



ÕIGUSKANTSLER

Teie

Pr Ester Tuiksoo  
Põllumajandusminister  
Lai 39/41  
10133 TALLINN

Õiguskantsler 01.02.2006 nr 6-4/051756/0600497

### Märgukiri seaduse muutmiseks

Austatud proua Tuiksoo

1. Pöördun Teie poole mulle esitatud avalduse lahendamisel tõusetunud küsimustes, kas Põhiseaduse ja seadustega on täielikult kooskõlas:

- kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 22 lg 1 punktis 36<sup>2</sup> sisalduv volitusnorm koerte ja kasside pidamise eeskirjade (edaspidi Eeskirjad) kehtestamiseks,
- kohaliku omavalitsuste volikogude kehtestatud eeskirjad ning
- KOKS § 22 lg 1 punktis 36<sup>2</sup> ja § 66<sup>3</sup> koostoime regulatsioon, kus karistus sisaldub seaduses, kuid karistatava teo kirjeldus seadusest madalama õigusjõuga õigusaktis.

2. Avalduses tõstatatud küsimuste lahendamisel jõudsin järeldusele, et nimetatud õigusaktide vastavus Põhiseadusele on kaheldav. Palun Teil analüüsida kõnealust küsimust ning anda mulle teada, kas peate vajalikuks teha ettepanek seadusandlust muuta.

3. Enne oma sisulise hinnangu esitamist pean vajalikuks rõhutada, et iseenesest mõistan KOKS § 22 lg 1 punkti 36<sup>2</sup> eesmärki piirata koerte ja kasside pidamist selleks, et teiste inimeste ja valla või linna turvalisus ja heakord oleks tagatud.

4. Esitan alljärgnevalt omapoolsed esialgsed seisukohad.

### I ASJASSEPUUTUVAD ÕIGUSNORMID

#### 5. Põhiseadus

**Paragrahv 3.** Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

**Paragrahv 32.** Igäihe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. [...]

Igäihel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus.

**Paragrahv 154.** Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

## 6. KOKS

### **Paragrahv 22. Volikogu pädevus**

(1) Volikogu ainupädevusse kuulub järgmiste küsimuste otsustamine:  
[...]

36<sup>2</sup>) koerte ja kasside pidamise eeskirjade kehtestamine;  
[...].

7. Esitatud kujul ei ole seadusandja piiritlenud volikogu pädevust Eeskirjade sisustamisel ja kehtestamisel.

### **Paragrahv 66<sup>3</sup>. Koerte ja kasside pidamise eeskirjade rikkumine**

(1) Koerte ja kasside pidamise eeskirjade rikkumise eest – karistatakse kuni 100 trahviühiku suuruse rahatrahviga.

(2) Sama teo eest, kui see põhjustas varalise kahju või inimesele tervisekahjustuse, – karistatakse kuni 200 trahviühiku suuruse rahatrahviga.

8. KOKS kahe paragrahvi koosmõjus kehtib regulatsioon, kus karistus sisaldub seaduses, kuid karistatava teo kirjeldus seadusest madalama õigusjõuga õigusaktis.

## II ÕIGUSLIK ANALÜÜS

9. Vastavalt Põhiseaduse §-le 154 otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

10. Selles sättes väljendub oluline kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõte, mille kohaselt eristuvad Põhiseaduse valguses selgelt kohaliku elu ja riigielu küsimused ning esimeste korraldamine on kohaliku omavalitsuse pädevuses. Riik võib korraldada kohaliku elu küsimusi üksnes juhtudel ja ulatuses, mis puudutavad ühtlasi ka terve riigi huve ja/või igäihe põhiõiguste ja vabaduste kasutamist.

11. Seega juhul, kui kohalik omavalitsus soovib reguleerida küsimust, millega riivatakse mõnd põhiõigust, tuleb arvestada ka vastava Põhiseaduse sättega, mis põhiõiguse riivet võimaldab.

12. Põhiõiguste piiramise seadusliku aluse põhimõttest tuleneb, et ehkki kohalikul omavalitsusel on õigus iseseisvalt otsustada, kas üldse, millal ja kuidas oma kompetentsi kuuluvaid küsimusi lahendada, tohib inimeste põhiõigusi ja -vabadusi piirata üksnes seadusest tuleneva volituse alusel.

