



Õiguskantsler

Riigikohus
Lossi 17
50093, Tartu
kantselei@riigikohus.ee

Teie 02.09.2024 nr 5-24-25/3

Meie 27.09.2024 nr 9-2/241498/2405492

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-25

Austatud Riigikohtu esimees

Küsisite õiguskantsleri arvamust, kas regionaalministri 23.11.2023 määruse nr 83 „[Ajutised püügikitsendused, püügiõiguse tasu ja püügivahendite piirarv harrastuskalapüügil 2024. aastal](#)“ (edaspidi: määrus) § 4 lõige 8 on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS).

Leian, et määrus on tervikuna vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega, kuna regionaalminister ületas piirangut kehtestades [kalapüügiseaduse](#) (KPS) § 11 lõikega 2 antud volituse piire. Seetõttu ei vasta määrus volitusnormile ja on vastuolus PS §-ga 3 ja § 94 lõikega 2.

I. Asjaolude lühikirjeldus ja põhiseadusega vastuolus olevaks loetud säte

1. Keskkonnaameti 08.04.2024 kiirmenetluse otsusega vääртеoasjas nr 940024000312 karistati isikut KPS § 85 lõike 1 alusel rahatrahviga (20 trahviühikut, s.o 80 eurot) KPS § 10 lõike 2 rikkumise eest. See säte keelab püüda kala kalapüügiseaduses või selle alusel kehtestatud õigusaktis või Euroopa Liidu õigusaktis või rahvusvahelise lepingu alusel sätestatud keeluajal, keelualal või püügivõimalust eirates, välja arvatud KPS § 19 lõike 4 alusel lubatud eriotstarbelisel kalapüügil või kaaspüügi tingimustel.

2. Keeluala on sätestatud määruse § 4 lõikes 8. Selle sätte kohaselt on Pärnu maakonnas Pärnu jõe lõigul, mis paikneb punktide 58°24.667'N, 24°39.562'E ja 58°24.765'N, 24°39.519'E ühendavast sirgest allavoolu kuni punktide 58°24.429'N, 24°38.945'E ja 58°24.423'N, 24°38.834'E ühendava sirgeni, 1. jaanuarist 31. detsembrini kalapüük keelatud.

3. KPS § 11 lõikes 2 on öeldud, et kalavaru ohustatuse korral kehtestab *ajutised* püügikitsendused valdkonna eest vastutav minister määrusega. Viidatud määruse sättega (vt p 2) on aga Pärnu jõel kalapüük keelatud aasta läbi. Pärnu Maakohus leidis, et vastava valdkonna minister saab KPS § 11 lõike 2 alusel Pärnu jõel kehtestada üksnes ajutisi piiranguid ning seetõttu on määrus formaalselt põhiseadusega vastuolus.

4. Pärnu Maakohus leidis veel, et määruse § 4 lõikes 8 esitatud koordinaatidega keeluala tähistamine rikub PS §-st 23 tulenevat karistusnormi määratletuse põhimõtet. Maakohtu hinnangul on põhiseadusega vastuolus ka see, et kehtestamata on jäänud õigusnorm, mis nõuaks vastavalt ametkonnalt kalapüügiks keelatud alade märgistamist looduses.

Õiguskantsleri Kantselei

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

II. Õiguskantsleri seisukoht

Vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus

5. Kohtu algatatava konkreetse normikontrolli lubatavuse eelduseks on sätte asjassepuutuvus. Riigikohtu pikaajalise praktika kohaselt on asjassepuutuv säte, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega (alates [RKÜK 22.12.2000, 3-4-1-10-00, p 10](#)). Otsustava tähtsusega on säte vähemalt siis, kui kohus peaks sätte põhiseadusele mittevastavuse ja kehtetuse korral otsustama teisiti kui põhiseadusele vastavuse ja kehtivuse korral (vt [RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 15](#)).

6. Kuna isikut karistati väärteomenetluses KPS § 85 lõike 1 alusel kalapüügi eest keeluajal ja -alal, tuli kohtul süüteo koosseisu objektiivsetest tunnustest lähtuvalt tuvastada ka tegevuse õigusvastasus. Määruse § 4 lõike 8 kohaselt on Pärnu jõel selles paigas, kus isik kala püüdis, aastaringselt kalapüük keelatud. Kui see norm on kehtetu põhiseadusvastasuse tõttu, siis tuleb kohtul väärteomenetlus lõpetada, kuna puuduvad väärteo tunnused. Niisiis on määruse § 4 lõige 8 asjassepuutuv norm.

7. Normi asjassepuutuvust ei välista ka see, et lõpptulemus võiks olla sama ka karistusnormi kohaldamisel, kuna kohtul oleks võimalik jätta isik karistamata süüteo koosseisu subjektiivsetest tunnustest lähtudes ehk leides, et isik ei pannud tegu toime isegi ettevaatamatusest. Sellise järelduse tegemisel peaks kohus siiski esmalt normi kohaldama, et tuvastada, kas isiku tegu vastab süüteo koosseisu objektiivsetele tunnustele. Õigusriigis ei saa aga oodata, et kohus kohaldaks karistusnormi, mida ta peab põhiseadusega vastuolus olevaks.

