



REGIONAAL- JA
PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Pille Tees
Eestimaa Loomakaitse Liit
pille@loomakaitse.eu

Teie: 08.11.2024

Meie: (kuupäev digiallkirjas) nr 7.2-3/4747-1

Vastus pöördumisele

Austatud Eestimaa Loomakaitse Liidu esindaja

Pöördusite Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi poole 8. novembril 2024 e-kirjaga¹ seoses Riigikogule üle antud eelnõuga, mis puudutab hoolimatute koeraomanike rikkumiste ennetamist ja karistamist. Leiate, et tegemist on olemasolevate veterinaarseaduse (edaspidi *VS*) õigusnormide dubleerimisega, millega ei lahenda tegelikku probleemi – Põllumajandus- ja Toiduameti (edaspidi *PTA*) poolset normide rakendamise (ehk järelevalve) suutmatust. Väidate, et eelnõuga kohalikele omavalitsustele (edaspidi *KOV*) õiguste juurde andmine ja sellega *PTA*-ga topeltpädevuse kinnistamine ei lahenda probleemi, et kasside ja koerte pidamise eeskirjade kehtestamise volitusnorm kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (edaspidi *KOKS*) ja sellega olemuslikus seoses karistusnorm on põhiseadusevastane ning sellega on ka *KOV* kasside ja koerte pidamise eeskirjad põhiseadusevastased. Palute õigusnormide muutmise asemel tagada kehtivate *VS* normide rakendamine ja kõrvaldada dubleeriva pädevuse, sh väidetavate põhiseadusevastaste normide rakendamine.

Esitatud väidetega ei ole paraku võimalik nõustuda.

1. Selgitame, et Riigikogu liikmete Raimond Kaljulaidi ja Tiit Marani 7. novembril 2024. a algatatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu (537 SE²) väljatöötamise ajendiks oli muuhulgas õiguskantsleri 31.01.2023 ettepanek³ likvideerida olukord, kus õigusnormidest ei saa üheselt välja lugeda, kuidas saab *KOV* volikogu kehtestatud koerte ja kasside pidamise eeskirja rikkuja korrale kutsuda enne seda, kui ta on toime pannud süüteo. Nimelt kehtiv *KOKS* § 66³ sätestab karistusnormi *KOKS* § 22 lõike 1 punkti 36² alusel kehtestatud koerte ja kasside pidamise eeskirjade rikkumise eest, kui see ettevaatamatusel põhjustas varalise kahju või inimesele tervisekahjustuse (karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut). Nimetatud väärtegade kohtuväline menetleja on *KOKS* § 66⁴ lõike 2 järgi valla-

¹ Viide Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi dokumendiregistrile:

https://dhsavalik.agri.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=50357570&tid=11179690&u=20241203083433&deskto p=10016&r_url=%2F%3Fpage%3Dpub_list_dynobj%26pid%3D%26tid%3D11179690%26u%3D20241203083433.

² Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b18e948a-50ac-48de-a585-bc99888a76f2/kohaliku-omavalitsuse-korralduse-seaduse-muutmise-seadus/>.

³ Kättesaadav:

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Kohaliku%20omavalitsuse%20j%C3%A4relev alve%20KOKS-i%20alusel%20kehtestatavate%20eeskirjade%20t%C3%A4itmise%20%C3%BCle.pdf.

või linnavalitsus või Politsei- ja Piirivalveamet. Samas ei näe KOKS ette riikliku järelevalve aluseid, kui volikogu kehtestatud koerte ja kasside pidamise eeskirju on rikutud, kuid sellega ei ole varalist kahju või tervisekahjustust inimesele põhjustatud.

