



# RIIGIKOHUS

## PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

### KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

<b>Kohtuasja number</b>	5-25-1
<b>Otsuse kuupäev</b>	2. juuni 2025
<b>Kohtukoosseis</b>	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Julia Laffranque, Vahur-Peeter Liin, Juhan Sarv ja Nele Siitam
<b>Kohtuasi</b>	Kalapüügiseaduse § 56 lõigete 3 ja 4 põhiseaduspärasuse kontroll
<b>Menetluse alus</b>	Tallinna Halduskohtu 10. jaanuari 2025. a otsus asjas nr 3-24-695
<b>Menetlusosalised</b>	Riigikogu Peipus Grupp OÜ Põllumajandus- ja Toiduamet Õiguskantsler Regionaal- ja põllumajandusminister Justiits- ja digiminister Vabariigi Valitsus Keskkonnaamet
<b>Asja läbivaatamise viis</b>	Kirjalik menetlus

### RIIGIKOHUS OTSUSTAB

1. Tunnistada kalapüügiseaduse § 56 lõiked 3 ja 4 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles need näevad ette püügivõimaluse vähendamise põhjusel, et kalapüügiseaduse § 71<sup>1</sup> lõikes 1 sätestatud rikkumiste eest on karistatud muud isikut kui kalapüügiloa saanud isikut ennast.
2. Mõista Eesti Vabariigilt Peipus Grupp OÜ kasuks menetluskulu katteks välja 1600 eurot.

### ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Keskkonnaamet (KeA) karistas 11. oktoobril 2023 kahte Peipus Grupp OÜ (kaebaja) kalapüügiloa alusel kala püüdnud kalurit väärteo korras kalapüügiseaduse (KPS) § 81 lõike 1 järgi rahatrahviga. Kalurid püüdsid 20. juulil 2023 keeluga hõlmatud Peipsi järve osal kala lubatust väiksema silmasuurusega avaveemõrraga. Kalureid karistati erinevate tegude eest, sest nad käisid järvel eraldi ja üksteisest sõltumatult.

**2. Põllumajandus- ja Toiduamet (PTA)** tegi 8. veebruaril 2024 **otsuse**, millega vähendas KPS § 56 lõigete 3 ja 4 alusel kaebaja ajaloolise püügiõiguse põhjal arvutatud kalapüügivõimalusi Peipsi järvel 2024. ja 2025. aastaks. Otsuse järgi tingis püügiõiguse vähendamise asjaolu, et kahte kaebaja püügiloa alusel tegutsenud kalurit karistati KPS § 71<sup>1</sup> lõike 1 punktis 4 nimetatud kalapüügi nõuete tõsise rikkumise eest. Otsuse kohaselt vähendati kaebaja 2024. aasta püügivõimalusi avaveevõrkudega 43 võrra, kaldavõrkudega üheksa võrra, ääre- või avaveemõrdadega kuue võrra ning põhjanootadega ühe võrra. Püügivõimaluste vähendamine 2025. aastal arvutatakse pärast kaebaja 2025. aasta püügivõimaluste selgumist.

**3.** Kaebaja esitas halduskohtule **kaebuse** PTA otsuse tühistamiseks. Kaebaja palus tunnistada KPS § 56 lõiked 3 ja 4 põhiseadusvastaseks ning jätta kohaldamata.

**4. Tallinna Halduskohus** rahuldas 10. jaanuari 2025. a **otsusega** haldusasjas nr 3-24-695 kaebuse, tühistas PTA otsuse ning tunnistas KPS § 56 lõiked 3 ja 4 Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-ga 14 vastuolus olevaks osas, milles need ei võimalda PTA-l teha otsust jätta kehtivate väärtekaristuste olemasolu korral püügivõimalus vähendamata. Kohus edastas otsuse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks Riigikohtule.

**5.** Kutselise kalapüügi loa omaja püügiõiguse kaheks aastaks 10% võrra vähendamine on proportsionaalne, arvestades sellega kaitstava õigushüve kaalu. Kalavarud on põhiseaduse järgi kõrgelt väärtustatud rahvuslik rikkus (PS § 5) ning nende kaitseks tuleb võtta senisest tõhusamaid abinõusid. Ka Euroopa Komisjon on andnud Eestile märku, et meil seni kasutusel olevad meetmed ei ole piisavad. Püügiloa omaja vastutusele võtmine on efektiivsem kui üksnes kalurite ja kaptenite karistamine. Püügiõiguse vähendamine iseenesest ei riiva ebaproportsionaalselt ettevõtlusvabadust (PS § 31).

**6.** Kalavarude kaitseabinõu kohaldamisel peab olema siiski tagatud püügiloa omaja põhiõigus korraldusele ja menetlusele ning sellel põhinev õigus heale haldusele (PS § 14). Õigus heale haldusele hõlmab isiku õigust tutvuda tema juhtumit puudutava teabega, õigust olla ära kuulatud, õigust nõuda haldusorganilt põhistatud otsust ja õigust vaidlustada haldusorgani otsust.

**7.** Kaebaja ei olnud väärtemenetlustes menetlusosaline, seega ei saanud ta seal vastuväiteid esitada ega karistusi vaidlustada. Samas ei ole KPS § 56 lõikeid 3 ja 4 võimalik tõlgendada PTA-le otsustusruumi jätvatena. Õigusliku tagajärje kohaldamisel ei saa PTA ühelgi juhul arvesse võtta väärtegade asjaolusid ega püügiloa omaja vastuväiteid. See riivab püügiloa omaja õigust korraldusele ja menetlusele ja seeläbi ka materiaalselt ettevõtlusvabadust.

