



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee

Teie 22.08.2025

Meie 21.10.2025

nr 1-4/25/3762, KLIM/25-0927/-1K
nr 8-2/6996

Laeva lipuõiguse ja laevaregistrite seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine

Austatud minister

Kliimaministeerium on saatnud Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks laeva lipuõiguse ja laevaregistrite seaduse (LaevaRS) ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse (VTK). Justiits- ja Digiministeerium kooskõlastab VTK järgmiste märkustega.

1. **VTK p 1.3.1** – VTK kohaselt tuleb LaevaRS-i muudatusena täpsustada, et laevaregistrit hakkab pidama Transpordiamet ja vastutavaks töötlejaks saab Kliimaministeerium. Sellest tulenevalt hakkab nii laeva registreerimise avalik-õiguslikku kui ka eraõiguslikku funktsiooni täitma Transpordiamet ning senine kohtulik register muutub haldusorgani peetavaks haldusregistriks. Juhime tähelepanu, et kui seadusega pannakse kohustus pidada registrit Transpordiametile, siis on Transpordiamet registri (ehk andmekogu) ja isikuandmete vastutav töötleja, mitte Kliimaministeerium.
2. **VTK p 1.3.1.1.2** – VTK kohaselt tuleb LaevaRS-i regulatsioon kavandada nii, et ka laevaregister oleks avalik, sh peavad olema avalikud andmed registreeritud laeva, omandiõiguse ja koormatise kohta. Juhime tähelepanu, et avaliku ülesande täitmise käigus tekkinud kogu teave on avaliku teabe seaduse (AvTS) kohaselt avalik teave, kuniks selle suhtes ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut. Kui laeva omanikuks on eraisik, siis tema andmed on üldjuhul AvTS § 35 alusel tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks. Kui aga eelnõu kirjutamisel leitakse, et sellised andmed peavad olema avalikustatud, siis tuleb seaduses näha ette eraldi sätte, milles on välja toodud, milliseid isikuandmeid avalikustatakse ning mis eesmärgil.
3. **VTK p 1.3.1.3** – kirjeldatakse kohalduvat menetluse liiki ja kaebuste lahendamist ning pakutakse välja, et registri haldamise üleandmisel Transpordiametile muutub kaebuste lahendamise kord ja kui praegu lahendavad registripidamisel tekkivaid ja olemuselt tsiviilõiguslikke vaidlusi kohtud, mis lahendavad ka muid tsiviilvaidlusi, siis haldusorgani poolt peetava registri puhul hakkaks otsuste vaidlustamine toimuma halduskohtumenetluses. Selgitatakse õigesti, et selline lahendus tähendaks, et halduskohus hakkaks lahendama olemuslikult tsiviilõiguse küsimusi (millist kogemust halduskohtul ei ole). VTK mõjude osas

sisuliselt nenditakse, et selline loodav lahendus tooks kaasa paralleelse kohtupraktika, vastandlike õiguslike käsitluste ja vastandlike kohtulahendite ohu, seega õigusliku ebaselguse ja õiguskindlusetuse; sellega tuleb nõustuda. Välistatud ei ole ka alluvusvaidlused.

Kirjeldatud riske käsitletakse VTK punktis 1.5.1.6, mille pealkiri on „Mõju riigiasutuste korraldusele“. Kirjeldatud riskide mõju näol ei ole tegemist mõjuga riigiasutuste korraldusele, vaid mõjuga menetlusosalistele, kes edaspidi võivad hakata saama erinevatest kohtutest samades küsimustes erinevaid seisukohti. Mõju on laiem – mõju õiguskindlusele ja õigusselgusele kui põhiseaduslikele väärtustele ning õigussüsteemile laiemalt.

