



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium
info@agri.ee

Teie 15.09.2025

Meie 21.10.2025

nr 1.4-1/650, REM/25-
1006/-1K
nr 8-2/7514

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 koostab eelnõu järgmiste märkustega.

1. **Eelnõu § 1 punktidega 1 ja 2 täiendatakse LokS § 4** (looma suhtes lubamatu tegu) keeluga astuda loomaga suguühtesse või toime panna muu sugulise iseloomuga tegu.

Seletuskirja sissejuhatuses märgitakse, et looma suhtes lubamatute tegude hulka lisatakse zoofiilia ning zoofiiliat sisaldava materjali tootmine, omandamine ja teistele isikutele näitamine või kättesaadavaks tegemine, mille eesmärk on selline teguviis arusaadavalt hukka mõista.

Justiits- ja Digiministeerium kahtleb, kas antud olukordades on õige kasutada mõistet „suguühendus“, s.o kas inimese ning looma vaheline sugulist laadi tegevus on ikkagi suguühe selle kõigile arusaadavas mõttes.

Ajakirja „Õiguskeel“ numbris 4/2017 on Tartu Ülikooli kriminaalõiguse professor Jaan Sootak kirjutanud artikli „Karistusõiguse eriosa terminitest isikuvastaste süütegude näitel“¹. Mh märgib professor järgmist:

„Suguühed määratleb Riigikohus kui sugulist laadi tegevust, millesse on kaasatud (veel üks kaasamise õiguslikult tähenduslikke vorme!) vähemalt ühe poole suguelund. Muu sugulise iseloomuga tegu on märksa ebamäärasema sisuga, olles mistahes inimese kehaga seotud sugulist laadi tegevus, mis ei ole suguühe. Kirjanduses on kasutusel ka lihtsam termin seksuaaltegu, mida tuleb sellisena §-de 141, 143, 144 ja 145 kontekstis eristada suguühetest.“

Riigikohtu 25.01.2025 otsuses 3-1-1-95-04² märgitakse punktis 12 mh järgmist:

¹ Kättesaadav Justiits- ja Digiministeeriumi veebilehel: [Ajakiri Õiguskeel | Justiits- ja Digiministeerium](#)

² [3-1-1-95-04](#)

„....Seega nähtub ka varasemast kohtupraktikast seisukoht, et suguühenduse all karistusõiguse mõttes tuleb eelkõige mõista seksuaalset ühendust, s.t oluline pole mitte ühenduse reproduktiivne kvaliteet, vaid selle seksuaalne iseloom. Sõna teine pool, ühendus, tähendab aga kehadevahelise füüsilise sideme loomist, mis on võimalik peenise või muu objekti viimisega teise isiku kehaõõnsusse, kusjuures see ühendus ületab pelga kehapiiride kokkupuutumise. Sobivaks piiritlemiskriteeriumiks, mille alusel eristada suguühenduseks kvalifitseeruvat seksuaalakti suguühenduseks mittekvalifitseeruvast seksuaalaktist on see, et vähemalt ühelt poolt on tegevusse kaasatud suguorgan.“.

Justiits- ja Digiministeeriumi arvates tähendab isik inimest, mitte looma. Seega peaks LoKS kasutama suguühenduse asemel sõnu „sugulise iseloomuga tegu“ või „seksuaalakt“.

Me ei ole veendunud, et üksnes fotode või videote omandamine ja hoidmine, mis seotud loomaga sugulise iseloomuga teo toimepanemisega, peab olema karistatav. Valmistamise eest karistamine on mõistetu. Kui soovitakse aga hakata karistama materjali hoidmise ja omandamise eest, jõuame taas olukorda, kus tahame reguleerida seda, mida inimesed vaatavad, mõtleavad või tunnevad. Valdkond võib olla eemaletõukav ja ebaeetiline, aga tõstatame küsimuse, kas on ikka riigi asi seda reguleerida ja karistada. Kui luuakse karistusnorm, siis järgneb kohe ka võimalus seda seadmetest otsida ja inimesi karistada lihtsalt selle eest, et nad on mingit kõlvatut asja kuskile telefoni laadinud või vaadanud. Meie seisukoht on pigem see, et meelsus- ja kõlbluskontrolli loomine ei ole põhjendatud.