**8.** Riivet ei õigusta menetluse ökonoomsus. Püügiloa omaja pole menetluse objekt, tal peab olema võimalus esitada seisukoht ja PTA peab saama jätta meetme kohaldamata. PTA oleks pidanud vastama ka küsimusele, kas mõrdade suud olid suletud või mitte ja kas viimasel juhul on meetme kohaldamine põhjendatud. Vajaduse korral tuleb teha koostööd KeA-ga.

## MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

### Riigikogu

**9.** Maaelukomisjon viitab PTA, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ning KeA erinevatele seisukohtadele küsimuses, kas PTA-l oli vaidlusalus otsuse tegemisel kaalutusõigus, ning toonitab, et kalapüügiseaduse muutmisel soovis seadusandja PTA-le osas olukordades kaalutusõiguse anda.

**10.** Samas on oluline, et püügiloa omaja teeks kõik endast oleneva, et tema loa alusel tegutsev isik ei paneks toime kalapüügi nõuete tõsisid rikkumisi. Püügiloa omaja saab valida, kellele ta annab kalapüügiõiguse, seega peab ta olema valmis kaasvastutuseks loa alusel toime pandud rikkumiste eest. Kui Riigikohus leiab, et KPS § 56 lõiked 3 ja 4 on vastuolus PS §-ga 14, kaalub komisjon normide täpsustamist.

**11.** Rikkumisi menetleb KeA ning PTA ei saa KeA väärtetooteid hiljem haldusmeetme kohaldamisel kontrollida.

### **Peipus Grupp OÜ**

**12.** KPS § 56 lõiked 3 ja 4 on vastuolus PS §-dega 14, 31 ja 32 ning tuleks tunnistada kehtetuks.

**13.** Ajalooline püügiõigus kuulub omandipõhiõiguse (PS § 32) kaitsealasse. Seega püügiõiguse vähendamine riivab omandipõhiõigust. Samuti riivab meede ettevõtlusvabadust (PS § 31). Püügiõiguse vähendamine ei ole sobiv meede ebaseadusliku kalapüügi piiramiseks, sest karistatakse isikut, kes pole rikkumist toime pannud. Rikkuja saab aga edasi tegutseda teise juriidilise isiku all. Abinõu ei ole ka vajalik, sest rahatrahvid ja nende suurendamine ning järelevalve tõhustamine võimaldaksid kalavarusid kaitsta sama efektiivselt, aga koormaksid püügiloa omajat vähem. Lisaks pole abinõu mõõdukas, sest sellest tuleneb ebaproportsionaalselt raske tagajärg püügiloa omajale. Püügiõiguse vähendamisega võib kaasneda väga suur saamata jäänud tulu. Samuti tuleb püügiõiguse vähendamise tõttu esmalt kalureid ja kapteneid tööpuuduse pärast koondada, pärast kahte aastat pole aga enam vajalikku tööjõudu taastunud püügiõiguse kasutamiseks.

**14.** Püügiõiguse vähendamine riivab õiguspärast ootust, kahjustades kalapüügi pikaajalist planeerimist ja investeerimist, ning õigust menetlusele PS § 14 mõttes. Puuduvad ka mõistlikud mehhanismid kahju kompenseerimiseks.

**15.** Kalapüügiloa omaja saab kaluri või kapteni rikkumisest teada alles siis, kui väärtetooteid on juba jõustunud, s.o tal ei ole võimalik vaidlustada rikkumise toimumist ega selle asjaolusid. Ka riigiasutused pole samal seisukohal, kas PTA-l on kaalutusõigus ning kas püügiloa omaja tuleb kaasata väärtetooteid menetlusesse.

### **Põllumajandus- ja Toiduamet**

**16.** KPS § 56 lõiked 3 ja 4 on põhiseadusega kooskõlas. KPS § 56 lõiked 3 ja 4 on imperatiivsed ning PTA-l ei ole meetme kohaldamisel kaalutusruumi, kui kaluri või kapteni karistamise kohta on jõustunud otsus väärtetooteid või kriminaalasjas. Kui PTA saaks haldusmenetluses hakata hindama kalapüügiloa omaja vastuväiteid KeA jõustunud väärtetooteid, tekiks olukord, kus haldusorgan hindab väärtetooteid õiguspärasust ning võib lõppastmes asuda seisukohale, et väärtetooteid puudub. See riivaks oluliselt õiguskindlust ja õigusrahu ega oleks kooskõlas põhiseadusega.

**17.** KPS-i muudatuste eelnõu arutelude põhjal ei saa väita, et seadusandja selge soov või eesmärk oli anda PTA-le meetme rakendamisel kaalutusõigus. Riigikohtu halduskollegium on märkinud, et ka kaalutusõigusega regulatsioon võib rakendamisel anda proportsionaalse tulemuse – seda juhul, kui seadusandja on selle kehtestamisel ise proportsionaalsust kaalunud (RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-11-03, p 43). Kaalutusõiguse puudumine ei too praegusel juhul kaasa haldusmeetme ebaproportsionaalsust. Seadusandja on leidnud, et püügiõiguse automaatselt vähendamisest tulenev põhiõiguste riive on proportsionaalne abinõu loodusvarade ja -ressursside säästliku kasutamise tagamiseks ning looduskeskkonna säästmiseks. Need on põhiseadusest (PS §-d 5 ja 53) tulenevad legitiimsed eesmärgid.

