



ÕIGUSKANTSLER

Teie

nr

Õiguskantsler 12.01.2012 nr 6-2/120049/1200161

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta  
Nakkevõrgu väikseim lubatud silmasuurus ahvenapüügil**

Lugupeetud

Tänan Teid avalduse eest, milles palute minul kontrollida Vabariigi Valitsuse 09.05.2003 määruse nr 144 „Kalapüügieeskiri“ (edaspidi *kalapüügieeskiri*) § 26 lg 2 põhiseadusele vastavust. Vabandan kõigepealt, et vastus Teie avaldusele on viibinud.

Nagu märgite oma avalduses, on kalapüügieeskirja § 26 lõikest 2 tulenevalt ahvenapüügil keelatud kasutada nakkevõrke väiksema silmasuurusega kui 70 mm. Oma avalduses toote esile, et tegemist on sättega, mis seab nakkevõrkudega kala püüdvatele kaluritele kahekordse piirangu: esiteks on piiranguks võrgu silmasuurus ning teiseks kalapüügieeskirjaga meres püütava ahvena osas kehtestatud alammõõt (kalapüügieeskirja lisa 5). Leiate, et seetõttu diskrimineeritakse kalamehi, kes püüavad nakkevõrkudega merel ahvenaid, kuna teistele püügivahenditele nii rangeid piiranguid ei seata. Olete antud küsimuses pöördunud ka Keskkonnaministeeriumi poole, kelle 03.11.2011 vastuskirja nr 13-5.1/7465-2 olete oma avaldusele lisanud. Pöördumises Keskkonnaministeeriumi poole märkisite lisaks eeltoodule, et kuna Kihnut ja osaliselt ka Manijat ümbritsev meri ei sobi mõrrapüügiks, on Kihnu ja Manija kalurite ainsaks püügivahendiks nakkevõrk.

**Olles analüüsinud Teie avalduses ning sellele lisatud Keskkonnaministeeriumi vastuses toodud asjaolusid, teatan, et paraku ei tuvastanud ma kalapüügieeskirja § 26 lg 2 vastuolu põhiseadusega.** Põhjendan oma seisukohta järgmiselt.

Kalurina Te teate, et kalandus põhineb piiratud ja aeglaselt taastuva loodusressursi kasutamisel ning kalavaru seisund ei ole stabiilne. Lisaks inimtegevusele mõjutavad kalavaru stabiilsust ka looduslikud tegurid, näiteks kalaliikide kudemiseks sobivate ja ebasobivate aastate vaheldumine, röövkalade arvukuse muutus jne. Loodusliku kalavaru hulga kõikumisi ei saa inimene eriti mõjutada. Selleks, et tagada kalavarude looduslik taastootmine saab inimene piirata üksnes enda tegevust.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Seetõttu on nii Eesti riigi kui Euroopa Liidu tasemel kalavarude kestliku kasutamise tagamiseks kehtestatud erinevad kalapüügipiirangud. Kalapüügipiirangute kehtestamisel lähtutakse kohuseteadliku kalanduse põhimõtetest (vt kalapüügiseaduse, edaspidi *KPS*, § 1). Need piirangud, sh kalapüügieeskirja § 26 lg 2, riivavad erinevaid kalurite põhiõigusi. Nagu Teie avaldusest järeldan, riivab vaidlusalune säte Teie põhiseaduse §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust, kuna tegelete kalapüügiga ennekõike tulu saamiseks, mitte harrastuslikul vms eesmärgil.

Ometi ei saa ma nõustuda Teie avalduses toodud väitega, et kalapüügieeskirja § 26 lg 2 diskrimineerib nakkevõrkudega merel ahvenaid püüdvaid kalamehi, sh ennekõike Kihnu ja Manija kalureid. Seda esiteks põhjusel, et erinevatele püügivahenditele võib lähtudes nende erinevatest omadustest olla vajalik kehtestada erinevaid nõudeid ja piiranguid. Teiseks pole ka teiste püügivahenditega kalapüük piiratud üksnes kala alammõõduga (vt nt kalapüügieeskirja §-des 22 ja 23 toodud nõuded mõrdade ja kastmõrdade püügile asetamisele ja nende vahendite püügikeelud). Kolmandaks on nakkevõrk kõige levinum püügivahend rannapüügil (sh ahvenapüügil) kogu Eestis.<sup>1</sup> Seega ei puuduta kalapüügieeskirja § 26 lg 2 üksnes Kihnu ja Manija saari vaid kõiki Eesti rannapüügipiirkondi.

Kuna kalapüügieeskirja § 26 lg 2 riivab Teie põhiõigusi (ettevõtlusvabadust), selgitan järgnevalt, kas põhiõiguste riive on antud juhul õigustatud. Kõigepealt kontrollin kalapüügieeskirja formaalset põhiseadusele vastavust, kuna vaidlusalune õigusakt on vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrusega. Seda põhjusel, et vastavalt põhiseaduse § 3 lõikele 1 saab põhiõigusi piirata üksnes Riigikogus vastuvõetud seadusega või seaduses sätestatud volituse alusel.

Riigikogu on valitsusele andnud volituse piirata kalurite põhiõigusi kalapüügieeskirjaga *KPS* §-s 17. Selle paragrahvi 2. lõike järgi võib kalapüügieeskirjas sätestada muu hulgas püütavate kalade alammõõdud, samuti erinevate püügivahendite ja –viiside piirangud ning nõuded. Seejuures pole seadusandja kehtestanud nõuet, et mõne kalaliigi püügile või teatud püügivahenditele võib kehtestada üksnes ühe piirangu. Ehk teisisõnu öeldes ei välista *KPS* § 17 lõiked 1 ja 2 otsesõnu Teie avalduses nimetatud „topeltpiiranguid“, st olukorda, kus nakkevõrguga ahvena püüki merel kitsendatakse lisaks püütavate kalade mõõdule ka nakkevõrgu väikseima lubatud silmasuurusega.

Eelmärgitu põhjal leian, et kalapüügieeskirja § 26 lg 2 on formaalselt põhiseadusega ja seadustega kooskõlas. Lisaks põhiseaduse formaalsete nõuete täitmisele peab vaidlusalune säte olema ka sisuliselt ehk materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. See tähendab esmalt, et eesmärk, mille saavutamiseks kalapüügieeskirja § 26 lg 2 teie ettevõtlusvabadust piirab, peab olema legitiimne.

Nagu Teie avaldusele lisatud Keskkonnaministeeriumi kirjas viidatakse, tugineb Vabariigi Valitsus nakkevõrgu minimaalse silmasuuruse kehtestamisel põhiseaduse §-le 5, mis sätestab, et Eesti loodusvarad ja loodusressursid (sh kalavarud) on rahvuslik rikkus ning neid tuleb kasutada säästlikult. Osutatud põhiseaduse säte legitimeeribki kalavarude säästliku kasutamise korraldamiseks kehtestatud piiranguid. Need piirangud ei tohi aga vastavalt põhiseaduse §-le 11 ülemääraselt riivata kalameeste põhiõigusi. Riigikohtu järjepideva praktika järgi peavad põhiõiguste piirangud olema proportsionaalsed. See tähendab, et vaidlusalune abinõu –

<sup>1</sup> Vabariigi Valitsuse 20.10.2011 nr määruse nr 135 „Kutselise kalapüügi võimalused 2012. aastaks“ kohaselt on rohkem kui pool kaluri kalapüügiloa alusel Läänemerele lubatud püügivahenditest nakkevõrgud (nt on kõnealuse määruse § 2 lg 8 järgi Pärnu maakonnas kutseliseks kalapüügiks lubatud kasutada 3361 nakkevõrku ja 1659 muud püügivahendit). Põllumajandusministeeriumi koduleheküljel avalikustatud statistika järgi püüti 2010. aastal rannapüügil Eestis kokku ca. 879 tonni ahvenat. Sellest 62% (549 tonni) püüti nakkevõrkudega, kusjuures nii Liivi lahes, Läänemere keskosas kui ka Soome lahes moodustas nakkevõrguga püütud ahvenasaak rohkem 50% kogusaagist. Eelviidatud statistika on internetis kättesaadaval aadressil: <http://www.agri.ee/kalapuuk-ja-varud/>.

minimaalne nakkevõrgu silmasuuruse kehtestamine – peab olema sobiv, vajalik ja mõõdukas vahend kalavaru säästliku kasutamise korraldamiseks.<sup>2</sup>

Riigikohus on selgitanud, et abinõu on ebasobilik üksnes siis, kui see ei aita kaasa taotletava eesmärgi saavutamisele. Võib eeldada, et mida suurem on nakkevõrgu silmasuurus, seda vähem (alamõõdulisi) kalu sellega püütakse. Seega on minimaalse silmasuuruse kehtestamine sobiv abinõu, et vähendada kalapüügiga tekitatavat koormust kalavarule ning tagada selle säästlik kasutamine.