Ülaltoodud põgusatest tähelepanekutest tulenevalt tuleks eelnõu kindlasti täiendavalt saata arvamuse avaldamiseks nii Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale kui ka Riigikohtule.

2. **Eelnõu § 1 p 4 (LoKS § 5⁴)** – eelnõu kohase LoKS § 5⁴ lg 1 järgi peab varjupaiga pidaja edaspidi taotlema tegevusluba. Esiteks tuleb arvestada, et loakohustus on intensiivne piirang – tegemist on kogu tegevuse keelamisega, allutades selle loareservatsioonile. Seega tasub veelkord kaaluda, kas loakohustuse panemine kõikidele varjupaiga pidajatele on tervikuna põhjendatud ja proportsionaalne piirang. Loomade varjupaik on üldiselt siiski eeskätt ühiskondlik heategevus, mitte ettevõtlus.

Sama paragrahvi lg 2 kohaselt nähakse tegevusluba ette tähtajalisena – kümneks aastaks. Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (MSÜS) § 24 lõike 1 järgi antakse tegevusluba üldjuhul tähtajatult ning tähtajaline luba on lubatud üksnes avalikust huvist tuleneval põhjusel. Eelnõu seletuskirjas on põhjendatud, et varjupaiga tegevusloa kehtivusaja piiramine tuleneb olulisest avalikust huvist – varjupaigas peetavate loomade tervise ja heaolu tagamisest.

Seletuskirjas on viidatud ka asjaolule, et varjupaigas viibivad sageli erineva päritolu, tervises seisundi ja iseloomuga loomad, mistõttu peab selline asutus olema kõrgendatud järelevalve all. Samas ei selgitata, miks ei ole võimalik varjupaikade kõrgendatud nõuete täitmist piisavalt kontrollida regulaarse järelevalve kaudu, vaid vajalikuks peetakse tähtajalise tegevusloa kehtestamist. Tähtajaline tegevusluba võib vähendada ettevõtja motivatsiooni investeerida ja oma tegevust arendada, kuna puudub kindlus, et tegevusloa lõppemisel on võimalik sama tegevusalaga jätkata. Lisaks on varjupaikade puhul oluline tagada pidev ja tihe järelevalve loomade heaolu üle, mitte üksnes kord kümne aasta jooksul seoses tegevusloa uuendamisega. Palume kaaluda võimalust näha ette tähtajatu tegevusluba või kui jääda tähtajalise tegevusloa juurde, siis seletuskirjas põhjendada, miks ei ole tähtaja kehtestamise eesmärki võimalik täita regulaarse järelevalve kaudu.

3. **Eelnõu § 1 p 4 (LoKS § 5⁸ p 2 ja § 5⁹ lg 4)** – eelnõu kohase LoKS § 5⁸ p 2 järgi lisatakse mõlemale loakohustusega varjupaiga tegevusloale kõrvaltingimus, milleks on selle veterinaararsti andmed, kelle pädevuses on tagada varjupaigas peetavate loomade tervis ja heaolu. Eelnõu kohase LoKS § 5⁹ lg 4 järgi aga määrab sellise veterinaararsti varjupaiga pidaja. Seletuskirja kohaselt ei pea varjupaiga pidaja tegevusloal märgitud veterinaararst olema ainus veterinaararst, kes sellele varjupaigale teenust pakub, vaid kasutada võib ka teiste veterinaarkliinikute ja -arstide teenuseid.

Normi sõnastusest jääb siiski arusaamatuks, mis on tegevusloale märgitud veterinaararsti roll, kui tegelikult pakub varjupaigale teenust keegi teine, kelle on valinud varjupaiga pidaja tegevusloale märgitud veterinaararstist sõltumatult. Samuti jääb arusaamatuks, kas ja milline on selle veterinaari vastutus, kelle varjupaiga pidaja on määranud LoKS § 5⁹ lg 4 alusel ja kes ei ole tegevusloale märgitud. Palume neid seoseid seletuskirjas täpsemalt selgitada ning vajadusel eelnõu sõnastust muuta.

