



Õiguskantsler

Teie 04.07.2013 nr

Meie 05.08.2013 nr 6-2/133409/1303415

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Kalapüügiga seotud piirangud Peipsi järvel**

Lugupeetud []

Tänan Teid avalduse eest, milles käsitlete mitut kalapüügiga seotud piirangut Peipsi järvel.

Enne, kui vastan täpsemalt Teie avalduses märgitule, selgitan, et kõigile Teie avalduses esitatud küsimustele ja ettepanekutele vastamine ei ole kahjuks minu pädevuses. Lähtudes õiguskantsleri seadusest, vastan Teie avaldusele üksnes osas, mis puudutab seaduste ja määruste kooskõla põhiseadusega. Osas, milles palute õiguslaseid selgitusi või teete ettepanekuid õigusaktide muutmiseks, jätan Teie avalduse õiguskantsleri seaduse § 25 lõike 1 alusel läbi vaatamata.¹

1. Kohustus teatada Peipsi järvele minekust

Märgite minule esitatud avalduses, et kaluritel on kohustus registreerida Peipsi järvele minek Politsei- ja Piirivalveametis. Teie hinnangul on see häiriv lisakohustus, millega ei kaasne kaluritele mingit kasu.

Selgitan, et kohustus registreerida lähimas kordonis veesõiduki ja muu transpordivahendiga Peipsi järvele minek ning sealt tagasitulek tuleneb riigipiiri seaduse (edaspidi RiPS) § 9⁶ lõikest 5. Tegemist on ühe piiranguga isikute liikumisele ja viibimisele piirilähedasel alal. Selle

¹ Õiguskantsleri seaduse (edaspidi ÕKS) § 25 lõike 1 kohaselt pean jätma minule esitatud avalduse läbi vaatamata, kui avalduse lahendamine ei kuulu minu pädevusse. Minu pädevus on reguleeritud põhiseaduse ning samuti õiguskantsleri seadusega. Vastavalt ÕKS § 15 lõikele 1 on igaühel õigus pöörduda minu poole avaldusega seaduse või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks. Samuti on igaühel õigus pöörduda minu poole taotlusega kontrollida, kas riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava (vt täpsemalt ÕKS § 19 jj). Minu pädevuses ei ole aga vastata pöördumistele, millega isik teeb ettepanekuid mõne ministeeriumi, ameti või inspeksiooni töö korraldamiseks või valdkonna arengu kujundamiseks (sh õigusaktide muutmiseks). Samuti ei ole minu pädevuses anda selgitusi ministeeriumites välja töötatud õigusaktide või eelnõude kohta (v.a õiguskantsleri tegevuse aluseks olevate õigusaktide kohta). Sellistele pöördumistele vastamist reguleerib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus. Nimetatud seaduse §-st 3 tulenevalt on tasuta selgituste andmine õigusakti kohta selle asutuse pädevuses, kes on selle välja töötanud või kelle tegevuse aluseks konkreetne õigusakt on. Samuti saab ettepanekuid õigusaktide muutmiseks või täiendamiseks reeglina arvestada üksnes asutus või organ, kes on õigusakti välja töötanud.

eesmärk on ennekõike piirirežiimi kindlustamine, st isikute, transpordivahendite ja kauba üle riigipiiri toimetamise korrast kinnipidamise tagamine. Teave piiriveekogudel liikuvate veesõidukite kohta võimaldab Politsei- ja Piirivalveametil järelevalvetegevust paremini kavandada (ning lisaks vajadusel tõsta valmisolekut päästeoperatsioonideks). Nimetatud eesmärki arvestades ei ole minul Teie avalduses märgitu põhjal alust arvata, et teatamiskohustus piiraks ülemääraselt mõnda põhiõigust. Seega ei tuvastanud ma avaldusaluses asjas RiPS § 9⁶ lõike 5 vastuolu põhiseadusega.

Mis puudutab Teie küsimust, kas ka mõnes teises riigis kohaldatakse RiPS § 9⁶ lõikes 5 sätestatuga sarnaseid piiranguid, siis teatan, et minul puudub kahjuks sellekohane teave. Soovitan Teil nimetatud küsimusega pöörduda Siseministeeriumi poole, kelle valitsemisalas on muu hulgas riigipiiri valvamine ja kaitsmine ning piirirežiimi tagamine.

