



RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	5-24-25
Otsuse kuupäev	10. jaanuar 2025
Kohtukoosseis	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Saale Laos, Ivo Pilving, Heili Sepp ja Urmas Volens
Kohtuasi	Regionaalministri 23. novembri 2023. aasta määruse nr 83 „Ajutised püügikitsendused, püügiõiguse tasu ja püügivahendite piirarv harrastuskalapüügil 2024. aastal“ § 4 lõike 8 põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Pärnu Maakohtu 24. juuli 2024. aasta otsus väärteoasjas nr 4-24-1337
Menetlusosalised	Riigikogu Vabariigi Valitsus Regionaal- ja põllumajandusminister Justiits- ja digiminister Õiguskantsler Vitali Nikešin Keskkonnaamet
Asja läbivaatamise viis	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

- Jätta regionaalministri 23. novembri 2023. aasta määruse nr 83 § 4 lõige 8 põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamata.**
- Jätta Pärnu Maakohtu 24. juuli 2024. a väärteoasjas nr 4-24-1337 tehtud otsusega algatatud õigusakti andmata jätmise põhiseadusvastaseks tunnistamise asi läbi vaatamata.**
- Asendada avaldatavas kohtuotsuses menetlusaluse isiku nimi tähemärgiga.**

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Kalapüügiseaduse (KPS) § 11 lõike 2 alusel kehtestas regionaalminister 23. novembril 2023 määruse nr 83 „Ajutised püügikitsendused, püügiõiguse tasu ja püügivahendite piirarv harrastuskalapüügil 2024. aastal“ (edaspidi määrus nr 83). Määruse nr 83 § 4 lõige 8 näeb ette

aastaringse kalapüügikeelu Pärnu jõe lõigul, mis paikneb punkte 58°24.667'N, 24°39.562'E ja 58°24.765'N, 24°39.519'E ühendavast sirgest allavoolu kuni punkte 58°24.429'N, 24°38.945'E ja 58°24.423'N, 24°38.834'E ühendava sirgeni.

2. Sarnane piirang endise Sindi paisu ümbruses, kuid pisut erinevate koordinaatidega, kehtestati paisu lammutamise tõttu valdkonna eest vastutava ministri määrusega esimest korda 2019. aasta juunis (RT I, 26.06.2019, 15) sama aasta lõpuni ning seejärel ka 2020. aastaks (RT I, 21.11.2019, 3). Seni oli alates 1996. aastast (RT I 1996, 12, 238) kehtinud Sindi paisust 500 m allavoolu aastaringne kalapüügikeeld. 2021. ning 2022. aastaks piirangut ei kehtestatud. Samal kujul, nagu kalapüügikeeld kehtestati 2023. aastaks määrusega nr 54 (RT I, 22.11.2022, 13), taaskehtestati see ka 2024. aastaks.

3. Keskkonnaamet karistas 8. aprilli 2024. aasta kiirmenetluse otsusega Vitali Nikešinit (edaspidi menetlusalune isik) KPS § 85 lõike 1 järgi rahatraviga 20 trahviühikut ehk 80 eurot. Kiirmenetluse otsuse kohaselt püüdis ta 1. aprillil 2024 põhjaõngega (tonka) kala keelualas Pärnu jõe paremal kaldal koordinaatidel 58°24.5437'N, 24°38.8089'E. Selle teoga rikkus ta KPS § 10 lõiget 2 koosmõjus määruse nr 83 § 4 lõikega 8.

4. Menetlusalune isik esitas 17. aprillil 2024 kohtuvälise menetleja otsuse peale Pärnu Maakohtule kaebuse. Kaebuse kohaselt puudub vaidlusaluses kohas paremal kaldal keeluala tähistav märk ning vasakul kaldal Keskkonnaameti inspektori väitel olev märk ei ole põõsaste tõttu paremalt kaldalt nähtav. Menetlusalune isik avaldas, et interneti ta kasutada ei oska ja ajalehti ei loe. Ilma märkideta ei olnud tal võimalik kindlaks teha, kus keeluala lõpeb.

5. Pärnu Maakohus rahuldab 24. juuli 2024. aasta otsusega vääртеoasjas nr 4-24-1337 esitatud kaebuse, tühistas Keskkonnaameti otsuse menetlusaluse isiku karistamise kohta ning lõpetas süüteomenetluse vääртеomenetluse seadustiku (VTMS) § 29 lõike 1 punkti 1 alusel.

6. Pärnu Maakohus jättis määruse nr 83 § 4 lõike 8 kohaldamata ning tunnistas selle sätte põhiseadusega (PS) vastuolus olevaks. Lisaks tunnistas maakohus põhiseadusega vastuolus olevaks niisuguse õigustloova akti andmata jätmise, millega ei nõuta põhiseadusest tuleneva määratletusnõude täitmiseks vastavalt ametkonnalt kõigi keelualade (nii püsivate kui ajutiste) tähistamist looduses.

PÄRNU MAAKOHTU PÕHJENDUSED

7. KPS § 10 lõike 2 kohaselt on keelatud püüda kala nimetatud seaduses või selle alusel kehtestatud õigusaktis sätestatud keelualjal või -alal.

8. Kohus luges tuvastatuks, et asukohas, kus menetlusalune isik kala püüdis, ei ole võimalik tajuda keeluala algust ega lõppu ilma määruses nr 83 märgitud GPS koordinaate kasutamata. Keeluala on tähistatud vaid osaliselt: keeluala alguse lähedal on vabatahtliku kalakaitse märk, millel on Keskkonnaameti telefoninumber ning sedastus, et Pärnu jõel on neil koordinaatidel 1. jaanuarist 31. detsembrini kalapüük pidevalt keelatud. See ei vasta keeluala algusele GPS koordinaatide järgi. Keeluala tegelik algus ei ole tähistatud. Kohus leidis uuritud tõenditele tuginedes, et menetlusalune isik siiski püüdis kala määruse nr 83 § 4 lõike 8 järgi keelatud kohas ning selles osas on KPS § 85 lõike 1 objektiivne koosseis täidetud.

9. Kiirmenetluse otsuse järgi pani menetlusalune isik vääртеo toime ettevaatamatusest hooletuse vormis, sest ta ei teinud midagi selleks, et uurida täpselt välja keeluala piirid. Kohus leidis aga, et selleks, et heita ette normi rikkumist või analüüsida võimalikku koosseisueksimust, tuleb esmalt hinnata riigi hoolsuskohustust karistusnormi kindlaksmääramisel keelunormi kaudu.

10. Määrus nr 83 on kehtestatud KPS § 11 lõike 2 alusel, mille kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister kalavaru ohustatuse korral määrusega ajutised püügikitsendused. Nimetatud volitusnorm annab regionaalministrile õiguse kehtestada üksnes ajutisi kitsendusi. Iga-aastast pikendamist 1. jaanuarist 31. detsembrini ei saa pidada ajutiseks. Sõnasõnaline tõlgendus viitab, et seadusandja soovis anda ministrile vaid pädevuse seada ajutisi kitsendusi. Asjaoludest nähtub, et riik ostis Sindi tammi 2015. aastal Pärnu jõe peaaegu hävinud lõhepopulatsiooni taastamise eesmärgil. Tammi lõhkumine ja kärestiku taastamine alates 2018. aastast tähendas püsivat protsessi ja pidevat vajadust kaitsta edaspidi sealseid kalavarusid. Seadusandja andis aga volitusnormi ajutisteks piiranguteks. Seega ei toimitud selles osas põhiseaduspäraselt.

