



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium
info@agri.ee

Teie 20.01.2026

Meie 19.02.2026

nr 1.4-1/39, REM/25-
1006/-2K
nr 8-2/459

Loomakaitseseaduse ja veterinaarseaduse muutmise seaduse eelnõu koostamine

Austatud minister

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on saatnud Justiits- ja Digiministeeriumile koostamiseks loomakaitseseaduse ja veterinaarseaduse muutmise seaduse eelnõu (*eelnõu*). Justiits- ja Digiministeerium jätab eelnõu koostamata, tehes selle kohta järgmised märkused.

1. **Eelnõu § 1 p 1 ja 2 (LoKS § 4)** – tegime eelmisel kooskõlastusringil märkuse seoses zoofiilia puhul „suguühenduse“ termini kasutamisega. Samuti kahtlesime, kas selliste fotode või videote omandamine ja hoidmine, mis on seotud loomaga sugulise iseloomuga teo toimepanemisega, peab olema karistatav.

Tabelis on esitatud märkusega mitteamustamine. Tuginetakse Riigikohtu 24. novembril 2025 saabunud arvamusele, mis toetas eelnõu sõnastust, ning eelnõu § 1 punkte 1 ja 2 ei ole muudetud. Tartu Ülikool päringule ei vastanud.

Täname, et meie märkusega arvestati selles osas, et paluti täiendavalt arvamust ka Riigikohtust. Palume kindlasti tagada Riigikohtu tervikarvamuse ülespanek EIS-i. Praegu seda kahjuks seal ei ole. EIS-is on võimalik kõigil viidatud arvamusega tutvuda, samuti saab Riigikogu vastav komisjon kaasata Riigikohtu esindajad eelnõu arutelusse Riigikogus.

2. **Eelnõu § 1 p 1 ja 2 (LoKS § 4)** – jääme eelmisel kooskõlastusringil tehtud märkuse juurde, et üksnes fotode või videote omandamine ja hoidmine, mis seotud loomaga sugulise iseloomuga teo toimepanemisega, ei pea olema karistatav tegevus. Valmistamise eest karistamine on mõistetu. Kui soovitakse aga hakata karistama materjali hoidmise või omandamise eest, jõuame taas olukorda, kus tahame reguleerida seda, mida inimesed vaatavad, mõtleavad või tunnevad. Kui luuakse karistusnorm, siis järgneb kohe ka võimalus seda seadmetest otsida ja inimesi karistada lihtsalt selle eest, et nad on mingit kõlvatut asja oma seadmesse laadinud või vaadanud. Justiits- ja Digiministeeriumi seisukoht on, et meelsus- ja kõlbluskontrolli loomine ei ole põhjendatud.

Riigikohtu arvamus ei ole Riigikohtu otsus. Kui arvamuses peetakse karistamist võimalikuks, ei tähenda see, et karistamine on mõistlik valik. Kujutagem ette olukorda, kus keegi kaebab kellegi peale, et tal on telefonis zoofiiliat käsitlevat materjali. Kas riigil on suutlikkus ja valmisolek koheselt selle menetlemiseks ja läbiotsimise läbiviimiseks? Zoofiilia on üks tegevus, kuid andmete omamine andmekandjal peaks olema karistatav üksnes äärmise vajaduse korral. Eelkõige siis,

kui tegu ise on ohtlik kõrvalseisvatele inimestele. Eeltoodule tuginedes palume eelnõu sõnastust muuta.

3. **Eelnõu § 1 p 4 (LoKS 2². ptk)** – teeme üldise märkuse eelnõus pakutud tegevusloa regulatsiooni kohta. Ehkki tegevusloa sätteid on eelnõus täiendatud, on Justiits- ja Digiministeerium seisukohal, et regulatsioon on jätkuvalt ebaselge ja tekitab küsitavusi. Eelnõus sätestatud LokS §-d 5⁶- 5⁸ sätestavad varjupaiga tegevusloa kontrollieseme. Nendes paragrahvides nähakse ette, et tegevusluba antakse, kui varjupaik vastab LokSi ja selle alusel kehtestatud õigusakti nõuetele. Leiame, et tegemist on väga üldise nõuete kogumiga ning ei ole selge, kas kõiki LokSis sätestatud nõuete täitmist on tõepoolest võimalik kontrollida juba enne tegevusloa andmist, kui varjupaik ei ole saanud veel tegutsema hakata. Tegemist on ülimalt laia nõuete kogumiga, mida on väga keeruline piiritleda ning regulatsioon annab Põllumajandus- ja Toiduametile väga laiad võimalused keelduda tegevusloa andmisest. Loakohustuse kehtestamise puhul on tegemist olulise ettevõtlusvabaduse piiranguga, mis peab olema inimese jaoks selge ja arusaadav ning ei tohiks tekitada olukorda, kus tegevusloa andmise otsus saaks olla meelevaldne.

MSÜSi seletuskirjas, mis sätestab tegevusloa kontrollieseme mõiste, on selgitatud, et tegevusloa kontrollieseme on selliste seadusega ettenähtud majandustegevuse nõuete kogum, millele vastavus tuleb tuvastada tegevusloa andmiseks ettenähtud menetluses ja mille täitmise tuvastamine on tegevusloa andmise eelduseks. Seega on tegevusloa kontrollieseme eriti oluline põhiseadusliku ettevõtlusvabaduse vaatenurgast, sest kui tegevusalal kehtib (loareservatsiooniga) keeld, peab üldisest seadusreservatsiooni põhimõttest (PS § 3 lg 1 ls 1) ning tulenevalt majandustegevuse vabaduse suhtes kehtivast spetsiaalsest seadusreservatsioonist (§ 29 lg 1 ls 1 ja § 31 ls 2) olema keskmisele mõistlikule isikule arusaadaval viisil seaduses sätestatud see, millistel alustel ettevõtja tegutsemisõiguse keelatud tegevusalal siiski omandab.

Eelöeldust tulenevalt palume sätestada seaduses ammendavalt nõuded, millele peab varjupaiga tegevusloa taotleja vastama, et tal oleks võimalik tegevusluba saada. Samuti tuleks selles osas täpsustada seletuskirja.

4. **Eelnõu § 1 p 4 (LokS § 5⁵ lg 2)** – palume eelnõus täpsustada, et oleks arusaadav, millise andmekogu e-teenuste keskkonda silmas peetakse. Lg 6 kohaselt kantakse paragrahvi lõigetes 3 ja 4 nimetatud ning lõikes 5 viidatud ja nimetatud andmed põllumajandusloomade registrisse. Palume selgitada, kas lg 2 nimetatud taotlust ei esitata põllumajandusloomade registrisse.
5. **Eelnõu § 1 p 4 (LokS § 5⁸ p 2 ja § 5⁹ lg 4)** – esimesel kooskõlastusringil palusime selgitada selle veterinaararsti rolli ja vastutust, kelle andmed tuleb loakohustuslikul varjupaiga pidajal tegevusloale kõrvaltingimusena lisada, või alternatiivselt sätete sõnastust muuta.

Veterinaararsti tegevusloale märkimise nõue eemaldati muudetava LoKS §-st 58, kuid jäeti alles § 5⁹ p 2. Uue sätte sõnastus on:

„Tegevusloale lisatakse järgmised kõrvaltingimused:

2) varjupaiga pidajale, hulkuvate loomade hoiukodudesse paigutamise tegelevale varjupaiga pidajale või koerte, kasside ja valgetuhkrute teise liikmesriiki viimisega tegelevale varjupaiga pidajale teenust pakkuva selle veterinaararsti nimi ja isikukood või isikukoodi puudumise korral sünniaeg ning kontaktandmed, kelle pädevuses on osutada veterinaarteenust ning anda nõu varjupaigas või hoiukodus peetava looma tervise ja heaolu tagamiseks.”

Uue sätte järgi ei määra veterinaararsti enam varjupaiga pidaja, kuid tema andmed tuleb ikka kõrvaltingimusena loale lisada. Lisaks ei nõuta enam kindlas kõneviisis, et konkreetne veterinaararst peaks tagama loomade tervise ja heaolu, vaid peab olema nende tagamiseks pädev ja olema pädev ka sellega seotud nõu andmiseks. Seletuskirjast nähtub, et varjupaiga pidaja enda korraldada jääb see, kas veterinaararst palgatakse püsivalt või ostetakse teenust sisse mõnelt veterinaararstilt või loomakliinikult.

Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul ei lahendanud sätte uus sõnastus ja seletuskirjas toodud selgitus meie varem tähelepanu juhitud selgusetuse probleemi. Endiselt ei tule sättest ega selle seletusest välja, kas, kuidas ja kui kauaks on varjupaiga pidaja seotud kõrvaltingimuses märgitud

veterinaararsti teenustega. Teisisõnu, kas iga uue veterinaararsti teenuseid kasutades peab kõrvaltingimust muutma või võib kasutada ka selliste veterinaaride teenuseid, keda tegevusloas märgitud pole. Samuti on endiselt segane, mis on konkreetse tegevusloa kõrvaltingimuses märgitud veterinaararsti tegevusloast tulenevad kohustused ja vastutus ehk mida muudab tema jaoks õiguslikult see, et ta on kõrvaltingimusesse märgitud.

Leiame, et meie märkusega ei ole arvestatud. Palume sätte sõnastust või vähemalt selgitust seletuskirjas muuta või täpsustada.

6. **Eelnõu § 1 p 4 (LoKS § 5¹⁰)** – esimesel kooskõlastusringil palusime, et oluliselt täpsustataks tingimusi, mille korral võib varjupaiga pidaja tegevusloa peatada ja kehtetuks tunnistada. Varasemas versioonis oli selleks tingimuseks „*varjupaiga pidaja on rikkunud käesoleva seaduse, selle alusel kehtestatud õigusakti või Euroopa Liidu õigusakti nõudeid, mis ei ole tegevusloa kontrolliesemeks.*”

Uues eelnõu versioonis (nüüd § 5¹¹) on tingimused natuke täpsemad. Nendeks on:

„1) varjupaiga pidaja, hulkuvate loomade hoiukodudesse paigutamise tegelev varjupaiga pidaja või koerte, kasside ja valgetuhkrute teise liikmesriiki viimisega tegelev varjupaiga pidaja on oluliselt rikkunud käesoleva seaduses või selle alusel kehtestatud õigusaktis sätestatud loomapidamisnõudeid, mis ei ole tegevusloa kontrolliesemeks;

2) varjupaiga pidaja, hulkuvate loomade hoiukodudesse paigutamise tegelev varjupaiga pidaja või koerte, kasside ja valgetuhkrute teise liikmesriiki viimisega tegelev varjupaiga pidaja on korduvalt jätnud täitmata Põllumajandus- ja Toiduameti ettekirjutuse käesolevas seaduses või selle alusel kehtestatud õigusaktis sätestatud loomapidamisnõuete täitmise kohta või täitnud selle mittenõuetekohaselt.”

Endiselt on „loomapidamisnõuded“ väga üldine ja määratlemata termin, mis annab tegevusloa peatamiseks küllaltki laia volituse. Olukorda ei tee ka lihtsamaks see, et kehtivas LoKS-is ja ka muudetavas versioonis on 2. ptk-i pealkiri „Loomapidamisnõuded”, kuid § 5¹¹ p 1 lubab tegevusloa peatada või kehtetuks tunnistada ka siis, kui rikutakse loomapidamisnõudeid, mis on seaduse teistes osades või mõnes muus õigusaktis sätestatud.

Lisaks tekitab segadust see, et eelnõu §-s 5¹¹ on sätestatud, et tegevusloa saab kehtetuks tunnistada, kui varjupaiga pidaja on oluliselt rikkunud LoKS-is või selle alusel kehtestatud õigusaktis sätestatud loomapidamisnõudeid, mis ei ole tegevusloa kontrolliesemeks. Kuna kogu LoKS ja selle alusel antud õigusaktid moodustavad eelnõu kohase LoKS §-de 5⁶- 5⁸ järgi tegevusloa kontrollieseme, siis ei ole selge, milliseid loomapidamisnõudeid on siin mõeldud.

Õigusselguse huvides palume sättes täpsustada ja seletuskirjas selgitada, milliste nõuete rikkumine toob kaasa tegevusloa kehtetuks tunnistamise.

Eelnõujärgse LoKS § 5¹¹ p 2 puhul jääb arusaamatuks, kas tegevusloa võib peatada juba PTA ettekirjutuse esmakordse mittekohase täitmise korral või peab ka mittekohane täitmine olema korduv loa peatamiseks või kehtetuks tunnistamiseks. Seda tuleks samuti täpsustada.

7. **Eelnõu § 1 p 8** – tegime juba eelnõu esimesele kooskõlastusel märkuse eelnõuga valitud lahenduse suhtes, mis võimaldab isiku eluruume läbi vaadata ilma halduskohtu eelneva loata juhul, kui eluruumid on ühtlasi ka äriruumideks. Kuigi kooskõlastuskirja kohaselt on meie märkust arvestatud, on eelnõus endiselt sama lahendus.

Korrakaitseseaduse § 51 kohaselt on eluruumi läbivaatamiseks vajalik halduskohtu eelnev luba. Eluruum on inimese jaoks erist kaitset vääriv koht, kus ta saab nautida privaatsust kõige suuremal määral. Kodu läbivaatus ei riiva seega mitte ainult kodu puutumatuse põhiõigust, vaid ka eraelu puutumatuse põhiõigust. Euroopa Inimõiguste kohus paigutab eraelu puutumatuse alla lisaks kodu läbiotsimisele ka näiteks töökoha läbiotsimise, kuivõrd ka töökoht seondub tugevalt inimese eraeluga.

Halduskohtu eelnev luba tagab, et kodu läbivaatamise põhjendatust on eelnevalt hinnanud ka sõltumatu kohtunik (kohus ei kontrolli pelgalt pädevuse olemasolu nagu nenditakse seletuskirjas, vaid valduse läbivaatuse eelduste olemasolu). Seeläbi minimeeritakse ülemäärase sekkumise riski. Arvestades, et tegemist on intensiivselt isiku õigusi riivava meetmega, on kohtu kaasamõtlemine hädavajalik.

Kuigi loomade heaolu, elu ja tervis on olulised väärtused, ei saa nendele tuginedes rikkuda inimeste põhiõigusi.

Juhime ka tähelepanu, et loomapidamise nõuetest kinnipidamise järelevalveks peaks esmalt piisama ka valdusesse sisenemise erimeetmest, mis annab korrakaitseorganile ka valduse vaatlemise õiguse. Juba visuaalse vaatlemise teel peaks olema näha ja tajuda, kas loomapidamise nõuetest on kinni peetud. Kui siiski tekib vajadus veelgi intensiivsema sekkumise järele nagu seda on valduse läbivaatus, ei saa halduskohtu eelneva loa taotlemine olla sedavõrd keeruline ega aeganõudev, et sellest eriseaduse sättega loobuda. Valduse läbivaatus on korrakaitseseaduse kohaselt lubatud ka ohu ennetamiseks, seega saaks korrakaitseorgan väga laialdase aluse kodu ja eraelu puutumatus riiveks.

Oleme seisukohal, et ilma eelneva halduskohtu loata inimese kodu läbivaatamine võib olla põhiõiguseid ebaproportsionaalselt riivav ning seega põhiseadusvastane lahendus. Palume säte eelnõust välja jätta.

8. **Eelnõu § 1 p-ga 13** soovitakse tõsta LokS §-des 66², 66⁶, 66⁸ ja § 66¹⁰ füüsilise isiku karistumäära seniselt 200 trahviühikult 300 trahviühikule.

Seletuskirjast ei leia kahjuks jätkuvalt veenvaid põhjendusi ega statistikat, mis kinnitaks, et viidatud tegude osas on füüsilise isiku karistumäära tõstmine põhjendatud, kas praktikas on neid rikkumisi olnud massiliselt, kas olemasolev karistumäär on ennast ammendanud.

Seletuskiri lk 36 toob välja, et alates 1. jaanuarist 2021, kui alustas tegutsemist PTA, on jõustunud karistamise otsused järgmistes vääртеomenetlustes: 2021. aastal juriidilisele isikule LoKS-i § 66¹ alusel 200 eurot, 2023. aastal 2 vääртеomenetlust, mõlemad eraisikule LoKS-i § 66² alusel vastavalt 200 ja 400 eurot ning 2024. aastal 2 vääртеomenetlust eraisikutele LoKS-i § 66¹ alusel, mõlemal juhul 400 eurot.

