



ÕIGUSKANTSLER

Teie 10.03.2008 nr 8-4.7/08/262

Esimees Väino Lill
Saarde Vallavolikogu
Nõmme tn 22
86304 KILINGI-NÕMME

Õiguskantsler .06.2008 nr 6-4/080246/0804405

Märgukiri

Austatud härra Lill

Pöördusin Teie poole 21.02.2008 kirjaga nr 6-4/080246/0801122, milles palusin teavet seoses avaldusega, milles paluti kontrollida Saarde Vallavolikogu 31.10.2007 määruse nr 14 "Muudatuste tegemine Saarde valla avaliku korra eeskirja, heakorraeeskirja ja jäätmehoolduseeskirja" punkti 3.2. vastavust põhiseadusele (viidatud punktiga lisati Saarde valla heakorraeeskirjale punktid 25¹, 25² ja 25³). Tänan Teid põhjaliku vastuse eest.

Analüüsi tulemusel jõudsin seisukohale, et Saarde Vallavolikogu 21.12.2005 määrusega nr 7 kinnitatud Saarde valla **heakorraeeskirja** (heakorraeeskiri) **punktid 24-25³ on vastuolus PS § 3 lg 1 esimese lausega (osas, milles nad sätestavad täiendavaid nõudeid riiklike õigusaktidega võrreldes) ning PS § 12 lg 1 lausest 1 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega ning PS §-st 10 ja § 13 lõikest 2 tuleneva õiguselguse põhimõttega (osas, milles nad taasesitavad riiklikest õigusaktidest tulenevaid nõudeid)**. Käesolevaga teen Teile ettepaneku viia heakorraeeskiri kooskõlla põhiseadusega.

Selgitan oma seisukohta alljärgnevalt.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole pöördus avaldaja, kes palus kontrollida Saarde Vallavolikogu 31.10.2007 määruse nr 14 "Muudatuste tegemine Saarde valla avaliku korra eeskirja, heakorraeeskirja ja jäätmehoolduseeskirja" punkti 3.2. vastavust põhiseadusele. Viidatud punktiga lisatakse heakorraeeskirjale punktid 25¹, 25² ja 25³.

2. Avaldusest tulenevalt alustasin menetlust heakorraeeskirja punktide 24-25³ põhiseaduspärasuse kontrollimiseks ÕKS § 15 alusel ning esitas teabe nõudmise Saarde Vallavolikogule (volikogu). Teabe nõudmises palusin selgitada, kas ja millises ulatuses erinevad heakorraeeskirja punktides 24-25³ loomapidamisele kehtestatud nõuded riiklikul tasandil kehtestatud õigusaktides (eelkõige loomakaitseaduses, loomatauditõrje seaduses ja ehitusseaduses) kehtivatest nõuetest, kust tuleneb (õiguslik) alus kohaliku omavalitsuse poolt

Õiguskantsleri Kantselei

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

vastavate nõuete kehtestamiseks – juhul, kui volikogu leiab, et heakorraeeskirja (mõne) punktiga kehtestatakse loomapidamise suhtes uusi või täiendavaid nõudeid – ning kas heakorraeeskirjas teistest õigusaktidest tulenevate kohustuste kordamine (täiendavaid kohustusi panemata) on volikogu hinnangul kooskõlas PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega.

3. Saarde Vallavolikogu leidis, et hoolimata põllumajandusloomade pidamist reguleerivatest üldistest õigusaktidest esineb vajadus nõudeid kohaliku eeskirjaga täpsustada. Volikogu selgitas vastuses teabe nõudmisele, et peamine vajadus täiendavate nõuete kehtestamiseks tuleneb asjaolust, et loomatauditõrje seaduse § 7 lg 3 kohaselt on loomapidaja küll kohustatud rakendama meetmeid vältimaks kõrvaliste isikute vaba sissepääsu loomakasvatushoonetesse ja –rajatistesse, kuid seadus ei sätesta loomapidaja kohustust vältida loomade sattumist võõrale territooriumile.

II Asjakohased sätted

4. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS § 22 lg 1):

"Volikogu ainupädevusse kuulub järgmiste küsimuste otsustamine:

[...]

36¹) kaevetööde eeskirjade ja heakorra tagamiseks heakorraeeskirjade kehtestamine;

[...]"