11. PS § 23 määratletuspõhimõttest tulenevalt on vaja süüteoosseisu tunnuseid tõlgendada viisil, mis võimaldab igaühel ette näha, milline käitumine on keelatud ja karistatav ning milline karistus selle eest ähvardab, et ta saaks oma käitumist vastavalt kujundada. Kohus peab hindama, kas määrus nr 83 vastab põhiseaduses nõutud karistusnormi määratletusnõudele, kui määruses nr 83 on välja toodud peasjalikult üksnes GPS koordinaadid ja selle normi adressaadiks on nii kutselised kalurid kui ka harrastuskalastajad. Viimaste hulka kuulub inimesi väga erinevatest ühiskonnagrupidest, sh pensionäre, kes ei ole võimelised täitma samu nõudeid nagu nt elukutselised kalurid, kelle elatusallikas ongi kalastus ning kellelt on mõistlik oodata ka GPS koordinaatide järgi orienteerumise võimekust. Määruse nr 83 asjassepuutuv norm peab olema mõistetav ka lastele ja vanuritele, mh lihtõngepüügil, mis ei eelda kalastusloa olemasolu. Kui kalurile seatud eeldused kantakse üle harrastuskalastajatele, siis see pole kooskõlas PS §-st 12 tuleneva põhimõttega, et võrdseid saab kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt. PS § 19 sätestab igaühe õiguse vabale eneseteostusele. Nii kaua, kui on piisavalt sotsiaalseid grupe, kes ei suuda e-riigi kõigi ideaalidega 100% kaasas käia, ei pea inimene lihtsat hobi harrastades elama ebaselge normi tõttu karistushirmus, õppima keelunormi karistuse kaudu või jätma oma vabadusi seetõttu kasutamata.

12. Lihtsa ning sobiva meetmena on võimalik kirjeldada õigusaktis piiranguid selgelt ja keeleliselt arusaadavalt maamärkide järgi või kohapealse tähistusega. Kuivõrd määrus nr 83 sisaldab ka keeleliselt selgeid keeluväiteid, siis kohtleb õigusakt erinevates piirkondades olevaid isikuid ebavõrdselt.

13. Lisaks pidas maakohus põhiseadusvastaseks sellise õigustloova akti puudumist, millega nõutaks vastutavalt ametkonnalt PS §-st 23 tuleneva määratletusnõude täitmiseks kogu riigis sarnaste keelualade suhtes informeeriva tähistuse paigaldamist kohapeal, kui maamärkide kirjeldamine õigusaktis on mingil põhjusel tegemata, võimatu või raskendatud.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Keskkonnaamet

14. Keskkonnaamet leiab, et määrus nr 83 on volitusnormiga kooskõlas. Volitusnormi kohaselt kehtestatakse ajutisi püügikitsendusi ohustatud kalavaru kaitseks. Kui piirkonnas on põhjendatud kehtestada püsiv keeluala, kehtestab Vabariigi Valitsus kala püügikeelu alad või ajad kalapüügieskirjas. Kui kalavaru ohustatuse tase on ajas muutuv, peab ministrile jääma võimalus püügikitsenduste vajadust iga aasta hinnata ning vastavalt olukorrale keeluala pikendada, tühistada, suurendada või vähendada.

15. Määruse nr 83 § 4 lõige 8 on piisavalt selge ning sellega ei ole rikutud karistusnormi piisava määratletuse põhimõtet.

16. Koordinaatidega piiritlemine annab kõige täpsema keeluala paiknemise info, kuivõrd looduses ei pruugi olla võimalik edastada alati ja igas kohas keeluala alguse ja lõpu paiknemise infot aadressi, tänavanimede või maamärkidega. Määruse nr 83 § 4 lõikega 8 on selgelt piiritletud, millisel Pärnu jõe lõigul ja millisel ajavahemikul on kalapüük keelatud. Keeluala asukoht on määratud koordinaatide täpsusega. Lisaks võib kõigi koordinaatidega piiritletud keelualade looduses füüsiliselt tähistamine olla merealadel tehniliselt väga keeruline kui mitte võimatu ning mõjutada veesõidukite ohutut liiklemist. Normis toodu põhjal on võimalik looduses keeluala paiknemine kindlaks teha koordinaate kasutavate tehnikavahendite või kõigile kättesaadavate internetiallikate abil.

Riigikogu

17. Riigikogu keskkonnakomisjon on seisukohal, et määrusega nr 83 kehtestatud püügikitsendust 1. jaanuarist kuni 31. detsembrini ei saa pidada ajutiseks, seda enam, et analoogne püügikitsendus kehtis ka eelnenud kalendriaastal. Aasta ringi kehtivad piirangud ei ole ajutised, vaid alalised, neid saab kehtestada ainult Vabariigi Valitsus kalapüügieeskirjaga. Seega ei vasta määrus nr 83 volitusnormile ning on vastuolus PS §-ga 3 ja § 94 lõikega 2.

18. Keeluala tähistavate märkide puudumine või puudulik keeluala tähistus looduses võib olla vastuolus karistusnormi piisava määratletuse põhimõttega. Keelunormi sisustades tuleks nii inimese kui ohustatud kalavaru kaitseks luua sobivad proportsionaalsed, sh võimaluse korral leebemad meetmed, mis ohustatud kalavaru selgelt edendaksid. Keelunorm ei tohiks ebaselguse tõttu olla sobimatu kõikidele ühiskonnagruppidele ning eksimuste vältimiseks peaks olema alternatiiv interneti kasutamisele. See tähendab, et mõistlik oleks, kui keeluala piiritletak võimaluse korral lisaks koordinaatidele ka maamärkidega looduses ja selle kohta oleks sätestatud asjakohased nõuded ka õigustloovas aktis. Näiteks on looduskaitseaduse (LKS) § 23 alusel keskkonnaminister 3. juuni 2004. aasta määrusega nr 65 kehtestanud kaitstava loodusobjekti tähistamise korra ja tähised, mis reguleerib kaitseala, hoiuala, kaitstava looduse üksikobjekti ja kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstava loodusobjekti tähistamist.

Õiguskantsler

19. Määruse nr 83 § 4 lõige 8 on asjassepuutuv norm. Kõnealuse sättega kehtestatud keeld piirab PS § 19 lõikest 1 tulenevat põhiõigust vabale eneseteostusele ehk vabadust teha või tegemata jätta seda, mida isik soovib. Võimalus tegeleda hobi korras kalapüügiga enda valitud veekogul on seega PS § 19 lõike 1 kaitsealas. Seda õigust võib piirata seadusega või seaduse alusel igal põhjusel, mis ei ole põhiseadusega vastuolus. Samuti kohaldub PS § 23 lõige 1, sest küsimus on vaba eneseteostust piirava karistusnormi piisavas määratletuses. Keeluala tähistamist nõudva normi puudumise põhiseaduspärasuse küsimuse aspektist on asjakohane ka PS § 14, mis näeb ette üldise põhiõiguse menetlusele ja korraldusele.

20. PS § 3 lõike 1 esimesest lausest tuleneb nõue, et igal põhiõiguse piirangul peab olema seaduslik alus. Riigikogu pädevuses oleva küsimuse delegeerimine täitevvõimule ja täitevvõimu sekkumine põhiõigustesse on lubatud ainult seaduses sätestatud ja põhiseadusega kooskõlas oleva volitusnormi alusel. Kui Vabariigi Valitsus kehtestab KPS § 9 lõike 1 kohaselt kalapüügieeskirjaga püügikeelud, mis on kestvad ja ettenähtavad ehk alalised, siis KPS § 11 lõikest 2 tulenev ajutiste püügikitsenduste kehtestamise pädevus on valdkonna ministril. Sellist pädevuse jaotust võib pidada põhjendatuks, sest Vabariigi Valitsuse määruse kehtestamine võtab kauem aega kui ministri määruse kehtestamine ning võib juhtuda, et ajutiste piirangute kehtestamisega on väga kiire.

21. Määruse nr 83 § 4 lõike 8 kohaselt on Pärnu jõe vastavatel koordinaatidel kalapüük keelatud 1. jaanuarist kuni 31. detsembrini. Samasisuline piirang kehtis ka 2023. aastal. Teist aastat järjest aasta ringi kehtivad piirangud ei ole ajutised, vaid alalised, neid saab kehtestada vaid Vabariigi Valitsus kalapüügieeskirjaga. Järelikult ei vasta regionaalministri määrus tervikuna volitusnormile ning on vastuolus põhiseaduse §-ga 3 ja § 94 lõikega 2.

