



ÕIGUSKANTSLER

Regionaalminister Siim Kiisler  
Siseministeerium  
info@siseministeerium.ee

Teie 5.03.2010 nr 2-1/515  
Õiguskantsler 14.12.2010 nr 6-1/100108/1007193

**Märgukiri  
kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud volitusnormi põhiseadusele  
vastavusest**

Lugupeetud härra minister

Analüüsinud minule laekunud avalduse alusel kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 punkti 36<sup>2</sup> ja §-i 66<sup>3</sup> põhiseaduspärasust leian, et:

**kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> ja § 66<sup>3</sup> on vastuolus põhiseaduse § 3 lõikega 1.**

Seetõttu teen Teile kui ministrile, kelle vastutusallas on kohalikke omavalitsusi puudutav õigusloome, ettepaneku töötada 3 kuu jooksul alates käesoleva märgukirja saamisest välja eelnõu, mis kõrvaldab kontrollitud sätete vastuolu põhiseadusega. Seejuures soovitan teha koostööd teiste ministritega, kuna antud küsimus puudutab muu hulgas ka loomakaitsega seonduvaid küsimusi, mis on Põllumajandusministeeriumi vastutusallas, ning avaliku korra kaitsega seonduvaid küsimusi, mis on siseministri vastutusallas. Samuti soovitan kaasata antud probleemi lahendamisse kohalike omavalitsuste esindusorganisatsioonid, kuna küsimus puudutab kohaliku omavalitsuse õigusloomepädevust.

**Palun Teil hiljemalt 31.01.2011 teada anda, kuidas kavatsete minu märgukirja järgida.**

Oma seisukohta ja ettepanekut põhjendan järgnevalt.

**1. Asjaolud ja menetluse käik**

1. Minu poole pöördus 03.12.2009 avaldaja, kes palus minul kontrollida Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005 määruse nr 12 „Tallinna linna koerte ja kasside pidamise eeskirja kinnitamine“ ja selle lisa seadustele ja põhiseadusele vastavust. Nimetatud linnavolikogu määrusega kinnitatakse koerte ja kasside pidamise nõuded Tallinna linna haldusterritooriumil. Määruse andmise volitusena on Tallinna Linnavolikogu määruse preambulas muu hulgas nimetanud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi: KOKS) § 22 lg 1 punkti 36<sup>2</sup>, mille järgi koerte ja kasside pidamise eeskirjade (edaspidi ka: *eeskirjad*) kehtestamine on valla- või linnavolikogu ainupädevuses.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. Olen varasemalt korduvalt läbi viinud menetlusi kontrollimaks erinevates kohaliku omavalitsuse üksustes kehtestatud koerte ja kasside pidamise eeskirjade põhiseaduspärasust.<sup>1</sup> Samuti olen läbi viinud menetluse KOKS § 22 lg 1 punkti 36<sup>2</sup> põhiseadusele ja seadustele vastavuse kontrollimiseks. Järgnevalt kajastan lühidalt viimatinimetatud menetlust.

### *1.1 Õiguskantsleri varasem menetlus*

3. Minule 2005. aastal laekunud avalduse põhjal alustatud menetluse tulemusena jõudsin seisukohale, et KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> ei sisalda volitusnormina kvalifitseerumiseks vajalikke tingimusi. Sättes ei ole kajastatud ei põhiõiguse piiramiseks antava volituse eesmärk, sisu ega ulatus. Seetõttu esitasin põllumajandusministrile 01.02.2006 märgukirja, milles palusin analüüsida, kas põhiseadusega on täielikult kooskõlas:

- KOKS § 22 lg 1 punktis 36<sup>2</sup> sisalduv volitusnorm koerte ja kasside pidamise eeskirjade kehtestamiseks;
- kohalike omavalitsuste volikogude kehtestatud eeskirjad ning
- KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> ja § 66<sup>3</sup> koostoime regulatsioon, kus karistus sisaldub seaduses, kuid karistatava teo kirjeldus seadusest madalamalseisvas õigusaktis

Samuti palusin teada anda, kas ministri hinnangul on vajalik teha ettepanek seadust muuta.

4. Põllumajandusminister vastas minule 28.02.2006 kirjaga ning nõustus seisukohaga, et minu märgukirjas nimetatud õigusaktide vastavus põhiseadusele on küsitav, kuna KOKS § 22 lg 1 punktis 36<sup>2</sup> toodud regulatsioon ei ole käsitatav konkreetse volitusnormina, millest selguks volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Samas asus põllumajandusminister seisukohale, et volitusnorm eeskirjade kehtestamiseks sobib kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse reguleerimisalasse. Seetõttu leidis põllumajandusminister, et kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise vajaduse hindamiseks tuleks pöörduda Siseministeeriumi poole.

5. Eelnevast lähtudes pöördusin 02.03.2006 märgukirjaga regionaalministri ja justiitsministri poole, milles tegin ülaltooduga samasisulised ettepanekud.

6. Justiitsminister esitas minule vastuse 20.03.2006 kirjaga. Ta märkis, et nõustub samuti põhimõtteliselt minu analüüsi järeldustega. Justiitsminister oli seisukohal, et KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> on pädevusnorm, mitte volitusnorm. Asjaolu, et koerte ja kasside pidamise eeskirjade kehtestamine on kohaliku elu küsimus, ei välista justiitsministri hinnangul asjakohases seaduses põhiõigusi ja -vabadusi sätestavate normide kehtestamist, millest kohalik omavalitsus vastavate eeskirjade kehtestamisel lähtuma peab. Vastupidi, õigusriigi immanentseks osaks on põhimõtte, et põhiõigusi ja -vabadusi saab piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras. Justiitsministri hinnangul on aga KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> ümbersõnastamisest olulisem küsimus piirangute kehtestamine selleks sobivas seaduses. Ühe võimaliku seadusena pakkus justiitsminister välja veterinaarkorralduse seaduse.

