



ÕIGUSKANTSLER

Teie 24.03.2009 nr 10.4-2/1981-1

Minister Helir-Valdor Seeder
Põllumajandusministeerium
pm@agri.ee

Õiguskantsler 17.07.2009 nr 6-2/090294//0904472

Minister Jaanus Tamkivi
Keskkonnaministeerium
keskkonnaministeerium@envir.ee

Märgukiri

Lugupeetud ministrid

Minu poole on pöördunud mitu avaldajat, kes on tõstatanud küsimuse kaluri kalapüügiloa andmise regulatsiooni põhiseadusele vastavusest. Nimelt leidsid avaldajad, et kalapüügiseaduse (edaspidi: KPS) § 13⁴ lõikes 11 sätestatud piirang kaluri kalapüügiloa saamiseks rikub nende õigusi. Samuti kaebavad avaldajad, et nad peavad maksma kalapüügiloa eest ka siis, kui seda neile nimetatud sätte alusel ei väljastata.

Kuna kalandussektoriga seotud õigusloomepädevus on jagatud Põllumajandusministeeriumi ning Keskkonnaministeeriumi vahel, on käesolev märgukiri adresseeritud mõlemale ministrile.

Avaldusaluses asjas analüüsisin kalapüügilubade andmise (ennekõike KPS § 13⁴ lõiget 11) ning selle eest tasu maksmise regulatsiooni. Olen juba varasemalt analüüsinud KPS § 13⁴ lg 11 põhiseaduspärasust. Keskkonnaministrile ja põllumajandusministrile 28.06.2007 saadetud kirjas nr 6-1/070198/00704482 võtsin seisukoha, et kalapüügiseaduse (edaspidi: KPS) § 13⁴ lg 11 on kooskõlas põhiseadusega. Avaldusaluses asjas tuvastatud asjaolude põhjal ei pea ma vajalikuks seda seisukohta muuta.

Siiski leian pärast minule esitatud avalduste ning Põllumajandusministeeriumi seisukoha analüüsi, et kutseliste kalapüügilubadega seonduv regulatsioon vajab täiendamist kalapüügiõiguse tasumise kohustuse ning KPS § 13⁴ lõikes 12 sätestatud erandite osas, tagamaks regulatsiooni kooskõla põhiseadusega.

Järgnevalt selgitan Teile, kuidas viidatud seisukohale jõudsin. Seda tehes kirjeldan esmalt menetluse asjaolusid ja käiku. Seejärel esitan Teile õigusliku hinnangu. Kirja lõpus esitan oma soovitused.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

I Asjaolud ja menetluse käik

2009. aasta alguses esitati minule mitu avaldust, milles paluti taas kord KPS § 13⁴ lg 11 põhiseadusele vastavuse kontrollimist. Vaidlusalusest sättest tulenevalt ei väljastatud avaldajatele kutselise kalapüügi luba, kuna nendele jagatud püügiõigus oli väiksem kui 10 nakkevõrku. Avaldustes kaevati korduvalt selle üle, et avaldajad on kalapüügiõiguse tasu maksnud, kuid kalapüügiluba neile ei väljastata.

Avaldusaluse lahendamiseks vajaliku teabe saamiseks pöördusin Põllumajandusministeeriumi poole. Teabe nõudmises palusin ministril selgitada kalapüügilubade andmise ning kalapüügiõiguse tasu nõudmise praktikat.

Põllumajandusminister vastas minu teabe nõudmisele 24.03.2009. Tänapäevaks on asjassepuutuvat regulatsiooni muudetud kalapüügitasu maksmise tähtaja osas¹, kuid põllumajandusminister esitas oma seiskohad lähtudes vastamise hetkel kehtinud õigusaktide redaktsioonidest. Järgnevalt annan ülevaate põllumajandusministri selgitustest selliselt nagu need mulle esitati. Muutused õigusaktides võtan arvesse, kui annan allpool oma õigusliku hinnangu.

1) Palusin põllumajandusministril selgitada kalapüügiõiguse tasu maksmise korda – täpsemalt seda, kas keskkonnatasude seaduse (edaspidi: KeTS) §11 lg 2 punktis 1 sätestatud kutselise kalapüügiõiguse tasu tuleb maksta enne seda, kui on tehtud Vabariigi Valitsuse 12.12.2000 määruse nr 412 „Kutselise kalapüügi lubade taotlemisel esitatavate dokumentide loetelu, kalapüügilubade andmise, kehtetuks tunnistamise ning kehtivuse peatamise kord ja kalapüügilubade vormid“ §-s 6 sätestatud otsus kalapüügiloa andmise kohta.

Põllumajandusminister selgitas, et KPS § 15 kohaselt makstakse kalapüügiõiguse tasu keskkonnatasude seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide järgi. Vastuse koostamise hetkel kehtinud KeTS § 37 lõike 4 kolmanda lause redaktsiooni kohaselt tuli tasu kutselise kalapüügiõiguse eest maksta enne püügiõigust tõendava dokumendi saamist vähemalt 50% ulatuses, ülejäänud tasu kümne päeva jooksul pärast püügiõigust tõendavale dokumendile kantud püügivõimaluste 50%-list ärakasutamist. Kutselise kalapüügiõiguse tasu pidi seega vähemalt 50% ulatuses olema tasutud enne kalapüügiloa väljastamist, mitte enne korra §-s 6 nimetatud otsuse tegemist.

2) Esitasin põllumajandusministrile ka küsimuse, kas kutselise kalapüügiõiguse tasu maksmine on eelduseks sellele, et õigust vähem kui 10 võrgu kasutamiseks võetakse arvesse järgmise aasta ajalooliste püügivõimaluste jagamisel ning millisele õiguslikule alusele selline praktika tugineb. Samuti palusin teada anda, kas ettevõtjale² tagastatakse makstud kalapüügiõiguse tasu, kui talle ei väljastata kalapüügiluba.

Põllumajandusministri vastuskirja kohaselt loetakse KPS § 16 lõike 3 kolmanda lause järgi püügivõimalus omandatuks, kui see on loale kantud ja selle eest on tasutud või see on loaga välja võetud, kui tasu maksmine ei ole nõutav. Seega, kui ettevõtja ei ole maksnud talle määratud püügivõimaluse eest kalapüügiõiguse tasu, ei loeta seda püügivõimalust tema poolt omandatuks ning seda ei võeta arvesse tema ajaloolise püügiõiguse arvutamisel. Et ettevõtjale taotletavaks

¹ Riigikogus 13.05.2009 vastu võetud keskkonnatasude seaduse ja kalapüügiseaduse muutmise seadusega (RT I 2009, 26, 160) muudeti KPS § 134 lõiget 9 ja KeTS § 37 lõiget 4. Muutused jõustusid 06.06.2009.

² Vastavalt KPS § 13 lõikele 1 tohib kutselise kalapüügi vahenditega kalapüügiloa alusel siseveekogudel, piiriveekogudel, merel, Eesti Vabariigi majandusvööndis või väljaspool Eesti Vabariigi jurisdiktsiooni oleval veealal kala püüda ettevõtjana äriregistris registreeritud isik.

aastaks eraldatav püügivõimalus (ajalooline püügivõimalus) arvutatakse omakorda tema nn ajaloolise püügiõiguse alusel, ei saa selle määramisel arvesse võtta püügivõimalusi, mida ettevõtja ei ole eelneval kolmel aastal omandanud, sh kalapüügiõiguse tasu maksmata jätmise tõttu. Teiste sõnadega, kui ettevõtja ei maksa talle püügivõimalusena määratud vähem kui 10 võrgu kasutamise eest kalapüügiõiguse tasu (sõltumata sellest, kas ta seda ka tegelikult kasutada saab), kaob see püügivõimalus tema ajaloolise püügiõiguse arvestusest ning vastavalt vähendatakse ka tema järgmise aasta nn ajaloolist püügivõimalust.

