

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

Praktikas on järjest enam probleeme tekitanud koerte ja kasside pidamise eeskirja nõuete järelevalve ülesande täitmine. Näited on seotud olukorraga, kus kohaliku omavalitsuse üksus ei suuda oma ülesandeid täita, aga samas vabalt liikuvad ohtlikud koerad on kohaliku omavalitsuse üksuse elanike jaoks suur probleem.

Eelnõu algatajate hinnangul on tegu tõsise probleemiga. Politsei- ja Piirivalveameti andmete kohaselt on koertega seoses aastas suurusjärgus 600 väljakutset, mis võtab oluliselt politsei ressursi. Väljakutsetest ligikaudu pooled on seotud lahtiselt ringi liikuva koeraga, neljandik väljakutsetest on seotud ohtliku koeraga (tekitab hirmu, ei lase liikuda, üritab rünnata). Neljandik seotud sellega, et koer on kedagi rünnanud (peamiselt inimesi, aga ka teisi koeri). On ka väljakutseid koertega, kes segavad rahu (nt haukumisega). Loomade Kiirabi tõdeb, et näevad suhteliselt palju rünnakuid, mis on fataalsed või eluohtlikud teistele koertele. On olukordi, kus viga saab ka koera päästa üritav koeraomanik. Talvel on selliseid juhtumeid suurusjärgus 4 korda kuus (iga nädal), suvel 7-9 kuus (kaks korda nädalas).

31.01.2023 tegi õiguskantsler ettepaneku¹ likvideerida olukord, kus õigusnormidest ei saa üheselt välja lugeda, kuidas saab kohalik omavalitsus eeskirja rikkuja korrale kutsuda enne seda, kui ta on toime pannud süüteo. Järelevalvepädevus viidatud eeskirjade täitmise üle ei tohiks oleneda sellest, kas omavalitsus rakendab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) §-s 53¹ (korrakaitseametnik) sätestatud või mitte. Ehk KOV ei pea riikliku järelevalve tegemiseks olema moodustanud korrakaitseüksust ega ametisse nimetanud korrakaitseametnikku. Järelevalve ülesannet võib täita KOVis ka muu ametiasutuse ametnik.

Juhindudes õiguskantsleri suunistest on eelnõu algatajad koostöös Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ametnikega ette valmistanud käesoleva eelnõu, kus eelnõuga tõstatatud murekohad lahendatakse läbi riikliku järelevalve regulatsiooni ja meetmete tõhustamise volikogu enda kehtestatud eeskirjade täitmise üle.

2. Seaduse eesmärk

Kohaliku omavalitsuse volikogul on õigus kehtiva KOKSi alusel kehtestada heakorraeeskirjad, sh koerte ja kasside (edaspidi *lemmikloomade*) pidamise eeskirjad. Kui avalikes huvides on kehtestatud põhiseaduspärased reeglid, tuleb õigusriigis tagada ka nende täitmine ning täitmise tagamise viis peab olema seaduses kirjas. Praeguseks on kujunenud olukord, kus õigusnormidest ei saa üheselt välja lugeda, kuidas saab KOV eeskirja rikkuja korrale kutsuda enne seda, kui ta on toime pannud süüteo. Nii näiteks vaieldakse selle üle, kas kaasinimesi ohustava koera omanikule tohib teha ettekirjutuse ohustava käitumise edaspidiseks vältimiseks. Vaieldakse selle üle, kes tohib ettekirjutuse teha, aga ka selle üle, kas korrakaitseaduse (KorS) üldvolitus on rakendatav või mitte. Väärteokaristused (KOKS 11¹. peatükk) on ette nähtud juhtudeks, mil kahju inimese tervisele või varale on juba tekitatud.

¹https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Kohaliku%20omavalitsuse%20j%C3%A4relevalve%20KOKS-i%20alusel%20kehtestatavate%20eeskirjade%20t%C3%A4itmise%20%C3%BCle.pdf

Ka praegu peavad KOVID kontrollima oma eeskirjade rakendamist, kuid KOKSis ei ole sätestatud selgelt KOVi õigust teha oma eeskirjade üle riiklikku KorS tähenduses ega õigust kohaldada korrakaitseerimeetmeid. Eelnõuga pakutava muudatusega täpsustatakse KOV volituste ulatust riikliku järelevalve läbiviimisel ning kõrvaldatakse õiguslik lünk, mis ei ole seni KOVil võimaldanud eeskirjade täitmisel KorSi erimeetmeid kohaldada.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

Paragrahviga 1 muudetakse kohaliku omavalitsuse korralduse seadust (KOKS).

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadust täiendatakse **uue §-ga 65¹**, mis sätestab riikliku järelevalve regulatsiooni volikogu kehtestatud eeskirjade täitmise üle.

Paragrahvi 65¹ lõikes 1 sätestatakse omavalitsusüksuse õigus teha riiklikku järelevalvet KOKS § 22 lõike 1 punktis 36² (koerte ja kasside pidamise, edaspidi *lemmikloomade pidamise eeskirja* kehtestamine) sätestatud eeskirjade täitmise üle.

Nimetatud eeskirjades on KOV volikogud kehtestanud näiteks nõude, et looma pidamine või looma käitumine ei rikuks avalikku korda, ei häiriks ega seaks ohtu teist isikut, tema tervist või vara. Eeskirjades nõutakse, et avalikus kohas loomaga viibimisel peab loomapidaja tagama inimeste ja loomade ohutuse. Käitumise poolest agressiivne ja ohtlik koer peab avalikus kohas viibimisel kandma suukorvi. Jalutusrihmaga ohjamata lubatakse koeraga viibida kohtades (ilma jalutusrihmata viibimine ei ole lubatud linnades), kus on välistatud tema kokkupuutumine teiste loomade ja inimestega ning kui on tagatud loomapidaja pidev järelevalve koera üle ning võimalus koer vajaduse korral koheselt jalutusrihma külge kinnitada.

Kehtiva KOKSi kohaselt saab rünnanud koera omanikku karistada üksnes väärteomenetluse korras, kui rünnak on juba toime pandud ja isikule on põhjustatud tervisekahju. Küll aga ei taga kehtiv õigus KOVile piisavaid võimalusi ennetavalt sekkuda, et välistada koerte rünnakuid inimeste ja teiste loomade vastu.

KOVide kehtestatud lemmikloomade pidamise eeskirjade eesmärgipäraseks rakendamiseks tuleb nende täitmise üle teha KOVIDel järelevalvet. Kehtiv KOKS riikliku järelevalve norme selleks paraku kehtestanud ei ole.

Riiklik järelevalve on KorS § 2 lõike 4 järgi korrakaitseorgani (sh KOV) tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine.

Riikliku järelevalve regulatsiooni lisamine KOKSi võimaldab KOVil teha eesmärgipärast ja tõhusat järelevalvet oma kehtestatud eeskirjade, sealhulgas lemmikloomade pidamise eeskirjade, üle. KorS 3. peatüki 2 jaos sätestatud korrakaitse üldmeetmed ei vaja kohaldamiseks eriseaduse volitust ehk KOVID saavad korrakaitseorganina riiklikus järelevalves KorSi üldmeetmete kohaldamise vajaduse ja ulatuse üle otsustada, lähtudes võetavate meetmete proportsionaalsuse ja otstarbekuse kaalutlusest. Seetõttu puudub vajadus riikliku järelevalve üldmeetmete kohaldamist eelnõus täiendavalt reguleerida. Näiteks on KOVil õigus eeskirja rikkumise korral riikliku järelevalve käigus teavitada avalikkust või isikut ohu ennetamisest,

ohukahtlusest, ohust või korrarikkumisest, teha ettekirjutus ja kohaldada selle täitmata jätmise korral asendustäitmist ja sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras.

Paragrahvi 65¹ lõikes 2 määratakse sunniraha igakordse kohaldamise ülemmäär, milleks on 6400 eurot.

Paragrahvi 65¹ lõikega 3 sätestatakse, milliseid KorSis sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid võib omavalitsusüksus järelevalve teostamisel kohaldada. KorS § 24 lõike 1 järgi on korrakaitseorganil lubatud kohaldada riikliku järelevalve erimeedet ohu ennetamiseks, kui ohuprognosile tuginedes saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib oht. Ohu ennetamise alused tulenevad KOV enda eeskirjadest, milles on sätestatud näiteks hulkuva koera võimalikust ründest tingitud ohu vältimine, looma omaniku kohustamine temale kuuluva looma väljapääsu takistama (et loom ei pääseks ilma loomapidajata ruumist või territooriumilt välja), nõude täitmine, et loomapidaja kasutaks meetmeid isikute tervise ja varalise hüve kahjustumise ohu ennetamiseks, arvestades loomakaitse seadusega loomapidamisele kehtestatud nõudeid.

Omavalitsusüksus võib kohaldada korrakaitseseaduse §-s 30 (küsitlemine ja dokumentide nõudmine) ja §-s 32 (isikusamasuse tuvastamine) sätestatud riikliku järelevalve erimeedet korrakaitseseaduses sätestatud alustel ja korras. Omavalitsusüksus võib vahetu ohu tõrjumiseks kohaldada korrakaitseseaduse §-s 50 (valdusesse sisenemine), §-s 51 (valduse läbivaatus), §-s 52 (vallasasja hoiulevõtmine) ja §-s 53 (hoiulevõetud vallasasja müümine või hävitamine) sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid, kui rikkumine võib põhjustada ohu isiku elule või tervisele.

KorS § 24 lõige 6 võimaldab kohaldada ka vahetut sundi, kui see on vajalik olulise või kõrgendatud ohu ennetamiseks. Agressiivsete koerte rünnakute puhul on vahetu sunni rakendamine vajalik nii inimeste kui teiste loomade elu ja tervise kaitseks. Seda volitust aga riiklikus järelevalves KOVile anda ei saa. Vahetu sunni kohaldamiseks tuleb kaasata politsei.

Termin „riiklik järelevalve“ ei tähenda, et tegemist on KOV täidetava riikliku ülesandega. KOVil on oma eeskirjade kehtestamiseks antud enesekorraldusõigus. Järelevalves kontrollivad KOVid oma enesekorraldusõiguse raames seatud nõuete täitmist. Tegemist on kohaliku elu küsimuse lahendamise, oma haldusterritooriumi elanike huvides tegutsemisega, mitte riikliku huviga. Tegemist ei ole ka KOVile antava uue kohustusliku ülesandega. Ka siiani on pidanud KOVid kontrollima oma eeskirjade rakendamist. Eelnõuga pakutava muudatusega täpsustatakse KOV volituste ulatust riikliku järelevalve läbiviimisel ning kõrvaldatakse õiguslik lünk, mis ei ole seni KOVil võimaldanud eeskirjade täitmisel KorSi erimeetmeid kohaldada.

Paragrahvis 2 sätestatakse seaduse jõustumine 2025. aasta 1. jaanuaril.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusega

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

Seadusemuudatus annab kohaliku omavalitsuse üksustele võimaluse sekkuda olukordades, kus hooletu omaniku koer segab ja ohustab kohalikku kogukonda ning tegutseda ennetavalt, ootamata kuni on toimunud rünne. Muudatuse tulemusel on edaspidi selgemini sõnastatud omavalitsuse vastutus. Hetkel praktikas juhtub sageli nii, et kogukonna pöördumistega tegeleb nii kohaliku omavalitsuse üksus kui ka politsei, kuid kumbki ei oma piisavalt volitusi, et hooletut loomaomanikku korrale kutsuda. Seadusemuudatus parandab inimeste turvatunnet ja avalikku korda.

Muudatusel on positiivne mõju inimeste elu ja tervise kaitsele. Muudatustega võimaldatakse KOV järelevalvega tegelevatel ametnikel korrakaitse erimeetmeid rakendades siseneda valdusesse, teha valduse läbivaatust, võtta vallasasi hoiule, korraldada selle müümine või hävitamine (agressiivse koera puhul nn magama panemine), mis kitsendavad omandi põhiõiguse kasutamist. Tegemist on siiski erandlikult kasutatavate meetmetega, mida rakendatakse vaid vahetu ohu tõrjumiseks, mis võib ohustada isiku elu või tervist.

7. Seaduse rakendamisega seotud eeldatavad kulud

Muudatus ei too omavalitsustele kaasa täiendavaid ülesandeid ja kulusid, kuna hulkevate ja ohtlike koerte probleemidega peavad omavalitsused ka täna tegelema. Paraku on omavalitsuste tegevuse tulemuslikkus ja tõhusus küsitav, kuna puuduvad üheselt mõistetavad ja reguleeritud õigusnormid tõhusa järelevalve probleemi lahendamiseks.

8. Rakendusaktid

Eelnõuga seonduvalt ei ole vaja muuta ega kehtestada uusi rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 1.jaanuaril 2025.aastal.

Algatavad Raimond Kaljulaid ja Tiit Maran

07.11.2024. a.

(allkirjastatud digitaalselt)

Raimond Kaljulaid
Riigikogu liige

(allkirjastatud digitaalselt)

Tiit Maran
Riigikogu liige