7. Reaktsioonina eelviidatud justiitsministri seisukohale esitas põllumajandusminister 24.04.2006 täiendava kirja, milles teatas, et ta ei pea põhjendatuks veterinaarkorralduse seaduse muutmist eesmärgiga sätestada inimeste tervise huvides piiranguid koerte ja kasside pidamise kohta, sest see ei ole nimetatud seaduse üldise mõtte ja reguleerimisalaga kuidagi kooskõlas. Põllumajandusminister leidis, et enne piirangute kehtestamiseks sobiva seaduse üle otsustamist, on vajalik analüüsida kohalike omavalitsuste volikogude kehtestatud nõudeid, et teha kindlaks, kas

---

<sup>1</sup> Olen minule laekunud avalduste põhjal kontrollinud nt Kõlleste valla, Tapa valla, Martna valla ja Kuresaare linna koerte ja kasside pidamise eeskirju (vt lähemalt allpool).

need nõuded on juba mõnes seaduses reguleeritud või oleks võimalik nõudeid reguleerida mõnes seaduses.

8. Regionaalminister vastas minule 24.03.2006 kirjaga, milles ka tema nõustus minu seisukohaga, et KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> on vastuolus põhiseadusega. Regionaalminister avaldas aga kahtlust, kas ainuüksi kõnesoleva volitusnormi korrigeerimine on piisav lahendus. Ta leidis, et KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> ja § 66<sup>3</sup> eiravad õigusaktide hierarhilist ülesehitust, nähes ette õigusrikkumise teokoosseisu kehtestamise valla- või linnavolikogu määrusega, mis on vastuolus õiguse üldpõhimõtetega. Regionaalminister informeeris mind, et praktikas tõusetunud probleemide tõttu ja õiguselguse huvides on Siseministeriumil kavatsus kohaliku omavalitsuse korralduse seadus tervikuna üle vaadata.

9. Pärast järelepärimise esitamist teatas regionaalminister minule oma 08.06.2006 kirjas, et kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse uue redaktsiooni väljatöötamiseks ei ole koostatud konkreetset ajagraafikut ega moodustatud töögruppi. Kõnealuse seadusega seonduvaid üksikküsimusi käsitletakse ja menetletakse jooksvalt. Regionaalminister selgitas, et Siseministerium on küll korduvalt algatanud menetlust kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse uue tervikredaktsiooni loomiseks, kuid paraku ei ole need poliitilise kokkuleppe puudumise tõttu tulemuseni jõudnud.

### *1.2 Käesolev õiguskantsleri menetlus*

10. KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> ja § 66<sup>3</sup> kehtivad tänaseni muutmata kujul, st vaidlusaluseid õigusnorme ei ole minu ülalkirjeldatud menetlusest saati muudetud ega täiendatud. Samas on mulle jätkuvalt esitatud avaldusi, kus taotletakse erinevate kohalike omavalitsuste koerte ja kasside pidamise eeskirjade põhiseaduspärasuse kontrollimist. Nende avalduste põhjal alustatud menetluste tulemused annavad alust arvata, et eeskirjadega kehtestatud õigusvastane regulatsioon on muu hulgas tingitud KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> ebamäärusest. Nimelt ei pruugi kohalikele omavalitsustele olla arusaadav, milliseid kohustusi võib eeskirjadega loomapidajatele panna.

11. Otsustasingi seepärast taas alustada menetluse, et kontrollida, kas KOKS § 22 lg 1 punkti 36<sup>2</sup> kui norm, mis annab valla- või linnavolikogule pädevuse koerte ja kasside pidamise eeskirja kehtestamiseks, on kooskõlas põhiseadusega. Menetlus puudutab ka KOKS §-i 66<sup>3</sup>, mille järgi on koerte ja kasside pidamise eeskirja rikkumine väärtegu. Seda põhjusel, et KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> ja § 66<sup>3</sup> on olemuslikult seotud sätted (vt allpool).

12. Oma seisukoha kujundamiseks vajaliku teabe saamiseks pöördusin 21.01.2010 kirjaga nr 6-1/100108/1000418 põllumajandusministri ning Teie poole. Pöördumistes kirjeldasin KOKS § 22 lg 1 punkti 36<sup>2</sup> põhiseadusele vastavuse probleeme. Täpsemalt osutasin taas asjaolule, et kõnealune õigusnorm ei sätesta kohaliku omavalitsuse volikogule antud volituse eesmärki, sisu ja ulatust. Samuti märkisin, et põllumajandusminister on loomakaitseseaduse (edaspidi: LoKS) § 3 lõike 5 alusel kehtestanud 24.07.2008 määruse nr 76 „Lemmikloomade pidamise nõuded“ (edaspidi: *lemmikloomade pidamise nõuded*). Määrus reguleerib muu hulgas koerte ja kasside pidamise nõudeid ja täpsustab LoKS §-des 5<sup>1</sup> ja 5<sup>2</sup> sätestatud. Kuna koerte ja kasside pidamise nõuded on suures osas reguleeritud põllumajandusministri määrusega, tekib küsimus, mida on vaja täiendavalt reguleerida kohalike koerte ja kasside pidamise eeskirjadega.

13. Palusin Teil ja põllumajandusministril esitada oma seisukoht KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> põhiseaduslikkuse probleemide kohta. Ühtlasi palusin vastata järgnevatele küsimustele:

- Milliseid seaduses sätestatud koera- või kassipidaja õiguste piiranguid võib kohalik omavalitsus KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> alusel täpsustada? Kuidas sõltuvad need kohustused kohalikest oludest?
- Arvestades seda, et lemmikloomade pidamise nõudeid reguleeritakse LoKS §-des 5<sup>1</sup> ja 5<sup>2</sup> ning lemmikloomade pidamise nõuetega, siis kas kohalikule omavalitsusele volituse andmine koera- või kassipidaja kohustuste täiendavaks reguleerimiseks on otstarbekas ja vajalik?
- Kas Põllumajandusministeerium või Siseministeerium on analüüsinud kohalike omavalitsuste koerte ja kasside pidamise eeskirju? Palusin nimetada, milliseid analüüse on läbi viidud ja milliseid küsimusi on nendega uuritud.

