



Õiguskantsler

Taivo Ruus
Advokaadibüroo Ruus & Veso
taivo@ruusveso.ee

Teie 06.07.2021

Meie 27.09.2021 nr 6-1/211377/2106416

Karusloomakasvatuse keelu põhiseaduspärasus

Austatud Taivo Ruus

Palusite kontrollida, kas 2. juunil 2021. a vastu võetud [loomakaitseaduse ja looduskaitseaduse muutmise seadus](#) vastab põhiseadusele ja kas selle menetlemisel on järgitud hea halduse tava. Selle seadusega keelati loomade pidamine, aretamine ja paljundamine üksnes või peamiselt karusnaha tootmise eesmärgil (edaspidi karusloomakasvatus). Keeld jõustub alates 2026. aasta 1. jaanuarist. Samuti muudeti seadust nii, et enne 1. juulit 2021 mingi ja kähriku tehistingimustes pidamiseks antud tegevusload võivad kehtida kuni 2025. aasta 31. detsembrini.

Põhiseadus ei nõua ega välista karusloomakasvatuse keelamist. Riigikogu saab selles küsimuses otsustada vastavalt sellele, milliste hoiakutega valijate esindajad on Riigikogus enamuses.

Põhiseaduse järgi on Riigikogul õigus kujundada ühiskonnas kehtivaid reegleid ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 59). Õigusnormidega kehtestatud reeglite aluseks on alati väärtushinnangud ning tuleb arvestada, et nii nagu võivad aja jooksul muutuda väärtushinnangud, võidakse neist lähtudes põhiseaduse raames muuta ka seadusi. Nii võib juhtuda, et ka ajalooliste traditsioonidega tegevusalale seatakse piiranguid või mõnel tegevusalal keelatakse tegutsemine täielikult. Karusnahatööstusega seonduvad väärtushinnangud on olnud juba pikemat aega muutumas.¹ Karusloomakasvatuse keelustamine on olnud pikemat aega päevakorral ka Eestis. Riigikogu on seda küsimust alates 2009. aastast korduvalt arutanud.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kontekstis saab praegusel juhul hinnata vaid seda, kas eetilistel väärtushinnangutel põhinev keeld on nii vormi kui ka sisu poolest põhiseadusega kooskõlas.

Loomadele põhjendamatute kannatuste tekitamise keeld on Eesti õiguskorraga kooskõlas. Kui karusloomapidamise ainus eesmärk on saada karusnahka, mis ei ole inimese eluks vajalik ja mida saab asendada muude materjalidega, on loomadele kannatuste põhjustamine põhjendamatu. Seejuures ei saa määravaks olla väärtushinnangute põhjendamise kvaliteet. Kõik võimalikud argumentid ei pruugi olla eelnõu menetluses esile toodud ning mõnda hinnangut võib olla võimalik põhjendada ka teisiti.

Selle seadusega piiratakse mitut põhiõigust: õigust valida tegevusala (PS § 29), ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja omandipõhiõigust (PS § 32). Põhiseadus lubab neid põhiõigusi piirata, kui selleks on kaalukas õiguspärane eesmärk ja piirangud on proportsionaalsed. Praegusel juhul on olemas

¹ Vt loomakaitseaduse ja looduskaitseaduse muutmise seaduse eelnõu [seletuskirjas](#) viidatud materjale.

õiguspärane eesmärk ning kehtestatud keeldu ei ole alust pidada meelevaldseks. Põhiõiguste piirangut tasakaalustab ka üleminekuaj ja võimalus nõuda kehtestatud piiranguga kaasnenud kahju hüvitamist. Järelikult sisulist vastuolu põhiseadusega ei ole.

Seaduse algtamine ja menetlemine oli Riigikogu pädevuses, seadust menetleti ettenähtud korras, seadus võeti vastu poolthälteenamusega ning seadus vastab vorminõuetele. Seadus on välja kuulutatud ja Riigi Teatajas avaldatud. Seega on keeld ka vormi poolest põhiseaduspärane.

Hea halduse tava järgimine

Palusite ühtlasi hinnata seaduse menetluse vastavust hea halduse tavale. Kõnealusel juhul ei ole mitmel põhjusel hea halduse tava järgimise kontrollimine asjakohane. Õiguskantsleril on ombudsmani rollis võimalik anda rikkumise korral üksnes soovitusi ([õiguskantsleri seaduse](#) § 35¹). Teie soovite aga seaduse põhiseadusvastaseks tunnistamist. Hea halduse tava on asjakohane eelkõige haldusorganite haldusaktide ja toimingute ning nende andmise menetluse hindamisel. Õigusloomele kohaldub hea õigusloome tava. Riigikogu õigusloomet reguleerib Riigikogu ise (PS § 104) [Riigikogu kodu- ja töökorra seadusega](#) ja Riigikogu juhatuse kehtestatud [eeskirjaga](#). Kindlasti ei saa Riigikogu tegevust piirata ega hinnata Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud [hea õigusloome ja normitehnika eeskirja](#) järgi.

Eelnõu menetlemise kvaliteet ja võimalikud eksimused hea õigusloome tava järgimisel ei mõjuta vastuvõetud seaduse põhiseaduspärasust. Isegi kui Teie hinnangul ei ole kõiki vastuväiteid seaduse menetlemisel käsitletud või kui neid on käsitletud puudulikult, ei ole see seaduse põhiseaduspärasuse hindamisel määrav.

Karusloomakasvatuse keelu sisuline põhiseaduspärasus

Karusloomakasvatuse keelamisega piiratakse mitut põhiõigust: õigust valida tegevusala (PS § 29) ja ettevõtlusvabadust (PS § 31). Seadusega sätestatud keelu tõttu ei saa enam tegeleda karusloomakasvatusega, mille eesmärk on üksnes või peamiselt karusnaha saamine. Selle keeluga piiratakse ka omandipõhiõigust (PS § 32), kui karuslooma pidamiseks vajalik vara muutub kasutuks. Nii võivad mõned investeeringud muutuda lähiaastatel väärtusetuks.

Kõiki neid põhiõigusi võib seadusega piirata mistahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus (nt RKPJKo 17.04.2012, nr [3-4-1-25-11](#), p 37; RKPJKo 30.06.2017, nr [3-4-1-5-17](#), p 57). Põhiseaduse § 11 järgi peavad piirangud olema õiguspärase eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad (piirama põhiõigusi vähimal võimalikul määral). Peale selle ei tohi põhiõiguse piirang hakata moonutama piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Õiguspärane eesmärk

[Seaduseelnõu materjalid](#) ([seletuskiri](#), Riigikogu keskkonnakomisjoni istungi protokollid², Riigikogu täiskogu istungite stenogramm³) annavad piisava ülevaate kaalutlustest, millest lähtudes otsustas Riigikogu Eestis karusloomakasvatuse keelata.

² Riigikogu keskkonnakomisjoni istungite protokollid: [21.09.2020](#), [06.04.2021](#), [11.05.2021](#).

³ Arutelud Riigikogus: 15.10.2020 I lugemise [stenogramm](#); 18.05.2021 II lugemise [stenogramm](#); 19.05 II lugemise [jätk](#); 02.06.2021 III lugemise [stenogramm](#).

Seletuskirjast nähtub, et karusloomakasvatuse keeldu õigustades on lähtunud eetilise väärtushinnangust, mille järgi on oluline loomade heaolu. Lisanduvad keskkonnakaitset ja tervishoidu puudutavad kaalutlused. Riigikogu leiab, et karusloomakasvatus on ebaetiline (seletuskiri, lk 1): loomi peetakse neile liigiomaseid elutingimusi eiravates oludes üksnes selleks, et toota asju, mis ei ole inimesele eluks vajalikud ja mida hangitakse pigem või ainult edevusest. Riigikogu hinnangul on karusnahale keskkonnasäästlikumaid alternatiive (seletuskiri, lk 10–11). Lisaks kaasneb karusloomakasvatusega oht, et võõrliigid satuvad ökosüsteemi (seletuskiri, lk 10). Seletuskirjas on veel märgitud, et kuna karusloomafarmid võivad kujuneda loomadelt inimestele üle kanduva viiruse kolleteks, võivad need ohustada inimeste tervist (seletuskiri, lk 1, 9).