Täiendavalt märgib põllumajandusminister, et kutselise kalapüügiloa taotleja on sisuliselt sunnitud maksuma vähem kui 10 võrgu kasutamise eest kalapüügiõiguse tasu ka siis, kui on üheselt selge, et kalapüügiluba talle väljastada nagunii ei saa. Seda põhjusel, et kalapüügiõiguse tasu maksmata jätmise korral kaotab ettevõtja ajaloolist püügiõigust. Oluline on ka asjaolu, et kutselise kalapüügiga tegelda soovivate ettevõtjate hulk ja nende poolt soovitud püügivõimalused on praktikas tavaliselt ületanud kogu lubatud püügivõimaluse ning seetõttu jagatakse püügivõimalused üldjuhul ajaloolise püügiõiguse alusel. Seetõttu toob praktikas ajaloolise püügiõiguse puudumine kaasa selle, et ettevõtja ei saa kutselise kalapüügiga tegelda.

Kalapüügiõiguse tasu tagastamise osas selgitas põllumajandusminister, et seda küsimust reguleerib KeTS § 44. Kalapüügiloa väljastamisest keeldumist see säte tasu tagastamise alusena ei nimeta. Samuti ei saa siinjuures olla tegemist tasu maksmisega ettenähtust või arvatust suuremas summas või eraldatud püügivõimaluste ettevõtjast sõltumatu vähendamisega püügivõimaluste kasutamise aastal. Seega, kalapüügiloa väljastamisest keeldumise korral ettevõtjale kalapüügiõiguse tasu ei tagastata, sest keskkonnatasude seadus ei näe seda ette.

Põllumajandusministri seisukoha järgi on eeltoodud regulatsiooni vastavus keskkonnatasude eesmärkidele küsitav. Näiteks KeTS § 3 lõike 1 kohaselt on keskkonnatasu keskkonna kasutusõiguse hind ning § 11 lõige 1 sätestab kalapüügiõiguse tasu kohta, et seda makstakse õiguse eest püüda kala ja koguda veetaimi. KeTS § 4 lõike 1 kohaselt on keskkonnatasude rakendamise eesmärk vältida või vähendada loodusvarade kasutamise, saasteainete keskkonda heitmise ja jäätmete kõrvaldamise seotud võimalikku kahju. Seega peaks keskkonnatasude seaduse üldpõhimõtete kohaselt kalapüügiõiguse tasu maksma ettevõtja, kes on saanud tegelikult õiguse püüda kala ning tasu võetakse eesmärgiga vältida või vähendada kalavaru kasutamise seotud võimalikku kahju. Kalavaru kasutav ettevõtja peab kandma oma osa kalavaru taastamise ja kaitsmise kuludest³. Kalapüügiseadus aga sunnib kalapüügiõiguse tasu maksma ka sellise ettevõtja, kelle puhul seadus keelab kala püüdmiseks õiguse andmise (ehk juurdepääsu kalavaru kasutamisele).

Kalapüügiõiguse tasu puhul tuleb arvestada sellega, et tegemist on avalik-õigusliku tasuga, mille kehtestamisel ei tohi rikkuda põhiseaduses kaitstavaid õigusi ja vabadusi. Põllumajandusministri hinnangul on kaheldav, kas kalapüügiseaduses sätestatud meede, mis nõuab keskkonnatasu maksmist olukorras, kus keskkonnatasude seadus seda ei nõua, on käsitatav proportsionaalse meetmena, sest kalapüügiseaduse alusel keskkonnatasu võtmine ei teeni keskkonnatasude seaduse eesmärke.

3) Põllumajandusministrile esitatud teabe nõudmises palusin ka seisukohta, kas tema hinnangul on KPS § 13⁴ lg 11 oma kehtestamise eesmärgi täitnud.

³ KeTS § 4 lg 4 järgi suunatakse taastuvate loodusvarade (kalavaru, kasvav mets, jahiluludid) kasutamisest laekunud raha nende varade taastootmiseks ja kaitseks.

Põllumajandusminister on seisukohal, et enne KPS § 13⁴ lõike 11 jõustumist kehtinud sama paragrahvi kümnes lõige tagas oluliselt paremini seaduse eesmärgi, kitsendades piisavalt võimalusi kalapüügilubade väljastamiseks, kui kasutusel on liiga väike arv võrke. Samas jättis see säte võimaluse väljastada kalapüügiluba neile ettevõtjatele, kelle püügivõimalus oli väiksem kui 10 võrku, lubades neil olemasoleva püügivõimaluse kanda tervikuna ühele väljastatavale kalapüügiloale. Põllumajandusminister leiab, et arvamus, nagu oleks kõik vähese arvu võrkudega püügivõimalust omavad ettevõtjad potentsiaalsed röövpüügi korraldajad ja seotud loata vette lastud võrkude rohkusega Eesti veekogudes, ei ole põhjendatud.

Tänaseks on algselt orienteeruvalt 450 kalapüügiõiguse omanikust, keda seadusemuudatus puudutas, valdav osa leidnud võimaluse seadusega lubatud erandite rakendamiseks vajaliku hulga püügivahendite soetamiseks või oma püügivõimaluse võõrandamiseks. Paraku ei ole seda suutnud teha kõik kutselise kalapüügiõiguse omanikud. Osad seetõttu, et püügiõiguse soetamine oleks osutunud liiga kulukaks, osad seetõttu, et neil puudus vajadus täiendava püügivõimaluse kasutamise järele.

KPS § 13⁴ lõigete 10 – 13 rakendamise mõjul on vähenenud kutselise kalapüügiõiguse omajate arv kalapüügil kaluri kalapüügiloa alusel ning on toimunud püügivõimaluste koondumine suuremate püügiõiguse omanike kätte. Nii on püügiõiguse omanike arv Läänemerel kaluri kalapüügiloa alusel vähenenud kahe aasta jooksul 259 ettevõtja võrra ehk 17% ning Peipsil ja Lämmijärvel 26 ettevõtja võrra ehk 27%. Peipsi ja Lämmijärvel püügiõiguse omanike arvu suhteliselt suurem vähenemine oli tingitud asjaolust, et lõikes 12 märgitud erandid sellel veekogul ei kehti. Oluliselt on vähenenud ka loale kantud kalurite arv, kuid selle vähenemine on tingitud väljastatavale loale kantavatele kaluritele kutsetunnistuse nõude kehtestamisest 01.01.2008 (KPS § 13² lõige 3¹).

4) Viimase küsimusena palusin põllumajandusministril selgitada, millega on põhjendatud nende kalurite, kellel on õigus püüda KPS § 13⁴ lõikes 12 nimetatud vahenditega, erinev ja soodsam kohtlemine. Põllumajandusminister vastas lühidalt, et tema hinnangul pole KPS § 13⁴ lõike 12 poolt lubatud erandite alla käivate taotlejate erinev kohtlemine põhjendatud.

II Õiguskantsleri seisukoht

Kuna teen käesoleva märgukirja ka avaldajatele teatavaks, pean kõigepealt vajalikuks korrata oma seisukohta KPS § 13⁴ lg 11 põhiseaduslikkuse küsimuses, mille kontrollimist avaldajad minult ennekõike taotlesid, ning selgitada, miks see ei ole käesoleva menetluse raames muutunud. Seejärel analüüsinud teisi vaidlusaluseid probleeme.

2.1 KPS § 13⁴ lg 11 põhiseadusele vastavus

2.1.1 Vaidlusalune säte

KPS § 13⁴ sätestab:

„§ 13⁴. Kutselise kalapüügi loa andmine

[...]

(11) Veekogudel, kus nakke- või raamvõrgu lubatud püügivõimalus on 10 võrku või suurem, ei väljastata kalapüügiluba korraga vähem kui 10 võrgu kasutamiseks, välja arvatud käesoleva paragrahvi lõigetes 12 ja 13 sätestatud juhul.

(12) Vähema kui 10 nakke- või raamvõrgu kasutamiseks väljastatakse kalapüügiluba, kui ettevõtjal on püügivõimalus lisaks nakke- või raamvõrgule ka kastmõrraga või vähemalt kahe ääre- või avaveemõrraga püügiks. Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel vähema kui 10 nakke- või raamvõrgu kasutamiseks kalapüügiluba ei väljastata.

(13) Kutselisele kalurile, kes on püüasustusega väikesaare alaline elanik, võib väljastada kalapüügiloa viie või enama nakke- või raamvõrgu kasutamiseks.“

Järgnevalt esitan oma seisukoha ainult KPS § 13⁴ lõike 11 kohta. KPS § 13⁴ lõikes 12 sätestatud erandit käsitlen allpool. Püüasustusega väikesaare alalistele elanikele KPS § 13⁴ lõikes 13 ettenähtud erandit ma käesolevas märgukirjas ei käsitle, kuna tegemist on väga spetsiifilise valdkonnaga, mis enamikule kaluritele mõju ei avalda ning mida pole keegi avaldajatest vaidlustanud.

2.1.2 Põhiõiguste riive

Tulenevalt Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi: PS) §-st 31 on Eesti kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. KPS § 13⁴ lõikega 11 kehtestatakse piiranguid kutselise kalapüügiga tegelemisele. Kuivõrd piirang puudutab kutselist püüki, mille eesmärk – erinevalt harrastuspüügist – on tulu saamine, siis riivab KPS § 13⁴ lg 11 ettevõtlusvabadust (PS § 31).

Ettevõtlusvabaduse riive seisneb vähima nakke- või raamvõrkude arvu sätestamises seaduses, millega lubatakse kutselise kalurina kala püüda. Vähema kui 10 nakke- või raamvõrguga püügiõigust omavale kalurile või ettevõtjale kutselist üldjuhul kalapüügiluba ei väljastata.

KPS § 13⁴ lg 11 ei piira kalapüüki tervikuna. Kalapüügiga tegeleda sooviv isik saab ka tulevikus kala püüda. Professionaalsete kalapüügivahendite asemel võib isik, kes ei vasta kutselisele püügile kehtestatud tingimustele, kala püüda harrastuslike kalapüügivahenditega ja vastavatel tingimustel (sh seeläbi teostada oma PS §-st 19 tulenevat eneseteostusvabadust). Seega ei piirata KPS § 13⁴ lõikes 11 kalapüügi kui tegevusalaga tegelemist tervikuna, kuid kehtestatakse täiendavad tingimused kutselisele püügile.

2.1.3 Riive põhiseaduspärasus

Tõdemus, et KPS § 13⁴ lg 11 riivab ettevõtlusvabadust, ei tähenda veel, et tegemist on nimetatud põhiõiguse rikkumisega. Põhiõiguse riive korral peab kontrollima riive põhjendatust. Alles siis, kui riivet pole võimalik õigustada, on tegemist põhiõiguse rikkumisega.

Kõnealuse ettevõtlusvabaduse riive formaalse põhiseadusele vastavuse osas (kooskõla seadusreservatsiooni ja õigusselguse põhimõtte ning pädevus-, menetlus- ja vorminõuetega) puudub vaidlus. Seega on põhiküsimus, kas riive on materiaalselt kooskõlas põhiseadusega. „Materiaalne kooskõla põhiseadusega tähendab, et põhiõigust riivav õigusakt on kehtestatud põhiseadusega lubatava eesmärgi saavutamiseks ning on selle saavutamiseks proportsionaalne abinõu.“⁴

PS § 31 sätestab, et seadus võib sätestada ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra. Seega on ettevõtlusvabadus lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus. See tähendab, et seadusandjal

⁴ RKPJKo 26.03.2009, nr 3-4-1-16-08, p 28.

on vabadus seada eesmärgid, mille saavutamiseks ettevõtlusvabadust võib piirata. Need eesmärgid ei või aga olla põhiseadusega vastuolus.⁵

KPS § 13⁴ lg 11 kehtestamise eesmärgi väljaselgitamiseks uurisin erinevaid kalandust puudutavaid uuringuid ning strateegiadokumente.⁶ KPS § 13⁴ lg 11 kõige olulisemaks eesmärgiks on kindlustada, arvestades kalavarude piiratust, kutselistele kaluritele, kes saavad suurema osa oma sissetulekust kalapüügist, senisest kõrgem (mõistlik) sissetulek ja tagada selle kaudu kalurite professionaalse tegevuse (kutselise püügi) jätkusuutlikkus.⁷ Senisest suurem sissetulek aitab teha kutselistel kaluritel vajalikke investeeringuid kalapüügivahenditesse (paadid, püügivahendid, riietus), mis tõstavad tegevuse efektiivsust, kuid samaaegselt tagavad ka kaluri ohutust (näiteks uus paat, GPS, raadiosaatjad).⁸ Kuna see eesmärk ei ole põhiseadusega vastuolus, tuleb seda pidada lubatavaks.

Järgnevalt analüüsin, kas KPS § 13⁴ lõige 11 kaasnev riive on taotletava eesmärgi suhtes proportsionaalne. Proportsionaalsuse põhimõte tuleneb PS §-st 11, mille kohaselt peavad õiguste ja vabaduste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollitakse järjestikuliselt kolmel astmel - kõigepealt põhiõigusi riivava abinõu sobivust, siis vajalikkust ja viimasena mõõdukust.⁹

⁵ Vt RKPJKo 19.03.2009, nr 3-4-1-17-08, p 52.

⁶ Kõige olulisem strateegiadokument antud valdkonnas on Eesti kalanduse strateegia 2007 – 2013, mis on arvutivõrgus kättesaadaval aadressil <http://www.agri.ee/strateegilised-dokumendid-2>. Kahjuks ei ole kõik selle strateegia väljatöötamise käigus tehtud uuringud, millele järgnevalt viitan, enam arvutivõrgus kättesaadaval.