4. **Eelnõu § 1 p 4 (LoKS § 5¹⁰)** – eelnõus nähakse ette, et Põllumajandus- ja Toiduamet võib lisaks majandustegevuse seaduse üldosa seaduse §-des 37 ja 43 sätestatud juhtudele tegevusloa osaliselt või täielikult peatada või kehtetuks tunnistada, kui varjupaiga pidaja on rikkunud käesoleva seaduse, selle alusel kehtestatud õigusakti või Euroopa Liidu õigusakti nõudeid, mis ei ole tegevusloa kontrolliesemeks.

Nimetud sätte puhul on tegemist väga üldsõnalise ja ebamäärase regulatsiooniga, millest võib välja lugeda, et varjupaiga tegevusloa võidakse peatada või kehtetuks tunnistada mistahes loomakaitseseaduse, selle alusel kehtestatud õigusakti või EL õigusakti rikkumise korral. Sõnastusest tuleneb, et kui varjupaiga pidaja rikub ükskõik millist suuremat või väiksemat kohustust, mis võib tuleneda näiteks ka EL mistahes valdkonna õigusaktist (väiksemad vormilised puudused või kõrvaliste EL õigusaktide rikkumine), võib tema tegevusloa peatada või kehtetuks tunnistada. Seeläbi ei ole ettevõtjale teada, milliste rikkumistega võib kaasneda nii intensiivne riive nagu tegevusloa peatamine või selle kehtetuks tunnistamine. Kuna tegevusloa peatamise näol on tegemist olulise ettevõtlusvabaduse piiranguga, siis peaks ettevõtjale olema seaduses üheselt selge, milliste rikkumiste korral võidakse tema tegevusloa peatada või kehtetuks tunnistada. Praegune eelnõu sõnastus ei vasta ei õigusselguse ega proportsionaalsuse põhimõttele. Palume eelnõus oluliselt täpsustada tingimusi, mille korral võib varjupaiga pidaja tegevusloa peatada ja kehtetuks tunnistada.

5. **Eelnõu § 1 p 6 (LoKS § 18 lg 1¹⁻¹³)** – eelnõuga muudetakse eutanaasia sisu. Kui kehtiva õiguse kohaselt toimub looma eutanaasia eelkõige omaniku otsusel, siis eelnõu muudab otsustajaks veterinaararsti, kes võib arvestada ka looma omaniku soovi, kui see on arsti hinnangul põhjendatud.

Looma eutanaasia tuleb nii eelnõu kui ka kehtiva seaduse kohaselt kõne alla nõ viimase abinõuna, juhul, kui ravi või muu abi looma elujärge oluliselt ei paranda. Kuivõrd ravi või muu abi tagamine võib omaniku jaoks vägagi kulukaks kujuneda, tuleks eelnõu koostajatel kaaluda ja analüüsida lahendusi olukorrale, kus omanikul ei ole võimalik vajalikku abi tagada – mis saab abivajavast loomast sel juhul, kas varjupaika suunamine ja uue omaniku otsimine on piisavalt head alternatiivid.

Eelnõu seletuskirja kohaselt on looma hukkamise otsus veterinaari ja omaniku koostöös tehtav otsus (ehk – looma omaniku sooviga tuleb arvestada), samuti on toodud, et „Muudatuste kohaselt võib looma eutanaasia läbiviimise vajaduse üle otsustada lisaks looma omanikule ka veterinaararst...“. Palume kaaluda, kas omaniku soovi arvestamine looma hukkamise otsuse tegemisel peaks eelnõus olema siduvamalt sõnastatud.

