



Teie: 29.02.2024 nr 6-1/240330/2401272

Meie: 28.03.2024 nr 16-4/1132-1

Kalapüügiseadusest tuleneva püügiõiguse vähendamine

Austatud proua Madise

Õiguskantsleril paluti kontrollida kalapüügiseaduse (edaspidi *KPS*) § 56 lõigete 3 ja 4 vastavust Eesti Vabariigi põhiseadusele. Selleks, et kujundada oma seisukoht, palusite 29.02.2024. a kirjaga nr 6-1/240330/2401272 vastata õigusselguse ja proportsionaalsuse põhimõtet silmas pidades mitmetele küsimustele.

Esmalt märgime, et nimetatud sätete eesmärgiks on ebaseadusliku kalapüügi ohjamine ja seda ajaloolist püügiõigust omavate ettevõtjate poolt. Piiratud kalaressursi juures otsitakse pidevalt tasakaalu looduskeskkonda säästva ja jätkusuutliku kasutamise ja seda ressursi kasutavate isikute õiguste vahel. Olukorras, kus kalavaru on aasta-aastalt vähenev ressurss, ja jätkuvalt pannakse toime tõsiseid kalapüüginõuete rikkumisi, said ka 2022. a *KPS* muudatusega nimetatud sätted Riigikogus *KPS*-i muudatusettepanekutena seadusesse lisatud. *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. Selle tulemusena jääb kahel järgneval kalendriaastal loa omaniku püügivõimalusest 10 protsenti välja jagamata.

Järgnevalt anname vastused esitatud küsimustele.

1. Lõike 3 puhul ei ole sõnastus selge ega üheselt arusaadav – pole selge, kes on „talle“, kellele lõikes 3 viidatakse ja kelle puhul vähendatakse kalapüügiluba. Samuti ei ole selge, kas vähendatakse ühte konkreetset kalapüügiluba (lube võib olla ka mitu) või kõiki kalapüügilubasid või kas vähendatakse näiteks ainult seda kalapüügiluba, mis on seotud konkreetse rikkumise toime pannud kaluriga või kapteniga. Pole ka selge, kas ühel kaluril peab olema alates kaks rikkumist või mitmel kaluril kokku alates kaks rikkumist.

„Talle“ selle sätte mõttes on kalapüügiloa omanik. *KPS* § 56 läbiv sisu on püügivõimaluse vähendamine. Püügivõimalus vastavalt *KPS* §-le 42 on lubatud väljapüügimaht, püügipäevade arv, püügivahendite arv, laevade püügikoormus või püügivõimsus või kalalaevade arv ning kutselisi kalapüügilube antakse lubatud püügivõimaluste piires. *KPS* § 41 järgi antakse kaluri kalapüügiluba äriregistris registreeritud ettevõtjale ning Vabariigi Valitsuse 17. novembri 2017. a määruse nr 164 „Kutselise kalapüügi loa taotlemisel esitatavate dokumentide loetelu, kalapüügiloa andmise, kehtivuse peatamise ning kehtetuks tunnistamise kord, kalapüügivõimaluste arvutamise meetodika ja kalapüügiloa taotluse ning kalapüügiloa vormid“

§ 12 järgi antakse kalapüügiluba taotlejale, kellele on püügivõimaluste jaotamise otsusega eraldatud püügivõimalus. Seega saab „talle“ olla ainult isik, kellele saab anda kutselise kalapüügiloa.

Samuti märgime, et vastavalt KPS § 56 lõigetele 3 ja 4 vähendatakse loale kantavat püügivõimalust, mitte luba. Kalapüügiloaga määratletakse lisaks püügivõimalusele ka näiteks püügivahend, püügiaeg ja kalapüügi koht ning teatavatel juhtudel ka loale kantud püügivahendi lubatud aastasaak. See, kuidas kalapüügiloa taotleja soovib talle määratud püügivõimalused loale kanda, on tema enda otsus, arvestades, et samal veealal sama püügivahendi kasutamiseks ei anta mitut ühel ajal kehtivat kaluri kalapüügiluba. Seega vähendatakse KPS § 56 alusel kalapüügiloa taotleja üldist püügivõimalust, mille tagajärjel väheneb ka kalapüügiloale kantav püügivõimalus kahel karistusele järgneval kalendriaastal.

