



ÕIGUSKANTSLER

Teie 14.03.2008 nr 1-5/1018

Tapa Vallavolikogu
Pikk 15
45106 TAPA

Õiguskantsler 11.2008 nr 6-4/080193/00807663

Märgukiri

Lugupeetud vallavolikogu esimees

Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega Eesti Loomakaitse Selts, paludes kontrollida Tapa Vallavolikogu 12.04.2007 määruse nr 55 "Tapa valla koerte ja kasside pidamise eeskiri" § 5 põhiseadusele vastavaust.

Analüüsinud asjassepuutuvaid õigusakte ning avaldaja ja Teie seisukohti, leian, et

Tapa Vallavolikogu 12.04.2007 määruse nr 55 "Tapa valla koerte ja kasside pidamise eeskiri" § 5 on vastuolus põhiseadusega.

Seetõttu soovitan Tapa Vallavolikogul kaaluda vaidlusaluse sätte muutmist, et tagada selle kooskõla põhiseaduse ja seadustega. Palun Teil hiljemalt 05.12.2008 teada anda, kuidas on Tapa Vallavolikogu minu märgukirja järginud.

Praeguses olukorras jätan kasutamata võimaluse teha Tapa Vallavolikogule õiguskantsleri seaduse §-s 17 nimetatud ettepaneku, kuna probleemi põhjuseks on piisavalt määratlemata volitusnorm kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses. Plaanin põhjalikumalt analüüsida kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 36² põhiseaduspärasust ning edastada oma järeldused ja ettepanekud asjaomastele ministritele.

1. Asjaolud ja menetluse käik

Tapa Vallavolikogu võttis 04.12.2007 vastu määruse nr 55 "Tapa valla koerte ja kasside pidamise eeskiri" (edaspidi *eeskiri*). Eesti Loomakaitse Selts (edaspidi *ELS*) pöördus minu poole avaldusega kontrollida eeskirja § 5 põhiseadusele ja seadusele vastavust.

ELS leiab, et elanikel hulkuvate loomade toitmise keelamine ei kuulu kohaliku omavalitsuse pädevusse. Hulkuvate loomade toitmise keelamiseks ei anna õiguslikku alust mitte ükski õigusakt ja nii puudub kohaliku omavalitsuse sellekohasel keelul õiguslik alus. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi *KOKS*) § 22 lg 1 p 36² annab küll volikogu pädevusse koerte ja kasside pidamise eeskirjade kehtestamise, millega võib reguleerida loomapidamise üksikasju, kuid ei volita piirama õigusi või vabadusi isikutel, kes ise loomapidajad pole.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Otsustasin ELS avalduse põhjal alustada menetluse ning pöördusin 07.02.2008 Tapa Vallavolikogu poole teabe nõudmisega nr 6-4/080193/00800862. Tapa Vallavolikogu viitab oma seisukohas asjaolule, eeskirja § 5 rakendamise eeldab vastavat kokkulepet elamu kodukorras. Seega ei saa olla tegemist inimeste põhiõiguse ülemäärase riivamisega, kui tegemist on elanike kokkuleppega ühiste ruumide haldamises.

2. Kontrollitav säte

Tapa valla koerte ja kasside pidamise eeskirja § 5 sätestab:

"Omanikuta looma toitmine ning pidamine korterelamu üldkasutatavates ruumides või maa-alal, kui see on vastuolus antud elamu kodukorraga, on keelatud."

3. Õiguskantsleri seisukoht

Avaldusaluses asjas on põhiküsimus, kas Tapa valla koerte ja kasside pidamise eeskirja § 5 on kooskõlas põhiseadusega (edaspidi PS). Selle hindamiseks tuleb tuvastada, kuidas määrus riivab isikute põhiõigusi, ning seejärel kontrollida, kas riive on põhjendatud.

3.1 Põhiõiguse riive

PS § 19 lõikest 1 tuleneb õigus vabale eneseteostusele ehk üldine vabadusõigus¹. PS § 19 lõike 1 esemelise kaitseala moodustab õiguslik vabadus. Õiguslik vabadus seisneb loas teha ja tegemata jätta seda, mida isik soovib. Kaitstud on isiku otsustamisvabadus sellest sõltumata, milline kaal on valitud tegevusel eneseteostuse jaoks.² Omanikuta looma toitmine ja pidamine on PS § 19 lg 1 kaitsealas.