13. Vastavalt KOKS § 22 lõike 1 punktile 36<sup>2</sup> kuulub Eeskirjade kehtestamine volikogu ainupädevusse.

14. Kuna koerte ja kasside pidamise nõuded kujutavad endast ka riivet põhiseaduslikule omandiõigusele, on oluline arvestada antud juhul ka Põhiseaduse § 32 lõikes 2 sätestatud põhimõtteid, et igaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada ning kitsendused sellele sätestab seadus.

15. Omandiõigus on demokraatlikus ühiskonnas omaksvõetud ja seadusandlikult kaitstud väärtus, mis on tihedas seoses teiste põhiseaduslike väärtustega, näiteks üldiste huvide nagu turvalisuse ja avaliku korra, seaduslikkuse ning teiste inimeste õiguste ja vabadusega. Nendel põhjustel annab nii Põhiseadus kui ka rahvusvaheline õigus võimaluse põhjendatud juhul omandiõigust piirata.

16. Nii on mõistetav kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete kaalutlus piirata koerte ja kasside pidamist näiteks eesmärgil, et teiste inimeste ja valla turvalisus ning heakord oleks tagatud.

17. Juhin Teie tähelepanu siiski veelkord Põhiseaduse §-s 32 sisalduvale nõudele, et kitsendused omandi vabale valdamisele, kasutamisele ja käsutamisele sätestab seadus.

18. Antud sättes nimetatud „seaduse nõue” ei tähenda siiski, nagu oleks põhiõiguste piiramine seadusest alamalseisva aktiga absoluutselt mõeldamatu. Üldpõhimõttena on põhiõiguse piiramiseks vajalik vähemalt reeglite olemasolu põhiõiguse piiramise võimaluse kohta. Seega on põhimõtteliselt lubatav anda delegatsiooninorm põhiõiguse piiramiseks ka täitevvõimule või kohaliku omavalitsuse organile, ent selline volitus peab minu hinnangul tulenema seadusest.

19. Nii on võimalik, et seadusandja kehtestab põhiõiguse piiramiseks delegatsiooninormi. Samas tuleneb demokraatia printsiibist tuleneva olulisuse põhimõttest (parlamendireservatsioon), et seadusandja reguleerib ise seaduse tasandil teatud ühiskonnas „olulised“ küsimused ning seda võrdlemisi detailselt. Miinimumina peab delegatsiooninormist olema tuletatav põhiõiguse piiramiseks antava volituse eesmärk, sisu ja ulatus.

20. Sellise nõude sätestab ka kehtiva haldusmenetluse seaduse § 90, mille esimese lõike järgi võib määruse anda üksnes „seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga“.

21. KOKS § 22 lg 1 punktis 36<sup>2</sup> sätestatud kujul volitusnormi piire ja eesmärki välja toodud ei ole.

22. Ka Riigikohus on korduvalt märkinud, et „[d]elegatsiooninormis peab olema antud määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus.“<sup>1</sup>.

23. Kui seadus jätab riivatava põhiõiguse suhtes olulised küsimused sätestamata, siis on see vastuolus olulisuse põhimõttega ja seega formaalselt põhiseadusevastane.

---

<sup>1</sup> vt nt RPKKo 05.02.1998, nr [3-4-1-1-98](#) ; RPKKo 20.12.1996, nr [3-4-1-3-96](#); RPKKo 08.02.2001, nr [3-4-1-1-01](#).

24. Lisaks on Riigikohus sedastanud: „Samuti kehtestab Põhiseaduse § 14, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Õiguste ja vabaduste tagamine on küll kohaliku omavalitsuse organite kohustus, kuid nad peavad seda kohustust täitma seaduslikult. Põhiseaduse § 13 lg 1 sätestab, et seadus kaitseb igauht riigivõimu omavoli eest. Ka kohaliku omavalitsuse organid teostavad riigivõimu. Põhiseaduse § 3 lg 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes Põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seega kehtib Eestis demokraatlikes õigusriikides tunnustatud põhimõte, et avaliku võimu teostamisel tuleb järgida legaalsuse põhimõtet. Võimu teostamine peab olema legaalne nii võimuakti sisu kui võimu teostamise viisi ja vormi poolest.”<sup>2</sup>.

25. Juhul, kui seadusega ei piiritleta täpselt, mida ja millise sisuga akti on kohaliku omavalitsuse volikogul õigus kehtestada, on väga raske hinnata, kas volitust on kasutatud õiguspäraselt ehk kas volikogu määruses sisalduvad materiaalõigusnormid vastavad Põhiseadusele.

26. Nii on seadusega kohaliku võimu piiramine vajalik riigivõimu teostamise demokraatlikkuse kontrolliks (nt kas piirangud on vajalikud ja mõõdupärased), üldiseks õiguskindluseks ning põhiseaduslike õiguste ja vabaduste kaitseks (antud juhul omandiõiguse teostamisel).

27. Kohaliku omavalitsuse pädevuse ulatust on Riigikohus käsitlenud ka mitmetes muudes lahendites. Nn Valga liikumispiirangute kaasuses leidis Riigikohus: „[i]segi kui alaealiste järelevalvetuse ärahoidmine on kohaliku elu küsimus, ei saa kohaliku omavalitsuse organ alaealiste liikumisvabaduse piiranguid kehtestada, sest Põhiseaduse § 34 sätestab ühemõtteliselt, et liikumisvabadust saab piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Seadusega alaealiste liikumisvabaduse võimaliku piiramise juhtude ja korra sätestamisel võib aga kohaliku omavalitsuse organil olla õigus otsustada liikumisvabaduse piirangute rakendamist kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil.”<sup>3</sup>.

28. Nii on võimalik kohalikele omavalitsustele jätta põhiõiguste piirangute kehtestamisel teatud otsustusvabaduse, kuid põhiõiguste piiramise alused ja kord tuleks minu hinnangul ette näha seadusega.

29. Isegi kui jaatada kohaliku omavalitsuse volikogude diskretsiooni võtta Eeskirjade kujundamisel arvesse kohalikke olusid või eritingimusi, ei saa kohaliku omavalitsuse volikogu ilma korrektse volitusnormita otsustada igauhe üldise omandiõiguse piiramise enese küsimust (kas piirata) ega paika panna piiramise olulisi tingimusi (milliseid piiranguid ja nõudeid kehtestada).

30. Nagu juba eespool märkisin, ei sisalda KOKS § 22 lõike 1 punkt 36<sup>2</sup> kehtival kujul sätte volitusnormina kvalifitseerumiseks vajalikke tingimusi. Sättes ei ole kajastatud ei põhiõiguse piiramiseks antava volituse eesmärk (nt sama lõike punktis 36<sup>3</sup> sisaldub volituse eesmärk – avaliku korra tagamiseks), volituse sisu ega ulatus. Säte, mille järgi volikogu ainupädevusse kuulub muuhulgas “Eeskirjade kehtestamine“, ei määratle piisavalt ei põhiõigustesse sekkumise eeldusi ega ka ulatust.

31. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis oma 20.12.1996 otsuses nr 3-4-1-3-96: „Pädevuse umbmäärasus, samuti pädevuse ületamine kahjustab üldist õiguskindlust ning loob ohu põhiseaduses sätestatud riigiehituslike põhimõtete ning igauheõiguste ja vabaduste kahjustamiseks. Tõlgendades seaduslikkuse mõistet, märkis Euroopa Inimõiguste Kohus kaasuses Malone Ühendatud Kuningriigi vastu (1984), et "seaduslikkuseprintsibiiga oleks vastuolus see, kui

<sup>2</sup> RKPKo 06.10.1997, nr [3-4-1-3-97](#).

<sup>3</sup> RKPKo 06.10.1997, nr [3-4-1-3-97](#)

täidesaatev võim teostaks talle antud seaduslikku voli piiramatu võimuna. Järelikult peab seadus määrama vajaliku selgusega kindlaks kompetentsetele organitele delegeeritud otsustamisõiguse ulatuse ja teostamise viisi, pidades silmas käsitatava abinõu seaduslikku eesmärki anda üksikisikule vajalik kaitse meelevaldse sekkumise eest". Õiguse subjektile peab seadusega tutvumisel olema võimalik jõuda kindlale arusaamale, et selle seadusega reguleeritud küsimustes võib täitevvõim anda halduse üldakti.”.