Kui juriidilist isikut on karistatud nii madala rahatrahviga (nt § 66¹ alusel 200 eurot), siis võib eeldada, et füüsilise isiku karistused on veelgi madalamad. Aga seletuskirjale lisatud statistikast selgub, et füüsilised isikud on saanud juriidilisest isikust karmimad karistused. Nt § 66¹ rikkumise eest 400 eurot. Sel juhul tekib küsimus, kuidas on kuni 1600-eurone rahatrahv füüsilise isiku puhul jätkuvalt liiga madal ja soovitakse seda tõsta koguni 2400 euroni. Palume seda veenvalt selgitada.

9. **Eelnõu § 2 (VS muutmine)** – eelmises kooskõlastuskirjas palusime teavet, kas ja millal on kavandatud veterinaarseaduse (VS) karistuste ülevaatamine sarnaselt LoKS-ile. Tabelis on nüüd märgitud, et VS-i karistumäärad on kavas üle vaadata sarnaselt LoKS-ile. VS-i karistumäärade täiendav tõstmine vajab uue VTK väljatöötamist.

Kooskõlastustabelis esitatud selgitus piirdub üksnes probleemi eiramisega ja lahendamata jätmisega. Füüsilise isiku karistumäär kehtiva seaduse sätetes on maksimaalne, mis karistusseadustiku (KarS) üldosa § 47 lubab ehk 300 trahviühikut või sellele lähedal (kuni 200 trahviühikut). Juriidilise isiku karistumäär jääb aga maksimaalsest kaugele (seadus lubab kuni 400 000 eurot).

Kordame oma märkust. Palume esitada konkreetne selgitus, millal on kavas need karistumäärad seaduses üle vaadata ning õigusruum sellega seonduvalt korda teha. Kas VTK on plaanis välja töötada 2026.a, 2027. a või veel hiljem? Palume neid karistumäärasid kindlasti analüüsida ning selgitada, miks füüsilise isiku karistus on ettenähtud maksimaalne, aga juriidilisel isikul mitte.

10. Eelnõus käsitletakse registreerimist, kuid täpsemalt ei ole aru saada, kas see puudutab ka kohustuslikku kiibistamist. KarS § 52² (loomapidamise keeld) kohaselt on võimalik

loomaomanikule rakendada lisakaristusena loomapidamise keeldu, kui ta mõistetakse süüdi looma suhtes lubamatu teo toimepanemise eest.

Varjupaikade MTÜ on Justiits- ja Digiministeeriumile tagasisidet andes pööranud tähelepanu olulisele teemale seoses selle lisakaristusega. Regulatsioon tagab selle, et loomaomanik ei saa teatud aja jooksul loomi pidada ega neile kahju tekitada. Juhul kui rakendatakse loomapidamise keeldu, kerkib üles tõsine probleem seaduse tegeliku rakendamisega. Kui ei toimu kohustuslikku lemmikloomade kiibistamist ja registreerimist, siis ei ole võimalik kontrollida loomapidamise keelu täitmist. Jätkuvalt on inimesel võimalik endale võtta kiibistamata ja registreerimata lemmikloom ja probleemi kerkimisel saab väita, et see loom ei kuulu sellele isikule, kellele on lisakaristus kohaldatud.

Karistuse määramise oluline osa on looma ja tema omaniku tuvastamine. Seetõttu palume kaaluda, et üleriigilises lemmikloomaregistris nähtaks ette võimalus, et isikule, kellele on kohaldatud loomapidamiskeeld, ei saa uut looma registreerida. Kui karistust kandvale isikule ikkagi loom loovutatakse, siis peab loovutaja teadma, et ka tema rikub seadust.

11. Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste ja keelemärkustega ning märkustega eelnõu mõju kohta.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Lisad:

1. Eelnõu fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega
2. Seletuskirja fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega

Katariina Kärsten 53888918
Katariina.Karsten@justdigi.ee
Einar Hillep
Kristel Niidas
Mari Käbi
Silja Tammeorg
Aili Sandre