4. **VTK p 1.3.1.4** – VTK kohaselt on Transpordiamet arvamusel, et säilitada tuleks kehtivale korrale võimalikult lähedane kord, kus laevade ja ehitatavate laevade kohta peetakse eraldi registrit. Lisaks on LaevaRS-is reguleeritud veel mitu laevadega seotud registrit. Justiits- ja Digiministeerium palub kaaluda, kas mitme eraldi andmekogu pidamine on põhjendatud või oleks mõttekas kehtestada üks laevaregistri regulatsioon, mis täidab kõigi laevadega seotud registrite eesmärgi, kuid sisaldab erinevaid andmestikke (või alamregistreid) vastavalt iga ülesande eripärale.
5. **VTK p 1.3.1.5** – VTK kohaselt tuleb laevaregistri ja ehitatavate laevade registri üleandmisel Transpordiametile ette näha mõistlik ja selge protsess registreeritud laevade üleviimiseks. Protsess ei tohiks tekitada laevaomanikele liigseid suuri kulusid ega halduskoormust. Justiits- ja Digiministeerium on seisukohal, et riigisisene andmekogude ümberkorraldus ei tohi laevaomanikele mingeid kulusid kaasa tuua.
6. **VTK p 1.3.2** – VTK kohaselt on Eestis rahvusvahelise laevaregistri loomise eesmärk tugevdada riigi positsiooni rahvusvahelises merenduses, võimaldades Eesti lipu all sõitvate laevade arvu suurenemist ja edendades laevandussektori konkurentsivõimet. VTK-st ei selgu, miks peab register olema eraldi register. Justiits- ja Digiministeerium teeb ettepaneku näha ette üks laevaregister, millel on vajadusel erinevad andmestikud (või alamregistrid) erinevate seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks.
7. **VTK p 1.4** – juhime tähelepanu, et laevaregistrite pidamisel on puutumus ka Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-ga 26, mis näeb ette eraelu puutumatuse, kuna nendes registrites töödeldakse ka isikuandmeid ning igasugune isikuandmete töötlemine kujutab endast eraelu puutumatuse riivet.
8. Täitemenetluse seadustiku (TMS) § 2 lg 1 p 19 kohaselt on täitedokumendiks ka notariaalselt tõestatud kokkulepe, mis näeb ette kinnisasja või laevakinnistusraamatusse kantud laeva omaniku või registerpandiga koormatud eseme omaja kohustuse alluda kohesele sundtäitmisele hüpoteegiga, laevahüpoteegiga või registerpandiga tagatud nõude rahuldamiseks.
Kooskõlastamiseks esitatud VTK kohaselt on plaanis loobuda nimetatud täitedokumendi puhul notariaalse tõestamise nõudest, s.t edaspidi oleks õigustatud poolel võimalik esitada kohtutäiturile sundtäitmiseks notariaalselt kinnitatud kokkulepe kohesele sundtäitmisele allumiseks.
Pöörame tähelepanu asjaolule, et TMS § 2 lg 1 p 19 nimetatud täitedokumendi eripära seisneb selles, et seda saab esitada otse kohtutäiturile sundtäitmiseks, ilma et kohus (või muu vaidlusi lahendav organ) oleks sundtäitmise eelduste täitmist kontrollinud või poolte vahelist vaidlust läbi vaadanud. Selline privileegitud staatus eeldab, et täitedokument pärineb õiguskindlast allikast.
Riigikohus on selgitanud lahendis 3-2-1-138-13 (p 14), et „seadusandja on eeldanud, et dokumendid pärinevad õiguskindlast allikast. Siiski võib õiguskindluse määr olla erinev. Õiguskindluse seisukohalt on kõige vähem problemaatilised kohtute lahendid.

Problemaatilisemad on aga notariaalsed lepingud kui täitedokumendid ning erinevad haldusaktid ja kohtuvälise menetleja otsused kui täitedokumendid. Nende täitedokumentide korral ei ole üksi sõltumatu vaidlusi lahendav organ sundtäitmise eelduste täitmist kontrollinud ega poolte vahelist vaidlust läbi vaadanud.“

Eelviidatud Riigikohtu seisukohast järeldub, et juba notariaalsed lepingud on otse sundtäitmisele esitamise seisukohalt problemaatilised. Notariaalselt kinnitatud nõusolek alluda kohesele sundtäitmisele ei pruugi üldse ületada seadusandja poolt täitedokumendile seatud õiguskindluse lävendit. On vähetõenäoline, et sellises vormis täitedokumendi esitamine otse sundtäitmisele oleks kooskõlas seadusandja tahtega.

Siinkohal juhime tähelepanu, et eelnõus viidatud asjaolu, mille kohaselt hakkaksid selliseid kokkuleppeid koostama laevaomanikest spetsialistid, kes on niikuinii teadlikud tehingu õiguslikest tagajärgedest, ei ole Riigikohtu loogika kohaselt määravaks kriteeriumiks. Otsustavaks on hoopis see, kas pooled said enne nõude sundtäitmisele esitamist anda võimalikele lahkarvamustele kohtulik kontroll.

Lisaks tuleb arvestada täitemenetluses kehtiva formaliseerituse põhimõttega. Kohtutäituri õigused täitedokumendi täitmisele võtmisest keeldumisel on äärmiselt piiratud. Siiski peab kohtutäitur veenduma täitedokumendi ehtsuses. Notariaalselt kinnitatud dokumendi otse sundtäitmisele allutamine vähendab võimalust selle ehtsust kontrollida.

Eeltoodust tulenevalt teeb ministeerium ettepaneku loobuda VTK-s välja toodud kavatsusest loobuda notariaalse tõestamise nõudest TMS § 2 lg 1 p 19 nimetatud täitedokumendi puhul. Alternatiivina teeme ettepaneku kehtestada VTK-s käsitletud nõuete puhul TMS § 2 lg 1 p-le 18 sarnane erand, mille kohaselt kuuluks sundtäitmisele notariaalselt tõestatud kokkulepe laevaregistrisse kantud registerpandiga tagatud nõude rahuldamiseks, mille alusel on võlgnik pärast nõude sissenõutavaks muutumist andnud nõusoleku alluda kohesele sundtäitmisele. Sel juhul säiliks põhilepingu vormivabadus, kuid sundtäitmisele allumise kokkulepe säilitaks otse sundtäitmisele esitatava täitedokumendi õiguskindluse.

9. Laeva asjaõigusseaduse (LAÕS) § 9 kohaselt on omandi tekkimiseks laevale vaja notariaalselt tõestatud kokkulepet omandi ülemineku kohta ja kannet laevakinnistusraamatus. See tähendab, et notariaalse tõestamise käigus kontrollib notar mh tehingus osalejate tausta (sh esindusõiguse olemasolu; sanktsioonide nimekirjades esinemist; tegelikku kasusaajat; raha päritolu jm). Kui kõik liigub Transpordiameti pädevusse, siis kas ja kuidas hakkab Transpordiamet täitma neid hoolsuskohustusi, mis seni olid notari ülesanneteks?
10. **VTK p 7** – küsimuse 1.1. kohaselt palutakse arvamust ettepanekule muuta laevaregister deklaratiivseks registriks. Juhime tähelepanu, et isegi, kui tegemist on deklaratiivse registriga, mille kanded ei oma õiguslikku tähendust, siis andmekogu vastutav töötleja vastutab andmekogusse kantud andmete õigsuse eest.
11. Toetame laevakinnistusraamatu vastutava töötlejana ja infosüsteemi tellijana laevakinnistusraamatu üleandmist Transpordiametile. Oleme varasemalt Tartu Maakohtu kinnistusosakonna, Registrite ja Infosüsteemide Keskuse, Kliimaministeeriumi kui ka Transpordiametiga pöödnud laevaregistrite erinevaid probleeme ja kitsaskohti lahendada ning jõudnud arvamusele, et kõige otstarbekam on riigil pidada laevadega seotud registreid ühes ametiasutuses.
Transpordiametil on teadmised Eesti ja rahvusvahelisest merendusõigusest, mis on oluline laevade registreerimise ja nendega seotud toimingute korrektseks läbiviimisel. Nende kompetents hõlmab ka tehnilisi teadmisi laevade ehitusest ja ohutusnõuetest, mis on vajalikud laevade andmete hindamisel registrisse kandmisel. Transpordiamet teeb tihedat koostööd ka teiste riigiasutuste ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.
Laevaregistrite regulatsioon tuleb ajakohastada ning viia vastavusse rahvusvahelise merendusõiguse praktika ja nõuetega.

- 12. Laevaregistri muutmine deklaratiivseks registriks** – toetame ettepanekut muuta laevaregister deklaratiivseks registriks. See vastab rahvusvahelisele merenduse praktikale (nt Norra, Taani) ja võimaldab paindlikumat tsiviilkäivet. Omandiõiguse üleminek lepingu ja valduse alusel, mitte registrikande kaudu, kiirendab tehinguid ja vähendab bürokraatiat. Registri õiguskindlus säilib, kui tagatakse andmete avalikkus ja registripidaja sõltumatus. Siiski peaks sätestama selgelt, et avalikkus ja kolmandad isikud saavad tugineda vaid registrikannetele. Seega peaks laevaomanik viima registrikanded vastavusse tegeliku olukorraga nii kiiresti kui võimalik.
- 13. Registriteenuse ja järelevalvefunktsiooni eraldamine** – Transpordiametis peaks olema registriteenus ja järelevalvefunktsioon korraldatud eraldi. Registripidaja peab tegutsema sõltumatult, eriti koormatiste ja omandiõiguse muutmisel.
- 14. Teisaldatavad ujuvvahendid** – teisaldatavad ujuvvahendid võiks kanda laevaregistrisse. Kui neile kehtivad rahvusvahelised nõuded (IMO), tuleks neile väljastada ka liputunnistus. See suurendab registri usaldusväärsust ja vastavust rahvusvahelistele standarditele. Laevaregister võib koosneda alamregistritest.
- 15. Registri üleandmine ja laevaomanike halduskoormus** – registri üleandmine peab toimuma võimalikult automatiseeritult. RIK edastab andmed turvaliselt Transpordiametile. Kinnistusosakond, RIK ja Transpordiamet teostavad andmekontrolli. Riik vastutab laevakinnistusraamatu pidaja üleminekuga seotud kahjude eest. Laevaomanikele ei tohiks kaasneda täiendavaid kohustusi ega kulutusi. Neid tuleb küll teavitada ning anda võimalus andmete parandamiseks, kuid see ei tohi olla seotud laevaandmete kehtivuse ja õigsusega. Üleminekuperiood võiks kesta 1–3 kuud, mil toimub registris olevate andmete üleandmine ja migreerimine laeva infosüsteemi. Andmekontroll peaks toimuma nii kiiresti kui võimalik, kuid mitte hiljem kui ühe kuu jooksul. Laevaomanikele tuleks anda aega andmete ülevaatamiseks samuti paar kuud.
- 16. Laevahüpoteek ja registerpant (regulatsiooni muutmise vajadus)** – laevaregistri kontseptsiooni muutmisel, mil laeva käsitletakse edaspidi vallasasjana, on mõistlik asendada laevahüpoteek registerpandiga. See lihtsustab menetlust, vähendab vorminõudeid ja vastab rahvusvahelisele praktikale. Registerpant võimaldab digiallkirjastamist ja notariaalset kinnitamist, mis on laevaomanikele oluliselt mugavam. Samas tuleb tagada olesolevate hüpoteekide kehtivus. Justiits- ja Digiministeerium on seisukohal, et olemasolevad hüpoteegid peaksid jääma hüpoteekideks ning neid ei peaks ümber registreerima registerpandiks. See annab hüpoteegipidajale kindluse tagatava nõude osas ning väldib võimalikke kulutusi ja vigu. Hüpoteegid kantakse uude registrisse üle ning elavad nn oma eluaja lõpuni. Uued õigused kantakse sisse registerpantidena. Vajalik on kehtestada vastavad rakendussätted.
- 17. Laevahüpoteek ja registerpant (olemasolevad kasutusvaldused ja muud õigused/märked)** – hetkel on laevakinnistusraamatus kaks kehtivat kasutusvaldust. Üks kasutusvaldus on olnud tähtajaline ning selle tähtaeg on lõppenud. Teise kasutusvalduse kasutusvaldaja on 2011. aastal äriregistrist kustutatud juriidiline isik. Kehtiva regulatsiooni järgi peab kasutusvalduse kustutamiseks esitama laevaomanik avalduse. Kui omanik(ud) seda enne registri üleandmist ei tee, võiks kehtestada rakendussätte ning uude registrisse kasutusvaldusi üle ei kanta. Laevakinnistusraamatus on hetkel 16 kehtivat keelumärget ja kolm eelmärget. Ka need kehtivad õigused tuleb uude registrisse üle tuua.

Lisaks peab otsustama, kuidas kuvada ajaloolisi (kehtetuid kandeid) andmeid. Laevakinnistusraamatu paberdokumendid on digiteeritud ning üle antud Rahvusarhiivile. Transpordiametile peab üle andma ka digitaalsed laevatoimikud.

18. Kui korraldatakse ümber praegu toimivaid andmekogusid, siis tuleks seda arutada Justiits- ja Digiministeeriumi arhitektuurinõukogus.
19. Laevregistri(te)s menetluste lihtsustamine ja kiirendamine peab olema pidev eesmärk. Selleks on lisaks teenuse kasutajamugavusele vaja kriitiliselt üle vaadata nõutavate andmete ja dokumentide koosseis. Võimalikult palju tuleks eeltäita andmevälju andmetega, mis on riigil juba olemas. Riigilõivude puhul tuleb kindlasti kaaluda seda, et riigilõiv oleks madalam, kui taotletav toiming tehakse elektrooniliselt iseteeninduses ja ametnikud peavad menetlusele vähem ressursse kulutama. Riigilõiv võiks olla väiksem korduva toimingu (nt pikendamine) puhul.
20. Eelnõu seletuskirja etapis soovitame määratleda muudatuste eesmärgid võimalusel lisaks kvantitatiivselt. Eelkõige on aluseks Eesti riigi lipu all sõitvate laevade arv ning hinnang, milline oleks soovitav tulemus – hetkel on VTK-s üldsõnaliselt märgitud üksnes laevade arvu kasv. Muudatuste edukust võib hinnata ka muude näitajate, nt merendussektori osakaalu järgi Eesti SKP-st, millele VTK-s viidatud oli. Konkreetsema eesmärgi püstitamine on selle võrra olulisem, kuna teadaolevalt ei ole samasuunalised muudatused varasemalt soovitud tulemust toonud.
21. Mitmed VTK-s käsitletud võimalikud muudatused on kantud eesmärgist vähendada ettevõtjate halduskoormust, mistõttu võiks hetkel eeldada, et selle põhjal koostatav eelnõu võiks olla kooskõlas hea õigusloome ja normitehnika (HÕNTE) 2025. a jõustunud muudatustega, mille kohaselt tuleb halduskoormust kasvatavate nõuete korral alati ette näha ka muudatused, mis koormust vähendavad. Juhime tähelepanu, et kuigi eeldatavad muudatused on suunatud eelkõige laevaomanike halduskoormuse vähendamisele, mainiti VTK-s siiski mõnel korral ka vastassuunalist mõju – eelkõige küll ajutise koormuse kasvuna nt olemasoleva registri üleviimisel Transpordiametisse või pankade vajadusena vormistada ümber olemasolevad lepingud. Märgime, et tulevase eelnõu seletuskirjas peab andma halduskoormuse muutumise kohta lühiülevaate seletuskirja sisukokkuvõttes (HÕNTE § 41 lg 2 p 3) ning laiendama seda mõjuanalüüsi osas. Täpsemalt vt halduskoormuse tasakaalustamise reegli juhendist¹.
22. VTK-ga kavandatavate muudatuste üheks selgeks mõjuks on mitmete ametiasutuste (eelkõige Transpordiameti) töökoormuse kasv. Seetõttu palume eelnõu seletuskirjas analüüsi täiendada mõjutatud ametikohtade (ligikaudse/hinnangulise) arvuga või suhestatuna ametkonna koosseisu.
23. VTK näeb ette muudatuse kohtute rollis: praegu peab laevakinnistusraamatut Tartu Maakohus, kuid VTK-ga plaanitakse registripidamine anda üle Transpordiametile. Sellega kaotatakse laevakinnistusraamat senisel kujul ning kohtulik register muutub haldusorgani hallatavaks registriks. Seetõttu muutuvad registritoimingud osaks haldusmenetlusest ning vaidlustamine hakkab toimuma halduskohtumenetluses, mitte enam tsiviilkohtumenetluses. VTK-s märgitakse, et selle tulemusel hakkab halduskohus lahendama olemuslikult tsiviilõiguslikke küsimusi. VTK ei käsitlenud sisuliselt halduskohtute töökoormuse võimalikku suurenemist ega seda, millist mõju avaldab tsiviilõiguslike küsimuste lahendamise viimine

