

# Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse eelnou 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 töödeb, 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 ettepaneku<sup>1</sup> 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 53<sup>1</sup> (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 tõstatud 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 põhiseaduspärase reegli, 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 11<sup>1</sup>. peatükk) on ette nähtud juhtudeks, mil kahju inimese tervisele või varale on juba tekitatud.

---

<sup>1</sup>[https://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](https://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 korrakaitselisi erimeetmeid. 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

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadust täiendatakse **uue §-ga 65<sup>1</sup>**, mis sätestab riikliku järelevalve regulatsiooni volikogu kehtestatud eeskirjade täitmise üle.

**Paragrahvi 65<sup>1</sup> lõikes 1** sätestatakse omavalitsusüksuse õigus teha riiklikku järelevalvet KOKS § 22 lõike 1 punktis 36<sup>2</sup> (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 65<sup>1</sup> lõikes 2** määratakse sunniraha igakordse kohaldamise ülemmäär, milleks on 6400 eurot.

**Paragrahvi 65<sup>1</sup> 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 ohuproгноosile 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 ohtu 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 lahendamisega, 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.

#### **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 hulkuvate 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 üldises korras.

---

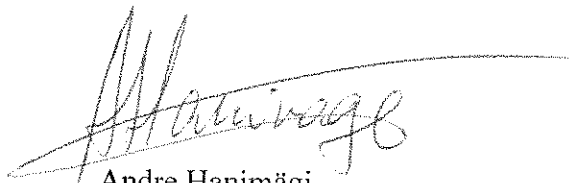
Algatavad Algatavad Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon, Jaak Aab, Ester Karuse,  
Tanel Kiik, Andre Hanimägi ja Züleyxa Izmailova 19.06.2025.a.

Lauri Läänemets  
Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni esimees

*/allkirjastatud digitaalselt/*

*(allkirjastatud digitaalselt)*  
Jaak Aab  
Riigikogu liige

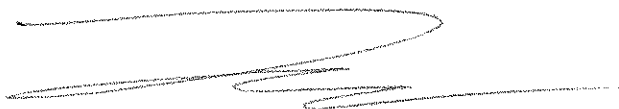
*(allkirjastatud digitaalselt)*  
Ester Karuse  
Riigikogu liige



Andre Hanimägi  
Riigikogu liige

(allkirjastatud digitaalselt)

Tanel Kiik  
Riigikogu liige



Züleyxa Izmailova  
Riigikogu liige

Tanel Kiik



Ruma Sõhnut