

Villu Kõve  
Riigikohus

Teie 02.09.2024 nr 5-24-25/3

Meie 10.10.2024 nr 2-8/24-14/4

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve  
asjas nr 5-24-25

Austatud Riigikohtu esimees

Pärnu Maakohus tunnistas 24.07.2024.a otsusega vääртеoasjas nr 4-24-1337 regionaalministri 23.11.2023. a määruse nr 83 „Ajutised püügikitsendused, püügiõiguse tasu ja püügivahendite piirarv harrastuskalapüügil 2024. aastal“ § 4 lg 8 koosmõjus kalapüügiseaduse § 85 lg-ga 1 põhiseadusega vastuolus olevaks. Lisaks tunnistas Pärnu Maakohus põhiseadusega vastuolus olevaks õigustloova akti andmata jätmise, millega ei nõuta põhiseadusest tuleneva määratletusnõude täitmiseks kogu riigis vastavalt ametkonnalt minimaalseltki keelualade (nii püsivate kui ajutiste) nii kaitseks kui ka karistusnormi selguse huvides informeeriva tähistuste paigaldamist kohapeal looduses.

Riigikohus küsis 02.09.2024 kirjaga nr 5-24-25/3 Riigikogult asjakohast arvamust, kiri on suunatud täitmiseks keskkonnakomisjonile.

Keskkonnakomisjon arutas Teie kirja 07.10.2024 istungil ja märgib järgmist.

Antud arvamuses käsitletav vastutus kalapüügi eest keelatud alal, mis on reguleeritud kalapüügiseaduse (KPS) § 85 lõikega 1, on seadustatud KPSga, mille Riigikogu võttis vastu 19.02. 2015 ja jõustus 01.06.2015 (801 SE). Nimetatud eelnõu koostati keskkonnaõiguse kodifitseerimise raames ja selle seletuskirja kohaselt „sätestatakse §-s 85 vääртеona kalapüük või kala veekogus püügijärgne hoidmine keelatud ajal või alal või keelatud kalaliigi isendite või alamõõdulise kala püük. Nimetatud nõuded on enamasti sätestatud kalapüügieeskirjas.“<sup>1</sup>. Enne 01.06.2015 kehtinud kalapüügiseaduses reguleeris vastutust § 23<sup>1</sup> lõige 1, mis lisati seadusesse karistusseadustikuga seonduvate seaduste muutmise ja täiendamise seadusega, mis võeti Riigikogu poolt vastu 19.06.2002 ja jõustus 01.09.2002 (118 SE)<sup>2</sup>. Antud eelnõu seletuskirja kohaselt „lisati kalapüügiseadusesse seni haldusõiguse rikkumiste seadustiku §-s 63 sätestatud karistused füüsilise isiku vääртеo eest ning menetluse kord“.

Vaidlustatud keeldu sisaldava regionaalministri 23.11.2023.a määruse nr 83 „Ajutised püügikitsendused, püügiõiguse tasu ja püügivahendite piirarv harrastuskalapüügil 2024.a“ (Määrus nr 83) andmiseks antud volitusnorm (KPS § 11 lg 2) on seadustatud samuti

<sup>1</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/bcb05d44-3ee7-47c9-8b97-ea6070fd84c8/kalapuugiseadus/>

<sup>2</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/133ffa17-246f-3ae4-955c-005d1bb316f2/karistusseadustikuga-seonduvate-seaduste-muutmise-ja-taiendamise-seadus/>

Riigikogu poolt 19.02.2015 vastu võetud kalapüügiseadusega (801 SE). Enne 01.06.2015 kehtinud kalapüügiseaduses reguleeris kalavarude ohustatuse korral ajutiste püügikitsenduste kehtestamiseks volituse andmist § 19 lõige 3, mille esialgne tekst kehtestati juba 27.09.1995.a vastuvõetud kalapüügiseadusega (34 SE)<sup>3</sup>. Antud eelnõu sisulisel arutelul komisjoni 24.04.1995.a istungi protokollis nr 10 toodi välja eelnõu ühe põhiseisukohana järgnev: „kalapüüki kitsendatakse väljapüügi mahu limiteerimisega, püüniste arvu piiramisega ja kalapüügieskirjadega, kusjuures kalavarude ohustatuse korral kehtestatakse ajutised kalapüügi kitsendused“<sup>4</sup>.

Kuigi määrusandlus ei ole Riigikogu pädevuses, on antud arvamuses kujundatud seisukoht ka riiginaalministri 23.11.2023.a määruse nr 83 põhiseaduspärasuse kohta.

Esmalt tõstatab kohus formaalse põhiseaduspärasuse küsimuse, kas Määrus nr 83 on kooskõlas KPS § 11 lg-s 2 sisalduva volitusnormiga (PS § 3 ja 13), mille kohaselt kalavaru ohustatuse korral kehtestab ajutised püügikitsendused valdkonna eest vastutav minister määrusega. PS § 3 lg 1 esimene lause ütleb, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Samas põhiseadus ei keela Riigikogu pädevuses olevate küsimuste delegeerimist täitevvõimule, kui seaduses on piisavalt määratletud täitevvõimu tegutsemise alused ja tingimused (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p.111). Seadusandja mõte ja eesmärk eelnimetatud volituse sätestamisel on anda ministrile võimalus juhuks, kui kalavaru on ohustatud, kehtestada ajutisi püügitingimusi (sh keeluala). Seega saab määrus olla volitusnormiga kooskõlas üksnes juhul, kui püügikitsendused on kehtestatud ajutiselt. Määrusega nr 83 kehtestatud püügikitsendust 1. jaanuarist kuni 31. detsembrini ei saa pidada ajutiseks (RKPJKo 31.10.2022, 5-22-4, p. 84), seda enam, et analoogne püügikitsendus kehtis ka vaadeldavale aastale eelneval kalendriaastal. Aastaringelt kehtivad piirangud ei ole ajutised, vaid alalised, mida saab kehtestada ainult Vabariigi Valitsus kalapüügieskirjaga. Eelnevast tulenevalt ei vasta Määrus nr 83 volitusnormile ning on vastuolus PS §-ga 3 ja § 94 lõikega 2.

Seejärel tõstatab kohus materiaalse põhiseaduspärasuse küsimuse, kas PS § 13 lg-ga 2 ja § 23 lg-ga 1 (karistusnormi piisava määratletuse põhimõte) on kooskõlas KPS § 85 lg 1 koosmõjus Määruse nr 83 § 4 lg-ga 8, sh osas, mille kohaselt ei selgita õigusloov akt piisavalt keelu sisu ega näe riigile ette kohustust tähistada looduses jõe mõlemal kaldal minimaalselt või teatud meetrite tagant kalastuspüügi keeluala algust ja lõppu, arvestades erinevaid sotsiaalseid gruppe ühiskonnas. Karistusnormi piisava määratletuse põhimõtte kohaselt peavad nii tegu, mille eest seadus karistuse ette näeb, kui ka karistus olema selgelt määratletud, et igäihel oleks võimalik ette näha, milline käitumine on keelatud ja karistatav ning mis karistus selle eest ähvardab, et inimene saaks oma käitumist vastavalt kujundada (RKKKo 16.12.2013, 3-1-1-113-13, p 24.2). Küsimus on, kas antud õigustloov akt vastab süüteo normi piisavale määratletusnõudele, kui Määruse nr 83 asjakohases keelunormis on välja toodud peaasjalikult üksnes GPS koordinaadid ja selle normi adressaadiks ei ole üksnes kutselised kalurid, vaid ka hobikorras harrastuskalastajad. Keelunormi sisustades tuleks nii inimese kui ohustatud kalavaru kaitseks luua sobivad proportsionaalsed, sh võimalusel leebemad meetmed, mis ohustatud kalavaru selgelt edendaksid (tegemist on tähtsa ajaloolise kudemisalaga) ning keelunorm ei oleks ebaselguse tõttu sobimatu kõikidele ühiskonnagruppidele (eksimuste vältimiseks alternatiiv interneti kasutamisele). See tähendab, et mõistlik oleks kui keeluala piiritletaks võimalusel lisaks koordinaatidele ka maamärkidega looduses ja selle kohta oleks sätestatud asjakohased nõuded ka õigustloovas aktis. Näiteks looduskaitseaduse § 23 alusel on keskkonnaminister 03.06.2004.a määrusega nr 65 kehtestanud kaitstava loodusobjekti

<sup>3</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/65091b5a-88f2-3686-a9b2-373c0f78e7e8/kalapuugiseadus/>

<sup>4</sup> ERA.5119.4.193

tähistamise korra ja tähised, mis reguleerib kaitseala, hoiuala, kaitstava looduse üksikobjekti ja kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstava loodusobjekti tähistamist<sup>5</sup>. Kokkuvõtvalt võib keeluala tähistavate märkide puudumine või puudulik keeluala tähistus looduses olla vastuolus karistusnormi piisava määratletuse põhimõttega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Igor Taro

esimees

Elle Kaur  
631 6581 Elle.kaur@riigikogu.ee

---

<sup>5</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/104012022018>