22. Karistusnormi määratlematust ei tingi asjaolu, et sellega määratud püügikeelu ala on tähistatud üksnes koordinaatidega, mitte maamärkide nimetamisega. On ilmne, et mõnel veekogul (eelkõige avaveekogudel) ei olegi võimalik keelualasid teisiti määrata. Seal, kus keeluala piir on kohane määrata selgelt eristuva maamärgi järgi, tuleb eelistada seda koordinaadile. Seda ei saa aga alati nõutavaks pidada, sest koordinaat on ainult punkt, kuid maamärk võib olla suurem ja selle puhul võib tekkida vaidlus, kust keeluala täpselt kulgema hakkab. Kui nõuda normi kehtestajalt, et ta määraks keeluala vähemalt jõgedel alati maamärgi abil, siis toob see tõenäoliselt kaasa selle, et keeluala kehtestatakse tegelikult vajalikust suuremana (et jõuda keeluala piiriga esimese selgelt eristuva maamärgini).

23. Nõue märgistada keelualad mõistlikus ulatuses (keeluala piirjoone täies ulatuses märgistamist ei saa nagunii oodata) tuleneb vahetult hea halduse tavast, mida täidesaatev võim peab järgima (PS § 14). Seal, kus see on mõistlikult võimalik, peab esitama püügipiirangute info veekogu juures (ka tehniliste vahenditeta nähtavalt). Seega ei ole põhiseadusega vastuolus sellise õigusnormi kehtestamata jätmine, millega nõutaks vastavalt ametkonnalt kalapüügi keelualade märgistamist looduses.

24. Küsimus, kas inimene teadis või vähemalt pidi teadma, et ta püüab kala keelualal, tuleb konkreetses kohtuasjas tuvastatud asjaoludest lähtuvalt lahendada karistusseadustiku (KarS) §-s 17 sätestatud koosseisueksimust puudutavate ning vajaduse korral ka KarS §-s 18 ettevaatamatust puudutavate reeglite alusel.

25. Võimalus, et kalapüügipiirangut võib olla vaja muuta, ning kohustus tagada piirangu proportsionaalsus ei tingi iseenesest piirangu ajutist iseloomu ega välista selliste piirangute kehtestamist Vabariigi Valitsuse määrusega. Üldaktide puhul kehtib üldiselt reegel, et kehtestatavad piirangud peavad lähtuma tegelikust olukorrast ja käima ajaga kaasas, et olla kogu kehtimise ajal proportsionaalsed. Ka Vabariigi Valitsuse määruses on sätteid, mille proportsionaalsust tuleb aeg-ajalt kontrollida. Kui võtta ajutisuse määratlemise aluseks regionaalministri seisukoht, siis sellel võib olla ka laiemalt negatiivseid tagajärgi, näiteks üldkorralduse andmise pädevuse piiride küsimuses, eriti kui üldkorralduse andmise seaduslik alus kasutab samuti määratlust „ajutiselt“ (vrd RKPJKo 31.10.2022, 5-22-4/13, p 84). See hägustaks veelgi üldkorralduse ja määruse andmise pädevuse eristamist.

Justiitsminister

26. Määruse nr 83 § 4 lõige 8 on põhiseadusega vastuolus, sest kehtestab aastaringseid piirangud vaatamata sellele, et volitusnorm lubab kehtestada vaid ajutisi püügikitsendusi. Piirangud, mis kehtestatakse aasta ringi (ja mitu aastat järjest), ei ole ajutised, vaid alalised. Alalised piirangud kehtestab Vabariigi Valitsus kalapüügieeskirjaga, mistõttu ei vasta määrus volitusnormile ja on seetõttu vastuolus põhiseadusega.

27. Määratletusnõude osas nõustub justiitsminister maakohtuga, et õigustloova akti andmata jätmine on põhiseadusega vastuolus. PS § 3 lõike 1 esimese lause järgi on seadusandja kohustatud sätestama eelkõige põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused. Kui seadus jätab riivatud põhiõiguse seisukohalt olulised küsimused sätestamata, on see vastuolus olulisuse põhimõttega ja seega põhiseadusvastane.

Tähistuse paigaldamine kalapüügi keelualasse on oluline, sest keelualas kala püüdmisel on võimalik isikule määrata karistus. Kui isik ei tea, kus keeluala algab ja lõpeb, ei ole tal mõistlikult võimalik ette näha, milline tegevus on keelatud ja karistatav.

Regionaal- ja põllumajandusminister

28. Regionaal- ja põllumajandusminister (ühtlasi Vabariigi Valitsuse nimel) on seisukohal, et määruse nr 83 § 4 lõige 8 koosmõjus KPS § 85 lõikega 1 on volitusnormiga (KPS § 11 lõige 2) kooskõlas. Tegemist on ajutise püügikitsendusega KPS tähenduses, sest kuigi kalade ajalooline rändetee on taastatud püsivalt, ei ole püügipiirangud püsivad. Ajutiste püügikitsenduste eesmärk on vähenenud kalavaru taastumine tasemele, mis võimaldaks püügi avamist ja tagaks varu suutlikkuse end ise taastoota. Ajutisena ei saa käsitada ainult väga lühiajalisi kitsendusi, sest püügikitsenduste ajutisus sõltub erinevate kalaliikide taastumise võimest, mida mõjutavad mh ilmastikutingimused, veekeskonna seisund, konkureerivad liigid, inimtegevus jne. Ajutised piirangud on keskmiselt 1–3 aastat, kuid võivad kesta ka kauem. Oluline on olukorda igal aastal hinnata, mistõttu kehtestab riik ajutised püügikitsendused igaks kalendriaastaks KPS § 11 lõike 2 alusel ministri määrusega.

29. Määruse nr 83 § 4 lõiget 8 tuleks vaadata kooskõlas sama määruse § 8 lõikega 2, millega sätestatakse lõhe ja meriforelli püügikeeld Pärnu jõestikus aasta ringi. Määruse nr 83 seletuskirja leheküljel 4 on selgitatud: „Lõikes 2 sätestatakse lõhe ja meriforelli püügikeeld Pärnu jõestikus. Pärast Sindi paisu eemaldamist on tagatud rändetee paljudele kalaliikidele, kelle hulka kuuluvad ka lõhe ja meriforell. Nende kalaliikide eduka kudemise tagamiseks ja populatsioonide taastamiseks on keelu seadmine põhjendatud. Riik teeb Pärnu jõe siirdekala populatsioonide taastamiseks suuri kulutusi seoses paisude likvideerimisega ja populatsiooni taastamiseks asustatakse jõkke kalu. Et need pingutused oleksid tõhusad, on vaja Pärnu jõestikus keelata lõhe ja meriforelli püük, kuniks looduslik taastootmine on jõudnud sellisele tasemele, kus nende liikide püük ei ole enam populatsioonide taastumise seisukohast liialt koormav.“

30. Seega ei olnud eesmärk kehtestada Sindi kärestikul püsivaid püügipiiranguid. Alates 2022. aastast on riik kehtestanud KPS § 11 lõike 2 alusel korraga nii aastase lõhe ja meriforelli püügikeelu Pärnu jõestikus kui ka aastase kalapüügikeelu Sindi kärestiku jõelõigul ajutise püügikitsendusena konkreetseks kalendriaastaks. Seeläbi võtab riik kohustuse igal aastal hinnata Sindi paisu likvideerimise järel lõhe, meriforelli ja teiste siirdeliikide populatsiooni seisut.

31. Kalandussektori otsuste tegemiseks kogub riik kalanduse riikliku andmekogumise programmi (AKP programm) raames andmeid kalandus- ja vesiviljelussektori kohta. Ministreeriumi peamine lepingupartner AKP programmi elluviimisel on Tartu Ülikooli Eesti mereinstituut, mille teadlased teevad iga-aastast kalandusseiret ka Pärnu jõel. Teadlaste ettepanekute alusel otsustab riik ajutiste püügipiirangute puhul igal aastal, kas piirangutega on vaja jätkata, piiranguid on vaja karmistada, leevendada või tühistada.