Sobiv abinõu peab olema ka vajalik, mis tähendab Riigikohtu lahendite järgi seda, et vaidlusalusele abinõule ei ole olemas alternatiivset lahendust, mis tagaks sama tõhusalt taotletava eesmärgi saavutamise. Väidate oma pöördumises Keskkonnaministeeriumile, et Teie kogemuse järgi on kalavarusid säästev ahvenapüük nakkevõrkudega võimalik ka ilma minimaalse silmasuuruseta või väiksema kui 70-millimeetrise silmasuuruse korral.

Teie avaldusele lisatud Keskkonnaministeeriumi vastuses märgitakse seevastu, et nakkevõrgu silmasuuruse vähendamise alla 70 mm suureneb alamõõduliste kalade kaaspüük, mida ei ole võimalik eluvõimelisena vette tagasi lasta. See kahjustaks oluliselt Kihnu vete ahvenavaru, mis oli veel paar aastat tagasi looduslikel põhjustel väga nõrk. Keskkonnaministeerium kinnitab, et need järeldused põhinevad teadusuuringutel, seirepüükidel ning kalapüügi statistilistel andmetel.

Märgin, et kalapüügi teaduslik uurimine ei ole monopoliseeritud. Ometi pole minul alust kahelda Keskkonnaministeeriumi seisukohtades seni, kuni puuduvad teaduslikele standarditele vastavad uuringud, mis väidavad vastupidist. Paraku pole ka Teie oma avalduses või pöördumises keskkonnaministri poole sellistele uuringutele viidanud. Seetõttu pean nõustuma Keskkonnaministeeriumi seisukohaga, et minimaalse silmasuuruse vähendamine kahjustaks kalavaru, kuna nii suureneb alamõõduliste isendite kaaspüük. Seega leian, et kalapüügieeskirja § 26 lõikes 2 sätestatud nakkevõrgu väikseim lubatud silmasuurus on vajalik.

Viimasena selgitan, kas 70-millimeetrine minimaalne nakkevõrgu silmasuurus on mõõdukas. Riigikohtu seisukohtade järgi on abinõu mõõdukas siis, kui sellega taotletav eesmärk kaalub üles põhiõiguste riive. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda olulisem peab olema eesmärk, mida abinõuga saavutada soovitakse.

Möönan, et arvestades rasket tööd kalapüügil, ei ole kutseliste kalurite sissetulekud Eestis suured. Samas julgen kahelda selles, kuivõrd aitaks kalapüügieeskirja § 26 lõikest 2 tuleneva ettevõtlusvabaduse piirangu leevendamine kaasa kalurite majandusliku olukorra parandamisele.

Nimelt kehtestab Vabariigi Valitsus KPS § 13<sup>4</sup> lg 3 alusel igaks aastaks kutselise kalapüügi võimalused, lähtudes kalavarude seisundist. Käesoleva aasta püügivõimalused on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 20.10.2011 nr määrusega nr 135 „Kutselise kalapüügi võimalused 2012. aastaks“. Valdavalt piiratakse püüki kaluri kalapüügiloa alusel püügivahendite piirarvu kehtestamisega (nt on kõnealuse määruse § 2 lg 9 p 1 järgi Kihnu saare püsielanikele kutselisel kalapüügil lubatud nakkevõrkude piirarv 548). Vabariigi Valitsus kehtestab püügivahendite piirarvud nii, et veekogul või selle osal kasutatud erinevate püüniste püügivõimsus ei ületaks sellele veekogule või selle osale teadlaste soovitatud üldist püügikoormust.<sup>3</sup> Ehk teisisõnu öeldes

<sup>2</sup> Proportsionaalsuse põhimõttest vt lähemalt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 06.03.2002 otsus nr 3-4-1-1-02, punkt 15 jj.

<sup>3</sup> Vt lähemalt Vabariigi Valitsuse määruse „Kutselise kalapüügi võimalused 2012. aastaks“ eelnõu seletuskiri, internetis kättesaadaval: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/9f64434d-2d41-4588-bbda-a47640e71ffd>.

mõjutab kutseliseks kalapüügiks lubatud püügivahendite piirarvu ühelt poolt kalavaru seis ning teiselt poolt püügivahendite arvestuslik püügikoormus või saagikus.

Kalavaru seisu iseloomustavaid näitajaid ei saa inimene vahetult mõjutada ning Vabariigi Valitsus võtab püügivõimaluste kehtestamisel arvesse teaduslike uuringutega tuvastatud andmeid.<sup>4</sup> Nende andmete õigsuses ja asjakohasuses puudub minul alus kahelda, nagu märkisin ülalpool. Järelikult tuleb kalavarude tasakaalustamiseks vähendada lubatud püüniste piirarvu, kui mõne abinõuga suurendatakse püügivahendite saagikust. Ehk teisisõnu öeldes nõuab nakkevõrkude silmsuuruse nõude leevendamine teiste piirangute karmistamist, kuna väiksem silmasuurus toob kaasa suurema püügikoormuse. Seetõttu palun Teil ka mitte väärsti mõista Keskkonnaministeeriumi kirjas märgitud, et minimaalse silmasuuruse vähendamise korral peaks vähendama lubatud nakkevõrkude arvu: tegemist ei ole „ähvardusega“, vaid järeldusega asjaolust, et kalavaru on piiratud ressurs. Vastasel juhul tekib oht, et kalapüügiga kaasnev koormus kahjustab kalavarusid sellisel määral, et lisaks ökoloogilisele kahjule muutub tulevikus ka kutseline kalapüük vähese saagikuse tõttu tulutuks. Seega ei taga kalapüügieeskirja § 26 lg 2 mitte üksnes looduse kaitsmise eesmärke, vaid on ka aluseks kutselise kalapüügi kestlikkusele.

Eelöeldust lähtudes leian, et kalapüügieeskirja § 26 lg 2 eesmärk kaalub ülesse kutseliste kalurite ettevõtlusvabaduse riive ning 70-millimeetrine minimaalne nakkevõrgu silmasuurus ahvenapüügil on mõõdukas abinõu. Seetõttu asun seisukohale, et kalapüügiseaduse § 26 lõige 2 on proportsionaalne abinõu ning ma ei tuvastanud Teie avalduse põhjal vaidlusaluse sätte vastuolu põhiseadusega.

Mul on kahju, et antud juhul on minu seisukoht selline, mis Teid ei pruugi täiel määral rahuldada, aga kahjuks nõuavad keerulised ja rasked olud samasuguseid otsuseid. Te kindlasti mõistate, et kalanduse seisukohast on oluline, et riik tagaks kalavarude olemasolu, mis omakorda tagab sissetuleku kaluritele. See ei ole kahjuks alati võimalik viisil, et üksikute kalurite tegevust ei piirataks.

Tänan Teid veel kord pöördumise eest ning vabandan lõpliku vastuse viibimise pärast.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Kaarel Eller 693 8426, e-post: kaarel.eller@oiguskantsler.ee

---

<sup>4</sup> Vabariigi Valitsus on 2012. aasta püügivõimaluste kehtestamisel juhindunud muu hulgas Tartu Ülikooli Eesti Mereinstituudi ja Eesti Maaülikooli soovitustest ning Tartu Ülikooli Eesti Mereinstituudi uurimistöö vahearuandest “Eesti riikliku kalanduse andmekogumise programmi täitmine 2010/2011“, mis kajastab rannikumere põhiliste tööstuskalade varude seisu ja nende kasutamise taset. Vabariigi Valitsusele esitatud andmete kohaselt langes Läänemere ahvenavarude madalseisu 1990ndate aastate lõpus ning on sellest alates küll veidi kasvanud, ent pole kaugeltki jõudnud paari aastakümne tagusele tasemele. Varu juurdekasv on viimastel aastatel olnud pikaajalise keskmisega võrreldes suhteliselt nõrk, seega pole lähiaastatel oodata tööstusvaru olulist paranemist. Arvestades ahvenavarude suhtelist stabiilsust ja püsivat madalseisu, on teadlased soovitanud üldist püügikoormust mitte mingil juhul suurendada. Vt lähemalt Vabariigi Valitsuse määruse “Kutselise kalapüügi võimalused 2012. aastaks” eelnõu seletuskiri, internetis kättesaadaval: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/9f64434d-2d41-4588-bbda-a47640e71ffd>.