



Riigikohus

Teie: 07.02.2025 nr 5-25-1/3

Meie: (kuupäev digiallkirjas) nr 1.4-5/379-2

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-1

Palusite oma 7.02.2025 kirjaga nr 5-25-1/3 Vabariigi Valitsuse ja regionaal- ja põllumajandusministri arvamust Tallinna Halduskohtu poolt põhiseaduse vastaseks tunnistatud normide põhiseaduspärasuse kohta.

Peaministri 7.02.2025. a resolutsiooniga pandi Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ülesanne esitada Vabariigi Valitsuse arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-1. Käesoleva kirjaga esitame nii Vabariigi Valitsuse kui ka regionaal- ja põllumajandusministri arvamuse.

I Asjaolude lühikirjeldus

Regionaal- ja põllumajandusminister peatas 18. juuli 2023. a käskkirjaga nr 113 „2023. aasta ääre- ja avaveemõrdadega rääbisepüügi peatamine Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel“ ääre- ja avaveemõrdadega rääbisepüügi Peipsi järvel alates 19. juulist 2023. Keskkonnaministri 21. detsembri 2022. a määruse nr 59 „Ajutised püügikitsendused Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel 2023. aastal“ § 2 lg 2 järgi oli alates rääbisepüügi peatamisest keelatud kasutada lõkspüüniseid Nina külast põhja poole jääval Peipsi järve osal kaldast kaugemal kui 10 km. Püüniseid võis kasutada üksnes juhul, kui nende juht- ja kariaia silmasuurus on vähemalt 86 mm ning kere, kaasa arvatud kalakoti silmasuurus on vähemalt 76 mm.

Keskkonnaamet (KeA) karistas 11. oktoobril 2023 XX-i ja YY-it väärteo korras kalapüügiseaduse (edaspidi *KPS*) § 81 lg 1 alusel rahatrahviga. Kalurid püüdsid 20. juulil 2023. a keeluga hõlmatud Peipsi järve osal kala lubatust väiksema silmasuurusega avaveemõrraga. Kalurid tegutsesid Peipus Grupp OÜ (edaspidi *Kaebaja*) kutselise kalapüügiloa alusel.

Väärteod, mille eest kalureid karistati on *KPS* § 71¹ mõttes kalapüüginõuete tõsised rikkumised, mis toovad kaasa *KPS* § 56 lõigete 3 ja 4 kohaselt püügivõimaluse kasutamise vähendatud ulatuses kaheks aastaks.

Põllumajandus- ja Toiduamet (edaspidi *Vastustaja*) tegi **8. veebruaril 2024 otsuse nr 36**, millega vähendas *KPS* § 56 lg-te 3 ja 4 alusel *Kaebaja* 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.

Kaebaja esitas 7. märtsil 2024. a Tallinna Halduskohtule kaebuse vastustaja otsuse nr 36 tühistamiseks. Kaebaja palus tunnistada KPS § 56 lg-d 3 ja 4 põhiseadusevastaseks ja jätta kohaldamata. KPS § 56 lg 3 kehtib ka olukorras, kus rikkumist ei pane toime mitte kutselise kalapüügiloa omanik ise, vaid tema loa alusel kala püüdnud kalur või kapten. Kaebaja ise pole praegusel juhul toime pannud ühtegi süütegu.

Kaebaja ei saanud vääртеomenetluses oma õigusi kaitsta ega vääртеootsuseid vaidlustada. Selline menetlus on vastuolus põhiseaduse (PS) §-ga 14. Otsuses ei vastanud vastustaja kaebaja vastuväidetele, leides, et nende hindamine on KeA pädevuses. Kaebajal ei olnud aga võimalik vääртеomenetluses KeA-le oma vastuväiteid esitada. KPS § 56 lg-d 3 ja 4 rikuvad kaebaja ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega (PS § 11).

