

Saatja: Pille Tees <pille@loomakaitse.eu>

Saadetud: 08.11.2024 15:49

Adressaat: <piret.hartman@agri.ee>; <minister@agri.ee>; info <info@agri.ee>;
<tiit.maran@riigikogu.ee>; <raimond.kaljulaid@riigikogu.ee>;
<helin.leichter@riigikogu.ee>; <pohiseadus.ametnik@riigikogu.ee>;
<pohiseaduskomisjon@riigikogu.ee>; PTA Üldine <pta@pta.agri.ee>; Tiina Saron
<tiina.saron@pta.agri.ee>; Politsei- ja Piirivalveamet <ppa@politsei.ee>; Egert Belitšev
<Egert.Belitsev@politsei.ee>; Barbara Luts <barbara.luts@politsei.ee>; <info@elvl.ee>; SiM
info <info@siseministeerium.ee>; Lauri Läänemets <lauri.laanemets@siseministeerium.ee>;
Justiitsministeerium <info@just.ee>; <liisa-ly.pakosta@just.ee>

Koopia: juhatus <juhatus@loomakaitse.eu>

Teema: Eestimaa Loomakaitse Liidu PÖÖRDUMINE Seoses Riigikogule üle antud eelnõuga, mis puudutab hoolimatute koeraomanike rikkumiste ennetamist ja karistamist

TÄHELEPANU! Tegemist on väljastpoolt asutust saabunud kirjaga. Tundmatu saatja korral palume linke ja faile mitte avada!

Pr Piret Hartmann

minister@agri.ee

info@agri.ee

Hr Tiit Maran

tiit.maran@riigikogu.ee

Hr Raimond Kaljulaid

raimond.kaljulaid@riigikogu.ee

Riigikogu põhiseaduskomisjon

pohiseaduskomisjon@riigikogu.ee

pohiseadus.ametnik@riigikogu.ee

helin.leichter@riigikogu.ee

Teadmiseks:

Põllumajandus- ja Toiduamet

pta@pta.agri.ee

tiina.saron@pta.agri.ee

Politsei- ja Piirivalveamet

ppa@politsei.ee

egert.belitsev@politsei.ee

barbara.luts@politsei.ee

Eesti Linnade ja Valdade Liit

info@elvl.ee

Siseministeerium

info@siseministeerium.ee

lauri.laanemets@siseministeerium.ee

Justiitsministeerium

info@just.ee

PÖÖRDUMINE

Seoses Riigikogule üle antud eelnõuga, mis puudutab hoolimatute koeraomanike rikkumiste ennetamist ja karistamist.

Olemasolevate õigusnormide dubleerimine teises seaduses ei lahenda tegelikku probleemi - normide rakendamise (ehk järelevalve) suutmatust. Kavandatav sunniraha määr jääb väiksemaks kehtivast.

Palume õigusnormide muutmise asemel tagada kehtivate veterinaarseaduse normide rakendamine. Palume kõrvaldada dubleeriva pädevuse, sh põhiseaduse vastaste normide rakendamine.

Riigikogule on üle antud eelnõu, mis annab kohalikele omavalitsustele volitused vastutustundetute koeraomanike korrale kutsumiseks ja vajadusel kuni 6400-eurose sunniraha rakendamiseks. Seaduseelnõu eesmärk on lahendada hulkuma pääsenud ohtlike koerte probleemi ning võimaluse tegeleda tõhusamalt nende inimestega, kelle koerad kaaskodanikke ohustavad ja hirmutavad. Eelnõu seletuskirja kohaselt kõrvaldatakse õiguslik võimaldamaks järelevalve teostajal rakendada erimeetmeid rikkuja korrale kutsumiseks. Seoses kavandatava eelnõuga juhime tähelepanu järgmisele:

1. Kavandatav regulatsioon dubleerib kehtivaid norme ning seadusandja on eelnõus tõstatud probleemi lahendanud veterinaarseadusega juba 3 aastat tagasi. Lahtipääsenud loomadega seotud rikkumiste osas peab ennetavaid järelevalve meetmeid (sh erimeetmeid) veterinaarseaduse alusel rakendama Põllumajandus- ja Toiduamet, kellel on ühtlasi ka karistusmenetluse algatamise pädevus. Kehtiv sunniraha rakendamise määr on 9600 eurot, mis on kõrgem kavandatavast.