Piiratud põhiõigused

8. Määruse § 4 lõikega 8 kehtestatud keeld piirab PS § 19 lõikest 1 tulenevat põhiõigust vabale eneseteostusele. Eneseteostusvabadus hõlmab tegutsemisvabadust ehk vabadust teha või tegemata jätta seda, mida isik soovib. Võimalus tegelda hobi korras kalapüügiga enda valitud veekogul on seega PS § 19 lõike 1 kaitsealas. Seda õigust võib piirata seadusega või seaduse alusel igal põhjusel, mis ei ole põhiseadusega vastuolus ([RKÜKo 18.06.2019, 5-19-26/13, p 41](#)). Kuna küsimus on seda tegevust piirava karistusnormi piisavas määratletuses, kohaldub PS § 23 lõige 1, mille kohaselt kedagi ei tohi süüdi mõista teo eest, mis ei ole kuritegu seaduse järgi, mis oli jõus teo toimepanemise ajal. Seoses keeluala tähistamist nõudva normi puudumise põhiseaduspärasuse küsimusega on asjakohane ka PS § 14, mis näeb ette üldise põhiõiguse menetlusele ja korraldusele ([RKPKM 10.04.2018, 5-17-42, p 34](#)).

Valdkonna ministrile antud volitus piirangute kehtestamiseks

9. PS § 3 lõike 1 esimesest lausest tuleneb nõue, et igal põhiõiguse piirangul peab olema seaduslik alus (vt [RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13, p 69](#)). Riigikogu pädevuses oleva küsimuse delegerimine täitevvõimule ja täitevvõimu sekkumine põhiõigustesse on lubatud üksnes seaduses sätestatud ja põhiseadusega kooskõlas oleva volitusnormi alusel (vt [RKPKo 18.05.2015, 3-4-1-55-14, p 46](#)). Vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega (vt [RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, punktid 21-22](#)).

10. Maakohus ei ole lahendis käsitlenud küsimust, kas KPS § 11 lõige 2 (volitusnorm) ise on põhiseadusega vastuolus seetõttu, et see sisaldab *ajutiste* piirangute kehtestamise volitust. Selle

põhiseadusele vastavuse küsimuse võib tõstatada seetõttu, et võib olla keeruline määratleda, mis on ajutine või mis ei ole ajutine. Leian, et see siiski ei tingi KPS § 11 lõike 2 vastuolu põhiseadusega, sest kalapüügiseaduses on ka alaliste piirangute kehtestamise alus: KPS § 9 lõike 1 kohaselt kehtestab kalapüügieeskirja, mis näeb ette kalapüügikorra kõigil veekogudel, [Vabariigi Valitsus](#) määrusega. Sõna *ajutised* kasutamine KPS § 11 lõikes 2 ei määratle seetõttu mitte põhiõiguse piirangu ulatust, vaid määrab üksnes selle, kas piirangut on parajasti pädev kehtestama Vabariigi Valitsus või valdkonna minister. Kui Vabariigi Valitsuse pädevuses on kehtestada kalapüügieeskirjaga püügikeelud, mis on kestvad ja ettenähtavad ehk alalised, siis ajutiste püügikitsenduste kehtestamise pädevus on valdkonna ministril (sellist pädevuse jaotust võib pidada põhjendatuks, sest Vabariigi Valitsuse määruse kehtestamine võtab kauem aega kui ministri määruse kehtestamine ning võib juhtuda, et ajutiste piirangute kehtestamisega on väga kiire, selleks et saavutada kalavaru tõhus kaitse). Praegusel juhul kohalduv karistusnorm on kehtestatud KPS § 11 lõike 2 alusel, mis võimaldab valdkonna ministril kehtestada üksnes *ajutised* püügikitsendused.

11. Järgnevalt tuleb analüüsida küsimust, kas täidesaatev võim on tegutsenud selle raami piires.

Määruse vastavus volitusnormile

12. KPS § 11 lõikes 2 on öeldud, et valdkonna eest vastutav minister kehtestab määrusega kalavaru ohustatuse korral *ajutised* püügikitsendused. Seega saab määrus volitusnormiga kooskõlas olla üksnes juhul, kui see kehtestab püügikitsendused *ajutiselt*. Määruse § 4 lõike 8 kohaselt on Pärnu jõe vastavatel koordinaatidel kalapüük keelatud *1. jaanuarist kuni 31. detsembrini*. Sellist püügikitsendust ei saa pidada ajutiseks (vrd [RKPJKo 31.10.2022, 5-22-4, p 84](#)). Seda enam, et samasisuline piirang kehtis ka 2023. aastal. Sellest nähtub ühtlasi, et määrus on planeeritud kehtima terve kalendriaasta. **Aastaringiselt (ja juba teist aastat järjest) kehtivad piirangud ei ole ajutised, vaid alalised piirangud, mida saab kehtestada ainult Vabariigi Valitsus kalapüügieeskirjaga. Järelikult ei vasta regionaalministri määrus tervikuna volitusnormile ning on vastuolus põhiseaduse §-ga 3 ja § 94 lõikega 2.**