Tallinna Halduskohus tegi 10. jaanuaril 2025. a kohtuotsuse, millega leidis, et kutselise kalapüügiloa omaniku püügiõiguse kaheks aastaks 10% võrra vähendamise näol on tegu küll proportsionaalse meetmega, kuid tunnistab PS §-ga 14 vastuolus olevaks KPS § 56 lg-d 3 ja 4 osas, milles need ei võimalda PTA-l teha otsust jätta kehtivate vääртеokaristuste olemasolu korral püügiõiguse vähendamise meede kohaldamata. Kohus leidis oma otsuses, et normi sõnastus ei näe võimalust tõlgendada KPS § 56 lõikeid 3 ja 4 PTA-le otsustus- või kaalumISRuumi jätvana, kohtu hinnangul on sätete sõnastus imperatiivne. Seetõttu tühistas kohus ka PTA otsuse nr 36.

II Vabariigi Valitsuse ning regionaal- ja põllumajandusministri seisukoht

Vabariigi Valitsus ning regionaal- ja põllumajandusminister on seisukohal, et KPS § 56 lõiked 3 ja 4 on põhiseaduspärased. Selgitame järgnevalt KPS § 56 lõigetes 3 ja 4 sätestatud haldusmeetme olemust ja põhjendame normide põhiseaduspärasust.

III Kaalutusõiguse olemasolu või selle puudumine

Me ei nõustu Tallinna Halduskohtu järeldusega, et KPS § 56 lõiked 3 ja 4 on imperatiivsed ega võimalda otsustus- ja kaalumISRuumi.

KPS § 56 lõige 3 sätestab: Kui kutselise kalapüügiloa saanud isikul või tema kalapüügiloa alusel kala püüdnud kaluril või kaptenil on kokku ühel ja samal veekogul, veelal või maakonnas toimepandud käesoleva seaduse § 71¹ lõikes 1 nimetatud kalapüüginõuete tõsiste rikkumiste eest rohkem kui üks kehtiv karistus vääртеo või kuriteo eest, antakse talle viimase karistuse jõustumisele järgneval kahel kalendriaastal kalapüügiluba iga sama veekogu, veela või maakonna õiguspäraselt omandatud püügivõimaluse kasutamiseks 10 protsendi võrra vähendatud ulatuses.

KPS § 56 lõige 4 sätestab: 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, veela või maakonna õiguspäraselt omandatud püügivõimaluse kasutamiseks ühe võrra vähendatud ulatuses.

Normi kategooriline sõnastus

KPS § 56 lg-d 3 ja 4 ei ole sõnastatud nii kategooriliselt, et nendest nähtuks ühemõtteliselt PTA otsustus- ja kaalumiseruumi puudumine ning kohustus teha kehtivate väärtekaristuste olemasolu korral tingimata püügivõimaluse vähendamise otsus. Kohtupraktikas on leitud, et norm oleks kategooriliselt kohustava iseloomuga, tuleb selles kasutada kategooriliselt kohustavat tegusõna, näiteks tegusõna „peab“.

Näiteks on Tallinna Ringkonnakohtus loomakaitseseaduse norme tõlgendades leidnud, et loomakaitseseaduse § 5¹ „Lemmiklooma tervis ja heaolu“ on küll loomapidajale kohustusliku, kuid mitte kategooriliselt kohustusliku iseloomuga selle tekstist tulenevalt: „Lemmiklooma tervist ja heaolu tuleb kontrollida regulaarselt. Looma tervisele ja heaolule tuleb pöörata suuremat tähelepanu looma poegimise või paljunemise ajal, looma haiguse ajal ning juhul, kui lemmiklooma pidamise keskkonnas toimuvad olulised muutused.“ Antud juhul ei kasutanud seadusandja selle nõude defineerimises kategooriliselt kohustavat tegusõna „peab“. Sellest regulatsioonist erinev nõue aga sisaldub Lemmikloomade pidamise nõuete §-s 14 „Paaritamine ja poegimine“, mille järgi „emasel koeral peab olema võimalus rahulikult poegida selleks sobivas kohas, mis on loomale tuttav või millega ta on saanud tutvuda varakult enne poegimist. Poegimiseks valmistuvale või kutsikaid imetavale emasele koerale peab olema tagatud rahulik keskkond. Poeginud koeral peab olema võimalus kutsikate juurest ilma takistusega ära käia.“ Sellest tulenevalt peab loomapidaja tagama nimetatud paragrahvis nõutud olukorra.¹