⁷ Eesti Maaülikooli Põllumajandus ja -keskkonnainstituudi tehtud uuringust „Tööhõive Eesti kalandussektoris” ning Eesti kalanduse strateegiast 2007 – 2013 selguvad järgmised asjaolud. Erinevalt teistest elualadest on kalandussektori tulud jäänud enne 2007. aastat 5 aasta jooksul aasta jooksul samale tasemele, moodustades keskmiselt kuni poole Eesti keskmisest brutokuupalgast (Tööhõive Eesti kalandussektoris. Eesti Maaülikooli Põllumajandus ja -keskkonnainstituut, 2006, lk 3. Sama tuleneb ka Eesti kalanduse strateegiast 2007 – 2013, lk 9). Enamikul kutselistest rannakaluritest on kalapüük kujunenud täiendavaks sissetulekuallikaks muu teenistuse kõrval. Põhiliseks argumendiks lisategevusalade vajalikkusele on kalapüügi vähene tasuvus ja lühike püügihooaeg, mis ei kata kogu aasta tuluvajadust (Tööhõive Eesti kalandussektoris. Eesti Maaülikooli Põllumajandus ja -keskkonnainstituut, 2006, lk 39-40). Kalandusvaldkonnas sõltub sotsiaalmajanduslik heaolu otseselt kalavarudest. Paraku on kalavarud nii Läänemere rannikupiirkondades kui ka sisevetes madalseisus, mistõttu olemasolevast kalavarust ei piisa, et tagada küllaldane teenistus kõigile rannakalanduses hõivatud inimestele. Kalavarud on aeglaselt taastuv ja piiratud loodusressurs, mille hea seisund ja säästlik kasutamine on kalanduse võtmeküsimus (Tööhõive Eesti kalandussektoris. Eesti Maaülikooli Põllumajandus ja -keskkonnainstituut, 2006, lk 7. Eesti kalanduse strateegia 2007 – 2013, lk 26). Kalurite arv ja püügivõimsus tuleks viia vastavusse kasutada oleva kalaressursiga, mis paraku tähendab kalurite arvu olulist vähendamist. Olemasolevast kalavarust ei piisa, et tagada küllaldane teenistus kõigile rannakalanduses hõivatud isikutele. Seetõttu tuleks soosida püügivõimsuste koondumist praegusest väiksema arvu kalurite kätte (Tööhõive Eesti kalandussektoris. Eesti Maaülikooli Põllumajandus ja -keskkonnainstituut, 2006, lk 84). Kuna Eestis on kalapüügivõimsusi jätkuvalt rohkem kui püügivõimalust, siis on esmatähtis tagada kalapüügivõimsuse vastavus kalavarudele ehk saavutada laevastiku optimaalne suurus. See tagab ühelt poolt stabiilse töö ja sissetuleku kaluritele ning teisalt vähendab survet illegaalseks püügiks (Eesti kalanduse strateegia 2007 – 2013, lk 22).

⁸ Lisaks sellele märgitakse Riigikogus 06.12.2006 vastu võetud kalapüügiseaduse muutmise seaduse (RT I 2006, 60, 444), millega kehtestati KPS § 13⁴ lg 11, eelnõu seletuskirjas: „Seadusmuudatusega määratletakse kutselistele kaluritele ring isikutega, kellel on kutseliseks kalapüügiks piisav arv püügivahendeid. See muudatus aitab vähendada nii ebaseadusliku kalapüügi osakaalu ja ebaseaduslikult püügile asetatavate nakkevõrkude arvu kui ka tasakaalustada kalurite arvu kasutada olevate püügivõimalustega“ (arvutivõrgus kättesaadaval: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=061360014&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11>). Keskkonnaminister on mulle oma 14.03.2007 kirjas nr 9-3/12459-2 selgitanud, et kui kaluril on võimalik kala püüda optimaalse arvu võrkudega (antud juhul 10), siis ei teki tal kiusatust kasutada lubatud enam võrke. Samuti võib eeldada, et ta on sellisel juhul liiga hõivatud seaduslike püügivahenditega, et tegeleda ebaseadusliku kalapüügiga. Ka on väiksema kalurite hulga üle, kellel on lubatud püüda suuremal arvul võrkudega, kergem teostada järelevalvet.

⁹ Proportsionaalsuse põhimõttest vt RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.¹⁰

Soovitud eesmärgi saavutamise vahendiks on antud juhul valitud piirangu kehtestamine, mille järgi on kutseliseks püügiks vaja püügiõiguse olemasolu vähemalt 10 nakke- või raamvõrguga püüdmiseks. Sisuliselt tähendab see, et kalurid, kellele jaotatakse KPS § 16 lg 3 alusel püügiõigus näiteks 8 võrguga kalapüügiks, peavad ostma juurde lisapüügivõimalusi (2 võrgu ulatuses) või loobuma kalapüügist ja võõrandama olemasolevad püügivõimalused. Seega väheneb regulatsiooni toimel kalurite üldarv ning senised püügiõigused koonduvad väiksema arvu isikute kätte. Regulatsiooni eesmärgiks oli teatavasti tagada kutselistele kaluritele senisest suurem sissetulek. Püügivõimaluste koondumine senisest väiksema arvu kalurite kätte tähendab, et oma tööd jätkavatel kaluritel on võimalik püüda rohkem kala kui praegu, mis ühtlasi tähendab ka kaluri sissetulekute kasvu, kuivõrd see sõltub otseselt püütava kala kogusest. Seega on KPS § 13⁴ lg 11 sobiv abinõu soovitud eesmärgi saavutamiseks, kuna võimaldab osadel kaluritel püüda senisest enam kala ning ühtlasi teenida kalapüügist ka suuremat tulu.

Sobiv abinõu peab olema ka vajalik. Riigikohtu praktika kohaselt on abinõu vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid. Samuti peab võrdlema erinevate meetmete kulukust riigi jaoks: avalikule võimule vähem kulutusi põhjustav abinõu on – proportsionaalsuse põhimõtte kontekstis – üldjuhul vajalik abinõu.¹¹

Eesmärgiks on suurendada kutseliste kalurite sissetulekut, andes neile senisest enam püügivõimalusi, kuid mitte suurendades püügivõimalusi tervikuna. Seega peaks paranema osade kalurite püügivõimalused ja tõusma sissetulek teiste kalurite püügivõimaluste piiramise arvelt. Kalavarude näol on tegemist piiratud loodusvaraga, mille seisund on hetkel halb. Seetõttu ei ole võimalik suurendada kalurite püügivõimalusi ja seega ka sissetulekut, lubades neil kõigil senisest enam kala püüda.¹² Järelikult on soovitud eesmärgi saavutamiseks vajalik mõne kala püüdva isikute rühma tegevuse piiramine, et selle arvelt soodustada kutselisi kalureid, kellel on piisavad võimalused jätkusuutlikult kalapüügiga kutseliselt tegeleda.

Viimasena tuleb analüüsida KPS § 13⁴ lõikes 11 sätestatud piirangu mõõdukust. Selleks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.¹³ Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema piirangut õigustavad põhjused.¹⁴

KPS § 13⁴ lg 11 eesmärk – kindlustada kalapüügiga elatist teenivatele isikutele kõrgem sissetulek ja ühtlasi professionaalse kalapüügi jätkusuutlikkus – on kaalukas. Sellega kaasneb

¹⁰ *Samas.*

¹¹ *Samas.*

¹² Keskkonnaminister on oma 05.06.2007 kirjas nr 9-3/30048 selgitanud, et Tartu Ülikooli Eesti Mereinstituut on alates 2004. aastast soovitanud rannikumeres nakkevõrkudega püügikoormuse vähendamist 50 % ulatuses. Selle soovitus järgimine tähendaks, et püügivõimalusi tuleb vähendada väga olulises mahus ja kõigil kaluritel, mis raskendab nende kalurite toimetulekut, kes teenivad suurema osa oma sissetulekust kalapüügist. Kuivõrd kalavarude seisund ei võimalda senisest enam kala püüda, siis tuleb vähendada kalurite hulka, kellel lubatakse kala kutselise kalurina püüda. Teisiti ei ole võimalik pikemas perspektiivis piiratud ressursi tingimustes parandada **kalapüügist elatist teenivate** kalurite sotsiaalmajanduslikku olukorda.

¹³ *Samas.*

¹⁴ RKPJKo 05.03.2001, nr 3-4-1-2-01, p 17.

ettevõtlusvabaduse riive, kuid leian, et riive ulatus ja intensiivsus ei ole riive eesmärki arvestades ülemäärane.

Kalapüügist saadavast sissetulekust sõltuvate kalurite sissetulek on praegu madal ning professionaalse kalapüügi jätkusuutlikkuse tagamiseks tuleb seda tõsta.¹⁵ Kuna kalavarude halva seisundi tõttu ei ole võimalik suurendada püügimahtu tervikuna¹⁶, siis tuleb lubada kala püüda väiksemal arvul kaluritel. Kalurite jaoks, kellel ei ole võimalik senistel tingimustel kalapüüki jätkata, on kalapüügi näol, selle mahtu arvestades, tegemist pigem kõrvaltegevusega.¹⁷ Seega ei mõjuta piirang olulisel määral nende üldist toimetulekut ja on kalavarude halba seisundit ning kalandussektori madalaid sissetulekuid arvestades mõõdukas.

AS Helmes/OÜ HansaUuringud tehtud analüüsist „Rannapüügi osakaal püügikoormuses - lõppraport” nähtub, et keskmise palgaga võrdväärse sissetuleku tagamiseks tuleks vähendada kalurite arvu praeguse kalavarude seisundi juures vähemalt kolm korda.¹⁸ Põllumajandusministri vastuskirja kohaselt on kaluri kalapüügiloa alusel püügiõigust omavate ettevõtete arv Läänemeresel vähenenud kahe aasta jooksul 259 ettevõtja võrra ehk 17% ning Peipsil ja Lämmijärvel 26 ettevõtja võrra ehk 27%.

Seega on KPS § 13⁴ lõikest 11 tulenevad piirangud sellised, mis ei pruugi tagada püüdmist jätkavatele kaluritele keskmise palgaga võrdväärset sissetulekut. Samas ei olegi piirangute eesmärgiks koheselt tagada kaluritele keskmise palgaga võrdväärne tasu. Riive eesmärgiks on tagada kaluritele senisest kõrgem sissetulek. Võib eeldada, et piirangud parandavad kalapüügist elatist teenivate kalurite sotsiaalmajanduslikku olukorda.

Piirangute negatiivset toimet nende isikute suhtes, kes kaotavad õigused jätkata kalapüüki senisel moel, leevendavad mitmed asjaolud. Nagu nähtub tehtud uuringust, siis ei too muudatus kaasa olulisi negatiivseid tagajärgi isikute jaoks, kuna väikese arvu võrkudega kala püüdmine tagab isikule vaid mõõduka osa tema sissetulekutest. Püügitöölt lahkumise kompensatsioon, juba olemasolevad kõrvaltegevusalad ning inimeste hea tehniline ettevalmistus ja meretöö tundmine leevendavad kalameeste töökaotuse negatiivset mõju.¹⁹ Lisaks sellele leevendavad KPS § 13⁴ lõikest 11 tuleneva riive intensiivsust sama paragrahvi lõigetes 12 ja 13 sätestatud erandid, kuigi kastmõrda või vähemalt kahte ääre- või avaveemõrda puudutav erand (lg 12) vajab minu hinnangul ülevaatamist (vt allpool).

Eelnevast lähtudes olen seisukohal, et põhiõiguste riive on mõõdukas ja KPS § 13⁴ lõikes 11 kehtestatud piirang proportsionaalne.

Täiendavalt pean vajalikuks märkida järgmist. Riigikogu võttis KPS § 13⁴ lõike 11 vastu 06.12.2006 kalapüügiseaduse muutmise seadusega. Vaidlusalune säte jõustus 01.01.2008 (KPS §

¹⁵ Statistikaameti koduleheküljel (arvutivõrgus kättesaadaval: www.stat.ee) avaldatava statistikaandmebaaside kohaselt oli keskmine netokuupalk kalandussektoris 2006. aastal 5851 kooni ning sama aasta kõigi tegevusalade keskmine netokuupalk 7573 krooni. 2006. aastal oli kalandussektori keskmine netokuupalk 7549 krooni (kõigi tegevusalade keskmine 9123 krooni). Ka põllumajandusminister on minule oma 14.08.2009 kirjas nr 10.4-2/2006-1 selgitanud, et 2004. a kalurite sissetulek on ligikaudu 40% väiksem kui Eesti keskmine sissetulek. Kuigi olukord on viimastel aastatel mõneti paranenud, ei saa kalurite puhul veel kindlasti rääkida sissetulekutest, mis tagaksid rahuldava elatustaseme.

¹⁶ Vt viide 12.

¹⁷ Vt viide 7.

¹⁸ Rannapüügi osakaal püügikoormuses - lõppraport. AS Helmes/OÜ HansaUuringud, 2005, lk 40-43. Kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.agri.ee/strateegilised-dokumendid-2>.

¹⁹ Tööhõive Eesti kalandussektoris. Eesti Maaülikooli Põllumajandus ja -keskkonnainstituut, 2006, lk 4.

25¹ lg 19). Vastavalt KPS § 25¹ lõikele 18 kehtis 07.01.2007 – 31.12.2007 üleminekusätena KPS § 13⁴ lg 10, mis sätestas, et veekogudel, kus nakke- või raamvõrgu lubatud püügivõimalus on 10 võrku või suurem, ei väljastata kalapüügiluba korraga vähem kui 10 võrgu kasutamiseks, välja arvatud juhul, kui ettevõtjale KPS § 16 lõike 3 alusel eraldatud püügivõimalus on väiksem kui 10 võrku. Kui ettevõtjale eraldatud püügivõimalus on väiksem kui 10 võrku, kantakse see püügivõimalus ühele kaluri kalapüügiloale.

KPS § 13⁴ lg 11 Riigi Teatajas avaldamise ning jõustumise vahele jäi pea aasta. Põllumajandusministri vastusest nähtub, et valdavale enamusele orienteeruvalt 450 kalapüügiõiguse omanikust, keda KPS § 13⁴ lg 11 jõustumine puudutas, piisas sellest ajast, et leida võimalus seadusega lubatud erandite rakendamiseks, vajaliku hulga püügivahendite soetamiseks või oma püügivõimaluse võõrandamiseks. Need kalapüügiõiguse omanikud on teinud vastavalt muutunud oludele investeringuid, sõlminud lepinguid jne. Seetõttu saaks mu seisukoha muutmise tingida vaid kaalukad põhjused, mida ma avaldusaluses asjas ei näe. Põllumajandusminister on oma vastuskirjas osutanud küll probleemidele KPS § 13⁴ lg 11 rakendamisel, mis tuleb lahendada. Seda saab aga teha muul viisil kui KPS § 13⁴ lg 11 piirangu kaotamisega ning käsitlen neid probleeme järgnevalt.

2.2 Probleemid kutselise kalapüügilubade andmise regulatsioonis

Kuigi ma ei tuvastanud KPS 13⁴ lg 11 vastuolu põhiseadusega, näen mõningaid probleeme kontrollitud sättega seonduvas regulatsioonis. Need puudutavad kalapüügiõiguse tasu maksmist ja selle tagastamise võimalusi juhul, kui kalapüügiluba ei väljastata, ning KPS § 13⁴ lõikes 12 ettenähtud erandit.

2.2.1 Kalapüügiõiguse tasu maksmine

Kutselise kalapüügi loa taotlus esitatakse taotletavale aastale eelneval aastal ajavahemikul 1. septembrist kuni 1. detsembrini (KPS § 13⁴ lg 2). Kalapüügiloa andmise menetlus on vastavalt KPS § 13⁴ lõikele 4 täpsemalt reguleeritud Vabariigi Valitsuse 12.12.2000 määruses nr 412 "Kutselise kalapüügi lubade taotlemisel esitatavate dokumentide loetelu, kalapüügilubade andmise, kehtetuks tunnistamise ning kehtivuse peatamise kord ja kalapüügilubade vormid" (edaspidi: kord).

Nimetatud korras sätestatud kalapüügiloa andmise menetluse võib lihtsustatult jagada kolmeks. Kõigepealt kontrollib Põllumajandusministeerium korra § 5 kohaselt taotluse vastavust formaalsetele nõuetele (nt tähtaeg, vorminõuded) ja võtab taotluse puuduste mittetuvastamisel menetlusse. Seejärel tehakse korra §-s 6 nimetatud otsus loa andmise kohta. Viimatinimetatu ei ole veel kalapüügiluba, vaid sisaldab loa andja kinnitust, et puuduvad kalapüügiseaduse § 13⁴ lõikes 8 nimetatud asjaolud, mille tõttu loa andja peaks keelduma taotlejale loa andmisest.

Viimasena koostatakse, vormistatakse ja väljastatakse load, lähtudes kehtestatud püügivõimalustest. Kui lubatud püügivõimalused võimaldavad kalapüügilubade taotluste rahuldamist täies ulatuses, koostatakse taotlejatele, kelle suhtes on tehtud otsus kalapüügiloa andmise kohta, kalapüügiluba taotluse kogu ulatuses (korra § 16). Kui lubatud püügivõimalused ei võimalda kalapüügilubade taotluste rahuldamist täies ulatuses (mis on praktikas enamjaolt nii), siis koostatakse taotlejale, kelle suhtes on tehtud otsus kalapüügiloa andmise kohta, kalapüügiluba vastavalt ajaloolise püügivõimaluse jaotusele (korra § 17 lg 1).

KPS § 13⁴ lõikes 11 sätestatud piirang ei välista kutselise kalapüügiloa taotluse esitamist ning osalemist kalapüügilubade andmise menetluses. Samuti ei mõjuta KPS § 13⁴ lg 11 loa koostamist ja vormistamist ning taotlejale ajaloolise püügiõiguse määramist vastavalt KPS § 16 lõikele 3, kui tal on eelmisel kolmel aastal õiguspäraselt omandatud püügivõimalusi. KPS § 13⁴ lõikest 11 tulenevalt jääb aga luba taotlejale väljastamata, kui taotletavaks aastaks ei ole talle võimalik anda püügivõimalusi vähemalt 10 nakke- või raamvõrgu kasutamiseks.

KPS § 13⁴ lg 3 alusel kehtestab Vabariigi Valitsus igaaastaselt maksimaalsed püügivõimalused kalapüügiks kaluri kalapüügiloa alusel. KPS § 13⁴ lõike 1 kohaselt antakse kutselise kalapüügi load lubatud aastase püügivõimaluse piires. Nagu põllumajandusminister oma vastuskirjas selgitas, tähendab see, et kalapüügiloa taotlejatele määratav ajalooline püügivõimalus kokku ei tohi ületada lubatud aastase püügivõimaluse piire, mistõttu on ka taotlejate ajalooline püügivõimalus aastate lõikes muutuv suurus. Kalavaru vähenemise korral võib juhtuda, et ühel aastal kümne võrgu kasutamiseks kalapüügiloa saanud ettevõtja ajalooline püügivõimalus on järgmisel aastal vähem kui kümme võrku.

Seoses eeltooduga on põllumajandusminister juhtinud tähelepanu olulisele probleemile. Nimelt selgub väikese püügivõimalusega ettevõtja jaoks tõsiasi, kas tal on võimalik järgmisel aastal oma ettevõtlusega tegelda, vahetult enne aasta algust. Kuigi kalapüügiseaduse § 13⁴ lõike 3 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus lubatud aastase püügivõimaluse taotletavale aastale eelneva aasta 1. novembriks, on lubatud aastase püügivõimaluse põhjal võimalik teha ainult umbmääraseid prognoose.

Lubatud aastane püügivõimalus jaotatakse ettevõtjate vahel, kelle kohta on tehtud korra §-s 6 sätestatud kalapüügiloa andmise otsus. Nende ettevõtjate arvu ei ole 1. novembril võimalik ette näha, sest kutselise kalapüügi loa taotlusi võib esitada kuni 1. detsembrini (KPS § 13⁴ lg 2). Ka 1. detsembril ei ole võimalik seda arvu veel kindlaks teha, sest siis algab kümne tööpäeva pikkune tähtaeg, mille jooksul peab Põllumajandusministeerium otsustama loa andmise (korra § 6 lg 1). Pärast loa andmise otsuste tegemist määratakse kindlaks taotleja ajalooline püügivõimalus. Alles siis selgub, kas taotleja ajalooline püügivõimalus on suurem või väiksem 10 võrgu piirangust.

Sellega seoses näen probleemi kalapüügiõiguse tasu maksmise ja selle tagastamise võimatusega.

Vastavalt KeTS § 37 lg 4 punktile 3 (06.06.2009 jõustunud redaktsioonis) makstakse tasu kutselise kalapüügiõiguse eest enne püügiõigust tõendava dokumendi saamist vähemalt 50 protsendi ulatuses, ülejäänud osa tasust makstakse hiljemalt püügiõigust tõendava dokumendi kehtivuse aasta 1. juuliks. Probleeme ei teki siis, kui taotleja otsustab pärast kalapüügiloa väljastamata jätmist kalapüügist loobuda ning jätab kalapüügitasu maksmata. Sellisel juhul tunnistab kalapüügiloa andja KPS § 16¹ lg 2 p 6 kohaselt kalapüügiloa kehtetuks, kui loa saanud isik on jätnud tähtaegselt tasumata kalapüügiõiguse tasu. Kuna taotlejal ei olnud võimalik õiguspäraselt oma püügiõigust kasutada, siis ei saa temalt ka KeTS § 39 lg 4 alusel tasu maksmist nõuda.

Kuid ka taotleja, kellele määrati kalapüügiloa andmise menetluses püügiõigus alla 10 võrgu kasutamiseks, võib olla sunnitud tasuma kalapüügiõiguse tasu nimetatud tähtajaks. Ka minule avalduse esitanud isikud olid juba tasunud kalapüügiõiguse tasu 2009. aastaks. Tasu võivad kalurid olla sunnitud maksuma järgmistel põhjustel.

Esiteks sätestab KPS § 13⁴ lg 9 (06.06.2009 jõustunud redaktsioonis), et kui taotleja ei ole taotletava aasta 1. juuliks tema taotletud või talle KPS § 16 lõike 3 alusel jaotusega määratud püügivõimaluse eest tasunud, loetakse püügivõimalused tasumata osas vabanenuks. Kui lubatud

püügivõimalused jaotati kasutajate vahel KPS § 16 lõike 3 alusel, jagatakse vabanenud püügivõimalused § 16 lõike 3 alusel määratud ajaloolise püügiõiguse kohaselt, seejuures ei jaotata vabanenud püügivõimalusi isikutele, kelle arvelt püügivõimalused vabanesid. Seega, kui taotleja soovib oma kalapüügiga jätkata lootuses, et KPS § 13⁴ lõikes 9 sätestatud täiendaval püügiõiguse jagamisel täidab ta kalapüügiloa väljastamiseks KPS § 13⁴ lõikes 11 sätestatud nõude, peab ta hiljemalt 1. juuliks olema maksnud kogu kalapüügiõiguse tasu.

Teiseks loetakse püügiõigus vastavalt KPS § 16 lõikele 3 alles siis omandatuks, kui see on loale kantud ja selle eest on tasutud. Seega on tasu maksmine eelduseks sellele, et püügiõigust saab KPS § 16 lg 6 alusel võõrandada.

Kui taotleja siiski ei saa KPS § 13⁴ lõikes 9 sätestatud täiendaval jaotamisel piisavalt püügiõigust, et talle oleks võimalik väljastada kalapüügiluba, või tal ei õnnestu püügiõigust soovitud tingimustel võõrandada, on taotlejal võimalus vastavalt KPS § 16 lg 7 loobuda püügiõigusest. Samas ei tagastata talle sellisel juhul juba makstud kalapüügiõiguse tasu, kuna KeTS §-s 44 ei ole sätestatud vastavat alust. KeTS § 44 p 3 kohaselt tagastatakse kalapüügiõiguse tasu vähendatud püügivõimaluste ulatuses, kui eraldatud püügivõimalusi vähendatakse **samade püügivõimaluste kasutamise aasta jooksul** püügiõiguse taotlejast või selle saanud isikust olenemata asjaoludel. Samuti ei taga antud juhul kalapüügiõiguse tasu tagastamist täies ulatuses KeTS § 44 p 5, mille järgi tagastatakse keskkonnatasu siis, kui keskkonnatasu on tasunud füüsilisest isikust ettevõtja, äriühing või asutus, kes on keskkonnatasu tasumist nõudva tegevuse lõpetanud enne keskkonnatasuga seotud õiguste lõppemist, ja tegevuse lõpetamise kohta on tehtud vastavasisulised märked äriregistris või muudatud põhikirjas. Seda põhjusel, et KeTS § 44 lõiget 5 on koostoimes sama paragrahvi 1. lausega („tasutud keskkonnatasu tagastatakse **osaliselt** või täielikult“) võimalik tõlgendada selliselt, et kalapüügiõiguse tasu kuulub tagastamisele ainult selle ajavahemiku eest, mis jääb asjakohase tegevuse lõpetamise ning kalapüügiloa kehtivuse lõpu vahele.

Eelnevast lähtudes leian, et KeTS §-s 44 sätestatud keskkonnatasu tagastamise aluseid tuleks täiendada selliselt, et juhul, kui ettevõtja loobub püügiõigusest aasta jooksul, milleks see temale määrati, ning tal polnud võimalik püügiõigust KPS § 13⁴ lg 11 tõttu realselt kasutada, saaks makstud kalapüügiõiguse tasu temale tagastada. Seda järgnevatel põhjusel.

PS § 113 sätestab, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus. Selle sätte kaitsealas on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse. Seega ka keskkonnatasud.²⁰ Seadusandjal on küll lai otsustusvabadus avalik-õiguslike tasude kehtestamisel, kuid samas peab arvestama, et riigi poolt kehtestatud rahalised kohustused riivavad omandiõigust.²¹

Eelnevast lähtudes on võimalik rahaliste kohustuste põhjendatust hinnata vastavalt nende kehtestamise eesmärgile. Vastavalt KeTS § 4 lõikele 1 on keskkonnatasude rakendamise eesmärk vältida või vähendada loodusvarade kasutamise, saasteainete keskkonda heitmisega ja jäätmete kõrvaldamisega seotud võimalikku kahju. Sama paragrahvi 4 lõike kohaselt taastuvate loodusvarade (kalavaru, kasvav mets, jahiulukid) kasutamisest laekunud raha suunatakse nende

²⁰ RKÜKo 22.12.200, nr 3-4-1-10-00, p 20.

²¹ RKÜKo 17.06.2004, nr 3-2-1-143-03, p 18: „Omandiõigus põhiõigusena on sätestatud Põhiseaduse §-s 32. [...] Tegemist on üldise varalisi õigusi kaitsva normiga, mille kaitse ulatub kinnis- ja vallasasjade kõrval ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele. [...] PS §-s 32 kasutatud mõiste "omand" hõlmab muuhulgas ka raha.“; 12.06.2008, nr 3-1-1-37-07, p 22: "Põhiseaduse §-st 113 tuleneb omakorda, et üheks karistusliigiks võivad olla trahvid, s.o karistused, mis seisnevad omandiõiguse riives."

varade taastootmiseks ja kaitseks. Vastavalt KeTS § 5 lõikele 1 võetakse keskkonnatasu isikult, kes on reaalselt saanud õiguse eemaldada looduslikust seisundist loodusvara. Keskkonnatasu ei ole tasu taotluse menetlemise vms eest (vrd riigilõiv²²).

Kui ettevõtja loobub temale jagatud püügiõigusest, mida tal ei ole olnud võimalik KPS § 13⁴ lõikest 11 tulenevalt reaalselt kasutada, ei ole ta eemaldanud looduslikust seisundist loodusvara. Seetõttu on välistatud, et tema õiguspärase tegevusega seoses on tekkinud keskkonnale kahju, mis tekib kalapüügist ning mille eest tasutakse kalapüügiõiguse tasu. Kui ettevõtja loobub antud juhul kalapüügiõigusest, siis ei ole temale kalapüügiõiguse tasu tagastamata jätmise kooskõlas keskkonnatasu rakendamise eesmärkidega, s.o seadusandja poolt deklareerituga.

Eelnevale lisaks märgin, et kalapüügiõiguse tasu tagastamine motiveeriks vabatahtlikult püügiõigusest loobuma neid ettevõtjaid, kellel on püügiõigus vähem kui 10 võrgu kasutamiseks ja kellel puuduvad seega eeldused jätkusuutlikult kalapüügiga tegelemiseks. See aitaks kaasa KPS § 13⁴ lg 11 eesmärgi saavutamisele: püügiõiguste koondumise kaudu suurendada osade kutseliste kalurite sissetulekut, jättes püügiõigused tervikuna suurendamata.

Täiendavalt märgin, et ülalöeldust ei järeldu, et kalapüügiõiguse tasu tuleks tagastada ka nendele ettevõtjatele, kellele § 13⁴ lg 11 alusel ei väljastata kalapüügiluba, kuid kes omandavad KPS § 16 lg 3 alusel määratud püügiõiguse eesmärgiga kindlustada ajaloolise püügiõiguse säilimine järgmiseks aastaks ning ei loobu püügiõigusest. Kuigi ka nemad ei kasuta püügiõiguse alusel reaalselt loodusvarasid, on püügiõiguse omandamise ning sellest loobumata jätmise tagajärjeks see, et omandatud püügiõigust ei saa jagada teistele ettevõtjatele, kellel oleks võimalik püügiõigust reaalselt kasutada. Samuti saavad ettevõtjad kalapüügiõiguse tasu maksmise eest teatud hüve: ajaloolise püügiõiguse säilimine. Leian, et antud asjaolud õigustava kalapüügiõiguse tasu tagastamata jätmist.

2.2.2 KPS § 13⁴ lõikes 12 sätestatud erand

KPS § 13⁴ lg 12 sätestab erandi sama paragrahvi lõikes 11 sätestatud piirangust: vähema kui 10 nakke- või raamvõrgu kasutamiseks väljastatakse kalapüügiluba, kui ettevõtjal on püügiõigustus lisaks nakke- või raamvõrgule ka kastmõrraga või vähemalt kahe ääre- või avaveemõrraga püügiks.²³ Seega koheldakse ettevõtjaid, kellel on püügiõigus kastmõrra või vähemalt kahe ääre- või avaveemõrra kasutamiseks, soodsamalt võrreldes nende ettevõtjatega, kellel puudub selline püügiõigus: kastmõrra või vähemalt kahe ääre- või avaveemõrra kasutamiseks püügiõigust omavate ettevõtjate suhtes KPS § 13⁴ lg 11 piirang ei kehti ning neile väljastatakse kalapüügiluba ka vähema kui 10 võrgu kasutamiseks.

PS § 12 lg 1 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on asunud seisukohale, et antud sätet tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Õigusloome võrdsus nõuab üldjuhul, et õigustloovad aktid kohtleks kõiki sarnases

²² Riigilõivuseaduse § 3: "Riigilõiv kehtestatakse avalduse, kaebuse või taotluse läbivaatamise, haldusakti andmise, dokumendi väljastamise või muu toiminguga, mille riigilõivu võtja teeb riigilõivu tasuja taotlusel seaduses sätestatud tingimustel ja korras ning mille riigilõivu tasuja saab teatava õiguse, asja või muu hüve ning mille eest tuleb tasuda riigilõivu seaduses ettenähtud juhul ning käesolevas seaduses sätestatud määras."; § 4: "Riigilõivumäär kehtestatakse lähtuvalt toiminguga kaasnevatest kuludest (kulupõhimõte). Toimingu eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist, eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest lähtuvalt võib riigilõivumäära kehtestada kulupõhimõttest erinevalt."

²³ See erand ei kehti Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel.

olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt.²⁴

Samas pole mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine võrdsusõiguse rikkumine. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Meelevaldseks saab ebavõrdset kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust.²⁵ Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud.²⁶

Riigikogus 06.12.2006 vastu võetud kalapüügiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri²⁷, millega KPS § 13⁴ lg 12 kehtestati, märgib 10 võrgu piirangust erandi tegemise kohta vaid järgmist: „Kui ettevõtja võrkude arv on alla 10 võrgu, peab ettevõtjal olema lisaks muid püügivõimalusi, nagu võimalus püüda vähemalt ühe kastmõrraga või kahe muud liiki mõrraga, mis võivad olla kas ääremõrd või avaveemõrd. Seejuures ääre- ja avaveemõrra püügivõimalused võivad olla püügiks kahe samaliigilise või ka kummastki liigist ühe mõrraga.“

Eelnõu seletuskirjas ei ole aga selgitatud põhjuseid, miks võib kastmõrra või vähemalt kahe ääre- või avaveemõrra kasutamiseks püügiõigust omava ettevõtja suhtes teha erandi KPS § 13⁴ lõikest 11. Puuduvad ka ilmsed ja üldtuntud põhjused sellise erandi kehtestamiseks. Samuti jääb arusaamatuks, miks tehakse erand ainult kastmõrdade ja ääre- või avaveemõrdade kasutajatele, kui on olemas veel rida kutselise kalapüügi vahendeid (vt KPS § 13 lg 2)²⁸. Selgitusi KPS § 13⁴ lg 12 erandi kehtestamise põhjuste kohta ei leia ka keskkonnaministri kirjades, mis esitati minule 2007. aastal toimunud menetluse raames KPS § 13⁴ lg 11 põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks.²⁹

Põllumajandusministri kui kutselise kalapüügilubade andmise eest vastutava ministri hinnangul ei ole KPS § 13⁴ lõikest 12 tulenev kalapüügiga tegelevate ettevõtete erinev kohtlemine põhjendatud. Kahjuks ei selgitanud ka tema kõnesoleva sätte kehtestamise põhjuseid.

Eelnevalt tulenevalt olen seisukohal, et KPS § 13⁴ lõikega 12 kaasnevaks ebavõrdseks kohtlemiseks võib puududa mõistlik põhjus, vähemasti ei ole mulle taolist põhjust teada. Kõnesoleva sätte kooskõla põhiseadusega on seetõttu äärmiselt küsitav. Siiski ei pea ma hetkel võimalikuks ettepanekut kõnesoleva sätte kehtetuks tunnistada, kuna minu käsutuses ei ole piisavat teavet KPS § 13⁴ lõike 12 kehtestamise põhjuste kohta. Leian, et eelnevalt on vajalik põhjalikumalt analüüsida, kas KPS § 13⁴ lg 12 on põhjendatud. Samuti tuleks analüüsida, kas kutselise kalapüügiloo regulatsiooni põhiseadusele vastavuse tagamiseks on vajalik KPS § 13⁴ lg 12 kehtetuks tunnistada või selle asemel täiendada selle loetelu kalapüügivahenditest, mille kasutamiseks antud püügiõigus loob võimaluse teha erand KPS § 13⁴ lõikest 11.

3. Kokkuvõte

Avaldusaluses asjas läbiviidud menetluse tulemusena jään oma varasema seisukoha juurde KPS § 13⁴ lõike 11 põhiseadusele vastavuse küsimuses: leian, et nimetatud sätte on kooskõlas põhiseadusega. KPS § 13⁴ lõike 11 eesmärk on kindlustada kutselistele kaluritele, kes saavad

²⁴ RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02, p 17.

²⁵ *Samas*.

²⁶ RKÜKo 14.11.2002, nr 3-1-1-77-02, p 22.

²⁷ Arvutivõrgus kättesaadaval: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=061360014&login=proov&password=&system=ems&server=ragnel1>.

²⁸ Lubatud kalapüügivahendid on üksikasjalikult loetletud Vabariigi Valitsuse 9.05.2003 määruse nr 144 „Kalapüügieeskiri“ §-des 3 – 9.

²⁹ Keskkonnaministri 14.03.2007 kiri nr 9-3/12459-2 ja 05.06.2007 kiri nr 9-3/30048.

suurema osa oma sissetulekust kalapüügist, senisest kõrgem (mõistlik) sissetulek ja tagada selle kaudu kalurite professionaalse tegevuse jätkusuutlikkus. Kuigi seetõttu on osadel kaluritel võimatu jätkata kutselise kalapüügiga, on KPS § 13⁴ lg 11 eesmärk kaalukam kui 10 võrgu piiranguga kaasnevad negatiivsed tagajärjed. Seda põhjusel, et kalurite ning kalandusega tegelevate ettevõtjate sotsiaalmajanduslik olukord on võrreldes eesti keskmisega oluliselt halvem. Kalavarud on piiratud loodusressurss, mille olukord on samuti halvenemas, ning seetõttu ei saa antud probleemi lahendada püügivõimaluste suurendamisega. Seetõttu on vaja koondada püügiõigus nende kalurite ja ettevõtjate kätte, kellel on eeldused jätkusuutlikult kutselise kalapüügiga tegeleda.

Kuigi ma ei tuvastanud KPS 13⁴ lg 11 vastuolu põhiseadusega, näen mõningaid probleeme kontrollitud sätttega seonduvas regulatsioonis. Esiteks on problemaatiline see, et ettevõtjale, kes loobub temale antud püügivõimalusest, mida tal ei olnud KPS 13⁴ lõikest 11 tulenevalt võimalik realselt kasutada, ei tagastata makstud keskkonnatasu. Teiseks võib puududa mõistlik põhjus nende ettevõtjate soodsamaks kohtlemiseks, kellel on püügiõigus lisaks nakke- või raamvõrkudele ka kastmõrra või vähemalt kahe ääre- või avaveemõrraga ning kelle suhtes ei kehti KPS § 13⁴ lõikest 12 tulenevalt 10 võrgu piirang.

Avaldusaluses asjas läbiviidud menetluse tulemusena teen Teile järgnevad ettepanekud:

- 1) kaaluda seaduseelnõu koostamist, millega luuakse alus keskkonnatasu tagastamiseks ettevõtjale, kes loobub püügiõigusest aasta jooksul, milleks see temale määrati, ning kellel polnud võimalik püügiõigust KPS § 13⁴ lg 11 piirangu tõttu realselt kasutada;
- 2) analüüsida, kas KPS § 13⁴ lõikes 12 sätestatud erand, millest tulenevalt tehakse teatud kalapüügivahendite kasutamise püügiõigust omavatele ettevõtjatele erand 10 võrgu piirangust, on põhjendatud ja kooskõlas põhiseadusega või tuleks kalapüügiloa regulatsiooni põhiseadusele vastavuse tagamiseks KPS § 13⁴ lg 12 kehtetuks tunnistada või selle asemel täiendada loetelu kalapüügivahenditest, mille kasutamiseks antud püügiõigus loob võimaluse teha erand KPS § 13⁴ lõikest 11.

Õiguskantsleri seaduse § 35² lg 1 alusel palun Teil mind toodud soovitude täitmisest teavitada hiljemalt 01.09.2009.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes