



Õiguskantsler

Riigikogu maaelukomisjon  
maaelukomisjon@riigikogu.ee

Meie 31.08.2023 nr 6-1/221676/2304429

Regionaal- ja  
Põllumajandusministeerium  
info@agri.ee

Kliimaministeerium  
info@kliimaministeerium.ee

## Kutselise kalapüügi korraldus

Austatud komisjoni esimees, austatud ministrid

Järvede elustikku tuleb kaheldamatult kaitsta (Eesti Vabariigi põhiseaduse § 5) ning sel eesmärgil võib seada kalapüügile tingimusi ja piiranguid (PS § 31). Riik peab kontrollima reeglite täitmist, et vältida ülepeüki ja tagada aus konkurents.

Vaidlusi on põhjustanud see, kuidas jagada Peipsil, Lämmijärvel ja Pihkva järvel majanduslikult olulisemate kalaliikide (2023. aastal on need ahven, haug, koha, latikas ja räabis) püüda lubatud aastasaagid kutseliste kalurite vahel. Käesoleva aasta algusest püügikorralduses jõustunud muudatus tõi ka kaebusi, sest osa kutselistest kaluritest sai varasemaga võrreldes võimaluse rohkem kala püüda, teised sellevõrra vähem. Muudatuse eesmärgid pole sõnastatud kuigi selgelt. Kalapüügi seaduse eelnõu menetluse materjalidest võib eesmärgid üksnes tuletada. Kas muudatuste eesmärgid saavutati, on samuti vaieldav. Alates 2024. aastast määrab seaduse kohaselt kalapüügi korralduse põhiküsimused Vabariigi Valitsus väga üldsõnalise volitusnormi alusel, mille piiride ületamist pole sisuliselt võimalik kontrollida, sest tingimusi ega piire ei ole. See on Eesti õigusloomes levinud taunimisväärne suundumus, mille põhiseaduspärasus on küsitav.

Lühidalt probleemi olemusest. Peipsi järvel, Lämmijärvel ja Pihkva järvel kala püüdmiseks peavad kutselised kalurid taotlema Põllumajandus- ja Toiduametilt kaluri kalapüügiluba (vt kalapüügiseaduse (KPS) §-d 32 ja 41). Kaluri kalapüügiloa väljaandmise tingimused on kehtestatud KPS §-s 42 ja sellele järgnevates sätetes. Kaluri kalapüügiloale märgitakse füüsilisest isikust kalurite nimed, kes võivad loa alusel kala püüda.

Kuni 2022. aastani kasutati püüda lubatud kalavaru jaotamisel nn olümpiapüügi meetodit. See tähendab, et kõik kutselised kalurid võisid kala püüda seni, kuni riigi seatud kvoot oli ammendatud. Niisiis sõltus iga kaluri saak sellest, kui kiire ta oli ja kui hea püügivarustus tal oli.

Alates 2023. aastast mindi üle individuaalkvootide süsteemile. Nüüd jagatakse püüda lubatud kalavaru kutseliste kalurite püügivahendite vahel (vt üksikasjalikumalt alajaotus II), mis on jagatud kaluritele lähtudes ajaloolisest püügiõigusest. Selle muudatuse tõttu on sattunud senisest halvemasse olukorda need kalurid, kes on investeerinud korralikku püügivarustusse ning on

Õiguskantsleri Kantsleil

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

motiveeritud ja osavad, kuid kes saavad ajaloolisest püügiõigusest kasutada vaid väikest osa. Need kalurid ei saa enam lähtuda sellest, kui palju nad suudaksid kala püüda, vaid nad peavad arvestama sellega, kui suur on nende püügivahendile määratud osa.

Õiguskantsleril paluti anda hinnang, kas senise püügikorralduse muutmine oli sisu poolest põhiseaduspärane ja kas muudatustega kohanemiseks anti piisav aeg.

Riigikogu on Vabariigi Valitsusele andnud alates 2024. a sisuliselt vabad käed piirangusüsteemi valikul ehk põhiõiguse piiramisel. Küsimus on ka seesuguse volitusnormi ja selle alusel antud määruse ettenähtavuses ja selle põhiseaduspärasuse kontrollitavuses.

Leian, et Riigikogu võib senist kalapüügi korraldust muuta, kui ettevõtluspiirangud on proportsionaalsed ja nendega kohanemiseks on antud piisav aeg. Palun Riigikogu kalapüügiseaduse § 47 lõikes 1 sätestatud volitusnormi täpsustada, et oleks selgem, millistest konkreetsetest eesmärkidest lähtudes tuleb täitevvõimul edaspidi kalapüügi korraldus määrata.

Palun tehtud muudatuse mõjusid analüüsida ja hinnata, kas muudatusega taotletud eesmärgid on saavutatud. Vajaduse korral saab ja tuleb teha õigusaktidesse muudatusi. Praegu ei ole põhjust pidada individuaalkvootidele üleminekut ebaproportsionaalseks. Kui aga seaduse eesmärke individuaalkvootidega ka edaspidi ei saavutata, siis ei saa kehtivat püügikorraldust sobivaks, vajalikuks ja mõõdukaks ehk põhiseaduspäraseks ettevõtlusvabaduse piiranguks.

## I. Vaidlusalused normid

1. [Kalapüügiseaduse](#) (KPS) muudatused võeti vastu 25. oktoobril 2022 ja need jõustusid 21. novembril 2022 (edaspidi KPS muudatus).

2. Õiguskantsleril on palutud hinnata mitme kalapüügiseaduse normi põhiseaduspärasust.

KPS § 42 lõige 1

„Kutselise kalapüügi luba antakse aastas lubatud väljapüügimahu, püügipäevade arvu, püügivahendite arvu, laevade püügikoormuse või püügivõimsuse või kalalaevade arvu (edaspidi *püügivõimalused*) piires tähtajaliselt ja mitte kauemaks kui üheks kalendriaastaks. Kui lubatud aastasaak on kehtestatud Läänemerel kastmõrra kohta või Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel püügivahendi kohta, siis nende püügivahenditega püügiks kutselise kalapüügi loa andmisel arvestatakse lisaks esimeses lauses sätestatule ka lubatud aastasaaki.“

KPS § 42 lõige 7

„Kalapüügiloas määratakse lubatud püügivahend, püügivõimalus, püügiaeg ja kalapüügi koht ning loale kantud püügivahendi lubatud aastasaak, kui see on ühele või mitmele loale kantud püügivahendile kehtestatud. Lubatud aastasaak arvutatakse [käesoleva seaduse § 47 lõike 1](#) alusel kehtestatud püügivahendi aastasaagi ja loale kantud sama püügivahendi püügivõimaluse või § 47 lõike 2 alusel Läänemerel kehtestatud kastmõrra aastasaagi ja kastmõrra püügivõimaluse korrutisena.“

KPS § 47 lõige 1

„Eesti Vabariigi valitsuse ja Venemaa Föderatsiooni valitsuse vahelise Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järve kalavaru säilitamise ja kasutamise alase koostöö kokkuleppe alusel Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel Eesti Vabariigile määratud lubatud aastasaagi kalaliikide kaupa kehtestab [Vabariigi Valitsus](#)

määrusega 60 tööpäeva jooksul pärast valitsustevahelises Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järve kalapüügi komisjonis lubatud kogusaagi poolte vahel jaotamist, kusjuures iga kalaliigi lubatud aastasaagi võib kehtestada ka poolaastate kaupa või püügivahendi kohta.“

KPS § 90<sup>3</sup> Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel lubatud aastasaak püügivahendi kohta

“(1) [Käesoleva seaduse § 42 lõike 1](#) teises lauses sätestatud rakendatakse esimest korda 2023. aastaks Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel kalapüügiks antavate kutselise kalapüügi lubade suhtes.

