



Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie: 07.02.2025 nr 5-25-1/3

Meie: 06.03.2025 reg nr 1.5-3/2229-10

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-1

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Küsisite mh Põllumajandus- ja Toiduameti arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas, milles Tallinna Halduskohus tunnistas 10. jaanuari 2025. a otsusega haldusasjas nr 3-24-695 põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata kalapüügiseaduse § 56 lg-d 3 ja 4 osas, milles need ei võimalda Põllumajandus- ja Toiduametil teha otsust jätta kehtivate väärtekaristuste olemasolu korral püügiõiguse vähendamise meede kohaldamata.

Põllumajandus- ja Toiduamet (edaspidi PTA) leiab, et vaidlusalused sätted ei ole Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus ning on seisukohal, et kaalutlusõiguse puudumine ei saa olla kutselise kalapüügiloa saanud isiku püügivõimaluse ajutise vähendamise regulatsiooni põhiseadusevastaseks tunnistamise põhjuseks. Alljärgnevalt põhistab PTA oma seisukohta.

I Asjaolude lühiülevaade

1. PTA tegi 08. veebruaril 2024. a otsuse nr 36, millega vähendas KPS § 56 lg-te 3 ja 4 alusel Peipus Grupp OÜ 2024. ja 2025. a püügivõimalusi kalapüügiks Ida-Viru maakonna kaluri kalapüügiloa alusel Peipsi järvel 10% võrra. Otsuse kohaselt vähendatakse kaebaja 2024. a püügivõimalust avaveevõrkudega 43 võrra, kaldavõrkudega üheksa võrra, ääre- või avaveemõrdadega kuue võrra ning põhjanootadega ühe võrra. 2025. a püügivõimaluste vähendamine toimub peale 2025. a ajaloolise püügiõiguse arvutuste tegemist ja selle alusel 2025. a püügivõimaluste jaotuse otsustamist kalapüügiks Peipsi järvel Ida – Viru maakonna kaluri kalapüügiloa alusel. Otsuse andmise tingis asjaolu, et Keskkonnaamet oli PTA-d 23. novembri 2023. a kirjadega teavitanud asjaolust, et 27. septembril 2023. a jõustusid Keskkonnaameti otsused väärtetoasjades, millega kahte kutselist kalurit karistati KPS 71¹ lg 1 p 4 sätestatud kalapüüginõuete tõsise rikkumise eest (kalapüük keelupiirkonnas ja keelatud perioodil). Mõlemad kalurid panid rikkumised toime teineteisest sõltumatult OÜ Peipus Grupp kalapüügiloa alusel toimunud kalapüügil.
2. OÜ Peipus Grupp OÜ esitas 07.03.2024. a Tallinna Halduskohtule kaebuse PTA otsuse nr 36 tühistamiseks. Kaebaja palus tunnistada KPS § 56 lg-d 3 ja 4 põhiseadusevastaseks ja jätta need kohaldamata.
3. Tallinna Halduskohtu 10.01.2024. a otsusega haldusasjas nr 3-24-695 tunnistas kohus kalapüügiseaduse § 56 lg-d 3 ja 4 põhiseaduse §-ga 14 vastuolus olevaks osas, milles need ei

võimalda Põllumajandus- ja Toiduametil teha otsust jätta kehtivate väärtekaristuste olemasolu korral püügiõiguse vähendamise meede kohaldamata, ning jättis need sätted selles osas kohaldamata. Kohus rahuldab kaebuse ning tühistas Põllumajandus- ja Toiduameti 8. veebruari 2024 otsuse nr 36. Ühtlasi edastas kohus otsuse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseks Riigikohtule.

II Vaidlustatud õigusnormid

4. 21. novembril 2022. a jõustunud KPS § 56 (Püügivõimaluse ja lubatud aastasaagi vähendamine) lg-d 3 ja 4 sätestavad:

(3) Kui kutselise kalapüügiloa saanud isikul või tema kalapüügiloa alusel kala püüdnud kaluril või kaptenil on kokku ühel ja samal veekogul, veealal või maakonnas toimepandud käesoleva seaduse § 71¹ lõikes 1 nimetatud kalapüüginõuete tõsiste rikkumiste eest rohkem kui üks kehtiv karistus väärteo või kuriteo eest, antakse talle viimase karistuse jõustumisele järgneval kahel kalendriaastal kalapüügiluba iga sama veekogu, veeala või maakonna õiguspäraselt omandatud püügivõimaluse kasutamiseks 10 protsendi võrra vähendatud ulatuses.

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud juhul, kui ettevõtja püügivahendite arvuna omandatud püügivõimalus on väiksem kui 10, antakse talle viimase karistuse jõustumisele järgneval kahel kalendriaastal kalapüügiluba iga sama veekogu, veeala või maakonna õiguspäraselt omandatud püügivõimaluse kasutamiseks ühe võrra vähendatud ulatuses.