Olukorras, kus kutselise kalapüügiloa saanud isikul või tema kalapüügiloa alusel kala püüdnud kaluril või kaptenil on kokku ühel ja samal veekogul, veealal või maakonnas toimendanud käesoleva seaduse § 71¹ lõikes 1 nimetatud kalapüüginõuete tõsiste rikkumiste eest rohkem kui üks kehtiv karistus väärteo või kuriteo eest, tuleb arvestada samas sättes toodud piiranguga, ehk siis rohkem kui üks rikkumine peab olema toime pandud ühel ja samal veekogul, veealal või maakonnas. Olukorras, kus kutselise kalapüügiloa saanud isikul või tema kalapüügiloa alusel kala püüdnud kaluril või kaptenil on küll rohkem kui üks kalapüüginõuete tõsine rikkumine, kuid need on toime pandud erinevatel veekogudel, siis 10 protsendilist püügivõimaluse vähendamist rakendada ei saa.

Meetme tulemusena jääb kahel järgneval kalendriaastal kalapüügiloa omaniku püügivõimalusest 10 protsenti välja jagamata. Ettevõtja küll omandab selle õiguspäraselt ning säilitab ajaloolise püügiõiguse, kuid loale (või lubadele, kui neid on rohkem kui üks) kantakse KPS-i kohaselt 10 protsendi ulatuses väiksem püügivõimalus. Selline lähenemine on vajalik, et ei muutuks ajaloolise püügiõiguse vahekord. Kui haldusmeede kohaldub püügivahendite vähendamise läbi, siis jäävad need võrgud või mõrrad välja jagamata. Juhul, kui tegemist on kvoodiga, siis esialgu jääb see 10 protsenti kvoodist välja püüdmata, kuid on võimalik, et see osa, mida välja ei jagata, läheb jagamisele kõigi vahel järgmisel aastal, sest riigil on võimalik välja püüdmata kvooti järgmisesse aastasse üle kanda. Merel on ülekantav kvoot 10 protsenti, Peipsi järvel Venemaaga kokkulepitult 5 protsenti kogu riigikvoodist.

2. Lõike 3 sõnastuse järgi tuleb igal juhul ja alati automaatselt 10 protsendi võrra kalapüügiluba vähendada. See ei pruugi olla õiglane ega proportsionaalne, sest rikkumised võivad kalapüüki puudutavalt olla vägagi erinevad. Ilmselt juba ainuüksi väärteo ja kuriteo eest täpselt sama tagajärg (10% vähendamine) võib olla ebaaus. Kogemuse pinnalt teame aga seda, et ka väärteol ja väärteol võib väga suur vahe olla. Ei ole mõisteta, miks siin sõnastuse järgi ei lubata otsustada, kas üldse vähendada ja mis mahus vähendada kalapüügiluba. Mõnikord ei pruugi olla õiglane vähendada ja siis justkui ikkagi peaks lõike 3 teksti järgi vähendada.

Märgime, et KPS-i § 56 sätestatud 10 protsendi püügivõimaluse vähendamise meede ei ole seotud igasuguste kalapüüginõuete rikkumistega, vaid ainult nendega, mis on korduvad ja piisavalt tõsised, st on nimetatud § 71¹ lõikes 1. Neid on seadusandja seaduse tegemisel hinnanud piisavalt kaalukaks rikkumiseks, näiteks keelatud püügiviiside ja vahendite kasutamine, loata püük, keelualjal püük jne, mis võiksid tuua kaasa loa omanikule 10 protsendilise püügivõimaluse vähendamise.