32. Eesti mereinstituudi koostatud aruande „Eesti kalandussektori riikliku töökava täitmine 2022.–2024. aastal“ lehekülgedel 49 ja 50 kajastatud andmete järgi on Sindi kärestikul lõhe noorjärkude osakaal üsna väike, ent see on teadlaste hinnangul suure tulevikupotentsiaaliga kudeala. Ehkki lõhe ja meriforelli jaoks on Sindi kärestik oluline kudepaik septembrist kuni novembri lõpuni, kasutavad Sindi kärestikku erinevatel aastaegadel erinevad kalaliigid.

33. Kalapüügieeskiri koondab reegleid, mis on püsivama iseloomuga ja mille vajalikkust ei hinnata igal aastal, nagu kalade alammõõdud, lubatud ööpäevased püügikogused, piirangud suudmealade ja kalapääsude lähedal. Isegi kui mõnda, et sõna „ajutine“ KPS § 11 lõikes 2 saab mitmeti tõlgendada,

tuleb lähtuda sellest, et normi erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega paremini kooskõlas olevat tõlgendust.

34. Määruse nr 83 § 4 lõike 8 sõnastus koostoimes KPS § 85 lõikega 1, mis sätestab väärteo koosseisu, on piisava selgusega kindlaks määratud. Sindi kärestiku piirkonnas on keeluala reguleeritud koordinaatidega, sest looduses puuduvad hästi eristatavad maamärgid. Lisaks on looduses eristuvad maamärgid eelkõige teada kohalikele elanikele. Seega ei pruugi püügipiirangute määramine looduses eristuvate maamärkide abil tuua tingimata kaasa parimat õigusselgust. Hea halduse tavast lähtudes kaalub haldusorgan üksikjuhtumi põhiselt, kas ja kuidas on kõige mõistlikum looduslikke tingimusi arvestades isikuid kalapüügipiirangutest informeerida. Ülereguleerimine võib kaasa tuua soovitud eesmärgile vastupidise efekti. Selgelt identifitseeritavate maamärkide puudumisel oleks ebaproportsionaalne pikendada keeluala ulatuses, mis ei ole eesmärgi saavutamiseks vajalik, pelgalt põhjusel, et leida maamärk.

35. Lisaks tuleks looduses keeluala tähistada viisil, mis tagab eelduslikult isikute informeerimise kõige mõistlikumalt. Inimestele raskesti ligipääsetavate kohtade märgistamine looduses ei ole vajalik ega mõistlik ning osal juhtudel ka võimalik. Ka LKS § 23 ei näe ette lausalise tähistamise kohustust, vaid loeb mõistlikul viisil tähistamise piisavaks. Hea halduse tavast lähtudes on Sindi kärestiku piirkonna ajutistest püügipiirangutest teavitatud avalikkust meedia vahendusel ja muul viisil. Ministeerium on kohtunud harrastuskalastajate klubide esindajatega ja püügipiirangud on enne määruse kehtestamist läbi räägitud. Klubid edastavad vajalikku infot oma liikmetele ka veebilehtedel või temaatilistes foorumites.

36. PS § 5 sätestab, et Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Kuigi igal inimesel on õigus olla harrastuskalastaja, peab ta sellega tegelemisel arvestama eelmainitud põhiseaduse sätetest tulenevate põhimõtete ja kohustustega. Igaüheõigusi piirab elu- ja looduskeskkonna säästmise kohustus, mille eesmärk on ära hoida keskkonnale kahju tekkimist ja sellega ka inimeste elukeskkonna ja -kvaliteedi halvendamist ning millega seostub iga isiku hoolsuskohustus teha endale selgeks enne tegevusega alustamist erinevates õigusaktides looduskeskkonna kaitseks kehtestatud nõuded.

37. Menetlusalune isik oli teadlik, et Sindi kärestiku piirkonnas on kalapüük keelatud, aga ta ei täitnud minimaalset hoolsuskohustust selgitada välja, kus püügipiirangud algavad ja lõpevad. Kaebaja selgitab oma hoolsuskohustuse täitmata jätmist asjaoluga, et ta ei kasuta interneti ega loe ajalehti. Samas on Eestis juba 14 aastat kehtinud ühiskondlik kokkulepe, et õigusaktid avaldatakse vaid elektrooniliselt, kuigi nendest peavad juhinduma kõik, ka need, kes interneti kasutada ei oska.

Riigikohtu kirjalikud küsimused

38. Kolleegium esitas regionaal- ja põllumajandusministrile 20. novembril 2024 järgmised täpsustavad küsimused:

a) KPS § 11 lõike 1 kohaselt kehtestatakse kalapüügikitsendus kalakaitse- või teadusasutuse ettepanekul, mis rajaneb teadusuuringutel ja kalapüügiga seotud statististel andmetel. Kas määruse nr 83 § 4 lõikes 8 sätestatud kalapüügikitsenduse kehtestamisel lähtuti sellisest ettepanekust? Kui jah, siis milline oli see ettepanek? Kui ettepanek puudub, siis mis on selle põhjuseks?

b) Kas esineb mõni KPS § 11 lõike 1 teises lauses loetletud asjaolu (rahvusvaheline leping; EL õigusakt või kitsenduse on määranud kalapüüki reguleeriv rahvusvaheline organisatsioon), mille tõttu ei olnud määruse nr 83 § 4 lõikes 8 sätestatud kalapüügikitsenduse kehtestamisel

kalakaitse- või teadusasutuse ettepanek vajalik? Palume nimetada täpne viide asjakohasele õiguslikule alusele.

c) Milles seisneb käesolevatel asjaoludel kalavarude ohustatus, mille tõrjumiseks on vajalik määruse nr 83 § 4 lõikes 8 sätestatud asukohas kõikide kalaliikide suhtes aastaringne püügikeeld?

d) Miks on määruse nr 83 § 4 lõikes 8 sätestatud asukohas kehtestatud justnimelt ajutine, aga mitte alaline piirang?

e) Millistel asjaoludel tuleks kaaluda analoogse piirangu kehtestamist alalise püügikitsendusena?

Regionaal- ja põllumajandusministri vastused

39. Määruse nr 83 § 4 lõikes 8 sätestatud püügikitsendust ei kehtestatud kalakaitse- või teadusasutuse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis tehtud konkreetse ettepaneku alusel. Küll on Sindi karestiku püügipiiranguid suuliselt arutatud kalateadlastega teemakohastel seminaridel ja ümarlaudadel. Arvesse on võetud Eesti Loodushoiu Keskuse 2022. aastal koostatud „Pärnu jõestiku elupaikade taastamise tulemuslikkuse hindamine“ lõpparuande lehekülgedel 58–59 sedastatut: „Sindi paisu likvideerimise ja karestiku rajamisega seoses tehakse järgnev ettepanek: kaaluda püügikorralduse muutmist endisest Sindi paisust allavoolu ja tagada sealsete piirangute parem jõustumine.“ Püügikitsenduse kehtestamisel lähtuti ka sellest, et aastail 2021–2022 oli Sindi karestiku piirkonnas kalapüük lubatud, välja arvatud lõhe ja meriforelli püük. Kahe aasta jooksul laekus Keskkonnaametile palju teateid ja kaebusi, mis viitasid ebaseaduslikule lõhe- ja forellipüügile. 2022. aasta lõpus ja 2023. aastal juhtisid probleemile tähelepanu ka meedias. Kalade kudeaegne koondumine karestikule väärises sagedase häiriva inimtegevuse ja kalade ohustatuse tõttu kõrgendatud tähelepanu. Lisakaitse oli vajalik ka seepärast, et lõhe kuulub EL nõukogu direktiivi 92/43/EMÜ (EÜT L 206, 22.07.1992, lk-d 7–50) kohaselt liikide hulka, kelle säilitamine nõuab erikaitsealade määramist. Pärnu jõgi on määratud NATURA 2000 võrgustikku ning muu hulgas on eesmärgiks kaitsta lõhe ja jõesilmu populatsiooni. Eesti riigil on kohustus tagada nende liikide hea seisund.

40. Ei ole ühtegi KPS § 11 lõike 1 teises lauses loetletud asjaolu, mille tõttu ei oleks määruse nr 83 § 4 lõikes 8 sätestatud püügikitsenduse kehtestamiseks vaja kalakaitse- või teadusasutuse ettepanekut.

41. Teadlaste seire on näidanud, et Sindi karestiku püügikitsendusega osa on oluline kudeala mitmele kalaliigile, nagu jõeforell, meriforell, lõhe, jõesilm, siirdesiig ja vimb. Püügikitsendus on kehtestatud kõigi selliste liikide, kuid peamiselt lõhe kaitseks. Seireandmed näitavad, et lõhe koondub kudeajal peamiselt alale, millele on kehtestatud püügikeeld. Püügikeeld kehtib terve aasta, sest eri kalaliigid koevad erinevatel aastaegadel. Lisaks on aastaringne keeld vajalik lõhe noorjarkude kaitseks. Lõhe noorjargud jäävad peale koorumist sünnikarestikule paikseks hinnanguliselt kaheks aastaks ja on õngpüünistega väga lihtsasti välja püütavad. Kuigi alamõõduline kala tuleb väljapüügi korral vabastada, siis tekitatud vigastused põhjustavad varjatud suremust. Alates 2013. aastast tehtud seire näitab, et Sindi karestiku sigimisedukus pole nii suur, et lubada seal noorkalade väljapüüki. Püügikitsendus on oluline ka seetõttu, et tegu on esimese karestikulise jõelõiguga suudmest ülesvoolu ning sellel väljapüüki piirates pääseb lõhe ülesvoolu kudema. Lisaks on keelu kehtestamisel arvestatud asjaoluga, et alal on potentsiaalselt suur püügikoormus, sest Sindi karestiku lähedal on tihe inimasustus.

42. Paisu ümberkujundamisel tehiskarestikuks ei olnud kindlust, kuidas ja kuhu kalad koonduma hakkavad. Seetõttu asendati paisuga seotud alaline püügikeeld ettevaatusprintsipiibist lähtudes ajutise püügikitsendusega 2019. aasta juunist kuni 2020. aasta lõpuni. Toona kehtinud piiranguala oli pikem,

ulatudes mitukümmend meetrit kärestikust ülesvoolu. Poolteist aastat kehtis püügipiirang jõelõigul kärestikust ülesvoolu, sest eeldati kalade kogunemist just selles piirkonnas. Kuna seireandmed seda ei kinnitanud ja paisu likvideerimisega seotud riskid ei realiseerunud, siis 2021. aasta alguses ajutine püügipiirang kaotati. Siiski hakkas veidi hiljem Pärnu jõkke naasma arvukamalt kudevaid lõhesid ning paljud kalad jäid kudema või peatuma endise paisu alusesse kärestikku. Kuna selline suur kalade kogunemine Sindi kärestikule ei toimunud kohe pärast paisu likvideerimist, vaid ajalise nihkega, oli see ootamatu. Kuivõrd ei olnud ka teada, kuidas kalad edaspidi käituvad, ei nähtud vajadust sätestada püsivat püügikeeldu.

43. Lähtutud on põhimõttest, et püsiva iseloomuga piirangud kehtestatakse kalapüügieeskirjaga ning ajutise iseloomuga kitsendused kehtestatakse KPS § 11 lõike 2 alusel kui ajutised püügikitsendused. Kalapüügieeskirjaga kehtestatakse kalavarude kaitseks eelkõige piiranguid, mis juba oma olemuselt ei ole ajutised ehk nende kehtestamise eeldused ei teki ega kao ajas täielikult ära. Kuni pole selge, kas Sindi kärestikul taanduvad tegurid, mis tingisid püügikitsenduse kehtestamise ajutisena (st jätkub kalade massiline koondumine, mis vajab püsivat kaitset, või kalavaru ei taastu tasemele, mis lubaks seal kala püüda), ei ole seal võimalik kehtestada alalist püügipiirangut.

PÕHISEADUSEGA VASTUOLUS OLEVAKS TUNNISTATUD SÄTE

44. Regionaalministri 23. novembri 2023. aasta määrus nr 83 „Ajutised püügikitsendused, püügiõiguse tasu ja püügivahendite piirarv harrastuskalapüügil 2024. aastal“ sätestab:

„[---]

§ 4. Lubatud püügivahendite piirarv, püügiõiguse tasu ja püügikitsendused sise- ja piiriveekogudes, välja arvatud Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel

[---]

(8) Pärnu maakonnas Pärnu jõe lõigul, mis paikneb punktide 58°24.667'N, 24°39.562'E ja 58°24.765'N, 24°39.519'E ühendavast sirgest allavoolu kuni punktide 58°24.429'N, 24°38.945'E ja 58°24.423'N, 24°38.834'E ühendava sirgeni, on 1. jaanuarist 31. detsembrini kalapüük keelatud.

[---]“

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

(I) Määruse nr 83 § 4 lõike 8 asjassepuutuvus

45. Esimese või teise astme kohtu algatatud konkreetse normikontrolli menetluses võib Riigikohus tunnistada kehtetuks või põhiseadusega vastuolus olevaks sellise õigustloova akti või selle sätte, samuti õigustloova akti andmata jätmise, mis oli kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 9 lõige 1 ja § 14 lõike 2 esimene lause). Kohtuasjast alguse saanud normikontrolli eesmärk on kaitsta eelkõige põhiõiguste kandjast menetlusosalist (vt ka RKPJKm 30.11.2021, 5-21-14/15, p 21). Konkreetse normikontrolli menetluses on asjassepuutuv säte, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega ehk mille põhiseadusele mittevastavuse ja kehtetuse korral peaks kohus otsustama asja teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral (vt RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 15; RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29/38, p 49).

46. Pärnu Maakohus lahendas kaebust kohtuvälise menetleja otsuse peale, millega määrati menetlusalusele isikule KPS § 85 lõike 1 alusel rahatrahv. Otsuse kohaselt rikkus menetlusalune isik hooletusest KPS § 10 lõiget 2, mis keelab kalapüügiseaduses või selle alusel kehtestatud õigusaktis sätestatud keelualal kala püüdmise. Menetlusalune isik kalastas määruse nr 83 § 4 lõikega 8 sätestatud keelualal, kuid väitis, et ei soovinud keeldu rikkuda, vaid oli kohaga eksinud. KarS § 17 näeb ette, et kui isik eksib asjaoludes, siis vastutab ta seaduses sätestatud juhul siiski ettevaatamatusest toimepandud süüteo eest. Kui isik ei tea süüteo koosseisule vastava asjaolu esinemist, kuid oleks seda tähelepaneliku ja kohusetundliku suhtumise korral pidanud ette nägema, siis paneb ta teo toime hooletusest (KarS § 18 lõige 3). Ka ettevaatamatusest (sh hooletusest) toimepandud väärteo eest saab karistada (KarS § 15 lõige 3). Tunnistades määruse nr 83 § 4 lõike 8 põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättes selle kohaldamata, sai maakohus lõpetada põhikohtuasja menetluse süüteo koosseisu objektiivsete tunnuste puudumise tõttu (VTMS § 29 lõike 1 punkt 1), kujundamata seisukohta, kas menetlusalune isik võis panna teo toime hooletusest (KarS § 18 lõige 3). Kui maakohus ei oleks nimetatud sätet kohaldamata jätnud, ei oleks ta saanud väärteomenetlust sel alusel lõpetada, hindamata süüteo subjektiivseid tunnuseid.

47. Seega on määruse nr 83 § 4 lõike 8 väärteoasja lahendamisel otsustava tähtsusega ja asjassepuutuv.

(II) Määruse nr 83 § 4 lõike 8 põhiseaduspärasus

48. PS § 3 lõike 1 esimese lause järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selles sättes väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõttest tulenevalt peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja. Seadusandja pädevuses oleva küsimuse delegerimine täitevvõimule ja täitevvõimu sekkumine põhiõigustesse on lubatud vaid seaduses sätestatud ja põhiseadusega kooskõlas oleva volitusnormi alusel. Üldise seadusereservatsiooni väljenduseks on ka PS § 87 punkt 6, mis annab Vabariigi Valitsusele õiguse anda seaduse alusel ja täitmiseks määrusi. PS § 3 lõike 1 esimesest lausest tulenevalt on määrus põhiseadusega vastuolus nii juhul, kui see on antud põhiseaduse vastase volitusnormi alusel, kui ka siis, kui määrus on antud ilma volitusnormita või ei ole volitusnormiga kooskõlas. Ka haldusmenetluse seaduse § 90 lõikes 1 on sätestatud, et määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

49. KPS § 11 lõike 2 kohaselt kehtestab kalavaru ohustatuse korral ajutised püügikitsendused valdkonna eest vastutav minister määrusega. Seejuures saab kalapüügikitsenduse kehtestada vaid teadusuuringute ja kalapüügiga seotud statistiliste andmete alusel kalakaitse- või teadusasutuse ettepanekul, välja arvatud, kui kitsendus tuleneb rahvusvahelisest lepingust, EL õigusaktist või kalapüüki reguleeriva rahvusvahelise organisatsiooni nõudest (KPS § 11 lõige 1).

Püügikitsenduse ajutisus

50. Pärnu Maakohtu hinnangul on määrus nr 83 vastuolus volitusnormiga ning seega ka PS §-ga 3, kuna volitusnorm annab ministrile õiguse kehtestada üksnes ajutisi kitsendusi, kuid piirangu pikendamist igal aastal 1. jaanuarist 31. detsembrini ei saa käsitada ajutisena.

51. Ka Riigikogu, õiguskantsler ning justiits- ja digiminister leiavad, et ajutiseks ei saa pidada aastaringset liigiülest püügipiirangut, liiatigi mitmel aastal järjest. Mitu menetlusosalist viitas Riigikohtu otsusele, mis puudutas koroonapiiranguid (RKPKo 31.10.2022, 5-22-4/13). Nimetatud lahendist ei tulene aga seisukohta, et aastaringne ja mitmel järjestikusel aastal kehtestatav piirang ei või olla ajutine. Riigikohus sedastas toona, et ajutist piirangut kehtestama volitav norm kohustab kehtestama piirangule konkreetse tähtaja või kui see ei ole olukorra ettenägematusest või kiirest

muutumisest tulenevalt võimalik, siis hindama pidevalt piirangu kehtivuse põhjendatust (viidatud otsuse p 64).

52. Ajutine piirang tähistab piiratud kehtivusajaga meetmeid, vastandudes määramata ajaks kehtestatud piirangutele. Seega ei eristu ajutine piirang alalisest selle poolest, milline on hinnang piirangu ajalisele kehtivusele (lühike või pikk), vaid selle poolest, kas piirangu kehtivusaja lõpp on määratud. Määrusega nr 83 kehtestatud piirangutel on kehtivusajaga piiritletud ja seega konkreetselt määratud toime ainult 2024. aasta lõpuni. Seega on määruse nr 83 § 4 lõikes 8 kehtestatud piirang KPS § 11 lõike 2 tähenduses ajutine.

53. KPS ning selle alamaktid reguleerivad inimtegevust veekeskkonnas, mille dünaamika on aeglane. Inimtegevuse mõjude prognoosimine ning hindamine on võimalik enamasti aastates mõõdetaval skaalal. Sellises kontekstis võib osutada vajalikuks kehtestada aastaringne piirang ka mitmel aastal järjest. Kindel tähtaeg aitab tagada, et piirangut ei unustata kehtima, vaid selle taaskehtestamise vajalikkust hinnatakse pidevalt.

Kalavarude ohustatus

54. Volitusnormi kohaselt võib püügikitsendust kehtestada vaid siis, kui seda nõuab kalavarude ohustatus.

55. Kuna 2024. aastat puudutava määruse nr 83 § 4 lõikega 8 taaskehtestati eelnenud aasta samasisuline kitsendus, siis saab piirangu põhjendamise osas tugineda 2023. aasta määruse nr 54 (RT I, 22.11.2022, 13) eelnõu seletuskirjale. Selle kohaselt on tegu esimese kärestikulise jõelõiguga Pärnu jões ning teadlaste seire näitab, et paljud kärestikulist jõe osa kudemiseks kasutavad kalad koevad just nimetatud alal. Seletuskirja järgi on keelu seadmine vajalik, et kalad saaksid kudedada võimalikult väikese häiringuga.

56. Regionaal- ja põllumajandusminister selgitas kohtumenetluses, et üldine kalapüügi keeld Sindi kärestiku teatud lõigul on vajalik peamiselt lõhepopulatsiooni taastumise tagamiseks Pärnu jõestikus, kuid on oluline ka teiste alal kudevate kalaliikide kaitseks. Keeluala on seireandmete järgi lõhede peamine koondumiskoht kudeajal ning väljapüügi piiramine on vajalik ka selleks, et lõhe pääseks ülesvoolu paiknevatele kudealadele. Aastaringne üldine püügikeeld on vajalik, sest lõhe noorjärgud jäävad kudealale paikseks kaheks aastaks, on väga lihtsalt väljapüütavad ning väljapüük toob kaasa liigse suremuse, isegi kui püütud isendid vabastatakse (vt ülal p 41). Tartu Ülikooli Eesti mereinstituudi aruande (Tartu Ülikooli Eesti mereinstituut. „Eesti kalandussektori riikliku töökava täitmine 2022.–2024. aastal“ lõpparuanne 2023. aasta kohta. Osa: lõhe ja meriforell. Tartu, 2024.) kohaselt on lõhede arvukus Pärnu jões olnud väga väike (enamikul aastatel vähem kui 100 looduslikku laskujat), kuid jõestiku looduslik taastootmispotentsiaal on suur (ca 30 000 kaheaastast laskujat) (lk 55). Kuni 2019. aastani oli lõhede ränne Pärnu jões takistatud peamiselt Sindi paisu tõttu. Pärast paisu lammutamist on lõhele vabalt kättesaadavate kudealade pindala Pärnu jõestikus suurenenud 3 hektarilt vähemalt 51 hektarini (lk 49).

57. Kolleegium nõustub, et asjassepuutuva normi kehtestamisel oli täidetud kalavarude ohustatuse eeldus vähemalt lõhe osas. KPS § 11 lõike 2 tähenduses ohustab püük kalavaru muu hulgas juhul, kui see takistab oluliselt kalavaru taastumist. Lõhede arvukus Pärnu jõestikus moodustab vaid tühise osa selle potentsiaalsest looduslikust arvukusest ning Pärnu jõe looduslik taastootmispotentsiaal on suur. Minister on piisavalt põhjendanud, miks üldine aastaringne püügi piiramine Sindi kärestiku teatud lõigul on oluline lõhepopulatsiooni taastumiseks Pärnu jõestikus.

Teadusliku põhistatuse tingimus

58. KPS § 11 lõike 1 esimeses lauses on sätestatud, et kalapüügikitsendus kehtestatakse kalakaitse- või teadusasutuse ettepanekul teadusuuringute ja kalapüügiga seotud statistiliste andmete alusel. Normi sõnastusest nähtub seadusandja tahe, et kalapüüki puudutavad piirangud peavad rajanema teaduslikult põhistatud vajadusel. Teadusasutuse ettepaneku nõue ajutise püügikitsenduse kehtestamisel sisaldus ühemõtteliselt juba 27. septembril 1995 vastu võetud KPS § 19 lõikes 3 (RT I 1995, 80, 1384).

59. Kalavarude kaitseks kehtestatavad püügikitsendused riivavad isikute põhiõigust vabale eneseteostusele. Kalavarude suhtes esineva ohu kõrvaldamine on piirangu legitiimne eesmärk. Seega seostub KPS § 11 lõike 1 esimeses lauses nimetatud teadusuuringute ning statistiliste andmete nõue eelkõige kalavarude tegeliku ohustatuse väljaselgitamisega ning võimalikult objektiivse kirjeldamisega.

60. Praegusel juhul on piirangu peamise alusena viidatud vajadusele taastada lõhepopulatsioon (vt ülal p 56). Regionaal- ja põllumajandusminister on viidanud Tartu Ülikooli Eesti mereinstituudi koostatud „Eesti kalandussektori riikliku töökava täitmine 2022.–2024. aastal“ lõpparuandele 2023. aasta kohta, milles on mh esitatud lõheliste arvukuse seirepüügi andmed (lk 50) ning rõhutatud endise Sindi paisu alale jääva jõelõigu olulisust koelmualana lõheliste populatsiooni taastootmise võimekuse taastamisel (lk-d 21 ja 49). Ka Tartu Ülikooli Eesti mereinstituudi koostatud „Eesti kalandussektori kohta andmete kogumise riikliku töökava täitmine 2022.–2024. aastal“ vahearuandes (lk-l 44 esitatud tabel) on välja toodud vajadus kaitsta Eesti jõgedes lõhe looduslikku sigimist. Eeltoodu taustal leiab kolleegium, et kõnealust piirangut ei kehtestatud täidesaatva võimu suvaotsusega ning täidetud on KPS § 11 lõikest 1 tulenev nõue, et ettepanek peab tuginema teadusuuringutele ning statistilistele andmetele.

61. KPS § 11 lõige 1 ei sea kalakaitse- või teadusasutuse ettepanekule vorminõuet. Ehkki valdkonna eest vastutav minister tõdes, et kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ettepanekut kõnealuses asukohas liigiülese aastaringse kalapüügikeelu kehtestamiseks tehtud ei ole, kinnitas ta, et Sindi kärestiku püügipiiranguid on arutatud kalateadlastega teemakohastel seminaridel ja ümarlaudadel. Lisaks nimetas minister ka Eesti Loodushoiu Keskuse lõpparuannet (vt ülal p 39). Viidatud dokumendis juhiti tähelepanu vajadusele ohjata röövpüüki Sindi kärestikul, iseäranis kuderände- ja kudeperioodidel. Selle juures tehti ettepanekud muuta jõesilmu ja vimma püüki puudutavat püügikorraldust Pärnu jõestikus, kaaluda Sindi paisu likvideerimise ja kärestiku rajamise tõttu püügikorralduse muutmist endisest Sindi paisust allavoolu ning tagada sealsete piirangute parem jõustamine (lõpparuande ettepanekud, lk-d 58–59). Ettepanek tagada paremini jõelõigul kehtivaid piiranguid on seostatav Pärnu jõe samal lõigul juba eksisteerinud piirangutega. Selliseks piiranguks oli määruse nr 83 seletuskirja kohaselt aastaringne lõhe ja meriforelli püügikeeld, mille järgimisega oli kõnealuses asukohas probleeme (vt ülal p 39).

62. Kolleegium märgib, et selliste kalaliikide kaitseks, mille kaitsevajadus on teaduslikult põhistatud, võib kehtestada ka täieliku kalapüügikeelu, kuna kalapüügiga ohustatakse teiste seas ka kaitsealuseid liike. Regionaal- ja põllumajandusminister selgitas, et kuigi liigipõhise püügipiirangu puhul heidetakse keelualune kala vette tagasi, põhjustavad tekitatud vigastused siiski varjatud suremust. Kõnealune püügikeeld puudutab tiheasustusega ala, kus on tuvastatud mitmeid senise piirangu rikkumisi. Keeluala hõlmab vaid ligikaudu 500-meetrist jõelõiku, mistõttu ei ole piirang ruumiliselt ulatuslik.

63. Eeltoodust nähtub, et vaidlusalune kalapüügikitsendus kehtestati kooskõlas KPS § 11 lõikes 1 sätestatuga. Määruse nr 83 § 4 lõikes 8 kehtestatud piirang on seega volitusnormiga kooskõlas.

Kooskõla määratletusnõudega

64. Pärnu Maakohtu hinnangul on määruse § 4 lõige 8 vastuolus ka karistusnormi määratletusnõudega. Kui keelunormi adressaadiks on ka harrastuskalastajad, siis ei ole keeluala kindlaksmääramine pelgalt GPS koordinaatide abil PS §-s 23 sätestatuga kooskõlas. Erinevalt kalurist ei tohi harrastuskalastajale seada erilisi nõudeid, kuna hobi korras kala püüda võib igaüks.

65. Kolleegium ei sedasta vastuolu määratletuspõhimõttega.

66. PS § 23 lõikes 1 sätestatud määratletusnõude kohaselt peavad nii tegu, mille eest seadus karistuse ette näeb, kui ka karistus olema selgelt määratletud, et igaühel oleks võimalik ette näha, milline käitumine on keelatud ja karistatav ning mis karistus selle eest ähvardab, et inimene saaks oma käitumist vastavalt kujundada. See tähendab, et süüteokosseisu tunnused peavad olema normi adressaadile ja seaduse kohaldajale arusaadavad vähemalt sellisel määral, et nende sisu oleks tõlgendamiseks avatav (RKKKm 01.11.2013, 3-1-1-89-13, p 8.1; RKÜKo 21.06.2011, 3-4-1-16-10, p 50).

67. Vaidlusaluse keelunormi adressaadiks on harrastuskalastajad, kuna see paikneb määruse nr 83 teises peatükis, mis reguleerib just harrastuskalapüüki. Normi legitiimne eesmärk tuleneb esmajoonel PS §-s 5 riigile pandud kohustusest kujundada looduskeskkonna säästlikku ja avalike huvide kohast kasutamist tagav õiguslik režiim. Igaühel on PS § 19 kohaselt õigus küll vabale eneseteostusele, kuid PS §-st 53 tulenevalt ka kohustus säästa elu- ja looduskeskkonda. Elu- ja looduskeskkonna säästmise kohustuse eesmärk on hoida ära keskkonnale kahju tekkimist ja sellega ka inimeste elukeskkonna ja -kvaliteedi halvendamist.

68. KPS § 5 lõikes 2 eristatakse sõltuvalt püügivahendist nelja kalapüügiõigust: õngepüügiõigus, harrastuskalapüügiõigus, kutselise kalapüügi õigus ja eripüügiõigus. Õngepüügi korral võib igaüks püüda avalikult kasutatavast veekogust kala ühe lihtkäsiõngega tasuta ja püügiõigust vormistamata (keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 37 lõige 6, KPS § 17 lõige 1). Menetlusalune isik ei püüdnud kala lihtkäsiõngega, vaid põhjaõngega, s.o tegeles harrastuskalapüügiga (KPS § 22 ja § 23 lõike 1 punkt 1). Harrastuskalapüük eeldab kalastuskaardi olemasolu või harrastuskalapüügiõiguse eest tasumist (KPS § 22 lõige 1). Harrastus- ja kutseline kalapüük on mõlemad seotud vahenditega, mis võimaldavad märkimisväärselt suuremat väljapüüki ja seega ka suuremat kahju keskkonnale kui õngepüük (KPS §-d 23 ja 31). Harrastuskalapüügivahendite seas on lisaks põhjaõngele näiteks ka harpuun ja nakkevõrk. Seega ei ole õige vastandada kalastamisalaste keelunormide adressaatidena kutselist ja harrastuskalastajat (vt ka KPS § 24 lõige 3). Säästmiskohustusega kaasnev hoolduskohustus nõuab igaühelt, et ta teeks enne kalapüügiga alustamist endale selgeks looduskeskkonna kaitseks kehtestatud nõuded, mis temale kohalduvad.

69. Maakohtu arvates oleks kõnealuse keeluala tähistamine PS § 23 lõikega 1 kooskõlas vaid kahel juhul: kas olemasolevate maamärkide või kohapealse erimärgistuse abil. Kolleegiumi hinnangul ei tingi karistusnormi määratlematust asjaolu, et püügikeelu ala on normis kirjeldatud üksnes koordinaatidega, mitte maamärkide nimetamisega. Viimane võib olla paljudel juhtudel ka võimatu. Asjassepuutuvast normist tuleneb ühemõtteliselt, millistele koordinaatidele vastaval Pärnu jõe lõigul on kalapüük keelatud.

70. Maakohtu otsuses tõstatatakse ka kahtlus võrdsuspõhiõiguse (PS § 12) rikkumises, kuna menetlusaluselt isikult kui invaliidsuspensionärit ei saa mõistlikult eeldada, et ta oleks võimeline aru saada, kas ta asub kalapüügi keelualal, kui see on määratud ainult geograafiliste koordinaatidega. Kolleegium ei näe, et käesoleval juhul tekiks küsimus võrdsuspõhiõiguse riivist. Kui mõnd isikut

puudutavad asjaolud muudavad ta keelunormi ülejäänud adressaatidest erinevaks, siis ei ole tema karistamisel küsimus mitte võrdse kohtlemise põhiõiguses, vaid selles, kas neid asjaolusid saab süüteomenetluses arvesse võtta juba olemasolevaid norme kohaldades. Vajadus arvestada menetlusalusest isikust tulenevate asjaoludega süüteoasja lahendamisel ei saa viia järelduseni, et muidu määratletusnõudele vastavat keelunormi tuleks pidada PS §-ga 12 vastuolus olevaks.

71. Väärteo eest saab karistada siis, kui see pannakse toime vähemalt hooletusest (KarS § 15 lõige 3). Süüdlane on hooletu, kui ta ei tea süüteokoosseisule vastava asjaolu esinemist, kuid oleks pidanud seda tähelepaneliku ja kohusetundliku suhtumise korral ette nägema (KarS § 18 lõige 3). Olukorras, kus väärteoasja arutava kohtu hinnangul ei oleks menetlusalune isik oma eripärade tõttu suutnud eksimust kuidagi vältida, ei saa isikule hoolsuskohustuse rikkumist ette heita ning väärteomenetlus tuleb VTMS § 132 punkti 3 ja § 29 lõike 1 punkti 1 alusel lõpetada. Samuti võib kohus VTMS § 132 punkti 3 alusel tühistada kohtuvälise menetleja otsuse ja lõpetada väärteomenetluse otstarbekuse kaalutlusel isikut karistamata siis, kui tema süü ei ole suur ja väärteomenetluse jätkamiseks puudub avalik menetlushuvi (VTMS § 30 lõike 1 punkt 1), aga ka juhul, kui tegu on vähetähtsa väärteoga, mille suhtes võib kohtuvälise menetleja jätta väärteomenetluse algatamata ja piirduda hoiatusega (VTMS § 3¹ ja § 30 lõike 1 punkt 1¹) (vt ka RKKKo 04.10.2019, 4-18-5832/8, p 28). Seega on seaduses olemas regulatsioon, mis võimaldab kohaldada seadust õiglaselt ka neile, kes ei ole võimelised vältima geograafiliste koordinaatidega tähistatud kalapüügi keelualale sattumist või kellel on see raske. Pärnu Maakohtul oli võimalus arvestada menetlusaluse isiku olukorda ja leida õiglane lahendus keelatud kalapüügile reageerimiseks õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamata.

(III) Õigustloova akti andmata jätmine

72. Pärnu Maakohus tunnistas 24. juuli 2024. aasta otsuse resolutiivosas põhiseadusega vastuolus olevaks ka sellise õigustloova akti andmata jätmise, millega ei nõuta määratletusnõude täitmiseks kogu riigis minimaalseltki keelualade – nii püsivate kui ka ajutiste – informeeriva tähistuse paigaldamist looduses kohapeal. Otsuse põhjendustest (punkt 6) nähtub seevastu, et sellise õigustloova akti puudumine, mis nõuaks kogu riigis kohapealse tähistuse paigaldamist, mis annaks infot kõigi keelualade kohta, kui maamärkide kirjeldamine õigusaktis on tegemata või raskendatud ja keeluala looduses normi adressaadile raskesti märgatav, oli vaid üheks põhjuseks, mis tingis määruse nr 83 § 4 lõike 8 põhiseadusvastasuse.

73. Seega jätab maakohtu otsus mõnevõrra ebaselgeks, kas sooviti tunnistada põhiseadusvastaseks õigustloova akti andmata jätmist või peeti sellise akti puudumist pelgalt üheks põhjuseks, mis tingis püügikitsendust sisaldava normi kohaldamata jätmise. Kolleegium märgib, et selgelt kindlaks määratud keeluala kirjeldavat normi ei muuda ebaselgeks see, et keeluala ei ole lisaks looduses eraldi tähistatud. Seega ei saa kohapealse tähistuse puudumine ja seda nõudva õigusakti andmata jätmine tingida määruse nr 83 § 4 lõike 8 vastuolu põhiseadusega.

74. Kui lähtuda põhiseaduslikkuse järelevalve algatanud kohtulahendi resolutsioonist, millega Pärnu Maakohus tunnistas õigustloova akti andmata jätmise eraldivõetuna põhiseadusega vastuolus olevaks, tuleb kõigepealt teha kindlaks õigusakti andmata jätmise asjassepuutuvus. Õigustloova akti andmata jätmise põhiseaduspärasuse kontrollile laienevad *mutatis mutandis* samad põhimõtted mis õigusnormide põhiseaduspärasuse kontrollile (vt RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p-d 25–30; RKPJKm 30.11.2021, 5-21-14/15, p 18).

75. Kolleegium vastab eitavalt küsimusele, kas maakohus oleks saanud teha põhikohtuasjas teistsuguse otsuse juhul, kui oleks kehtestatud õigustloov akt, mis kohustaks täitevvõimu tähistama ajutiste ja alaliste keelualade algust ning lõppu kogu riigis kohapealse märgistusega.

76. Viidatud akti puudumine ei takistanud Pärnu Maakohtul jõuda põhikohtuasjas sama lõpptulemuseni. Isegi kui nõustuda maakohtuga, et keeluala ei olnud menetlusalusele isikule märgatav just kohapealse märgistuse puudumise tõttu, ehkki ta ilmutas nõutavat hoolsust, saanuks maakohus väärteomenetluse lõpetada põhiseadusvastasust tuvastamata (vt ülal p 71). Õigustloova akti andmata jätmise asjassepuutuvus on seega PSJKS § 14 lõike 2 esimese lause tähenduses välistatud.

77. Ühtlasi juhib kolleegium tähelepanu sellele, et sisuliselt taotleb Pärnu Maakohus Riigikohtult õigusakti andmata jätmise põhiseadusvastaseks tunnistamisega abstraktset normikontrolli. See on vastuolus PSJKS § 14 lõikega 2. Maakohtu sõnastuses hõlmaks põhiseaduslikkuse järelevalve kontroll nii määrust nr 83 tervikuna (ajutised piirangud) kui ka Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud kalapüügieeskirja (alalised piirangud).

78. Juhindudes PSJKS § 15 lõike 1 punktist 6, jätab kolleegium regionaalministri 23. novembri 2023. aasta määruse nr 83 § 4 lõike 8 põhiseadusvastaseks ning kehtetuks tunnistamata. Pärnu Maakohtu 24. juuli 2024. a otsusega algatatud õigusakti andmata jätmise põhiseadusvastaseks tunnistamise asi jääb PSJKS § 11 lõikele 2 tuginedes läbi vaatamata.

(allkirjastatud digitaalselt)