Seletuskirjas on toodud näide olukorra kohta, kus looma omanik soovib looma hukkamist muul kui tervislikul põhjusel (nt allergia pereliikmel). Kui veterinaararst hukkamise otsusega ei nõustu, mis saab loomast edasi? Kas omanik kaotab õiguse looma pidada? Kas loom võetakse omanikult ära ja kui, siis millisel õiguslikul alusel? Kas omanikule tekivad uued kohustused? Palume seletuskirjas neid küsimusi täpsemalt avada.

Arusaamatuks jääb eelnõu § 1 punktiga 6 seadusesse lisada plaanitava § 18 lg 1³ erisuse olemus ja eesmärk. Kehtiva seaduse kohaselt tuleb hulkuv loom (kelleks on omaniku juurest lahti pääsenud loom) kinni püüda ja leida üles tema senine omanik või otsida loomale uus omanik. Kui see ei ole kahe nädala jooksul õnnestunud, loom hukatakse (§ 5 lg 2). Seega on kehtiva seaduse kohaselt tagatud vähemalt kahenädalane periood omaniku otsimiseks, selle perioodi kestel looma ei hukata. Eelnõu näeb ette, et püütud hulkuva looma puhul § 5 lg-s 2 sätestatud tähtaega ei rakendata, eutanaasia viiakse läbi siis, kui veterinaararst peab seda vajalikuks. Kui püütud hulkuva looma hukkamise otsustab veterinaararst seaduses sätestatud tähtaega (§ 5 lg-s 2 sätestatud

kahenädalalane periood) arvestamata, kas siis on tähtaja sätte järele üldse vajadust? Või on § 5 lg-s 2 sätestatud hulkuv loom midagi erinevat § 18 lg-s 1³ sätestatud püütud hulkuvast loomast? Seletuskiri sätte sisu kahjuks ei ava. Palume seletuskirja ja vajadusel eelnõu täpsustada.

6. **Eelnõu § 1 p 8 (LoKS § 60¹)** – eelnõuga nähakse ette erisus valduse läbivaatuse kui korrakaitse erimeetme kohaldamisele. Korrakaitseseaduse kohaselt tuleb eluruumi läbivaatuseks ning äriruumi läbivaatuseks, mis toimub väljaspool selle töö- või lahtiolekuaega, taotleda halduskohtult luba. Eelnõu kohaselt halduskohtu loa nõue kaob juhul, kui eluruumi kasutatakse ka äriruumina ning läbivaatus toimub äriruumi töö- või lahtiolekua ajal. Seletuskirjas toodud näite kohaselt on erisus vajalik, sest erinevad loomakasvandused asuvad tavapäraselt inimeste kodudes. Kui loomi kasvatatakse kaubanduslikul eesmärgil, tuleb inimese kodu käsitleda ühtlasi tema äriruumina (seletuskirjas on ekslikult mainitud, et lemmikloomi saab pidada kaubanduslikul eesmärgil. Vaadates loomakaitseseaduse § 2 lg-s 3 toodud lemmiklooma mõistet, ei ole see võimalik. Seletuskirjas toodud ekslik lause tuleks parandada).

Esiteks tekitab arusaamatust, kui inimene kasvatab oma kodus loomi kaubanduslikul eesmärgil, siis milline oleks selle äriruumi töö- või lahtiolekuaeg. Teiseks ei ole halduskohtult loa taotlemise keerukus veenvalt põhjendatud. Kui korrakaitseorgan vaatab ruumi läbi vihjete alusel nagu seletuskirjas on toodud, on tõenäoliselt tegemist vähemalt ohukahtluse olukorraga. Sellisel juhul ei tundu halduskohtult eelneva loa taotlemine liiga koormav, arvestades, et läbi vaadatakse inimese kodu kui eriliselt kaitstav privaatne koht. Seega tuleks erandi põhjendatust siiski veelkord põhjalikult kaaluda. Ka juhul, kui inimese eluruumid on ühtlasi tema äriruumid, kaalub eluruumi õiguskaitse äriruumiga seonduva üle, st eluruumid on eelkõige inimese kodu ning nende läbivaatusel tuleb lähtuda rangemast kaitsereežiimist. Seega kujutab eelnõuga plaanitav erisus endast olulist riivet kodu ja eraelu puutumatuse põhiõigustele. Seletuskirjas puudub aga sellise põhiõigusriive põhiseaduspärasuse analüüs.

