



Õiguskantsler

Peep Vassiljev  
Rakvere Vallavolikogu  
vallavalitsus@rakverevald.ee

Teie nr  
Meie 07.07.2020 nr 6-4/200991/2003927

## Rakvere valla koerte ja kasside pidamise eeskirja § 6

Lugupeetud volikogu esimees

Rakvere valla elanik palus õiguskantsleril kontrollida [Rakvere valla koerte ja kasside pidamise eeskirja \(edaspidi eeskiri\) § 6](#) õiguspärasust.

Leian, et eeskirja § 6 lõiked 1, 3 ja 6 on seadustega ja [Eesti Vabariigi põhiseadusega](#) (PS) vastuolus. Tunnustust väärrib Rakvere Vallavolikogu püüd tagada, et loomad ei hulguks. Volikogu määrusega ei tohi aga seadustes olevaid reegleid muuta ega panna inimeste õlule hulkivate loomadega seotud kohustusi, mis seaduse kohaselt lasuvad kohalikul omavalitsusel. [Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 66<sup>3</sup> on karistusnorm, mille täpsema süüteo koosseisu määrab koerte ja kasside pidamise eeskiri. Järelikult on eeskirja kehtestamisel eriti oluline järgida seaduse volitusnormi eesmärki, et karistatavaks ei muutuks see, mida Riigikogu ei ole karistamisväärseks pidanud. Avalik-õigusliku rahalise kohustuse võib volikogu kehtestada üksnes seaduse alusel.

Palun vallavolikogul viia eeskirja § 6 lõiked 1, 3 ja 6 kooskõlla seadustega ja põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lausega, § 154 lõikega 1 ja § 157 lõikega 2.

Palun teavitage, mida on volikogu teinud selle ettepaneku järgimiseks. Palun Teie vastust hiljemalt 28.08.2020.

## Täpsemad põhjendused

### I. Üldist

1. KOKS § 22 lõike 1 punkt 36<sup>2</sup> sätestab, et koerte ja kasside pidamise eeskirja kehtestamine on volikogu ainupädevuses. Koerte ja kasside pidamise eeskiri on korrakaitseõiguslik määrus, mille eesmärk on avaliku korra ennetav kaitsmine (vt KOKS § 53<sup>1</sup> lõike 1 ja § 66<sup>3</sup>).
2. Samal ajal on Riigikogu loomapidamist põhjalikult reguleerinud nii loomade kaitseks (eelkõige loomakaitseadusega) kui ka avaliku korra kaitseks (korrakaitseadusega).
3. PS § 3 lg 1 esimene lause ja § 154 lg 1 kehtestavad avaliku võimu (sh kohaliku omavalitsuse) teostamise seaduslikkuse põhimõtte. [Haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 89 lõige 1 esitab määruse õiguspärasuse tingimusena mh kehtiva õigusega kooskõla nõude. Selle kohaselt peab määrus olema seadustega kooskõlas.
4. PS § 157 lõikest 2 tuleneb, et kohalik omavalitsus võib avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestada üksnes seaduse alusel.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

## II. Eeskirjas loomakaitseaduse reguleerimisala laiendamine

5. Eeskirja paragrahv 6 lõike 1 esimene lause sätestab: „Hulkuva looma söötmist ja jootmist ning samaaegselt alalise võimaluse loomist looma viibimiseks oma elu- või abiruumides või õuealal, aga ka korterelamu üldkasutatavates ruumides või õuealal käsitletakse loomapidamisena, seega laienevad nimetatud isikule loomakaitseadusega ja käesoleva eeskirjaga loomapidajale pandud kohustused.“

6. [Loomakaitseaduse \(LOKS\) § 3](#) pealkirjaga „Loomapidamine“ määratleb lõikes 1 loomapidaja isikuna, kellele loom kuulub (loomaomanik) või kes tegeleb looma pidamisega rendi- või muu selletaolise suhte alusel loomaomanikuga.

7. Selle määratlusega võrreldes on eeskirja § 6 lõike 1 esimeses lauses toodud loomapidamise mõiste laiem, sest selles nimetatud tegevusi käsitatakse loomapidamisena sõltumata sellest, kas isik on sealjuures loomaomanik või loomaomanikuga õigussuhte alusel looma pidamisega tegelev isik või mitte. Ühtlasi näeb eeskiri ette, et sellisele isikule laienevad ka LoKS-ga loomapidajale pandud kohustused, kuigi LoKS nii ette ei näe. See muudab KOKS § 66<sup>3</sup> alusel karistatavaks ka teod, mille eest karistamist ei ole Riigikogu LoKS-i kehtestades soovinud.

8. Eeskirja § 6 lõige 1 käsitleb loomapidamisena ka mõningaid olukordi, mille puhul seaduse määratlust aluseks võttes oleks tegu hoopis hulkuva loomaga. Selle tulemusena kitsendab eeskiri õigusvastaselt kohaliku omavalitsuse seadusjärgset kohustust hulkuvaid loomi püüda, neid varjupaika toimetada ja nende omanik välja selgitada (LoKS alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 16.04.2002 määruse nr 130 „[Hulkuvate loomade püüdmise, pidamise ja nende omaniku kindlakstegemise ning hulkuvate loomade hukkamise kord](#)“ § 2 lõige 1 kohaselt peab vald või linn oma haldusterritooriumil korraldama hulkuvate loomade püüdmist, kui loomapidaja ei täida ise kohustust korraldada enda juurest lahti pääsenud kodulooma kinnipüüdmine).

9. Iseenesest võib aru saada Rakvere Vallavolikogu püüdest tagada, et loomad ei hulguks. Ilmselt on eeskirja § 6 lg 1 esimene lause suunatud neile isikutele, kes soodustavad hulkuvate loomade enda kinnistul viibimist nende eest samas täit vastutust võtmata. Selle probleemi lahendamiseks on aga piisavad seaduse (ja selle alusel kehtestatud ülalviidatud Vabariigi Valitsuse määruse) normid.

10. Kui kohalik omavalitsus saab teada hulkuvast loomast või on keegi häiritud looma lahtiselt hoidmisest, siis läheb kohale korrakaitsega tegelev (kohaliku omavalitsuse volitatud) isik. Ta püüab esmalt kohapeal välja selgitada, kellele loom kuulub või kes tegeleb looma pidamisega rendi- või muu selletaolise suhte alusel loomaomanikuga (LoKS § 3 lg 1). Kui sellist isikut kohapeal ei tuvastata, on tegemist hulkuva loomaga (LoKS § 5 lg 1) ja kohalikul omavalitsusel tuleb korraldada looma pidamine (tavaliselt varjupaigas), asuda otsima looma omanikku ning kui see ei õnnestu, püüda leida uut omanikku (LoKS § 5 lg 2). Isik, kes ei ole looma omanik ega loomapidaja, kuid soovib saada looma uueks omanikuks, annab sellest teada kohalikule omavalitsusele.

11. Kui käsitleda loomapidajana isikut, kes tegelikult loomapidajaks ei ole (nagu eeskirja § 6 lg 1 esimeses lauses), tuleneb sellest kaks probleemi. Loom ei pruugi jõuda tema tegeliku omanikuni (või tema poolt loomapidajaks volitatud isikuni), sest kohalik omavalitsus ei käsitle looma hulkuvana ega asu ta tegelikku omanikku välja selgitama (nagu peaks). Loom võib

jäädagi hulkuma, sest isik, keda eeskirja § 6 lg 1 loomapidajana käsitleb, ei pruugi nõustuda loomapidajaks olemisega.

12. Riigikogu on mõelnud ka olukorrale, kus isik põhjustab situatsiooni, kus loom rikub avalikku korda. [Korrakaitseaduse \(KorS\) § 15](#) lõiked 4, 5 ja 6 käsitlevad looma eest vastutava isikuna looma omanikku, mahajäetud looma viimast omanikku ning isikut, kellel on tegelik võim<sup>1</sup> looma üle. Seega saab KorS § 22 lg 4 ja § 28 alusel teha vajadusel korrakaitsealise ettekirjutuse ka isikule, kes ei ole (olnud) looma omanikuks, kuid kelle tegeliku võimu all loom on. Samuti on võimalik süüteomenetluse alustamine, kui isik on toiminud loomaga viisil, mille eest on ette nähtud karistus (vt nt LoKS § 66<sup>2</sup>). See ei vabasta aga kohalikku omavalitsust hulkuva looma puhul tema pidamise korraldamisest ja omaniku otsimisest.

13. Seega on eeskirja § 6 lõige 1 esimene lause osas, milles see laiendab loomapidamise mõistet, vastuolus loomakaitseadusega, järelikult ka põhiseaduses sätestatud seaduslikkuse põhimõttega.

### III. Eeskirjas loomakaitseaduse reguleerimisala kitsendamine

14. Eeskirja § 6 lõike 1 teise lause kohaselt ei teki looduskaitseadusega ja eeskirjaga loomapidajale pandud kohustusi, kui isik on hulkuvast loomast kohe teavitanud Rakvere Vallavalitsust.

15. Isikut, kes on loomapidajaks looduskaitseaduse kohaselt, ei saa määrusega vabastada talle looduskaitseadusega pandud kohustustest mitte ühelgi tingimusel. Kuna eeskirja § 6 lg 1 teine lause seda (Rakvere Vallavalitsuse teavitamise tingimusel) teeb, siis on ka see säte vastuolus põhiseaduses sätestatud seaduslikkuse põhimõttega.

16. Iseenesest muutub eeskirja § 6 lõike 1 teine lause ka mõttetuks, kui viia (käesoleva kirja II jaos käsitletud) sellele eelnev lause loomapidamise mõiste osas seadusega kooskõlla, sest seaduse kohaselt on „hulkuvaks“ ainult „loomapidaja“ juurest lahti pääsenud loom. Teisisõnu, kui hulkuv loom viibib mõne isiku juures, siis see isik ei saa olla „loomapidaja“ (kui oleks, poleks loom hulkuv) ja tal ei ole loogiliselt ka loomapidajale pandud kohustusi (küll aga võivad tal olla korrakaitsealised kohustused, kui tal on looma üle tegelik võim; samuti on võimalik karistusõiguslik vastutus, kui ta toimib loomaga keelatud viisil).

### IV. Hulkuva looma püüdmisega seotud avalik-õiguslike rahaliste kohustuste panek

17. Eeskirja § 6 lõige 3 sätestab, et kui omaniku juurest lahtipääsenud looma kinnipüüdmise korraldas vallavalitsus, kannab selle looma püüdmise, hoidmise ja eutanaasiaga seotud kulud looma omanik.

---

<sup>1</sup> Korrakaitseaduse eelnõu (5 SE) seletuskiri selgitab tegeliku võimu mõistet nii (AÕS on asjaõigusseadus): „Tegelikku võimu omava isiku vastutusel on mitu põhjust. Esiteks on see otstarbekas kiireloomuliseks ja tulemuslikuks ohutõrjeks, kuna korrakaitseorgan ei pea sellisel juhul hakkama selgitama asja omandisuhteid, faktilise võimu olemasolu asja üle on tuvastada palju lihtsam. Teiseks annab tegelik võim isikule sarnaselt omanikuga võimaluse ohtu või rikkumist muudest isikutest lihtsamini kõrvaldada. [...] Tegeliku võimu mõiste korrakaitseõiguslikus tähenduses langeb üldjuhul kokku asjaõigusliku valdusemõistega: ka AÕS § 34 lg 1 määratleb valduse kui isiku tegeliku võimu asja üle. Kuna aga korrakaitseõiguse jaoks ei oma tähendust õigusühel, vaid asja üle tegeliku võimu teostamine, siis tuleb korrakaitseõiguse mõttes tegelikku võimu teostavaks isikuks lugeda ka valduse teenija, keda AÕS § 34 lg 3 kohaselt asja valdajaks ei loeta.“ Kättesaadav: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

18. [Loomatauditõrje seaduse \(LTTS\) § 12](#) lõike 3 kolmas lause sätestab: „Kui loomapidaja juurest lahti pääsenud kodulooma kinnipüüdmise korraldas kohalik omavalitsus, kannab kodulooma püüdmise ja pidamisega seotud kulud looma omanik.“

19. Seadus ei näe ette võimalust panna looma omanikule looma eutanaasiaga seotud kulusid. Selles osas on eeskirja § 6 lg 3 vastuolus PS § 157 lõikega 2.

20. Eeskirja § 6 lõige 6 sätestab, et vallavalitsuse loata või kooskõlastuseta varjupaika toimetatud looma püüdmise, varjupaika toimetamise, varjupaigas pidamise, sealhulgas veterinaarülevaatus jne kulud kannab isik, kes on looma toimetanud varjupaika. Ükski seadus ei anna kohalikule omavalitsusele alust panna hulkuva looma varjupaika toimetanud isikule looma püüdmise, varjupaika toimetamise ja varjupaigas pidamise kulusid. Seega on eeskirja § 6 lg 6 vastuolus PS § 157 lõikega 2.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445 Vallo.Olle@oiguskantsler.ee  
Liina Lust-Vedder 693 8429 Liina.Lust-Vedder@oiguskantsler.ee  
Arno Tuisk 693 8419 Arno.Tuisk@oiguskantsler.ee