5. KOKS § 66² (heakorra- ja kaevetööde eeskirjade rikkumine ning koormise täitmata jätmine):

"(1) Heakorra- ja kaevetööde eeskirjade rikkumise või koormise täitmata jätmise eest – karistatakse rahatrahviga kuni 100 trahviühikut.

(2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 20 000 krooni."

6. Heakorraeeskirja punktid 24-25³:

"24. Tiheasustuse piirkondades on põllumajandusloomade ja –lindude pidamine vallavalitsuse kirjalikul nõusolekul lubatud vallavalitsuse poolt volitatud ametiisiku määratud tingimustel.

25. Kõik linnu- ja loomakasvatushooned peavad vastama kehtivatele ehitus-, sanitaar-, tuleohutus- ja keskkonnakaitsenõuetele. Sealjuures tuleb tagada, et:

25.1. reovesi ei satuks pinnasesse;

25.2. loomapidamisega kaasnevad lõhnad ja loomade ega lindude häämitsused ei häiriks inimesi;

25.3. loomapidamine ei kutsuks esile putukate ja näriliste massilist paljunemist.

25¹ Põllumajandusloomi ja -linde ning lemmikloomi võib pidada selleks sobilikes hoonetes ja rajatistes, piiritletud ja tarastatud territooriumil, ketis või valve all.

25² Loomapidaja peab tagama, et karjatatavad loomad ei hulguks omaniku või looma eest vastutava isiku juuresolekuta avalikult kasutatavatel teedel ja väljaspool loomapidajale kuuluvat või tema kasutuses olevat territooriumi.

25³ Põllumajandusloomade ja kodulindude pidamisel ei tohi halvendada naabrite elutingimusi, tuleb täita sanitaar- ja veterinaareeskirju. Loomapidaja peab vältima loomapidamisest tekkida võivat keskkonnareostust."

III Õiguskantsleri seisukoht

7. PS § 154 lg 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. 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.

8. PS § 3 lõikest 1 tuleneb üldise seadusereservatsiooni põhimõte, millest tuleneva parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte kohaselt peab seadusandja otsustama kõik olulised küsimused riigis, milleks on eelkõige põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused, iseäranis piirangute ulatus.¹ Seega hoolimata sellest, et 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.

9. Kohaliku omavalitsuse pädevuse ulatust põhiõiguste piiramisel on Riigikohus käsitlenud näiteks selliselt: "[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."²

10. KOKS § 22 lõike 1 punkti 36¹ kohaselt on volikogu ainupädevuses heakorra tagamiseks heakorraeeskirjade kehtestamine. Käesoleval juhul on Saarde Vallavolikogu heakorraeeskirja punktidega 24-25³ kehtestanud loomapidamisnõuded. Kuna loomapidamisnõuded kujutavad endast ka riivet põhiseaduslikule omandiõigusele, on oluline arvestada PS § 32 lõikes 2 sätestatud põhimõtet, et igal ajal on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada ning kitsendused sellele sätestab seadus.

11. Omandiõigus on demokraatlikus ühiskonnas omaksvõetud ja seadusandlikult kaitstud väärtus, mis on tihedas seoses teiste põhiseaduslike väärtustega, näiteks üldiste huvide nagu turvalisus ja avalik kord, seaduslikkuse ning teiste inimeste õiguste ja vabadusega. Nendel põhjustel annab nii põhiseadus kui ka rahvusvaheline õigus võimaluse põhjendatud juhul omandiõigust piirata. Ka PS § 32 lg 2 kolmanda lause kohaselt ei tohi omandit kasutada üldiste huvide vastaselt.

12. Nii on mõistetav kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete kaalutlus piirata loomapidamist näiteks eesmärgil, et teiste inimeste õigused ja valla turvalisus ning heakord oleks tagatud. Samal ajal ei võimalda see kaalutlus siiski mööda vaadata PS § 32 lõikes 2 sisalduvast nõudest, et kitsendused omandi vabale valdamisele, kasutamisele ja käsutamisele sätestab seadus. "Omandiõiguse piiranguid võib seada üksnes formaalse seadusega või seaduses sisalduva ja eelnimetatud nõuetele vastava volitusnormi alusel, aga mitte otse kohaliku omavalitsuse üldaktiga. See nõue on suunatud sellele, et omandiõiguse piirangute seadmisel arvestataks kogu riigi territooriumil ühesuguste kriteeriumidega. Võrdse kohtlemise ja ühetaolisuse põhimõttega oleks vastuolus see, kui omandiõiguse kaitse oleks riigi erinevates piirkondades ebahõltselise tagatud."³

¹ K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 3. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, kumm 2.3.1.1.