Kuna KPS § 56 lg-tes 3 ja 4 ei ole kasutatud kategooriliselt kohustavat tegusõna (nt „peab“), ei saa neid käsitada kui norme, mis on iseenesestmõistetavalt imperatiivsed.

Tegelikult on erialakirjanduses jaatud isegi võimalust, et kaalutusõigus on tuletatav ka väljendist „peab“. Nimetatud normitehniline võtte on kõige keerulisem ning raskesti äratuntav. Kui mingi õiguslik tagajärg saabub „reeglina“ või kui haldusorgan „peab“ kindlal viisil käituma, kuulub kaalutusõigus kohaldamisele üksnes ebatüüpilistel juhtudel. Ebatüüpiline on juhtum, mis väliselt vastab konkreetsele normile, kuid mille olemuse tõttu läheks normis ettenähtud õigusliku tagajärje kohaldamine vastuollu normi (seaduse) eesmärgiga või õiguse üldprintsiipidega.²

Normi näiline imperatiivsus

Samas ka õigusnormi kohustav sisu ei pruugi aga alati tähendada kaalutusõiguse puudumist. Kaalutusõiguse teostamise volitus võib lähtuda hoopis teistest normidest või isegi põhiseaduslikest väärtustest.³ Ka Riigikohtu mitmetes kohtulahendites on kinnitust leidnud tõsiasi, et isegi kui normi sõnastus on grammatiliselt näiliselt imperatiivne, siis sageli see siiski nii ei ole.

¹ Tallinna Ringkonnakohtu 15. mai 2013. a otsus nr 1-12-1092, p 9

² Kaalutusõigus ja selle kohtulik kontroll. Magistritöö. Kaire Pikamäe. 2003, lk 16

³ Kaalutusõigus ja selle kohtulik kontroll. Magistritöö. Kaire Pikamäe. 2003, lk 17

Tõlgendamise esmaseks lähtealuseks on küll seaduse tekst ehk grammatiline tõlgendamine, kuid tõlgendamine ei või olla vaid keeleline. Kui grammatiliselt tõlgendades võib jõuda erinevatele järeldusele, siis tuleb normi tõlgendades võtta kasutusele teised tõlgendusvõimalused. Seega kui oma olemuse tõttu läheks normis ette nähtud õigusliku tagajärje kohaldamine vastuollu normi või seaduse eesmärgiga või õiguse üldprintsipiidega, tuleb lähtuda ka teistest tõlgendusmeetoditest ja eelistada põhiseaduspärast tõlgendust. Põhiseaduspärase tõlgendamise nõue tähendab, et võimaluse korral tuleb alati eelistada seda tõlgendust, mis on põhiseadusega enam kooskõlas.⁴

Näiteks sätestas planeerimis- ja ehitusseaduse (PES) § 61 omavolilise ehitise likvideerimise regulatsiooni, nähes ette ehitise omaniku kohustuse likvideerida omavoliline ehitis kohaliku omavalitsuse kehtestatud tähtajaks. Riigikohus leidis, et PES § 61 lg 1 ei kohusta kohalikku omavalitsust igal juhul ettekirjutust tegema, ja et selle sätte alusel võib kohalik omavalitsus omal äranägemisel otsustada omavolilise ehitise likvideerimise, sh antud normi sõnastusest ei ilmne seadusandja tahet kehtestada absoluutne kohustus. Selline kohustus ei oleks ka kooskõlas PS §-s 11 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega, mille kohaselt õiguste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Iga ehitise, sh ka omavolilise ehitise kohustuslik likvideerimine piirab oluliselt omandiõigust ja tekitab alati omanikule kahju. Sellise intensiivsusega õiguste piirangut nagu likvideerimist peab pädev asutus saama põhjalikult kaaluda igal üksikjuhtumil eraldi. Likvideerimine, sh lammutamine tuleb otsustada kaalutus- ehk diskretsiooniõiguse kohaselt. Kaalutusõiguse teostamisel ei ole aga keelatud arvestada asjaoluga, et ehitis püstitati ebaseaduslikult. Õigesti märgib ringkonnakohus ka seda, et omavalitsus peab omavolilise ehitise avastamisel kaaluma ehitusnormide rikkumise tõsidust ja iseloomu ning ehitise lammutamise vajalikkust.⁵⁶