2. Kalurite kohustus esitada enne randumist püügiandmed Keskkonnainspeksioonile

Oma pöördumises avaldate ka pahameelt Vabariigi Valitsuse 31.03.2003 määruse „Kalapüügiga seonduvate andmete esitamise kord“ (edaspidi *kord*) üle. Täpsemalt kaebate oma avalduses korra §-s 14² sätestatud püügiandmete esitamise kohustuse üle. Selle paragrahvi 1. lõike kohaselt peab kaluri kalapüügiloa alusel Peipsi, Läämi- ja Pihkva järvel kala püüdev isik esitama Keskkonnainspeksioonile vähemalt üks tund enne püügilt sadamasse või randa saabumist kalapüügi kohta järgmised andmed:

- 1) loa number, mille alusel püük toimus, ja teadet edastava kaluri nimi;
- 2) sadamasse või randa saabumise aeg ja täpne koht;
- 3) püütud kalakogused kilogrammides liikide kaupa.

Lisaks sätestab korra § 14² lg 4, et Keskkonnainspeksioonile esitatavasse teatesse märgitud kalakogus ei tohi laeva pardal või muus kalatranspordi vahendis olevast ja kaldale toodavast kalakogusest erineda rohkem kui 10%.

Leiate esiteks, et kohustus esitada püütud kala kogused liigiliselt 10%-lise täpsusega on ülepingutatud ja väga häiriv. Seda põhjusel, et kui paadis on 100 – 500 kg erinevat liiki kala, siis on seda väikeses kaluripaadis kohapeal keerukas sorteerida. Teiseks leiate, et keeld randuda enne, kui teate esitamisest Keskkonnainspeksioonile on möödunud tund aega, on hoolimatu kala ja kalurite suhtes. Seda seetõttu, et kala on vaja ruttu sorteerida ja realiseerida, kuna tegemist on kiiresti rikneva toiduainega.

Möönan, et korra §-s 14² sätestatud kohustus on kalurite tavapärasele tööle lisanduv koormus. Siiski pole minul Teie avalduses märgitu põhjal alust arvata, et kõnealune teatamiskohustus piiraks ülemääraselt kalurite põhiõigusi. Selgitan.

Korra §-s 14² sätestatud teatamiskohustuse eesmärk on võimaldada tõhusat kontrolli püütud kala koguste üle, mis omakorda aitab ohjata ebaseaduslikku kalandustegevust. Keskkonnaministeeriumi selgituste kohaselt tuleneb teatamiskohustuse kehtestamise vajadus mitmest praktikas tuvastatud probleemist: „Kalapüügi järelevalvel on ilmnenud, et andmed ühe või teise püügivahendiga püütud saagi kohta ei pruugi tegelikkuses alati pärineda selle püügivahendiga püügilt. Praktikas on kasutatud võimalust püügivahendi (näiteks nakkevõrk) kasutamise keeluajal nende püügivahendite püügile asetamist, märkides püütud saagi nende püügivahendite saagiks, millega püük sel ajal keelatud ei ole. [...] Püügiandmete esitamise kohustus enne püügilt naasmist võimaldab inspektoril püüdjale ootamatult vastu minna ja kontrollida deklareeritud kalakoguseid ning vajadusel ka püügiks kasutatud püügivahendeid.

[...] Kalapüügi keeluaegadel püütud kala legaliseerimiseks on kasutatud ühe võimalusena ka selle hilisemat märkimist püügipäevikusse. Nii püütakse kala välja keeluajal ja töödeldakse, kuid püügipäevikusse pannakse andmed kirja alles pärast keeluaaja lõppu. Kui aga kehtib eelteatamise kohustus, siis on inspektoril kohe võimalik kontrollida, kas seda kala ka tegelikult sellel päeval püüti.²

Leian, et vajadus ohjata ebaseaduslikku kalapüüki ning lahendada eelkirjeldatud probleemid on kaalukad põhjused püügiandmete etteteatamiskohustuse kehtestamiseks. Sellega kaasnevat negatiivset mõju kaluritele leevendavad paindlikud võimalused andmete esitamiseks Keskkonnainspeksioonile. Näiteks võib juhul, kui püügikohast sadamasse või randa jõudmiseks kulub vähem kui üks tund, esitada andmed püütud kalakoguse kohta hiljemalt 30 minutit enne randumist (korra § 14² lg 5).