¹ <https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2025-06/Halduskoormuse%20tasakaalustamise%20juhis.pdf>

halduskohtumenetluse alla. Registripidamise üleviimisel Transpordiametile väheneb küll Tartu Maakohtu koormus, kuid vaidlustamine liigub halduskohtusse, kus kohtunikud peavad hakkama lahendama ka keerukaid tsiviilõiguslikke elemente sisaldavaid vaidlusi. VTK-s puudub mõjuhindang, kui palju hinnanguliselt selliseid vaidlusi halduskohtutesse lisandub ning millist mõju see halduskohtu koormusele avaldab. Palume täiendada tulevase eelnõu seletuskirja mõjuanalüüsiga halduskohtutele lisanduva koormuse kohta, eriti arvestades olemuselt tsiviilõiguslike vaidluste lahendamise aspekti.

24. Eelnõu seletuskirjas palume lähemalt selgitada, milles seisneb tegelikult laevandusettevõtete ja laevaomanike käitumise muutus kui register läheb üle Transpordiametile. VTK mainib nimelt märkimisväärset käitumise muutust (VTK p 1.5.1.4). Selles kontekstis tuleks ka võimalikke ebasoovitava mõju tegureid ja maandamismeetmeid lähemalt analüüsida, sest VTK-s ei välistata, et ebasoovitava mõjuna võivad praegused laevaomanikud muudatuste järel oma laevu ka välisriigis registreerima hakata.
25. VTK-s esitletud muudatustega soovitakse tõsta Eesti kui mere- ja laevandusriigi rahvusvahelist mainet. Samas võivad kavandatud muudatustega kaasneda riskid, sh risk omandada selle asemel nn mugavuslipu riigi maine. Palume eelnõu seletuskirjas analüüsida selle riski võimalikke maandamismeetmeid ehk millega saab suurendada registri õiguskindlust. VTK-s on küll mainitud tugevat riiklikku järelevalvet, registripidaja kohustusi ja meetmete rakendamist dokumentide kontrollimiseks, kuid paraku jääb see liiga üldsõnaliseks.
26. Kuna VTK-ga kavandatavate muudatuste mõju ulatub otsapidi notariteni, siis palume eelnõu seletuskirja etapis märkida nii selle sihtrühma suurus kui ka laevadega tehtud notariaalsete tehingute arv/maht võrrelduna kõigi notariaalsete tehingutega.
27. Palume eelnõu seletuskirja mõju analüüsis keskenduda rohkem sotsiaalsele mõjule ehk mõjule tööturule ja tööhõivele. Nimelt tähendaks Eesti laevandussektori konkurentsivõime kasv ühtlasi positiivset mõju kogu sektorile ja seda teenindavatele sektoritele. Mõju avalduks tööjõumaksude laekumise paranemises. Võimalusel siduda see nt soovitatavate kvantitatiivsete eesmärkidega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Markus Ühtigi 5191 4873
markus.yhtigi@justdigi.ee

Stella Johanson
Kadri Laud
Aleksandr Logussov
Rina Sillandi
Silja Tammeorg
Alar Teras
Helen Uustalu
Joel Kook