Palume veelkord tõsiselt kaaluda, kas valduse läbivaatuse nõuetest erandi tegemine ja läbivaatuse lubamine ilma halduskohtu eelneva loata on põhiseaduspärane. Selleks palume tuua seletuskirjas põhjalik analüüs riive põhiseaduspärasuse kohta.

7. **Eelnõu § 1 p 12 (LoKS § 66¹–66¹⁰)** – sättega nähakse ette juriidilise isiku karistumäärade tõstmine. Karistumäärade ülevaatamisele väljendasime toetust väljatöötamiskavatsuse kooskõlastuskirja 13.08.2024 nr 8-2/4859 punktis 5. Seletuskirjas on lk 23 tänuväärset välja toodu ka statistika. Seletuskirjas on järgmine tekst:

Alates 1. jaanuarist 2021, kui alustas tegutsemist PTA, on jõustunud karistamise otsused järgmistes väärteomenetlustes: 2021. aastal juriidilisele isikule LoKS-i § 66¹ alusel 200 trahviühikut, 2023. aastal 2 väärteomenetlust, mõlemad eraisikule LoKS-i § 66² alusel vastavalt 200 ja 400 trahviühikut ning 2024. aastal 2 väärteomenetlust eraisikutele LoKS-i § 66¹ alusel, mõlemal juhul 400 trahviühikut.

Juriidilise isiku karistusi ei määrata trahviühikutes. Füüsilisele isikule on aga võimalik tulenevalt KarS üldosa §-st 47 kohaldada kuni 300 trahviühiku suurust rahatrahvi. Seega jääb arusaamatuks, kuidas on saadud kohaldada rahatrahvi 400 trahviühikut. Palume seletuskiri üle kontrollida ja korrigeerida.

8. **Eelnõu § 1 p 13 (LoKS § 66²–66¹⁰)** soovitakse tõsta ka füüsilise isiku karistumäära seniselt 200 trahviühikult 300 trahviühikule.

Seletuskirjast ei leia hetkel 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. Palume seletuskirja vastavalt täiendada. Palume lisada seletuskirja ka ülevaade selle kohta, kas ja millises ulatuses on nõuete täitmise tagamiseks kohaldatud ka sunniraha.

9. **Eelnõu §-ga 2 muudetakse veterinaarseadust**

Veterinaarseaduses on ka vastutuse sätted, sh juriidilise isiku karistumäärad. Seletuskirjas viidatakse ka võrdlevalt VS-le, kui räägitakse LokS-is karistumäärade karmistamisest. Palume teavet, kas ja millal on kavandatud VS karistuste ülevaatamine sarnaselt LokS-ile.

KarS võeti vastu 2001. a ning see jõustus 2002. a 1. septembril. KarSi §-ga 47 nähti ette piirid, millest eriseadustes väärteo sanktsioonimäärade kavandamisel tuleb lähtuda. KarSi § 47 lõikes 2 sätestati, et juriidilisele isikule väärteo eest määratav rahatrahv võib olla vahemikus 500–50 000 krooni (32–3200 eurot).

2007. a tõsteti juriidilise isiku maksimaalne rahatrahvi määr KarS-is 500 000 kroonini (32 000 euron) ning 2015. a KarSi revisjoni tulemusena tõsteti trahvimäär 400 000 euron. Valdkonnaseaduste karistumäärade muutmisevajaduse analüüsimine on iga ministeeriumi ülesanne.

10. Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste ja keelemärkustega ning märkustega eelnõu mõju kohta.
11. Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiits- ja Digiministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks pärast praegusel kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

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 5388 8918
Katariina.Karsten@justdigi.ee
Einar Hillep
Karen Alamets
Mari Käbi
Silja Tammeorg