32. Minu hinnangul on väga oluline eristada pädevus- ehk kompetentsinorme alus- ehk volitusnormidest. Pädevusnormid on haldusorgani ülesandeid käsitlevad eeskirjad. Alusnormid annavad isiku õigusi riivavaks haldustegevuseks seadusliku volituse. Põhiõiguste riivamiseks ei piisa, kui volitav norm lihtsalt kordab pädevusnormi koosseisu sõnastust, vaid peab riivet õigustavate tunnuste piiritlemise abil tagama, et haldusorganile pandud ülesande täitmine ning õiguste riivamine oleks seaduslik ja kontrollitav.

33. Vahetegu pädevus- ja volitusnormide vahel ei ole Eesti õiguspraktikas ning ka seadusandluses kuigi hästi juurdunud. Heaks näiteks on 1990. aastal jõustunud politseiseadus, mis sisaldab palju pädevusnorme ja ülesannete kirjeldusi, kuid ei sätesta neid ülesandeid ja pädevusi toetavaid ja piiravaid täpseid põhiõigustesse sekkumise volitusi<sup>4</sup>.

34. Õiguslikult iseloomult on KOKS § 22 lg 1 punkt 36<sup>2</sup> minu hinnangul vaadeldav pädevusnormina, mis nimetab Eeskirjade kehtestamiseks pädeva organina volikogu, mitte aga volitusnormina, mis annaks kohaliku omavalitsuse volikogule volituse isikute põhiõiguste ja vabaduste piiramiseks.

35. Tundub, et ka antud juhul on nii seadusandja kui kohaliku omavalitsuse volikogu käsitlenud pädevusnormi volitusnormina.

36. Leian, et ei ole määrav, et piirangud Eeskirja kehtestamiseks tuleneksid KOKS-st, vaid vastav regulatsioon võib sisalduda ka valdkondlikus eriseaduses nagu nt loomakaitseaduses.

37. Loomakaitseadus ja eriti selle §-d 3-5 sätestavad üksikud loomapidamisnõuded, sh regulatsiooni hulkuvate loomade püüdmisele, hoidmisele jm.

38. Kahjuks ei sisalda loomakaitseadus täpseid nõudeid loomapidamisele looma omaniku kohustuste aspektist. Seaduse eesmärgiks on eelkõige loomade kaitse inimese jm tegevuse eest. Seetõttu ei ole ka selle regulatsioonid täna aluseks kohaliku omavalitsusele loomapidamise nõuete kehtestamisel. Vastupidisel juhul oleks kohalikul omavalitsusel õigus kehtestada Eeskiri loomakaitseaduses sisalduvate piiranguid arvestades.

39. Lisaks eeltoodule on minu hinnangul lisaks probleemne regulatsioon, kus karistus sisaldub seaduses, kuid karistatava teo kirjeldus seadusest madalama õigusjõuga aktis (volikogu määruses).

40. Vastavalt Põhiseaduse §-le 23 ei tohi kedagi süüdi mõista teo eest, kui seda tegu ei tunnista kuriteoks seadus, mis oli jõus teo toimepanemise ajal. Tegemine on väga olulise kriminaalõiguse ühe aluspõhimõttega, mille kohaselt peab normi koosseis olema väga konkreetne ja täpselt piiritletud. Kõigile peab olema selge, millise teo toimepanemise eest millist karistust kohaldatakse. Sama põhimõtte kehtib ka väärtegade puhul.

---

<sup>4</sup> Probleemi lahendusena on Justiitsministeeriumi juhtimisel asunud ette valmistatama korrakaitse seadust.

41. Vastavalt karistusseadustiku<sup>5</sup> § 2 lõikele 2 karistatakse teo eest, kui see vastab süüteo koosseisule, on õigusvastane ja isik on selle toimepanemises süüdi. Sama seaduse § 3 lõige 4 sätestab väärtelo mõisteks – väärtegu on karistusseadustikus või muus seaduses sätestatud süütegu, mille eest on põhikaristusena ette nähtud rahaträhv või arest. Paragrahvi 12 lõike 2 järgi on süüteo koosseisu objektiivsed tunnused seaduses kirjeldatud tegevus või tegevusetus ja seaduses sätestatud juhtudel sellega põhjuslikus seoses olev tagajärg.