### *1.2.1 Põllumajandusministri seisukoht*

14. Põllumajandusminister nõustus oma 17.02.2010 kirjas nr 11.3-3/721-1 minu seisukohaga, et KOKS § 22 lõike 1 punkt 36<sup>2</sup> ei sätesta, milliste seaduses kehtestatud koera- või kassipidaja kohustuste täpsustamiseks on kohaliku omavalitsuse volikogule volitus antud. Samas märkis põllumajandusminister, et ta ei saa nõustuda väitega, et ebaselgeks jääb koerte ja kasside pidamise eeskirjade seotus LoKS §-dega 5<sup>1</sup> ja 5<sup>2</sup> ning loomatauditõrje seadusega. Nimelt otsest seost ei peakski neil õigusaktidel olema, kuna loomakaitse seaduse nimetatud paragrahvid reguleerivad loomapidamist loomade heaolu ja nende tervise seisukohalt ning loomatauditõrje seadus reguleerib loomapidamist loomatervishoiu seisukohalt. Seega nimetatud seadused otseselt ei reguleeri ega peagi reguleerima loomapidamise küsimusi inimeste turvalisuse ning valla või linna heakorra tagamise seisukohast lähtuvalt, mis on aga tõenäoliselt koerte ja kasside pidamise eeskirja eesmärgiks.

15. Põllumajandusminister oli arvamusel, et isikute õiguste ja vabaduste kaitse seisukohalt ja loomapidamisega kaasneva ohu ennetamiseks teise isiku tervisele ja varale on oluline, et ka loomapidamine oleks turvalisuse ja heakorra tagamiseks reguleeritud. Põllumajandusminister asus minule esitatud vastuskirjas seisukohale, et igas kohaliku omavalitsuse üksuses ei saa isikute õigused ja vabadused kohalikust eripärast lähtuvalt olla nii erinevad, et turvalisuse ja heakorra tagamiseks on igas kohaliku omavalitsuse üksuses vajalik kehtestada loomade pidamisele eraldi nõuded. Põllumajandusministri hinnangul on seetõttu küsitav, kas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses tuleb sätestada volitusnorm kohalikele omavalitsustele sellise regulatsiooni kehtestamiseks. Pigem tuleks kaaluda vastavate nõuete kehtestamist riikliku õigusaktiga. Üheks võimalikuks variandiks on sätestada mainitud loomapidamise nõuded Riigikogu menetluses olevas korrakaitse seaduse eelnõus.

16. Põllumajandusministeerium ei ole ministri sõnul teinud põhjalikku analüüsi erinevates valdades ja linnades kehtestatud eeskirjade kohta. Seoses minu kirjadele vastuste koostamisega ja oma arvamuse kujundamisega KOKS § 22 lõike 1 p 36<sup>2</sup> kohta on analüüsitud mõningate kohalike omavalitsuste eeskirju ja leitud, et suur osa koera ja kassi pidamise eeskirjades sätestatust kuulub loomakaitse seaduse ja loomatauditõrje seaduse reguleerimisalasse ning on nimetatud seadustes ja nende alusel antud määrustes juba reguleeritud. Põllumajandusministri hinnangul on küsitav asjaolu, et paljud omavalitsused on kirjutanud eeskirjadesse ümber eelnimetatud seadustes ja määrustes sisalduvad nõuded. Põllumajandusminister leidis, et selline nõuete kordamine ei ole vajalik ning on kohati problemaatiline. Muu hulgas on põllumajandusministri määruste muudatused kohalike omavalitsuste eeskirjadesse jäänud sisse viimata (näiteks põllumajandusministri 20.11.2000 määruse nr 67 „Marutaudi tõrje eeskiri“ muutmise järel tuleb loomi vaktsineerida uuesti 24 kuu möödumisel pärast eelmist vaktsineerimist, kuid mitmete

kohalike omavalitsuste üksuste eeskirjades on endiselt kohustus vaktsineerida loomi marutaudi vastu 12 kuu möödumisel pärast eelmist vaktsineerimist).

### 1.2.2 Teie seisukoht

17. Oma 05.03.2010 kirjas nr 2-1/515 nõustusite minu seisukohaga, et KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> kooskõla põhiseadusega on küsitav, kuivõrd seadusandja ei ole selles normis sätestanud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogule sõnaselget volituse eesmärki, sisu ja ulatust. KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> on pädevusnorm ning sellest ei piisa isikute põhiõiguste piiramiseks.

18. Teie vastuse kohaselt ei ole Siseministeeriumis tehtud põhjalikke koerte ja kasside pidamise eeskirjade analüüsi, kuid minu pöördumisele vastamisel vaadeldi mitmeid kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude kehtestatud eeskirju. Need eeskirjad osaliselt täpsustavad või dubleerivad nii loomakaitseseadusest, jahiseadusest, loomatauditõrje seadusest ning lemmikloomade pidamise nõuetest tulenevaid kohustusi. Koerte ja kasside pidamise eeskirjades reguleeritakse nii koerte kui kasside pidajate kohustusi, et ennetada loomade pidamisega kaasnevat ohte teiste isikute tervisele ja varale, kuid samaaegselt reguleeritakse ka loomade kaitse tagamist, sh hulkuvate loomade püüdmist ja pidamist. Valdavalt ei ole volikogude kehtestatud eeskirjades seatud kitsenduste näol olemuslikult tegemist kohalikest oludest tulenevate piirangutega, pigem on erinevates eeskirjades sätestatud piirangud, sh avaliku korra kaitset tagavad sätted, universaalsed.

19. Te nentisite, et eespool viidatud seadustest ning põllumajandusministri määrusest ei tulene alust seada valla- või linnavolikogu määrusega piiranguid seoses avaliku korra tagamisega, mis moodustavad nimetatud eeskirjadest olulise osa. Viitasite ka asjaolule, et avaliku korra tagamise huvides loomapidamisele kehtestatavad nõuded sisaldasid korrakaitseaduse eelnõus (49 SE II-2), mille menetlus Riigikogus on katkestatud.