**18.** Riive ei ole väga intensiivne ega ulatuslik. Püügiõigust vähendatakse kaheks aastaks ja üksnes 10%, samas võrdselt efektiivsed alternatiivsed meetmed puuduvad.

### **Õiguskantsler**

**19.** Vaidlusalused sätted on vastuolus PS §-st 14 tuleneva korraldus- ja menetluspõhiõigusega, PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadusega ning PS § 23 lõikes 3 sätestatud topeltkaristamise keeluga.

**20.** Püügipiirangu eesmärgiks ei ole ohtu ära hoida, vaid see väljendab riigi hukkamõistu toimepandud rikkumisele, kusjuures piirangu eesmärk on tekitada varalise mõju kaudu isikule kahju. Seetõttu näib meede sisu poolest olevat karistus. Karistusseadustiku olulistest põhimõtetest hiilitakse kõrvale, kui karistus sätestatakse näilise haldusmeetmena. Isiku karistamise menetluses tuleb talle tagada põhiseaduses ette nähtud asjakohased õigused. Praegu ei ole aga ettevõtjale tagatud isegi neid õigusi, mis tal põhiseaduse kohaselt peaks olema haldusmeetme rakendamisel, näiteks toimikuga (sh menetluses kogutud tõenditega) tutvumise õigus, ärakuulamisõigus ning õigus vaidlustada otsust, millega on kindlaks tehtud tegevuse õigusvastasus.

**21.** Menetleja ei saa ka kaaluda, mil määral ja kas üldse püügiõigust piirata, kui väärteoasjas on olemas jõustunud karistusotsused. Riigikohus on sarnastel asjaoludel leidnud, et Riigikogu peab täitevvõimule andma võimaluse arvestada mitmesuguste asjaoludega, et isiku vabadusse sekkumine oleks põhjendatud ja kooskõlas õigusrikkumise asjaoludega, ning menetleja kaalutlusõigust välistav norm ei ole proportsionaalne (vt RKPJKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00). Seetõttu on KPS § 56 lõiked 3 ja 4 vastuolus PS §-dega 14 ja 31.

**22.** 1. novembril 2023 jõustus karistusseadustiku (KarS) § 14 muudatus, millega laiendati juriidilise isiku karistusõigusliku vastutuse aluseid. Uue KarS § 14 lõike 1 järgi võib juriidilise isiku vastutuse kaasa tuua ka see, kui tegu pannakse toime juriidilise isiku õiguslikke kohustusi rikkudes. Võib arvata, et kui KarS-i oleks selliselt muudetud juba enne kalapüügiseaduse muutmist, siis ei oleks KPS-i haldusmeetmega täiendatud.

**23.** Põhiseadus võimaldab süüteo tõttu haldusmenetluses ettenähtud loa ära võtta või peatada, kuid sealjuures tuleb tagada, et see ei oleks olemuslikult puhtalt repressiivse iseloomuga, vaid mõeldud isikust lähtuva ohu ärahoidmiseks. Ühtlasi peab see oht olema piisavalt suur, et kaaluda üles ettevõtlusvabaduse piirang.

**24.** Ajaloolist püügiõigust ei saa käsitada PS § 32 ehk omandipõhiõiguse piiranguna. Kalad ei ole enne püüdmist kellegi omand, mistõttu ei saa püügiõiguse piiramine omandiõigust riivata.

**25.** KPS § 56 lõiked 3 ja 4 on sõnastatud ühemõttelise kohustusena, ilma kaalutlusõiguse või eranditeta. Seega ei ole võimalik vaidlusaluseid norme tõlgendada selliselt, et PTA võib jätta kalapüügiõiguse siiski ka vähendamata. Põhiõiguse piiramisel kaalutlusõiguse olemasolu või puudumine peab tulenema seadusest.

### **Regionaal- ja põllumajandusminister**

**26.** Vaidlusalused sätted on põhiseadusega kooskõlas. KPS § 56 lõiked 3 ja 4 ei ole sõnastatud imperatiivselt. PTA-l on erakorraliste asjaolude esinemisel kaalutlusruum ja õigus jätta meede kohaldamata. Selline on maaelukomisjoni protokollidest nähtuvalt olnud ka seadusandja tahe.

**27.** Kui leida, et kaalutlusõigus puudub, ei ole sätted siiski tingimata põhiseadusvastased. Seadusandja võib ise jõuda kaalumise tulemusel põhjendatud järelduseni, et põhiõigused ja -vabadused on tagatud ka menetleja kaalutlusõigusega. Vaidlusalused sätted toovad püügiõiguse vähendamise kaasa üksnes kahe või enama kalapüüginõuete tõsise rikkumise korral.

**28.** Eelnev väärtemenetlus tagab nii füüsilise kui juriidilise isiku õigused. Kui kutselise kalapüügi loa alusel püüdev kalur (kes ise ei ole ettevõtjast loaomaja) tabatakse keeluajal kala püüdmast, on ilmnunud väärteto tunnused ning kui ei esine väärtemenetluse seadustiku (VTMS) § 29 järgseid väärtemenetlust välistavaid asjaolusid, tuleks väärtemenetlus algatada nii füüsilise isiku (st kaluri) kui ka juriidilise isiku (st loaomaja) suhtes. Algamine ei pruugi tingimata lõppeda süüdimõistva väärtetootsusega, kuid sel juhul oleks juriidilisele isikule kui menetlusalusele isikule tagatud kõik talle VTMS-is ettenähtud õigused.

### **Justiits- ja digiminister**

**29.** Vaidlusalused sätted on kaalutlusõiguse puudumise tõttu vastuolus PS §-st 14 tuleneva põhiõigusega korraldusele ja menetlusele ning sellel põhineva õigusega heale haldusele.