Eetilised väärtushinnangud võivad olla põhiõiguste piirangu õigustuseks, nende määratlemine ja kujundamine ongi Riigikogu ülesanne.

Riigikogu esitatud põhjendusi ei saa pidada meelevaldseks. Loomade pidamine ja hukkamine üksnes naha saamiseks, milleta inimene saab probleemideta hakkama, on ühiskonna väärtushinnanguid puudutav küsimus. Riigikogul on õigus ühiskonna väärtushinnanguid kujundada. Õiguspärane on ka keskkonna kaitsmise eesmärk ja püüd suunata ühiskonda käituma keskkonnasäästlikult (PS §-d 5 ja 53). Inimeste tervise kaitse on samuti põhiseaduspärane eesmärk (PS § 28 lg 1). Kõik need eesmärgid kokku annavad küllaldase kinnituse selle kohta, et karusloomakasvatuse keeld ei lähtu meelevaldsetest põhjustest, vaid seda õigustab avalik huvi.

Keelu sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse hindamine

Kuigi mõne keeldu õigustava eesmärgi võiks saavutada ka leebemate meetmetega – näiteks regulatsiooni täpsustades ja karusloomapidamise nõudeid karmistades –, on kõiki eesmarke ja asjaolusid kogumis arvestades karusloomade kasvatamise keeld sobiv, vajalik ja mõõdukas.

Kõiki neid eesmarke saab saavutada karusloomakasvatust keelates. Niisiis on keeld sobiv abinõu, kuna see soodustab kõigi keeluga taotletavate eesmärkide saavutamist. Kui karusloomakasvatus on keelatud, siis ei saa tekkida küsimust nende heaolu ega nende pidamise eetilise kohta, ka ei ohustataks inimeste tervist ega põhjustataks ohtu keskkonnale.

Mõne eesmärgi saavutamiseks oleks võimalik rakendada isikuid vähem koormavaid abinõusid. Kui on olemas alternatiivne ja isikuid vähem koormav abinõu, mis võimaldab eesmärki saavutada sama tõhusalt, siis ei ole valitud abinõu vajalik. Siiski ei saa kõiki seatud eesmarke saavutada isikuid vähem koormaval viisil ja järelikult on keeld vajalik. Silmas peab pidama sedagi, et alternatiivsed abinõud ei tohi moonutada piiratava põhiõiguse olemust (PS § 11).

Keelu kehtestamise asemel võib kaaluda õigusaktide muutmist. Näiteks oleks võimalik kehtestada selline regulatsioon, mis sunniks karusloomakasvatajaid paremini arvestama keskkonnasäästlikkuse aspekte. Selliste reeglite väljatöötamine oleks keeruline, nende rakendamine kulukas ja need ei pruugi olla samavõrd tõhusad kui keeld. Arvestada tuleb ka seda, et karusnahatööstus on rahvusvaheline – Eestis kasvatatud looma nahk müüakse välismaal oksjonil ning seda kasutatakse rahvusvahelises moetööstuses, üldjuhul luksuskaupade tootmiseks. Seega, isegi kui oleks mõeldav sellise regulatsiooni väljatöötamine ja rakendamine, tähendaks see tõenäoliselt, et Eestis toodetud karusnahkade hind ei oleks konkurentsivõimeline ning sellise regulatsiooni mõju oleks samaväärne keeluga.

