

Vabariigi Valitsuse 20. juuni 2013. a määruse nr 96 „Laevapere liikmete koolitus- ja kvalifikatsiooninõuded ning diplomeerimise kord” muutmise määruse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Määrus kehtestatakse meresõiduohutuse seaduse (MSOS) § 20 lõike 1 alusel.

Eelnõus kajastatud muudatused tulenevad 14. augustil 2022. a jõustunud laeva lipuõiguse ja laevaregistrite seaduse (LaevaRS) ning meresõiduohutuse seaduse (MSOS) muutmise seadusest (edaspidi ka *seadusemuudatus*), millega täpsustati nõudeid kolmandatest riikidest pärit laevajuhtide ja mehaanikute väljaõppele ning e-residendi isikutunnistuse alusel meresõidudokumendi omandamisele. Eelnõuga tagatakse meremeeste väljaõppe standardiseeritus täiendusõppe nõuete ning taotlemise tingimuste täpsustamise kaudu ning vastavus EL-i õigusele ja rahvusvahelisele õigusele. Lisaks tehakse määruse praegusesse teksti õigusselguse huvides parandusi.

1.2 Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on välja töötanud ning keeleteoimetuse teinud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi meremajandusosakonna õigusnõunik Anton Merits (tel: 715 3423; e-post: anton.merits@mkm.ee), Transpordiameti meremeeste diplomeerimise üksuse juhataja Raul Tell (tel: 620 5704; e-post: raul.tell@transpordiamet.ee) ja Transpordiameti meremeeste diplomeerimise üksuse vaneminspektor Rainer Hermassoo (tel: 5566 7842; e-post: rainer.hermassoo@transpordiamet.ee). Eelnõu õiguslikku korrektsust kontrollis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Anne-Ly Normak.

1.3 Märkused

Eelnõu ei ole seotud ühegi hetkel menetluses oleva eelnõuga ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Eelnõuga viiakse määrus kooskõlla tehtud seadusemuudatusega, mis omakorda tagab Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2022/993, 8. juuni 2022, meremeeste väljaõppe miinimumtaseme kohta artikli 4 punktis 12 sätestatud tingimuste laienemise ka kolmandates riikides hariduse omandanud ning kehtiva e-residendi isikutunnistuse alusel meresõidudiplomi või kutsetunnistuse väljastamist taotlevatele isikutele.

Eelnõuga muudetakse Vabariigi Valitsuse 20. juuni 2013. a määrust nr 96 „Laevapere liikmete koolitus- ja kvalifikatsiooninõuded ning diplomeerimise kord“ 2. augusti 2022.a redaktsiooni (RT I, 09.07.2021, 3).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb 15 punktist.

Punktiga 1 täiendatakse määruse § 31 lõikega 3, millega reguleeritakse täiendusõppe nõuded e-residentide taotlejate jaoks. Eelnõus pakutud lahenduse järgi peavad kehtiva e-residentide isikutunnistuse alusel meresõidudiplomit või kutsetunnistust taotlevad isikud (edaspidi e-resident) läbima erialase täiendusõppe, mis hõlmab koolitust Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni (IMO) poolt välja töötatud mudelkursuste (mehaanikute jaoks mudelkursuse 2.07 ning laevajuhtidele mudelkursuse 1.22) baasil ja mahus. Lisaks peab laevajuht läbima GMDSS-i (ülemaailmse merehädä ja -ohutuse süsteemi) piiramatut raadiosideoperaatori (GOC) koolituse IMO mudelkursuse 1.25 baasil ja mahus. E-residentide isikutunnistuse alusel taotleja läbitav täiendusõppe käib erialase täiendusõppe alla, kuid säte on võrreldes lõikega 1 eraldiseisev täiendusõppe nõue teistsuguse ja täpsema eeldusega. Kehtiv regulatsioon ei määratle e-residentide isikutunnistuse alusel meresõidudiplomide ja kutsetunnistuse taotlemise tingimusi ja erialase täiendusõppe sisu piisava täpsusega. Täpsustused muudel alustel diplomite ja kutsetunnistuste taotlejate erialase täiendusõppe nõuete kohta on kehtivas määruses olemas, seadusemuudatusega kaasneb vajadus täpsustuste järele ka e-residentide isikutunnistuse puhul.