(2) [Vabariigi Valitsus](#) kehtestab määrusega Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel lubatud aastasaagi püügivahendite arvu piires esimest korda 2023. aastaks. Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel lubatud aastasaagi püügivahendite arvu piires kehtestamist ei loeta püügivõimaluse esmakordseks kehtestamiseks [käesoleva seaduse § 53](#) tähenduses.

(3) Kutselise kalapüügi luba kalapüügiks Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel antakse lubatud aastasaagi ja püügivahendite arvu piires esimest korda 2023. aastaks.“

3. Vabariigi Valitsus kehtestas [määrusega](#) (see jõustus 24.12.2022) kutselise kalapüügi võimalused, lubatud aastasaagid ning kalapüügiõiguse tasumäärad 2023. aastaks. Määruse [lisas 3](#) on toodud kalapüügivõimalused ja püügiõiguse tasumäärad Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel kaluri kalapüügiõiguse alusel ja [lisas 3<sup>1</sup>](#) lubatud aastasaagid Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel kaluri kalapüügiõiguse alusel. Lubatud kalaliigi aastasaagid (kilogrammides) püügivahendi tüübi kohta on valitsus kehtestanud 2023. aastaks ahvenale, haugile, kohale, latikale ja räabisele (määruse [lisa 3<sup>1</sup>](#) tabel 2).

## II. Individuaalkvoodid vs. nn olümpiapüük

4. Eesti püügivõimalused Peipsi, Pihkva ja Lämmijärvel jaotatakse ettevõtjate vahel vastavalt nende ajaloolisele püügiõigusele. Ajalooline püügiõigus on püügivõimaluste jagamise süsteem taotlejate vahel, kui kõikidele taotlejatele soovitud ulatuses püügivõimalusi ei jätku. Sel juhul on ajaloolist püügiõigust omaval isikul eelis püügivõimaluste osas nende kalurite ees, kellel ajaloolist püügiõigust ei ole või on neid vähem. Ajaloolisest püügiõigusest lähtuv püügivahendite (nt võrkude) arv annab sisuliselt püügivõimaluse, mille ulatuses kalur võib kala püüda (vt KPS § 5 lg 2 p 3 ja § 42 lg 1 ja KPS §-d 50, 51).

5. Enne individuaalkvootidele üleminekut rakendati Peipsil, Pihkva ja Lämmijärvel mitukümmend aastat n-ö olümpiapüüki. Olümpiapüük toimib põhimõttel, et kalur saab loale märgitud püügivahendiga püüda kala nii palju, kui ta jõuab, kuni riigi kehtestatud kvoodi (edaspidi riigikvoot) ammendumiseni. Olümpiapüügi korral sõltub kalapüük väga palju kaluri enda nobedusest, püügivarustusest, oskustest ja teiste kalurite tegemistest. Kaluritele antakse justkui stardipauk püüda lühikese ajaga välja võimalikult palju kala. Kui kalaliigi riigikvoot saab veekogul täis, keelatakse kõigile kaluritele edasine püük ära.

6. Olümpiapüügi korral on juurdepääs avalikule kalavarule piiratud ühelt poolt püügiõigustega ja teisalt üldise riigikvoodiga, mis jaguneb püügivahendi ja -õigusega püüdjate vahel, sõltuvalt sellest, kui palju keegi kala välja püüda suudab. Seega soosib reeglistik kalureid, kes on kiiremad, osavamad ja riskialtimate ning on valmis püügihooajal veetma püügil suurema osa ööpäevast. Olümpiapüügi juures ei olnud määrava tähendusega see, kui suur osa püügiõigustest kuulus kalurile. Ka väikese osaga püügiõigustest sai püüda ning välistatud ei olnud, et väiksema osaga püügiõigustest püüti välja suurem hulk kalast sõltuvalt kaluri osavusest ja kalaõnnest. Eraldi küsimus on see, et kas saadud tulemus oli seaduslike püügivahendite hulka arvestades loogiline ja

näitas kaluri häid oskusi või kalaõnne või kasutati kalapüügil ka keelatud võtteid (nt püügivahendeid, mis on püügile asetatud loata, keelatud ajal või keelatud kohta).

7. KPS § 42 lõike 1 muudatuse jõustumisega anti Vabariigi Valitsusele võimalus kehtestada püügiõiguse omanikele püügivahendite alusel (arvestades ajaloolist püügiõigust) individuaalkvoot. Aastasaagi kehtestamine püügivahendi kohta võimaldab jaotada veekogu riigikvoodi selliselt, et iga püügivahendi omanikule on teada, kui palju tema püügivahendiga on lubatud aastas kala liigiti püüda. See tähendab, et kaluril on oma kvoodi ulatuses juurdepääs avalikule ressursile. Seda arvestades saab kalur oma tegevust aasta jooksul planeerida ja otsustada, millal ja kui palju on tal majanduslikult kõige otstarbekam püüda. Mõistagi ei taga riik kalurile saaki, see tuleb tal endal välja püüda.

8. Püügivahenditele individuaalkvootide ehk lubatud aastasaakide kehtestamisega kalaliikide kaupa piiratakse ettevõtlust teisiti, kui seda varem tehti. Erinevus seisneb selles, et Vabariigi Valitsus kehtestab iga kutselise kaluri püügivahendi kohta kvoodi, kui palju ta tohib ahvenat, haugi, koha, latikat ja räabist püüda. Seega saavad rohkem kala püüda need kalurid, kellel on rohkem püügiõigusi ja sellest tulenevalt rohkem püügivahendeid.

9. Kokkuvõtteks võib öelda, et individuaalkvoodi kehtestamisega anti ajaloolise püügiõiguse omanikele kindlus püüda soovi korral kindel kogus Peipsi, Pihkva ja Lämmijärve kalavarust (2023. aastal ahvena, haugi, koha, latika ja räabise varust).

### **III. Ettevõtjate püügiõigused**

10. KPS § 50 lõikes 1 on öeldud, et kui veeala püügivõimalused ei võimalda kalapüügilubade taotlusi rahuldada täies ulatuses, jaotatakse püügivõimalused nende taotlejate vahel, kes on eelmisel kolmel aastal selle veeala püügivõimalusi õiguspäraselt omandanud. Sellisel juhul võetakse KPS § 51 lõike 1 kohaselt püügivõimaluste jaotamisel arvesse taotleja eelmisel kolmel aastal õiguspäraselt omandatud püügivõimaluste summa ja kõikide sama püügivõimaluse taotlejate eelmisel kolmel aastal õiguspäraselt omandatud püügivõimaluste summa jagatis.