Samuti on Riigikohus jaatanud kaalutusõiguse olemasolu otsuses nr 3-3-1-11-00, kus tõlgendati välismaalaste seaduse § 12 lõiget 8, mis sätestas, et elamisloa andmisest keeldutakse, kui taotluse suhtes otsuse tegemise ajaks on sisserände piirarv täitunud. Näiliselt kohustava sõnastuse juures leidis Riigikohus ka siin, et pelgalt sisserände piirarvu täitumisega ei saa põhjendada keeldumist elamisloa andmisest välismaalasele, kes elab Eestis perekonnaelu põhiseaduse mõttes. See poleks kooskõlas ilma seaduse reservatsioonita põhiõiguse olemusega.⁶

Seadusandja tahe

Õigusliku otsuse tegemisel tuleb lähtuda ka seadusandja tegelikust tahtest. KPS § 56 lg-te 3 ja 4 tekkelugu vaadates on näha, et Riigikogu maaelukomisjon arutas mitmel korral ka küsimust, kas püügivõimaluse vähendamine on nimetatud normide vältimatu tagajärg või on teatud juhtudel siiski otsustus- ja kaalumisruum.

Riigikogu maaelukomisjoni protokollidest⁷ nähtub, et nende arutelude käigus jõuti järeldusele, et teatud asjaolude esinemise korral peab PTA-l olema otsustus- ja kaalumisruum ehk õigus jätta siiski KPS § 56 lõigetes 3 ja 4 sätestatud haldusmeede kohaldamata. Näiteks, kui tekib kahtlus kellegi pahatahtliku käitumise kohta (nt altkäemaksu andmise kahtlus kaptenile), siis

⁴ Haldusmenetluse käsiraamat. A. Aedmaa jt Tartu Ülikooli kirjastus, 2004 lk 273

⁵ Riigikohtu 26. novembri 2002. a otsus nr 3-3-1-64-02, p 9 ja 10

⁶ -3-1-11-00 p 4

⁷ [https://www.riigikogu.ee/download/7e58f207-5728-4eea-9c87-9479de28b3bb,file:///C:/Users/ktorop/Downloads/159_protokoll_19.09.2022%20\(1\).pdf](https://www.riigikogu.ee/download/7e58f207-5728-4eea-9c87-9479de28b3bb,file:///C:/Users/ktorop/Downloads/159_protokoll_19.09.2022%20(1).pdf)

neid asjaolusid uuritakse, kaasates vastavad institutsioonid ning põhjendatud juhtudel võib PTA teha otsuse püügivõimalust mitte vähendada.

Seega on seadusandja tahe olnud suunatud sellele, et püügivõimaluste vähendamine ei oleks KPS § 56 lg-te 3 ja 4 vältimatu tagajärg, vaid teatud juhtudel oleks PTA-l siiski otsustus- ja kaalumisruum, kuigi see oleks piiritletud pigem erakorraliste asjaolude esinemisega.

Kaalutusõiguse puudumine

Isegi kui asuda seisukohale, et KPS § 56 lg-d 3 ja 4 ei võimalda kaalutusõigust, ei saa sellest teha automaatselt järeldust, et tegemist on põhiseadusvastase sättega. Ka õigusakt, mis ei võimalda kaalutusõigust, võib olla põhiseadusega kooskõlas.⁸

Relvaseaduse kontekstis on Riigikohus arutanud küsimust, kas relvaseadus on põhiseadusega vastuolus osas, milles see ei võimalda relva soetamisloa või relvaloa kehtetuks tunnistamisel arvestada vääртеomenetluse korras karistatu isikut ja tema toimepandud teo asjaolusid ning raskust. Seadusandja võib ise jõuda kaalumise tulemusel põhjendatud järelduseni, et isikute põhiõigused ja -vabadused on tagatud ka menetleja kaalutusõiguse olemasoluga.⁹

Analüüsid relvaseadust jõudis Riigikohus 2010. a järeldusele, et lai alus kriminaalkorras karistatusele ei ole proportsionaalne relvaloa andmisest keeldumisele või selle kehtetuks tunnistamisele. Riigikohtu hinnangul olid nimetatud normid põhiseadusega vastuolus põhjusel, et mitte iga kuriteo toime pannud isik ei kujuta endast ohtu relvaloa või relva soetamisloa kehtetuks tunnistamisega kaitstavatele õigushüvedele. Igasuguse kuriteo ja iga isiku puhul ei ole tõenäosus, et kaitstavaid õigushüvesid relvaga rünnatakse, sedavõrd suur, et ilma kaalumata relvaluba kehtetuks tunnistada. Seetõttu polnud riive Riigikohtu hinnangul mõeldukas.¹⁰

Analüüsid 2019. a sama seaduse samu sätteid leidis Riigikohus, et antud asja eristab asjast nr 3-4-1-10-10 ja muudest Riigikohtu varasemas praktikas relvaloa omamise piirangute aspektist vaagitud juhtudest eelkõige asjaolu, et RelvS § 43 lõike 3 punkt 2 koosmõjus RelvS § 36 lõike 1 punktiga 7 piiritleb relvaloa kehtetuks tunnistamise aluse palju kitsamalt ning näeb ette loa kehtetuks tunnistamise üksnes juhul, kui isik on karistatud relva, selle olulise osa või laskemoona soetamist, hoidmist, kandmist, vedu või kasutamist reguleerivas õigusaktis sätestatud nõude rikkumise eest.

KPS § 56 lg-te 3 ja 4 kohaselt antakse kutselise kalapüügiloa omanikule püügivõimalus vähendatud ulatuses, kui tal või tema loa alusel kala püüdnud kaptenil või kaluril on kokku rohkem kui üks kehtiv karistus sama seaduse §71¹ lõikes 1 nimetatud kalapüüginõuete tõsise rikkumise eest. KPS § 71¹ lõikes 1 on kinnine loetelu kalapüüginõuete tõsistest rikkumistest, mida seadusandja on KPS eesmärke silmas pidades pidanud nii oluliseks, et siduda need ära püügivõimaluse vähendamise meetmega. Seega mitte iga KPS-s või KarS-s sätestatud süütegu ei too kaasa püügivõimaluse vähendamist, vaid üksnes kõige raskemad kalapüüginõuete rikkumised. Seejuures ei ole piisav ühe kehtiva karistuse olemasolu, vaid kehtivaid karistusi peab olema vähemalt kaks.

⁸ Riigikohtu 14. detsembri 2010. a otsus nr 3-4-1-10-10, p 65

⁹ Riigikohtu 19. juuni 2019. a otsus nr 5-19-26, p 39 ja 53

¹⁰ Riigikohtu 14. detsembri 2010. a otsus nr 3-4-1-10-10, p 54 ja 62

Püügivõimaluse vähendamine toimub haldusmenetluses, kuid selle kohustuslikuks eelduseks on süüteomenetluse läbiviimine. Kui süüteomenetlused on algatatud ja läbi viidud korrektselt, siis kaitstakse ja tagatakse süüteomenetluses ka menetlusaluste isikute õigused (nii füüsilise isiku kui ka juriidilise isiku). Seega ei tohiks KPS § 56 lg-te 3 ja 4 rakendamine jõustunud süüteootsuse alusel olla problemaatiline, vaid vastupidi, haldusmenetlusele eelnev süüteomenetlus tagab olukorra tasakaalustatud käsitlemise ka ilma haldusorganile kaalutusõiguse ettenägemise vajaduseta.¹¹