Vabadusõiguse kaitseala on riivatud, kui seda vabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt.³

Eeskirja § 5 keelab korterelamu üldkasutatavates ruumides või maaalal omanikuta looma toitmise ning pidamise, kui see on vastuolus antud elamu kodukorraga. Seega eeldab eeskirja § 5 rakendamine, et elamu korteriomanikud on eelnevalt kehtestanud kaasomandi eseme kasutamist reguleeriva kodukorra (korteriomandiseadus § 15 lg 6 p 1) ning et kodukord keelab omanikuta looma pidamise või toitmise.

Eelnevast ei saa aga järeldada, et Tapa Vallavolikogu eeskirja § 5 ei kujuta endast avaliku võimu poolset põhiõiguste riivet. Elamu kodukord on tsiviilõiguslik kokkuleppe ning juhul, kui keegi rikub sellest tulenevat kohustust, saab kahjustatud isik oma õigusi kaitsta tsiviilkohtumenetluses. Eeskirja § 5 teeb tsiviilõiguslikust kohustusest ka avalik-õigusliku kohustuse, mille täitmist tagab avalik võim oma sunniaparaadiga: KOKS § 66³ lg 1 järgi on kohaliku omavalitsuse koerte ja kasside pidamise eeskirja rikkumine väärtetu, mille eest karistatakse kuni 100 trahviühiku suuruse rahatrahviga. Lisaks peab silmas pidama, et elamu kodukorra kehtestavad korteriomanikud, kuid sellest tulenevad kohustused laienevad ka teistele isikutele (nt üürnikele).

¹ M. Ernits. Kommentaarid §-le 19 – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 19 komm 2.

² M. Ernits (viide 1), § 19 komm 3.1.

³ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 12.

Lähtudes eeltoodust olen seisukohal, et eeskirja § 5 riivab PS § 19 lõikest 1 tulenevat üldist vabadusõigust. Tõdemus, et keeld toita ja pidada omanikuta loomi on üldise vabadusõiguse **riive**, ei tähenda veel automaatselt, et eeskirja § 5 **rikub** nimetatud põhiõigust. Põhiõiguse riive korral tuleb kontrollida riive põhjendatust. Alles siis, kui riivet pole võimalik õigustada, on tegemist tagatise rikkumisega.⁴

3.2 Riive põhjendatus

Avaldusaluses asjas on põhiseadusele vastavuse kontrolli objektiks vallavolikogu määrus, mis riivab põhiõigusi. KOKS § 7 lg 1 järgi on vallavolikogul õigus anda üldaktidena määrusi. Vastavalt haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 89 lõikele 1 on määrus õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan.

Vaidlust pole küsimuses, kas Tapa valla koerte ja kasside pidamise eeskiri vastab vorminõuetele, on kehtestatud volitusnormis nimetatud organi poolt ning määruse kehtestamiseks ettenähtud korras. Seega võib sedastada, et eeskirja § 5 on formaalselt põhiseadusega kooskõlas.

PS § 3 lg 1 sätestab üldise seadusreservatsiooni, mille järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selle põhimõtte kohaselt vajab põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi (sh kohaliku omavalitsuse) poolt seadusandja volitust.⁵ Üldist seadusereservatsiooni konkretiseerivast seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt peab volituse alusel antud määrus vastama volitavale seadusele. Seadusele vastavus tähendab seejuures nõuet, et volitusest ei astutaks üle ega asutaks reguleerima küsimusi, mis pole volitusest hõlmatud.⁶

Kui valla- või linnavolikogu määrus, millega otsustatakse vastavalt PS § 154 lõikele 1 kohaliku omavalitsuse pädevusse kuuluvaid kohaliku elu küsimusi, on vastuolus eespool toodud põhimõtetega, on selline üldakt õigusvastane sellele vaatamata, et lahendatakse kohaliku elu, mitte aga riigielu küsimusi.⁷ Seega ei oma avaldusaluses asjas tähtsust, kas omanikuta või hulkuvate loomadega seonduv regulatsioon on riigi- või kohaliku elu küsimus. Igal juhul eeldab määrusega põhiõigusi piirava regulatsiooni kehtestamine seaduses sätestatud volitusnormi olemasolu.

Riigikohus on kujundanud ulatusliku praktika seadusandja delegerimisvõimaluste PS § 3 lõikest 1 ja §-st 11 tulenevate piiride määratlemiseks. Seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegerida täitevvõimule ja kohalikule omavalitsusele.⁸ Seadus ei pea küll kõiki põhiõiguse piiranguid detailselt kirjeldama, kuid peab määratlema raamid, mille sees täitevvõim täpsustab seaduse vastavaid sätteid.⁹ Seetõttu

⁴ M. Ernits. II peatüki sissejuhatus. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, lk 85, komm 9.2.

⁵ RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 22.

⁶ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 9.

⁷ Vt ka RKPJKo 02.11.1194, nr III-4/A-8/94: "Parkimise organiseerimine kohaliku omavalitsuse territooriumil on tema korraldada. Kehtiva parkimistõendita või selleks mitte ettenähtud kohas pargitud auto ratta lukustamise lubamine kohaliku omavalitsuse territooriumil on üheaegselt nii kohaliku elu küsimuse otsustamine kui ka omandiõiguse piiramine. Põhiseaduse § 32 lg 2 annab igaihele õiguse temale kuuluvat omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada, kusjuures kitsendused sätestab seadus. **Tallinna Linnavalitsus kehtestas oma määrustega parkimise eeskirja ja sundteisaldamise juhendi, arvestamata, et puudus seadus, mis annaks kohaliku omavalitsuse volikogule ja tema täitevorganile õiguse rakendada sõiduki ratta lukustamist ja sellega piirates omandi (auto) kasutamist, mistõttu Tallinna Linnavalitsuse määrused on vastuolus Põhiseaduse §-ga 32.**"

⁸ RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24.

⁹ RKPJKo 14.09.1999, nr 3-4-1-1-99, p 14.

peab volitusnormis olema antud määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus.¹⁰ Määrusega võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.¹¹

Tapa Vallavolikogu on Tapa valla koerte ja kasside pidamise eeskirja kehtestanud KOKS § 22 lg 1 36², mille kohaselt kuulub kohaliku omavalitsusüksuse volikogu ainupädevusse koerte ja kasside pidamise eeskirjade kehtestamine, alusel. Paraku ei täpsusta seadus volitusnormi eesmärki, sisu ja ulatust. Seetõttu pole selge, milliseid põhiõiguste piiranguid võib valla- või linnavolikogu kõnealuses eeskirjas kehtestada. Arvestades asjaolu, et vastavalt KOKS § 66³ lõikele 1 on koerte ja kasside pidamise eeskirja rikkumine väärtegu, **on KOKS § 22 lg 1 punkti 36² kui volitusnormi kooskõla põhiseadusega eespool kajastatud Riigikohtu praktika valguses äärmiselt küsitav.**

Analoogne probleem on varasemalt tõusetunud seoses kohalike omavalitsuste kehtestatavate avaliku korra eeskirjadega. Nimetatud eeskirjade aluseks on samuti piisavalt määratlemata volitusnorm, mis sätestab vaid, et avaliku korra tagamiseks avaliku korra eeskirjade kehtestamine kuulub kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevusse (KOKS § 22 lg 1p 36³). Avaliku korra eeskirjade küsimuses juhtisin justiitsministri tähelepanu oma 06.09.2004 kirjaga nr 7-2/133.

Avaliku korra eeskirjade volitusnormi probleemid võib lahendada Riigikogu menetluses olev korrakaitseaduse eelnõu (49 SE), mis sätestab muu hulgas avalikus kohas käitumise üldnõuded. Minule teadaolevalt pole aga hetkeseisuga ette valmistatud seaduseelnõu, mis reguleeriks detailsemalt koerte ja kasside pidamise nõudeid.¹² Seetõttu kavatsen omaalgatuslikult koostada põhjalikuma KOKS § 22 lg 1 36² põhiseaduspärasuse analüüsi ning vajadusel esitada selle järeldused regionaalministrile.

Üldiselt kehtib põhimõte, et volitusnormi põhiseadusvastasuse korral on põhiseadusvastane ka selle alusel antud määrus.¹³ Kuna aga KOKS § 22 lg 1 36² sätestatud volitusnorm on kehtiv ning kõnealuses suhtes pole hetkeseisuga põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust algatatud, hindan avaldusaluses asjas järgnevalt ka eeskirja § 5 vastavust volitusnormile.

HMS § 90 lg 1 sätestab, et määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.¹⁴ Volitusnormi piire konkretiseerivad ennekõike volitusnormis sõnastatud määratlus esemest, mida minister määruses reguleerida võib (nt formuleering "maa erastamise kord"¹⁵), teised seaduse sätted, millega määrus ei tohi vastuollu minna, ning keeld kehtestada seadusega võrreldes täiendavaid põhiõiguste piiranguid¹⁶. Avaldusaluses asjas omab peamiselt tähtsust viimasena nimetatud kriteerium. Seega tuleb analüüsida, kas on olemas seaduses sätestatud alus piirata hulkuvate või omanikuta loomade toitmist ja pidamist.

Nagu eespool märgitud, ei saa KOKS § 22 lg 1 punkti 36² piisavaks aluseks vaidlustatud piirangu kehtestamiseks, kuna sättes ei ole piisavalt määratletud kohaliku omavalitsuse volikogule antud

¹⁰ RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p III.

¹¹ RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24.

¹² Mõningaid loomakaitsega seonduvaid aspekte on sätestatud loomakaitseaduse 2¹. peatükis, kuid see ei ole koerte ja kasside pidamise ammendav regulatsioon.

¹³ Vt HMS § 93 lg 1, RKPJKo 26.11.2007, nr 3-4-1-18-07, p 20.

¹⁴ Vt ka RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p III; RKPJKo 02.05.2007, nr 3-4-1-2-07, p 19 - 20.

¹⁵ Vt RKPJKo 22.12.2000, nr 3-4-1-10-00, p. 31.

¹⁶ Vt ka nt RKPJKo 02.05.2007, nr 3-4-1-2-07, p. 21: "Kuna selline tingimus ei tulene seadusest, väljus Vabariigi Valitsus volituse piiridest."

volituse sisu, ulatus ja eesmärk. Samas saab isegi antud olukorras tuvastada, et eeskirja § 5 ületab viidatud volitusnormi piire. KOKS § 22 lg 1 punkt 36² määratleb valdkonna, mida kohaliku omavalitsuse volikogu reguleerida võib (koerte ja kasside pidamine). Loomapidamise all on seadusandja erinevates õigusaktides silmas pidanud looma omamist või valdamist kokkuleppel looma omanikuga.¹⁷ Järelikult on seadusandja soovinud anda kohalikule omavalitsusele võimaluse reguleerida loomaomaniku ja kokkuleppel looma omanikuga looma valdava isiku kohustusi seoses kasside ja koerte pidamisega. Omanikuta või hulkuvate loomadega seonduvate kohustuste sätestamine pole KOKS § 22 lg 1 punktiga 36² hõlmatud.

Omanikuta loomadega seonduvat reguleerivad seaduse tasemel ennekõike loomatauditõrje seadus (edaspidi LTTS) ja loomakaitse seadus (edaspidi LoKS). LTTS § 12 lg 3 ja LokS § 5 lg 3 annavad kohalikule omavalitsusele ülesande korraldada omanikuta koduloomade püüdmist, pidamist ja hukkamist. Seetõttu on LokS § 5 lõikes 1 sätestatud konkreetne kohustus püüda kinni omanikuta loom kohaliku omavalitsuse, mitte üksikisiku kohustus.¹⁸ Seadused ei sätesta üksikisiku keeldu omanikuta looma toita või pidada, samuti muud kohustust, millest võiks selline keeld tuleneda¹⁹ Kuna puudub vastav seaduslik alus, ei saa ka kohalik omavalitsus keelata üksikisikul omanikuta looma toitmist või pidamist.

Toodud põhjendustel asun seisukohale, et eeskirja § 5 on vastuolus põhiseadusega, kuna Tapa Vallavolikogul puudub selle kehtestamiseks seaduslik alus.

Lugupidamisega

Indrek Teder

Kaarel Eller 693 8426

E-post: kaarel.eller@oiguskantsler.ee

¹⁷ Vt LoKS § 3 lg 1 ja LTTS § 4.

¹⁸ Omaniku loomast tuleb eristada loomapidaja juurest lahti pääsenud kodulooma, kelle püüdmise korraldamise kohustus on esmalt loomapidajal (LTTS § 12 lg 3).

¹⁹ Viidet sellise kohustuse olemasolule ei leia ka Vabariigi Valitsuse 16.04.2002 määrusest nr 130 "Hulkuvate loomade püüdmise, pidamise ja nende omaniku kindlakstegemise ning hulkuvate loomade hukkamise kord".