Punktiga 2 täiendatakse § 32 lõiget 2. Subjektide ringi laiendatakse kooskõlas seadusemuudatusega isikutele, kellel on kehtiv e-residentide digitaalne isikutunnistus.

Punktiga 3 täiendatakse § 32 lõigetega 3¹ ja 3².

Lõike 3¹ kohaselt väljastab Transpordiamet e-residentidele taotletava meresõidudiplomi või kutsetunnistuse, kui ta esitab Transpordiametile välisriigi mereõppeasutuses läbitud õppekava sisu ja mahtu tõendava õiendi. Lisaks tuleb esitada erialase täiendusõppe tunnistus ning tõend, mis kinnitab mereõppeasutuse väljastatud diplomi vastavust Euroopa Liidu kutsekvalifikatsiooniraamistikule. Vastava tõendi väljastab Haridus- ja Noorteameti struktuuri kuuluv Eesti ENIC/NARIC keskus.

Lõikega 3² täpsustatakse, et Transpordiamet väljastab e-residentidele meresõidudiplomi või kutsetunnistuse, mis on samaväärne välisriigis välja antud olemasoleva meresõidudiplomi või kutsetunnistusega. Kõrgema kvalifikatsioonitaseme diplomi vastu välisriigis saadud meresõidudiplomit ei vahetata.

Punktiga 4 täiendatakse määruse § 33 lõikega 3¹, mille kohaselt peab töötamiseks Eesti riigilippu kandval laeval välisriigi meresõidudiplomi või kutsetunnistuse omanik sooritama kinnituslehe¹ saamiseks eksami Transpordiameti komisjoni ees. Tegemist on nõudega, mis on kooskõlas praegu kehtivate nõuetega Eesti laeval töötamiseks – nt määruse § 34 lõige 5 sätestab isikute loetelu, kellel peavad olema vajalikud teadmised Eesti merendusalaalastest õigusaktidest Eesti riigilippu kandval laeval töötamiseks ning eksamiga Transpordiametis on võimalik neid teadmisi kontrollida.

Punktiga 5 korrigeeritakse määruse § 33 lõike 7 sõnastust. Praeguse sõnastuse järgi väljastatakse laeva juhtkonna liikmele, kes ei ole läbinud meditsiiniabikoolitust, lähisõidus töötamise piiranguga kinnitusleht. Sätet tuleb vaadata koosmõjus määruse § 25 lõikega 2, mille kohaselt peavad läbima meditsiiniabikoolituse kapten ja vanemtüürimees ning laevapere liikmed, kellele pannakse kohustus anda meditsiiniabi. Muudel laeva juhtkonna liikmetel, nt laevamehaanikul, ei ole kohustust läbida vastav koolitus, samas § 33 lõike 7 praegusest sõnastusest võib jääda eksitav mulje, nagu peetaks silmas kõiki laeva juhtkonna liikmeid.

¹ Kinnitusleht kuulub laeva juhtkonna meresõidudiplomi või kutsetunnistuse juurde ning annab meresõidudiplomi või kutsetunnistuse omanikule õiguse töötada kinnituslehel märgitud vastutustasandile vastaval ametikohal ja õiguse täita kinnituslehel märgitud teenistusülesandeid (määruse § 33 lg 1).

Punktiga 6 täpsustatakse määruse § 33 lõike 10 sõnastust, mille kohaselt peab ametikoht, millel meresõidudiplomi või kutsetunnistuse omajal on õigus töötada, olema vähemalt samaväärne ohutu mehitatuse tunnistusel märgituga. Sageli ei märgita ohutu mehitatuse tunnistusele aga konkreetset ametikohta, vaid asjakohane STCW konventsiooni reegel, millele isik vastab.