IV Väärteomenetlus ja juriidilise isiku vastutus

Tallinna Halduskohus leidis, et Kaebajale ei olnud KPS § 56 lg 3 alusel püügivõimaluse vähendamisel tagatud põhiõigust menetlusele ja korraldusele ning sellel põhinevale õigusele heale haldusele (PS § 14).

Antud haldusmeetme kohaldamise juures heidetakse PTA-le ette, et kuna Kaebaja ei olnud algselt väärteomenetluses menetlusalune isik (seda olid tema lubade alusel tegutsevad kalurid) ja ta ei saanud esitada oma argumente väärteomenetluses, siis oleks pidanud Kaebaja olema ära kuulatud ja tema väidetele vastatud haldusmenetluse raames.

Selgitame esmalt KPS-is sätestatud kalapüüginõuete tõsiseid rikkumisi, mille eest karistamise tulemusena on ette nähtud püügivõimaluse vähendamise haldusmeede.

KPS § 56 lg 3 sätestab, et kui kutselise kalapüügiloa saanud isikul või tema kalapüügiloa alusel kala püüdnud kaluril või kaptenil on kokku ühel ja samal veekogul, veelal 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, veela või maakonna õiguspäraselt omandatud püügivõimaluse kasutamiseks 10 protsendi võrra vähendatud ulatuses.

KPS § 71¹ sätestab kalapüüginõuete tõsised rikkumised, mille korral kohaldatakse käesoleva seaduse § 56 lõigetes 3 ja 4 sätestatud, ehk jäetakse loa omanik kaheks kalendriaastaks ilma 10 protsendist püügivõimalusest. Nendeks rikkumisteks on:

- 1) keelatud püügiviiside kasutamine;
- 2) püügipäeviku, lossimisdeklaratsiooni, üleandmisdeklaratsiooni ja püügisertifikaadi võltsimine või selliste valede või kehtetute dokumentide esitamine;
- 3) kalapüügiloata püük;
- 4) kalapüük keelupiirkonnas, keelatud perioodil, lubatud püügivõimalust või püügivahendile kehtestatud lubatud aastasaaki eirates;
- 5) keelu all oleva kalavaru sihtpüük;
- 6) keelatud püügivahendi kasutamine;
- 7) inspektori töö takistamine ja uurimisega seotud tõendite varjamine, rikkumine või kõrvaldamine.

Kõikide nende rikkumiste puhul on tegemist süüteo koosseisudele vastavate tegudega, millest enam on KPS-i ja osad ka karistusseadustiku alusel karistatavad teod. Iga kalapüügi nõude tõsise rikkumise väärteo või kuriteo koosseis sisaldab lisaks füüsilise isiku koosseisule ka

¹¹ Riigikohtu 19. juuni 2019. a otsus nr 5-19-26, p 52

juriidilise isiku vastutust. Näiteks on kalapüük keelatud perioodil käsitatav tõsise rikkumisena ning karistatav väärteona KPS § 81 järgi:

(1) Kalapüügi eest püügivahendit kasutamata, käesolevas seaduses ja kalapüügieeskirjas kirjeldamata püügivahendiga, keelatud vahendiga või viisil, mis põhjustab kalade asjatu hukkumise ja kalavarude kahjustamise, või püügivahendite kohta esitatud muude nõuete rikkumise eest – karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.

(2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 32 000 eurot.

KPS § 89 järgi on selles seaduses sätestatud väärtegude kohtuväline menetleja KeA ja teatud juhtudel ka politsei.

