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

MerSÜS ei ole puutumises põhiseadusega, kuna MerSÜS normidel on peamiselt funktsionaalne tähendus ja MerSÜS norme kohaldatakse läbi mereõiguse erinevate normide regulatsiooni. Samal põhjusel ei ole MerSÜS normid otseses puutumuses EL õiguse ja rahvusvahelise õiguse normide rakendamisega, kuid MerSÜS-s mõistete defineerimisel ja põhimõtete sätestamisel on vaja jälgida, et MerSÜS mõisted oleksid kooskõlas ka Eestis kehtivate rahvusvaheliste lepingute ja konventsioonide võtmemõistetega (näiteks laevaomanik või reeder) ja üldprintsiipidega niivõrd kui need on seostatavad MerSÜS-s välja toodud mõistete ja printsiipidega.

V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus.

11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud

Kuna MerSÜS normidel on peamiselt funktsionaalne tähendus ja MerSÜS norme kohaldatakse läbi mereõiguse erinevate seaduste normide regulatsiooni, siis MerSÜS kehtestamisel otseseks mõjuks saab lugeda õigusselguse tekkimist merendusvaldkonna seaduste kohaldamisel ja rakendamisel. Õigusselgust saab luua ja realiseerida komplekselt ainult koos kõige asjakohaste merendusvaldkonna seaduste vastavate muudatustega ja MerSÜS-iga.

12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Kuna MerSÜS normidel on peamiselt funktsionaalne tähendus ja MerSÜS norme kohaldatakse läbi mereõiguse eri seaduste normide regulatsiooni, siis MerSÜS kehtestamisel ei ole otsest mõju ettevõtete ja kodanike halduskoormusele.

13. Muudatuste rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

MerSÜS rakendamisega tekkiv võimalik tulu tuleneb mereõiguse revisjoni käigus saavutatavast õigusselgusest, millega peaks vähenema õigusvaidluste arv ja sellega väheneb koormus kohtutele.

MerSÜS rakendamisega seotud kulud on tavapäraseid uue seaduse jõustamise ja rakendamisega seotud kulud, mis käesoleval juhul lähevad mereõiguse revisjoni tulemusena väljatöötatavate teiste seaduste muudatuste ja sellega seotud võimalike uute seaduste rakendamise kulude ühtsesse paketti. Mereõiguse revisjoni tööplaani järgi on mereõiguse revisjoni käigus ette pandav väljatöötatav merenduse seaduste/seadusemuudatuste pakett kavas jõustada 2020 aasta alguses, mis peab tagama nende üheaegse rakendumise ja vajaliku koordineeritud koostoime.

14. Edasine mõjude analüüs

MerSÜS väljatöötamisel ei ole plaanis teostada edasist mõjuanalüüsi, kuna MerSÜS normidel on peamiselt funktsionaalne tähendus ja MerSÜS norme kohaldatakse läbi mereõiguse eri seaduste normide regulatsiooni. Seega MerSÜS kehtestamisel iseseisvalt ilma teiste merendusvaldkonna seaduste vastava muutmiseta ei ole otseseid mõjusid. Siiski on oluline märkida, et MerSÜS kehtestamine ja rakendamine peab toimuma samaaegselt ja kooskõlastatult teiste merendusvaldkonna seaduste muudatuste kehtestamisega, et saavutada soovitud ja vajalik positiivne efekt, mida MerSÜS kehtestamine ja jõustamine üksi ei anna.

VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

15. Valitav lahendus			
Merendusseadustiku üldosa seaduse väljatöötamine			
15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus	Jah	15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris	<i>Ei</i>
15.3 Selgitus	Alternatiivset lahendust ei kaaluta		
16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid			
Kaubandusliku meresõidu koodeksi kehtetuks tunnistamine			
17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse			
Käesolev VTK esitati mereõiguse revisjoni komisjonile ja MKM-le aprillis 2018. Samuti tutvustas Töögrupp koostatud VTK-sid mereõiguse revisjoni komisjoni kohtumisel.			
Meresõiduohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu VTK esitab MKM koos teiste Töögrupi koostatud VTK-dega teistele ministriumidele (Justiitsministeerium, Keskkonnaministeerium, Siseministeerium, Maaeluministeerium, Välisministeerium, Kaitseministeerium) kooskõlastamiseks ja järgmistele huvitatud isikutele ja asutustele arvamuse avaldamiseks: Tartu Maakohus, Veeteede Amet, Maanteeamet, Veterinaar- ja Toiduamet, Keskkonnainspektsioon, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Pangaliit, Eesti Logistika ja Ekspedeerimise Assotsiatsioon, Logistika ja Transiidi Assotsiatsioon, Eesti Kindlustusseltside Liit, Eesti Turismifirmade Liit, TTÜ Eesti Mereakadeemia, Merendusnõukoda, Kaptenite Klubi, Eesti Meremeeste Sõltumatu Ametiühing, Eesti Kaugpüüdjate Liit, Eesti Meremeeste Liit, Eesti Laevajuhtide Liit, Eesti Laevamehaanikute Liit, Eesti Merelootside Ühing, Eesti Laevaomanike Liit, Eesti Sadamate Liit, Eesti Väikesadamate Liit, Notarite Koda, Eesti Juristide Liit, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda, SA Keskkonnaõiguse Keskus.			
Järgnevad tegevused toimuvad kooskõlas mereõiguse revisjoni tegevuskava ajakavaga.			
18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg			

Ei planeerita põhjalikku mõjuanalüüsi.	
19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	Sept.-okt. 2018
20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg	Sept.-okt. 2019
21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	1.märts 2020
22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed	<p>VTK koostaja: Indra Kaunis Mereõiguse revisjoni tegevuste koordinaator MKM-s: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi lennundus- ja merendusosakonna merendustalituse juhataja Katrín Andre (tel 639 7641; e-post katrin.andre@mkm.ee)</p>