5. KPS § 71¹ lg-s 1 on loetletud seitse tegu, mis loetakse kalapüüginõuete tõsiseks rikkumiseks ja mille korral kohaldatakse KPS § 56 lõigetes 3 ja 4 sätestatud. Punktis 4 on nimetatud kalapüük keelupiirkonnas, keelatud perioodil, lubatud püügivõimalust või püügivahendile kehtestatud lubatud aastasaaki eirates.

6. KPS § 71¹ lg 2 järgi teavitab Keskkonnaamet 71¹ lg-s 1 nimetatud kalapüüginõuete tõsise rikkumise puhul väärteo või kuriteo eest karistuse määramise korral Põllumajandus- ja Toiduameti ning kutselise kalapüügi loa omanikku, kelle loa alusel toimunud kalapüügil toimepandud rikkumise eest karistus määrati, karistusandmete kandmisest karistusregistrisse, näidates ära karistuse jõustumise aja.

III. KPS § 56 lg-te 3 ja 4 põhiseaduspärasus

7. PTA nõustub halduskohtu seisukohaga, et KPS § 56 lg-d 3 ja 4 ei ole sõnastatud selliselt, et PTA-l oleks püügivõimaluse vähendamisel kaalutusruum, ning sätete sõnastus on imperatiivne. KPS § 56 lg-te 3 ja 4 kohase kalapüügiloa omaniku püügivõimaluse vähendamise aluseks on jõustunud väärteomenetluste või kriminaalmenetluste otsused ning püügivõimaluse vähendamine on väärteo- või kriminaalmenetlustest tulenev vääramatatu järelm. S.t PTA tugineb väärteomenetlustes tuvastatud rikkumiste faktile ega selgita välja, mis asjaoludel on väärteod või kuriteod toime pandud.

8. Käesolevas asjas on Tallinna Halduskohus leidnud, et kalapüügiloa omanikul peab olema võimalus esitada oma seisukoht kalapüüginõuete rikkumise asjaolude kohta. Halduskohtu selgituste kohaselt peaks PTA asuma hindama kalapüügiloa alusel kalu püüdnud ning kalapüüginõudeid tõsiselt rikkunud kalurite rikkumiste toimepanemise asjaolusid ning püügiloa omaniku vastuväiteid (halduskohtu otsuse p 39). Seeläbi on halduskohus asunud seisukohale, et PTA peaks haldusmeetme kohaldamise menetluses asuma sisuliselt hindama KPS § 71¹ lõikes 1 nimetatud kalapüüginõuete tõsiste rikkumiste eest karistatud kalurite väärteomenetluste õiguspärasust, sh seda, kas väärteokoosseis oli täidetud või mitte.

9. PTA on seisukohal, et PTA ei saa kaalutusõiguse teostamise kaudu asuda andma

hinnangut väärteomenetluses tuvastatud asjaoludele ega väärteokaristuste õiguspärasusele. PTA pädevuses on tulenevalt KPS-ist eelkõige kutselise kalapüügi korraldus, eelkõige kalapüügilubade menetlemine ning kalapüügiga seotud andmete kogumine. Riiklikku järelevalvet KPS-is ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle teostab Keskkonnaamet (KPS § 63 lg 1), kes on ühtlasi KPS-is sätestatud väärtegude kohtuväline menetleja (KPS § 89 lg 1). PTA kui isik, kes otsustab KPS § 56 lõigete 3 ja 4 alusel püügivõimaluse vähendamise üle, ei saa ületada oma pädevust ega asuda hindama teise täitevvõimu organi läbi viidud väärteomenetluste asjaolusid.

10. Kui kalapüüginõuete tõsise rikkumise asjaolud on olnud jõustunud lahendiga lõppenud väärteomenetluse objektiks, ei saa väärteokorras karistatud kalurid ega ka kalapüügiloa omanik pärast väärteootsuste jõustumist enam väärteomenetlusega tuvastatud asjaolusid vaidlustada. VTMS § 199 lg 1 järgi kohtuvälises menetluses tehtud otsus jõustub, kui selle peale ei ole kaebust esitatud ja kaebuse esitamise tähtaeg on möödunud. VTMS § 200 järgi kohtuvälise menetleja jõustunud otsust on kohustatud täitma kõik isikud Eesti Vabariigi territooriumil. Eelnimetatud sätted tagavad õiguskindluse.

11. Seega ei saa PTA hinnangul KPS § 56 lõikeid 3 ja 4 rakendada viisil, et PTA hakkaks haldusmeetme rakendamisel väärteomenetlustes juba kindlaks tehtud rikkumiste asjaolusid uuesti iseseisvalt tuvastama. Kui ebaseadusliku kalapüügi kohta on olemas seadusjõus karistamisotsus, tuleb ja saab sellest lähtuda ning PTA ega halduskohus (PTA otsuse vaidlustamisel) ei saa ümber hinnata väärteomenetluste käigus tuvastatud asjaolusid.

