



Õiguskantsler

Heino Vipp
MTÜ Saarte Kalandus
tegevjuht@saartekalandus.ee

Teie 31.07.2023 nr 1-19/23/ 9

Meie 19.08.2024 nr 6-2/231129/2404687

Püüniste kontrollimine droonidega ja kalapüügiandmete elektroonilise esitamise kord

Austatud Heino Vipp

MTÜ Saarte Kalandus pöördus õiguskantsleri poole droonide kasutamise pärast kalanduse järelevalves. Lisaks soovis mittetulundusühing teada, kas on õigustatud Vabariigi Valitsuse määruse nr 92 „[Kutselise kalapüügiga seotud andmete esitamise kord](#)“ §-s 5 sätestatud nõue, et nüüdsest peavad kutselised kalurid esitama kalapüügiandmed üksnes elektrooniliselt.

Tänan Teid oluliste küsimuste eest.

Leian, et droonide kasutamine järelevalves on seadusega kooskõlas. Droonide abil on järelevalveinspektoritel võimalik rannaalalt hinnata, kas vajalik on põhjalikum kontroll, ning jäädvustada olukordi fotode või videotena. Droonide kasutamine ei piira isikute põhiõigusi, kuna kontrollitakse püügivahendite õiguspärast kasutamist, mitte kalureid endid.

Kalapüügiandmete elektroonilise esitamise korda ei ole põhjust pidada põhiseadusvastaseks. Riigil tuleks aga pakkuda kõigile kutselistele kaluritele tuge uue korraga harjumiseks ja uute oskuste omandamiseks.

I. Droonide kasutamine püüniste kontrollimisel

1. [Kalapüügiseaduse](#) (KPS) ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle teeb riiklikku järelevalvet Keskkonnaamet (KPS § 63 lg 1). Teadaolevalt kasutab Keskkonnaameti järelevalveosakond oma töös ka droone, millega tehakse fotosid ja videoid. Keskkonnainspektorid kasutavad järelevalvet tehes droone samamoodi nagu binoklit, pikksilma ja muid abivahendeid.

2. Leian, et droonide kasutamist reguleerivates õigusaktides on mitmeid puudusi. Juhtisin neile vajakajäämistele tähelepanu Justiitsministeeriumile saadetud [märgukirjas](#). Näiteks on lahendamata küsimus, kuidas peaks inimene teada saama, kes ja mis eesmärgil tema läheduses drooni kasutab. Selline teadmine on vajalik eelkõige selleks, et inimene saaks oma õigusi kaitsta, kui drooni kasutamisega tema õigusi rikutakse. Tegelda tuleb ka küsimusega, millises olukorras ja millise detailsusega droonikaameraga tehtud pilte ja videosalvestisi tohib säilitada ja avalikustada. Peamiselt puudutavad märgukirjas käsitletud probleemid olukordi, kus drooni vaatevälja jäävad inimesed ning drooni kasutamisega ja drooniga tehtud videosalvestistega

Õiguskantsleri Kantsleil

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

võidakse rikkuda inimeste õigusi. Kalapüügivahendite kasutamise kontrollimist droonide abil ei saa pidada niisuguseks olukorraks.

3. Keskkonnaamet võib kalapüügiseadusega ette nähtud riikliku järelevalve tegemiseks kohaldada riikliku järelevalve erimeetmeid, mis on kehtestatud [korraikatseseaduse §-des 30–32, 45–47 ja 49–53](#). Neid meetmeid saab kohaldada korraikatseseaduses sätestatud alusel ja korras (KPS § 64). KPS § 65 lõikes 1 on veel öeldud, et Keskkonnaamet võib teha püügile asetatud püügivahendite läbivaatust ilma [korraikatseseaduse § 49 lõikes 2](#) nimetatud isikute juuresolekuta (punkt 1). Seadus ei sea nõudeid ega piiranguid selle kohta, kuidas tuleb keskkonnainspektoril püüniseid kontrollida või milliseid tehnilisi abivahendeid võib ta selleks kasutada.

4. Drooni abil on võimalik saada visuaalne ülevaade ning teha vajadusel fotosid ja videoid. Sellist tõendusmaterjali saab võimaliku rikkumise tuvastamisel kasutada ka vääртеomenetluses (vt nt Harju Maakohtu 09.02.2023 otsus nr [4-22-4008](#)). [Vääртеomenetluse seadustiku](#) (VTMS) § 31 lõige 1¹ sätestab, et kui vääртеo toimepanemise aeg, koht või viis või muud vääртеo tehiojud on riikliku järelevalve käigus foto- või videosalvestatud, võib see salvestis olla vääртеomenetluses iseseisev tõend, kui salvestisest nähtuvad salvestise seos vääртеoasjaga; millal, millistel asjaoludel ja kes on salvestise loonud; ning vääртеoasja lahendamiseks olulised asjaolud.

5. Seega tuleneb ka VTMS-ist, et vääртеomenetluses võidakse riikliku järelevalve käigus tehtud fotosid ja videoid kasutada tõendina, seadmata sealjuures piiranguid kasutatavatele foto- või videoseadmetele.

II. Kalapüügiandmete elektroonilise esitamise kohustus

6. Uus kalapüügiga seotud andmete esitamise kord näeb ette, et alates 1. juulist 2024 peavad kõik kutselised kalurid esitama püügiandmed üksnes elektrooniliselt. See tähendab, et kutselistel kaluritel tuleb oma kalapüügiandmete esitamiseks kasutada nutiseadme rakendust PERK. Kalalaeva kalapüügiloa korral kasutatakse rakendust ERS. Kord näeb ette, et elektroonilised andmed tuleb esitada kõigi püügiviiside kohta, st laevaga, mootorsõidukiga (talvel nt saaniga) või jalgsi ehk ka kahlamispükstes kalastamise kohta.

7. Mitmed kutselised kalurid ja neid esindavad ühendused pöördusid õiguskantsleri poole juba 2023. aasta suvel, kui uut korda alles kooskõlastati. Peamiselt tunti muret andmete elektroonilise esitamise pärast, sest paljud kutselised kalurid on eakad inimesed, kellel pole nutiseadmete kasutamise oskust. Kaevati ka tõrgete üle, mis on tekkinud PERK-i rakenduse kasutamisel. Juhtisin neile muredele tähelepanu Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile saadetud kirjas juba enne andmete elektroonilise esitamise kohustuse kehtestamist. Peamisi probleeme, mis võivad kaluritel uuele korrale üleminekuga tekkida, arutati ka Riigikogu keskkonnakomisjoni ja maaelukomisjoni [ühisel istungil](#) 4. detsembril 2023. aastal. Sellel istungil osalesid ka õiguskantsleri nõunikud.

8. Kalapüügiseaduse § 61 lõige 8¹ volitab Vabariigi Valitsust kehtestama nõude, et kalapüügiga seotud andmed tuleb esitada Põllumajandus- ja Toiduametile üksnes elektrooniliselt. KPS-i muudatuse [seletuskirja](#)¹ kohaselt tagab elektrooniline andmete esitamine andmed reaajas ning nõnda saab kalapüügi ja kala käitlemise üle tõhusamalt järelevalvet planeerida. Seletuskirjas on põhjendatud, et selline kord teeb keerulisemaks ka esitatavate andmetega manipuleerimise, võimaldab operatiivselt saada ülevaate kalapüügist ja püütud kala liikumisest kogu kala käitlemise jooksul kuni müüki jõudmiseni.

¹ Seaduse 136 SE teine lugemine Riigikogus (muudatusettepanekute seletuskiri).

9. Ka määruse seletuskirja² kohaselt soovitakse uue korraga tagada kvaliteetsete aja- ja asjakohaste andmete kaudu operatiivne püügiaruandlus ja nende andmete vajaduspõhine analüüs ja tõhusam järelevalve. Seletuskirjas on öeldud, et nii on võimalik vahetult jälgida kvoodi täitmist ja ka kala ja veetaimede kogust kala liikumise ahelas. Elektrooniliselt laekuvate andmete kaudu sooviti pakkuda kaluritele, kaptenitele ja püügiloa omanikele ka statistikat ja ülevaadet oma püügitegevusest ja tehingutest. Määruse andja hinnangul on paberil andmete esitamine järelevalve teostamisel ebatõhus ja vananenud lahendus, mille tõttu on seni kogutud andmed olnud puudulikud ja ebausaldusväärsed.

10. Õiguskantsleri nõunik palus ministeeriumil selgitada, miks on vaja kalapüügiandmeid esitada just elektrooniliselt ning miks ei piisa paberil andmete esitamise ajakohastamisest. Ministeerium esitas õiguskantslerile samasugused põhjendused, nagu on seletuskirjas. Lisaks selgitati, et ranna- ja siseveekogude püügi kohta laekuvad püügitegevuse andmed kuu aega pärast tegevuse toimumist. Selle tõttu muutub ladustamise, esmamüügi ja veo andmete kontroll sisutühjaks, kuna ei ole veel esitatud andmeid selle koguse kohta, mida peaks kontrollima enne igat järgmist etappi.

11. Esitatud selgitustest saab järeldada, et elektroonilisele andmeesitusele ülemineku üks olulisematest eesmärkidest on kalavarude parem kaitse. [Põhiseaduse](#) § 5 järgi on Eesti loodusvarad rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Riigil on kohustus seista kalavaru hea seisundi eest ning võimalik rakendada meetmeid selle säästliku kasutamise tagamiseks.

12. Võib nõustuda, et püügiandmete elektrooniline esitamine võimaldab mainitud eesmärki täita tõhusamalt, kui võimaldas senine kord, mis lubas püügiandmed esitada mõnikord rohkem kui kuuajalise viivitusega paberil. Püügiandmete elektrooniline esitamine üheaegselt kõigile vajalikele asutustele (Keskkonnaamet, Põllumajandus- ja Toiduamet, Politsei- ja Piirivalveamet) aitab riigil saada kalavarudest aja- ja asjakohasema ülevaate ning annab võimaluse korraldada tõhusamalt kalavarude kaitset.

13. Põhiseaduse § 31 sätestab õiguse ettevõtlusvabadusele ning kutseline kalapüük on põhiseaduse § 31 kaitsealas. Kõigile kutselistele kaluritele kehtestatud nõue, mille kohaselt tuleb neil esitada kalapüügiga seotud andmed üksnes elektrooniliselt selleks ettenähtud rakenduse kaudu, piirab kutseliste kalurite põhiõigusi. Põhiõiguse piirang on põhiseaduse järgi lubatav, kui see on vajalik mõne olulise eesmärgi saavutamiseks ning puuduvad muud sama head abinõud selle eesmärgini jõudmiseks. Praegu piiratakse kaluri vabadust valida, mis vormis ta soovib püügiandmeid esitada. Seda vabadust piiratakse selleks, et senisest tõhusamalt kaitsta kalavarusid. Kalavarude kaitse on oluline ja põhiseaduspärane eesmärk ning sel põhjusel võib põhiõiguseid piirata.

14. Piirang tähendab, et kutselistel kaluritel tuleb senise harjumuspärase püügiandmete esitamise asemel kohaneda uue korraga ning vajadusel õppida uusi oskusi. Peale selle tuleb neil teha kulutusi rakenduse kasutamiseks vajaliku seadme soetamiseks. Inimese põhitegevust oluliselt mõjutavate kohustuste olemuse muutmisel ja rakendamisel peab olema tagatud piisav aeg muudatustega harjumiseks ja kohanemiseks ning riigi igakülgne abi ja toetus.

15. Leian, et muudatusega kohanemiseks on kutselistele kaluritele antud mõistlik aeg (esimene PERK-i rakenduse koolitus toimus 2022. aasta sügisel ja algselt soovis ministeerium uuele korrale üle minna 2023. aasta alguses). Sihtrühmale said kavandatavad muudatused teatavaks hiljemalt

² Vabariigi Valitsuse 05.10.2023 määruse „Kutselise kalapüügiga seotud andmete esitamise kord” seletuskiri, lk 1 (<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/da30a312-432b-41fc-837c-bb0fd41d03d7>).

2023. aasta juulis, mil ministeerium saatis määruse eelnõu avalikule kooskõlastusringile. Riik pakkus nutiseadme soetamiseks toetust, mille saamiseks võis esitada taotluse juba 2023. aasta veebruaris. Kuigi Vabariigi Valitsuse 5. oktoobril 2023 vastu võetud määrus sätestas uue korra jõustumise ajaks 1. jaanuari 2024, lükkas Vabariigi Valitsus [15.12.2023 määrusega nr 118](#) korra jõustumise aega edasi – uueks ajaks sai 1. juuli 2024. Seega on uue andmete esitamise korraga kohanemiseks olnud aega üle aasta. Seda saab pidada piisavaks üleminekuajaks.

16. Arusaadavalt võib elektroonilisele andmeesitusele üleminek olla ebamugav ning ei saa välistada, et nutiseadme kasutamise oskuste omandamine võtab aega. Peale selle peavad kalandusettevõtjad tegema nutiseadme hankimiseks kulutusi.

17. Kohanemiskulude leevendamiseks on vaja pakkuda kutselistele kaluritele igakülgset tuge. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on alates 2023. aasta sügisest pakkunud kõikidele rannapiirkondade kutselistele kaluritele võimalust osaleda PERK-i rakenduse koolitustel ning ministeeriumi kinnitusel kavatakse koolitamisega vastavalt vajadusele jätkata.

18. Selleks et leevendada nutiseadme soetamisega kaasnevat kulusid, võimaldati nii merel kui siseveekogudel kalapüügiga tegelevatel ettevõtjatel taotleda toetust Keskkonnainvesteeringute Keskuse (KIK) ja Põllumajanduse Registrite ja Infosüsteemi Ameti (PRIA) toetusmeetmetest. Siseveekogudel kalapüügiga tegelevatele kalandusettevõtjatele ettenähtud taotlusvoorudest rahastati 2023. aastal 61 taotlust (kokku 27 900 euro eest).³ Merel kalapüügiga tegelevatest kaluritest esitas PRIA-le toetuse taotluse 457 kalurit 532 seadme ostmiseks (kokku 151 828 euro eest).⁴

19. Andmete elektroonilisel teel edastamist kalapüügi ajal võivad takistada või häirida mitmed kalurist mitte sõltuvad asjaolud, näiteks internetiühenduse puudumine, nutiseadme töövoime vähenemine kehva ilmaga või halb ekraani nähtavus. Ministeerium kinnitas, et määruse § 8 kohaselt on kaluril lubatud sellisel juhul esitada püügiandmed tagantjärele. Ka see võimalus leevendab põhiõiguse riive intensiivsust.

20. Eelnevast lähtudes ei ole abstraktselt hinnates kalapüügiandmete elektroonilise esitamise nõue põhiseadusega vastuolus. Piirangut ei ole põhjust pidada ülemääraseks.

21. Vaatamata vastuolu puudumisele tuleb riigil elektroonilise andmeesituse korra rakendamisel seista hea selle eest, et elektroonilised lahendused oleksid kasutajasõbralikud, töökindlad ning et PERK-i rakenduse kasutajatele oleks tagatud tugi nii uue korraga harjumisel kui ka edaspidi.

22. Selleks et kontrollida PERK-i rakenduse kasutusmugavust ning selle toimimist, käisid õiguskantsleri nõunikud merekalapüügil kaluritega kaasas. Kalurid selgitasid nõunikele, et PERK-i rakenduse kasutamine on mugavam kui paberil andmete esitamine, kuid mugavust varjutavad sagedased süsteemi vead ja tõrked. Näiteks töökindluse tagamiseks on võimalik PERK-i rakendust kasutada *offline*-režiimis, kuid on olnud olukordi, kus veekogul *offline*-režiimis sisestatud andmed kaovad teadmata põhjusel rakendusest internetiühendusega alale jõudes. Või on ühest etapist teise (näiteks lossimiselt müüki) liikudes mõne kalaliigi koguse kohta sisestatud andmed kadunud, mistõttu ei saa seda kalasaaki müüa. On olnud ka olukordi, kus PERK-i rakendus ei tööta korralikult ja andmeid ei saa sisestada, või rakendus ei tööta üldse, mistõttu kalur ei saagi püüdma

³ Täpne ülevaade Keskkonnainvesteeringute Keskuse [kodulehel](#).

⁴ Vt lähemalt PRIA kodulehelt: „[Kalapüügiandmete elektrooniliseks esitamiseks vajalike seadmete soetamiseks taotleb toetust 457 kalurit](#)“.

hakata. Sellised tõrked ja nende lahendamine eeldab, et inimene teab, kuidas rakendust sulgeda või vajadusel uuendada.

23. Edastasin kalurite kirjeldatud probleemide ja tehniliste vajakajäämistele kohta tehtud tähelepanekud ministeeriumile. Riigi ülesanne on pärast elektroonilise andmete edastamise kohustuse kehtestamist tagada, et selleks vajalikud rakendused töötaksid tõrgeteta ning kaluritele oleks tugi ja juhendamine igal ajal kättesaadav.

24. Selleks et kõik asjaosalised oleksid valmis uuele elektrooniliste andmete esitamise vormile üle minema, on ministeerium korraldanud sihtrühmale (kalurid, püügiloa omanikud, esmamüügiga seotud isikud ja vedajad) [koolitusi](#). 2023. aasta oktoobris Harjumaal toimunud PERK-i rakenduse koolitusel osales ka õiguskantsleri nõunik. Seetõttu on õiguskantsler veendunud, et koolitustel jagatavad informatsioon ja materjalid PERK-i rakenduse ja selle kasutamise kohta on asjakohased ja piisavad. Huvi koolituste vastu oli suur ning osalejaid väga palju. Kuna osalejaid oli arvukalt, võis piiratud olla ekraani nähtavus ning kõik soovijad ei pruukinud saada oma küsimustele vastust. Seetõttu soovitasime ministeeriumil korraldada vajaduse korral jätkukoolitusi ja julgustame kalureid oma koolitussoovidest ministeeriumile teada andma.

25. PERK-i rakendus on üles ehitatud selliselt, et kõik püügireisiga seotud sadamad, laevad, isikud, load, vahendid ja ka püütava saagi nimetused saab rakenduses eelseadistada. See tähendab, et püügireisil olles saab valida juba seadistatud valikute hulgast. Siiski tuleb arvestada, et eelseadistuste tegemine ei pruugi olla kerge ülesanne. Seega tuleb uue korra rakendamisel tagada sihtrühmale tehnilist tuge, mis tähendab, et kaluril peaks olema oma piirkonnas kontaktisik, kes aitab kohapeal neid küsimusi lahendada. Selle ettepaneku oleme ministeeriumile edastanud. PERK-i rakendust aitavad kasutada ka põhjalikud juhendid, sealhulgas videod, mida leiab Põllumajandus- ja Toiduameti [veebilehelt](#). 1. jaanuaril 2024 käivitati ka PERK-i rakenduse kasutajatugi, millega saab vajadusel ühendust nii telefoni kui e-posti teel.

26. 1. juulil jõustus määruse muudatus, mis võimaldab PERK-i rakenduse kaudu andmeid esitada ka teise inimese vahendusel. See tähendab, et kaluritel, kellele valmistab nutiseadme kasutamine või kalapüügiandmete elektrooniline esitamine raskusi, on võimalik andmete esitamist edasi volitada teisele isikule. Kalur peab hakkama ise andmeid edastama alates 10. jaanuarist 2028, mil jõustub [Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus \(EL\) 2023/2842](#). See õigusakt paneb elektroonilise püügipäeviku pidamise ja esitamise kohustuse kalalaeva kaptenile, olenemata sellest, kui suur kalapüügilaev on. Määruse muutmise seletuskirjas⁵ on öeldud, kuidas käib andmete esitamine esindaja kaudu. Andmete edastamiseks volitatud isikul on vaja kasutada telefoni, kuid telefoni kasutamine veekogul ei ole uus nõue. Ka varem kehtinud korra kohaselt pidid piiriveekogudel või merel kastmõrraga püüdvad kutselised kalurid andma telefonitsi teada oma kalapüügilaeva sadamasse saabumisest.

27. Kokkuvõttes on oluline, et kaluritel oleks mugav PERK-i rakendust kasutada, et tõrkeid tuleks ette võimalikult vähe ning et vajaduse korral oleks asjalik abi igapäevase kättesaadav. Olukordadeks, kus PERK-i rakendus ei tööta või tõrgub või kui nutiseade ei tööta, on määrukses ette nähtud küll erandid ning võimalik on esitada kalapüügiandmeid tagantjärele, kuid vähemalt üleminekuperioodil tuleks järelevalve tegemisel üles näidata mõistvat suhtumist ning teha kaluritega mõistlikku koostööd. Ametiasutustel tuleb suhelda määruse sihtrühmaga ning tagada

⁵ Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse 5. oktoobri 2023. a määruse nr 92 „Kutselise kalapüügiga seotud andmete esitamise kord“ muutmise“ eelnõu seletuskiri, lk 4
(<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/df574671-a8ed-4b17-943a-86c5004b5689?activity=2#OzoDrwVQ>).

koolituste ja juhendamise kaudu, et kutselised kalurid ei jääks uue andmete esitamise nõude tõttu hätta ja et see ei piiraks ebaproportsionaalselt nende võimalusi jätkata oma kutsetegevust.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: Regionaal- ja Põllumajandusministeerium,
Põllumajandus- ja Toiduamet, Keskkonnaamet

Ivika Nõukas 693 8419
Ivika.Noukas@oiguskantsler.ee