11. Üldjuhul ületavad kalapüügitaotlused igal aastal kalavaru kaitse eesmärgil kasutada lubatud püügivahendite arvu. Seetõttu on eri alustel seatavad piirangud kalapüügile üsna tavalised. Lisaks ajaloolisele püügiõigusele seatakse kalavarude säästliku kasutamise eesmärgil püügivahendite kasutamisele lisapiiranguid. Need kehtestatakse KPS §-de 9, 11 ja 49 alusel. Kuna sõltuvalt kalavarude olukorrast võivad need piirangud olla erinevatel aastatel erineva intensiivsusega, on aastasaagi arvutamisel Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kinnitusel otstarbekas lähtuda võimalikult pikast (2009-2018) perioodist. Nii tagatakse tasakaal erinevate püügivahendite vahel, et lühiajalised püügikitsendused või KPS § 49 alusel kalapüügi peatamine ei kallutaks püügivahendite vahel püüda lubatud aastasaagi jaotamisel osakaalu oluliselt ühe või teise püügivahendi kasuks.

12. Seni võimaldati püügivõimalusi välja rentida ja kuuldavasti seda võimalust kasutati ohtralt. Edaspidi tuleb isikutel, kellele püügivõimalus antakse (olgu need siis äriühingud või füüsilisest isikust ettevõtjad), seda püügivõimalust ise kasutada. KPS-i muudatusega ei saa püügivõimaluse omandanud ettevõtjad samal aastal oma püügivõimalusi teistele ettevõtjatele kasutada anda (KPS § 58 lg 2<sup>1</sup>), mistõttu nad kas tegelevad ise kalapüügiga või saavad võõrandada oma püügiõigused KPS § 60 alusel. Kalapüügiõigusi saab juurde osta või teiste ettevõtjatega ühineda, et saada mitme peale kokku suurem kogus püügivahendeid, millega on õigus kala püüda.

13. Ettevõtjatel, kellel on ajaloolisi püügiõigusi rohkem kui kalureid, tuleb edaspidi (kui rentimine pole enam võimalik, aga kalapüügist tahetakse tulu teenida) ilmselt võtta tööle rohkem kutselisi kalureid või soovi korral püügiõigused võõrandada. Kindlasti määrab Peipsi-äärsete väikekalurite olukorra edaspidi see, kas ja mis tingimustel nad on nõus kutselise kalurina kalapüügiettevõttes töötama.

14. Kalapüügiseadus ei reguleeri püügiõiguse omaniku ja kalurite vahelisi töösuhteid. KPS § 41 sätestab üksnes seda, et kaluri kalapüügiluba antakse äriregistris registreeritud ettevõtjale ja kalapüügiloale võib kanda ainult selle kaluri nime, kellel on vähemalt rannakaluri neljanda taseme kutsekvalifikatsioon kutseseaduse tähenduses. Püügiõigust omavad äriühingud vajavad püügiõiguste realiseerimiseks usaldusväärseid ja heade oskustega kalureid, kelle arv piirkonnas on piiratud. See annab kutselistele kaluritele võimaluse kaubelda endale välja paremaid töötingimusi.

#### **IV. Kalapüügiseaduse muudatuste eesmärk**

15. Kalapüügiseaduse muutmise algatas Riigikogu maaelukomisjon 2020. aasta algul. Seaduse [seletuskirja](#) kohaselt oli seaduse muutmise peamine eesmärk minna Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel kutselises kalapüügis nn olümpiapüügilt üle individuaalkvootide süsteemile. Sellest nähtub, et eesmärk on justkui muudatus ise, mitte mõni sellega kaasnev ja soovitatav mõju. Eelnõu menetlusmaterjalide põhjal võib siiski arvata, et ilmselt on eesmärki puudutav sõnastus ebaõnnestunud ning Riigikogu soovis seadusemuudatusega muuta pigem kalapüügi korraldust, et tagada kaluritele stabiilsem sissetulek, arendada kohalikku kalatööstust, mis annaks püütud kalale lisaväärtust ning luua võimalusi jahutatud kala ekspordiks senisest kõrgema hinnaga.

16. Riigikogu komisjon suhtles mitme osapoolega ning eelnõu muudeti menetluse käigus üsna palju. Põhimõttelised erimeelsused ning teadmatus kaasnevate tagajärgede suhtes on selgelt näha ka seletuskirjast: „Keskkonnaministeerium pooldas lubatud aastasaagi kehtestamist püügivahendi kohta rääbisele ja tindile, et katsetada individuaalkvootide toimimist ning hinnata sellisest püügikorraldusest tulenevaid riske (kalade tagasiheitmine, saagi varjamine, järelevalve korraldus) ning kaaluda individuaalkvootide kehtestamist teistele kalaliikidele pärast põhjalikku hinnangut uue püügikorralduse toimise kohta. Maaeluministeerium pooldas pigem lubatud aastasaagi kehtestamist püügivahendi kohta kõigi kalaliikide osas. Maaelukomisjon toetas individuaalkvootidele üleminekut kõigi peamiste kalaliikide osas.“

17. Eelnõu menetluse käigus saadeti komisjonile arvukalt arvamusi ja ettepanekuid, nende hulgas oli nii pooldavaid kui vastustavaid seisukohti. Individuaalkvootide rakendamist pooldavate argumentidena toodi välja, et see võimaldab ettevõtjatel oma majandustegevust kindlamalt planeerida, Peipsi kalavarusid jätkusuutlikumalt majandada, parandab värske kala kättesaadavust pikema aja jooksul, annab kalurile paindlikuma püügijaja ja jätkusuutlikud sissetulekud ning tagab riiklike ja kohalike maksude parema laekumise. Ühes arvamuses ei peetud õigeks, et individuaalkvootide antakse püügivahendite järgi, ning leiti, et kvootide jagamisel tuleks aluseks võtta viimaste aastate püügiandmed. Individuaalkvootidele ülemineku vastased leidsid, et üleminek individuaalkvootidele viib kalandusega seotud tööstusharu monopoliseerumiseni. Nende hinnangul saavad rohkem kvote ajaloolise püügiõiguse suuromanikud.

18. Kalanduses on probleem selles, et püüdja soovib püüki jätkata ka siis, kus püüda lubatud kalakogus on ammendatud. Kalasaaki varjatakse või jäetakse see deklareerimata või heidetakse tagasi liike, mis on püüdjale väärtusetud või mille turustamine on raske või kulukas. Probleemi on rahvusvaheliselt palju uuritud, sest just ettevõtjale antud individuaalsed püügivõimalused põhjustavad saagi valikulist omandamist ja tagasiheitmist. Tagasiheitmine võib aga järve elustikule halvasti mõjuda, sest tagasi heidetud kala ei ole alati elujõuline ja sageli hukkub.