42. Antud juhul seadus (KOKS) süüteo koosseisu ei piiritle, vaid selle sisustamine on iga üksiku kohaliku omavalitsuse volikogu pädevuses. Kuna täna kehtivad Eeskirjad erinevates kohaliku omavalitsuse üksustes erineva sisu ja ulatusega, pean taunitavaks olukorda, kus sama karistusmäär kehtib erineva kaaluga rikkumistele.

43. Juhul, kui normi koosseis ei ole piisavalt konkreetsetelt sätestatud, on nii menetlejal (valla- või linnavalitsuse või politseiametnikul) raske tegu hinnata ja selle vastavat karistust määrata kui ka väärtelkaristuse saanud isikul karistuse tehivoludele vastavust hinnata ning vaidlustada.

44. Minu hinnangul peaks koerte ja kasside pidamise nõuete rikkumine olema sarnastest põhimõtetest lähtuvalt täidetav ja karistatav kogu riigi territooriumil. Välistada tuleb võimalus, et juhul, kui kohaliku omavalitsuse volikogu ei ole Eeskirju kehtestanud, puudub ka nt politseil võimalus koera ja kassi hoidmise nõuete rikkumise eest karistada.

## KOKKUVÕTE

45. Eeltoodud analüüsi alusel pean kõnealuste KOKS § 22 lg 1 punkti 36<sup>2</sup> ja §-i 66<sup>3</sup> ning kehtivate Eeskirjade Põhiseaduse mõttele vastavust kaheldavaks.

46. Põhiõiguste piiramine on Põhiseaduse valguses võimalik, kuid arvestades sealjuures seadusliku aluse põhimõtet, mis eeldab, et piirangud sisalduvad üldiselt seaduses.

47. Erandina võib põhiõigusi piirata ka seadusest alamalseisva õigusaktiga, kuid sellisel juhul peab seadusandja põhiõiguste piiramiseks sätestama korrektse delegatsiooninormi, mis muuhulgas sätestab määrusandliku volituse adressaadi (kehtestaja), selge eesmärgi, sisu ja ulatuse.

48. **Leian, 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.** Üksikud kehtivates Eeskirjades nimetatud tegevused on küll reguleeritud eriseaduses (nt kehtestab loomakaitse seadus korra hulkuvate loomade püüdmiseks jm), kuid sedagi minu hinnangul ebapiisavalt.

49. Tulles tagasi oma kirja algusesse, soovin märkida, et kindlasti ei soovi ma väita, et Eeskirjades sisalduvad piirangud oleksid automaatselt sisuliselt mittevajalikud. Vastupidi, avaliku korra, julgeoleku ja turvalisuse tagamiseks on oluline, et loomapidamine oleks korrektne.

50. Pean vaid oluliseks, et normid ja piirangud vastaksid demokraatia ja õiguse üldpõhimõtetele ehk põhiõiguste piirangud kehtiksid kõikide jaoks samadel põhimõtetel, oleksid kehtestatud

---

<sup>5</sup> Seisuga 17.01.2006

korrektseid menetlus- ja pädevusnõudeid järgides ja oleksid intensiivsusest nii leebed kui võimalik, kuid nii ranged kui vajalik.

51. Nii võiks minu hinnangul kaaluda seaduses (nt loomakaitseaduses või KOKS-s) üldiselt ja kõikidele ühtselt kehtivate piirangute kehtestamist. Juba täna on loomakaitseaduses kehtestatud teatud nõuded loomapidamisele ja hulkuvate loomade püüdmisele, hoidmisele jm. Nii on olemuslikult võimalik seadust täiendada loomapidamise nõuetega.

52. Seoses mulle esitatud avalduse menetlemisega küsisin arvamust ka Kõlleste Vallavolikogu esimehelt ning ka viimane leidis, et igasugused piirangud peaksid olema seadustes.

Palun Teil õiguskantsleri seaduse §-st 28 sätestatud võimaluse alusel minu seisukohti kaaluda ning anda mulle 28. veebruariks 2006 teada, millised on Teie seisukohad kõnealuses küsimuses ning kas ja mida kavatsete küsimuse lahendamiseks ette võtta.

Lugupidamisega

Allar Jõks

Teadmiseks: Hr Jaan Õunapuu, regionaalminister (Pikk 61, 15065, TALLINN);  
Hr Rein Lang, justiitsminister (Tõnismägi 5a, 15191, TALLINN).