Püügivõimaluse vähendamist saab vaadelda analoogse haldusmeetmena, mis Eestis kehtib juba 2012. aastast. Selleks on kalapüügiga seotud tõsiste rikkumiste karistamine ja asjakohase punktisüsteemi rakendamine, mis tugineb nõukogu määruse (EÜ) nr 1224/2009 ning komisjoni rakendusmäärusele (EL) 404/2011, kus kalalaevatunnistuse omanikule määratud kalapüügalaste tõsiste rikkumiste korral määratakse teatud arv punkte ja teatud juhtudel võetakse kalalaeva tunnistus ka jäädavalt ära.

Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Püügivõimaluste kasutamise võimaldamine samas mahus nendele ettevõtjatele, kellele antud püügilubade alusel pannakse ühiskonnale kuuluva kalavaru kasutamisel korduvalt toime tõsiseid kalapüüginõuete rikkumisi, pole õiglane ega põhjendatud.

Kokku määrati perioodil 2016–2018 karistus kalapüüginõuete tõsise rikkumise eest 93 korral. Karistus juriidilisele isikule määrati kolmel korral, millest ühe kohus tühistas. Ükski juriidiline isik korduvalt tõsiseid rikkumisi toime ei pannud, küll aga panid kalapüüginõuete tõsiseid rikkumisi korduvalt toime 11 füüsilist isikut. Nimetatud 11 füüsilist isikut olid kantud kokku 13 isiku lubadele, neist 8 puhul oli isiku lubade alusel toime pandud tõsiseid rikkumisi rohkem kui üks. Seaduse muudatuse menetluse ajal oli seadusandjal kasutada ka rikkumiste statistika. Näiteks Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järve Eesti-Venemaa kohtumise protokoll kohaselt tegi Keskkonnaamet 2019. aasta kümne kuuga veekogul 573 toimingut ning lossimisi kontrolliti 787 korral. Kalandust reguleerivate õigusaktide rikkumisi avastati 100 korral, nendest 8 korral alustati kriminaalmenetlus. Kalavarudele tekitatud kahju arvestati summas 114 743 eurot. See tähendab, et 7,4% kontrollimiste puhul avastati rikkumisi.

3. Tundub, et isikuid sisuliselt karistatakse kellegi teise teo eest. Selgitame, et kalurid töötavad enamasti FIE-dena. Kui FIEdena töötavad kalurid panevad mingi rikkumise toime, siis sellest ei teavitata kalapüügiloa omanikke – teavitust ei tee FIEna töötav kalur ega ka see ametkond, kes rikkumist kontrollib. Rikkumisest (jõustunud väärteo või kuriteo karistusest) teavitatakse siis, kui kõik otsused on juba jõustunud ja neid enam muuta ei saa. Kalapüügiloa omanikud ei ole ametkondade poolt nendesse menetlustesse kaasatud, kus kalapüüginõuete rikkumisi tuvastatakse. See tähendab, et kalapüügiloa omanik ei saa tegelikult vaidlustada rikkumise toimumist ega ühtegi sellega seotud asjaolu. Ometigi arvatakse, et ta peab ilma vaidlustamisvõimaluseta automaatselt vastutust kandma kellegi teise teo eest.

Juhime tähelepanu sellele, et KPS ja ka KarS näevad ette nii füüsilise kui ka juriidilise isiku vastutuse. Eesmärki ei täida karistus, mis on mõnisada eurot ja on määratud ainult füüsilisele isikule, kui füüsiline isik tegutseb ettevõtja lubadega. Juba aastaid on kasutatud füüsiliste isikute vahetamist kalapüügilubadel pärast esimese karistuse saamist selleks, et loa omanik saaks edasi püüki jätkata ilma sisulist vastutust omamata. Juriidilise isiku väärteovastutuse statistikale ja kohtupraktikale tuginedes on selge, et ettevõtja vastutuse ja suuremate rahaliste karistuste rakendamine pole osutunud võimalikuks ning määratud karistused piisavalt tõhusaks hoidmaks ära järgnevat rikkumisi. Rahatrahvile lisaks on vajalik rakendada haldusmeedet, et tagada nõuetekohane kalapüük ja kaitsta kalavarusid ja keskkonda. Vajalik on suurendada ettevõtja vastutust juhuks, kui kalapüügiloa saanud isik ei suuda korraldada oma tegevust nii, et nende kasuks tegutsevad isikud kehtestatud kalapüüginõuetest kinni peavad. Võlaõigusseaduse § 1054 lõiked 1–3 näevad ette analoogse vastutuse, et kui isik kasutab teist isikut pidevalt oma majandus- või kutsetegevuses, vastutab ta selle isiku poolt õigusvastaselt tekitatud kahju eest nagu enda tekitatud kahju eest.