19. Eelnõu menetluse käigus esitati Riigikogule ka uurimus „Olümpiapüük ja selle mõju majanduskeskkonnale ning maksukäitumisele“.<sup>1</sup> Sellest tööst selgub, et just nn olümpiapüüki seostatakse kalapüügiettevõtete madala käibega, vähese lisandväärtusega, ajaliselt piiratud (ajutise) tööhõivega ning kalurite madala sissetulekuga. Kala püütakse lühikese aja jooksul järvest välja ja ajutise ülekülluse tõttu see sügavkülmutatakse. Samas on jahutatud kala väärtus ja ka nõudlus selle järele oluliselt suurem. Seega eeldatakse, et kui kalapüüki saaks ajaliselt rohkem hajutada, siis võimaldaks see pakkuda turule peamiselt just jahutatud kala ning selle kõrgema väärtuse tõttu teeniksid ka kalurid ja kalapüügiettevõtted senisest enam.

20. Kutselise kalapüügi korralduse muutmiseks oli seega mitu põhjust. Individuaalkvootide süsteemi kasutuselevõtt Peipsi piirkonna kalapüügi korralduses võimaldab seadusandja arvates muuta piirkonna ettevõtluskeskkonna konkurentsivõimelisemaks. Riigikogu loodab, et suureneb Peipsi kalandusega seotud valdkondade ettevõtjate käive ja riigieelarvesse hakkab laekuma senisest rohkem makse.

21. Seadusemuudatus võimaldab ettevõtjatel ja kaluritel kalapüüki paremini planeerida püügihooaja jooksul. Kui lubatud saak on kehtestatud püügivahendi kohta, annab see kalurile kindluse, et ta võib saaki välja püüda nii palju, kui püügihooaeg paindlikkust võimaldab. Riigikogu arvates on sektorile selline stabiilsus vajalik ja oluline. Samuti vähendab individuaalkvoot survet minna püügile ka halva ilmaga. Seeläbi muutub kalapüük ka ohutumaks.

22. Abstraktselt hinnates on Riigikogu seatud eesmärgid legitiimsed ja seega põhiseaduspärased.

23. Kutseline kalapüük Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel on ettevõtlus. Põhiseaduse § 31 teise lause järgi võib seadusega sätestada ettevõtlusega tegelemise tingimused ja korra. Seega on seadusega põhimõtteliselt võimalik ettevõtlusele (sh kalapüügi korraldusele) reegleid kehtestada ning neid ka muuta.

24. Põhiseaduse § 5 kohaselt on Eesti loodusvarad rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Sellest järeldub, et riigil on võimalik sekkuda loodusvarade kasutamisse ning seada selleks ka piiranguid, mis tagavad loodusvara säästliku kasutamise.

25. Parlament võib põhiseaduse raamides rakendada erinevaid meetmeid. Põhiseadus ei välista ettevõtluskeskkonna ümberkujundamist selleks, et muuta see konkurentsivõimelisemaks või otstarbekamaks, sest vastasel korral oleks seadusandja varem tehtud otsustega lõplikult seotud, sõltumata sellest, millised on nende otsuste tagajärjed. Seega on Riigikogul õigus teha vajaduse korral ka laiaulatuslikke muudatusi ning varasemale korraldusele vastupidiseid otsuseid, kui see on legitiimsel eesmärgi saavutamiseks vajalik. Taolised muudatused tuginevad prognoosile, sest mingit eluvaldkonda oluliselt ümber kujundades ei tea veel keegi nende muudatuste täpset mõju. Mõjude hindamine on seejuures väga oluline ja ettenähtavad mõjud tuleb välja tuua, aga kuna iga ettevõtluskeskkonda puudutav seadusemuudatus on tulevikku suunatud, siis ei saa nendes mõjudes alati kindel olla.

## **V. Ettevõtlusvabaduse piirangu proportsionaalsus**

26. Seadusemuudatuse eesmärkide saavutamist hinnates tutvusid õiguskantsleri nõunikud uue kalapüügikorraldusega kohapeal ning vestlesid mitme osapoolega.

---

<sup>1</sup> Uurimus on kättesaadav Riigikogu maaelukomisjoni [veebilehel \(vt arvamused 11.05.2022\)](#).

27. Kala hind on viimasel aastal kasvanud, kuid hinnatõusu põhjuseks ei saa pidada tingimata püügüsteemi muudatust. Põhjuseks võib olla ka majanduskeskkonna üldine muutumine, kõrgemad elektri- ja kütusehinnad, kõrge inflatsioon.

28. Värske kala kättesaadavus koha peal pigem ei ole paranenud, mõnes paigas on see varasemaga võrreldes halvenenud. Üheks põhjuseks võib olla ka see, et värske kala ostavad väidetavalt kokku Poola kokkuostjad. Peipsi piirkonnas ei ole seega märgata Riigikogu seatud eesmärgi saavutamist, milleks seati kohaliku kalatööstuse arendamine, mis annaks püütud kalale lisaväärtust.

29. Teadaolevalt kasutatakse varasema ajaloolise püügiõiguse rentimise asemel osaliselt tagasiostutingimusega notariaalset ajaloolise püügiõiguse müüki, mis võimaldab võõrandada püügiõigused ajutiselt teisele ettevõtjale tingimusel, et endine omanik püügiõigused paari aasta pärast tagasi saab. Seeläbi on leitud skeem anda ajaloolised püügiõigused endiselt vaid tähtajaliselt teisele isikule.

30. Kalandusjärelvalve tegemine on muutunud varasemaga võrreldes keerulisemaks ning rikkumisi on tuvastatud rohkem, muu hulgas on märgata harrastuspüüdjate ärakasutamist kutseliste püüdjate huvides. Keskkonnaamet andis teada, et aastatel 2016–2022 tuvastati Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel keskmiselt 75 kalandusalast süütegu aastas. Tänavu on seitsme kuuga (seisuga 31.07.2023) avastatud 96 kalandusreeglite rikkumist ja alustatud väärteomenetlust. Selle aasta alustatud väärteoasjadest on tänaseks (seisuga 31.07.2023) lõpule jõutud ja otsused tehtud 59 asjas.

31. Ligi pooled kõigist selgusetu kuuluvusega nakkevõrkudest eemaldasid Keskkonnaameti Jõgevamaa ja Põlvamaa järelvalvebüroo ametnikud Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvest ning sinna suubuvate jõgede suudmealadelt. See viitab, et ligi pooled tuvastatud röövpüükidest tehakse Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järve piirkonnas. Selgusetu kuuluvusega võrkudena käsitab Keskkonnaamet püügivahendeid, mis on püügile asetatud tähistuse ja märgistuseta ja mille omanikke ei ole võimalik tuvastada. Need on võrgud, mis on püügile asetatud kalapüügiloata, keelatud ajal või keelatud kohta.