Õiguskantsler märgib oma 31.01.2023 kirjas nr 6-8/221691/2300519 Rahandusministeeriumile vastava seadusemuudatuse väljatöötamise vajadust põhitava ettepaneku tegemisel: „*Kui avalikes huvides on kehtestatud põhiseaduspäraseaduse 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 kohalik omavalitsus eeskirja rikkujate korrale kutsuda enne seda, kui ta on toime pannud süüteo. Nii näiteks vaieldakse selle üle, kas kaasinimesi ohustava koera omanikule tohib teha ettekirjutuse kohustava käitumise edaspidiseks vältimiseks. Vaieldakse selle üle, kes tohib ettekirjutuse teha, aga ka selle üle, kas korrakaitse seaduse üldvõllitus on rakendatav või mitte. Väärteokaristused (vt KOKS 11¹. peatükk) on ette nähtud juhtudeks, mil kahju inimese tervisele või varale on juba tekitatud.*

Vaidluse lõpetamiseks ning inimeste turvatunde ja avaliku korra parandamiseks on võimalik õiguslikult kindlustada, et kohaliku omavalitsuse kontroll KOKS-i sätete alusel kehtestatavate eeskirjade täitmise üle on tõhus, reguleeritud üheselt mõistetavalt ning et see arvestab kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust (Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 154 lõige 1). /.../

Leian, et KOKS-is tuleks sätestada kohaliku omavalitsuse õigus teha ettekirjutus, kui volikogu poolt KOKS-i alusel kehtestatava eeskirja nõuded jäetakse täitmata, samuti õigus kohaldada sundtäidet ATTS-is ette nähtud vahenditega ja korras.)“

Seega osundas õiguskantsler selgelt asjaolule, et kehtivas seaduses on järelevalves koerte ja kasside pidamise eeskirjade nõuete täitmise üle õiguslik lünk, mis tuleb seadusandjal lahendada, andes asjakohased järelevalvevõllitused KOV-ile.

2. Selgitame, et VS-i ja KOKS-i järelevalvenormidel on erinevad eesmärgid. VS-i nõue loomapidajale pidada looma veterinaarnõuete kohaselt ja rakendada selleks vajaliku meetmena ka meetmeid looma lahtipääsemise vältimiseks (VS § 37 lg 1), on kehtestatud lisaks looma tervise ja heaolu kaitsmise eesmärgile ka inimese elu ja tervise kaitsmise eesmärgil, kuid seda loomataudi ennetamise ja tõrje ning loomse saaduse, loomse kõrvalsaaduse, loomsest kõrvalsaadusest saadud toote ja loomse paljundusmaterjali ohutuse kaudu.

VS § 37 peamine sisu on määratleda, kes on lahtipääsenud loom ja kes on omanikuta loom ning kes korraldab sellise looma püüdmise. Loomakaitse seaduses ja selle alusel kehtestatud loomade heaolu tagamise nõudeid käsitatakse veterinaarnõuetena, mille eesmärgiks on loomade kaitse inimese sellise tegevuse või tegevusetuse eest, mis ohustab või võib ohustada loomade tervist või heaolu.

Samas KOKS-i alusel kehtestatud koerte ja kasside pidamise eeskirjad on suunatud inimese turvalisuse (elu ja tervise kaitseks) ning valla või linna heakorra tagamiseks. KOV-i eeskirjade täitmise järelevalve peab samuti olema tõhus ning vajalik on sätestada, milliseid korrakaitselisi meetmeid KOV-id oma kehtestatud eeskirjade järelevalves kohaldada saavad.

PTA teeb riiklikku järelevalvet loomatervise ja -heaolu tagamiseks sätestatud veterinaarnõuete täitmise üle. KOV peaks eelnõu kohaselt tegema riiklikku järelevalvet valla või linna territooriumil heakorra ja inimeste turvalisuse tagamiseks valla- või linnavolikogu määrusega kehtestatud koerte ja kasside pidamise eeskirjade nõuete täitmise üle.

Kui KOV-il tekib enda kehtestatud eeskirjade nõuete täitmisega seoses kahtlus veterinaarnõuete võimaliku rikkumise kohta, teatab ta sellest VS-i § 74 kohaselt viivitamata

PTA-le. Võimalik on teha ka halduskoostööd PTA ning KOV vahel ametiabi korras (halduskoostöö seaduse § 17) ja praktikas tehakse seda edukalt juba täna. See aga ei tähenda, et valdkonna riiklik järelevalve ei peaks olema reguleeritud erinevate haldusorganite vastutusest vastavalt järelevalve eesmärgile.

Kavandatav seadusemuudatus annab eelnõu (537 SE) seletuskirja järgi KOV-idele 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 KOV-i vastutus. Seega arvestab algatatud eelnõu KOV-i ja PTA järelevalve piiridega ega anna KOV-i täita järelevalveülesandeid, mis on kehtivate seadustega määratud PTA pädevusse.

3. KOV volikogude kehtestatavates koerte ja kasside pidamise eeskirjades ei ole korratud kehtivate VS-is ja loomakaitseseaduses sätestatud loomade heaolu tagamise nõudeid, vaid on täpsustatud, kuidas peab loomapidaja tagama avaliku korra ja heakorra. Tegemist on korra- ja loomakaitseseaduse üldnõuete rakendamisega kohalikul tasandil.

KOV volikogud on koerte ja kasside pidamise eeskirjades 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.

KOV koerte ja kasside pidamise eeskirjade normide kohaldamise tervikluse huvides on looma loomapidaja territooriumilt väljapääsemise välistamise tagamine eeskirjades taasesitatud. Lahti pääsenud lemmiklooma püüdmine on VS § 37 lõikega 6 jäetud KOV-i korraldada⁴. Seega siinkohal ei ole tegemist PTA-ga dubleeriva järelevalvekohustusega või PTA suutmatusega täita oma seadusjärgseid ülesandeid.

4. Olete oma pöördumises märkinud, et eelnõuga kavandatav sunniraha määr jääb väiksemaks kehtivast. Eelnõus on sunniraha määra puhul lähtutud õiguskantsleri ettepanekust⁵ kaaluda füüsilise isiku suhtes kohaldatava sunniraha ülemmäära vähendamist (korra- ja loomakaitseseaduse § 28 lõikes 3 on ülemmäärana ette nähtud 9600 eurot). Loomapidajale kohaldatavat sunniraha ülemmäära 6400 eurot ei saa pidada liiga väikeseks, et see ei motiveeriks loomapidajat eeskirjas ette nähtud nõudeid järgima.

5. Olete oma pöördumises viidanud õiguskantsleri 01.02.2006 kirjale nr 6-4/051756/0600497 põllumajandusministrile⁶, milles õiguskantsler leidis, et seadust, mis annaks kohaliku omavalitsuse volikogule õiguse kehtestada mistahes piiranguid isikute omandiõiguse teostamisele ja sätestaks nimetatud põhiõiguse piiramise sisu, eesmärgi ja ulatuse, ei eksisteeri. Samuti viitate õiguskantsleri 14.12.2010 kirjale nr 6-1/100108/1007193 regionaalministrile,⁷ milles õiguskantsler leidis, et seadusandja ei ole ammendavalt reguleerinud koerte ja kasside pidamise piiranguid inimeste elu ja tervise ning avaliku korra kaitse eesmärgil seadusega,

⁴ Kui loomapidaja või lemmikloomapidaja ei korralda temale kuuluva looma püüdmist, korraldab selle kohalik omavalitsus VS § 37 lg 5 kohaselt.

⁵

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Kohaliku%20omavalitsuse%20j%C3%A4rvalve%20KOKS-i%20alusel%20kehtestatavate%20eeskirjade%20t%C3%A4rgete%20m%C3%BCle.pdf

⁶

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri%20m%C3%A4rgete%20muutmiseks.pdf

⁷ <https://rahvaalgatus.ee/initiatives/484/files/1379>.

mistõttu asus õiguskantsler seisukohale, et KOKS § 22 lg 1 p 36² ning sellega olemuslikult seotud KOKS § 66³ on vastuolus põhiseadusega.

Pärast nimetatud õiguskantsleri pöördumisi on vastu võetud korraaitseadus⁸ ja VS⁹, mistõttu on õiguslik olustik märkimisväärselt muutunud.

Koerte ja kasside pidamise eeskirjades sätestatud loomapidaja kohustus tagada, et talle kuuluv või tema valduses olev loom ei pääseks ilma loomapidajata ruumist või territooriumilt välja, kattub küll VS § 37 lõikes 1 sätestatud loomapidaja kohustusega, kuid VS säte on käsitletav isikute põhiõiguste piiramise seadusliku alusena. Põhiseaduse järgi kuulub põhiõiguste piiramise üldine ja põhimõtteline otsustamine riigi kui seadusandja kompetentsi. Riigi kohustuseks on tagada eelkõige normilooma ja riikliku järelevalve kaudu kolmandate isikute põhiõiguste kaitse. Antud juhul on tegemist põhiseaduse §-dest 32 ja 33 tulenevate omandi ja kodu puutumatus piirangutega. Avaliku korra tagamise üldnõuded, mis tulenevad korraaitseadusest, on samuti käsitletavad isikute põhiõiguste piiramise alustena, mida KOV on oma eeskirjades konkretiseerinud.

Põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lause järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selles põhiseaduse sättes on väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõte, mis lubab põhiõigusi piirata üksnes seaduslikul alusel. Sealjuures tuleb arvestada, et demokraatlikus riigis peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja. Siiski võib vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.¹⁰ See ei tähenda, et seadusandja peaks olema kehtestanud kõik detailsed rakenduslikud normid seadusega ja normide rakendamist ei oleks võimalik määrustes täpsustada.

Selle põhimõttega on ka KOKS § 22 lõike 1 punkti 36² alusel kehtestatud koerte ja kasside pidamise eeskirjades arvestatud.

6. Alates 2015. aastast on õiguskantsler vaid kolmel juhul pöördunud KOV volikogude poole ettepanekutega muuta koerte ja kasside pidamise eeskirju, et viia need põhiseadusega kooskõlla (Viimsi Vallavolikogule 11.02.2019, Kadrina Vallavolikogule 03.04.2019 ja Rakvere Vallavolikogule 07.07.2020 esitatud ettepanekud). Kõiki õiguskantsleri ettepanekuid volikogud arvestasid ja muutsid oma eeskirju¹¹.

Õiguskantsleri seaduse § 15 lõike 1 järgi on igal ajal õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole seaduse või mõne muu õigustloova akti (sh KOV volikogu määruse) põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks. Õiguskantsler võib alustada menetlust ka omal algatusel, kui tal tekib mõne volikogu määruse osas kahtlus selle vastavuses põhiseadusele ja seadusele vastavuses (õiguskantsleri seaduse § 15 lõige 2).

Kui Eestimaa Loomakaitse Liidul on tekkinud mõne konkreetse KOV-i koerte ja kasside pidamise eeskirja põhiseaduspärasuse osas kahtlus, on võimalik pöörduda selgituste ja hinnangu saamiseks õiguskantsleri poole.

7. Õiguskantsleril on õigus teha õigustloova akti vastuvõtnud organile ettepanek viia õigustloov akt kooskõlla põhiseaduse ja seadusega ning kui seda ettepanekut ei täideta, siis teha Riigikohtule ettepanek tunnistada õigustloov akt või selle säte kehtetuks (õiguskantsleri seaduse § 17 ja 18).

⁸ Korraaitseadus võeti Riigikogus vastu 23.02.2011 ja see jõustus 01.07.2014.

⁹ Veterinaarseadus võeti Riigikogus vastu 27.10.2021 ja see jõustus 01.12.2021.

¹⁰ Riigikohtu üldkogu 3. detsembri 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-41-06, punktid 21 ja 22.

¹¹ <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/PSJV%20alates%203.2015.pdf>.

Õiguskantsler ei ole teinud Riigikohtule ettepanekut ei KOKS-i § 22 lõike 1 punkti 36² ega ka ühegi KOV volikogu kehtestatud koerte ja kasside pidamise eeskirja sätte põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks.

Õigus tunnistada õigustloov akt või selle sätte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks, on võimude lahususest tulenevalt vaid Riigikohtul (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 15 lõike 1 punkt 2). Kuna Riigikohus ei ole KOKS § 22 lõike 1 punkti 36² tunnistanud põhiseadusega vastuolus olevaks ega kehtetuks, siis norm kehtib ja on KOV-idele täitmiseks kohustuslik.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Piret Hartman

Regionaal- ja põllumajandusminister

Teadmiseks: Tiit Maran, tiit.maran@riigikogu.ee
Raimond Kaljulaid, raimond.kaljulaid@riigikogu.ee
Riigikogu põhiseaduskomisjon
Põllumajandus- ja Toiduamet
Politsei- ja Piirivalveamet
Eesti Linnade ja Valdade Liit
Siseministeerium
Justiitsministeerium
Õiguskantsler

Katrin Tuula

625 6166 katrin.tuula@agri.ee

Olivia Taluste

58851453 Olivia.Taluste@agri.ee