Isegi kui lähtuda eeldusest, et karusloomakasvatuses toodetud karusnahk on inimeste eluliste vajaduste rahuldamiseks vajalik ja kui loomadele oleks võimalik tagada liigiomased

elutingimused, tuleb arvestada ka karusnahatootmise keskkonnamõju ja seda, kas karusnahale on keskkonnasäästlikumaid alternatiive (seletuskiri, lk 13–14). Siiski ei saa karusnahka ja sellest valmistatud tooteid pidada inimeste eluliste vajaduste rahuldamiseks vajalikuks. Moe- ja rõivatööstus saab valmistada esemeid teisest materjalist, kui seda on karusnahk. Alternatiivi olemasolul tuleb seda eelistada, ja Riigikogul on õigus seda arvestades seadust muuta.

Mõistagi peetakse ka teisi loomi inimeste huvides (nt kodu- ja põllumajandusloomad) ent määrav on, et karusloomi peetakse enamasti vaid luksuskaupade saamise eesmärgil, mis ei ole inimese eluks vajalik, nagu näiteks toit. Karusnahale on olemas laialdaselt kättesaadavad alternatiivsed materjalid. Loomanahka on siiski endiselt lubatud toota, kuid seda üksnes loomapidamise kõrvalsaadusena.

Karusloomakasvatuse keeluga piiratakse põhiõigusi (eelkõige PS §-d 29 ja 31). Mida intensiivsem on kitsendus, seda kaalukam peab olema seda õigustav põhjus. Olukorras, kus karusloomade kasvatamine Eestis on madalseisus või praeguseks peaaegu lõppenud, mõjub selle keelamine vähem intensiivselt võrreldes sellega, kui karusloomade kasvatamine oleks paljudele inimestele oluline elatusallikas. Samas on eetilistest väärtushinnangutest ja keskkonnanahoiust lähtuvad eesmärgid kaalukad ja õigustavad karusloomakasvatuse keeldu. Eetilistest väärtushinnangutest lähtuvaid eesmärke ei ole võimalik saavutada muul viisil kui ebaetiliselt peetavat tegevust keelates. Seetõttu on keeld vajalik.

Seletuskirjast nähtub, et seaduseelnõu algatajad on tähelepanu pööranud keeluga kaasnevatele mõjudele. Kaalutud on sotsiaalmajanduslikke aspekte, mille tõttu on just nüüd sobiv aeg karusloomakasvatust keelata. Keeluga kaasnevad negatiivsed mõjud isikute põhiõigustele on eeldatavalt väikesed. Karusloomatööstus on madalseisus, sellega hõivatud inimesi on väga vähe, Eestis on karusloomakasvatust sisuliselt lõppenud (seletuskiri, lk 1–2 ja 7–9).

Keelu mõõdukust hinnates tuleb arvestada ka seda, millised on piirangu leevendamise meetmed. Eelkõige on oluline, et on antud üleminekuaja. Üleminekuajaga tuleb arvestama hakata seaduse jõustumisest ehk 1. juulist 2021. Üleminekuaja lõpeb 1. jaanuaril 2026 (kokku neli aastat ja kuus kuud). Võib arvata, et karusloomafarmis töötavatel inimestel on võimalik leida üleminekuaja jooksul endale mõni muu tegevusala ja seega saab üleminekuaja pikkust pidada piisavaks. See on kohane eelkõige põhiseaduse §-des 29 ja 31 sätestatud põhiõiguste kontekstis.

Omandipõhiõiguse (PS § 32) puhul ei pruugi ka pikemast üleminekuajast piisata tehtud investeeringute tagasiteenimiseks. Karusloomakasvatustes on palju ebakindlust ka riikide regulatsioonidest sõltumatult. Investeeringuotsused on tehtud äriplaanide alusel, mis omakorda põhinevad prognoosidel. Äriplaanid ei pruugi realiseeruda sõltumata regulatsioonidest. Karusnahatööstuse valdkonnas on mitmeid äririske, mida tuleks arvestada ka siis, kui Eesti ei keelaks karusloomapidamist. Üha rohkem riike keelustab karusnahatootmist, mõnes riigis on juba keelatud karusnahast toodete müük või on nende keelamine päevakorral, tarbijate eelistus on muutunud, tõenäoliselt muutub veelgi ja eeldatavalt nõudlus väheneb. Kõiki äririske arvestades ei pruugi ka pikemast üleminekuajast piisata tehtud investeeringute tagasiteenimiseks. Seega ei saa üleminekuaja pikkuse proportsionaalsust siduda tingimata asjaoluga, kas selle aja jooksul peaks olema võimalik tehtud investeeringuid tagasi teenida ja kahjumit vältida.

Üleminekuajaperioodil on võimalik endiselt karusloomi pidada, neid aretada ja paljundada. Ka on veel võimalik saada tegevusluba mingi ja kähriku tehistingimustes pidamiseks ([looduskaitseaduse](#) § 57). Mingi ja kähriku tehistingimustes pidamise tegevusluba antakse praegu tähtajaliselt, üldjuhul kuni viieks aastaks. Looduskaitseaduse § 91 lõikes 21 sätestatud

erinormi tõttu ei saa tegevusluba kehtida kauem kui 31. detsembrini 2025. Seadusega pole riivatud mingi- ja kährikupidajate õiguspärasest ootusest ega muudetud tegevuslube nii, et mõnel loa saanud ettevõtjal jääb enne seaduse jõustumist tegevusloaga antud õigus kasutamata. Kõik praegu kehtivad mingi- ja kährikupidamist lubavad tegevusload lõpevad enne üleminekuaja lõppu.⁴

Seaduseelnõu materjalidest selgub, et on arutatud ka karusloomakasvatajatele mõeldud toetusmeetmeid.⁵ Kõik praegu teada olevad võimalikud toetusmeetmed ei seonu siiski otseselt karusloomakasvatuse keeluga, vaid tegemist on üldist laadi ettevõtlustoetustega.

Kahju hüvitamine

Omandipõhiõiguse (PS § 32) piiramisega seoses kerkib küsimus seeläbi tekitatud kahju hüvitamise kohta. Põhiseaduse kohaselt kehtib sedalaadi juhtudel kahju hüvitamise kohustus üksnes siis, kui sisuliselt on tegemist sundvõõrandamisega (PS § 32 lg 1). Kõigil muudel juhtudel (PS § 32 lg 2) omandiõiguse piiramise korral hüvitamiskohustust tingimata ei ole. Kohtupraktikast tuleneb, et omandiõiguse piiramisega tekitatud kahju hüvitamise kohustus on ka juhul, kui hüvitise maksmata jätmise läheks vastuollu põhiseaduse §-st 12 tuleneva võrdsuspõhiõiguse ja PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega (vt nt RKPJKo 15. juuni 2021, nr [5-21-3/11](#), p 40).

Riigikogu pole käsitlenud seaduses seda, kas seni karusloomakasvatusega tegelenud isikutel on õigus nõuda kahju hüvitamist, ning ei ole näinud ette ka täpsemat korda kahju hüvitamiseks. Samas on usutav, et karusloomakasvatuse keeluga võib kaasneda kahju, sest investeeringud muutuvad üleminekuaja lõpuks väärtusetuks.

Siiski ei saa Riigikogule ette heita, et ühes karusloomakasvatuse keeluga jäeti kehtestamata kahju hüvitamise täpsem regulatsioon. Vastav üldine regulatsioon on kehtestatud riigivastutuse seadusega. Riigikogul on küll õigus reguleerida täpsemalt enda kehtestatud normide rakendamise kaasnemate kahjude hüvitamist, kuid põhiseaduse alusel konkreetse keeluga kaasnevaid täpsemaid kahju hüvitamise norme nõuda ei saa.

[Riigivastutuse seaduse](#) (RVastS) §-s 14 on ette nähtud võimalus nõuda ka õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamist. Isik võib nõuda õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist üksnes siis, kui kahju põhjustati avaliku võimu kandja kohustuste olulise rikkumisega, rikutud kohustuse aluseks olev norm on otsekohaldatav ning isik kuulub õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu erilisel kannatanud isikute hulka.

RVastS § 14 lõikes 1 sätestatud kahjuhüvitusnõude esitamise tingimustest võib lisaselgitust vajada see, kuidas mõista tingimust, mille kohaselt kahju hüvitamist võib nõuda üksnes siis, kui kahju põhjustati avaliku võimu kandja (s.o kõnealusel juhul Riigikogu) kohustuste olulise rikkumisega. Kohtupraktika kohaselt saab selle alla paigutada mistahes muu subjektiivse õiguse rikkumise (RKHKo 7.06.2019, nr [3-16-1191](#), p 9.1).

Kahju hüvitamise üle otsustamisel tuleb hinnata iga üksikjuhtumi asjaolusid. Karusloomakasvatusega kaasnenud kahjude hüvitamise õigus ja hüvitise suurus on võimalik välja selgitada kohtumenetluses. Nii Eesti kohtutes kui ka Euroopa Inimõiguste Kohtus on

⁴ Vt majandustegevuse register, tegevusala mingi- ja kährikupidamine. Praegu on kehtiv tegevusluba AS-il Balti Karusnahk ja OÜ-l Rooküla Esimene. Mõlemale ettevõtjale on antud mingi ja kähriku tehistingimustes pidamise tegevusluba 12. augustil 2019 ja need load kehtivad 11. augustini 2024. a.

⁵ Vt Riigikogu keskkonnakomisjoni 11.05.2021 istungi [protokoll](#).

omandipiirangute hüvitamise kohta tehtud palju otsuseid ja kindlasti suudab kohus ka praegusel juhul õiglaselt otsustada.

Lisaks kahju hüvitamise küsimusele on ka kohtul võimalik hinnata karusloomakasvatuse keelu põhiseaduspärasust. Kaebuste lahendamisel ei ole kohus seotud õiguskantsleri hinnanguga.

Muud argumendid

Väitsite veel, et karusloomakasvatuse keeld ei ole kooskõlas vastava valdkonna arengukavaga. Vabariigi Valitsuse kehtestatav põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030 ([PõKa 2030](#)) ei näe ette karusloomakasvatuse keelustamist.

Riigikogu liikmetel on õigus algatada seaduseelnõusid (PS § 103) ja selle õiguse kasutamise eeltingimus ei ole Vabariigi Valitsuse või ministeeriumi vastava strateegia või arengukava olemasolu, selle puudumine ega sisu. Nii ei saa Riigikogus vastuvõetud seadust pidada õigusvastaseks selle tõttu, et põllumajanduse ja kalanduse arengukavas ei ole karusloomakasvatuse keeldu ette nähtud. Selles arengukavas on siiski märgitud, et karusloomakasvatuse keelustamine on Eestis päevakorral, kuid ei ole võetud seisukohta, kas see keelata või mitte.

Põhiseaduse järgi on seadusandlik pädevus Riigikogul ning Riigikogu peabki seaduseid vastu võttes arutama ja otsustama, milliseid väärtushinnanguid ühiskonnas kujundada ja milliseid reegleid kehtestada. Riigikogu ei ole seadusandlikku võimu teostades seotud täitevvõimu arvamuse ja seisukohtadega.

Märkisite, et karusloomakasvatusele kehtinud reeglid on pikka aega püsinud muutumatuna ning pole ühtegi ratsionaalset põhjendust, miks peaks nüüd seadust muutma. Asjaolu, et seadust pole muudetud pikemat aega, ei keela seda muuta ega tekita õigustatud ootust, et seda ei muudeta kunagi. Riigikogul on õigus seadusi muuta ja ise määrata nii muutmise vajadus kui ka muudatuse sisu. Vastasel juhul ei saaks Riigikogu oma ülesannet täita.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise