



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Kadri Nõmm
Riigikohus
Kadri.Nomm@riigikohus.ee

Teie 07.02.2025 nr 5-25-1
Meie 13.03.2025 nr 10-3/1407

Justiits- ja digiministri arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-1

Käesolevaga edastan arvamuse kalapüügiseaduse § 56 lõigete 3 ja 4 põhiseaduspärasuse kohta osas, milles need ei võimalda Põllumajandus- ja Toiduametil teha otsust jätta kehtivate väärtekaristuste olemasolu korral püügiõiguse vähendamise meede kohaldamata ehk puudub kaalutusõigus. Olen seisukohal, et nimetatud sätted ei ole põhiseadusega kooskõlas ning põhjendan oma seisukohta alljärgnevalt.

Asjaolud

1. Tallinna Halduskohus tunnistas 10. jaanuari 2025 otsusega haldusasjas nr 3-24-695 kalapüügiseaduse (KPS) § 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. Kohus jättis need sätted selles osas kohaldamata.
2. Haldusasja nr 3-24-695 otsusest nähtub, et Põllumajandus- ja Toiduamet (PTA) tegi 8. veebruaril 2024 otsuse, millega vähendas KPS § 56 lg-te 3 ja 4 alusel Peipus Grupp OÜ ajaloolise püügiõiguse põhjal arvatud kalapüügivõimalusi Peipsi järvel 2024. ja 2025. a-ks. Otsuse järgi tingis püügiõiguse vähendamise asjaolu, et kahte kaebaja püügiloa alusel tegutsenud kalurit karistati KPS § 71¹ lg 1 p-s 4 nimetatud kalapüügi nõuete tõsise rikkumise eest.
3. Tallinna Halduskohus edastas otsuse Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseks.

Taotluse lubatavus

4. Põhiseaduse (PS) § 15 lg 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 9 lg 1 kohaselt on konkreetse normikontrolli taotlus lubatav juhul, kui norm, mille põhiseaduspärasuse kontrolli põhiseaduslikkuse järelevalve kohtult taotletakse, on kohtuasja lahendamisel asjasse puutuv. Normi asjasse puutuvuse hindamisel peab lähtuma sellest, kas see kuulub kohtuasjas kohaldamisele või mitte.¹ Norm peab seejuures olema kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega.² Norm on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades normi põhiseadusvastasuse korral otsustama teisiti kui normi põhiseaduspärasuse korral.³

¹ RKPJKo 02.12.2002, [3-4-1-11-02](#), p 13.

² RKÜKo 22.12.2000, [3-4-1-10-20](#), p 10.

³ RKPJKo 02.12.2002, [3-4-1-11-02](#), p 15.

5. Norm on asjassepuutuv, kui selle kehtetuse tõttu oleks võimalik teha teistsugune otsus. Kalapüügiseaduse § 56 lg-d 3 ja 4 on asjassepuutuvad normid ning **seega on põhiseaduslikkuse järelevalve lubatav.**

Kalapüügiseaduse § 56 lõigete 3 ja 4 põhiseaduspärasus

6. Kalapüügiseaduse § 56 lõiked 3 ja 4 võivad olla vastuolus eelkõige põhiseaduse §-st 14 tuleneva põhiõigusega menetlusele ja korraldusele ja sellel põhineva õigusega heale haldusele.

Samuti võib kaalutlusruumi puudumine viia põhiõiguste ülemäärase ja ebaproportsionaalse piiramiseni. Põllumajandus- ja Toiduameti otsus rakendada kehtivate väärtekaristuste olemasolu tõttu püügiõiguse vähendamise meedet riivab vähemalt kaebaja õigust tegutseda vabalt valitud tegevusalal (PS § 29), ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja omandipõhiõigust (PS § 32). Norm, mis ei võimalda arvesse võtta asjas tähtsust omavaid sisulisi kaalutlusi, võib viia üksikjuhtumil otsuseni, mis on vastuolus PS §-s 11 sätestatud põhiõiguste piiramise raamiga (nn piiramise piir). Samuti võib olla vastuolus topelt karistamise keeluga (PS § 23 lg 3) see, kui seadusandja kehtestab haldusõiguses süüteole põhiõigustesse tugevalt sekkuva tagajärje (automaatne püügivõimaluse vähendamine toime pandud süüte tõttu).

KPS § 56 lg-s 3 on sätestatud: „Kui kutselise kalapüügiloo saanud isikul või tema kalapüügiloo 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 väärteto 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.“

KPS § 56 lg-s 4 on sätestatud: „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.“

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.

Sõltumata erinevate menetlusosaliste väljendatud seisukohtadest (mida ei ole menetlusökonoomika eesmärgil mõistlik uuesti korrata) Riigikogu maaelukomisjoni istungitel eelnõu 136 SE arutamise käigus kui ka käesoleva põhiseaduslikkuse järelevalve asjas Riigikogu maaelukomisjoni poolt 18. veebruaril 2025 korraldatud istungil, on fakt, et KPS § 56 lg-d 3 ja 4 ei sisalda kaalutlusõigust. Vastab tõele, et seadusandja pööras seaduseelnõu menetlemise käigus õigustatult tähelepanu kavandatavate normide imperatiivsusele ehk kaalutlusõiguse puudumise küsimusele. Kuid heakskiidetud seaduse tekstist kaalutlusõigust ei nähtu ning normid ei ole selles osas õigusselgusetud – on üheselt selge, et kaalutlusõigust need ette ei näe. Sellest arusaamast on lähtunud ka Põllumajandus- ja Toiduamet 8. veebruari 2024 otsuse tegemisel.

7. Siiski ei ole kaalutlusõiguse puudumine automaatselt põhiseadusvastane. Näiteks on Riigikohus asjas nr 3-4-1-10-10 tunnistanud relvaseaduse § 43 lõike 3 punkti 2 koostoides § 36 lõike 1 punktiga 6 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles see ei võimalda soetamisloa või relvaloa kehtetuks tunnistamisel arvestada kriminaalkorras karistatu isikut ja tema toimepandud tegu. Kuid lisaks on ta märkinud, „et eelõeldu ei tähenda seda, et seadusandja ei võiks kehtestada selliseid regulatsioone, kus soetamisloa või relvaloa andjal ei ole kaalutlusõigust. Ka õigusakt, mis ei võimalda kaalutlusõigust, võib olla põhiseadusega kooskõlas. Seadusandja võib ise jõuda kaalumise tulemusel põhjendatud järelduseni, et isikute põhiõigused ja -vabadused on tagatud ka menetleja kaalutlusõiguse olemasoluga (vt Riigikohtu üldkogu 27. juuni 2005. aasta otsus asjas nr [3-4-1-2-05](#), punkt 60). Seadusandjal on otsustusvabadust kasutades võimalik piiritleda relvaseaduses asjaolud, mille esinemisel tuleb kriminaalkorras karistatud isiku relvaluba või soetamisluba kohustuslikus korras kehtetuks tunnistada.“

8. Käesolevas asjas on seadusandja sidunud negatiivse tagajärje konkreetsete KPS-s sätestatud rikkumistega ehk piiritletud ära need rikkumised, millega kaasneb püügiloo vähendamine KPS § 56 lõigete 3 ja 4 alusel ja millega mitte. Nendeks tegudeks on KPS § 71¹ lõikes 1 nimetatud

kalapüüginõuete tõsised rikkumised. Jälgitav on seadusandja loogika, et tõsistele rikkumistele peavad järgnema tõsisemad järelnid.

9. Regulatsiooni põhiseaduspärasust on põhjust kahtluse alla seada olukorras, kus väärteokaristus määratakse füüsilisele isikule, aga püügiloa vähendamise meedet kohaldatakse juriidilisele isikule kaalutusõigusega.

Laskumata Keskkonnaameti poolt füüsilistele isikutele määratud väärteokaristuste asjaoludesse, kuna need ei oma käesoleva asja lahendamisel tähendust ning tegemist on jõustunud väärteokaristustega, saab jaatada teoreetilist võimalust, et juriidiline isik, kelle kalapüügiloa alusel füüsilised isikud kalapüügiga tegelesid, sai füüsiliste isikute väärteokaristustest teada pärast nende määramist.

Väärteo tunnuste ilmnemisel alustatakse väärteomenetlus isiku(te) suhtes, kelle osas on menetlejal alust arvata väärteo toimepanemist. Menetlusosaliseks võivad olla füüsiline isik või juriidiline isik või mõlemad samaaegselt. KPS 6. peatükk näeb kõigi väärteokoosseisude puhul ette vastutuse nii füüsilisele isikule kui ka juriidilisele isikule. Rikkumise asjaoludest tulenevalt otsustab menetleja, kelle suhtes menetlus alustatakse ja ei ole välistatud menetluse alustamine nii füüsilise kui ka juriidilise isiku suhtes korraga. Käesoleva juhtumi valguses ei ole siiski mõeldav lähenemine, et nende ettevõtluse vormide puhul, kus füüsilised isikud tegutsevad juriidilise isiku nimel (näiteks kalandus, kaubandus, veondus vmt), tuleks alati alustada väärteomenetlus nii juriidilise kui ka füüsilise isiku suhtes korraga. See ei tulene isegi muudetud karistusseadustiku § 14 lõikest 1.

Seega jääb alati võimalus, et juriidiline isik ei ole kaasatud väärteo asja menetlemisse ning ta ei saa oma seisukohti avaldada väärteomenetluse raames ka nõ kaasatud isikuna.

10. Tulenevalt eeltoodud punktis kirjeldatud väärteomenetluse menetlusosaliste ringist on põhjendatud küsida, kas sellisel moel väärteokaristusele järgnev ning kaalutusõigusega kohaldatav haldusõiguslik tagajärg on põhiseaduspärane, sest isikul ei ole võimalik enda seisukohti esitada väärteomenetluse käigus ning hilisem püügiloa vähendamise meetme kohaldamine on tema jaoks seetõttu ootamatu.

Samuti on praegu seadusandja vaidlusaluste normide kehtestamisel jätnud ette nägemata KPS § 56 lõigete 3 ja 4 kohaldamisel kaalutusõiguse ning seetõttu ei ole võimalik püügivõimaluse vähendamisel arvesse võtta isiku seisukohti, kelle õiguseid see puudutab.

11. Kokkuvõtvalt leian, et vaidlustatud KPS § 56 lõiked 3 ja 4 **on vastuolus PS §-st 14 tuleneva põhiõigusega menetlusele ja korraldusele ja sellel põhineva õigusega heale haldusele, kuna need ei näe ette kaalutusõigust.**

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Mariko Jõeorg-Jurtšenko 53955340
Mariko.Joeorg-Jurtsenko@justdigi.ee