Vastavalt kehtivale veterinaarseaduse (VS) § 37 lg-le 1 peab loomapidaja ja lemmikloomapidaja tagama oma looma veterinaarnõuete kohase pidamise ja rakendama vajalikke meetmeid looma lahtipääsemise vältimiseks. VS § 73 lg 1 kohaselt veterinaarjärelevalvet teostab ja veterinaarkontrolli teeb Põllumajandus- ja Toiduamet. VS § 75 lg 1 kohaselt võib Põllumajandus- ja Toiduamet veterinaarseaduses sätestatud veterinaarjärelevalve teostamiseks kohaldada [korrakaitseaduse §-des 30–32, 44 ja 49–53](#) sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid korrakaitseaduses sätestatud alusel ja korras. Korrakaitseaduse § 23 lg 4 alusel on rakendatav sunniraha ülemmäär 9600 eurot, kui eriseaduses ei ole sätestatud teisiti. Käesoleval juhul ei ole veterinaarseaduses sätestatud erinevat sunniraha määra, mis tähendab, et kehtiv sunniraha üplemäär on juba oluliselt kõrgem kavandatavast. VS § 97 kohaselt on looma pidamise, sealhulgas bioturvalisuse veterinaarnõuete rikkumine karistatav rahatrahviga. VS § 107 lg 2 kohaselt on väärtegade kohtuväline menetleja Põllumajandus- ja Toiduamet.

Veterinaarseaduse kehtestamise seaduse eelnõu seletuskirjas (<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4793e0b9-4d70-4a7a-9df8-f421cce008a6/veterinaarseadus/>) on välja toodud muuhulgas järgmist:

1) Veterinaarseaduse jõustumisel tekib loomapidajal kohustus rakendada kõiki võimalikke meetmeid looma lahtipääsemise vältimiseks. See kohustus puudutab kõiki loomapidajaid.

Looma lahtipääsemisega kaasneb oht looma tervisele, aga näiteks ka oht inimeste elule ja tervisele ning võimalik on ka looma poolt tekitatud materiaalne kahju teistele isikutele.

2) Eelnõu § 37 lõikes 1 sätestatakse loomapidaja kohustus tagada tema looma nõuetekohane pidamine loomapidajale kuuluval või tema kasutuses oleval territooriumil. Loomapidaja ja lemmikloomapidaja tagavad oma looma veterinaarnõuete kohase pidamise ja rakendavad vajalikke meetmeid looma lahtipääsemise vältimiseks. Loomapidajale kuuluva või tema kasutuses oleva territooriumi all mõeldakse loomapidamishoonet, -rajatist või loomade pidamiseks piiritletud ala, näiteks karjamaad koos ühendusteega. **Eestis on ette tulnud rohkelt probleeme seoses lahtipääsenud loomadega.** Loomad põhjustavad majanduslikku kahju, mille üle tõuseb tihti vaidlus loomapidaja ja maavaldaja vahel, kelle maale need loomad liiguvad. Halvemal juhul ei ole need loomad ka identifitseeritud. **Probleeme on nii hulkuvate põllumajandusloomade kui ka lemmikloomadega, eeskätt koertega. Üksikisikud, kohalikud omavalitsused ja ka korrakaitseorganid on viidanud oma korduvates pöördumistes Maaeluministeriumi poole vajadusele sätestada seaduses nõue, et loomapidaja peab tagama oma loomade püsimise tema valdustes. Tekitatud materiaalse kahju korral on küll võimalus pöörduda kohtusse, kuid enamiku kannatanute jaoks on see liiga keerukas ja aeganõudev. Sageli ei ole võimalik ka kõiki kahju tekkimise asjaolusid tõendada. Sellest tulenevalt on eelnõus sätestatud loomapidajale selge kohustus rakendada abinõusid looma lahtipääsemise ärahoidmiseks.**

3) Mõju loomapidajatele on ühekordne ja mõõdukas seoses kohustusega võtta meetmeid oma loomade lahtipääsemise vältimiseks. Kohustus mõjutab kõiki inimesi, kes peavad loomi ning kes edaspidi peavad paremini läbi mõtlema loomapidamise korralduse oma ettevõttes või kodumajapidamises. **Mõju on positiivne, kuna loomade lahtipääsemise vähenemisega vähenevad loomade poolt naabruses elavatele inimestele põhjustatavad kahjud, samuti väheneb loomataudide leviku oht. Kohalike omavalitsustel saadud informatsiooni kohaselt on põhiliseks probleemiks kodumajapidamistest ära jooksvad koerad ja kassid.** Ebasoovitavate mõjude risk on vähene, kuna looma lahtipääsemise vältimiseks tehtavad kulutused hoiavad ära olukorra, kus looma lahtipääsemisega kaasneb näiteks kallaletung inimesele või teiste isikute vara hävimine.