**30.** Kaalutlusõiguse puudumine võib viia põhiõiguste ülemäärase ja ebaproportsionaalse piiramiseni. PTA otsus püügiõigusi vähendada riivab vähemalt kaebaja õigust tegutseda vabalt valitud tegevusalal, ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust. KPS § 56 lõiked 3 ja 4 ei sisalda kaalutlusõigust. Seadusandja pööras seaduseelnõu menetlemise käigus tähelepanu kavandatavate normide imperatiivsusele, kuid vastuvõetud seaduse tekstist kaalutlusõigust ei nähtu. Normid ei ole selles osas õigusselgusetud, sest kaalutlusõiguse puudumine on üheselt selge.

**31.** Jälgitav on seadusandja loogika, et tõsiste rikkumistele peavad järgnema tõsisemad järeلمid. Põhiseaduspärane ei pruugi olla olukord, kus väärtekaristus määratakse füüsilisele isikule, püügivõimaluse vähendamise meedet kohaldatakse aga juriidilise isiku suhtes ja seda ilma kaalutlusõigusega. Alati jääb võimalus, et juriidiline isik ei ole kaasatud väärtemenetlusesse ning ta ei saa seal enda seisukohti avaldada. Kaalutlusõiguse puudumise tõttu ei ole võimalik ka püügivõimaluse vähendamisel arvesse võtta selle isiku seisukohti, kelle õigusi see puudutab.

### **Keskkonnaamet**

**32.** Vaidlusalused sätted on põhiseadusega kooskõlas. KPS § 56 lõiked 3 ja 4 on sõnastatud imperatiivselt ja kaalutlusõigust välistavana. Samas ei too igasugune kaalutlusõiguse välistamine alati kaasa sätte vastuolu põhiseadusega. Riigikogu maaelukomisjon analüüsis püügiõiguse mahu vähendamise proportsionaalsust põhjalikult ning leidis, et kavandatud meede on sobiv, vajalik ja mõõdukas kalavarude kaitse eesmärgi tõhusamaks tagamiseks.

## **PÕHISEADUSEGA VASTUOLUS OLEVAKS TUNNISTATUD SÄTTED**

**33.** Kalapüügiseaduse § 56 lõiked 3 ja 4:

### **„§ 56. Püügivõimaluse ja lubatud aastasaagi vähendamine**

[---]

(3) Kui kutselise kalapüügiloa saanud isikul või tema kalapüügiloa alusel kala püüdnud kaluril või kaptenil on kokku ühel ja samal veekogul, veetalal või maakonnas toimepandud käesoleva

seaduse § 71<sup>1</sup> 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, veeala või maakonna õiguspäraselt omandatud püügivõimaluse kasutamiseks 10 protsendi võrra vähendatud ulatuses.

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud juhul, kui ettevõtja püügivahendite arvuna omandatud püügivõimalus on väiksem kui 10, antakse talle viimase karistuse jõustumisele järgneval kahel kalendriaastal kalapüügiluba iga sama veekogu, veeala või maakonna õiguspäraselt omandatud püügivõimaluse kasutamiseks ühe võrra vähendatud ulatuses.“

## KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

### (I) Asjassepuutuvus

**34.** 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 lõike 1 ja § 14 lõike 2 esimese lause tähenduses. Asjassepuutuv on säte, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega ehk mille põhiseadusele mittevastavuse ja kehtetuse korral peaks kohus asja lahendades otsustama teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral (RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 15; RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29/38, p 49; viimati RKÜKo 14.05.2025, 3-22-246/31, p 23).

**35.** Kaebaja esitas halduskohtule taotluse tühistada PTA otsus, millega vähendati KPS § 56 lõigete 3 ja 4 alusel kaebaja ajaloolise püügiõiguse alusel arvutatud kalapüügivõimalusi Peipsi järvel 2024. ja 2025. aastaks. Püügivõimalusi vähendati, sest kahte kaebaja püügiloa alusel kala püüdnud kalurit karistati KPS § 71<sup>1</sup> lõikes 1 nimetatud tõsiste kalapüüginõuete rikkumiste eest.

**36.** Kolleegium nõustub halduskohtu seisukohaga, et KPS § 56 lõike 3 kohaldamiseks ei pea olema korduvalt karistatud sama isikut, vaid meedet kohaldatakse, kui kõigi sättes nimetatud isikute peale on kokku kalapüüginõuete tõsiste rikkumiste eest rohkem kui üks kehtiv karistus. Ühtlasi tuvastas halduskohus, et kaebaja püügiloa alusel tegutsenud kalurid panid rikkumised toime eraldi ja üksteisest sõltumatult, mistõttu puudub põhjus kahelda selles, et tegemist oli karistusõiguslikult mitme teoga (teomitmusega), mitte ühe väärteo kaastäideviimisega. Seega on täidetud eeldused kaebaja suhtes KPS § 56 lõigetes 3 ja 4 sätestatud haldusmeetme kohaldamiseks.

**37.** Ühtlasi nõustub kolleegium halduskohtuga selles, et vaidlusalused sätted on imperatiivsed ega anna PTA-le kaalutlusõigust haldusmeetme kohaldamata jätmiseks. Sätete sõnastus näeb karistuste olemasolul ette automaatse püügivõimaluse vähendamise.

**38.** KPS § 56 lõigete 3 ja 4 kehtetuse korral ei oleks saanud kaebaja püügivõimalust tema kalurite rikkumise tõttu vähendada ning kohtul olnuks võimalik asja lahendades otsustada teisiti. Seega on sätted asjassepuutuvad osas, milles need näevad ette püügivõimaluse vähendamise olukorras, kus KPS § 71<sup>1</sup> lõikes 1 sätestatud rikkumiste eest on karistatud muud isikut kui püügiloa omajat ennast.

### (II) PS § 14 riive põhiseaduspärasuse kontroll

**39.** PS § 31 sätestab õiguse tegeleda ettevõtlusega, selle kaitsealasse kuulub kogu tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus (RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 12). Ettevõtlusvabaduse tuum on riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks ja seda vabadust riivab iga abinõu, mis

takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse (RKPKo 28.04.2000, 3-4-1-6-00, p 11). Ettevõtlusvabaduse kaitseala on riivatud juba siis, kui avalik võim mõjutab seda vabadust ebasoodsalt (viidatud 3-4-1-1-02, p 12). PS § 9 lõike 2 kohaselt laieneb ettevõtlusvabadus ka juriidilistele isikutele.

**40.** KPS § 30 lõike 1 järgi võib kutselise kalapüügi õiguse saada äriregistris ettevõtjana registreeritud isik. Kutselise kalapüügi eesmärgiks on teenida tulu, mistõttu on tegemist PS § 31 kaitsealasse kuuluva tegevusega. KPS § 51 lõige 1 defineerib ajaloolise püügiõiguse. Ajalooline püügiõigus võtab KPS § 50 lõikes 1 sätestatud püügivõimaluste jaotamisel arvesse varasemal kolmel aastal omandatud püügivõimalusi. Seega on ajaloolise püügiõigusega loodud kutselise kalapüügi loa omajatele õiguspärane ootus, et neil on tulevikus võimalik saada püügivõimaluste jaotamisel sama proportsioon kõigist püügivõimalustest nagu varasematel aastatel. Haldusaktiga KPS § 50 lõikes 1 ja § 51 lõikes 1 sätestatuga võrreldes kutselise kalapüügi loa omaja püügivõimaluse vähendamine kahjustab tema ettevõtlusega seotud tegevust. Ettevõtja võimalus tulu teenida sõltub otseselt sellest, kui palju tal on võimalik kala püüda. KPS § 56 lõigetes 3 ja 4 sätestatud haldusmeetme kohaldamine riivab seega kaebaja PS §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust.

**41.** Ehkki KPS § 56 lõiked 3 ja 4 riivavad ettevõtlusvabadust, kontrollib kolleegium esmalt, kas kaebajale on tema suhtes toimivas haldusmenetluses tagatud õigus korraldusele ja menetlusele (PS § 14) ning võimalus pöörduda enda õiguste kaitseks kohtusse (PS § 15 lõike 1 esimene lause). Ka halduskohus on sätete vastuolu näinud just PS §-ga 14. KPS § 56 lõigete 3 ja 4 vastuolu tuvastamisel menetluslike põhiõigusega ei ole teiste asjakohaste põhiõiguste võimaliku riive ja rikkumise täiendav kontrollimine asjassepuutuva sätte põhiseaduspärasuse hindamiseks vajalik.

**42.** PS § 14 sätestab riigi kohustuse tagada isikute õigused ja vabadused. Õiguste ja vabaduste tagamine ei tähenda üksnes, et riik hoidub põhiõigustesse sekkumast. PS § 14 sisaldab nii seadusandja objektiivset kohustust kehtestada normid kui ka isiku subjektiivset õigust nõuda selliste normide kehtestamist, mis piisava tõenäosusega ja piisaval määral tagaks põhiõiguste teostumise ning kaitse (RKPKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 99). Õiglane peab olema nii kohtu- kui ka haldusmenetlus (RKPKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03, p 16). Haldusõiguse valdkonnas konkretiseerib PS §-st 14 tulenevat õigust korraldusele ja menetlusele õigus heale haldusele. Viimati nimetatud õigusele vastab riigi kohustus luua haldusõiguse valdkonnas isikute õiguste ja vabaduste (sh põhiõiguste) kaitseks tõhusad menetlused, milles on isikutele muude õiguste seas tagatud õigus tutvuda oma juhtumit puudutava teabega, õigus olla ära kuulatud, õigus nõuda haldusorganilt põhistatud otsust ja õigus seda vaidlustada (RKPKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p-d 43 ja 44). Eelnimetatud ärakuulamisõiguse eesmärk on esiteks kohelda menetlusosalist subjekti, mitte objektina. Teiseks aitab see kaasa menetlustulemuse õigsuse saavutamisele, täiendades haldusorgani uurimisprintsipi. Nii tuleneb ärakuulamisõigusest õigus esitada nii faktilisi kui ka õiguslikke väiteid, mis võivad mõjutada haldusmenetluse tulemust, ning haldusorganil lasub kohustus nende arvesse võtmata jätmisel esitada põhjendused.

**43.** PS § 14 on soorituspõhiõigus, mis PS § 9 lõike 2 kohaselt laieneb ka juriidilistele isikutele. Õigust korraldusele ja menetlusele riivab õigustloov akt, mis ei taga isikule hea halduse põhimõttele vastavaid õigusi või tagab need puudulikult.

**44.** Kaebaja üks põhiväide on, et tegelikult kalurid väärtegu toime ei pannud. Kaebajat ennast väärtego eest ei karistatud. Kaebaja püügiloa alusel tegutsenud kalurite suhtes toimunud väärtegomenetluses ei olnud kaebaja menetlusosaline VTMS §-de 16 ja 18 tähenduses (vt ka RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p-d 26–28). Seetõttu ei laienenud kaebajale ka VTMS §-s 19 sätestatu, sh õigus olla väärtegoasja arutamise juures, anda ütlusi ning esitada tõendeid ja taotlusi.