Väärteomenetluse seadustiku (edaspidi *VTMS*) § 3¹ järgi on väärteo tunnuste ilmnemisel kohtuväline menetleja (kalapüügi nõuete tõsiste rikkumiste korral KeA) kohustatud alustama ja läbi viima väärteomenetluse, kui tegu ei ole kohtuvälise menetleja veendumuse kohaselt vähetähtis või puuduvad käesoleva seadustiku §-s 29 sätestatud väärteomenetlust välistavad asjaolud. Kalapüüginõuete tõsised rikkumised ei saa meie hinnangul kvalifitseeruda vähetähtsateks tegudeks sama paragrahvi lõike 4 järgi (väärtegu ei ole vähetähtis, kui väärteo toimepanemisega on tekitatud kahju või kui väärteoteates on osutatud tekitatud kahjule, välja arvatud juhul, kui väärteo toimepannud isik on kahju vabatahtlikult hüvitanud või heastanud).

Seega kui kutselise kalapüügiloa alusel püüdev kalur (kes ise ei ole ettevõtjast loa omanik) tabatakse keelualjal kala püüdmas, on selgelt ilmnunud väärteo tunnused ning kui ei esine välistavaid asjaolusid siis tuleks väärteomenetlus algatada nii füüsilise isiku (st kaluri) kui ka juriidilise isiku (st loa omaniku) suhtes. Algamine ei pruugi tingimata lõppeda süüdimõistva väärteootsusega, kuid sel juhul oleks juriidilisele isikule kui menetlusalusele isikule tagatud kõik talle *VTMS*-s ettenähtud õigused. Seetõttu on juriidilise isiku suhtes just eraldi väärteomenetluse algatamine väärteo tunnuste ilmnemisel igati põhjendatud.

Juriidilise isiku vastutuse sätted on reguleeritud karistusseadustiku §-s 14. Karistusseadustiku üldosa sätteid kohaldatakse ka muudes seadustes sätestatud süütegude eest karistamiseks, sh väärteo eest karistades.

Juriidilise isiku vastutuse sätteid on karistusseadustiku 1. novembril 2023. a jõustunud muudatuse kohaselt täiendatud juriidilise isiku vastutuse aluste laiendamise ja lisatud on ka organisatsioonilise vastutuse elemente. Seaduse muudatuse seletuskirjas on välja toodud, et juriidilise isiku derivatiivset vastutust (st teo omistamist juriidilisele isikule läbi füüsilise isiku teo) on kohtuväliste menetlejate poolt peetud üheks peamiseks põhjuseks, miks senine väärteovastutus on ebatõhus.¹²

Kõik varasemad juriidilise isiku vastutuse alused on *KarS*-is säilinud, ent üks suurim erinevus on see, et nüüd on võimalik juriidilist isikut vastutusele võtta ka füüsilise isiku süüd tuvastamata. Samuti on oluline muudatus ka just juriidilise isiku vastutuse laiendamine tema

¹² Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid) 94 SE lk 3 <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1bfa1944-2de6-449d-a788-887bc84cfd0f/>
7 (9)

puuduliku töökorralduse või järelevalve korral. Viimane on meie hinnangul olulise kaaluga ka kalapüügilubade alusel püüdvate isikute suhtes, kus viimased ei ole ise loa omanikud.

Puudulikku töökorraldust või järelevalvet on võimalik sisustada nii valdkonnaspetsiifiliste nõuete ja standardite järgi kui ka korraliku ettevõtja hoolsuse kriteeriumi teel. Vajadusel tuleks hinnata, kuidas peaks samadel asjaoludel toimima keskmine hoolas ettevõtja. Puuduliku järelevalvena tuleks käsitleda ka olukorda, kus juriidilisele isikule on teada, et tema huvides pannakse toime õigusrikkumisi, kuid ta ei võta kasutusele meetmeid, et rikkumisi ära hoida. Seega on seadusandja pidanud vajalikuks juriidilise isiku vastutuse laiendamise juures rõhutada just seda, et juriidiline isik peab tagama selle, et tema nimel või tema kontrolli all tegutsevad mistahes isikud ei paneks juriidilise isiku huvides või tema õiguslikke kohustusi rikkudes toime süütegusid. Selliste rikkumiste vältimiseks tuleb tagada nõuetekohane töökorraldus ja järelevalve.¹³

KPS eesmärgiks on tagada kala- ja veetaimevaru kaitse ja säästlik kasutamine lähtuvalt rahvusvaheliselt tunnustatud kohuseteadliku kalanduse põhimõtetest, tagada kala- ja veetaimevaru taastumisvõime ja veekogude tootlikkus ja vältida ebasoodsaid muutusi veekogu ökosüsteemis.

Need eesmärgid saavad tagatud läbi erinevate tegevuste, millest üheks põhilisemaks on kindlasti kalapüügiloa andmise otsustamine. Kutseline kalapüük saab teatavasti toimuda vaid ettevõtjale antud loa alusel. Kutselise kalapüügi loa andmisel on terve hulk tingimusi, kus loa andmisest keeldutakse. Nt tuleb korduvate kalapüügi nõuete rikkumiste korral jätta luba välja andmata. Läbi selle on võimalik tagada seda, et kalavarule kui põhiseadusega kaitstavale loodusressursile pääsevad ligi isikud, kes seda loodusressurssi ka säästlikult kasutavad. Samuti võib näitena tuua kalapüügi peatamise, kus on täpselt reguleeritud teatud püügivahendite osas see, kuidas on tagatud püügi peatamine, või mis hetkest üldse loetakse püük peatatuks. Kalapüügi valdkond on täis spetsiifilisi nõudeid, mille osas on loa omanikul töökorralduse ja järelevalve mõttes kindlasti hoolsuskohustus.

Uuena sätestati KarS § 14 lg 1 p-s 2, et juriidilist isikut karistatakse ka sellise tema huvides või tema õiguslikke kohustusi rikkudes toime pandud teo eest, mille paneb toime mistahes isik juriidilise isiku puuduliku töökorralduse või järelevalve tõttu. Mistahes isik ei pea tingimata olema juriidilise isiku töötaja.¹⁴ Vaieldamatult hõlmab hoolsuskohustus juriidilise isiku tegevust töötajate või lepingupartnerite valikul, nende teavitamist juriidilise isiku tegevusvaldkonda reguleerivatest nõuetest ja vajaduse korral nende koolitamist, samuti kõikide eelduste loomist selleks, et töötajad ja lepingupartnerid ei rikuks seaduse nõudeid.¹⁵

Meile teadaolevalt tegutsevad kalurid kalapüügiloa omaniku heaks sageli just käsunduslepingute alusel. Seega kui loa omanik valib omale lepingupartneriks isikud, kelle puhul on varasemalt teada, et nad on toime pannud kalapüügi nõuete tõsiseid rikkumisi, siis on võimalik loa omanikule seda ette heita. Nagu varasemalt ka mainitud, siis juriidilise isiku vastutust ei välistaks ka see, kui rikkumise toime pannud füüsiline isik jääb menetluses üldsegi tuvastamata.

¹³ samas lk 9

¹⁴ Samas lk 9

¹⁵ Muudatused juriidilise isiku süüteovastutuses. Markus Kärner. Juridica 4-5/2023 lk 402

Oleme seisukohal, et asjakohastes seadustes ei esine takistusi kalapüüginõuete tõsiste rikkumistega seotud väärtegude korral algatamaks väärteomenetlus ka juriidilisest isikust kalapüügiloa omaniku suhtes. Käesoleva juhtumi näitel oleks kalapüügiloa omaniku suhtes väärteomenetluse algatamine taganud selle, et juriidiline isik ehk loa omanik oleks saanud vastuväited väärteo asjaolude osas esitada juba märksa varem ja selles menetluses, kus need on asjakohased.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Piret Hartman

Regionaal- ja põllumajandusminister

Sama: Riigikantselei

Karina Torop

6256 520, karina.torop@agri.ee