4) Mõju riigiasutustele on positiivne, kuna loomade lahtipääsemise vähenemisega vähenevad loomade poolt naabruses elavatele inimestele põhjustatavad kahjud ja seeläbi väheneb üldine töökoormus, mis on seotud loomade püüdmise, ajutise pidamise, hukkamise ning inimestevaheliste konfliktide lahendamisega.

VS sätestab ka korrakaitseorganiste **omavahelise koostöö korralduse**. Veterinaarseaduse § 74 lg 2 kohaselt on **mistahes muu korrakaitseorgan, haldusorgan või valitsusasutus kohustatud teatama Põllumajandus- ja Toiduametile viivitamata rikkumisest, mis võib kujutada ohtu looma või inimese tervisele või looma heaolule.**

Seega on veterinaarseadusega üheselt ja selgelt juba lahendatud probleem, mida dubleerivate sätetega on uuesti lahendama asunud – loomapidajat kohustav norm sisaldub veterinaarseaduses, PTA-l on selge ennetavate meetmete rakendamise kohustus ja õigus, sh erimeetmete rakendamise õigus aga ka karistusmenetluse algatamise õigus. Rakendatav sunniraha ülemmäär on aga juba oluliselt kõrgem kui kavandatud 6400 eurot. Seejuures karistusmenetluse algatamine veterinaarseaduse alusel ei eelda, et rikkumisega pidanuks kaasnema juba raskemad tagajärjed –

tervisekahjustus, varaline kahju – nii nagu seda täna ja ka kavandatava muudatuste jõustumise korral nõuab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 66³. Veterinaarseaduse alusel saab karistada rikkujat ainuüksi seetõttu, et pandi toime rikkumine.

Seega on ilmne, et antud juhul ei seisne probleem mitte seaduste puudumises (õiguslikes lünkades) vaid olemasoleva seaduse rakendamise suutmatuses ning viimast ei saa mitte kuidagi lahendada dubleerivate normide kehtestamise kaudu.

Seetõttu on pigem kriitiline vajadus rakendada esmajoones selliseid meetmeid, et pädevust ja kohustust omav järelevalveasutus – Põllumajandus- ja Toiduamet – ka tegelikult järelevalvet teostama asuks ja seaduse täitmist rikkujatelt nõuaks. Täna ei ole PTA algatanud mitte ühtegi väärteomenetlust selliste rikkumiste eest ning sisuliselt ei ole nõudnud loomapidajatelt ka VS § 37 kohase kohustuse täitmist ei leebemate ega ka rangemate meetmetega.

Pole saladus, et Põllumajandus- ja Toiduamet on süsteemselt jätnud nii veterinaarseaduse, loomakaitseaduse kui ka muudes valdkondades (toiduseadus) oma järelevalvekohustused süsteemselt täitmata. Seda olukorda ei saa aga lahendada uute dubleerivate normide kehtestamise kaudu. Liiatigi ei ole kavandatavad muudatused kohased olukorras, kus nn topeltpädevuse kinnistamine loob tegelikult õigusselgusetust juurde, samuti olukorras, kus on juba teada, et KOV kasside ja koerte pidamise eeskirjad on põhiseaduse vastased KOKS vastava volitusnormi põhiseadusevastasuse tõttu (vt järgmine punkt).

2. Omavalitsustele õiguste juurde andmine ja sellega topeltpädevuse kinnistamine ei lahenda probleemi, et kasside ja koerte pidamise kehtestamise volitusnorm ja sellega olemuslikus seoses karistusnorm on põhiseadusevastane ning sellega on ka omavalitsuste kasside ja koerte pidamise eeskirjad põhiseaduse vastased

Lisaks sellele, et loomade lahtipääsemise vältimise kohustus on kehtestatud veterinaarseaduses, sisaldub samasisuline reegel ka omavalitsuste kasside ja koerte pidamise eeskirjades. Seega on tegemist dubleeriva pädevusega, mis on loonud võimaluse pädevatel asutustel oma kohustui ühel teisele suunata ja sellega olukord sootuks lahendamata jätta. Seaduse muutmise vajadus on aga märksa süsteemsem ja lahendamist vajab hoopis omavalitsustele kasside ja koerte pidamise eeskirja kehtestamiseks volitust andva normi ja sellega ka kõigi eeskirjade põhiseaduse vastasus.

Õiguskantsler on aastaid tagasi ja korduvalt juba osundanud sellele, et kohalike omavalitsuste kasside ja koerte pidamise eeskirja kehtestamiseks volitust andev KOKS § 22 lg 1 punkt 36² ja sellega olemuslikult seotud karistusnorm KOKS §-s 66³ ning sellega ka kõik volitusnormi alusel kehtestatud omavalitsuste kasside ja koerte pidamise eeskirjad on põhiseaduse vastased – õiguskantsler on sellele selgelt tähelepanu osundanud nii 2006. aastal:

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri%20m%C3%A4rguki%20seaduse%20muutmiseks.pdf, kui ka 2010. aastal :

<https://rahvaalgatus.ee/initiatives/484/files/1379>. Selline õigusvastane olukord on püsinud muutumatuna ning täna soovitakse kavandatavate muudatustega sisuliselt jätkata põhiseaduse vastaste normide täitmise rakendamist, sh omandiõigust tugevalt riivaval moel.

Õiguskantsler on viidatud pöördumistes üheselt avaldanud, et seadust, mis annaks kohaliku omavalitsuse volikogule õiguse kehtestada mistahes piiranguid isikute omandiõiguse teostamisele ja sätestaks nimetatud põhiõiguse piiramise sisu, eesmärgi ja ulatuse, täna ei eksisteeri. Õiguskantsler

avaldas selgelt, et täna kasside ja koerte pidamise eeskirjades olevad normid tuleb kehtestada üldiselt ja kõikidele ühtselt kehtivate piirangutena seaduses, kuivõrd seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise. PS § 3 lõikest 1 tulenevalt ei tohi seadusandja delegeerida põhiõiguste seisukohalt oluliste küsimuste reguleerimist kohalikule omavalitsusele. KOKS § 22 lg 1 punktiga 36² on seadusandja aga täies ulatuses delegeerinud kohalike omavalitsuste volikogudele õiguse ja kohustuse kehtestada koerte ja kasside pidamise piirangud, mis on vajalikud inimeste elu ja tervise ning avaliku korra kaitse eesmärgil. Seetõttu on KOKS § 22 lg 1 p 36² ning sellega olemuslikult seotud KOKS § 66³ vastuolus põhiseadusega.

Eelnõu algatajad on juhtinud tähelepanu õiguskantsleri märgukirjale

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Kohaliku%20omavalitsuse%20j%C3%A4relevalve%20KOKS-

[i%20alusel%20kehtestataivate%20eeskirjade%20t%C3%A4itmise%20%C3%BCle.pdf](#) , mille kohaselt ei tohiks järelevalvepädevus omavalitsuse kasside ja koerte eeskirjade täitmise üle oleneda sellest, kas omavalitsus rakendab KOKS §-s 53¹ sätestatud või mitte ehk kas omavalitsus moodustab järelevalveks pädeva korrakaitseüksuse või mitte. **Antud juhul jääb aga täielikult tähelepanuta fakt, et järelevalve ei sõltu üksnes mitte sellest, kas korrakaitseüksus on moodustatud, vaid ka sellest, kas omavalitsus on üldse kasside ja koerte pidamise eeskirja kehtestanud ja millised reeglid on sinna kirjutatud.**

Pole saladust, et omavalitsustes kehtivad erineva sisuga eeskirjad. See, millise sisuga ja piirangute ja nõuete ulatusega saab olema ühe omavalitsuse kasside ja koerte pidamise eeskiri, sõltub põhimõtteliselt iga kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete subjektiivsest arusaamast selle kohta, mida eeskiri peaks sisaldama ning millised piirangud ja nõuded on konkreetse volikogu liikmete arvates üldse asjakohased. Paraku ei ole see arusaam omavalitsustes ühesugune ning selgust ei aita luua ka põhiseadusevastane KOKS volitusnorm. Sõltuvalt omavalitusest erinevad ka need nõuded, mis kohustavad loomapidajat tagama teiste inimeste ja loomade turvalisuse ja heakorra – nt nõuded jalutusrihma kasutamise kohta, hügieeni tagamise nõuded avalikus kohas, suukorvi kasutamise nõuded, ühistranspordis loomaga reisimise nõuded, territooriumi piiratuse ja tähistamise nõuded jne. Ka on palju probleeme sellega, et omavalitsused kehtestavad piiranguid ja nõudeid, mis on ka oma sisult põhiseaduse vastased - nt hulkuvate loomade toitmise keeld, sh selle võrdsustamine loomapidajaks olemisega (vt nt [õiguskantsleri pöördumist Rakvere valla poole 07.07.2020](#) või [Tapa valla poole](#)), loomade arvu piiramine perekonnas (vt nt Kuressaare eeskirja [juhtumit](#) või Martna eeskirja [juhtumit](#)).

Ühtlasi pole saladust, et eeskirjad dubleerivad omakorda ka seaduste nõudeid. Tihti reguleeritakse KOV eeskirjadega küsimusi, mis on juba teiste õigusaktidega reguleeritud (nt loomatauditõrjega seonduvat, loomade heaoluga seonduvat). Sellega on õigusselgusetus märksa suurem ning ehkki seadus võimaldab karistada isikuid rangemalt ja rakendada meetmeid tõhusamalt, siis omavalitsuste topeltpädevus samas küsimuses toob kaasa olukorra, kus juba menetluse algatanud haldusorgan on kohustatud selle haldusmenetluse seaduse kohaselt lõpuni viima. Kui omavalitsus hakkab nt looma heaolu kontrollima eeskirja alusel, siis jäävad rakendamata meetmeid, mida saab rakendada seaduse järgi pädev riiklik järelevalveasutus - Põllumajandus- ja Toiduamet (sh menetluse algatamine loomapidamiskeelu rakendamiseks).

Lisaks ei saa jätta kuidagi tähelepanuta, et kuivõrd omavalitsuste kasside ja koerte pidamise eeskirjad on kehtestatud põhiseaduse vastase normi alusel, tähendab see praktikas seda, et kui rikkuja võetakse eeskirja rikkumise eest vastutusele (nt määratakse rahaträhv, rakendatakse sunniraha) või teostatakse eeskirja kontrollimiseks järelevalvemenetlust (nt rakendatakse sunniraha,

et rikkumised lõpetataks), siis saab see isik, kelle suhtes sanktsioone või sundi rakendatakse, vaidlustada normide põhiseaduse vastasusele tuginedes trahviotsuse või sunniraha määramise edukalt kohtus – st et vaidlustaja saavutab kohtus vastava trahviotsuse või sunniraha määramise tühistamise.

Seega on jätkuvalt esmajoones oluline kõrvaldada KOKS § 22 lg 1 p 36² ja § 66³ vastuolu põhiseadusega. ELL hinnangul ei ole mõistlikku vajadust hoida dubleerivat ja ebaselget topeltpädevust ning kuivõrd veterinaarseaduses on osaliselt juba eeskirja nõudeid reguleeritud (lahtipääsemise vältimise kohustus), siis on mõistlik ka muud inimeste elu ja tervise ning avaliku korra kaitse normid kehtestada seadusega.

Käesolevas pöördumises viidatud õiguskaitsleri pöördumistest nähtuvalt on eeltoodud KOKS sätete põhiseaduse vastasusega nõustunud ajas ka erinevad ministriumid (regionaalministeerium, justiitsministeerium, siseministeerium jne). Ühtlasi on ministriumite tasandil peetud vajalikuks, et vastavad reeglid ja järelevalve normid on reguleeritud seadusega, mitte iga omavalitsuse suva järgi kehtestatud eeksirjadega.

Eeltoodust tulenevalt palume:

- 1) Võtta tõsiselt meetmeid selleks, et riiklikuks järelevalveks pädev Põllumajandus- ja Toiduamet asuks nii kõnealuses valdkonnas (lahtipääsenud loomad) kui ka muudes ameti pädevusse jäävates valdkondades ka tegelikult oma järelevalvekohustust täitma, samuti rakendama karistusi – konkreetselt antud juhul nõudma rikkujatelt veterinaarseaduse täitmist ja vajadusel agatada karistusmenetlused;**
- 2) Kõrvaldada põhiseaduse vastane olukord, kus kasside ja koerte pidamise eeskirjad ja nende kehtestamise aluseks olevad normid on põhiseaduse vastased – ELL hinnangul tuleb kaotada dubleeriv pädevus sootuks ning jätta lahtipääsenud loomade rikkumiste ennetav ja karistav pädevus üksnes Põllumajandus- ja Toiduametile. Juhul, kui lisaks kehtivale loomade lahtipääsemise vältimise kohustusele on vajadus kehtestada inimeste elu ja tervise ning avaliku korra kaitse eesmärgil täiendavad piirangud, siis kehtestada need seadusega.**

Pille Tees

Eestimaa Loomakaitse Liit