**45.** Tulenevalt KPS § 2 lõikest 4 kohaldatakse KPS-i alusel toimivas haldusmenetluses haldusmenetluse seadust (HMS). Seega kohaldub KPS § 56 lõigete 3 ja 4 alusel püügivõimaluse vähendamise menetlusele ka HMS § 40 lõige 3, mis lubab teatud tingimustel haldusmenetluse läbi viia menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata. Praegusel juhul ei olnud täidetud ükski viidatud sättes nimetatud tingimustest, mistõttu oli PTA kohustatud andma kaebajale võimaluse enne püügivõimaluse vähendamise otsuse tegemist esitada oma arvamus ja vastuväited (HMS § 40 lõige 1). Seeläbi on seadusandja esmapilgul taganud kaebaja võimaluse olla tema suhtes toimivas haldusmenetluses ära kuulatud.

**46.** Väärteomenetluses tehtud otsus on KPS § 56 lõigete 3 ja 4 järgi haldusorganile siduv. Teisisõnu, väärteomenetluses tuvastatud ei saa PTA ümber hinnata sõltumata sellest, kas ja milliseid asjaolusid menetlusosalised ärakuulamise käigus rikkumiste kohta esile toovad või PTA haldusorganina välja selgitab. KPS § 71<sup>1</sup> lõikes 1 nimetatud rikkumiste eest rohkem kui ühe kehtiva karistuse olemasolu toob automaatse järeelmina igal juhul kaasa püügivõimaluse vähendamise KPS § 56 lõigetes 3 ja 4 nimetatud määra. Vaidlusaluste sätete tõttu ei olnud PTA-l võimalik kaebaja arvamusel ja vastuväidetest hoolimata teha muud otsust kui püügivõimalusi vähendada.

**47.** Eeltoodust tulenevalt puudus kaebajal menetluslik võimalus (nii väärteo- kui ka haldusmenetluses) esitada õiguslikke ja faktilisi väiteid rikkumiste toimepaneku kohta. Kuna halduskohus analüüsis praeguses kohtuasjas kaebaja püügivõimaluste vähendamise haldusmenetluse põhiseaduspärasust, piirdub ka kolleegiumi analüüs haldusmenetlusega.

**48.** Kaebaja õigust heale haldusele riivab olukord, kus kaebaja arvamus ja vastuväited rikkumiste toimepaneku kohta ei saa mõjutada tema põhiõigusi piirava haldusmenetluse tulemust (vt p 40) (vt ka RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 33). Igasugune norm, mis riivab õigust tõhusale menetlusele, ei ole aga tingimata põhiseadusvastane, kui riive kaalub üles mõni muu põhiõigus või oluline põhiseaduslik väärtus.

**49.** Kuivõrd õigust heale haldusele riivab vaidlusaluste sätetega kehtestatud haldusmeetme kohaldamine, on haldusmeetme eesmärk laiendatav ka PS §-st 14 tuleneva põhiõiguse riivele. Haldusmeetme eesmärk on kalapüügiseaduse muutmise seaduse eelnõu (SE 136, XIV Riigikogu) seletuskirja kohaselt mh kutselise kalapüügi loa omaja vastutuse laiendamine olukorras, kus on toime pandud korduvad tõsised kalapüüginõuete rikkumised. PS § 5 järgi on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. PS § 53 kohaselt on igaüks kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud. Riigikohus on varem kinnitanud, et kuivõrd keskkonnakaitselised põhimõtted tulenevad põhiseadusest, saab pidada legitiimseks eesmärki mõjutada ettevõtjaid loodusvarasid ja -ressursse säästvamalt kasutama, sest kui ettevõtjal lubatakse rahvuslikku rikkust oma ettevõtluses ära kasutada, omandab ettevõtja rahvusliku rikkuse arvel majandusliku hüve (RKPKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p-d 63 ja 64). Põhiseaduse kaitse all olevate loodusvarade ja -ressursside alla kuuluvad kahtlemata ka kalavarud. Eesmärk tagada kalavarude säästlik kasutamine ja tõkestada kuritarvitusi on legitiimsed.

**50.** Püügivõimaluse vähendamise korrast nähtub ka seadusandja eesmärk muuta kalavarude kaitse menetlus võimalikult ökonoomseks. PTA vähendab püügiloa omaja püügivõimalust seaduses sätestatud ulatuses alati, kui KeA on teda teavitanud vähemalt kahest kehtivast väärteokaristusest. Menetlusökonoomia on Riigikohtu praktika kohaselt põhiseaduslik väärtus ja sellena mh PS § 14 riive eesmärgina legitiimne (RKPKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 20; viimati RKPKo 02.11.2013, 5-23-34/9, p 41).

**51.** Põhiõiguste riive peab PS § 11 kohaselt olema taotletava eesmärgi suhtes ka sobiv, vajalik ja mõõdukas. Kahtlemata aitab menetlusökonoomia tagamisele kaasa see, kui seadusandja on täpselt



sätestanud, millise otsuse haldusorgan peab tegema. Seega on riive menetlusökoonoomia tagamiseks sobiv. Samuti on riive vajalik, kuivõrd vähemintensiivsed riived ei tagaks samasugust efekti menetlusökoonoomia saavutamisel. Samas ei ole riive mõõdukas. Tegemist on kaebaja õiguse väga intensiivse riivega, kuivõrd sisuliselt ei olnud kaebajal võimalik ei haldusmenetluses ega sellele eelnenud väärtemenetluses esitada faktilisi ja õiguslikke väiteid kalapüüginõuete tõsiste rikkumiste toimumise ehk asjaolu kohta, mis annab automaatse aluse tema põhiõigusi piirava haldusakti andmiseks. Menetlusökoonoomia ei saa õigustada seda, et isikul välistatakse täielikult tema põhiõigustesse sekkumise aluseks olevate asjaolude kohta vastuväidete ja neid kinnitavate tõendite esitamine.

**52.** Kalavarude kui rahvusliku rikkuse kaitse on oluline eesmärk. Rikkumiste vaidlustamise piiramine aitab kaasa kalavarude kaitsele, sest kalapüüginõuete korduva rikkuja püügivõimalust saab rikkumiste toimepanemise asjaoludest sõltumata igal juhul vähendada. Ka ei nähtu meedet, mis saavutaks kalavarude kaitse vähemalt sama kvaliteediga, kuid koormaks püügiloa omajat vähem. Seega on rikkumiste vaidlustamise piiramine sobiv ja vajalik kalavarude kaitse eesmärgi saavutamiseks. KPS § 56 lõiked 3 ja 4 saavad kaitsta kalavarusid seeläbi, et mõjutavad kalapüügi loa omajaid võtma meetmeid, et vältida kalapüüginõuete rikkumisi. Püügivõimaluste vähendamine kompenseerib rikkumisega tekitatud kahju. Seega on oluline, et rikkumised oleks ka tegelikult toime pandud. Ühelt poolt on PS § 14 riive intensiivne, kuivõrd püügiõiguse omaja ei saa rikkumise toimumise kohta esitada üldse vastuväiteid. Teisalt ei soodusta vastuväidete esitamise võimatus selle kindlakstegemist, kas rikkumine ka tegelikult toimus. Selliselt aitab haldusmenetluses seisukohtade esitamise piirang üksnes vähesel määral kalavarusid kalapüüginõuete rikkumise eest kaitsta. Sellest tulenevalt ei saa taotletava eesmärgi suhtes mõõdukaks pidada piirangut, mis välistab täielikult kaebaja võimaluse oma seisukohti esitada selliselt, et need saavad haldusorgani otsust mõjutada.

**53.** Eeltoodust tulenevalt leiab kolleegium, et kaebaja PS §-st 14 tuleneva õiguse riive on ebaproportsionaalne ja põhiseadusvastane.

### **(III) PS § 15 lõike 1 esimese lause riive põhiseaduspärasuse kontroll**

**54.** Kohtusse pöördumise õiguse kaitse peab olema lünkadeta. PS §-des 14 ja 15 ette nähtud õigus saada kohtulikku kaitset hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse (viidatud 3-1-1-88-07, p 41 ja seal viidatud kohtupraktika). Õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse on kahtlemata riivatud olukorras, kus isiku võimalus oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda on välistatud (vt ka RKPKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 99), kuid riive esineb ka olukorras, kus isikul on küll võimalik kohtusse pöörduda, kuid see jääb igal juhul tagajärjetuks.

**55.** Lisaks sellele, et kaebajal ei olnud võimalik arvamust ja vastuväiteid esitades mõjutada haldusmenetluse tulemust, ei saanud ta ka väärtetoasjades tehtud kohtuvälise menetleja otsuseid kohtus vaidlustada (vt ka viidatud 3-1-1-88-07, p-d 23 ja 40). VTMS § 114 lõike 1 kohaselt on kohtuvälise menetleja otsuse peale maakohtule kaebuse esitamise õigus üksnes menetlusosalisel ehk menetlusalusel isikul ja tema kaitsjal (VTMS § 16). Kuivõrd KPS § 56 lõigete 3 ja 4 kohaldamise eeldus on väärteo- või kriminaalkaristus, on ka halduskohtul võimalik haldusakti õiguspärasust hinnates kontrollida üksnes seda, kas KPS § 56 lõikes 3 nimetatud isikuid on jõustunud otsusega karistatud. Halduskohus ei saa aga kontrollida karistamise aluseks olevaid asjaolusid ega karistuse põhjendatust. Ehkki seadusandja ei ole kehtestanud normi, mis sõnaselgelt välistaks või piiraks kaebaja kohtukaebeõigust, on KPS § 56 lõigetes 3 ja 4 sätestatud haldusmeetme kohaldamise regulatsiooniga selline olukord siiski loodud. Seega on riivatud ka kaebaja PS § 15 lõike 1 esimesest lausest tulenevat õigust oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda.

**56.** PS § 15 lõike 1 esimesest lausest tuleneb isiku õigus pöörduda kohtusse oma subjektiivsete õiguste kaitseks, kuid sättest ei tulene põhiõiguse piiramise tingimusi. Tegemist on seadusereservatsioonita põhiõigusega, mille piiramise õigustusena saab arvestada üksnes teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi (vt nt viidatud 3-1-1-88-07, p 43).

**57.** PS § 15 lõike 1 esimese lause riive põhiseaduspärasuse hindamiseks tuleb esmalt välja selgitada, milliste põhiõiguste või põhiseaduslike väärtuste kaitsmise eesmärgil on seadusandja piiranud kaebaja võimalust enda õigusi kohtus kaitsta. Kalapüügiseaduse muutmise seaduse eelnõu (136 SE, XIV Riigikogu) väljatöötamist puudutavates materjalides ja muudes allikates ei ole sõnaselgelt väljendatud tahet piirata kutselise kalapüügi loa omaja õigust vaidlustada kohtus PTA otsust püügivõimaluste vähendamise kohta. Seega ei ole eelnõu puudutavate materjalide põhjal üheselt selge, kas kohtupõhiõiguse riive oli taotluslik.

**58.** PS § 14 riive eesmärgid (vt eespool punktid 49–50) on käsitatavad ka PS § 15 lõike 1 esimese lause piiramise legitiimsete eesmärkidena. Ehkki kalavarude kaitse ja menetlusökoonoomia on riive eesmärkidena lubatavad, peab riive eesmärgi suhtes olema ka PS § 11 mõttes sobiv, vajalik ja mõõdukas. Kohtukaebeõiguse piiramine aitab kalavarude kaitse tagamisele kaasa, sest see võimaldab kutselise kalapüügi loa omaja suhtes, kelle kalapüügi loa alusel on toime pandud korduvad tõsised rikkumised, kiiresti kohaldada meedet, mis motiveerib teda uute rikkumiste toimepanemist ära hoidma. Samaväärset kalavarude kaitset ei tagaks kaebaja õigusi vähem piirav meede, mistõttu on kohtukaebeõiguse riive eesmärgi suhtes ka vajalik. Mõõdukaks ei saa aga pidada olukorda, kus püügivõimaluse vähendamise üle ei ole võimalik täielik kohtulik kontroll. Nimelt vähendatakse püügiõigust juba haldusmenetluses ning kohtusse pöördumine ei anna kaebajale automaatselt püügiõigust soovitud mahus. Kalavarude kaitse oleks ilma kohtusse pöördumise piiranguta nõrgemini kaitstud üksnes olukorras, kus kalapüügiõigust võimaldatakse algses mahus esialgse õiguskaitse korras või kui kohtumenetluses ei suudeta vaatamata rikkumise olemasolule tõendada, et kalapüüginõudeid rikuti. Need juhud ei saa õigustada kohtusse pöördumise õiguse osalist välistamist. Seega ei ole PS § 15 riive kalavarude kaitseks proportsionaalne.

**59.** Kohtukaebeõiguse piiramine muudab menetluse küll ökonoomsemaks ja kiiremaks ning seda võib ka proportsionaalsuse testi tähenduses vajalikuks pidada, kuid see ei ole praegusel juhul mõõdukas abinõu PS § 11 tähenduses. Põhiseaduspäraseks ei saa pidada olukorda, kus menetlus on sedavõrd tõhustatud, et isik, kelle suhtes kohaldatakse tema põhiõigusi piiravat meedet, ei saa teda koormava haldusakti aluseks olevaid asjaolusid tegelikult kohtus vaidlustada (vt ka Euroopa Kohus 26.09.2024, *Energotehnica, C-792/22*; Euroopa Inimõiguste Kohus (suurkoda) 06.11.2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá vs. Portugal* (55391/13, 57728/13 ja 74041/13), p-d 176–184 ja seal viidatud kohtupraktika). Nagu eespool märgitud, saab kalapüügiõiguse vähendamine toimepandud rikkumiste tõttu tagada kalavarude säästlikku kasutamist üksnes juhul, kui rikkumised on ka tegelikult toime pandud. Seega on kaebaja PS § 15 lõike 1 esimesest lausest tuleneva kohtupõhiõiguse riive ebaproportsionaalne ja põhiseadusvastane.

#### (IV) Kokkuvõte

**60.** KPS § 56 lõiked 3 ja 4 on vastuolus PS §-dega 14 ja 15 osas, milles need ei taga kalapüügiloa omajale tõhusat menetlust olukorras, kus tema püügivõimalust vähendatakse põhjusel, et KPS § 71<sup>1</sup> lõikes 1 sätestatud rikkumiste eest on karistatud muud isikut kui kalapüügiloa saanud isikut ennast.

**61.** Kolleegium märgib, et seadusandjal on vaidlusaluse regulatsiooni põhiseadusega kooskõlla viimiseks, s.o kalapüügiloa omaja menetluspõhiõiguste tagamiseks mitu võimalust. Näiteks on võimalik näha ette, et rikkumisi kontrollitakse sisuliselt haldusmenetluses, kus otsustatakse

püügivõimaluste vähendamise üle. Ka on alternatiivselt võimalik tagada kalapüügiloa saanud isiku võimalus osaleda (nt kolmanda isikuna) püügivõimaluse vähendamiseni viia võivas väärteo- või kriminaalmenetluses, sh tema õigus vaidlustada kohtuvälise menetleja otsus kohtus. Viimasel juhul ei oleks põhimõtteliselt välistatud kehtetuks tunnistatud normidega sarnaste normide uuesti kehtestamine.

#### **(V) Menetluskulude hüvitamise taotlus**

**62.** Peipus Grupp OÜ taotleb õigusabikulu 1600 eurot (ei sisalda käibemaksu) hüvitamist. Kaebajale osutati õigusabi 8 tundi (suhtlemine erialaliitudega, asjas esitatud arvamustega tutvumine ja analüüs, kliendiga kohtumine, seisukoha koostamine Riigikohtule). Kuna kaebaja on käibemaksukohustuslane, taotleb ta, et õigusabikulu mõistetakse välja ilma käibemaksuta. Kolleegiumi hinnangul on menetluskulu vajalik ja põhjendatud ning tuleb Eesti Vabariigilt kaebaja kasuks välja mõista (PSJKS § 63 lg 1).

(allkirjastatud digitaalselt)