Karistusnormi vastavus määratletuse nõudele

13. PS § 23 lõikes 1 sätestatud määratletusnõude (*nullum crimen nulla poena sine lege certa*) kohaselt peavad nii tegu, mille eest seadus karistuse ette näeb, kui ka karistus olema selgelt määratletud, et igaühel oleks võimalik ette näha, milline käitumine on keelatud ja karistatav ning mis karistus selle eest ähvardab, et inimene saaks oma käitumist vastavalt kujundada. See tähendab, et süüteokoosseisu tunnused peavad olema normi adressaadile ja seaduse kohaldajale arusaadavad vähemalt sellisel määral, et nende sisu oleks tõlgendamiseks avatav ([RKKKm 01.11.2013, 3-1-1-89-13](#), p 8.1).

14. Karistusnormi määratlematust ei tingi asjaolu, et sellega määratud püügikeelu ala on tähistatud üksnes koordinaatidega, mitte maamärkide nimetamisega. On ilmne, et mõnel veekogul (eelkõige avaveekogudel) ei olegi võimalik keelualasid teisiti määrata. Õigusnormi adressaadi jaoks on vaidlusaluses sättes piisavalt selgelt kirjas, millisel juhul muutub isiku tegu karistatavaks. Sellest on võimalik üheselt aru saada, et Pärnu jõel on koordinaatidega märgitud alal kalapüük keelatud. Seal, kus keeluala piir on kohane määrata selgelt eristuva maamärgi järgi, tuleb seda mõistagi koordinaadile eelistada. Seda ei saa aga alati nõutavaks pidada järgmistel põhjustel. Kui koordinaat on ainult punkt, siis maamärk võib olla suurem (selle piirjoontel võib olla palju üksteisest eemal asuvaid koordinaate) ja selle puhul võib tekkida vaidlus, kust keeluala täpselt

kulgema hakkab. Pealegi, kui nõuda normi kehtestajalt, et ta määratleks keeluala vähemalt jõgedel alati maamärgi abil, siis toob see tõenäoliselt kaasa selle, et keeluala kehtestatakse tegelikult vajalikust suuremana (et jõuda keeluala piiriga esimese selgelt eristuva maamärgini).

15. Küsimus, kas inimene teadis või vähemalt pidi teadma, et ta püüab kala keelualal, tuleb konkreetses kohtuasjas tuvastatud asjaoludest (maakohus ongi need asjaolud siin tuvastanud tunnustusväärse põhjalikkusega) lähtuvalt lahendada [karistusseadustiku](#) (KarS) §-s 17 sätestatud koosseisueksimust puudutavate ning vajaduse korral ka KarS §-s 18 ettevaatamatust puudutavate reeglite alusel. Sealjuures saab kohus arvestada ka seda, kas ja kuivõrd võis sellelt inimeselt oodata, et ta teeks keeluala ja enda asukoha endale selgeks koordinaatide järgi.

16. Maakohus leidis, et põhiseadusega on vastuolus sellise õigusnormi kehtestamata jätmine, millega nõutaks vastavalt ametkonnalt kalapüügi keelualade märgistamist looduses. Leian, et sellist normi ei saa nõutavaks pidada, sest **nõue märgistada keelualad mõistlikus ulatuses** (tuleb arvestada, et keeluala piirjoone täies ulatuses märgistamist ei saa nagunii oodata) **tuleneb vahetult hea halduse tavast, mida täidesaatev võim peab järgima** (PS § 14). Seal, kus see on mõistlikult võimalik, peab esitama püügipiirangute info veekogu juures (ka tehniliste vahenditeta nähtavalt). Täidesaatev võim peaks ka ise sellest huvitatud olema, sest keelu eiraja võib karistamata jääda ka selle tõttu, et keeluala pole piisavalt märgistatud (vt p 15). Kui looduses ei ole võimalik kalapüügi keeluala piire tähistada, võib juurdepääsuteele üles seada näiteks infotahvli, millel saab esitada muu hulgas keeluala kaardi. Sama kaardi võiks esitada määruse lisana, sest ka see vähendab võimalust, et keelu eiraja võib karistusest pääseda, väites, et ei teadnud ega pidanudki teadma keeluala piire. Sellised abinõud aitaksid ennetada õigusrikkumisi ning kaitsta kalavaru.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Evelin Ets
Liina Lust-Vedder 693 8429
Liina.Lust-Vedder@oiguskantsler.ee