Kriminaalmenetluse seadustiku § 16 lõige 2 järgi on menetlusosaline muuhulgas ka kolmas isik, kellenä käsitatakse füüsilist või juriidilist isikut, kes ei ole kuriteos kahtlustatav, süüdistatav, kannatanu ega tsiviilkostja, kuid kelle õiguste või kohustuste üle võidakse kriminaalasja lahendamisel või erimenetluses otsustada.

Läbi selle peaks olema kalapüüginõuete tõsiste rikkumiste puhul, mis on kvalifitseeritud kuriteona, tagatud ka kalapüügiloa omaniku kaasamine menetlusse. Väärteomenetluse seadustiku analoogsed sätted kolmandat isikut menetlusosalisena otsesõnu ei nimeta. Miks on kolmanda isiku kaasamise osas kahe menetlusseadustiku osas erinevused, ei ole Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile teada. Praktikast meile teadaolevalt teavitab Keskkonnaamet KPS § 71¹ lg 2 kohaselt kalapüüginõuete tõsise rikkumise puhul väärteo või kuriteo eest

karistuse määramise korral Põllumajandus- ja Toiduametit ning kutselise kalapüügi loa omanikku, kelle loa alusel toimunud kalapüügil toimepandud rikkumise eest karistus määrati, karistusandmete kandmisest karistusregistrisse, näidates ära karistuse jõustumise aja. Keskkonnaamet teavitab peale karistuse jõustumist ja karistuse kandmist karistusregistrisse Põllumajandus- ja Toiduametit ning loa omanikku sellest, et jõustunud on karistus nende sätete eest, mille puhul rakendatakse korduva rikkumise puhul haldusmeedet. Teavitatakse juba esmakordse rikkumise korral. Keskkonnaameti teavitus sisaldab minimaalselt andmeid, mis annab ettevõttele vaid infot, et tema loa alusel on vastav karistus määratud. Isiku nime ega muid andmeid isiku andmekaitse eesmärkidel ei esitata. Edasi peab kutselise kalapüügiloa omanik ise minema karistusregistrisse, kust leiab oma töötaja kohta vastava rikkumise ja karistuse. Ettevõtja peab oma töökorralduses ja ettevõttesiseses asjaoludes ise kokku leppima, kuidas peaks käima informatsiooni jagamine toimepandud rikkumiste ja menetluste kohta. Peipsi järvel käiakse püügil brigaadidena, seega ei saa rikkumisest teadlik olla vaid üks töötaja. Riiklikul tasandil ei saa reguleerida ettevõttesisest erinevate töövormide (nt püsivalt FIEde kasutamist) kasutamist, kuid riigi asi on reguleerida avaliku ressursi kasutada andmist ettevõtjatele nii, et selle kasutamisel aset leidvate rikkumiste vastutus lasuks ettevõtjal, kellele selle ressursi kasutus usaldatakse. Ettevõtluses kasutatav mistahes töövorm (nt FIEde) ja ettevõttesiseselt avaliku ressursi kasutamise edasi delegeerimine nt kalapüügiloaga ei tohi seda vastutust kaotada.

4. Lõike 4 puhul ei räägita enam 10 protsendist vaid 1 võrra vähendamisest. Aga toome mõned näited võrdluseks. Kui püügivahendit on 10 tk, siis vähendatakse 9 peale. Kui püügivahendit on aga 2 tk, siis vähendatakse 1 peale. Kui püügivahendit on 1 tk, siis vähendatakse 0ni. Protsentides ei ole need enam 10%, vaid juba 50% ja 100%. Ka see võib lõpuks anda väga ebaõiglase tulemuse.