32. 2021.-2022. aasta jooksul kontrolliti Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel 23 395 kalateatest 1473 lossimist (kontrolliti ca 6% lossimisi kõikidest kalateadetest). Nende 1473 lossimise kontrolli käigus avastati kümme kalakogustega seotud rikkumist (probleemseid lossimisi 0,67%).

33. Aastal 2023 (seisuga 31.07.2023) on Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel kalateateid esitatud 6140 korral, millest lossimisi on kontrollitud 390 (kõikidest kalateadetest kontrolliti lossimisi 6,3%). Kontrollitud 390 lossimistest on tuvastatud 12 kalakogustega seotud rikkumist (probleemsed lossimised 3,1%). Nende andmete põhjal on näha, et saagi deklareerimisega seotud rikkumiste arv on suurenenud 4,5 korda (kõigil juhtudel on kalateates ja püügipäevikus märgitud, et püütud kalakogused on väiksemad, kui on tegelikult kaldale toodud kogused).

34. Riigil tuleb tähelepanu pöörata ka kalurite töösuhetele. Mitme osapoole kinnitusel tegutseb Peipsi piirkonnas kalapüügiettevõtteid, kes jätavad kaluritele lubatud töötasu (õigeaegselt) maksmata ning kalurite kulud (nt kütusekulu) katmata ning seetõttu on neil keeruline endale töötajaid leida. See omakorda tähendab, et riik ei saa loodetud maksutulu.

35. Selliste probleemide tõttu võib tekkida olukord, kus töötaja, kes on jäänud töötasuta ja peab kandma ka tööga seotud kulud, soovib püütud kalakoguseid varjata nii riigi kui ka tööandja eest. Nii on tal võimalik kasvõi osa tehtud kulutustest tagasi saada. Väidetavalt lähtuvadki mõned ettevõtjad eeldusest, et kalur peab enda tööga seotud kulud katma püütud saagiga sahkerdamise arvelt. Selline

töötgemise viis ei ole jätkusuutlik. Seetõttu on oluline, et riik analüüsiks olemasolevat teavet ning otsiks lahendusi, kuidas oleks kaluritel võimalik töö eest saada õiguspäraselt väärilist tasu.

36. Ettevõtluspiirangud kehtisid kalapüügile Peipsil, Lämmijärvel ja Pihkva järvel ka varem. Igal aastal määrati kalaliikide kaupa lubatud kvoodid ehk aastasaagid. See tähendab, et ettevõtjad ei saanud ka varem püüda kala nii palju, kui nad oleksid suutnud või soovinud. Nn olümpiapüügil ei olnud kalavarudele ligipääs ette teada. Püütud kala kogus sõltus väga palju sellest, kui palju kalureid kala püüdis, millal ja millega püüti ning kuidas püük suhteliselt lühikese aja jooksul õnnestus. Olümpiapüügi korral mängis suurt rolli kindlasti see, kui hästi oskas konkreetne kalur hinnata järve seisundit ja kalade käitumist.

37. Seaduseelnõu menetlusmaterjalide põhjal võib öelda, et seadusemuudatuste eesmärk oli luua tingimused selleks, et kalurid saaksid püügil käia pikemat aega ega ammendaks püüda lubatud aastasaaki üksteise võidu püüdes võimalikult kiiresti. Ühtlasi loodeti, et värske kala kättesaadavus ja hind tõuseb, kui kalapüük ja värske kala müük jaguneb terve hooaja peale.

38. Ettevõtluskeskkonna stabiilsuse ja muutuse saavutamiseks on valitud abinõu sobiv, kuna nõnda jaotatakse ettevõtjate ja kalurite vahel püüda lubatud kalasaak ette ära. Seejuures ei sõltu püügivõimalused enam vahetult olümpiapüügi korral edukaks osutunud kalurite tegevusest, kuna võistlust põhjustavat asjaolu enam ei ole. Igaüks saab nüüd võimaluse kala püüda vastavalt sellele, kui palju on tal ajaloolisest püügiõigusest tulenevalt püügiõigust.

39. Valitud abinõu saab ettevõtluskeskkonna stabiilsuse ja ettevõtluskeskkonna muutmise saavutamiseks pidada ka vajalikuks. Piiratud kalavarudele juurdepääsu andmiseks ongi kaks peamist viisi. Püügiõigustega ettevõtjad püüavad üksteise võidu kuni lubatud koguse ammendumiseni (nn olümpiapüük) või määratakse püügiõigustega ettevõtjatele kindel kalapüügikvoot (individaalkvoot). Muudatusega soovitakse majanduslikult olulisemate kalaliikide püüdmisel lõpetada olümpiapüük ning korraldada see individaalkvootide kaudu. Olümpiapüüki on juba kasutatud ning see on kaasa toonud ebasoodsaid tagajärgi (nt kala kättesaadavus kõigub hooaja vältel suuresti ja selle tõttu on kalurite sissetulek ebastabiilne, riiklike maksude laekumine on halb jne), mida Riigikogu loodab individaalkvootide rakendades vältida.

40. Kala saab püüda ilmselt ka kaht süsteemi omavahel kombineerides, kuid seda ei ole praegu põhjust pidada mõõdukamaks lahenduseks kui valitud individaalkvoot. Pigem võiks kaht süsteemi kombineerides muutuda järelevalve veel keerulisemaks ning isikutele koormavamaks. Eraldi tuleks analüüsida kavatsust paigaldada kalapaatidesse järelevalve tegemiseks kaamerad. Sellega piiratakse oluliselt inimeste privaatsust. Keskkonnaamet kogub [katseprojektidega](#) selle kohta praegu andmeid.

41. Mõned seadusemuudatuste eesmärgid on ka saavutatud. Näiteks sooviti vähendada riske, mida kalurid võtsid öösel või halva ilmaga püügile minnes. Pärast individaalkvootide kehtestamist on öine püük vähenenud. Ka kala hind on tõusnud, kuid seda ei saa seostada tingimata püügisüsteemi muutmisega. Kala kättesaadavus kohalikule tarbijale paraku paranenud ei ole. Järelevalve näitab, et kalapüügireeglite rikkumised on sagenenud.

42. Arvestades seda, et seni saavutatud eesmärgid ja ka realiseerunud riskid on üsna võrdväärised, tuleb riigil seniseid kogemusi hoolikalt analüüsida ja teha vajaduse korral selle alusel õigusaktidesse muudatusi. Praegu ei ole põhjust pidada individaalkvootidele üleminekut abstraktselt hinnates põhiseadusvastaseks ehk ebaproportsionaalselt piiravaks. Kui seaduse eesmärged ka edaspidi ei saavutata, siis tuleb hinnata ettevõtlusvabaduse piirangu sobivust, vajalikkust ja mõõdukust.



43. Muudatus on kehtinud 9 kuud ning senine kogemus pole ilmselt veel piisav, et saaks teha lõplikke järeldusi ootuste täitumise või riskide realiseerumise kohta. Palun asjaomastel ministriumidel, Riigikogu maaelukomisjonil ja keskkonnakomisjonil muudatuse tegelikke mõjusid analüüsida ja hoolitseda selle eest, et individuaalkvootide kehtestamine ei piiraks kalureid põhjendamatult ega tekitaks Peipsi piirkonnas kalanduse kui majandusharu koondumist ainult mõne üksiku suurettevõtja kätte.