20. Leidsite, et esmalt tuleks seadustes lahendada inimeste ja avaliku korra kaitsega seonduvad küsimused, sh loomaomaniku vastutus looma tekitatud kahjulike tagajärgede eest. Volituse andmine 226-le kohaliku omavalitsuse üksuse volikogule loomapidamise nõuete kehtestamiseks ei ole vältimatult vajalik. Samas märkisite, et senikaua, kuni seadusega ei ole kehtestatud avaliku korra kaitset tagavad normid, ei ole kohalikel omavalitsustel võimalik avaliku korra kaitset tugineda muule regulatsioonile kui volikogu määrustega kehtestatud koerte ja kasside pidamise ning avaliku korra tagamise eeskirjadele.

## 2. Kontrollitavad õigusnormid

21. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus sätestab:

### „§ 22. Volikogu pädevus

(1) Volikogu ainupädevusse kuulub järgmiste küsimuste otsustamine:

[...]

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

[...]

### § 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.“

### 3. Õiguskantsleri seisukoht

22. Avaldusaluses asjas on põhiküsimuseks, kas koerte ja kasside pidamise eeskirju reguleerivad seadusesätted on kooskõlas põhiseadusega.

23. Käesolevas märgukirjas ei analüüsi ma küsimust, kas põhiseadusega on kooskõlas KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> ja § 66<sup>3</sup> koostoime regulatsioon, kus karistus sisaldub seaduses, kuid karistatava teo kirjeldus seadusest madalamalseisvas õigusaktis. Sellest hoolimata olen seisukohal, et **KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> põhiseadusele vastavusest sõltub vahetult ka KOKS § 66<sup>3</sup> põhiseaduspärasus**. Seda põhjusel, et koerte ja kasside pidamise eeskirjade andmise pädevust sätestava normi (KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup>) kehtetuks tunnistamise korral on nende eeskirjade rikkumise eest väärteokaristust sätestav norm (KOKS § 66<sup>3</sup>) eksitav, kuna seaduses sätestatud väärteokoosseis võib jätta mulje, et koerte ja kasside eeskirjade kehtestamine on siiski lubatud. Kirjeldatud olukord looks ebakindlust kehtiva õiguskorra suhtes. Seega on KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> ja § 66<sup>3</sup> ühtne ja terviklik regulatsioon ning **vaidlusalused sätted on olemuslikult seotud**.<sup>2</sup>

24. Eelöeldust lähtudes keskendun järgnevalt KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> põhiseadusele vastavuse kontrollile. Alljärgnevalt selgitan esmalt kontrollitava sätte olemust ning seda, kuidas kontrollitava sätte alusel kehtestatavad koerte ja kasside pidamise eeskirjad riivavad põhiõigusi. Seejärel märgin ära põhiseadusest tulenevad nõuded volitusnormile, mis annab kohalikule omavalitsusele õiguse kehtestada põhiõigusi riivav määrus. Viimasena kontrollin KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> vastavust eelnimetatud nõuetele.

#### 3.1 KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> olemus

25. Enne vaidlusaluse sätte põhiseaduslikkuse analüüsi pean vajalikuks selgitada täpsemalt KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> olemust. Kuna KOKS § 22 on pealkirjastatud „volikogu pädevus“, toetab grammatiline ja normi asukohast lähtuv süstemaatiline tõlgendus KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> käsitlemist pädevusnormina. Pädevusnorm ei võimaldaks kohaliku omavalituse volikogul ilma seaduses sisalduva täiendava volitusnormita panna koerte ja kasside pidajatele kohustusi.<sup>3</sup>

26. Ometi räägivad sellisele käsitlusele vastu järgnevad argumendid. Üheskoos eeskirjade pädevuse sätestamisega sanktsioneeris seadusandja eeskirjade rikkumise väärteokaristusega (KOKS § 66<sup>3</sup>). Sellest järeldub, et seadusandja tahte järgi pannakse eeskirjadega loomapidajatele kohustused, mida rikuvad teatud teod või tegevusetus. Samuti tuleb võtta arvesse normi kujunemislugu (ajalooline tõlgendus). Esmakordselt sätestas kohaliku omavalitsuse volikogu

<sup>2</sup> Vrd RKPJKo 13.02.2007, nr 3-4-1-16-06, p 18. Vt ka RKÜKo 25.01.2007, nr 3-1-1-92-06, p 20: „Seega tuleb T. Kaasiku karistamise põhiseaduspärasuse hindamisel esmalt kontrollida, kas põhiseadusega on kooskõlas piirang, mille rikkumise eest karistust kohaldati (KVS § 19 lg 2 p 6). Üksnes siis, kui piirang osutub põhiseadusega kooskõlas olevaks, on järgnevalt vaja kontrollida, kas põhiseaduspärase on ka selle - iseenesest põhiseadusliku - piirangu rikkumise väärteokorras karistatavaks tunnistamine KVS §-s 26<sup>3</sup>.“

<sup>3</sup> Pädevusnormi mõiste kohta vt RKÜKo 18.05.2010, nr 3-1-1-116-09, p 25: „Liikluseeskiri on kehtestatud LS § 3 lg 2 alusel, mille kohaselt liikluskorra määrab Vabariigi Valitsus liikluseeskirjaga. **Tegemist on üldise pädevusnormiga, mis ei ole samas piisav materiaalõiguslik alus, võimaldamaks Vabariigi Valitsusel ilma seaduses sisalduva täiendava volitusnormita panna liikluseeskirjaga mootorsõiduki juhile liikluseadusest erinevaid kohustusi dokumentide kaasaskandmise osas.**“ Vt ka RKHKo 13.10.2010, nr 3-3-1-44-10, p 26: „[...] põhiseaduse §-s 3 sätestatud seaduslikkuse põhimõtte kohaselt on avalik võim õigustatud tegutsema siis, kui õigusnormid näevad avalikule võimule ette nii pädevuse kui ka volituse.“

õiguse kehtestada koerte ja kasside pidamise eeskiri ja haldusvastutus selle eeskirja rikkumise eest 01.08.1992 jõustunud haldusõigusrikkumiste seadustikus (edaspidi: HÕS): HÕS § 81 sätestas haldusvastutuse koerte ja kasside pidamise eeskirjade rikkumise eest ning HÕS § 2 lg 2 sätestas, et valla- ning linnavolikogul on õigus kehtestada eeskirju, mille rikkumise eest nähakse ette haldusvastutus muu hulgas HÕS §-s 81. Haldusõigusrikkumiste seadustik tunnistati alates 01.09.2002 kehtetuks<sup>4</sup>. Samal päeval jõustusid<sup>5</sup> KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> ja § 66<sup>3</sup>.

27. Järelikult on seadusandja tahe olnud anda KOKS § 22 lg 1 punktiga 36<sup>2</sup> kohalikule omavalitsusele volitus kehtestada põhiõigusi piirav määrus. Ka olemasolev kohalike omavalitsuste praktika<sup>6</sup> käsitleb vaidlusalust sätet volitusnormina eeskirjade andmiseks (eeskirjade preambulates nimetatakse KOKS § 22 lg 1 punkti 36<sup>2</sup> määruse andmise alusena).<sup>7</sup> **Samas pean juba siinkohal oluliseks rõhutada, et üldjuhul ei saa õigusselguse ega põhiõiguste kaitse seisukohalt heaks kiita napisõnalisi norme, millest pole aru saada, kas tegu pädevus- või volitusnormiga.**

28. Eeltoodust lähtudes käsitlen käesolevas seisukohavõtus KOKS § 22 lg 1 punkti 36<sup>2</sup> volitus- ehk delegatsiooninormina.<sup>8</sup> Seaduses sisalduv delegatsiooninorm pole üksnes volitus anda seaduse täitmiseks määruksi. Delegatsiooninorm on ka korraldus anda määrus, mis on vajalik seaduse rakendamiseks. Seaduse rakendamine võib osutada võimatuks, kui seadusandja vajalikuks peetud määrust pole kehtestatud.<sup>9</sup> Seega pole koerte ja kasside eeskirja kehtestamine mitte ainult kohaliku omavalitsuse õigus, vaid ka seadusega pandud kohustus.

### 3.2 Koerte ja kasside pidamise eeskirjadest lähtuv põhiõiguse riive

29. KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> on seadusandja andnud kohaliku omavalitsuse volikogule volituse kehtestada eeskiri, mis reguleerib koerte ja kasside pidamist.<sup>10</sup> Loomapidamise all on seadusandja erinevates õigusaktides silmas pidanud looma omamist või valdamist kokkuleppel looma omanikuga.<sup>11</sup> Seega ei pruugi kõik loomapidajad olla looma omanikud. Loomapidamise olemuslik tunnus on looma valdamine, st tegeliku võimu teostamine looma üle.

30. Looma omamine on PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse kaitsealas. Eeskirjade adressaatideks pole aga üksnes looma omanikud, vaid loomapidajad, st kõik isikud, kelle valduses

<sup>4</sup> Vt Riigikogus 12.06.2002 vastu võetud karistusseadustiku rakendamise seaduse (RT I 2002, 56, 350) §-d 16 ja 34.

<sup>5</sup> Vt Riigikogus 19.06.2002 vastu võetud karistusseadustikuga seonduvate seaduste muutmise ja täiendamise seadus (RT I 2002, 63, 387) § 39 punktid 1 ja 3 ning § 122 lg 1.

<sup>6</sup> Vt praktika tähenduse kohta õigusnormi tõlgendamisel RKPJKo 15.12.2005, nr 3-4-1-16-05, p 24: "Justiitsministri arvamusel ilmneb, et Notarite Koja andmetel on vaidlusaluse regulatsiooni pinnalt välja kujunenud ühtne notariaalpraktika ning vaidlusi selle üle, kas AÕSRS § 13<sup>1</sup> näeb ette erastatud eluruumi ostueesõiguse, varem tekkinud ei ole. Kuigi see ei ole normi õigusselguse hindamisel määrav, kinnitab see siiski, et seni on normi adressaatideks olevad isikud saanud asjakohase nõustamise abiga normi sisust aru."

<sup>7</sup> Vt nt Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005 määrus nr 12 „Tallinna linna koerte ja kasside pidamise eeskirja kinnitamine“, Tartu Linnavolikogu 19.09.2002 määrus nr 119 „Koerte ja kasside pidamise eeskirja kehtestamine“, Pärnu Linnavolikogu 07.08.2008 määrus nr 18 „Koerte ja kasside pidamise eeskiri“, Viimsi Vallavolikogu 09.06.2009 määrus nr 12 „Viimsi valla koerte ja kasside pidamise eeskiri“.

<sup>8</sup> Vt RKHKo 13.11.2009, nr 3-3-1-63-09, p 14: „Erinevalt pädevusnormist on volitusnormi reguleerimisala kitsam. **Volitusnormiga luuakse materiaalõiguslik alus isiku põhiõiguste riivamiseks.** Seetõttu, tulenevalt seadusereservatsiooni nõudest, peab volitusnormi reguleerimisala olema täpselt määratletud ning sellest peab nähtuma haldustegevuse sisu, ulatus ja maht.“

<sup>9</sup> RKPJKo 17.06.1998, nr 3-4-1-5-98, p IV.

<sup>10</sup> Praktikas soovivad kohalikud omavalitsused reguleerida lisaks koerte ja kasside pidamisele reguleerida ka teiste loomade pidamisel esilekerkinud küsimusi, vt nt E. Kalda. Mesilased takistasid eeskirja vastuvõtmist, arvutvõrgus kättesaadaval: <http://maaelu.postimees.ee/230407/esileht/siseuudised/256660.php>.

<sup>11</sup> Vt LoKS § 3 lg 1 ja loomatauditõrje seaduse § 4.

on koer või kass.<sup>12</sup> Õigus looma pidada on hõlmatud üldise vabadusõigusega, mis tuleneb põhiseaduse (edaspidi: PS) § 19 lõikest 1.<sup>13</sup> Üldise vabadusõiguse 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.<sup>14</sup>

31. Kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud koerte ja kasside pidamise eeskirjad piiravad isikute tegevust koerte või kasside pidamisel (nt keelatakse viibida kassiga kalmistul<sup>15</sup>) või seovad looma pidamise teatud kohustustega (näiteks kohustatakse koerapidajat paigaldama temale kuuluva territooriumi sissepääsule ja kõigile tänavaga külgnevatele piirdeaedadele koera olemasolust teatavad hoiatussildid<sup>16</sup>). Need piirangud ja kohustused mõjutavad ebasoodsalt õigust looma pidada. Järelikult riivavad koerte ja kasside pidamise eeskirjad PS § 19 lõikest 1 tulenevat üldist vabadusõigust.<sup>17</sup>

### 3.3 Põhiseadusest tulenevad nõuded volitusnormile

32. Põhiõiguste, sh PS § 19 lõikes 1 sätestatud üldise vabadusõiguse, piiramisel kehtib üldise seadusreservatsiooni põhimõte, mis on sätestatud PS § 3 lõikes 1. Selle sätte kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

33. Riigikohus on rõhutanud, et PS § 3 lõikest 1 tulenevalt saab teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega.<sup>18</sup> Samas võib seadusandja anda ka temast alamalseisvale organile (sh kohaliku omavalitsuse volikogule) volituse kehtestada põhiõigusi piirav õigusakt: „Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.“<sup>19</sup> Seejuures peab seadusandja kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegerida kohalikule omavalitsusele.<sup>20</sup> Reeglina tähendab see, et määruseandja võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.<sup>21</sup> □

34. Kui seadusandja annab kohalikule omavalitsusele volituse seaduses sätestatud põhiõiguste piirandite täpsustamiseks, siis ei pea seadus küll kõiki põhiõiguste piiranguid detailselt kirjeldama, kuid peab määratlema raamid, mille sees täitevvõim täpsustab seaduse vastavaid sätteid.<sup>22</sup> Seetõttu peab volitusnormis olema antud määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus.<sup>23</sup>

<sup>12</sup> Vt nt Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005 määrusega nr 12 kinnitatud Tallinna linna koerte ja kasside pidamise eeskirja p 4.1: „[...] loomapidaja on isik, kellele kuulub koer või kass (omanik) või kes tegeleb koera või kassi pidamisega rendi või muu selletaolise suhte alusel omanikuga.“

<sup>13</sup> RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3-09, p 16.

<sup>14</sup> M. Ernits. Kommentaarid §-le 19. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne, 2008, § 15 komm 3.1.1, lk 198.

<sup>15</sup> Vt Tartu Linnavolikogu 19.02.2002 määrus nr 119 „Koerte ja kasside pidamise eeskirja kehtestamine“ p 3.2.3.

<sup>16</sup> Vt Tallinna Linnavolikogu 10.02.2005 määrusega nr 12 kinnitatud Tallinna linna koerte ja kasside pidamise eeskirja p 15.

<sup>17</sup> Vrd RKPJKo 12.06.2002, nr 3-4-1-6-02, p 9.

<sup>18</sup> RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 22.

<sup>19</sup> RKÜKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 22.

<sup>20</sup> RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24.

<sup>21</sup> RKPJKo 08.02.2001, nr 3-4-1-1-01, p 14.

<sup>22</sup> RKPJKo 14.09.1999, nr 3-4-1-1-99, p 14.

<sup>23</sup> RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p III.



**35. Eelöeldust järeldub, et seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise. Seadusandja võib küll anda kohalikule omavalitsusele volituse kehtestada määrus, millega sätestatakse väheintensiivseid põhiõiguste piiranguid. Ometi peab seaduses sätestatud volitusnormist endast või volitusnormi tõlgendusest<sup>24</sup> koostoimes teiste seaduse sätetega kõigepealt selguma, milliseid seaduses sätestatud põhiõiguste piiranguid võib määrusandja täpsustada. Lisaks sellele peab volitusnormist nähtuma, mis eesmärgil ja mis ulatuses võib määruseandja piiranguid täpsustada.**

36. Kuna KOKS § 66<sup>3</sup> sätestab vääriteokaristuse eeskirjade rikkumise eest, pean siinkohal vajalikuks osutada järgnevale. 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 süüteo menetlejal raske tegu hinnata ja selle vastavat karistust määrata kui ka isikul talle määratud karistust vaidlustada. KOKS § 66<sup>3</sup> on blanketne ehk viiteline karistusnorm<sup>25</sup>, mille puhul on määratlevad täpsema süüteo koosseisu koerte ja kasside pidamise eeskirjad. Järelikult on eeskirjade volitusnormi sisu, ulatuse ja eesmärgi täpne määratlemine seadusandja poolt eriti tähtis.

#### 3.4 KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> vastavus volitusnormi põhiseaduslikkuse nõuetele

37. Nagu eespool märkisin, ei saa KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> käsitleda pelgalt pädevusnormina. Kõnealune säte on volitusnorm ja seega seadusandja korraldus kohalikule omavalitsuse volikogule koerte ja kasside pidamise eeskirjade kehtestamiseks. Järelikult peab kontrollitav säte vastama volitusnormile esitatud nõuetele, mida eespool kirjeldasin.

38. KOKS § 22 lg 1 punkt 36<sup>2</sup> määratleb üksnes valdkonna, mida kohaliku omavalitsuse volikogu reguleerida võib (koerte ja kasside pidamine). Süstemaatilise tõlgenduse teel saab teha ka järeldusi selle kohta, mis eesmärgil kohalik omavalitsus koerte ja kasside eeskirjad kehtestama peaks.

39. Nagu põllumajandusminister ja regionaalminister vastustes minu teabe nõudmistele selgitasid, võib eeskirjades kehtestatavate piirangute eesmärgina käsitleda ennekõike inimeste elu, tervise ja ning avaliku korra kaitset. Muu hulgas viitab sellele asjaolu, et loomakaitse aspektist on seadusandja sätestanud koerte ja kasside (jt lemmikloomade) pidamise nõuded LoKS § 3 lõigetes 2 ja 3 ning §-des 5<sup>1</sup> ja 5<sup>2</sup>. Samuti on seadusandja andnud volituse viimatinimetatud nõuete täpsustamiseks Vabariigi Valitsusele või tema volitatud ministrile ning mitte kohalikele omavalitsustele (LoKS § 3 lg 5). Lisaks on seadusandja reguleerinud loomatauditõrje meetmed loomatauditõrje seadusega (edaspidi: LTTS). Ka hulkuvate (st omanikuta või loomapidaja juurest lahti pääsenud) loomadega seotud küsimused on seadusandja reguleerinud LTTS §-s 12 ja LokS §-s 5 ning andnud volituse neid küsimusi täpsustava määruse kehtestamiseks Vabariigi Valitsusele (LokS § 5 lg 4)<sup>26</sup> ning jällegi mitte kohalikule omavalitsusele<sup>27</sup>.

40. Seadusandja ei ole aga ammendavalt reguleerinud koerte ja kasside pidamise piiranguid inimeste elu ja tervise ning avaliku korra kaitse eesmärgil, mis jäävad väljapoole

<sup>24</sup> Vrd RKPJKo 05.02.1998, nr 3-4-11-98, p V.

<sup>25</sup> Vt selle kohta nt RKKKo 26.06.2009 nr 3-1-1-54-09, p 8.3.

<sup>26</sup> Vt ka Vabariigi Valitsuse 16.04.2002 määrus nr 130 „Hulkuvate loomade püüdmise, pidamise ja nende omaniku kindlakstegemise ning hulkuvate loomade hukkamise kord“.

<sup>27</sup> Siiski on hulkuvate loomade püüdmise, pidamise, hukkamise ja korjuste hävitamise korraldamine vastavalt LoKS § 5 lõikele 3 kohaliku omavalitsuse ülesanne.

loomatauditõrjeseaduse reguleerimisala.<sup>28</sup> Sellised piirangud võivad seonduda ennekõike looma käitumisest lähtuva ohu ennetamisega või loomaga avalikus kohas viibimisega (nt küsimused sellest, kuhu on keelatud loomaga minna, millal peab koeral olema jalutusrihm ja suukorv jne). Leian, et eeltoodu puhul on tegemist koerte ja kasside pidajate üldise vabadusõiguse (PS § 19 lg 1) realiseerimise seisukohalt oluliste küsimustega (lisaks sellele on tegemist ka teiste isikute põhiõiguste kaitse seisukohalt oluliste küsimustega). Seetõttu peab seadus vähemalt üldistatult sätestama, millised koerte ja kasside pidamise piirangud on vajalikud inimeste elu ja tervise ning avaliku korra kaitse eesmärgil. Kui see on otstarbekas, võib seadusandja anda täitevvõimule või kohalikele omavalitsusele volituse seaduses sätestatud piirangute täpsustamiseks.

41. KOKS § 22 lg 1 punktiga 36<sup>2</sup> on seadusandja aga täies ulatuses delegeerinud kohalike omavalitsuste volikogudele õiguse ja kohustuse kehtestada koerte ja kasside pidamise piirangud, mis on vajalikud inimeste elu ja tervise ning avaliku korra kaitse eesmärgil. Seega on seadusandja jätnud üldise vabadusõiguse realiseerimise seisukohalt olulised küsimused otsustamata ning andnud kohalikele omavalitsustele KOKS § 22 lg 1 punktiga 36<sup>2</sup> volituse, mille selgus ja täpsus ei ole selle alusel kehtestatavate piirangutega vastavuses.

**42. Eelnevast lähtudes olen seisukohal, et KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> ning sellega olemuslikult seotud KOKS § 66<sup>3</sup> on vastuolus põhiseadusega.**

43. Täiendavalt juhin veel kord tähelepanu asjaolule, et KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> üldine sõnastus tekitab ka probleeme praktikas. Eespool mainisin, et kõnealune säte nimetab üksnes valdkonna, mida kohaliku omavalitsuse volikogu eeskirjadega reguleerida võib. Sellise ebamäärasuse tõttu ei pruugi kohalikele omavalitsustele olla arusaadav milliseid kohustusi võib eeskirjadega loomapidajatele panna. Ühe näitena KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> ebamäärasusest tingitud probleemidest võib tuua põllumajandusministri mainitud asjaolu, et tihti reguleeritakse eeskirjadega küsimusi, mis on juba teiste õigusaktidega reguleeritud (nt loomatauditõrjega seonduvat).

44. Näiteid põhiseadusega vastuolus olevatest eeskirjadest saan tuua ka oma menetlustest. Näiteks on esinenud juhtumeid, kus kohalik omavalitsus on kehtestanud ühes elamus või korteris maksimaalselt lubatud loomade arvu. Nii sätestas 28.03.2002 kuni 10.10.2002 kehtinud Kuressaare linna koerte ja kasside pidamise eeskirja<sup>29</sup> p 5, et ühepereelamus või korteris võib pidada kuni kolme täiskasvanud koera või kassi.<sup>30</sup> Samuti sätestas Martna valla koerte ja kasside pidamise eeskirja<sup>31</sup> p 2.6.2 kuni 13.05.2009 kehtinud redaktsioon, et ridaelamus on lubatud pidada 1 koer ja 1 kass. Koera pidamise puhul pidi nimetatud sätte kohaselt olema 2/3 majas elavate täiskasvanute kirjalik nõusolek, mis tuli esitada Martna Vallavalitsusele.<sup>32</sup> Teise näitena võib ära märkida juhtumid, kus kohalikud omavalitsused on eeskirjades kehtestanud keelde ja kohustusi seoses hulkuvate loomadega. Näiteks sätestab Tapa valla koerte ja kasside pidamise eeskirja<sup>33</sup> § 5,

<sup>28</sup> Osades spetsiifilistes valdkondades nagu nt ühistransport on seaduses sätestatud volitusnormi alusel Vabariigi Valitsus või ministrid kehtestanud loomade pidamisega seotud nõudeid. Näiteks sätestab majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.05.2004 määruse nr 141 „Sõitjate bussiliiniveo, bussijuhuveo, taksoveo ja pagasiveo üldeeskiri“ § 17 lg 7, et sõitja peab tagama, et temaga kaasasolevad lemmikloomad ei kujutaks ohtu sõidukis viibijatele ning ei kahjustaks või määriks sõiduki salongi. Lisaks võib nt loomadest põhjustatud kahjulike mõjutuste puhul olla rakendatav asjaõigusseaduse naabrusõiguste regulatsioon (ennekõike asjaõigusseaduse § 143).

<sup>29</sup> Kuressaare Linnavolikogu 28.03.2002 määrus nr 11.

<sup>30</sup> Esitasin Kuressaare Linnavolikogule 29.06.2002 ettepaneku viidatud eeskirja sätte põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

<sup>31</sup> Martna Vallavolikogu 17.12.2008 määrus nr 17.

<sup>32</sup> Minule laekunud avalduse põhjal pöördusin 27.03.2009 teabe nõudmisega nr 6-4/090493/00902053 Martna Vallavolikogu poole, mille järel viis Martna Vallavolikogu nimetatud sätte põhiseadusega kooskõlla.

<sup>33</sup> Tapa Vallavolikogu 12.04.2007 määrus nr 55.

et omanikuta looma toitmine ning pidamine korterelamu üldkasutatavates ruumides või maa-alal, kui see on vastuolus antud elamu kodukorraga, on keelatud.<sup>34</sup> Samasisuline säte on ka Tallinna linna koerte ja kasside pidamise eeskirjas (p 20), mille põhiseadusele vastavuse kontrollimist minu poole pöördunud avaldaja taotles.

45. Leian, et osaliselt on selliste põhiseadusevastaste sätete kehtestamine tingitud ka asjaolust, et KOKS § 22 1 p 36<sup>2</sup> pole piisavalt selgelt määratlenud kohaliku omavalitsuse volikogule antud volitust ning nimetanud kohustusi, mida volikogu täpsustada võib.

#### 4. Kokkuvõtte ja järeldused

46. Seadusandja on KOKS § 22 lg 1 punktis 36<sup>2</sup> andnud kohaliku omavalitsuse volikogule volituse kehtestada koerte ja kasside pidamise eeskiri. Selles eeskirjas kehtestatakse koerte ja kasside pidamise piirangud, mis riivavad PS § 19 lõikes 1 sätestatud üldist vabadusõigust. Seetõttu peab KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> vastama volitusnormi nõuetele, mis tulenevad põhiseadusest.

47. Muu hulgas ei tohi PS § 3 lõikest 1 tulenevalt seadusandja delegeerida põhiõiguste seisukohalt oluliste küsimuste reguleerimist kohalikele omavalitsustele. KOKS § 22 lg 1 punktiga 36<sup>2</sup> on seadusandja aga täies ulatuses delegeerinud kohalike omavalitsustele volikogudele õiguse ja kohustuse kehtestada koerte ja kasside pidamise piirangud, mis on vajalikud inimeste elu ja tervise ning avaliku korra kaitse eesmärgil (v.a loomatauditõrjega seonduv). Seetõttu on KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> ning sellega olemuslikult seotud KOKS § 66<sup>3</sup> on vastuolus põhiseadusega.

48. Nii Teie kui ka põllumajandusminister olete nii käesolevas menetluses kui ka varasemalt nõustunud sellega, et kohalikele omavalitsustele antud üldine volitus koerte ja kasside pidamise eeskirja kehtestamiseks pole kooskõlas põhiseadusega. Varasemalt on samale seisukohale asunud ka justiitsminister.

49. Ometi kehtib vaidlusalune regulatsioon tänaseni muutmata kujul. Pean vajalikuks osutada ka sellele, et korraaitseaduse eelnõu ning sellega seotud eelnõu, mille menetlus Riigikogus on küll peatatud, ei lahendaks käesolevas märgukirjas käsitletud probleemi (erinevalt analoogselt probleemist kohalike omavalitsuse volikogude poolt kehtestatavate avaliku korra eeskirjadega<sup>35</sup>).

**50. Seetõttu teen Teile ettepaneku töötada 3 kuu jooksul alates käesoleva märgukirja saamisest välja eelnõu, mis kõrvaldab KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>2</sup> ja § 66<sup>3</sup> vastuolu põhiseadusega.** Eelnõu koostamisel peab ka analüüsima, kas kohalikele omavalitsustele volituse andmine lemmiklooma pidajate kohustuste reguleerimiseks on üldse vajalik. Kui analüüs näitab, selliste volituse olemasolu on siiski vajalik, peab seadusandja täpsustama volituse sisu, ulatust ja eesmärki (sh määratlema seaduses sätestatud kohustused, mida kohalik omavalitsus täpsustada võib). Samuti on minu hinnangul küsitav, kas KOKS § 22 on kõige sobilikum säte, millega reguleerida kohaliku omavalitsuse volitusi põhiõigusi piirava määruse andmiseks. KOKS § 22 sätestab kohaliku omavalitsuse volikogu pädevuse ja reguleerib seega ennekõike kohaliku omavalitsuse organite vahelisi õigussuhteid.

<sup>34</sup> Pöördusin Tapa Vallavolikogu poole 4.11.2008 märgukirjaga nr 6-4/080193/00807663, milles soovitasin nimetatud sätte põhiseadusega kooskõlla viia. Kahjuks pole Tapa Vallavolikogu tänaseni minu soovitus järginud.

<sup>35</sup> Vt korraaitseaduse eelnõu (49 SE II) §-d 54 – 57, samuti korraaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu (57 SE) § 31, mis tunnistaks kehtetuks KOKS § 22 lõike 1 punkti 36<sup>3</sup>.

51. Lõpetuseks märgin, et kuigi KOKS § 22 lg 1 punktiga 36<sup>2</sup> ja §-ga 66<sup>3</sup> seotud probleemid puudutavad ka teiste ministrite vastutusalasid nagu käesoleva märgukirja sissejuhatuses märkisin, on ettepanek suunatud Teile. Seda põhjusel, et Teie vastutusalas on kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega seotud õigusloome ning just kohaliku omavalitsuse korralduse seadus sisaldab hetkel kõnealuseid põhiseadusega vastuolus olevaid sätteid. Tuletan aga meelde, et soovitan vaidlusaluste sätete põhiseadusevastasuse kõrvaldamiseks vajaliku eelnõu väljatöötamise kaasata põllumajandusminister, siseminister ja kohalike omavalitsuste esindusorganisatsioonid.

52. Samuti tuletan meelde, et ootan tagasisidet selle kohta, kuidas te käesolevat märgukirja järgite, hiljemalt 31.01.2011.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Teadmiseks: põllumajandusminister  
justiitsminister