



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium
info@agri.ee

Teie 20.06.2025
Meie 07.07.2025

nr 2-5/25-01239
nr 8-2/5456

Seisukoha saatmine

Justiits- ja Digiministeeriumile on saadetud teadmiseks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) muutmise seaduse eelnõu (eelnõu). Tulenevalt sellest, et muudatus seondub korrakaitseadusega (KorS), mis kuulub Justiits-ja Digiministeeriumi vastutusalasse, esitame eelnõu kohta oma seisukoha.

Justiits- ja Digiministeerium ei toeta eelnõu järgmistel põhjustel.

I Põhimõttelised märkused

1. Kuigi eelnõu keskendub vaid KOKS § 22 lg 1 p 36² alusel kehtestatud eeskirja (edaspidi *eeskiri* või *koerte-kasside pidamise eeskiri*) üle järelevalve tegemiseks meetmete reguleerimisele, leiame, et teemaga terviklikult tegelemiseks tuleb keskenduda ka eeskirja kehtestamise õiguslikule alusele.

KOKS § 22 lg 1 p 36² asub kohaliku omavalitsuse (KOV) volikogu (VK) pädevust reguleerivas sättes. Siiski ei saa sätet asukohast tulenevalt pidada vaid pädevusnormiks. Sätte alusel kehtestatavas eeskirjas toodud kohustuste rikkumise eest on seadusandja ette näinud väärteokaristused (KOKS § 66³). Seega tuleb KOKS § 22 lg 1 p 36² käsitleda pigem kui volitusnormi koerte-kasside pidamise eeskirja kehtestamiseks. Niipea, kui kohaliku omavalitsuse määrusega kaasneb kasvõi üks põhiõiguse riive, on tegemist riigivõimu teostamisega ning määruse andmiseks peab olema olema PS § 3 esimese lõike esimese lause nõuetele vastav volitusnorm.¹ Samale seisukohale on asunud ka õiguskantsler². Riigikohus leidnud, et kohaliku omavalitsuse ülesande täitmisel (nt jäätmeveo korraldamisel) kehtib PS § 3 esimesest lausest tulenev seaduslikkuse nõue, mis tähendab, et isikute põhiõigusi saab kohalik omavalitsus piirata üksnes seadusest tuleneva volitusnormi alusel.³ Õigustloova akti andmise volitus tähendab volituse saaja jaoks samal ajal ka kohustust akt anda. Seega on seadusandja koerte-kasside pidamise eeskirja kehtestamise volituse andmisel pannud kohalikele omavalitsustele ka kohustuse eeskiri kehtestada.

Volitusnormi puhul, eriti kui selle alusel antava õigusloova aktiga piiratakse põhiõigusi, on oluline volituse sisu, eesmärgi ja ulatuse selge määratlemine. KOKS § 22 lg 1 p 36² annab üldise piirina ette

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

² Vt Õiguskantsleri märgukirju kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud volitusnormi põhiseadusele vastavusest, Õiguskantsler 01.02.2006 nr 6-4/051756/0600497 (arvutivõrgus: <https://www.oguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/6iguskantsleri%20m%C3%A4rgukiri%20seaduse%20muutmiseks.pdf>) ja 14.12.2010 nr 6-1/100108/1007193 (arvutivõrgus: https://www.oguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/6iguskantsleri_arvamus_korrakaitseaduse_muutmise_ja_rakendamise_seaduse_eelnoule.pdf).

³ RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14, p 40.

vaid valdkonna – eeskiri peab seonduma koerte-kasside pidamisega -, kuid ei määratle antavat reeglistikku täpsemalt. See on praktikas viinud segaduseni, kus eeskirja kehtestajad (KOV VK) reguleerivad eeskirjades ka olukordi, mis juba on kehtivas õiguses reguleeritud (vt õiguskantsleri 14.12.2010 märgukirjas toodud näiteid, lisaks tuleb arvestada, et märgukirja koostamise järel on KorS-s kehtestatud ka avalikus kohas käitumise üldnõuded, mis sätestavad avalikus kohas teisi häiriva käitumise üldise keelu, keeld laieneb ilmselt ka avalikus kohas koera või kassiga viibimisele).

Eelnevast tulenevalt leiame, et eelnõuga tuleks esmalt tähelepanu pöörata KOKS § 22 lg 1 p 36² kui koerte-kasside eeskirja kehtestamise volitusnormi selgusele – sätestada selgesti volituse sisu, ulatus ja eesmärk, mis annaks KOV-dele võimaluse kehtestada selgesisulisi määrusi ja annaks vajadusel ka õigusliku aluse põhiõiguste piiramiseks. Kehtiv säte eeltoodud volitusnormi tunnustele ei vasta.

2. Eelnõu seletuskirjas toodu kohaselt on koerte-kasside pidamise eeskirja üle riikliku järelevalve tegemine kohaliku elu küsimus.

Justiits- ja Digiministeerium selle seisukohaga ei nõustu. Kohaliku elu küsimuseks saavad olla küsimused, millel on nn kohalik juur. Riigikohus on kohaliku elu küsimusi määratlenud järgmiselt: „Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorani kompetentsi.“⁴² Riiklik järelevalve on KorS § 2 lg 4 kohaselt korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda ning kõrvaldada korrarikkumine ehk tegeleda avaliku korra tagamisega. Avaliku korra tagamine kui riigi sisemise rahu kindlustamise osa, on riigi ülesanne (kuigi selle täitmisel võib riik lisaks oma haldusaparaadile kaasata ka teisi, sh näiteks kohalikku omavalitsust).

Kui KOV oma tegevusega sekkub põhiõigustesse, alustab igaühe suhtes riiklikku järelevalvet, ei saa tegemist olla pelgalt kohaliku elu huvides lahendatava küsimusega

Lõpetuseks juhime tähelepanu KOKS-i lisatava sätte võimalikule asukohale. Eelnõuga paigutatakse KOKS-i lisatav järelevalvet reguleeriv säte peatükki, mis käsitleb mh KOV suhteid riigiasutustega. Seda asukohta on oma seisukohas soovitanud ka õiguskantsler⁵. Leiame, et normi pakutud asukoht viitab samuti sellele, et KOV järelevalve koerte-kasside pidamise eeskirja üle, on pigem riigielu küsimus kui pelgalt kohaliku elu küsimus. Vastasel korral ei peaks säte asuma riigiasutustega suhteid reguleerivas peatükis.

II Sisulised märkused eelnõu ja seletuskirja kohta

3. Soovitame eelnõuga KOKS-i lisatava § 65¹ lõike 1 sõnastuse „Kohalikul omavalitsusel on õigus teha riiklikku järelevalvet....“ asemel kasutada konstateerivat sõnastust „Kohalik omavalitsus teeb järelevalvet ...“. Pakutud sõnastust kasutatakse üldjuhul ka teistes õigusaktides riikliku järelevalve pädevuse reguleerimisel.

4. Õigusloomest väljakujunenud praktika kohaselt tuleb korrakaitsete erimeetmete volitamisel eelnõu seletuskirjas erimeetmete vajalikkust põhjendada, et lugejal oleks võimalik veenduda erimeetmete vajalikkuses ja põhjendatuses. KOKS muutmise eelnõu seletuskirjas on vaid nenditud, milliseid erimeetmeid eelnõuga KOV-le ette nähakse.

5. Seletuskirjast nähtuvalt käsitletakse KOV kehtestatud koerte-kasside pidamise eeskirja ohuprognoosiks KorS tähenduses, mis annaks aluse rakendada erimeetmeid ka ohu ennetamiseks.

Juhime siiski tähelepanu, et õigustloov akt ise ei saa olla ohuprognoosiks KorS tähenduses. KorS § 24 seab ohuprognoosile nõudeid, millega prognoosi koostaja arvestama peab. Nõuded ei ole laiendatavad õigusloovale aktile (näiteks, kohustab KORS § 24 lg 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).

⁴ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 8. juuni 2007 lahend nr 3-4-1-4-07, p 12 .

⁵ Õiguskantsleri 31.01.2023 kiri nr 6-8/221691/2300519 Rahandusministeeriumile, mis käsitleb kohaliku omavalitsuse järelevalvet KOKS-i alusel kehtestavate eeskirjade täitmise üle.

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

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Lisaadressaadid:
Riigikantselei

Mari Käbi 5865 8226
mari.kabi@justdigi.ee