Toodud näidete puhul, kui vähendamine on suurem kui 10 protsenti, on tegemist sisuliselt eranditega, mis on ka seaduse tasemel sätestatud. Erandite süsteem rakendub ainult siis, kui püügivahendeid on tõesti vähe, kuid on selge, et püügivahendeid ei saa poolitada ega tükkidena eraldada. Ka antud lahendus on seaduse tasemel sätestatud ning loa omanikule on korduvate tõsiste rikkumiste puhul järgnev tagajärg haldusmeetme näol selgesti ette määratletav. Haldusmeetme mõju võib küll matemaatiliselt tunduda suurt püügiõigust omava ja väikest püügiõigust omava ettevõtte puhul erinev, aga tegelikkuses rakendub haldusmeetme keskkonnakaitse selge proportsionaalsuse põhimõte, et proportsionaalselt suurema hulga avalikku ressursi kasutada saanud isiku puhul jäetakse kasutusest kõrvale absoluutnumbrites ka proportsionaalselt suurem hulk püügivõimalusest. Alati on võrdsuse printsiip jälgitav samasuguse püügivahendeid omavate isikute suhtes. Juhime siinkohal tähelepanu, et rikkumiste toimepanemine ei ole kohustus, vaid vastupidiselt on see taunitav ja välditav. Veelgi enam ei ole tolereeritud tahtlike ja korduvate tõsiste rikkumiste toimepanemine. Juhime tähelepanu, et näiteks alla 10 nakkevõrgu kasutamiseks, mis on enamlevinud püügivahend, antakse luba KPS-i § 42 lõike 9, 10 ja 11 alusel vaid erandina ja sisuliselt on sellise arvu püügivahendite omanik harrastuspüüdja, kuna tema sissetulek ei võimalda elatuda kalapüügist.

Lisaks selgitame, et ajalooline püügiõigus on kalandust käsitleva riigi poolt kehtestatud õigusliku režiimi üks komponent. Ajaloolise püügiõiguse kui eelisõiguse sisu on seadusandja KPS-s pidevalt muutnud ja edasiarendanud. Nende muudatustega on pidanud arvestama ka vastavat püügiõigust omavad isikud ja võib väita, et „ajalooline kalapüügiõigus“ põhiseaduse §-ga 32 kaitstava omandipõhiõiguse kaitse alla ei kuulu. Sellest lähtudes ei saa ka „ajaloolise püügiõiguse“ vähendamist kahe kehtiva süüteokaristusega isikule kalapüüginõuete tõsise rikkumise eest vaadelda kui põhiseaduse §-ga 32 kaitstava omandipõhiõiguse rikkumisena.

Põhiseaduse § 31 sätestab: „Eesti kodanikel on õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse. Seega võib öelda, et kalapüüginõuete tõsise rikkumise eest

mõistetud kahe kehtiva süüteokaristusega isiku ajaloolise püügiõiguse vähendamine kujutab endast ettevõtlusvabaduse (põhiseaduse § 31) riivet, mille eesmärgiks on eeliste tagamine ettevõtjatele, kellele on antud ajalooline püügiõigus. Kalapüüginõuete tõsise rikkumise eest mõistetud kahe kehtiva süüteokaristusega isiku ajaloolise püügiõiguse vähendamine distsiplineerib isikuid mitte panema toime kalapüügi alaseid tõsiseid rikkumisi olukorras, kus püügiõimaluste arv jääb alla püügitaotluste arvu. Tegemist on piiratud kalaressursi süstemaatilise kuritarvitamise toimepanemisega seotud isikutele haldusmeetme kohaldamisega, mis tugineb riigi kohustusele põhiseaduse § 5 alusel kujundada looduskeskkonna säästlikku ja avalike huvide kohast kasutamist tagav õiguslik režiim.

KPS § 71¹ sisalduv ettevõtlusvabaduse riive ajaloolise kalapüügiõiguse vähendamine tõsiste kalapüüginõuete rikkumise eest on proportsionaalne ja see vähendamine ei ole vastuolus põhiseadusega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Madis Kallas

Minister

Koostaja: Aare Tuvi

Aare.Tuvi@agri.ee