Eelnevast lähtudes teatan, et ma ei tuvastanud Teie avalduses märgitu põhjal Vabariigi Valitsuse 31.03.2003 määruse „Kalapüügiga seonduvate andmete esitamise kord“ §-i 14² vastuolu põhiseadusega.

3. Koha alammõõdud

Lisaks eeltoodule kaebate minule esitatud avalduses selle üle, et alates septembrikuust, mil algab traalipüük, vähendatakse koha alammõõte.

Märgin, et kalade alammõõdud sätestatakse Vabariigi Valitsuse 09.05.2003 määruse nr 144 „Kalapüügieeskirja“ (edaspidi *kalapüügieeskirja*) lisas 5, mis sätestab ühtsed koha alammõõdud Peipsi, Pihkva ja Lämmijärves terveks aastaks. Samas annab kalapüügieeskirja § 43 lg 3 keskkonnaministrile õiguse **ajutiselt** suurendada või vähendada (kalapüügieeskirja lisas 5 sätestatud) koha või haugi alammõõte Peipsi, Lämmi- või Pihkva järvel.

Nagu Te oma avalduses märkisite, on keskkonnaminister kalapüügieeskirja § 43 lõikes 3 sätestatud õigust ka praktikas kasutanud. Näiteks kehtestas keskkonnaministri 22.12.2011 määruse nr 71 „Ajutised püügikitsendused Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel 2012. aastal“ § 3¹ ajavahemikuks 01.09.2012 kuni 01.11.2012 väiksemad koha alammõõdud, kui on sätestatud kalapüügieeskirja lisas 5 (käesoleval aastal ei ole minule teadaolevalt veel kalapüügieeskirjas sätestatud erinevaid koha alammõõte kehtestatud).

Olen seisukohal, et põhiseadus ei välista olukorda, kus keskkonnaminister kasutab kalapüügieeskirja § 43 lõikes 3 sätestatud õigust muuta koha alammõõtu. Seda ka siis, kui vastava alammõõdu muutmisega kaasnevad mõne püügivahendi kasutajale esmapilgul soodsamad tingimused võrreldes teiste püügivahendite kasutajatega. Märgin esiteks, et erinevatele püügivahenditele võibki lähtudes nende erinevatest omadustest olla vajalik kehtestada erinevaid nõudeid ja piiranguid. Teiseks viitan, et keskkonnaminister ei saa kehtestada ajutisi alammõõtude erisusi oma suva järgi, vaid ta peab lähtuma Eesti ja Venemaa

² Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse 31. märtsi 2003. a määruse nr 104 „Kalapüügiga seonduvate andmete esitamise kord“ muutmise“ eelnõu seletuskiri (seisuga 04.08.2010), internetis kättesaadav: <https://eelnou.d.valitsus.ee/main/mount/docList/6ac1ff2b-d0eb-485c-a86c-04787443b9a5>.

valitsuste vahelise komisjoni soovitustest³. Kõnealune komisjon kaasab oma töösse vajadusel ka eksperte.⁴

Keskkonnaministri seotus kõnealuse komisjoni soovitustega tagab minu hinnangul selle, et koha alammõõte muudetakse üksnes siis, kui selleks on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus. Seetõttu pole minul võimalik Teie avalduses märgitu põhjal tuvastada, et koha alammõõdu vähendamine oleks mõnel aastal olnud õigusvastane – seda isegi juhul, kui koha alammõõdude muutmise on tõepoolest kaasnenud eelised mõnda kindlat püügivahendit kasutavatele kalameestele.

Selgitan aga, et eelmärgitule vaatamata on Teil võimalus pöörduda Keskkonnaministeeriumi poole ettepanekuga rakendada Peipsi järvel aastaringselt ühesuguseid koha alammõõte.

4. Ajalooline püügiõigus

Viimasena käsitlete oma avalduses ajaloolise püügiõigusega seonduvat. Täpsemalt leiate, et kaluritel, kes lõpetavad kutselise kalapüügi tegelemise, ei tohiks olla õigust müüa ajaloolist püügiõigust ning nad peaksid püügiõiguse riigile tagasi andma.

Vastuseks Teie ettepanekule märgin, et põhiseaduse § 19 lõikest 1 tuleneb lepinguvabadus, mille kaitsealas on isiku valikuvabadus sõlmida või mitte sõlmida mis tahes sisuga leping⁵, sh kalapüügiseaduse (edaspidi KPS) § 16 lõikes 6 sätestatud ajaloolise püügiõiguse võõrandamise leping. Tegemist ei ole küll absoluutse õigusega ning seadusandjal on õigus lepinguvabadust piirata. Minul hinnangul puuduvad aga asjaolud, mis kohustaksid seadusandjat keelama püügiõiguse võõrandamise lepingute sõlmimise. Viitan seejuures, et minu hinnangul ei kaasne õigusega võõrandada ajalooline kalapüügiõigus vahetut ohtu kalaressursile. Nimelt ei tohi sõltumata kalurite arvust püüda Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvelt rohkem kala, kui Vabariigi Valitsuse kehtestatud püügivõimalused lubavad (vt 2013. aasta kohta Vabariigi Valitsuse 30.10.2012 määruse nr 87 „Kutselise kalapüügi võimalused ning aastane lubatud saak Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel, Läänemerele ja Liivi lahel kaluri kalapüügiloa alusel ning kalapüügiõiguse tasumäärad 2013. aastal“ § 10 ja lisa 2). Juhin tähelepanu ka KPS § 13⁴ lõigetele 11 ja 12, millest tulenevalt ei väljastata Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel kalapüügiluba vähem kui 10 nakke- või raamvõrgu kasutamiseks. Need sätted piiravad vähemalt nakke- ja raamvõrkude osas püügivõimaluste killustumist liialt suure hulga kalurite vahel.

Seega ei ole minul alust arvata, et kaluri õigus võõrandada tasu eest ajalooline püügiõigus oleks põhiseadusega vastuolus. Siiski on Teil võimalik pöörduda ka ajaloolist püügiõigust puudutavate ettepanekutega Keskkonnaministeeriumi poole.

³ Täpsemalt Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järve kalavarude säilitamise ja kasutamise alase koostöö kokkuleppe alusel moodustatud Valitsustevahelise Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järve Kalapüügi Komisjoni soovitustest, vt kalapüügieeskirja § 43 lg 3.

⁴ Näiteks põhjendati ajavahemikuks 01.09.2012 kuni 01.11.20012 väiksemate koha alammõõdude kehtestamist järgmise ekspertide hinnanguga: „Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järve röövtoiduliste kalaliikide toidubaas on viimastel aastatel, seoses looduslike tingimuste halvenemisega, tugevalt vähenenud. Selle tulemusel koosneb kohakari isenditest, kes ei ole saavutanud eeskirjakohast alammõõtu ning ei ole mõeldav 2012. a II poolaastal tööduspüüki läbi viia ilma koha alammõõtu langetamata.“ (Keskkonnaministri 22.12.2011 määruse nr 71 „Ajutised püügikitsendused Peipsi, Pihkva ja Lämmijärvel 2012. aastal“ muutmise määruse eelnõu seletuskiri seisuga 12.07.2012, internetis kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/2a5af535-8873-437d-a13d-c070fefe6072>).

⁵ M. Ernits. Kommentaar § 19 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, kommentaar 3.1.1. Internetis kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-19/>.

Kokkuvõttes tõden, et ma ei tuvastanud Teie esitatud argumentide pinnalt ühegi Teie avalduses käsitletud õigusakti vastuolu põhiseadusega. Loodetavasti on Teile minu selgitustest siiski kasu, ehkki minu seisukoht avaldusaluses asjas on selline, mis ei pruugi Teid täiel määral rahuldada.

Lugupidamisega

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel