



Indrek Teder  
Õiguskantsler  
info@oiguskantsler.ee

Teie 14.12.2011.a. nr 6-  
1/111292/1106162  
Meie 9.02.2012.a. nr 10-2/1648

## Vastuskiri

Õiguskantsler pöördus Justiitsministri poole teabe nõudmisega, mis seondus mesilaste pidamisega tiheasustusaladel. Analüüsisime vastavat teemat ning leidsime järgmist:

*1. Kas peate mesilaste pidamise reguleerimist tiheasustusalal vajalikuks? Palun põhjendage oma seisukohta.*

Mesilased on selgrootud, kes on loomakaitseseaduse (edaspidi LoKS) kohaldamisalas (LoKS § 2 lg 1). LoKS ei sätesta nõudeid mesilaste pidamisele ega selliste häiringute reguleerimisele. Tiheasustusalal on Eesti õiguses erinevad tähendused. Tiheasustusala on kõige selgemini piiritletud looduskaitse seaduses (edaspidi LKS), kus see on linna ja alevi ning aleviku ja küla selgelt piiritletav kompaktses asustusega ala (LKS § 38 lg 1 p 3). Vastav määratlus on avalik-õiguslikult tihedalt seotud planeerimisõiguse ning detailplaneeringu kohustusega, mistõttu neid piirkondi iseloomustab maakasutus- ning ehitusnormide paljusus, aga ka planeeringu detailsusest tulenev suhteliselt selge regulatsiooni olemasolu. Maakasutus- ja ehitusnormide reguleerimisala hulka ei kuulu loomapidamisreeglite määratlemine.

Oma kirjas väljendate seisukohta, et mesilased mõjutavad sagedasti mesila lähiümbruses elavate isikute elukorraldust ja tervist. Mesila lähiümbrus ei pruugi olla seotud tiheasustusala mõistega, sest sellest tekkivad mõjutused on samaväärsed tiheasustusalast väljas asuvatel aladel, kus elamud asetsevad mesilastarudega lähestikku. Tugevaid putukaallergia reaktsioone registreeritakse aastas 1-10 juhtu 100000 inimese kohta, surmajuhte 0,09-0,45 1 miljoni inimese kohta.<sup>1</sup> Sama allika kohaselt esineb näiteks loomadest või taimedest põhjustatud allergiline nohu 15-20% inimestest, mis võib olla raskekujulise astma esmaseks tunnuseks.

Loomapidamisreeglid on LoKS kohaldamisalas ning heakorra üks osadid. LoKS kehtestab reeglid tulenevalt looma heaolust ja ohutusest. Heakorra eeskirjad lähtuvad aga isikutevahelistest suhetest ning häiringute ennetamisest. Heakorra eeskirjade kehtestamine on kohalike omavalitsuste ülesanne. Nii on mitmed kohalikud omavalitsused oma heakorra eeskirjas näinud ette: „Omanik peab jälgima, et koer haukumise ja ulgumisega ei häiriks kaasinimeste rahu.“<sup>2</sup>, „Isikud peavad vältima loomade ja lindude pidamisel virtsa sattumist põhjavette ning veekogudesse.“<sup>3</sup>, „Karjatavaid loomi tuleb karjata aia või elektrikarjusega piiratud alal või hoida neid ketis. Omanik on kohustatud vältima avalike teede ja kohtade reostamist ning isikute ja liikluse häirimist loomade poolt.“<sup>4</sup>, „Tiheasustusalal kohustub loomapidaja korraldama oma looma pidamist selliselt, et see ei häiriks teisi inimesi. Muuhulgas kohustub loomapidaja võtma tarvitusele abinõud vältimaks looma lahtipääsemist loomapidaja juurest, ebameeldiva lõhna ja müra levikut, öörahu rikkumist, reostuse teket jms.“<sup>5</sup>.

Leiame, et tiheasustusaladel mesilaste pidamise reguleerimine on vajalik, kui sellest tõusetuv häiring ei võimalda selle mõjualas olevatel kinnisasja omanikel oma omandipõhiõigust mõistlikul viisil teostada või muul viisil häirivad teisi isikuid nende talumiskohustust ületaval määral. Ülaltoodud näidete põhjal on tiheasustusalal loomade pidamist erinevatel viisidel juba reguleeritud. Näidetest viimase alusel on juba kehtivas õiguses olema võimalus mesilaste pidamist loomapidaja vastutuse kaudu normeerida.

<sup>1</sup> Putukaallergia. Internetis: <http://www.allergialiit.ee/?m1=18&m2=27>.

<sup>2</sup> Palupera valla heakorra eeskiri. Internetis: <http://www.palupera.ee/Palupera-valla-heakorra-eeskiri-2011.pdf>.

<sup>3</sup> Emmaste valla heakorra eeskiri. Internetis: <http://www.emmaste.ee/oigusaktid-dokumendid/eeskirjad/valla-korra-eeskirjad.html>.

<sup>4</sup> Abja valla heakorra eeskiri. Internetis: [http://www.abja.ee/client/default.asp?wa\\_id=499&wa\\_object\\_id=1](http://www.abja.ee/client/default.asp?wa_id=499&wa_object_id=1).

<sup>5</sup> Värskä valla heakorra eeskiri. Internetis: <http://www.verska.ee/doc/heakorraeeskiri.htm>.

*2. Kui vastasite eelmisele küsimusele eitavalt, siis palun selgitage, kuidas on võimalik mesilaste pidamise regulatsioonita lahendada mesilaste pidamisega seotud probleeme, mida eelnevalt kirjeldasin?*

Esmalt tuleks mesinduse asjatundjatega koostöös välja selgitada, millistel juhtudel lendavad mesilased naaberkrundile, kus nad võivad mõjutada seal elava isiku tervist ning piirata kinnisasja kasutamist. Mesilaste aretuses peetakse oluliseks mesilaste omadust – sõbralikkust -, mis tähendab, et nad ei tohiks inimesi põhjuseta rünnata (erinevalt herilastest).<sup>6</sup> Naabritevahelistes suhetes kehtib ka talumiskohustuse põhimõte, mille üks väljendus on, et asja omanik peab ka enda poolt astuma samme, et ta ei oleks ise soovimatu häiringu põhjustajaks. Näiteks mesilaste puhul võib põhjustena välja tuua teatud taimesortide kasvatamise, magusate toitude õues valmistamise jne.

Asjaõigusseaduse (edaspidi AÕS) § 143 kohaldumine mesilastele kui kehalistele esemetele on vaieldav. Kui AÕS § 143 ei kohaldu, siis saab neid kui materiaalist mõjutust AÕS § 89 alusel tõrjuda. Kui § 143 kohaldub, siis saab mesilaste pidaja esitada vastuväite, et mesilased ei takista oluliselt kinnisasja kasutamist. Kui mesilased takistavad teise kinnisasja kasutamist olulisel määral, siis võib nende pidaja esitada kõrvaldamise nõudele täiendava vastuväite, et kõrvaldamist ei saa majanduslikult eeldada (§ 143 lg 2).

Saksa kirjanduses on leitud, et sissetungivad mesilased kui "lennuvõimelised loomad (*flugfähige Tiere*)" kuuluvad BGB § 906 kohaldamisalasse, sest nende eemalehoidmine naaberkinnisasjast ei ole reaalselt teostatav. Samas kui maad mööda kulgevate loomade nagu kassid, küülikud ja hiired puhul on absoluutne keelamisõigus olemas (MüKo § 906 RdNr 80). Mesilasi võib lugeda kuuluvaks AÕS § 143 kohaldamisalasse, mis tähendab, et kõrvaldamisnõude puhul tuleb kontrollida, kas nende mõju naaberkinnisasjale on oluline ja kas kõrvaldamist saab majanduslikult eeldada. Mesilaste pidamise kooskõla keskkonnakaitse nõuetega ehk antud juhul vastavate nõuete puudumine ei välista iseenesest nende kõrvaldamise nõuet AÕS § 89 alusel. See AÕS § 143 lg 1 esimese lause tingimus tähendab, et kui avalik-õiguslikud nõuded on täidetud, siis võib küll eeldada talumiskohustuse olemasolu, kuid kui mõjutus siiski takistab teise kinnisasja kasutamist oluliselt, siis on see eeldus ümberlükatud. Välistatud ei ole ka võlaõigusseaduse (edaspidi VÕS) § 1060 alusel nõude esitamine loomapidaja vastu.

*3. Millisel tasandil tuleks teie arvates tiheasustusosalal mesilaste pidamist reguleerida (riik või kohalik omavalitsus)? Palun põhjendage oma seisukohta. Millisena Te näete võimalikku mesilaste pidamise regulatsiooni?*

Nimetatud küsimuse reguleerimine on sõltuvalt otstarbekusest ning konkreetse regulatsiooni sisust võimalik nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil. Arvestades vaidlusi selle ümber, kas kohalikul omavalitsusel on täna kehtiva õiguse kohaselt kehtestada üldiseid eeskirju ning nende alusel ka meetmeid rakendada, leiame, et mesilaste pidamise reguleerimise kohane tasand oleks eeskätt riiklik. Millises õigusaktis sellised reeglid kehtestada tuleks, on aga järgneva analüüsi küsimus. Kui osutub vajalikuks antud valdkonna spetsiifiliste nõuete sätestamine, näiteks mesilaste seisukohast vaadatuna, saab põhimõtete tasemel normid kehtestada ka LoKS-s. Eeltoodu ei välista aga kohaliku omavalitsuse pädevust teostada seaduses sätestatud juhul riiklikku järelevalvet mesilaste pidamisele kehtestatud nõuete täitmise üle. Kui soovitakse anda kohalikule omavalitsusele üldise mesilaste pidamise eeskirja kehtestamise ning selle täitmise kontrollimise õigus, tuleb see võrreldes kehtiva õigusega selgemalt ning täpsemalt seaduse tasandil kehtestada.

*5. Kas peate muu hulgas võimalikuks efektiivselt reguleerida mesilaste pidamist ehitamist puudutavate reeglite kaudu (vt ehitusseaduse § 16 lg 6) või leiate, et mesilastaru, mis on hõlpsasti inimjõul teiseldatav, pole vaadeldav väikeehitisena ?*

Leiame, et antud lähenemine ei pruugi olla kehtiva ehitusseaduse mõtte, sest ehitusõiguse peamine eesmärk on just ehitise ohutuse tagamine. Seetõttu on vaieldav ehitises elavate loomade käitumise reguleerimine ehitusõiguse kaudu, kuna regulatsiooni objektiks on siin mitte niivõrd ehitis kui võrd loomad. Ehitusõigus kui peamiselt ohutusõigus reguleerib nimetatud valdkonda vastupidiselt – kuidas ehitis kui asi oleks ohutu teda ümbritsevale keskkonnale, sealhulgas mesilastele, kui nad peaksid soovima mesilastarus elada.

<sup>6</sup> Vt näiteks <http://mesindus.ee/node/2331>.

Mesilastaru võib olla käsitletav väikeehitisena, kui täidetud on ehitise olemuslikud tunnused: aluspinnasega kohtkindel ühendus ja inimtegevuse tulemusel valminud asi. Samuti on oluline mesilastaru eesmärk: „Oluline on asja ehitise määratlemisel arvestada ka selle asja põhilist kasutusotstarvet (eesmärki), kasutamise viisi, kestvust ja muid asja iseloomustavaid tunnuseid, mis kogumis võimaldavad eristada ehitist teistest asjadest.“<sup>7</sup> Sarnasel eesmärgil püstitatav väikeehitis on ka koera- või kanakuut, kuid vastavat liiki ehitistele nõuete sätestamist ei saa toetada piisava avaliku huvi puudumise tõttu.

### **Kokkuvõte**

Tuginedes eeltoodule võib järeldada, et kõnesoleva küsimuse lahendamiseks on kolm võimalikku lahendusteed.

1. Esiteks on võimalik jääda kehtiva õiguse juurde ning midagi täiendavalt ei reguleerita. Jääb üle vaid VÕS alusel esitatav nõue loomapidaja vastu või teatud tingimustel ka asjaõiguslik nõue AÕS alusel.
2. Teiseks on võimalik, et kehtestatakse avalik-õiguslikud loomapidamisreeglid, mille sisuks on, et seatakse mesilaste pidamisele teatud piirangud, näiteks ei tohi mesilastarusid (või teatud arvu mesilastarusid) püstitada ega pidada, kui see häirib oluliselt avalikkust (naabreid vms). Nimetatud piirangute täitmine aga allutatakse riiklikule järelevalvele. Sellise lahenduse korral jäetakse see igakordselt korrakaitseorgani otsustada (võib olla nt kohaliku omavalitsuse korrakaitseüksus).
3. Kolmandaks võib teist lahendusteed modifitseerida selliselt, et luuakse seos ehitus- ja planeerimisõigusega. Nimelt ei pea ehitus- ja planeerimisõiguse kaudu reguleerimine tähendama ilmingimata seda, et mesilastaru on ehitis. Eeltoodu ei välista nimelt mesilaste pidamisele avalik-õiguslike nõuete (loomapidamisreeglite) kehtestamist ning selliste nõuete üle riikliku järelevalve teostamist. Sellisel juhul võib tekkida kokkupuude vähemalt planeerimisõigusega, kui loomapidamise lubatavuse aluseks on näiteks sobivus planeeringuga. Nimelt võib öelda, et teatud nõuded mingile tegevusele (nt mesilastarude pidamisele või ka ööklubi pidamisele vanalinnas) on seotud sellise tegevuse sobivusega ümbruskonda. Seega isegi, kui mesilastaru ei saa käsitleda ehitise, võib see muutuda osaks küsimusest, kas ja millisel viisil selline tegevus läheb kokku planeeringuga. Sellest lähtuvalt on mesilastarude püstitamise ja pidamise nõuded sarnased ehitise püstitamise regulatsioonile, sest kokkuvõttes kontrollitakse küll tegevuse (s.t mesilastarude pidamise) vastavust planeeringule, aga see ei ole rangelt võttes ehitusõiguse reguleerimisalas.

Kuivõrd tegemist oleks eeskätt loomadele ning nende pidamisele suunatud regulatsiooniga, kuuluks kõnesoleva küsimuse reguleerimine tõenäoliselt eeskätt Keskkonnaministeeriumi haldusalasse.

Eeltoodu on üksnes arutelu võimalike õigusloomeliste lahenduste üle, kuid rõhutada tuleb, et käesolevaga ei esitata seisukohta küsimuses, kas ja millisel viisil tuleks kõnesolev küsimus seadusandlikul tasandil lahendada, sest Justiitsministeeriumil puudub selle kohta piisav taustinformatsioon, eeskätt on läbi viimata vajalik õigusmõjude analüüs.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kristen Michal  
Minister

---

<sup>7</sup> RKHK 3-3-1-80-10, 21.02.2011.

Sandra Mikli 6208 245  
sandra.mikli@just.ee  
Vaike Murumets 6208 263  
vaike.murumets@just.ee