² RKPJKo 06.10.1997, nr [3-4-1-3-97](#), osas I.

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

13. Eeltoodu ei tähenda siiski, et põhiõiguste piiramine seadusest alamalseisva aktiga oleks absoluutselt mõeldamatu. Üldpõhimõttena on põhiõiguse piiramiseks vajalik vähemalt reeglite olemasolu põhiõiguse piiramise võimaluse kohta. Seega on põhimõtteliselt lubatav anda delegatsiooninorm põhiõiguse piiramiseks ka täitevvõimule (sh kohaliku omavalitsuse organile), ent selline volitus peab tulenema seadusest. Nii on võimalik, et seadusandja sätestab põhiõiguse piiramiseks delegatsiooninormi. "Üldkogu leiab, et kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne. Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega."⁴ Seega on eelnevalt käsitletud olulisuse põhimõtte kohaselt nõutav, et "[d]elegatsiooninormis peab olema antud määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus."⁵

14. Taolise nõude esitab ka kehtiva haldusmenetluse seaduse § 90, mille esimese lõike järgi võib määruse anda üksnes "seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga".

15. Kõigepealt märgin, et tegelikult ei saa KOKS § 22 lg 1 p 36¹ üldse käsitleda volitusnormina. 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. KOKS § 22 lg 1 punktis 36¹ sätestatud kujul volitusnormi piire (sisu ja ulatust) välja toodud ei ole.

16. Õiguslikult iseloomult on KOKS § 22 lg 1 p 36¹ minu hinnangul seega vaadeldav pädevusnormina, mis nimetab heakorraeeskirja kehtestamiseks pädeva organina volikogu, mitte aga volitusnormina, mis annaks kohaliku omavalitsuse volikogule volituse heakorraeeskirjaga isikute põhiõiguste ja vabaduste piiramiseks. Tundub aga, et antud juhul on nii seadusandja kui kohaliku omavalitsuse volikogu käsitletud pädevusnormi volitusnormina.⁶ Põhimõtteliselt võiks selle alusel muidugi kehtestada norme, mis isikute põhiõigusi ja -vabadusi ei piira (iseküsimus on aga, kas heakorra kehtestamisel üldse selliseid norme esineb).

17. Järgmiseks märgin, et isegi kui KOKS § 22 lg 1 p 36¹ oleks käsitletav volitusnormina, ei anna see kohalikule omavalitsusele ilmselt pädevust kehtestada loomapidamisnõudeid tulenevalt asjaolust, et loomapidamisnõuded on ulatuslikult reguleeritud riiklikul tasandil vastuvõetud õigustloovate aktidega (eelkõige loomakaitseseaduse, loomatauditõrje seaduse ja ehituseaduse

⁴ RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 22.

⁵ Vt nt RKPJKo 02.05.2007, nr 3-4-1-2-07, p 20. 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 igahüüti 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 legalne nii võimuakti sisu kui võimu teostamise viisi ja vormi poolest." RKPJKo 06.10.1997, nr 3-4-1-3-97, osas I.

⁶ Vahetegu pädevus- ja volitusnormide vahel ei ole paraku Eesti õiguspraktikas ning ka seadusandluses kuigi hästi juurdunud. Näiteks võib tuua 1990. aastal jõustunud politiseaduse, mis sisaldab palju pädevusnorme ja ülesannete kirjeldusi, kuid ei sätesta neid ülesandeid ja pädevusi toetavaid ja piiravaid täpseid põhiõigustesse sekkumise volitusi. Probleemi lahendusena menetletakse Riigikogus korrakaitseaduse eelnõu.

ning nende alusel antud õigusaktidega). Vähemalt valdavalt peaks heakorraeskirja punktides 24-25³ märgitud eesmärgid (ehitus-, tuleohutus- ja sanitaarnõuete ning naabrusõiguste järgimine; keskkonnakaitse; loomade hulkumise vältimine j.m.t) olema saavutatavad riiklikul tasandil kehtestatud õigustloovate aktide nõuete täitmise või nende täitmata jätmisel vastavate haldussunnivahendite või sanktsioonide rakendamise või (naabrusõiguste puhul) vastava nõude esitamise kaudu. Seega tekib küsimus, kas loomapidamisnõuetega seonduv on üldse kohaliku elu küsimuseks.

18. Mõõnan, et täiendavate loomapidamisnõuete kehtestamine võiks olla kohaliku elu küsimuseks nõuete puhul, mis on vajalikud just vastavas kohalikus omavalitsuses mingist kohalikust eripärast lähtuvalt. Kuid ka sellisel juhul ei saa kohaliku omavalitsuse volikogu otsustada omandiõiguse piiramist (kas piirata) ega paika panna piiramise olulisi tingimusi (milliseid piiranguid ja nõudeid kehtestada) – selleks peab olema põhiseaduse nõuetele vastav volitusnorm. Ka sisuliselt ei ole heakorraeskirja punktides 24-25³ sisalduvaid nõudeid võimalik põhjendada mingi kohaliku eripäraga.

19. Seadusliku aluse nõuet silmas pidades pean problemaatiliseks eelkõige järgmisi heakorraeskirja sätteid:

- a. p 24 ("Tiheasustuse piirkondades on põllumajandusloomade ja -lindude pidamine vallavalitsuse kirjalikul nõusolekul lubatud vallavalitsuse poolt volitatud ametiisiku määratud tingimustel.");
- b. punktid 25.1.-25.3. ("[...] tuleb tagada, et: 25.1. reovesi ei satuks pinnasesse; 25.2. loomapidamisega kaasnevad lõhnad ja loomade ega lindude häälitsused ei häiriks inimesi; 25.3. loomapidamine ei kutsuks esile putukate ja näriliste massilist paljunemist.");
- c. punktidest 25¹-25² koostoimes tulenev nõue vältida looma pääsemist väljapoole loomapidajale kuuluvat või tema kasutuses olevat territooriumi ning
- d. punktist 25³ tulenev keeld halvendada naabrite elutingimusi ning kohustus vältida tekkida võivad keskkonnareostust.

Kuivõrd jõudsin eelnevalt järeldusele, et KOKS § 22 lg 1 p 36¹ ei ole käsitletav volitusnormina, tuleb kontrollida, kas volitusnorm heakorraeskirjaga täiendavate loomapidamisnõuete kehtestamiseks leidub mõnes teises seaduses.

20. Heakorraeskirja punktis 24 on sätestatud nõue, et tiheasustuse piirkondades on põllumajandusloomade ja -lindude pidamine vallavalitsuse kirjalikul nõusolekul lubatud vallavalitsuse poolt volitatud ametiisiku määratud tingimustel. Ükski riiklikul tasandil kehtestatud õigustloov akt ei kehtesta samasugust nõuet ega sisalda volitusnormi taolise nõude kehtestamiseks. Samal ajal on loomatauditõrje seaduse § 7 lõike 1 kohaselt nõutav, et loomakasvatushooned ja -rajatised ning loomade pidamiseks piiritletud alad vastaksid ka oma asukoha poolest veterinaarnõuetele. Eeltoodust tulenevalt tekib küsimus, kas riiklikud õigustloovad aktid võimaldavad (või peaks võimaldama) loomakasvatushoonete ja -rajatiste ning loomade pidamiseks piiritletud alade nõuetele vastavuse kontrollimisel eriliselt arvestada asjaoluga, et nimetatud hoone, rajatis või ala asub tiheasustuse piirkonnas.

21. Heakorraeskirja punktidest 25¹-25² koostoimes tuleneb nõue vältida looma pääsemist väljapoole loomapidajale kuuluvat või tema kasutuses olevat territooriumi. Volikogu selgitab vastuses teabe nõudmisele, et peamine vajadus täiendavate nõuete kehtestamiseks heakorraeskirja punktidega 25¹-25³ tuleneb asjaolust, et loomatauditõrje seaduse § 7 lg 3 kohaselt on loomapidaja küll kohustatud rakendama meetmeid, vältimaks kõrvaliste isikute vaba sissepääsu loomakasvatushoonetesse ja -rajatistesse, kuid seadustes ei ole selgelt väljendatud nõuet, et loomapidaja peab rakendama meetmeid vältimaks loomade lahtipääsemist (loomatauditõrje

seaduse § 12 tähenduses).⁷ Leian, et loomapidaja kohustus rakendada meetmeid loomade lahtipääsemise vältimiseks võib olla tuletatav koostoimes loomatauditõrje seaduse § 7 lõikest 3 ja § 12 lõigetest 2 ja 3, mille kohaselt loomapidaja korraldab loomapidaja juurest lahti pääsenud kodulooma (s.t kodulooma, kes viibib omaniku või kodulooma eest vastutava isiku juuresolekuta väljaspool loomapidajale kuuluvat või tema kasutuses olevat territooriumi) püüdmise.⁸ Kuid sel juhul on küsitav, kas sellise nõude tuletamine viidatud sätetest on kooskõlas PS §-st 10 ja § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse ehk õigusakti arusaadavuse põhimõttega.⁹ Igal juhul ei sisalda ükski seadus volitusnormi vastava nõude kehtestamiseks kohaliku omavalitsuse poolt.

22. Võttes arvesse asjaolu, et kohalik omavalitsus ei saa kehtiva õiguse kohaselt kehtestada täiendavaid loomapidamisnõudeid, pöördusin kahes eelmises lõigus käsitletud küsimuste lahendamiseks põllumajandusministri poole.'

23. Mis puudutab heakorraeeskirja punkte 25.1.-25.3. (tsit. ülal) ning punktist 25³ tulenevat keeldu halvendada naabrite elutingimusi ning kohustust vältida tekkida võivad keskkonnareostust, siis ei ole selge, kas volikogu on soovinud omistada nimetatud punktidele iseseisvat õiguslikku tähendust (s.t kehtestada täiendavaid loomapidamisnõudeid) või vaid viidata riiklikul tasandil õigusaktidega kehtestatud nõuete¹⁰ järgimise kohustusele. Kui tegemist on täiendavate loomapidamisnõuetega, siis tuleb märkida, et ükski seadus ei anna volitusnormi vastavate nõuete kehtestamiseks kohaliku omavalitsuse poolt. Kui mitte, siis kehtib nende sätete suhtes alljärgnev.

⁷ Volikogu selgitas ka, et heakorraeeskirja punktide 25¹-25³ lisamine oli tingitud korduvatest kaebustest, et ühe loomapidaja loomad on lahti pääsenud ja sellega kahju tekitanud või selle tekkimise ohu loonud.

⁸ Lisaks osundan, et kui loomapidaja juurest lahti pääsenud kodulooma kinnipüüdmise korraldas kohalik omavalitsus (st loomapidaja ei täitnud enda kohustust), siis kannab kodulooma püüdmise ja pidamisega seotud kulud loomaomanik (loomatauditõrje seaduse § 12 lg 3).

⁹ "[õ]igusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida. Kodanik "peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida teatud tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad: kogemus näitab, et see on saavutamatu." (*EIÕK otsus 27. oktoobrist 1978 kohtuasjas Sunday Times vs. Ühendkuningriik*)." RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 31. Siinkohal osundan ka Riiigikohtu korduvale rõhutusele, et eriti selged peavad olema sätted, mis võimaldavad isiku põhiõigusi piirata – juhul, kui "[...] tegu on isiku õigusi piirava normiga, peab õigusselguse aste olema kõrge ja õigusselgeks ei saa pidada normi, millest keskmiste võimetega isikud aru ei saa." RKPJKo 20.03.2006, nr 3-4-1-33-05, p 22.

¹⁰ Põllumajandusloomade (ja –lindude) ning lemmikloomade pidamisega seotud nõudeid võib leida erinevatest riiklikul tasemel kehtestatud üldaktidest. Näiteks loomakaitse seaduse § 3 lg 4 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus või tema volitatud minister nõuded põllumajandusloomade pidamise ja selleks ettenähtud ruumi või ehitise kohta. Loomatauditõrje seaduse § 7 lg 1 kohaselt peavad loomakasvatushooned ja -rajatised ning loomade pidamiseks piiritletud alad oma asukoha, projektlahenduse, tehnoloogia ja mikrokliima poolest vastama veterinaarnõuetele (need kehtestab sama paragrahvi lõike 2 kohaselt põllumajandusminister). Ehitusseaduse (EhS) § 32 lg 1 annab kohaliku omavalitsuse pädevusse ehitisele kasutusloa väljastamise ja § 38 lg 1 kehtetuks tunnistamise. Muuhulgas keeldutakse kasutusloa väljastamisest, kui ehitise ei vasta kasutamise taotletud otstarbeks ettenähtud ehitisele või ehitise omanik taotleb ehitisele kasutamise otstarvet, mis ei vasta avalikele huvidele (EhS § 34 lg 1 punktid 1 ja 2). Naabrusõigused on reguleeritud asjaõigusseaduse (AÕS) §-des 143-151. Muuhulgas sätestab AÕS § 143 lg 1, et kinnisasja omanikul ei ole õigust keelata gaasi, suitsu, auru, lõhna, tahma, soojuse, müra, põrutuste ja muude seesuguste teiselt kinnisasjalt tulevate mõjutuste levimist oma kinnisasjale, kui see ei kahjusta oluliselt tema kinnisasja kasutamist ega ole vastuolus keskkonnakaitse nõuetega (samamõjutuste tahtlik suunamine naaberkiinnisasjale on keelatud). Sama paragrahvi teise lõike kohaselt on mõjutatava kinnisasja omanikul õigus nõuda mõjutuse põhjustanud kinnisasja omanikult mõistlikku hüvitist juhul, kui mõjutused kahjustavad oluliselt kinnisasja kasutamist, kuid niisuguste mõjutuste kõrvaldamist ei saa mõjutajalt majanduslikult eeldada. Loomapidamisel keskkonnareostuse vältimise kohustusega seoses märgin, et nimetatud kohustuse täitmise täpsemad nõuded tulenevad juba mitmetest riiklikest õigusaktidest (vt näiteks veeseaduse § 26¹ või välisõhu kaitse seaduse § 34) ning keskkonna kaitsmine loomapidamisega kaasnevate kahjulike tegurite eest üks riikliku veterinaarjärelevalve põhiülesannetest (veterinaarkorralduse seaduse § 4 p 12).

24. Mis puudutab heakorraeeskirja punkte 24-25³ osas, milles need ei sätesta täiendavaid nõudeid riiklikul tasandil kehtestatud õigustloovate aktidega võrreldes,¹¹ siis leian, et õigustloovates aktides tuleb loobuda sätetest, mille eesmärgiks on vaid tunnustada või kinnitada mõnd kõrgemalseisvast õigusaktist tulenevat õigust või kohustust – eriti juhul, kui sõnastus erineb oluliselt vastava kõrgemalseisva õigusakti sätte sõnastusest. Taoline tunnustamine muudetud sõnastuses võib tekitada normiadressaadil arusaama, et tegemist on iseseisva tähendusega sättega – uue normiga, mis võib vastavalt sõnastusele anda ka täiendavaid õigusi või panna täiendavaid kohustusi.

25. Lisaks tuleb silmas pidada ka asjaolu, et heakorraeeskirjas kõrgemalseisvatest õigusaktidest tulenevate nõuete taasesitamine seob nende nõuete rikkumise KOKS §-ga 66², mille kohaselt on heakorraeeskirjade rikkumine karistatav. KOKS § 66² on teokirjelduse osas blanketne ehk viiteline, s.t karistatava teo kirjeldus (süüteo koosseis) tuleneb heakorraeeskirjas sätestatud normidest.¹² Juhul, kui seadusandja ei ole riiklikul tasandil kehtestatud õigusakti nõude rikkumisel ette näinud karistust, siis ei ole PS § 12 lg 1 lausest 1 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõtet arvestades õige, kui karistamise võimalus tuleneb kohaliku omavalitsuse kehtestatud õigusaktist (s.t kui kohalik omavalitsus on sidunud vastava nõude heakorraeeskirjas taasesitamise kaudu KOKS §-ga 66²). Teiselt poolt – kui seadusandja on riiklikul tasandil kehtestatud õigusakti nõude rikkumisel ette näinud karistuse, tekib sama nõude heakorraeeskirjas taasesitamisel olukord, kus isikut on sama teo eest võimalik karistada mitme seaduse alusel (ja karistuse liik ja määr erinevad). Karistusõiguse ühe aluspõhimõtte (*nulla poena sine lege scripta, stricta, previa*, sama tuleneb PS § 23 lõikest 1 ja lg 2 esimesest lausest) kohaselt peab karistusnormi koosseis olema väga konkreetne ja täpselt piiritletud. Kõigile peab olema selge, millise teo toimepanemise eest millist karistust kohaldatakse. Juhul, kui norm ei ole piisavalt selgelt sätestatud, on nii väärteo menetlejal raske tegu hinnata ja selle vastavat karistust määrata kui ka isikul talle määratud karistust vaidlustada.¹³ Seega on heakorraeeskirjas kõrgemalseisvatest õigusaktidest tulenevate nõuete muudetud sõnastuses taasesitamise **tulemuseks ebavõrdne kohtlemine ja õigusselgusetus (seega vastuolu PS § 12 lg 1 lausest 1 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega ning PS §-st 10 ja § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega).**

IV Kokkuvõte

26. Lõpetuseks soovin märkida, et kindlasti ei soovi ma väita, et heakorraeeskirja punktides 24-25³ sisalduvad piirangud on sisuliselt ebaõiged. Vastupidi, avaliku korra, julgeoleku ja turvalisuse tagamiseks on oluline, et loomapidamine toimuks teiste isikute õigusi ja vabadusi ning üldisi huve arvestades.

27. Samal ajal pean siiski ülioluliseks, et loomapidamisnõuete kehtestamine toimuks põhiseadusega kooskõlas olevalt – kõiki menetlus- ja pädevusnõudeid järgides ja sisuliselt

¹¹ S.t on blanketsed ehk viitelised nagu p 25 esimene lause või taasesitavad nõudeid, mis on riiklikul tasandil kehtestatud õigustloovatest aktidest ilmselt tõlgendamise teel tuletatavad – näiteks eelnevalt käsitletud loomapidaja kohustus rakendada meetmeid loomade lahtipääsemise vältimiseks.

¹² RKKKo 15.04.2005, nr 3-1-1-22-05, p 7.

¹³ Karistusõiguse teise aluspõhimõtte kohaselt ei tohi kedagi teist korda karistada teo eest, milles ta vastavalt seadusele on mõistetud lõplikult süüdi või õigeks (*ne bis in idem*, PS § 23 lg 3). KOKS § 66² sätestatud karistuse liik ja määr on aga üldiselt kergemad kui kõrgemalseisvates õigusaktides mõne teo puhul ettenähtud (võrdl nt karistusseadustiku paragrahvidega 52², 192, 193, 264, 364, 365, 408). Kuna õigusselgusetu olukord võib suurendada menetleja eksimise tõenäosust, siis võib teo toimepanija pääseda raskemast karistusest, (s.t kui menetleja eksib ja karistab teda normi alusel, mis näeb ette kergema karistuse – ekslik on selline karistamine tulenevalt karistusseadustiku § 3 lõikest 5 ja § 63 lõikest 1).

intensiivsusele nii leebetena kui võimalik, kuid nii rangetena kui vajalik (ehk proportsionaalsetena laiemas tähenduses).

28. Eeltoodust tulenevalt leian, et **heakorraeskirja punktid 24-25³ on vastuolus PS § 3 lg 1 esimese lausega (osas, milles nad sätestavad täiendavaid nõudeid riiklike õigusaktidega võrreldes) ja PS § 12 lg 1 lausest 1 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega ning PS §-st 10 ja § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega (osas, milles nad taasesitavad riiklikest õigusaktidest tulenevaid nõudeid)** ning teen Saarde Vallavolikogule ettepaneku viia heakorraeskiri kooskõlla põhiseadusega. Selleks volikogu poolt kavandatavatest või astunud sammudest palun mind teavitada 30 päeva jooksul käesoleva märgukirja saamisest.

Lugupidamisega

Indrek Teder

Teadmiseks: Hr Siim-Valmar Kiisler, regionaalminister (Pikk 61, 15065 TALLINN);
Hr Rein Lang, justiitsminister (Tõnismägi 5a, 15191 TALLINN).