12. PTA hinnangul tekitaks halduskohtu seisukoht, mille kohaselt peaks PTA KPS § 56 lg-te 3 ja 4 rakendamisel teostama kaalutusõigust ning hindama kalapüügiloa omaniku vastuväiteid Keskkonnaameti jõustunud väärteootsustele, pretsedenditu olukorra, kus selleks pädevust mitteomav haldusorgan asub hindama tema pädevusse mittekuuluvate väärteomenetluste õiguspärasust ning võib lõppastmes asuda seisukohale, kus tuvastab väärteokoosseisu puudumise, ehkki väärteootsus on jõustunud. PTA hinnangul riivaks taoline kaalutusõiguse teostamine oluliselt õiguskindlust ja õigusrahu ega oleks samuti kooskõlas põhiseadusega.

13. Kalapüügiloa omanik ei ole käesoleval juhul tõepoolest olnud väärteomenetlustes menetlusosaliseks ega ole väärteomenetlustes vastuväiteid ega arvamust esitada saanud. Arvestades, et väärteod panid toime (kutselise kalapüügiloa saanud isiku loa alusel kalu püüdnud) kalurid, mitte püügiloa omanik ise, jääb selgusetuks, milliseid vastuväiteid saanuks väärteomenetlustes kalapüügiloa omanik ka esitada. Seda iseäranis olukorras, kus kalurid on oma vigu tunnistanud ega ole soovinud väärteootsuseid vaidlustada. Juriidiline isik vastutab tema kalapüügiloa alusel kalapüügiga tegelevate kalurite õigusvastase tegevuse eest ka siis, kui ta kaluri õigusvastasest tegevusest ei teadnud. Kahtlemata ei olnud ega ole kaluritel keelatud ega välistatud pöörduda toe või abi (eelkõige õigusabi) saamiseks kalapüügiloa omaniku poole.

14. Halduskohus on osundanud, et KPS muudatuste seaduseelnõu ettevalmistamise aruteludel toodi korduvalt esile, et kalapüügiloa omanikul peab olema võimalus esitada oma seisukoht ning PTA-l peab vastavalt sellele olema võimalus jätta meede kohaldamata. Sellega seoses märgib PTA, et halduskohus on oma otsuse p-des 13.4 ja 14.4. viidanud, et üksnes kahel, 19.09.2022. a ja 20.09.2022. a maaelukomisjoni istungil tõusetus küsimus sellest, kas karistataval ettevõttel on võimalik vähendamist vaidlustada. Selles osas on mõlemal korral selgitusi jaganud maaeluministeeriumi kalamajandusosakonna juhataja Ain Soome, kes on asunud seisukohale, et PTA võib oma haldusmenetlusega otsustada püügiõigust mitte vähendada. PTA hinnangul ei saa viidatud kahe A. Soome arvamuse põhjal asuda seisukohale, et seadusandaja kindel ja selge soov või eesmärk oli anda PTA-le KPS § 56 lg-te 3 ja 4

rakendamisel kaalutusõigus. Oluline on ka tähele panna, et maaelukomisjoni istungitel tõusetus haldusmeetme rakendamata jätmise võimalikkuse küsimus üksnes selliste olukordade osas, kus on tuvastatud pahatahtlik käitumine (nt altkäemaks laevakaptenile), mitte haldusmeetme rakendamise aluseks olevate väärtegade või kuritegude sisulise hindamise kontekstis. Käesoleva põhiseaduslikkuse järelevalve asja aluseks olevas vaidluses ei ole väidetud kalurite poolt pahatahtlike rikkumiste toimepanemist.

15. Kaalutusõigus (diskretsiooniõigus) seondub proportsionaalsusega. Riigikohus on oma varasemas praktikas märkinud, et meedet ei saa ebaproportsionaalseks pidada üksnes menetleja kaalutusõiguse puudumise tõttu. Teatud juhtudel võib seadusandja jõuda kaalumise tulemusel põhjendatud järelduseni, et isikute põhiõigused ja -vabadused on tagatud ka menetleja kaalutusõiguse olemasoluta (vt Riigikohtu halduskolleegiumi 17. märtsi 2003. a otsus asjas nr 3-3-1-11-03, p 43; Riigikohtu üldkogu 11. oktoobri 2001. a otsus asjas nr 3-4-1-7-01, p 24) (Riigikohtu üldkogu 27. juuni 2005. a otsus asjas 3-4-1-2-05, p 60).

16. Riigikohtu halduskolleegium on 17. märtsi 2003. a lahendis asjas nr 3-3-1-11-03 märkinud, et ka kaalutusõigusega regulatsioon võib rakendamisel anda proportsionaalse tulemuse – seda juhul, kui seadusandja on vastava erandi kehtestamisel ise proportsionaalsust kaalunud.

17. Käesoleval juhul on seadusandja seaduseelnõu ettevalmistamisel väga põhjalikult kaalunud haldusmeetme proportsionaalsust ning kalapüüginõuete tõsiste rikkumiste ning selliste korduvate rikkumiste tagajärjena kalapüügiloa omaniku suhtes rakendatava KPS § 56 lg-tes 3 ja 4 reguleeritud tagajärje suhet. Seadusandja on sidunud haldusmeetme automaatselt rakendamise üksnes selliste tõsiste kalapüüginõuete rikkumistega, mis on kalavarudele eriti ohtlikud ja mille korduv toimepanemine seab ohtu edaspidise kalavarude taastumisvõime, ning mida ei panda toime juhuliselt, vaid on alati tahtlikud.

18. Seaduseelnõu menetlemise materjalidest nähtub, et vaidlusalune muudatus sätestati kalavarude jätkuva vähenemise trendi situatsioonis olukorras, kus muud meetmed ei ole soovitud tulemusi toonud. KPS § 56 lg-tega 3 ja 4 kehtestamisega on seadusandja soovinud tagada nõuetekohane kalapüük ning kaitsta kalavarusid ja keskkonda. Loodusvarade ja –ressursside säästliku kasutamise tagamine ning looduskeskkonna säästmine on Põhiseaduse sätte (PS § 5, § 53) ja vaimu kohaselt väärtus, mida saab tunnustada kui põhiõiguse piiramise legitiimset eesmärki. Kuna loa saanud isiku eesmärgiks on saada kasu loodusväärtusest, siis peab ta tegema pingutusi ka selleks, et loakohane tegevus ei tooks kaasa ühiskonna jaoks suuri ohte ega riske. Ajaloolise püügiõiguse vähendamise eesmärk on luua tingimused, mis motiveerivad ajaloolise püügiõiguse saanud isikut käituma keskkonnahoidlikult ja hoolsalt, et vältida keskkonna kahjustamist.¹ Seaduseelnõu väljatöötamise käigus toodi välja seda, et Eesti karistuste mittetoimimisele on korduvalt tähelepanu juhtinud ka Euroopa Komisjon. Eesti kohtud esitasid samuti seisukoha, mille järgi on kohtupraktikas korduvalt arutatud, kas korduvalt tõsiste rikkumiste toimepanemisel tuleks vähendada rikkuja püügiõigust.

19. KPS § 56 lg-tes 3 ja 4 sätestatud haldusmeede ei ole PTA hinnangul sellega taotletavate eesmärkide saavutamiseks ilmselgelt ülemäärane, vaid haldusmeede on proportsionaalne saavutatava eesmärgiga. Piirang on õigustatud eesmärgiks seatud väärtuste eriti suure kaalukusega.

20. Kalapüügiloa omanike suhtes rakendatavat haldusmeedet ning sellest lähtuvat põhiõiguste riivet ei ole põhjust pidada ka väga intensiivseks ega ulatuslikuks: KPS § 56 lg-te

¹ <https://www.riigikogu.ee/download/9fc63ac1-9fa9-4471-9c62-780f3424fc55>

3 ja 4 kohaselt vähendatakse kalapüügivõimalusi piiratud perioodil (kaks aastat) ning üksnes 10% ulatuses. Samas on meede piisavalt tõhus, et soodustada eesmärgi saavutamist. Nagu nähtub ka seaduseelnõu ettevalmistamise materjalidest, arutati ka teisi alternatiivseid abinõusid, ent selliseid teisi meetmeid ei peetud sama efektiivseks kui KPS § 56 lg-tes 3 ja 4 realiseerinud haldusmeedet.

21. Lõpetuseks lisab PTA, et KPS § 56 lg-tes 3 ja 4 sätestatud haldusmeetmega sarnane süsteem on kasutusel ka merel toime pandavate rikkumiste puhul, milline süsteem on reguleeritud Nõukogu määruse (EÜ) nr 1224/2009 artiklis 92 ning komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 404/2011 artiklis 133, samuti KPS §-s 72. Viidatud normid näevad ette tõsiste rikkumiste punktisüsteemi, kus asjaomasel kalalaeval toime pandud tõsiste rikkumiste eest määratakse kalalaevatunnistuse omanikule rikkumiste eest punkte. Teatud punktide taseme saavutamisel peatatakse kalalaevatunnistus automaatselt või võetakse kalalaevatunnistus jäädavalt ära (komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 404/2011 art 129).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kärt Aavel
PTA volitatud esindaja