Punktiga 7 muudetakse määruse § 34 lõiget 5. Kehtiva sõnastuse kohaselt peab välisriigi kaptenil, vanemtüürimehel, vanemmehaanikul ja teisel mehaanikul, kes töötab Eesti riigilippu kandval laeval, peavad olema vajalikud teadmised Eesti merendusalaalastest õigusaktidest ja seda peab tõendama kirjalikult reeder või tema esindaja.

Sättesse tehakse kaks sisulist muudatust. Esiteks laiendatakse isikute ringi laiendatakse e-residentidega, kes taotlevad Transpordiametist meresõidudiplomi või kutsetunnistuse väljastamist. Teiseks hinnatakse isiku teadmisi senise reederi või tema esindaja tõendi asemel eksami sooritamisel Transpordiametis. Reederi kinnitus ei ole piisavaks tõendiks, et isikul on diplomi või tunnistuse saamiseks või Eesti riigilippu kandval laeval töötamiseks piisavad teadmised Eesti merendusalaalastest õigusaktidest. Nõue vastab ka STCW konventsiooni reegli I/10 lõikele 2, mille kohaselt on riigi mereadministratsioonil meresõidudiplomi või kutsetunnistuse väljastamisel kohustus veenduda, et meremehel on piisavad teadmised kohalikest merendusalaalastest õigusaktidest, mis on seotud isiku teenistusülesannetega. Õigusaktide loetelu avalikustatakse Transpordiameti veebilehel.

Punktiga 8 parandatakse sõnastuslik ebatäpsus määruse § 39 lõike 1¹ punktis 9. Sättes on üleliigne sõna „nimi“.

Punktiga 9 täiendatakse määruse § 39 lõikega 4, mille kohaselt võib Transpordiamet meresõidupraktika arvestamisel täiendava tõendina arvestada ka meremehe teenistusraamatut. Praktikas ei väljasta paljud rahvusvahelised ettevõtted eraldi praktikatõendeid, vaid teevad vastava kande meremehe teenistusraamatusse ning teatud tunnistuste (nt madruse ja motoristi puhul täiendusõppele lubamise osas, kus pole nõutav navigatsiooni- või masinaruumi vahis oldud aeg) on seda meremehe teenistusraamatu kaudu lihtsam kontrollida.

Punktiga 10 täiendatakse määruse § 40 lõiget 2¹. Sätte kohaselt võib STCW konventsiooni reegli IV/2 (GMDSS side eest vastutava raadioside operaatori tunnistuse saamiseks kohustuslikud miinimumnõuded) kohast jätkuvat pädevust võib isik tõendada ka 12 kuu pikkuse praktikaga viimase viie aasta jooksul enne kinnituslehe taotlemist, täites teenistusülesandeid kaldaraadiojaama operaatorina. Mõistlik on seda laiendada ka lootsidele, kes kasutavad regulaarselt oma tööülesannete täitmisel raadiosidet.

Punktiga 11 jäetakse määruse § 58 lõike 1 punktist 2 välja viide kohustuslikule laevamotoristi praktikale laeva elektrimehaaniku diplomi saamiseks. Tegemist ei ole STCW konventsiooni reegli III/6 (elektrimehaaniku diplomi saamiseks kohustuslikud miinimumnõuded) alusel kehtestatud, vaid riigisisese nõudega. Elektrimehaaniku diplomi saamiseks on oluline läbida meresõidupraktika elektriseadmete teenindamisel laeval, sest see eeldab teadmisi ja oskusi elektrotehnikast, elektroonikast ja automaatikast ekspluatatsioonitasandil vastavalt STCW koodeksi jaotisele A-III/6. Laevamotoristi praktika annab minimaalse pädevustasandi (vastavad teadmised toetustasandil, mis on madalam võrreldes ekspluatatsioonitasandiga), mistõttu ei ole põhjendatud selle olemasolu täiendava tingimusena elektrimehaaniku diplomi saamiseks.

Punktiga 12 asendatakse määruse § 59 lõike 1 punktis 3 ning § 70 lõike 1 punktides 1 ja 2 sõna „laevamotorist“ sõnaga „vahimotorist“. Muudatus tuleneb vajadusest viia määruse sõnastus kooskõlla STCW konventsiooni reegli III/4 sõnastusega.

Punktiga 13 täiendatakse määruse § 78 lõike 2 teist lauset. Muudatusega täpsustatakse, et meresõidudiplomi vahetamiseks tuleb esitada välisriigi mereõppeasutuse lõpetamise dokument Haridus- ja Noorteametile, kelle struktuuri Eesti ENIC/NARIC keskus saab kontrollida selle õigsust.

Punktiga 14 jäetakse § 78 lõike 2 viimasest lausest välja viide MSOS § 20 lõikele 5⁴, mis tunnistati kehtetuks 1. juunil 2021. a jõustunud MSOS-i muudatustega.

Punktiga 15 täiendatakse määrust §-ga 78¹. Säte reguleerib välisriigis välja antud mereõppeasutuse diplomi või kutsetunnistusevahetamist e-residentidele. Kui isik taotleb diplomi või tunnistuse vahetamist, tuleb selleks läbida eksam vastava taseme Eesti mereõppeasutuses – kas TTÜ Eesti Mereakadeemias või Eesti Merekoolis (vahitüürimees, vahimehaanik, laevaelektrik, vanemmadrus, laevamotorist).

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul on puutumus direktiiviga (EL) 2022/993 meremeeste väljaõppe miinimumtaseme kohta, täpsemalt artikli 3 lõikega 1 ning seal sisalduva viitega artikli 2 punktile 37. Punktis nimetatud väljaõpet tõendavad muud dokumendid on eelnõus käsitletav läbitud õppekava sisu ja mahtu tõendav õiend ning eelnõuga lisatav erialase täiendõppe tunnistus.

Direktiiv (EL) 2022/993 lubab liikmesriikidel sätestada miinimumist rangemad nõuded ning seda võimalust on IMO mudelkursuste alusel koostatud täiendusõppe koolituste nõudega kasutatud. Täiendav nõue on vajalik meremeeste väljaõppe ja valmiduse meretööks ühtlustamiseks ning halduskoormuse hajutamiseks, et diplomeerimise süsteemis ei tekiks olukorda, kus menetleda on vaja liialt kiiresti, et veenduda valmiduses tööks merel ning nõuetele vastavuses, samas ei piirata kolmandatest riikidest tulijate jaoks inimväärse töö leidmise võimalust ning positiivne mõju majandusele ei saa pärsitud.

4. Määruse mõjud

Eelnõu omab 14. augustil 2022. a jõustunud LaevaRS ja MSOS muutmise seaduse muudatusettepanekutes välja toodud mõjusid. See annab eeldused ja juhised seaduse rakendamiseks ning nende mõjude realiseerimiseks: eelnõu rakendamisega antakse e-residentidele parem ligipääs digiriigi e-teenustele, luues seeläbi tihedam side riigiga. Tagatud on võimalus merel töötades või liikumispirangute ajal riigiga suhelda, samuti taotluste esitamise võimalus. Eelnõul on positiivne mõju eelkõige Ukraina meremeeste võimalustele läbitud haridusteed tõendada ja tööd leida olukorras, kus kodumaise mereadministratsiooni töö on sõjaolukorras raskendatud. Eelnõul on leevendav mõju logistika valdkonnas meretöötajate puuduse tõttu esinevatele tõrgetele, ning positiivne mõju kohalikule majandusele ja Eesti merendusklasteri, eriti mereõppeasutuste atraktiivsusele välismaiste osapoolte silmis, võimaldades neile täiendavat sissetulekut ja täiendava tegevuse tõttu suuremat maksutulu riigile. Lisaks tulenevad määrusest mõjud Transpordiameti korraldusele.

Kavandatav muudatus nr 1: määruse täiendamine tingimustega e-residendile meresõidudiplomi või kutsetunnistuse väljastamiseks.

Mõju kirjeldus: mõju meresõidudiplomi või kutsetunnistuse taotlejatele

Mõju sihtrühm: e-residendi digitaalse isikutunnistusega isik, kes taotleb Transpordiametilt Eesti meresõidudiplomit või kutsetunnistust. Viie aasta perspektiivis on selliste isikute arv u 5000 inimest e 1000 inimest aastas.

Avalduv mõju/mõju kirjeldus: Eelnõu rakendamisel peavad kehtiva e-residendi isikutunnistuse alusel meresõidudiplomit või kutsetunnistust taotlevad isikud läbima koolitused, mis on välja töötatud Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni poolt välja töötatud mudelkursuste (mehaanikute jaoks mudelkursuse 2.07 ning laevajuhtidele mudelkursused 1.22 ja 1.25) baasil. Samuti peavad nad sooritama Transpordiameti komisjonis eksami Eesti merendusala õigusaktide tundmise kohta.

Muudatus aitab kolmandatest riikidest tulijatel saada EL-i standarditele vastavuse kinnituse oma oskustele ja teadmistele, mis aitab pikemas perspektiivis kolmandates välisriikides hariduse omandanud meremeestele anda võimaluse leida erialast tööd eesti meresõidudiplomi või kutsetunnistuse alusel. Eelnõuga kehtestatud nõuete puhul ei ole tegemist heidutava meetmega kolmandatest riikidest tulijate vastu, vaid võimalust pääseda STCW konventsiooni nõuetele vastava väljaõppega tööjõu sekka ja naasta pärast koduriigist lahkumist tööturule konkurentsivõimelisena, võrdsetel alustel Eesti kodanikega, tagades ühtlasi merehariduse kvaliteedi säilimise.

Kavandatav muudatus nr 2: e-residentide eksamineerimine, mille viib läbi Transpordiamet.

Mõju kirjeldus: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele.

Mõju sihtrühm: Transpordiamet.

Avalduv mõju/mõju kirjeldus: Transpordiameti olemasolev struktuur ja töökorraldus (MIS, eksamiklassi läbilaskevõime – poole päeva kaupa kaks korda nädalas, tööjõud nii meremeeste diplomeerimise üksuses kui klienditeeninduses) meremeeste diplomeerimiseks ja sertifitseerimiseks katab praegu ära Eesti meremeeste, mereõppeasutuste kadettide/üliõpilaste ja kuni u 100–150 välisriigi meremehe (juhtivkoosseisu tase) vajadused. Suurendades eksamipäevade arvu kahelt poolikult päevalt kahele täispäevale tõuseks võimekus diplomeerimiseks aastas kokku ca 500 inimest. Laevade juhtkonda kuulub Eestis u 3500 meremeest, kes vastavalt meresõidu kogemusele vajavad aeg-ajalt kas uusi diplomeid, kinnituslehti ja täienduskoolituste tunnistusi. Lisandub reaksioosis ja teenindav personal ca 5500 inimest, arv on olnud kõiguv sõltuvalt COVID-19 levikust.

Muudatusega prognoositakse, et 2022. a on koolitatavaid e-residente u 100 inimest, 2023. aastaks 1000 ning viie aasta perspektiivis kokku u 5000, mida võib pidada tõenäoliseks. Seega 2023. a tõuseb Transpordiameti töökoormus selle toimingute puhul kahekordselt. Kõik see eeldab Transpordiameti omapoolseid ennetavaid tegevusi, et tulla toime nii välisriikide meremeeste/e-residentide dokumentide kontrollimisega, eksamite vastuvõtmise kui ka meresõidudokumentide väljastamisega. Eelkõige eeldab see tööjõu suurendamist Transpordiameti struktuuris vähemalt ühe inimese võrra. Juhul kui meresõidudiplomit või kutsetunnistust taotlevate e-residentide arv peaks osutama suuremaks (üle 1000 taotleja aastas), on tõenäoliselt vajalik lisada Transpordiameti struktuuri lisaks veel üks ametikoht (st kokku kaks ametikohta).

Transpordiameti meremeeste diplomeerimise üksusele jäävad peale eksamite läbiviimise ka muud üksuse põhiülesanded (lootsid/lootsitasõidu load, praktilised eksamid laevadel, teoreetiliste eksamite ettevalmistamine, mereõppeasutuste järelevalve jne), mida tuleb töökoormuse suurenedes jätkuvalt tagada. Välisriigi meremeeste dokumentide ajaline menetlus suureneb, kuna puuduvad andmed meremeeste infosüsteemis ja alusdokumentide päringud osade välisriikide registritesse või administratsioonidele (töötavad ebakorrapäraselt, sageli esineb tõrkeid nii Ukraina kui Vene Föderatsiooni registritega, aga nendest riikidest on tulemas

suurem osa e-residente, vähemalt lähemal ajal) võtavad tavalisest rohkem aega ja esitatud dokumentatsioon on sageli puudulik või ebatäpne.

Kavandatav muudatus nr 3: Eesti õigusaktide teadmise nõue

Mõju kirjeldus: mõju isikutele, kes soovivad töötada Eesti riigilippu kandval laeval.

Mõju sihtrühm: Välisriigi kapten, vanemtüürimees, vanemmehaanik ja teine mehaanik, kes töötab Eesti riigilippu kandval laeval

Avalduv mõju/mõju kirjeldus: Määruse muudatusega kehtestatakse nimetatud isikutele nõue omada piisavaid teadmisi Eesti merendusalaalastest õigusaktidest. Iseenesest ei ole tegemist uue nõudega (tuleneb STCW konventsiooni nõudest osalisriigi mereadministratsioonile), kuid seni oli selle täitmine pigem formaalne, sest selle tõendamiseks piisas reederi või tema esindaja kirjalikust tõendist. See aga ei võimaldanud sisuliselt kontrollida, kas Eesti riigilippu kandval laeval töötav isik tegelikult tunneb asjaomaseid Eesti õigusakte piisaval määral. Muudatusega nähakse ette vastav teadmiste kontroll.

Kavandatav muudatus nr 4: raadioside operaatori tunnistuse saamiseks vajaliku meresõidupraktika tõendamine

Mõju kirjeldus: mõju lootsidele.

Mõju sihtrühm: Lootsina töötav isik, kes soovib tõendada meresõidupraktikat, mis on vajalik raadioside operaatori tunnistuse saamiseks.

Avalduv mõju/mõju kirjeldus: Muudatuse kohaselt on raadioside operaatori kohast pädevust tõendavat meresõidupraktikat edaspidi võimalik saada ka lootsina töötamisel, sest ka lootsid peavad regulaarselt oma tööülesannete täitmisel raadiosidet.

5. Määruse rakendamise seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Nagu eespool selgitatud, on määruse rakendamiseks vajalik Transpordiameti struktuuri (meremeeste diplomeerimise üksusesse) täiendavalt luua üks uus ametikoht, mille aastane maksumus on u 35 000 eurot. Vajalikud kulud kaetakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusala vahenditest.

Määruse rakendamisel laieneb laevapere liikmete diplomite ja tunnistuste väljastamisega seotud ning tingimuste täitmiseks vajalike riigilõivude maksjate ring e-residendi isikutunnistuse alusel taotlejate võrra. Nagu eespool märgitud, on prognoositav e-residentide arv järgmise viie aasta perspektiivis u 5000 inimest. Vastavad riigilõivud on kavas 2022. a jooksul üle vaadata ning valmistada ette riigilõivuseaduse muudatused.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi EIS kaudu Haridus- ja Teadusministeeriumile ning Siseministeeriumile.

Lisaks esitatakse eelnõu arvamuse avaldamiseks järgmistele asutustele ja huvigruppidele: Transpordiamet, Haridus- ja Noorteamet, Eesti Meremeeste Liit, Osühing HT Laevateenindus, AS Tallink Grupp, Eesti Laevaomanike Liit, Eesti Laevajuhtide Liit, TalTech Eesti

Mereakadeemia, Reval Merekoool, Eesti Meremeeste Sõltumatu Ametiühing, AS Eesti Loots,
TS Laevad OÜ.