## **VI. Muudatustega kohanemiseks vajalik aeg**

44. Üks muresid seoses KPS muudatustega on nende jõustumise aeg. Muudatused võeti vastu ja need jõustusid 2022. aasta lõpus ning individuaalkvoote asuti rakendama juba 2023. aasta algusest.

45. Seadusemuudatused toovad kaasa selle, et nn olümpiapüügil edukate kalurite sissetulek ilmselt mõnevõrra väheneb, kuna neil ei ole võimalik püüda suuremat kogust kala, kui lubab individuaalkvoot. Neile kaluritele, kes ei olnud olümpiapüügis kõige edukamad, tagab individuaalkvoot kindla koguse kala püüdmise võimaluse. Seega tuleb ühel grupil kohaneda saagi vähenemisega ja teisel saagi suurenemisega eeldusel, et mõlemad grupid kasutavad neile määratud individuaalkvoodi maksimaalses ulatuses ära.

46. Osa kaluritest võib soovida oma tegevuse lõpetada ning võõrandada paadid jm püügivahendid, koondada töötajad jne. Samuti soovitakse ilmselt tegevuse lõppemisel võõrandada püügiõigused. Kui ettevõtjatel on lepingulisi kohustusi, siis tuleb ka need kohustused ümber kujundada, lähtudes muutunud olustikust. Tegevuse lõpetamiseks kulub mitu kuud, eeldada ei saa, et isik on valmis võõrandama oma vara nõ kiirmüügi korras ja vastava hinnaga. Pigem tuleks lähtuda sellest, et vara võõrandamisel soovitakse saada keskmist hinda ning see võib muuta müügiotsuse keerulisemaks ja ka ajakulukamaks. Ka kalapüügi lõpetamiseks kuluvat aega oskavad valdkonna asjatundjad prognoosida lähtudes sellest, millised tegevused on vaja teha sh võõrandada olemasolevad püügivahendid ja püügiõigused ning hinnates nendeks tegevusteks kuluvat aega.

47. Kohanemine muudatustega tähendab, et osal ettevõtjatest tuleb kalapüüdmise võimekust suurendada. Näiteks palgata juurde kalureid, hankida juurde paate jms vahendeid. Tegevuse laiendamiseks vajalikku aega on võimalik prognoosida ning sellest üleminekuaja määramisel lähtuda.

48. Arutelu selle üle, kas nn olümpiapüügilt peaks üle minema individuaalkvootidele, kestis mitu aastat enne seaduse muutmist. Samas polnud täpselt teada, kui pika aja jooksul plaanitakse muudatused ellu viia. Põhiseaduslikult nõutav kohanemisaeg hakkab kulgema seaduse avaldamisest Riigi Teatajas.

49. Reeglite oluline muutmine ilma piisava üleminekuajata ei ole kooskõlas PS §-ga 10 (vt ka RKPJKo 31.01.2012 nr [3-4-1-24-11](#), p 77). Riigikohus on leidnud, et põhiseadus ei kaitse isikut iga pettumuse eest, mis on tingitud talle soodsa regulatsiooni muutmisest, vaid keelab õigussuhete ümberkujundamisel kehtivat regulatsiooni usaldanud isikuid ülemäära kahjustada (vt RKPJKo 16.12.2013. nr 3-4-1-27-13, punktid 50 ja 69). Samuti peab uue regulatsiooni jõustumiseks olema ette nähtud mõistlik aeg, mille jooksul normi adressaadid saavad oma tegevuse vajadusel ümber korraldada – peab järgima *vacatio legis*'e põhimõtet (vt RKPJKo 30.06.2017. nr [3-4-1-5-17](#), punktid 73 ja 74).

50. Muudatusi rakendatakse alates 2023. a algusest ning muudatused jõustusid 21.11.2022 ehk umbes viis nädalat enne rakendamist. Faktilist toimet avaldasid muudatused suuremas osas siiski mitu kuud hiljem, sest talvel on enamiku kalaliikide suuremahuline püük jää tõttu niikuinii võimatu ning osa kevadest keelatud. Seetõttu oli faktiline üleminekuage KPS muudatuste osas pikem kui viis nädalat,

mis jäi muudatuste jõustumise ja rakendamise vahele. Mitme kuu pikkune üleminekuage on mitmete muudatuste tegemiseks üldjuhul piisav.

51. Arvestades seda, et üleminekuaja puudumist ei olnud võimalik vaidlustada nii, et vaidlus oleks lahendatud enne normide jõustumist, siis ei olnud ega ole otstarbekas *vacatio legis*'e põhimõtte eiramist vaidlustada pärast normide jõustumist, sest nende normide toime on juba avaldunud. Seega on kahju kannatanud ettevõtjate jaoks õiguskaitselahendiks [riigivastutuse seaduse](#) § 14.

52. Tulevikus tehtavate samalaadsete otsuste juures palun Riigikogul ja asjaomastel ministeeriumidel silmas pidada seda, et põhimõttelist laadi muudatuste tegemisel tuleb jätta kõigile osapooltele kohanemiseks piisavalt aega. See võib olla ka mitme aasta pikkune üleminekuperiood. Optimaalse üleminekuperioodi pikkus sõltub sellest, milliseid muudatusi on mõjutatud isikutel oma elukorralduses vaja teha ja kui palju kulub selleks aega.

53. Praegu tekitab riik olukorra, mis pani osa kalurid senisest veel ebakindlamasse olukorda, kuigi muudatuse väidetav eesmärk oli sektorile senisest suurema stabiilsuse pakkumine. Kui riik kujundab oma muudatustega olustiku järsult ja oluliselt ümber, siis tähendab see, et kõik kaasnevad sotsiaalsed muudatused on inimeste jaoks väga järsud. Tehtud muudatused näitavad ilmekalt, et näiteks töösuhetes tuleb kõigil osapooltel olla valmis lühikese ajaga suurteks muutusteks. Selline olustik ei loo töötajatele ja nende peredele stabiilset ja turvalist keskkonda ning võib võimendada neid probleeme, mis on piirkonnas juba praegu tuvastatavad (vt kirja punkti V).

## **VII. Kalapüügi korraldus ning otsustuspädevuse jagunemine Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse vahel**

54. [KPS](#) § 47 lõike 1 järgi kehtestab Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel Eesti Vabariigile määratud lubatud aastasaagi kalaliikide kaupa [Vabariigi Valitsus](#) määrusega. Aastasaak kehtestatakse 60 tööpäeva jooksul pärast Eesti ja Venemaa kalapüügikomisjonis lubatud kogusaagi jaotamist, kusjuures iga kalaliigi lubatud aastasaagi võib kehtestada ka poole aasta kaupa või püügivahendi kohta.

55. KPS § 90<sup>3</sup> lõike 2 kohaselt kehtestab [Vabariigi Valitsus](#) määrusega Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel lubatud aastasaagi püügivahendite arvu piires esimest korda 2023. aastaks.

56. Viidatud normidest nähtub, et Riigikogu on andnud Vabariigi Valitsusele väga laia kaalutlusruumi selle otsustamiseks, milliste kalaliikide puhul ning mis meetodikaga lubatud aastasaagid kehtestada ja kas need kehtestada poolaastaks või kogu aastaks.

57. Volitused (KPS § 47 lg 1 ja § 90<sup>3</sup> lg 2) puuduvad mistahes sisulised tingimused või juhised, millest Vabariigi Valitsusel tuleb lähtuda. Jääb selgusetuks, kuidas ja millest juhitudes peab Vabariigi Valitsus otsustama näiteks iga kalaliigi püüda lubatud aastasaagi kas poolaastate kaupa või püügivahendi kohta. Ainsaks kaalutluspiiriks saab lugeda KPS üldisi eesmärke, mis on sätestatud KPS §-s 1 ning mis näevad ette, et tuleb tagada kala- ja veetaimevaru kaitse ja säästlik kasutamine, lähtuvalt rahvusvaheliselt tunnustatud kohuseteadliku kalanduse põhimõtetest; tagada kala- ja veetaimevaru taastumisvõime ja veekogude tootlikkus ning vältida ebasoodsaid muutusi veekogu ökosüsteemis. Seaduse üldised eesmärgid on liialt abstraktsed, et nende abil oleks volitused võimalik välja lugeda selle alusel kehtestatava regulatsiooni põhiolemust. Normi alusel võib Vabariigi Valitsus kehtestada nii individuaalkvoodi kui ka nn olümpiapüügi või kohaldada üht või teist arvestusmeetodit kalaliikide kaupa.

58. Riigikogu on rakendussätetega sätestanud esimest korda kohustuse kehtestada Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel lubatud aastasaak püügivahendite kohta. Võib öelda, et Riigikogu on 2023. aastaks pannud valitsusele kohustuse kehtestada püügivahenditele individuaalkvoodid.

59. Seega on 2023. aasta kalapüük seaduse § 90<sup>3</sup> lõike 2 alusel korraldatud individuaalkvootide kaudu ning järelikult on Riigikogu selle küsimuse käesolevaks aastaks seadusega ära otsustanud. Normiga ei ole paraku täpsustatud, millistele kalaliikidele täpsemalt ja millistest eesmärkidest lähtuvalt püügivahenditele selle aasta kvoodid määrata.

60. Tuleviku suhtes on aga ebakindlus ja teadmatus veel suurem, kuivõrd KPS § 47 lõige 1 on väga üldine ega sätesta kaalutusõiguse piire ega juhiseid Vabariigi Valitsusele, millest lähtudes tuleb kalapüüki edaspidi korraldada.

61. Ilmselt on Riigikogu soovinud volitusnormiga panna Vabariigi Valitsusele kohustuse hinnata igal aastal piirkonna ettevõtluskeskkonda ja kalavarude seisundit ning sellest lähtudes teha kaalutletud ja põhjendatud otsus, kas ja milliste kalaliikide puhul kehtestada aastasaak püügivahendi kohta nii, et arvestataks kõige paremini nii piirkonna ettevõtluskeskkonna huve kui ka kalakaitse eesmärke. Seejuures tuleb Vabariigi Valitsusel arvestada muudatusi tehes ka *vacatio legisega* (vt osa VI). Kui selline on Riigikogu soov, siis tuleb see väljendada ka volitusnormis.

62. Välistada ei saa mistahes muud normis kirja panemata jäänud eesmärki, sest Riigikogu eesmärk on praegu sisustatud määruse ja eriti selle määruse seletuskirja abil. Tegelikult peaks olema vastupidi: seadusest peab tulenema piisavalt konkreetne eesmärk ja kaalutusruumi piirid, mida määruuses üksnes täpsustatakse.

63. KPS-i muudatuse teise lugemise [seletuskirjas](#) on öeldud, et Vabariigi Valitsus võib määrusega kehtestada Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel püüda lubatud aastasaagi püügivahenditele esimest korda 2023. aastaks. Kui Vabariigi Valitsus on 2023. aastaks lubatud aastasaagi kehtestanud, siis saab anda taotlejatele 2023. aastaks ka kalapüügiloa, millele on märgitud nii püügivahendite arv kui ka lubatud aastasaak kalaliikide kaupa. Vabariigi Valitsusele jäetakse kaalutusruum, milliste Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel püütavate majanduslikult oluliste kalaliikide kohta on otstarbekas aastasaagid kehtestada. Riigikogu maaelukomisjon on avaldanud soovi, et taotlejatele määrataks Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel konkreetset lubatud väljapüügimahud (individuaalkvoodid) vähemalt majanduslikult kõige olulisemate kalaliikide koha ja ahvena kohta ning lisaks Peipsi tindi ja räabise kohta.

64. Vabariigi Valitsuse [määruse](#) kehtestamise põhjused on toodud määruse seletuskirjas. Kalapüügiloale märgitav aastakvoot määratakse meetodikaga, milleks Riigikogu ei ole täitevvõimule volitust andnud ja seda meetodikat ei ole kehtestatud ka Vabariigi Valitsuse määrusega. Praegu on meetodika põhimõtet selgitatud pelgalt määruse seletuskirjas. Meetodika kohaselt leitakse esmalt püügivahendi osakaal aastasaagist, seejärel määratakse püügivahendi aastasaak, millest tuletatakse aastasaak iga püügivahendi kohta, mis märgitakse kalapüügiloale.

65. Meetodikat on lähemalt selgitatud järgmiselt:

- 1) Püügivahendi osakaal aastasaagi jagamisel. Esmalt summeeritakse aastatel 2009–2018 iga püügivahendiga püütud iga kalaliigi kogused ning seejärel ka iga kalaliigi koguväljapüük esitatud perioodil. Püügivahendi osakaalu saamiseks jagatakse selle püügivahendiga samal perioodil püütud konkreetse kalaliigi saak selle kalaliigi koguväljapüügiga (ümardatud 4 komakohani). Nt püüti püüvõrkudega aastatel 2009–2018 kokku 1864,8 kg ahvenat ning

ahvena koguväljapüük selsamal perioodil oli 8 529 503 kg. Püüvõrgu osakaalu koefitsient ahvena puhul on seega  $1864,8 : 8529503 = 0,0002$ .

- 2) Püügivahendi aastasaak. Püügivahendi aastasaagi leidmiseks korrutatakse konkreetse kalaliigi lubatud aastasaak püügivahendi osakaaluga. Näiteks ahvena lubatud saak 2023. aastaks on 895 000 kg, millest püüvõrkudele eraldatakse  $0,0002 \times 895000 = 179$  kg.
- 3) Aastasaak püügivahendi kohta. Ühe püügivahendi aastasaagi leidmiseks jagatakse punktis 2 arvatud püügivahendi aastasaak kasutada lubatud püügivahendite arvuga (tulemus esitatakse täisarvudes ümardatuna alla). See osa, mis jäi arvutuse tulemusel pärast koma, lisatakse püügivahendite vahel välja jagamata aastasaagile. Nt on 2023. aastal kasutada lubatud võrkude piirarv 15, seega iga püüvõrgu kohta eraldatakse ahvenakvooti  $179 : 15 = 11$  kg. Niiviisi jääb jagamata 14 kg püüvõrkudele eraldatud ahvena aastasaagist, mis lisatakse püügivahendite vahel jagamata aastasaagile.
- 4) Aastasaagi märkimine kalapüügiloale. Loale kantakse liikide aastasaakide summad, mis on arvatud iga liigi kohta eraldi, summeerides kõigi loale märgitud püügivahendite vastavate liikide lubatud saagid. Loa omanik saab ise otsustada, millise püügivahendiga ta vastava lubatud saagi välja püüab. Nt on loaomanikul üks püüvõrk ning kaks mõrda. Ahvena lubatud saak ühe püüvõrgu kohta on 11 kg ning ühe mõrra kohta 341 kg. Loale kantakse ahvena lubatud kogusaagiks  $11 + 2 \times 341 = 693$  kg. Loaomanik saab ise otsustada, millise püügivahendiga ta loale kantud lubatud ahvenasaagi välja püüab.

66. Õiguskantslerile saadetud avaldustes väljendati soovi, et püügivahenditele kvootide jagamisel võetaks arvesse viimaste aastate püütud kalakoguseid püügivahendi kohta. See tagaks ettevõtetele sujuvama ülemineku uuele kalapüügikorraldusele, sest sel juhul oleksid püügivahendite kvoodid sarnased viimastel aastatel püütud kalakogustega.

67. Määruse [seletuskirjas](#) (viimane redaktsioon) on öeldud, et lubatud aastasaagi väljaarvutamisel erinevate püügivahendite kohta järgitakse meetodikat, mis on Maaeluministeeriumi eestvedamisel Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järve kalurite esindusorganisatsioonidega nelja aasta jooksul läbi räägitud. Aluseks on võetud 2009.–2018. aastal Vabariigi Valitsuse määrusega püügivõimalustena kehtestatud püügivahendite väljapüügi osakaalud vastava kalaliigi selle perioodi kogusaagist, mille kohta aastane lubatud saak kehtestatakse. Lubatud aastasaagi väljaarvutamisel võetakse aluseks aeg alates 2009. aastast, sest 28. mail 2008 jõustunud KPS-i muudatuse kohaselt kehtestas siis Vabariigi Valitsus esimest korda Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järve kalavarude säilitamise ja kasutamise koostöö kokkuleppe alusel Eesti Vabariigile lubatud aastase saagi kalaliikide kaupa. 2019. aastal koos käinud töörühmas, kuhu olid kaasatud kõik sel ajal tegutsenud Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järve kalureid ühendavad esindusorganisatsioonid, räägiti läbi see, kuidas saab püügivahendite vahel saagi jaotamisel arvesse võtta kümneaastast perioodi (aastad 2009–2018).

68. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi hinnangul ei annaks uuemate kui 2018. andmete arvestamine teatud juhtudel õiglast tulemust, sest nn olümpiapüügil püüti mõned kalaliigid väga kiiresti välja ja mõnd püügivahendit ei saanudki kasutada. Vabariigi Valitsus on leidnud, et kui võtta lubatud aastasaagi arvutamise aluseks pikem periood (2009–2018), tagab see erinevate püügivahendite omanike õiglasema kohtlemise.

### **Kokkuvõte**

69. Järgmiseks aastaks otsuseid tehes tuleb riigil analüüsida 2023. aasta andmeid ning tagada, et 2024. aastaks kehtestatav püügikorraldus (olümpiapüük või individuaalkvoodid) ja valitud meetodika täidab Riigikogu seatud eesmärgid. Samas tuleb ka need eesmärgid seaduses selgelt sõnastada. Riigikogu ei tohi delegeerida põhiõiguste piiramise aluste ja korra otsustamist

täitevvõimule (vt nt Riigikohtu üldkogu 3. detsembri 2007. a otsus asjas nr [3-3-1-41-06](#), punkt 22; Riigikohtu üldkogu 26. juuni 2014. a otsus asjas nr [3-2-1-153-13](#), punkt 71; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31. oktoobri 2022. a otsus asjas nr [5-22-4/13](#), punktid 58 ja 60).

70. Ühtlasi tuleb analüüsida, kuidas on ettevõtluskeskkond muutunud võrreldes selle ajaga, kui rakendati nn olümpiapüüki, ja kuidas on kohalikud kalurid ja ettevõtted ettevõtluskeskkonnaga kohanenud. Peab vaatama ka seda, millised on olnud sotsiaalmajanduslikud mõjud kogukondadele ning kas elanikel on võrreldes varasemaga äraelamiseks sobivat tööd. Täitevvõimul tuleb teha selgeks, kuidas on individuaalkvootide kehtestamine mõjutanud riigi rahandust, kas ja kui suuresti on muutunud maksulaekumised võrreldes varasemaga ja mis on olnud muudatuse põhjused.

71. Kui valitsus annab volitusnormi alusel määruse, siis peab määrus olema selge ja rakendatav, määruse tegelikku sisu ei tohi määruse asemel seletuskirjas esitada. Seletuskiri ei ole õigusakt. Määrusest enesest peab selgelt tulenema, millised on isikute õiguste ja kohustuste kasutamise täpsemad tingimused ja kord. Seega aastakvoodi arvutamine peab kalapüügiloa taotlejale olema ette teada ja õigusaktiga määratud (PS § 3). Täitevvõimul tuleb individuaalkvootide kehtestamise meetodika sätestada määruses. Vastasel juhul ei saa isikud teada, kuidas individuaalkvoodid püügivahendite vahel jagunevad, ega kontrollida, kas meetodika alusel kehtestatud haldusaktid (kalapüügiload) on õiguspärased.

72. Palun Riigikogul kaaluda täpsema volitusnormi andmist, et nii ettevõtjad kui ka täitevvõim võiksid aru saada, millist eesmärki volitusnormid peavad eelkõige täitma ehk millised on need tulemused, mida soovitakse püüda lubatud kalasaagi kalurite vahel jaotamise süsteemi valikuga saavutada. Volitusnormi tuleks täiendada arvestusega, et see jõustuks tulevaks püügihooajaks.

73. Palun Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumil ja Kliimaministeeriumil Vabariigi Valitsuse määruse eelnõusid välja töötades kirjeldatud asjaolusid arvesse võtta.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Teadmiseks: Riigikogu keskkonnakomisjon, Põllumajandus- ja Toiduamet,  
Keskkonnaamet, Konkurentsiamet, avaldajad

Marje Kask 6 93 8427  
Marje.Kask@oiguskantsler.ee

Evelin Lopman 6 93 8431  
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee