



Riigikantselei

Teie: 20.06.2025 nr 2-5/25-01239

Meie: (kuupäev digiallkirjas) nr 1.4-2/1743-1

**Ettepanek Vabariigi Valitsuse seisukoha
kujundamiseks kohaliku omavalitsuse korralduse
seaduse muutmise seaduse eelnõu (686 SE) kohta**

Austatud riigisekretär

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku toetada Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni ning Riigikogu liikmete Jaak Aabi, Ester Karuse, Andre Hanimäe, Tanel Kiige ja Züleyxa Izmailova 19. juunil 2025. a algatatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi *KOKS*) muutmise seaduse eelnõu (686 SE) eesmärki, kuid mitte toetada eelnõu esitatud sõnastuses.

Eelnõuga soovitakse KOKSi täiendada kohaliku omavalitsuse üksuse (edaspidi *omavalitsusüksus*) kehtestatud koerte ja kasside pidamise eeskirja nõuete üle riikliku järelevalve tegemist võimaldavate sätetega sarnaselt Riigikogus juba menetluses olevale Riigikogu liikmete Raimond Kaljulaidi ja Tiit Marani 7. novembril 2024. a algatatud KOKSi muutmise seaduse eelnõule (537 SE). Eelnõu seletuskirja kohaselt parandab seadusemuudatus inimeste turvatunnet ja avalikku korda.

Ka Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi jaoks on oluline, et omavalitsusüksusel oleks korrakaitseorganina riikliku järelevalve menetluses võimalik sekkuda olukordades, kus hooletu omaniku koer ohustab kohalikku kogukonda ning tegutseda ennetavalt, ootamata kuni on toimunud rünne ja isikule on tekitatud tervisekahjustus. KOKSi muutmise seaduse eelnõu (686 SE) lahendab paraku vaid kitsalt koerte ja kasside pidamise eeskirjade nõuete täitmise üle riikliku järelevalve tegemise küsimuse, mistõttu eelnõuga pakutav lahendus on poolik.

Vabariigi Valitsus kiitis 26. juuni 2025. a istungil Riigikogule esitamiseks heaks Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi välja töötatud KOKSi ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu¹ (EIS eelnõu toimiku nr: 24-0006), milles erinevalt eelnimetatud Riigikogu liikmete algatatud eelnõust reguleeritakse omavalitsusüksuse eeskirjade üle riiklikku järelevalve tegemist terviklikult. See tähendab, et lisaks koerte ja kasside pidamise eeskirjade täitmise üle nähakse selles ette omavalitsusüksuse õigus teha riiklikku järelevalvet ka muude volikogu kehtestatud eeskirjade (kaevetööde eeskirjad, heakorraeeskirjad ning avalikult kasutataval maa-alal kaubanduse korraldamise nõuded ja kord) täitmise üle. Lisaks muudetakse koerte ja kasside pidamise eeskirja kehtestamise aluseks oleva volitusnormi ulatus laiemaks,

¹ <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/95b6f1c4-e377-4697-b8b5-ac6f7633b4a9>.

asendades selle üldisema sõnastusega „lemmikloomade pidamise eeskirja kehtestamine“ ja täpsustatakse, mida volikogu nimetatud eeskirjas reguleerida võib.

Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõus on kavandatud ka regulatsioon selle osas, kuidas omavalitsusüksus saab agressiivsete koerte juhtumitega tegeledes, kui tekib vajadus sellised koerad loomapidaja juurest nõ hoiule võtta ja otsustada nende edaspidine saatus, kohaldada loomakaitseaduse § 64 lõigetes 4–7 ja §-des 64² ja 64⁸ sätestatud lemmiklooma nõuetekohase pidamisega seotud kohustuste ülevõtmise regulatsiooni. Nimetatud sätetes nähakse ette lemmikloomade hoiulevõtmise, müümise või hukkamise regulatsioon. Loomakaitseaduse nimetatud regulatsioon arvestab nii loomade olemusega (loomad ei ole asjad, vaid tunnetavad olendid) kui ka loomapidaja omandiõigusega. Lemmiklooma puhul ei ole asjakohane rakendada riikliku järelevalve menetluses korrakaitseaduse (edaspidi *KorS*) §-des 52 ja 53 ette nähtud erimeetmeid ehk vallasasja hoiulevõtmise ja hoiulevõetud vallasasja müümise või hävitamise sätteid.

KOKSi muutmise seaduse eelnõu (686 SE) edastati arvamuse andmiseks Siseministeeriumile. Siseministeerium esitas oma seisukoha mitteametlikult 7. juuli 2025. a e-kirjas. Siseministeerium on seisukohal, et Vabariigi Valitsuse 26. juuni 2025. a heakskiidetud ja Riigikogule esitatavas KOKSi ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõus nähakse omavalitsusüksustele ette suuremad õigused kontrollida volikogu kehtestatud eeskirjadest kinnipidamist. See puudutab lisaks lemmikloomade pidamisele ka kaevetöid, heakorra ja kaubanduse nõuetest kinnipidamist. Siseministeeriumi hinnangul sisaldab eelnõu põhjalikumaid ja täpsemaid sätteid, kui eelnõus (686 SE) toodud ettepanekud. Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõus võimaldatakse näiteks omavalitsusüksustel kehtestada nõuded ka loomapidajale kuuluva või tema kasutuses oleva territooriumi, millel ta lemmiklooma peab, piiramise kohta, et oleks välistatud lemmiklooma lahtipääsemine sellelt territooriumilt. Samuti nähakse ette võimalus, et nõuete olulise või korduva rikkumise korral on omavalitsusüksusel õigus loomapidamise kohustus peremehelt üle võtta. Siseministeerium teeb ettepaneku mitte toetada eelnõu (686) ning leiab, et seadusemuudatused on otstarbekam lahendada mainitud Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõuga.

Justiits- ja Digiministeeriumile edastati KOKSi muutmise seaduse eelnõu (686 SE) teadmiseks ning nimetatud ministeerium esitas oma seisukoha 7. juuli 2025. a kirjas nr 8-2/5456. Justiits- ja Digiministeerium ei toeta eelnimetatud eelnõu.

Esiteks märgib Justiits- ja Digiministeerium oma kirjas, et kuigi eelnõu keskendub vaid KOKSi § 22 lõike 1 punkti 36² alusel kehtestatud eeskirja üle järelevalve tegemiseks meetmete reguleerimisele, tuleb teemaga terviklikult tegelemiseks keskenduda ka eeskirja kehtestamise õiguslikule alusele. Niipea, kui omavalitsusüksuse määrusega kaasneb kasvõi üks põhiõiguse riive, on tegemist riigivõimu teostamisega ning määruse andmiseks peab olemas olema PS § 3 esimese lõike esimese lause nõuetele vastav volitusnorm.² Volitusnormi puhul, eriti kui selle alusel antava õigusloova aktiga piiratakse põhiõigusi, on oluline volituse sisu, eesmärgi ja ulatuse selge määratlemine. KOKSi § 22 lg 1 p 36² annab üldise piirina ette vaid valdkonna – eeskiri peab seonduma koerte-kasside pidamisega -, kuid ei määratle antavat reeglistikku täpsemalt. Justiits- ja Digiministeerium teeb ettepaneku esmalt sätestada selgesti volituse sisu, ulatus ja eesmärk, mis annaks omavalitsusüksustele võimaluse kehtestada selgesisulisi määrusi ja annaks vajadusel ka õigusliku aluse põhiõiguste piiramiseks.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium selgitab, et erinevalt eelnõust (686 SE) on Vabariigi Valitsuse 26. juunil 2025. a heakskiidetud KOKSi ja sellega seonduvate seaduste muutmise

² Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommentaarid 2022, Väljaandja: Eesti Teaduste Akadeemia Riigioiguse Sihtkapital, § 3 vnr 114. Arvutivõrgus: <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/est-est-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-3-pohiseaduse-ulimuslikkus-ja-reservatsioon#107-viide>.

seaduse eelnõus lisatud KOKSi § 22¹, milles täpsustatakse õigusselguse huvides, milliseid põhiõiguse piiranguid volikogu lemmikloomade pidamise eeskirjas ette näha võib.

Teiseks juhib Justiits- ja Digiministeerium tähelepanu, et eelnõu seletuskirjas toodu kohaselt on koerte-kasside pidamise eeskirja üle riikliku järelevalve tegemine kohaliku elu küsimus, millega nimetatud ministeerium ei nõustu. Riiklik järelevalve on KorSi § 2 lõike 4 kohaselt korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda ning kõrvaldada korrariikkumine ehk tegeleda avaliku korra tagamisega. Avaliku korra tagamine kui riigi sisemise rahu kindlustamise osa on Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul riigi ülesanne (kuigi selle täitmisse võib riik lisaks oma haldusaparaadile kaasata ka teisi, sh näiteks kohalikku omavalitsust). Justiits- ja Digiministeerium leiab, et kui omavalitsusüksus oma tegevusega sekkub põhiõigustesse, alustab igaühe suhtes riiklikku järelevalvet, ei saa tegemist olla pelgalt kohaliku elu huvides lahendatava küsimusega.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei nõustu Justiits- ja Digiministeeriumi käsitlusega. Riikliku järelevalve pädevuse lisandumine omavalitsusüksusele oma kehtestatud eeskirjade täitmise üle ei muuda ülesannet olemuselt omavalitsusüksuse täidetavaks riiklikuks ülesandeks. Termin „riiklik järelevalve“ ei tähenda automaatselt omavalitsusüksuse täidetavat riiklikku ülesannet. Seda käsitleti ka KorSi eelnõu ([49 SE](#)) seletuskirjas, lk 17: „*Riikliku järelevalve mõiste kasutamist eelnõus võib pidada mõneti eksitavaks, kuivõrd riikliku järelevalve näol ei ole eelnõu kohaselt tegemist ainult riigi poolt teostatava järelevalvega, vaid see hõlmab ka osa kaudse riigihalduse vormis (s.t muude avalik-õiguslike isikute poolt [kelleks on ka omavalitsusüksus]) teostatavast ohtude tõrjumisest. Sama loogikat kasutatakse Eesti seadustes nt riigihangete ja riigivastutuse puhul, mis hõlmavad samuti nii otsese kui ka kaudse riigihalduse teostajaid. Seetõttu on kehtivas õiguses ja inimeste õigusteadvuses juurdunud riikliku järelevalve mõiste kasutamine põhjendatud ka kõnealuse eelnõu seisukohalt.*“.

Omavalitsusüksuse pädevuses on ajalooliselt alates [2002. a KOKSi muudatusest](#) olnud koerte ja kasside pidamise eeskirjade kehtestamine ning nende rikkumiste korral väärteomenetluse läbiviimine. [2002. a seadusemuudatusega](#) anti omavalitsusüksuste pädevusse ka avaliku korra tagamiseks avaliku korra eeskirjade kehtestamine, mille säte hiljem (01.07.2014) kehtetuks tunnistati³, kui avalikus kohas käitumise nõuete regulatsioon KorSi lisati. KorS on alates selle vastuvõtmisest lugenud omavalitsusüksust avaliku korra tagamise eest vastutavaks korrakaitseorganiks.

Kehtiva KorSi § 57¹ punkti 2 järgi on omavalitsusüksuse ülesandeks määratud riikliku järelevalve teostamine avalikus kohas käitumise üldnõuete üle. Jäätmeseaduse § 119 lõike 4 järgi teostab omavalitsusüksus oma haldusterritooriumil pidevat järelevalvet jäätmehoolduseeskirja täitmise üle. Seega on seadusandja juba ka varem leidnud, et omavalitsusüksus saab täita riikliku järelevalve ülesannet ning riiklikku järelevalvet saab teha ka olemuselt omavalitsusliku ülesande üle, ilma et see ülesanne loetaks omavalitsusüksuse täidetavaks riiklikuks ülesandeks.

Samuti leiab Justiits- ja Digiministeerium, et kuna eelnõuga paigutatakse KOKSi lisatav järelevalvet reguleeriv säte peatükki, mis käsitleb mh omavalitsusüksuse suhteid riigiasutustega, siis normi pakutud asukoht viitab samuti sellele, et omavalitsusüksuse järelevalve koerte-kasside pidamise eeskirja üle on pigem riigielu küsimus kui pelgalt kohaliku elu küsimus.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei nõustu selle seisukohaga. KOKSi 11. peatükk on pealkirjastatud „Suhted riigiorganitega ja järelevalve“. Peatükk käsitleb §-s 65 omavalitsusüksuste suhteid riigiga, § 66 sätestab omavalitsusüksuse tegevuse üle riigi poolt teostatava järelevalve ja kontrolli ulatuse. Peatüki alla paigutub ka KOKS § 66¹, mis reguleerib

³ Säte tunnistati kehtetuks 01.07.2014 jõustunud [korrakaitseseaduse muutmise ja rakendamise seadusega](#).

KOV-i teenistuslikku järelevalvet (valla- või linnavalitsuse poolt valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle teostatav kontroll). Tegemist on selgelt internse kontrolliga. Seega ei keskendu KOKSi kehtiv peatükk 11 ainult ja peamiselt riigi ja omavalitsusüksuste omavaheliste suhete reguleerimisele, vaid käsitleb ka omavalitsusüksuse enda teostatavat järelevalvet.

Justiits- ja Digiministeerium tegi eelnõu ja seletuskirja kohta ka neli sisulist märkust, mille osas teeme ettepaneku juhtida nendele tähelepanu Vabariigi Valitsuse seisukohas. Märkused on järgmised.

Eelnõuga KOKSi lisatava § 65¹ lõike 1 sõnastuse „Omavalitsusüksusel on õigus teha riiklikku järelevalvet...” asemel oleks soovitatav kasutada konstateerivat sõnastust „Omavalitsusüksus teeb järelevalvet ...”. Pakutud sõnastust kasutatakse üldjuhul ka teistes õigusaktides riikliku järelevalve pädevuse reguleerimisel.

Õigusloomes väljakujunenud praktika kohaselt tuleb korrakaitsete erimeetmete volitamisel eelnõu seletuskirjas erimeetmete vajalikkust põhjendada, et lugejal oleks võimalik veenduda erimeetmete vajalikkuses ja põhjendatuses. Eelnõu seletuskirjas on vaid nenditud, milliseid erimeetmeid eelnõuga omavalitsusüksusele ette nähakse.

Eelnõu seletuskirjast nähtuvalt käsitletakse volikogu kehtestatud koorte-kasside pidamise eeskirju ohuproгноosiks KorSi tähenduses, mis annaks aluse rakendada erimeetmeid ka ohu ennetamiseks. Selgitame, et õigustloov akt ise ei saa olla ohuproгноosiks KorSi tähenduses. KorSi § 24 seab ohuproгноosile nõudeid, millega prognoosi koostaja arvestama peab. Nõuded ei ole laiendatavad õigusloovale aktile. Näiteks, kohustab KorS § 24 lõige 4 koostajat prognoosi asjakohasust pidevalt, aga mitte harvem kui kord aastas, hindama ning tegema selles vajalikke muudatusi. Kuigi ka õigustloovad aktid peavad olema aja- ja asjakohased, ei ole neile siiski ette nähtud formaalset ülevaatamise aega.

Eelnõu seletuskirjas nenditakse, et eelnõu ei too kaasa täiendavaid kulusid omavalitsusüksustele. Kui eelnõuga luuakse omavalitsusüksustele selge alus koorte-kasside pidamise eeskirja üle riikliku järelevalve tegemiseks, peaks omavalitsusüksused olema ka ohu või korrarikkumise korral esimesed reageerijad (politsei tuleks kaasata eelkõige vahetu sunni kasutamise vajadusel). Juhime tähelepanu, et selline kohustus võib siiski tekitada omavalitsusüksustele mõningast lisakulu (näiteks ametnike koolitamine korrakaitsemenetluse korrektseks läbiviimiseks, töömahu võimalik suurenemine jms).

Kokkuvõtvalt toetab Regionaal- ja Põllumajandusministeerium KOKSi muutmise seaduse eelnõu (686 SE) eesmärki, kuid ei toeta eelnõu esitatud sõnastuses, sest Vabariigi Valitsus on algatanud KOKSi ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu, milles nähakse ette probleemi terviklikum ja põhjalikum lahendus.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Hendrik Johannes Terras

Regionaal- ja põllumajandusminister

Teadmiseks: Justiitsministeerium
Siseministeerium

Olivia Taluste
58851453 olivia.taluste@agri.ee

Diana Rammul
diana.rammul@agri.ee