

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaal- ja haridusteaduskond
Riigiteaduste instituut

Kadi-Mari Ainsalu

**KODUTA LOOMADE ARVUKUSE VÄHENDAMINE:
KAS EESTIL ON VÕIMALIK ÕPPIDA ROOTSILT**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Andro Kitus, MA
Kaasjuhendaja: Tiia Ariko, MA

Tartu 2013

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

.....
/Kadi-Mari Ainsalu/

SISUKORD

Sissejuhatus	4
1. Poliitikate ülevõtmise teoreetiline raamistik	7
1.1 Poliitikate ülevõtmise teoreetiline mudel	9
1.2 Enne õppimist.....	10
1.2.1 Põhimõisted.....	10
1.2.2 Probleemide teadvustamine	11
1.2.3 Kust otsida eeskju	12
1.3 Õppimine eeskujult.....	13
1.3.1 Kas mujal programm toimib?.....	13
1.3.2 Mudeli väljatöötamine	14
1.4 Siseriiklik õppimine	15
1.4.1 Õppimine.....	15
1.4.2 Kas õppetund tuleks omaks võtta?.....	16
1.4.3 Kas õppetundi saab rakendada?	17
1.4.4 Edukuse tõstmine	18
1.4.5 Tulevikku vaatamine.....	19
2. Eesti loomakaitseaduse ja lemmikloomade pidamise nõuete kohandamine	21
2.1 Loomakaitse ajalugu.....	21
2.2 Euroopa Liit.....	22
2.2.1 Euroopa Liit ja loomakaitseadus	23
2.3 Eesti loomakaitseadus ja lemmikloomade pidamise nõuded.....	25
2.3.1 Loomakaitseamet	26
2.3.2 Kohalike omavalitsuste kohustused	29
2.3.2.1 Lepingud varjupaikadega	30
2.3.2.2 Üleriigiline lemmikloomaregister	31
2.3.3 Lemmikloomade pidamise nõuded	33
2.3.3.1 Aretusnõuded.....	34
2.3.3.2 Müügingimused.....	36
2.3.3.3 Omamistingimused.....	36
Järeldused ja kokkuvõte	38
Kirjanduse loetelu	41

Lisad.....	48
Lisa 1: Tartu Koduta Loomade Varjupaiga statistika 2010 – 2012.....	48
Lisa 2: Kohalikud omavalitsused, kes omavad lepingulisi suhteid varjupaikadega ...	49
Lisa 3: Koduta loomade päritolu Eestis	50
Summary	51

SISSEJUHATUS

Eesti püüdleb heaoluühiskonna poole, võttes eeskujuks Skandinaaviamaad ning seoses sellega on nii loomakaitse kui ka lemmikloomadega seonduv muutunud Eestis päevakajalisemaks. Lemmikloomade arvukuse kiire kasvuga kaasnevad probleemid, mis on viimastel aastatel aktualiseerunud. Üheks selliseks probleemiks on koduta¹ loomade arvukus.

Lemmikloomade pidamist Eestis reguleerib põllumajandusministri määrus „Lemmikloomade pidamise nõuded”² ning ka „Loomakaitseadus,”³ mille uus täiendustega versioon jõustub 2014. aasta esimesest jaanuarist.⁴ Uude loomakaitseadusesse on sisse toodud muudatused, mis tulenevad Euroopa Liidu direktiividest⁵ ja määrustest,⁶ kuid lemmikloomade pidamise nõuded on säilitanud oma sisu määruse jõustumise algusajast 2009. aastal.

Euroopa Liidu⁷ liikmesriigina on Eesti kohustatud kinni pidama liidu kehtestatud direktiivide ja määruste eesmärkidest ning nõuetest. Õigus on valida meetmeid, kuid nõuetest ja nende tähtaegadest tuleb kinni pidada. EL on sätestanud õigusaktid näiteks põllumajandusloomade heaolu, loomade transpordi ja tapmise, vasikate, sigade, munakanade, broilerite pidamise ja katseloomade kohta, kuid puudub õigusakt, mis reguleeriks lemmikloomade heaolu (Euroopa Parlamendi⁸ ja Euroopa Nõukogu⁹ direktiiv nr 63/2010). Euroopa Liidu strateegiat, mis puudutavad loomade kaitset ja heaolu, mainitakse lemmikloomade olukorda seoses põllumajandusloomadega, kuid põhiorhk langeb põllumajandusloomade heaolule.

¹ Töös kasutatakse mõisteid koduta ja kodutud loomad nii varjupaigas elavate kui ka ringi hulkuvate koerte ja kasside kohta; mõistet hulkuvad loomad kasutatakse koerte ja kasside kohta, kes on omanikuta ning ei ole varjupaigas.

² <https://www.riigiteataja.ee/akt/13199887>

³ Edaspidi LoKS.

⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122011014>

⁵ Direktiiv võib olla adresseeritud kas ühele või mitmele liikmesriigile või ka kõigile liikmesriikidele.

Direktiiviga määratakse kindlaks direktiivi sätete riiklikesse õigusaktidesse ülevõtmise tähtaeg.

Ülevõtmine peab toimuma direktiiviga kindlaksmääratud aja jooksul.

http://ec.europa.eu/eu_law/introduction/what_directive_et.htm

⁶ Määrus on vahetult kohaldatav, see tähendab, et sellega luuakse õigusnorm, mis rakendub viivitamatult kõikides liikmesriikides ilma riigiasutuste täiendava sekkumise vajaduseta.

http://ec.europa.eu/eu_law/introduction/what_regulation_et.htm

⁷ Edaspidi EL.

⁸ Edaspidi EP.

⁹ Edaspidi EN.

Töö esitab kaks väidet: Eesti loomakaitseseadus ja lemmikloomade pidamise nõuded vajavad täiendusi, sest need seadused pole kohased Eesti olukorrale ning olukorra parandamiseks tuleks õppida mõnelt antud valdkonna eeskujult. Koduta loomade arvukuse¹⁰ piiramiseks Eestis oleks vajalik viia nii Eesti loomakaitseseadusesse kui ka lemmikloomade pidamise nõuetesse sisse muudatused, mis tugineksid kolmele antud töös välja toodud probleemile. Esimeseks probleemiks on ühise järelvalveorganisatsiooni puudumine, teiseks kohalike omavalitsuste kohustuste puudulikkus ning kolmandaks lemmikloomade pidamise nõuete üldsõnalisus. Kõik kolm probleemi on kas otseselt või kaudselt seotud koduta loomade arvukusega Eestis.

Bakalaureusetöö eesmärgiks on välja selgitada, kas koduta loomade arvukusega seoses välja toodud probleeme annaks lahendada õppetundide otsimisega¹¹ Rootsi seadusandlusest. Kuna Euroopa Liidu õigusraamistik tugineb liikmesriikide seadustest välja otsitud näidetele ning seega oleks mõistlik ka Eestil oma seadustesse sisse viia muudatusi tuginedes mõne liikmesriigi, antud juhul Rootsi, seadusandlusele. Täiendamise ettepanekud tulenevad eelkõige Rootsi kogemustele tuginedes, sest Rootsis on koduta loomade probleem seadusandluse kaudu lahenduse leidnud ning seetõttu on sobilikuks eeskujuks Eestile.

Töös soovitakse näidata, kas Richard Rose'i poliitikate ülevõtmise teoorias välja toodud tegurid on täidetud selleks, et poliitika ülevõtmine saaks Eestis toimuda Rootsi eeskujul. Siiski ei keskendu töö kõigile teoorias väljatoodavatele aspektidele. Kitsendamise põhjuseks on see, et täiendamise võimalikkuse väljaselgitamine vajaks põhjalikumat uurimust, mitte ainult keskendumist analüütiliste faktorite käsitlemisele. Töös väljatoodud kolme probleemi ja nende täiendamise võimalikkuse ja vajalikkuse tõestus tugineb hulkuvate ja koduta loomadega seotud uuringutele ning koduta loomade varjupaikade andmetele.

Käesolev töö on jaotatud kahte peatükki, millest esimene käsitleb Richard Rose'i poliitikate ülevõtmise teooriat ning teine konkreetsete programmide, Eesti loomakaitseseaduse ning lemmikloomade pidamise nõuete täiendamise võimalusi. Töö esimeses osas asetatakse nii Eesti olukord kui ka Rootsi võimalik eeskuju Rose'i teoorias väljatoodavate poliitika ülevõtmise kümne etapi konteksti ehk analüüsitakse,

¹⁰ Koduta loomade arvukuse näitena on lisas 1 on välja toodud aastatel 2010 – 2012 Tartu varjupaigas viibinud koerte ja kasside arv ning kui paljud neist said oma koju tagasi või adopteeriti uude perre.

¹¹ Ing. k. *Lesson-drawing*.

kas ühelt poolt Eesti on valmis õppima eeskujult ja teiselt poolt, kas Rootsi sobiks eeskujuks. Töö teises osas tuuakse välja probleemid Eesti seadustes, mille täiendamisel oleks võimalik koduta loomade arvukusega seotud probleeme Eestis parendada. Seejärel analüüsitakse, kas poliitikate ülevõtmine on lahenduseks nende probleemide lahendamiseks.

Bakalaureusetöö lisaväärtuseks on võimalike lahenduste pakkumine Eesti loomakaitseseaduse ja lemmikloomade pidamise nõuete täiendamiseks eesmärgiga vähendada koduta loomade arvukust Eestis.

1. POLIITIKATE ÜLEVÕTMISE TEOREETILINE RAAMISTIK

Järgnev peatükk keskendub olulisematele teguritele, mis mõjutavad poliitika ülevõtmist. Tegurid tuginevad Richard Rose'i teoreetilisele kontseptsioonile ning selle täienduseks on juurde lisatud teiste autorite arvamusi, kellest suurem osa on oma poliitikate ülevõtmise teooria loonud tuginedes Rose'i käsitlustele.¹² Kümne etapina välja toodud tegureid analüüsitakse eesmärgiga kaaluda poliitika ülevõtmist Rootsist Eestisse. Töös kasutatakse poliitilise protsessi mõistet "poliitika ülevõtmine" mida Richard Rose defineerib kui protsessi, mille eesmärgiks on välja selgitada, millistel tingimustel ja millises ulatuses saab poliitilist programmi, mis on tõhus ühes kohas ja ajas, üle viia teise kohta (Rose 1991:3, 5).

Poliitikate loomisel ja õppimisel võivad olla erinevad moodused ja eesmärgid, millest viis on välja toonud Bennett ja Howlett. Poliitikate loomise ja õppimise viieks mooduseks on poliitiline, valitsusele orienteeritud, poliitikale orienteeritud, õppetundide õppimine ja sotsiaalne õppimine (Bennett & Howlett 1992:277-278). Nendest viiest moodusest keskendutakse poliitikate ülevõtmisel tavaliselt ühele, sest mida lihtsam ja selgem on eeskujult õppimise eesmärk ja koostisosad, seda tõenäolisemalt on õppetund edukas (Rose 2005:118). Poliitikaloome põhineb õppetundidel, mille kaheks kõige olulisemaks õppetunniks poliitikaloojatele on: välismaised poliitikasüsteemid pakuvad sageli huvitavaid ja innovaatilisi lahendusi ning mujal juba väljaarendatud poliitikasüsteemi on võimalik kasutada enda süsteemi kujundamiseks (Dolowitz 2003:101). Poliitikate ülevõtmise protsessis kasutatakse uute poliitikate, administratiivsete korralduste ja institutsioonide arenguks teises ajas või kohas kasutusel olevaid teadmisi poliitikatest, administratiivsetest korraldustest ja institutsioonidest (Dolowitz & Marsh 1996:344). Enne õppetundide rakendamist poliitikate ülevõtmisel, tuleb analüüsis kindlaks teha põhilised programmi elemendid ja küsimused, millele loodud poliitiline mudel peaks vastama ning sellele tuginedes luuakse täiendavad tingimused (Evans & Davies 1999:362).

Eestikeelne väljend "poliitikate ülevõtmine" on ühiseks nimetajaks mitmele ingliskeelsele väljendile. Poliitikate ülevõtmist kirjeldatakse inglise keeles erinevate

¹² Vt. Richard Rose'i teooria kriitika kohta näiteks Oliver James'i & Martin Lodge'i (2003) „The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research”, *Political Studies Review*, Vol. 1 (2003), pp. 179–193

mõistete abil, iga ühel neist on oma nüansid, kuid kõik on mõeldud kirjeldama ühte ja sama nähtust. Antud töö tugineb Richard Rose'i teooriale, kes kasutab poliitikate ülevõtmisel mõistet "*lesson-drawing*" (Rose 1991, 1993, 2002, 2005), kuid sama mõistet kasutab ka näiteks David Robertson (Robertson 1991). Teistes töös kasutatavates materjalides on õppimise kohta käivad mõisted "*policy learning*" (Bennett & Howlett 1992) ning poliitikate ülevõtmise kohta käib mõiste "*policy transfer*" (Dolowitz 2003; Dolowitz & Marsh 1996, 2000, 2012; Evans & Davies 1999).

Tähtsaimaks mõisteiks poliitika ülevõtmise teoorias on 'poliitika', 'programm' ja 'õppetund'. 'Poliitika'¹³ kui mõiste on ebapiisav poliitikate ülevõtmise teoorias kasutamiseks, sest see on mitmetähenduslik ning võib viidata mistahes valitsemisalasse kuuluvale teemale või poliitikute kavatsusele (Rose 2005:15-16). Poliitika asemel kasutatakse teoorias rohkem mõistet programm. 'Programm' on spetsiifiline abinõu, mis määrab ära viisi, kuidas avalikud teenistujad on volitatud kulutama raha seatud eesmärkide tarbeks (Rose 2005:16), kuid on ka valitsuse tegevus, mis annab konkreetsete täitmisejuhised otsustatud poliitika üldistele kavatsustele (McConnel 2010:350). Poliitikate ülevõtmise all mõeldakse poliitiliste programmide ülevõtmist kas sise- või välisriiklikul tasandil. Selleks, et ülevõtmine oleks võimalik, tuleb kõigepealt otsida sobilikke programme. Saadud informatsiooni endale sobilikuks kohandamine loobki õppetundi. See on erinev toimiva programmi muutmise ettepanekust, kuna õppetund tutvustab midagi uut (Rose 2005:16). See luuakse tuginedes välismaisele kogemusele eesmärgiga parandada probleemi enda riigis (Rose 2005:22). Õppetund võib olla ka hoiatuseks: teise riigi vigadest hoidumine on sama oluline kui potentsiaalsed kasutegurid positiivsetest õppetundidest (Rose 2005:24). Õppetund on sillaks nii ajas kui ruumis – ühendab teadmised teises riigis hetkel toimuvast ning minevikus juhtunust, aitamaks edendada poliitikat tulevikus (Rose 2005:24).

Õppimine mujal toimiva poliitilise programmi põhjal on otstarbekam kui arutlemine, mis võiks juhtuda, kui uudne, läbiproovimata idee omaks võetakse (Rose 2005:3).

Põhjuseks, miks pöördutakse teiste riikide poole õppetundide otsimisel, on erinevused programmide vahel, mis on siseriiklikult sageli suuremad kui sama probleemiga tegelevate programmide vahel erinevates riikides (Rose 2005:18). Sama võib täheldada ka Eestis. Kui eesmärgiks on leida sobilik programm Eesti loomakaitseseaduse ja

¹³ Ing. k. *Policy*.

lemmikloomade pidamise nõuete täiendamiseks, ei ole Eesti poliitilises süsteemis ühtegi programmi, millest oleks võimalik eeskujtu võtta. Samuti ei ole võimalik täiendada samu seadusi, tuginedes Euroopa Liidu direktiividele või määrustele, kuna need puuduvad. Sobivate poliitiliste programmide puudumisel esmastes õppimiskohtades, milleks on Eesti ja EL seadusandlus, tuleb otsida õppetunde kaugemalt. Õppetunde võib otsida eri riikidest, sest ainsaks tingimuseks, mis piirab kohta, kust otsida õppetundi, on ühise probleemi olemasolu (Rose 2005:41). 21. sajandil ei ole palju probleeme, mis oleks kordumatud ning iseloomulikud vaid ühele piirkonnale (Rose 2005:3).

Antud töö eesmärgiks on leida vastus küsimusele, kas on võimalik täiendada Eesti loomakaitseadust ja lemmikloomade pidamise nõudeid parendamiseks kodutute loomade olukorda. Poliitikaloogate seas on entusiaste, kes leiavad, et riikidest nagu Ameerika Ühendriigid, Rootsi ja ka endise Nõukogude Liidu poliitilistest süsteemidest on võimalik leida parimaid poliitilisi lahendusi (Rose 2002:3), kuid poliitikate ülevõtmise teooria ei tunnusta ideed, et õppida tuleks vaid ühelt riigilt, sest riigiti pole elutarkuse monopoli ning riikide erinevused poliitilistes väärtustes teevad ühed programmid teistest atraktiivsemateks (Rose 2005:7). Seetõttu on antud töös toodud näiteid lisaks Rootsi eeskujule ka Sloveeniast, kuid on siiski eeskujuks eelkõige Rootsi riigi seadusandlus, sest keskendutakse seaduste täiendamise võimalikkusele, mitte terve seaduse ülevõtmisele. Kui eesmärgiks oleks üle võtta terve seadus ning läbi teha kogu poliitikate ülevõtmise protsess, oleks otstarbekas ühe poliitilise programmi asemel uurida teisigi programme põhjalikumalt, mida vajadusel ülevõtmisprotsessis kasutada.

1.1 Poliitikate ülevõtmise teoreetiline mudel

Richard Rose on oma artiklis „What is Lesson-Drawing” (1991) ja raamatutes „Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space” (1993) ja „Learning from Comparative Public Policy: A Practical Guide” (2005) loonud teoreetilise aluse poliitikate ülevõtmiseks ning saanud sellega eeskujuks Bennetti ja Howletti (1992), Dolowitzi ja Marshi (1996, 2000, 2012) ning Evansi ja Daviesi (1999) loodud mudelitele või teooriatele. Rose’i varasemalt kirjutatud teos keskendub rohkem politoloogiale ja pakub poliitikate ülevõtmise analüüsiks vajaliku kontseptsiooni, kuid hilisemas teoses kirjeldatakse pigem seda, kuidas poliitikaloogid peaksid tegema valiku

poliitikate ülevõtmisel. Raamatus „Learning from Comparative Public Policy: A Practical Guide” esitatud teoreetiline raamistik on põhjalikum ülevaade Rose’i varasemast kirjutisest „Ten Steps in Learning Lessons from Abroad” (2002).

Richard Rose’i teoreetiline mudel on püsinud oma sisult sarnasena, kuid ta on seda aegade vältel täiendanud. Õppimise protsess algab efektiivsete poliitiliste programmide otsimisega lõppedes spekulatiivse hindamisega tuleviku kohta, mis juhtuks, kui programm üle võetakse (Rose 1991:3). Varasemalt kirjeldas Rose poliitikate ülevõtmise protsessi nelja suurema sammu kaudu, milleks olid otsimine, programmi kestvuse mudeli väljatöötamine, uue programmi loomine ja ülevõtmise hindamine edasiulatuvalt (Rose 1993:20). Oma uusimas teoreetilises kirjelduses toob Rose välja kümme etappi poliitikate ülevõtmisel, milleks on põhimõistete õppimine, poliitikakujundajate tähelepanu püüdmine, alternatiivide otsimine, õppimine välismaa eeskujudest, lühikokkuvõtte mudelist, mudeli muutmine sobilikuks õppetunniks oma riigi kontekstis, õppetunni vastuvõtmise ja rakendamise üle otsustamine, vahendite lihtsustamine õppetunni edukuse jaoks ning õppetunni edukuse hindamine edasiulatuvalt (Rose 2005:8). Need kümme etappi loovad teoreetilise alustala poliitikate ülevõtmiseks väljastpoolt oma riiki ning annavad juhiseid ülevõtmise edukamaks muutmisel.

Tuginedes Richard Rose’i teoreetilisele mudelile, analüüsitakse, kas on võimalik Rootsi riigi analoogsetest seadustest üle võtta punkte, täiendamaks Eesti loomakaitseadust ja lemmikloomade pidamise nõudeid. Töö esitab ülevaate, kas antud kümme etappi on vastavuses eesmärgiga täiendada Eesti loomadega seonduvaid seadusi selleks, et vähendada kodutute loomade arvukust. Kuna antud töö raames ei ole eesmärgiks välja selgitada, kas on võimalik üle võtta tervet seadust, vaid kindlaks teha, kas Eesti loomakaitseadust ja lemmikloomade pidamise nõudeid on võimalik täiendada, eristatakse Richard Rose’i kümnest etapist antud töö jaoks olulisemad.

1.2 Enne õppimist

1.2.1 Põhimõisted

Esimeseks etapiks poliitikate ülevõtmisel on õppida tundma mõistelisi erisusi programmide kirjeldamisel (Rose 2005:8). Igas poliitikas sisalduvad spetsiifilised

mõisted, mis aitavad mõista, mida täpselt antud seadustekstiga mõeldud on. Selleks, et poliitikate ülevõtmine oleks edukas, tuleb kindlaks teha, mida täpsemalt nende mõistete all mõeldakse. Näiteks on Rootsis koerte ja kasside pidamise nõuetes eraldi välja toodud definitsioonid, mida teatud mõistete all regulatsioonis mõeldakse (SJVFS 2008:5 Saknr L 102 section 3), kuid Eesti lemmikloomade pidamise nõuetes sarnaselt välja toodud definitsioonid puuduvad. Selleks, et regulatsioon oleks kõigile ühiselt mõistetav, tuleks selgituseks eraldi välja tuua mõisted, mis seaduses sisalduvad. Seda nii poliitikate ülevõtmise võimalikkuse parendamiseks kui ka kodanikule arusaadavamaks tegemiseks.

1.2.2 Probleemide teadvustamine

Teiseks etapiks poliitikate ülevõtmisel on poliitikakujundajate tähelepanu püüdmine (Rose 2005:8) teadvustamiseks probleeme. Poliitikaloojatel ei ole motivatsiooni muuta programme, kui üldsus on nendega rahul. Ka tegelikkuses mittetoimivatele programmidele on vaja tähelepanu juhtida. Kuni ollakse kasvõi näiliselt rahul, ei ole poliitikaloojatel vajadust otsida poliitilistes programmides vigu või nende parendamiseks vajalikku informatsiooni teiste riikide kogemustest (Rose 2005:28).

Hetkel kehtiv Eesti loomakaitseseadus on vastu võetud 13.12.2000 ning põllumajandusministri määrus lemmikloomade pidamise nõuetest on olnud jõus alates 2009. aasta esimesest jaanuarist. Eesti loomakaitseseadus on kehtinud üle kümne aasta ning sinna on tehtud vaid mõned muudatused ning needki tuginedes Euroopa Liidu nõuetele või Eesti Loomakaitse Seltsi¹⁴ ettepanekutele. Kuigi põllumajandusministri määrus „Lemmikloomade pidamise nõuded” on olnud jõus alla viie aasta, ei vasta see siiski Eesti ühiskonna nõudmistele. On selge, et mida pikemalt on programm toiminud, seda tõenäolisemalt on seal vigu, mis tulenevad ühiskondlikest muutustest ja elanike nõudmistest (Rose 2005:28). ELS on üritanud pidevalt juhtida poliitikaloojate tähelepanu Eesti loomakaitseseaduse ja lemmikloomade pidamise nõuete puudustele. Aastal 2008 esitas ELS Riigikogule seaduseelnõu¹⁵ loomakaitseseaduse muudatuste ettepanekutega. Käesoleva töö raames olid olulisteks ettepanekuteks: loomakaitseseaduse järelvalve delegeerimine eraõiguslikule isikule, loomapidaja kohustamine kanda oma loom üle-eestilisse registrisse ning looma kadumisest,

¹⁴ Edaspidi ELS.

¹⁵ <http://www.loomakaitse.ee/?q=node/344>

leidmisest ja oma valdusesse võtmisest kohustuslik teavitamine.¹⁶ Esitatud seaduseelnõuga saavutati poliitikakujundajate tähelepanu, kuid poliitikud ei nõustunud sellega, et seadus vajaks täiendamist antud punktidega. ELSi pakutud seaduseelnõu muudatusi ei arvestatud, sest poliitikaloojad ei pidanud antud probleeme piisavalt ulatuslikeks selleks, et muudatuste sisseviimine oleks olnud vajalik. Antud töö keskendub siiski eeldusele, et olemas on poliitiline huvi probleemide lahendamiseks Eestis õigusaktide täiendamise kaudu.

1.2.3 Kust otsida eeskju

Kolmas etapp sisaldab poliitikakeskkonna analüüsimist. Tuleb otsida alternatiivseid lahendusi ning otsustada, kust on võimalik leida eeskju poliitilisteks õppetundideks (Rose 2005:8). Õppetunde võib otsida nii siseriiklikult kui ka välisriikidest. Lihtsam on leida sarnasusi ühes poliitikavaldkonnas erinevate riikide vahel kui riigisiselt erinevatesse haldusaladesse kuuluvate programmide vahel, sest erinevate haldusalade programmid võivad olla sarnased oma süsteemi ja meetodite poolest, kuid erinevate riikide samasse haldusalasse kuuluvate programmide vahel on sarnasus nii meetodites kui ka eesmärkides (Rose 1991:3).

Kui vastuvõetavaid alternatiive või lahendusi ei ole oma riigis, siis suunatakse tähelepanu uute ideede otsimisele välismaalt (Evans & Davies 1999:377). Eesti loomakaitseadusele ja lemmikloomade pidamise nõuetele puuduvad alternatiivid Eestis. Kuigi täiendusi võib leida tuginedes erasektori sarnastele nõuetele, näiteks lemmikloomade pidamise nõuetele, võib leida täiendusi FCI¹⁷ ettekirjutistest,¹⁸ ei oleks need parimateks võimalikeks lahendusteks koduta loomade probleemide lahendamiseks, mistõttu oleks tarvilik otsida lahendusi mujalt kui siseriiklikest seadustekstidest või erasektorist.

Õppetunde võib otsida ajas või ruumis. Nende valik sõltub sellest, millise riigiga tunneb õppetundi otsiv riik erapooletut sarnasust (Rose 1991:3). Kõige sagedamini õpitakse riigilt, kelle moodi soovitakse olla ja kes on eeskjukuks seatud, kuid riigi valimisel, kelle käest õppida on olulised ka teised tegurid. Tuleb leida riik, kus loomadega seonduvad seadused on korraldatud selliselt, et kodutuid loomi oleks võimalikult vähe. Selleks, et

¹⁶ <http://www.loomakaitse.ee/?q=node/344>

¹⁷ Ülemaailmne koeraharrastuse organisatsioon, prants. k. *Fédération Cynologique Internationale*.

¹⁸ <http://www.fci.be/circulaires/8-2012-annex-en.pdf>

poliitilise õppetunni ülevõtmine oleks võimalik, on eeskujuks oleva riigi otsimisel olulised järgnevad kümme tegurit: ideoloogiline ühilduvus, ressursside sarnasus, psühholoogiline lähedus (geograafilise asemel), poliitikate ülevõtmise võimalikkust tõendava materjali olemasolu, vastastikune sõltuvus, teenuste kättesaadavus, kõrge positsiooniline vastutus programmi eest¹⁹ ning ekspertide, programmi vastuvõtjate ning poliitilise süsteemi reformeerijate arvamus ülevõetava poliitika suhtes (Rose 2002:8-10). Nendest kümnest tegurist võib Rootsi riigist poliitikate ülevõtmisel Eesti riigi jaoks kõige problemaatilisemaks osutada ressursside erinevus sarnasuse asemel. Näiteks Põllumajandusministeeriumi kuludeks on 2013. aastal Eesti riigi eelarves ette nähtud 342 232 669 € (2013. aasta riigieelarve seadus), mis on peaaegu kuus korda väiksem, kui on ettenähtud Rootsi Maaeluministeeriumi kuludeks 2013. aastal.²⁰ Rootsi ja Eesti eelarvete kuuekordne erinevus tähendab seda, et kui Eesti tahaks täiendada oma loomakaitseseadust ja lemmikloomade pidamise nõudeid tuginedes Rootsi riigi eeskujule, tuleks täiendamistel arvesse võtta ka ressursside erinevust. Samas on ELSi 2008. aastal väljapakutud seaduse muudatuste eelnõus välja toodud, et kokkuvõttes tagaksid muudatused riiklike ressursside säästlikuma kasutuse, kulude kokkuhoiu ning samuti vähendaks seaduses sätestatud kohustused kohalike omavalitsuste ja riiklike järelevalveasutuste kulusid.²¹

1.3 Õppimine eeskujult

1.3.1 Kas mujal programm toimib?

Neljandaks etapiks poliitikate ülevõtmise teoorias on programmi toimimise jälgimine toimimiskohas (Rose 2005:8). Kui tahetakse õppida, kuidas programm töötab, on parem näha seda tegevuses; seaduste, graafikute, eelarvete ja kvantitatiivse tulemi indikaatorite uurimine on oluline, kuid mitte piisav (Rose 2005:57). Samas, loomakaitseseadus ja lemmikloomade pidamise nõuded on õigusaktid, mille toimimisest ei pruugi kohapealse vaatlusega aru saada. Kohapeal olles on võimalik jälgida vaid seda, kas hulkuvaid loomi on ümbruskonnas näha või mitte, kuid tegelikult olukorrast saab paremini aimu

¹⁹ Valitsus peab arvestama õppetundide kohaldamisel muudatustega eksisteerivas programmis uute poliitiliste huvide, ressursikohustuste ja võimalike probleemkohtade tõttu (Rose 2002:10).

²⁰ Rootsi riigi eelarves on ettenähtud 16 631 000 000 SEK, mis on Euroopa Keskpanga päevakursi seisuga 30.04.2013 umbes 1 946 967 923 €. <http://www.government.se/sb/d/2064/a/111942>

²¹ <http://www.loomakaitse.ee/?q=node/344>

erinevate indikaatorite uurimisega, mis annab analüütilise tervikpildi programmi toimimisest. Samuti võib programmi toimimisest aimu anda riigi elanike või programmiga igapäevaselt tegelevate isikutega rääkides (Rose 2005:57). Igapäevaselt tegelevad kodutute loomadega varjupaigad ning Rootsi näitel ka loomakaitse järelvalveinspektorid, kes oskaksid kõige paremini öelda, kas Rootsi loomakaitseadus ja lemmikloomade pidamise nõuded on toimivad. Oma hinnangut programmi toimimise kohta oskavad anda ka riigi elanikud, kes ei pea otseselt olema seaduste elluvijad, kuid on seaduste sihtrühmaks. Näiteks Rootsis viidi läbi uuring farmerite seas, selgitamaks, kas loomakaitseaduse üle ametlikku kontrolli teostavate inspektorite tööga ollakse rahul või mitte.²² Uuringust selgus, et üldiselt ollakse inspektorite tööga rahul, kuid nende kvalifikatsiooni tekitab kahtlusi, kuna seaduses ei ole kindlaid tingimusi inspektoritele määratletud (Johansson 2012:7).

1.3.2 Mudeli väljatöötamine

Poliiticate ülevõtmise teooria viiendaks etapiks on mudeli väljatöötamine. On vajalik lühikokkuvõtte üldisest mudelist näitamaks, kuidas välismaine programm töötab (Rose 2005:8). Mudeli loomise eesmärk on kirjeldada programmi nii, et see oleks piisavalt üldine ülevõtmiseks ühest süsteemist teise, kuid samaaegselt piisavalt konkreetne, et poliitikaloojad ülevõtvas riigis saaksid mudeli erinevaid osi samastada tegevustega, mis on neile tuttavad (Rose 2005:71). Loomakaitseaduse ja lemmikloomade pidamise nõuete ülevõtmisel loodav mudel peaks kirjeldama mõlemaid programme võimalikult konkreetselt, et Eestis oleks võimalik koduta loomade arvukust vähendada samale tasemele kui Rootsis. Kuna antud töö tugineb vaid mõlema seaduse täiendamisele, ei ole mudeli loomine otseselt vajalik. Siiski on oluline samastada Rootsi seaduse erinevad osad Eesti seadustes tuttavate tegevustega selleks, et täiendatav seaduseosa oleks võimalikult täpselt kirjeldatud.

Antud töös seostub otseselt mudeli loomise etapiga programmi väljundite täpsustamine, milleks võivad olla teenused, infrastruktuur, regulatsioonid või järelvalve ning programmi sihtrühmad (Rose 2005:71). Loomakaitseaduse ja lemmikloomade pidamise nõuete täiendamise eesmärgil on programmi väljundiks järelvalve tagamine ja regulatsioonide loomine ning sihtrühmaks on koduta loomadega tegelevad organisatsioonid ja ka loomaomanikud.

²² http://stud.epsilon.slu.se/4873/1/Johansson_J_120928.pdf

1.4 Siseriiklik õppimine

1.4.1 Õppimine

Kuues etapp poliitikate ülevõtmisel on mudeli muutmine sobilikuks õppetunniks oma riigi kontekstis. Programmi lahutamine algsadeks võimaldab poliitikaloojail vajadusel otsustada, kas neile sobib programm terviklikuna või on neile sobilikud vaid mõned selle osad. Kui programm sobib vaid teatud osades, tuleb õppimises kasutada alternatiivseid mooduseid. Alternatiivsed moodused õppimises on “fotokopeerimine”, kopeerimine, kohandamine, hübriidi loomine, sünteesimine, distsiplineeritud inspiratsiooni loomine ja selektiivne imiteerimine (Rose 2005:81).

Peaaegu täielikult võetakse programm üle “fotokopeerides”, kopeerides või kohandades. “Fotokopeerimine” on programmi täpse koopia loomine minimaalsete muutustega institutsioonide nimedes, kohtades ja asjaoludes (Rose 2005:81). Kui “fotokopeerimine” on programmi täielik ülevõtmine, siis programmi kopeerides võidakse teha väikeseid muudatusi. See on peaaegu kõikide programmi elementide kopeerimine ühest kohast teise (Rose 2005:81), ja seega terve programmi rakendamine (Rose 1993:30). Kopeerimine on lihtsaimaks viisiks poliitikate ülevõtmisel, kuid see on sageli võimalik vaid riigisiselt, sest programmid on kas identsed või sarnased oma institutsioonide ja/või seaduste poolest (Rose 1993:30). Kohandamine on mujal toimiva programmi detailide muutmine programmi peamiste elementide muutmiseta (Rose 2005:81). Programmi kohandamine esineb siis, kui mujal esinev programm on alguspunktiks uue programmi loomisele ning esinevad ka teatud institutsioonilised, kultuurilised ja ajaloolised spetsiifikad (Rose 1993:31).

Õppetundide alternatiivsetest moodustest sisaldavad hübriidi loomine, sünteesimine, distsiplineeritud inspiratsioon ja selektiivne imiteerimine suuremaid muudatusi algses ülevõetavas programmis, kusjuures algseid programme võib olla mitu. Hübriid on mitme ühise eesmärgiga programmi elementide kombineerimine erinevatest alluvusaladest (Rose 2005:81) ehk ühend kahe erineva programmi elementidest (Rose 1993:30). Süntees on uue programmi loomine, milles kombineeritakse tuttavad elemendid programmidest, millel on sama eesmärk (Rose 2005:81; 1993:30). Kui kasutada uudse programmi väljatöötamiseks välismaiseid programme intellektuaalse stiimulina, siis on tegemist distsiplineeritud inspiratsiooniga (Rose 1993:30).

Selektiivne imiteerimine on atraktiivsete, kuid sageli väheoluliste programmi osade kohaldamine, jättes välja eesmärgi saavutamise mõttes vajalikud osad (Rose 2005:81).

Erinevate alternatiivsete õppimismooduste tõttu on poliitikas sagedaseks praktiliseks probleemiks saanud küsimus, kas kujundada uus programm tuginedes ühele eeskujule või kombineerida see mitme välismaise eeskuju põhjal (Rose 2005:81).

Töö eesmärgiks ei ole analüüsida, kas Eestil oleks võimalik üle võtta terve Rootsi loomakaitseeadus või koerte ja kasside pidamise nõuded, vaid pakkuda võimalusi Eesti loomakaitseeaduse ja lemmikloomade pidamise nõuete täiendamiseks, mistõttu tuleks täiendamise ettepanekud luua tuginedes alternatiivsetele moodustele õppimises. Sobivateks ülevõtmise alternatiivideks on: kohandamine, hübriid ja süntees. Antud töö täiendused tuginevad Eesti seaduste kohandamisele tulenevalt Rootsi eeskujust.

1.4.2 Kas õppetund tuleks omaks võtta?

Poliitika ülevõtmise teoreetilises raamistikus on seitsmendaks etapiks otsustamine, kas õppetund tuleks omaks võtta (Rose 2005:8). Õppetunni vastuvõtmise otsus on poliitikaloojate ülesandeks ning seda otsust mõjutavad eelkõige ühiskonnategurid, nagu näiteks inimesed, kellele uus programm on suunatud või need, kes sellega tegelema peavad hakkama. Otsus, kas Eesti loomakaitseeaduse ja lemmikloomade pidamise määruse täiendamine oleks mõistlik tuginedes Rootsi seaduste eeskujule, tuleks teha arvestades inimeste arvamusi, kes igapäevaselt nende seaduste tagajärgedega tegelema peavad. Kuna antud töö keskendub põhiliselt koduta loomade arvukuse vähendamisele Eesti loomakaitseeaduse ja lemmikloomade pidamise nõuete täiendamise kaudu, oleks otsustajateks nendes küsimustes eelkõige Eesti Loomakaitse Seltsi liikmed ja koduta loomade varjupaikade esindajad. Nemad oskaksid kõige paremini öelda, kas antud täiendused seadustes muudaksid midagi või mitte. Kuna antud täiendusetpanekud tuginevad kohati ELSi 2008. aasta seaduseelnõus väljatoodud ettepanekutele, võib eeldada, et nende arvates oleks seaduste täiendamine mõistlik. ELS toob enda pakutud täienduste ettepanekute toetuseks väite, et loomakaitseeaduse täiendamisel kaoks mitmed lüngad, mis siiaaani on takistanud loomakaitse valdkonna arenemist.²³

Poliitikate ülevõtmisel on kuus põhilist osalejate kategooriat: valitud ametnikud, poliitilised parteid, avalikud teenistujad, survegrupid, poliitika eksperdid ja üleriiklikud

²³ Edaspidi ELS.

institutsioonid, kuid teatud juhtudel võib osalejaid olla rohkemgi (Dolowitz & Marsh 1996:345). Antud juhul oleks osalejate kategooriateks survegrupid, kelleks on näiteks loomade heaolu eest seisjad ning loomadega tegelevad MTÜd, aga ka varjupaigad ja ELSi liikmed.

Eesti loomakaitseseaduse ja lemmikloomade pidamise nõuete eest on vastutavaks asutuseks Eesti Vabariigi Põllumajandusministeerium, kuid põhjalikumalt tegeleb seadusest tulenevate probleemidega Eesti Loomakaitse Selts. Lisaks eestisesetetele mõjutustele, võivad üles kerkida ka rahvusvahelised või eeskujuks oleva valitsuse mõjud (Rose 2005:96). Seda, kas täiendamise ettepanekud tuleks vastu võtta või mitte, oleneb ka Euroopa Liidu seadusandlusest.

Poliitikate ülevõtmist mõjutavad kaheksa erinevat aspekti: poliitilised eesmärgid, poliitika sisu, poliitika vahendid, poliitilised programmid, institutsioonid, ideoloogiad, ideed ja hoiakud ning negatiivsed õppetunnid (Dolowitz & Marsh 2000:12). Eesti loomakaitseseaduse ja lemmikloomade pidamise nõuete täiendamine antud töö raames kuulub poliitiliste eesmärkide ja institutsioonide alla. Täiendamise poliitiliseks eesmärgiks on vähendada koduta loomade arvu ja ära hoida nende tekkimist. Täiendamise üheks ettepanekuks on ka luua uus ametkond, mis omaks seaduste üle järelvalvet teostavat funktsiooni.

1.4.3 Kas õppetundi saab rakendada?

Kaheksandaks etapiks on otsustada, kas õppetund on rakendatav (Rose 2005:8). Tuleb kindlaks teha, kas loomakaitseseaduse ja lemmikloomade pidamise nõuete täiendamisettepanekud on Eestis võimalikud.

Rakendamist mõjutavad riigis kehtivad seadused, programmi maksumus, vajalikud oskused, agentuuride olemasolu. Enne õppetunni rakendamist peavad poliitikaloojad kindlaks tegema vajalikud ressursid, et programm tööle hakkaks. Riigipiiride ülene kohaldamine vajab ka seaduste tõlkimist (Rose 2005:108). Raha on suuremaks ressursipiiranguks kui seadused (Rose 2005:109); kui eeskujuks olevas riigis on samale poliitilisele programmile suunatud rohkem rahalisi ressursse kui ülevõtvas riigis, võib õppetunni rakendamine olla raskendatud.

Õppetunni rakendamisel peab arvestama ka sellega, et potentsiaalsed arusaamatused on suuremad tekkima programmide ülevõtmisel riigipiiride üleselt võrreldes riigisisese ülevõtmisega (Rose 2005:113). Rakendamise probleeme võib tekitada ka asjaolu, et poliitikaloojad võivad uue programmi loomist tahta selleks, et seda kasutada poliitikas enda kasuks. Õppetundidest võivad saada efektiivsed poliitilised relvad poliitilises konfliktis, sest õppetunnid võivad lihtsustada keerulisi olemasolevaid poliitikaid ning seda tehes mõjutavad ka poliitikaloomise protsessi väljundit (Robertson 1991:57). Töös pakutavad täiendused Eesti loomakaitseseadusele ja lemmikloomade pidamise nõuetele ei oleks poliitiliseks relvaks, sest poliitikaloojatel ei oleks võimalust väljundit orienteerida endale sobivamas suunas.

1.4.4 Edukuse tõstmine

Eelviimaseks ehk üheksandaks etapiks poliitikate ülevõtmisel on vahendite lihtsustamine selleks, et tõsta õppetunni edukust (Rose 2005:8), sest mida lihtsamad ja selgemad on programmi koostisosad, seda tõenäolisem see on.

Õppetunni edukuse tõstmise tingimused on järgmised: selgelt defineeritud sihtmärk, üks eesmärk, lihtne kavand, testitud teadmiste tuginemine, paindlikud elemendid ja pühendunud poliitilised liidrid (Rose 2005:118). Eesti loomakaitseseaduse ja lemmikloomade pidamise nõuete täiendamise sihiks on vähendada seaduses esinevaid probleemkohti ja puudujääke. Antud töös on välja toodud probleemkohad nagu ühise järelvalvet teostava ameti puudumine, kohalike omavalitsuste kohustuste puudulikkus ja lemmikloomade pidamise nõuete üldsõnalisus. Ülejäänud tingimused – lihtne kavand, testitud teadmiste tuginemine, paindlikud elemendid ja pühendunud liidrid – on antud töö seisukohast vähemtähtsad, sest töö pakub välja täiendamise võimalused, mitte seaduse täiendamise protsessi.

Koduta loomade arvukuse vähendamine loomakaitseseaduse ja lemmikloomade pidamise nõuete täiendamise kaudu on tagatav lihtsate programmidega. Poliitikaloojatele meeldib lihtsus, sest mida lihtsam on programm, seda kergem on seda samastada seatud eesmärkidega (Rose 2005:119). Antud töös pole eesmärgiks ümber lükata kehtivaid loomadega seonduvaid seadusi Eestis, vaid pakkuda võimalusi nende täiendamiseks.

Eesti valitsuse poliitikas leidub nii edulisi projekte kui ka läbikukkumisi. Ka õppetundide ülevõtmisel on kaks põhjust: õpitakse selleks, et parandada olemasolevaid poliitilisi programme või selleks, et teada, kuidas hoiduda eksimustest tulevikus (Rose 2005:117). Kui programmil ei ole ühte põhilist kindlaksmääratud eesmärki, siis mitmed erinevad kavatsused võivad viia olukorrani, kus lõplikus programmis on nii edukaid kui ka läbikukkunud osi (Rose 2005:119).

Samuti on üheks sagedasemaks poliitikate ülevõtmise ebaõnnestumise põhjuseks katse siirdada ühe eesmärgiga poliitika teise riiki, kus laenatud poliitika peaks täitma hoopis teistsugust eesmärki, kui esialgset programmi luues plaanitud oli (Mossberg & Wolman 2003:432).

Selleks, et välismaistelt eeskujudelt saadud õppetunnid ei ebaõnnestu, tuleb poliitikaloojatel pühenduda selle toimima panemiseks, sest isegi väga hoolikalt loodud õppetund hakkab toimima ainult siis, kui poliitikaloojad on pühendunud (Rose 2005:123). Saadud õppetund loomakaitseaduse ja lemmikloomade pidamise nõuete täiendamiseks Rootsi eeskujul oleks edukas, sest eesmärk on selge: vaja on vähendada hulkuvate ja koduta loomade arvu. Õppetunni edukust piiraks vaid poliitiliste liidrite pühendumus. Kui pühendunud on vaid osa poliitikutest ja üldiseks tendentsiks ei ole nende probleemide lahendamine, siis jääks õppetund soiku ja lahendust ei leitaks niipea.

1.4.5 Tulevikku vaatamine

Kümnes ja viimane etapp poliitikate ülevõtmise teoreetilises raamistikus on õppetunni edukuse hindamine edasiulatuvalt (Rose 2005:8). Uute programmide puhul ei saa kasutada standardseid ennustamise meetodeid, kuid saab spekuloida, kas programm toimiks (Rose 2005:127). Tehes spekulatiivset hindamist peavad poliitika analüütikud kalkuleerima tõenäolisi võimalusi, mis võivad programmi kaasnemisega ühiskonnas toimuda. Programmi väljundid ei sõltu vaid sellest, kuidas programm on kavandatud ja teostatud, vaid ka sellest, mis ühiskonnas tervikuna toimub (Rose 2005:134). Uus programm peaks looma nähtava muutuse ühiskonnas, muutma paremaks tingimused või vähemalt eemaldama poliitilise rahulolematuse (Rose 2005:134).

Tuginedes Rootsi kogemusele, võib väita, et õppetund oleks Eestis edukas, sest Rootsis pole hulkuvaid koeri. Sellest järeldub, et järelvalveametnike töö ja loomadega seotud

programmid on olnud edukad. Täiendatud poliitiline programm Eestis looks nähtava muudatuse ühiskonnas ning väldiks elanike rahulolematust.

2. EESTI LOOMAKAITSESEADUSE JA LEMMIKLOOMADE PIDAMISE NÕUETE KOHANDAMINE

Järgnevates alapeatükkides tuuakse välja Eesti loomakaitseaduses ja lemmikloomade pidamise nõuetes ettepanekud täiendusteks tuginedes Rootsi loomakaitseadusele ja koerte ja kasside pidamise nõuetele. Täienduste eesmärgiks on vähendada hulkuvate ja kodutute loomade arvukust Eestis. Seejärel analüüsitakse, kas antud täiendused oleksid võimalikud tuginedes eespool väljatoodud poliitikate ülevõtmise meetmetele, mis on eelnevalt kitsendatud. Analüüsi eesmärgiks on selgitada kas täiendused muudaksid olukorda.

2.1 Loomakaitse ajalugu

Loomakaitse ajalugu maailmas ulatub ametlikult aastasse 1824, kui Londonis asutati Loomadevastase Julmuse Ennetamise Selts²⁴, mis sai alguse Richard Martini 1822. aastal Suurbritannia parlamendile esitatud ettepanekust kehtestada seadus, mis kaitseks kariloomi, hobuseid ja lambaid²⁵ inimese vägivalla eest (Ots 2006:63).

Tsaari-Venemaa Liivimaa kubermangus, kuhu kuulus ka praegune Lõuna-Eesti, asutati esimene loomakaitse selts 1861. aastal kubermangu pealinnas Riias. Ühenduse nimeks sai Loomade Piinamise Vastu Võitlemise Selts, kuid aastal 1877 muudeti nimi Riia Loomade Varjupaiga Daamide Komiteeks. (Ots 2006:64)

1935. aastal oli Eestis 22 loomakaitse seltsi ja -ühingut, kuhu kuulus 4500 liiget. Neist 18 oli 1929. aastal ühinenud Eesti Loomakaitse Liiduks, mis lähtus Genfis asuva rahvusvahelise loomakaitse büroo sätestatud tegutsemispõhimõtetest, propageerides loomakaitse tegevuste mitmekülgsust ja teiste eri aspektide integratsiooni. (Ots 2006:68)

Aastal 1935 hakkas Eesti Loomakaitse Liit²⁶ rahvusvahelisi eeskujusid järgides välja töötama esimest Eesti loomakaitseaduse eelnõud, mis võeti vastu 1936. aastal ELLi juhatuse ja Tartu VII loomakaitse kongressi poolt, misjärel esitati see 1937. aasta

²⁴ Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals, lühend RSPCA.

²⁵ Lambaid ei peetud toona kariloomadeks.

²⁶ Edaspidi ELL.

alguses riigivanemale (Ots 2006:70). Loomakaitse seadus, mis ratifitseeriti 17. novembril 1992, oli esimene seadus taasiseseisvunud Eestis, mis Riigikogu poolt vastu võeti.²⁷ Nüüdisaegne loomakaitse seadus on mõningate muudatustega vastu võetud 13.12.2000 (LoKS). Samal aastal loodi ka Eesti Loomakaitse Selts (Roosimägi 2008). Kehtivat loomakaitse seadust on muudetud üks kuni kaks korda aastas ning järgmised muudatused hakkavad kehtima 2014. aastast (LoKS). Kuigi Eesti loomakaitse seadust on muudetud vähemalt kord aastas, on põllumajandusministri määrus „Eesti lemmikloomade pidamise nõuded” säilitanud algkuju alates jõustumisest 2009. aasta esimesest jaanuarist.

Eesti loomakaitse seadusesse on tehtud muudatusi tuginedes Euroopa Liidu direktiividele ja määrustele, kuid Eesti lemmikloomade pidamise nõuete muutmist ELi seadused ei kohusta. Kuna lemmikloomade pidamise määrus on Eestis kehtinud lühiajaliselt, ei ole veel jõutud nii kaugemale, et sisse viidaks vajalikud muudatused, mistõttu pole määrus täiuslik ning sisaldab vaid pealiskaudseid nõudeid lemmikloomade pidamise kohta.

Loomadega seonduvate seaduste üheks suurimaks probleemiks Eestis on ühtse loomakaitse seaduse järelvalvet teostava ameti puudumine, kohalike omavalitsuste kohustuste puudulikkus ning lemmikloomade pidamise nõuete määruse üldsõnalisus.

2.2 Euroopa Liit

Alates Euroopa Liiduga liitumisest aastal 2004, on Eesti kohustatud rakendama kõik direktiivid ja määrused, mis on talle adresseeritud. EL seadused ja lepingud on liikmesriikide seas riikideülese volitusega ning Euroopa Kohtul on võim jõustada lepingutest tulenevaid kohustusi (Rose 2005:84). Euroopa Liidu liikmesriigid peavad kohaldama ELi kehtestatud seadusi, kuid võivad oma seadustes minna kaugemale ning jõustada seadusi, mis on veelgi täpsemad ja rangemad. Seega peab Eesti muutma oma loomakaitse seadust tuginedes ELi kehtestatud seadustele, kuid võib seda ka täiendada tuginedes enda vajadustele.

²⁷ <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenoqramm&date=721987200#pk1900000114>

Euroopa Liit on ette kirjutanud õigusaktid ja –normid, mida tuleb liikmesriikidel oma riigis üle võtta ning need on koostatud eeskujuks võttes vastava valdkonna parimaid seadusi. Seega, on üheks mooduseks oma riigisisese seadusandluse parendamisel tugineda teise liikmesriigi analoogsetele seadustele. Euroopa Liidu mahukate poliitiliste allikate olemasolu annab võimaluse edendada poliitilist õppimist osana lähema liidu loomises (Rose 2005:84) ning järelikult on parimaks poliitilise õppimise vormiks ELis õppimine liikmesriikide vahel.

Direktiivid ja määrused on loodud EL liikmesriikide ühise otsusena, mis tähendab, et kõikide arvamusi antud küsimuses peaks olema arvestatud. Ühise arutelu tulemusena, kus arvestatakse võimalikult paljude liikmesriikide nõudmisi, luuakse poliitiline programm, mis on täpne, kuid jääb siiski üldsõnaliseks. Euroopa Liitu kujutatakse kui massiivset ülevõtmise platvormi või üleriiklikku idee algallikat liikmesriikide poliitika ülevõtmise protsessis. Ülevõtmise võimalikkuse potentsiaal Euroopa Liidus peitub liidu mitmetasandilises olemuses ja liidu ulatuses, mis seisneb poliitivate paiknemisel üleriiklikul, riiklikul ja riigisisestel valitsemise tasanditel (Bulmer & Padgett 2004:103).

2.2.1 Euroopa Liit ja loomakaitseadus

Euroopa Liidu seadusandlus on suunatud pigem põllumajandus- ja metsloomade kaitsmise eesmärkidele ning õigusnormidele kui lemmikloomade heaolule. Põllumajandusloomade heaolu puudutavad võrdsed tingimused on olulised selleks, et toetada ELi majandustegevust (COM(2012) 6 final/2). Põllumajandusküsimustega, seal hulgas loomade heaoluga, tegelevad ELis institutsioonid nagu Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, Regionide Komitee, Loodusvarade komisjon ning ka ametid nagu Euroopa Toiduohutusamet, Euroopa Keskkonnaamet.²⁸ Põllumajandusloomade heaolu on ELi tegevuses olulisem kui lemmikloomade heaolu, sest põllumajandusloomade heaolu ja tervis on seotud otseselt inimese heaoluga ning seetõttu saab üldiseks väljakutseks toiduks minevate loomade heaolu kaitse tagamine (Vapnek & Chapman 2010:1).

Põllumajandusloomade heaolu eest seisavad teisedki üleriigilised organisatsioonid lisaks Euroopa Liidule. Üheks selliseks organisatsiooniks on ÜRO²⁹ Toidu- ja

²⁸ http://europa.eu/pol/agr/index_et.htm

²⁹ Ühinenud Rahvaste Organisatsioon.

Põllumajandusorganisatsioon,³⁰ mis tegeleb muude eesmärkide seas ka põllumajandusloomade heaoluga. FAO põhiülesanneteks seoses loomade ja toiduga on näiteks prognoosida globaalseid toidukriise, tuvastada ja ennetada piiriüleseid toidu tootmise, tervise ja keskkonna ohte, kontrollida kalandus- ja vesiviljelussektori bioohutust ning luua globaalsed standardid, mida rakendatakse riiklike poliitikate ja õigusaktide kaudu.³¹

Lemmikloomade heaolu tagamine võib olla teiseseks eesmärgiks põllumajandusloomade heaolu eest seisvatel organisatsioonidel. EL kavandatud tegevuste seas on aastaks 2014 plaanitud uuring loomapoodides müüdavate koerte ja kasside heaolu kohta (COM(2012) 6 final/2:12). Tuginedes uuringule plaanitakse luua võimalik seadusandlik ettepanek lihtsustamaks olemasolevat ELi loomade heaolu reguleerivat õigusraamistikku (COM(2012) 6 final/2:12). Kuigi kavandatud tegevused ei hõlma kõiki lemmikloomade pidamise aspekte, püütakse uuringuga hõlmata ühte osa lemmikloomadega seotud probleemidest ja selgitada, kas kaubandusvõrgus müüdavate koerte ja kasside heaolu on piisavalt tagatud või mitte. Kehtivate EL direktiivide ja määrustega on kehtestatud eesmärgid ja õigusnormid, mis peaksid parendama liikmesriikide seadusandlust ka teiste loomade suhtes. Näiteks sätestab direktiiviga nr 63/2010 teaduslikel eesmärkidel kasutatavate loomade kaitse (EP ja EN direktiiv nr 63/2010) ja Euroopa Nõukogu määrus nr 1099/2009 sätestab loomade miinimumeeskirjad loomade kaitsmiseks tapmisel ja surmamisel tapamajades (EN määrus nr 1099/2009). Tuginedes nendele seadustekstidele, on muudatused sisse viidud ka Eesti loomakaitseseadusesse.

Eesti seadusandluses on tehtud muudatused tuginedes Euroopa Liidu kehtestatud nõuetele, kuid EL pole siiani kehtestanud üldiseid nõudeid lemmikloomade pidamise nõuete kohta, mistõttu kerkib esile probleem, et liikmesriikides, nagu ka Eestis, on sellega tegelevad seadused sageli pigem üldsõnalised kui kindlate regulatsioonidega.

³⁰ Ing. k. *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, edaspidi FAO.

³¹ <http://www.fao.org/about/en/>

2.3 Eesti loomakaitseseadus ja lemmikloomade pidamise nõuded

Hetkel kehtiv Eesti loomakaitseseadus on vastu võetud aastal 2000. Seadust on üks kuni kaks korda aastas muudetud, kuid üldiselt on need muudatused tehtud kas mõne paragrahvi täpsustamiseks või EL nõuetega vastavusse viimiseks, kuid ulatuslikke uuendusi tehtud ei ole. Põllumajandusministri määrusesse „Eesti lemmikloomade pidamise nõuded”, mis on püsinud oma algsel kujul, muudatusi sisse viidud pole.

Eesti loomakaitseseaduse ja lemmikloomade pidamise nõuete kohandamiseks valiti loomadega seonduvad seadused Rootsist, sest nii Eestis kui ka rahvusvahelises poliitikas peetakse Rootsi tema elamisstandardite ja piisavate sotsiaalsete hüviste tõttu atraktiivseks eeskujude allikaks (Rose 2005:52). Rootsi loomakaitseseadus, loomakaitsemäärus ja lemmikloomade pidamise nõuded on õppetundide otsimisel sobivad ka seetõttu, et need seadused on võrreldes vastavate Eesti seadustega punktuaalsemad ning vähem üldsõnalised. Rootsi Kuningriigi Maaeluministerium lähtub loomade heaolu ja tervisega seonduvates küsimustes põhiideest, et kõik loomad peaksid end hästi tundma, olema terved ja saama käituda loomuomaselt, mis omakorda nõuab, et loomade elukeskkond peab olema võimalikult loomasõbralik.³² Eesmärgiks on hoida vangistuses peetavate loomade heaolu taset nii põllumajandus-, lemmik-, katsekui ka metsloomade seas.³³

Praegusele Rootsi riigi loomakaitseseadusele³⁴ ja loomakaitsemäärsusele³⁵ tuginedes tagatakse Rootsis loomade heaolu juba aastast 1988 ning viimati viidi muudatused loomakaitseseadusesse sisse aastal 2010, loomakaitsemäärsusesse aastal 2009 (The Animal Welfare Act & The Animal Welfare Ordinance). Rootsi riigi koerte ja kasside pidamise nõuded on kehtivad 2008. aastast (SJVFS 2008:5 Saknr L 102).

Euroopa Liidu loomade heaolu seadusandlus tugineb nii nn. Viiele Vabadusele³⁶ (C-PAW:4), mille algselt kehtestas aastal 1993 Ühendkuningriigi Farmiloomade Heaolu Nõukogu,³⁷ kuna seni kehtestatud loomade heaolu määratlused keskendusid liigselt loomapidamisruumi nõudmistele, jättes kõrvale teised elemendid nagu toit, tervis ja

³² <http://www.government.se/sb/d/2160/a/66243>

³³ <http://www.government.se/sb/d/2160/a/66243>

³⁴ The Animal Welfare Act.

³⁵ The Animal Welfare Ordinance.

³⁶ Ing. k. *Five Freedoms*.

³⁷ Ing. k. *United Kingdom Farm Animal Welfare Council*, edaspidi FAWS.

ohutus ning seega tuli FAWSil kehtestada laiendatud Viis Vabadust (Vapnek & Chapman 2010:6). Kehtestatud vabaduste loetelu võtab hästi kokku loomakaitse üldised eesmärgid. Loomade Viis Vabadust on: vabadus näljast ja janust (loomadel peab olema ligipääs värsketele veele ja toit peab olema täisväärtuslik ja tasakaalustatud), vabadus ebamugavustundest (loomadele peab olema tagatud sobilik keskkond, varjualune ja mugav puhkeala), vabadus valust, vigastustest ja haigustest (tagada läbi ärahoidmise või kiire raviga), vabadus väljenduda normaalse käitumise kaudu (piisava ruumi, sobivate ehitiste ja sama liiki loomadega suhtlemise tagamisena) ning vabadus hirmust ja stressist (tagades tingimused, mis hoiab ära vaimsed kannatused) (Vapnek & Chapman 2010:6). Eesti seadusandluses kajastuvad antud Viis Vabadust LoKSi teise peatüki §3, mis sätestab loomapidamise ning samuti §42, mis sätestab katseloomade pidamise (LoKS §3; §42). Kuigi loomakaitseaduse §3 lõige 1 sätestab, et loomakaitseaduse tähenduses on loomapidaja isik, kellele loom kuulub või kes tegeleb looma pidamise rendi- või muu selletaolise suhte alusel loomaomanikuga (LoKS §3 lõige 1), tagatakse koduta loomadele, kellel pole kindlat omanikku, samuti seaduses kajastuvad Viis Vabadust. Ainult Viie Vabaduse tagamine koduta loomadele ei ole nende olukorras piisav, mistõttu on vaja luua ka strateegiad koduta loomade arvukuse vähendamiseks. Seda eelkõige seetõttu, et neil puudub kindel omanik, kes saaks tagada samasugused võimalused nagu on loomadel, kellel on olemas oma kodu ja omanik. Pikaajaliste ja kestvate strateegiate loomine kodutute loomadega tegelemiseks on oluline mitte ainult inimeste tervise ja heaolu tagamiseks, vaid ka loomade endi heaolu ja tervist silmas pidades (Tasker 2007:3). Eestis võiks luua strateegia, mille eesmärgiks seatakse koduta loomade arvukuse vähendamine ning seda saavutada eelkõige ühise järelvalve organisatsiooni loomise ja lemmikloomade pidamise nõuete täiendamise kaudu.

2.3.1 Loomakaitseamet

Aastal 2008 avaldati Riigikogu Toimetistes³⁸ Eesti Loomakaitse Seltsi juhatuse liikme Helen Roosimäe artikkel, kus lisaks ELSi tööpõhimõtete selgitamisele tehakse ettepanekud loomade paremaks kaitsmiseks (Roosimägi 2008). Tolleaegne ELSi juhatuse liige tõi välja probleemi, et loomakaitse täitmise kontrollimine on killustatud ning iga haldusala kontrollijaks on erinev asutus (Roosimägi 2008). Riiklikku järelvalvet loomakaitseaduse ja selle alusel kehtestatud nõuete täitmise üle teostavad

³⁸ Edaspidi RiTo.

Põllumajandusministeeriumi haldusalas Veterinaar- ja Toiduamet, Keskkonnaministeeriumi haldusalas Keskkonnainspeksioon ning Siseministeeriumi haldusalas politsei (LoKS §60). Lisaks neile ametitele, on järelvalvesse kaasatud teisedki ametid, näiteks Maksu- ja Tolliamet tegeleb eksootiliste loomade kaubandusega seotud küsimustega ning kohalikud omavalitsused peavad hoolitsema hulkuvate loomade eest (Roosimägi 2008).

Nagu Eesti Loomakaitse Seltsi 2008. aastal Riigikogule esitatud seaduseelnõus³⁹ ideena esitatud oli, oleks mõistlik luua ühine organisatsioon, mis võiks kanda nime Loomakaitseamet ning mille ülesandeks oleks kontrollida loomadega seotud seaduste täitmist. Antud töös pakutakse välja, et Loomakaitseamet võiks tugineda Rootsi loomakaitseseaduses peatükkides 24 ja 25 välja toodud loomakaitseinspektoritele⁴⁰ antud pädevustele (The Animal Welfare Act Section 24-25). Rootsis jälgivad Maakonna nõukogu⁴¹ alluvuses olevad järelvalveinspektorid loomade heaolu koostöös politseiga.⁴² Valitsuse alluvuses töötav kontrollorganisatsioon⁴³ koordineerib teiste loomadega seonduvate kontrollasutuste tööd ning vajadusel pakub oma nõu ja abi (The Animal Welfare Act Section 24a(1)). Sarnane amet, mis Eestis võiks kanda nime Loomakaitseamet, koondaks ELSi juhatuse liikme Helen Roosimäe arvates endasse riigi ülesanded loomade abistamisel ja kaitsel ning samuti töötaks välja hulkuvate loomade arvu vähendamise ja nende tekke ennetamise riikliku kava (Soosaar 2007). Eesti Vabariigi Põllumajandusministri Helir-Valdor Seederi arvamus Loomakaitseameti suhtes oli, et amet pigem killustaks, mitte ei ühendaks ning sellist ametit pole Eestis vaja (Kuus 2008). Helen Roosimäe tõi ühise asutuse loomise pooltargumendiks väite, et kontroll loomapidamise tingimuste täitmise üle on riigi ülesanne ja kuigi meil on juba aastaid olnud jõus loomakaitseseadus, ei ole sellest kasu, kui selle täitmist isegi ei kontrollita (Roosimägi 2008).

LoKS sätestab §60, et järelvalveasutuste järelvalveametnikud teostavad oma pädevuse piires riiklikku järelvalvet isikute tegevuse üle, kes on kohustatud täitma loomakaitseõudeid (LoKS §60, §61 lõige 1) ning ülesandeid täites teevad järelvalveametnikud koostööd teiste täidesaatva riigivõimu asutustega (LoKS §61

³⁹ <http://www.loomakaitse.ee/?q=node/344>

⁴⁰ Rootsi k. *Djurskyddskontroll*.

⁴¹ Rootsi k. *Länsstyrelserna*.

⁴² <http://www.government.se/sb/d/10640/a/127773>

⁴³ Swedish Animal Welfare Inspektion.

lõige 2). Sageli ei ole võimalik selgitada, kelle haldusalasse teatud juhtum peaks kuuluma, ning seega võib riiklik järelvalve osutada puudulikuks, kuna ametid ei suuda omavahel välja selgitada, kes vastutab järelvalve eest. Ühe kindla vastutava ameti puudumine muudab segaseks järelvalve teostamise kõikidele asjaosalistele. Kontrollorganisatsiooni autoriteet peaks aitama üksikisikutel järgida loomakaitseseadust ning aitama täita neil loomakaitseseaduses ette nähtud kohustusi (The Animal Welfare Act Section 24a(2)).

Eesti loomakaitseseaduse 10. peatükis on välja toodud riikliku järelvalve kohustused (LoKS). Sätestatud on näiteks järelvalvet teostava ametkonna ja ametnike õigused õigusrikkumise menetlemisel⁴⁴, kuid pole täpselt välja toodud, missugune ametkond missuguste juhtumitega tegelema peab. Rootsis töötavad loomadega seonduvate seaduste üle kontrolli teostavas asutuses ametnikud, kes on koolitatud loomade heaolu valdkonnas ja on suutelised heaolu puudutavaid tingimusi hindama (The Animal Welfare Act Section 24(2)). Eestis on sätestatud vaid väärtegade kohtuvälised menetlejad, kelleks seaduse §-des 66¹–66¹⁰ järgi on Keskkonnainspeksioon, Veterinaar- ja Toiduamet ja politseiasutus (LoKS §66¹ lõige 2). Ka Rootsis on seaduse järelvalvesse kaasatud politseijõud, kuid nende eesmärgiks on vajadusel pakkuda kontrollorganisatsioonile oma abi seaduse kontrollimisel ja täitmisel (The Animal Welfare Act Section 27a). Kui Eestis on politseile antud järelvalvet teostava ameti õigused, siis Rootsis on politseil pigem abistav funktsioon.

Erinevus Eesti ja Rootsi järelvalveametnike vahel on see, et Eesti seadustes on sätestatud järelvalveametniku õigused ja kohustused, kuid pole öeldud täpsemalt, milline järelvalvet teostavatest ametkondadest teatud liiki rikkumistega tegeleb, kuid Rootsis on sarnast killustatust vähem, sest õigusrikkumistega tegeleb vaid üks organisatsioon. Eestis on järelvalveametniku ettekirjutuse korduva täitmatajätmise, mittenõuetekohase täitmise või seaduse nõuete olulise rikkumise korral järelvalveametnikul õigus rakendada asendustäitmist või sunniraha⁴⁵ ning kui looma jätmine omaniku juurde ohustab looma tervist või elu, loom omanikult ära võtta (LoKS §62 lõige 3; §64 lõige 1). Ka Rootsi loomaseaduste kontrollorganisatsioonil on õigus

⁴⁴ Eesti loomakaitseseaduse järgi peab järelvalvet teostav ametnik tegema õigusrikkumise avastamisel ettekirjutuse, millega ta juhib tähelepanu õiguserikkumisele, esitab nõude õiguserikkumise lõpetamiseks, kohustab tegema vajalikke toiminguid õiguserikkumise lõpetamiseks ja edasiste õiguserikkumiste ärahoidmiseks (LoKS §62 lõige 1).

⁴⁵ Sunniraha ülemmääraks Eestis on 640 eurot (LoKS §62 lõige 3).

seaduse eiramisel määrata trahv (The Animal Welfare Act Section 25b). Eestis on seaduserikkumise avastamisel trahvimäärad eraisikutele kuni 200 trahviühikut ja juriidilistele isikutele kuni 3200 eurot (LoKS §66¹-§66¹⁰). Eesti loomakaitseaduse §-des 66¹-66¹⁰ sätestatud väärtegadele kohaldatakse karistusseadustiku üldosa ja vääртеomenetluse seadustiku sätteid (LoKS §66¹¹ lõige 1).

Loomakaitseameti loomisel tuginedes Rootsi seadusandlusele, tuleks tähelepanu pöörata ka asjaolule, et Rootsiski ei ole järelvalve teostamine ideaalne. Rootsis läbiviidud uuringus toodi välja asjaolu, et Rootsi loomakaitseaduse üle ametlikku kontrolli teostavatel inspektoritel on erinevad oskused, kogemused ja teadmised erinevates valdkondades ning sageli on nad erinevate elukutsete esindajad (Johansson 2012:7). Inspektorite erinevad oskused ja teadmised võivad tekitada olukorra, kus kontroll ei ole ühtlane. Kui Eestis loodaks Loomakaitseamet tuleks õppida Rootsi eeskujult ning kontrolli ebaühtluse vältimiseks luua õigusakt ametnike oskuste kohta. Rootsi praeguses seadusandluses on välja toodud vaid see, missuguste elukutsete ja hariduse omandanutel on võimalik inspektoriks kandideerida ning ühtne õigusakt loomakaitseinspektorite oskuste kohta puudub (Johansson 2012:7).

Kehtiva seaduse kohaselt järelvalveametnikele antud kohustused ja õigused on sarnased Rootsi seadustes väljatoodule, kuid ainsaks erinevuseks on see, et Eesti seadustes ei ole välja toodud, milline järelvalvet teostav ametkond täpsemalt teatud juhtumitega tegeleb. Kui oleks loodud seaduste üle järelvalvet teostav Loomakaitseamet, väheneks ülesannete ja vastutuse killustatus ning Eesti loomakaitseaduse 10. peatükis välja toodud kohustused ja õigused oleks üle antud loodud ametkonnale.

2.3.2 Kohalike omavalitsuste kohustused

Hulkuvate loomadega tegelemine on oluline, sest nende arvukuse suurenedes suureneb ka probleemide arv. Kodutute koerte ja kassidega seotud probleemid võivad olla: oht avalikkuse tervisele eelkõige zoonooside⁴⁶ leviku ja koerte võimalike rünnakute kaudu, keskkonna saastatuse kasv, müra ja lõhnareostuse suurenemine, oht väiksematele metsloomadele, oht omandile ja kariloomadele (Tasker 2007:4). Eelkõige kannatab loomade enda heaolu. Probleemide ärahoidmiseks ja vähendamiseks on Eesti seadustes sätestatud kohustused kohalikele omavalitsustele.

⁴⁶ Zoonoos on otseselt või kaudselt loomulikul teel loomade ja inimeste vahel edasikanduv haigus või nakkus.

2.3.2.1 *Lepingud varjupaikadega*

Rootsis tegeletakse koduta ja hulkuvate loomadega riiklikul tasandil ehk varjupaikadega tegeleb loomade heaolu eest vastutav organisatsioon,⁴⁷ kuid Eestis on samad ülesanded jäetud kohalike omavalitsuste kanda (Tasker 2007:13–14, 17–18). Eestis peab hulkuvate loomade püüdmise, pidamise, hukkamise ja korjaste hävitamise Eesti loomakaitseaduse §5 lõige 3 järgi korraldama kohalik omavalitsusüksus oma territooriumil (LoKS §5 lõige 3). Selle korra on kehtestanud Vabariigi Valitsus vastava määrusega tuginedes LoKS §5 lõikele 4 (LoKS §5 lõige 4). Määrus „Hulkuvate loomade püüdmise, pidamise ja nende omaniku kindlakstegemise ning hulkuvate loomade hukkamise kord” sätestab §3 lõikes 1. See sätestab, et kohalik omavalitsusüksus peab korraldama hulkuvate loomade paigutamise varjupaika (Hulkuvate loomade püüdmise ... §3 lõige 1), kuid paljud KOV-sed ei täida seda pandud kohustust.

Hetkel on Eestis kokku kaksteist kodutute loomade varjupaika,⁴⁸ mis tähendab seda, et suuremal osal Eesti omavalitsustest ei ole omavalitsuse territooriumi või kohati isegi maakonna piires kodutute loomade varjupaika.⁴⁹ 2008. aasta seadusemuudatuse arutelus oli Riigikogu maaelukomisjoni seisukoht varjupaikade kohta järgmine: varjupaiku on piisavalt, kuid paraku pole kõik kohalikud omavalitsused täitnud oma kohust sõlmida varjupaikadega lepingud, et nende territooriumilt leitud või kinni püütud lemmikloomad kasvõi ajutist peavarju leiaksid (Kaasik & Aasaru 2008). Põllumajandusminister Helir-Valdor Seeder ei pidanud 2008. aastal kodutute loomade probleematikat riiklikuks küsimuseks (Kuus 2008). Tema sõnul peaks see jääma omavalitsustele, kes peaksid tegema senisest rohkem koostööd (Kuus 2008). Kehtiva määruse kohaselt peaksid omavalitsused omama lepingut varjupaigaga selleks, et korraldada hulkuvate loomadega seonduvat. Lisas 2 on näidatud, millised omavalitsused tegelikult omavad sellist lepingut. Selgub, et enamikul Eesti omavalitsustest on leping varjupaigaga sõlmitud. Kaardilt nähtub, et riigi äärealadel asuvatel omavalitsustel puudub vadavalt leping varjupaigaga.

Omavalitsuste hoidumine lepingute sõlmimisest võib olla tingitud mitmest asjaolust. Kõige sagedasemaks põhjuseks on rahapuudus – omavalitsusel võib olla sõlmitud

⁴⁷ Swedish Animal Welfare Inspektion.

⁴⁸ http://www.loomakaitse.ee/?q=pets_shelters

⁴⁹ Varjupaikade asukohad on näidatud lisas 2.

leping varjupaigaga, kuid võimalusel hulkuvaid loomi sinna ei saadeta.⁵⁰ Rahapuuduse tõttu toimib ka varjupaikade tegevus suuresti annetuste toel ning seega maksavad annetajad sisuliselt kinni ka suure osa KOV-ste ülesannetest,⁵¹ kuigi loomatauditõrje seaduse⁵² järgi peavad kohalikud omavalitsused kohustuste täitmiseks leidma ressursi nii hulkuvate loomade otsese püüdmise kui ka sellele järgneva 14 päeva jooksul nõuetekohase ülalpidamise jaoks (LTTS §12 lõige 3).⁵³ Kuid mitte kõik omavalitsused ei hoidu oma kohustuste täitmisest, leidub ka neid, kellel ei ole lepingut sõlmitud, kuid kes on ise oma omavalitsuse territooriumi piires loomi kinni püüdnud ning nende eest 14 päeva hoolitsenud.⁵⁴ Näiteks Valga maakonnas, kus ei ole ühegi omavalitsusega kirjalikku lepingut sõlmitud,⁵⁵ osutatakse omavalitsustele soovi korral kodutute loomade püüdmis- ja pidamisteenust.⁵⁶ Teiseks sagedaseks põhjuseks, miks omavalitsused ei ole sõlminud lepingut endale lähima varjupaigaga hulkuvate loomadega tegelemiseks, võib olla vastava kohustuse teadmatus, kuid see ei vabasta kohustuse täitmisest.⁵⁷

Kuigi Eesti seadustes on sätestatud KOV-stele hulkuvate loomade püüdmise, pidamise, hukkamise ja korjaste hävitamise kohustus, ei ole kohalikud omavalitsused suutnud seda täita, mistõttu tuleks eeskuju võtta Rootsist ning võimaluse korral osa vastutust anda riigile.

2.3.2.2 Üleriigiline lemmikloomaregister

Loomade sattumist kodutute loomade varjupaika⁵⁸ aitaks vähendada üleriigilise lemmikloomaregistri loomine, mis oleks lemmikloomapidajale ka kohustuslik. Väikeloomaaregistri Seltsi hinnangul oleks Eestis vajalik üleriigilise lemmikloomaregistri loomine, sest nii jõuab kaotsi läinud lemmikloom kiiresti omaniku juurde tagasi (Raiste & Aasaru 2008). Samuti aitaks ühtne riiklik register kaasa sellele, et loomi hüljanud või

⁵⁰ Kirjavahetused Varjupaikade MTÜ üldjuhi Triinu Priksiga.

⁵¹ Kirjavahetus MTÜ Kuulikodu esindaja Kadri Tapersoniga.

⁵² Edaspidi LTTS.

⁵³ <http://loomakaitse.ee/sites/default/files/Uuring%20-%20Hulkuvate%20loomadega%20seotud%20problee%20mistik%20Eestis%20-%20Eesti%20Loomakaitse%20Selts.pdf>

⁵⁴ Kirjavahetus MTÜ Kuulikodu esindaja Kadri Tapersoniga.

⁵⁵ Valga maakonnas ei ole omavalitsustega lepinguid sõlmitud, sest Valga linn, mille pinnal Valga kodutute loomade varjupaik tegeleb, ei ole sõlminud varjupaigaga lepingut ning seega ei saa ka teiste Valga omavalitsused lepingut sõlmida (Kirjavahetused Varjupaikade MTÜ üldjuhi Triinu Priksiga).

⁵⁶ Kirjavahetused Varjupaikade MTÜ üldjuhi Triinu Priksiga.

⁵⁷ Näiteks Haapsalu loomade varjupaiga esindaja ei teadnud hulkuvate loomadega seonduvast KOVide kohustusest midagi (Telefonivestlus Haapsalu loomade varjupaiga esindajaga).

⁵⁸ Lisas 3 on välja toodud koerte ja kasside sattumise põhjused varjupaika Eestis.

piinanud inimesed ei pääseks vastutusest nii kergelt kui seni (Kuus 2008). Kui Eestis oleks kohustuslik üleriigiline lemmikloomaregister, peaksid kõik lemmikloomad olema registreeritud, mistõttu juhtumid, kus loomi piinatakse või jäetakse inimese poolt hooleta, leiavad kiiremini lahenduse ning süüdlased saavad karistada. Seda eelkõige seetõttu, et registri olemasolul ja kohustuslikkusel on suurem tõenäosus välja selgitada looma omanik. Vastavalt kehtivale loomatauditõrje seaduse §11 lõikele 1, on loomade märgistamine ja registri pidamine kohaliku omavalitsuse kohustus ning identifitseerimiseks vajalikud vahendid tuleb väljastada loomapidaja kulul (LTTS §11 lõige 1). See seaduselõige kehtib nii põllumajandus- kui ka lemmikloomadele.

Aastal 2008, mil arutlusel oli Eesti loomakaitse seaduse muutmise tuginedes ELSi ettepanekutele, pidas Riigikogu maaelukomisjoni esimees Kalev Kotkas esmatähtsaks lisaks looma kaotaja ning looma leidja kohustuste muutmisele oluliseks ka loomade registrit puudutavate seaduste muutmist (Kaasik & Aasaru 2008). Aastal 2007 oli koerte märgistamine ja registreerimine Eestis vabatahtlik, kuid Rootsis juba kohustuslik (Tasker 2007:13-14). Rootsis on kohustuslik kiibistada ja registreerida oma koer, kes on saanud nelja kuuseks ning kui koer vahetab omanikku, tuleb nelja nädala jooksul koer ümber registreerida (Tasker 2007:29). Kui Eestis lemmikloom kiibistatakse, on vajalik kiibi number registreerida ka lemmikloomade registris, kus see seotakse infoga looma omaniku kohta selleks, et vajadusel kadunud loom kiiresti omanikuni jõuaks.⁵⁹ Hetkel on Eestis võimalik oma loom registreerida mitmesse registrisse, näiteks on olemas Üleriigiline Lemmikloomaregister,⁶⁰ millega võivad KOV-sed soovi korral liituda, kohalikud omavalitsuste lemmikloomade registrid, ning üle-eestiline Eesti Lemmikloomaregister, kuhu registreerimine on loomaomanikule vabatahtlik.

Kuigi Eestis on mitmeid registreid, kuhu oma lemmiklooma kanda, ei piisa hulkuvate loomade arvukuse vähendamiseks pelgalt nende olemasolust. Vajalik oleks registreerimise üleriiklik kohustuslikkus ühtsesse registrisse, sest praegu eksisteerib kohustus vaid mõnes omavalitsuses, kuid sellegi täitmine on kahtluse all, sest järelvalve seaduse täitmise üle puudub. Lemmikloomade kiipimine on plaanis muuta üleriigiliselt kohustuslikuks, ehkki kõikide kasside arvele võtmine on tõenäoliselt võimatu, nendib Kalev Kotkas (Kaasik & Aasaru 2008). Lemmikloomade registreerimise kohustuslikuks muutmist peaks alustama koerte märgistamise ja registreerimise kohustuslikuks

⁵⁹ https://www.eesti.ee/est/teemad/kodanik/perekond/lemmikloom_1#Looma_registreerimine

⁶⁰ <https://www.llr.ee/register/>

muutmisest, kuid ka kasside märgistamise kohustuslikkus oleks Eesti olukorda arvestades⁶¹ vajalik, sest nagu Rootsi praktika on näidanud, märgistamise kohustuse puudumine kassidel on kodutute kasside arvukust Rootsis suurendanud (Tasker 2007:18), kuid kohustuslik koerte märgistamine on viinud Rootsis olukorrani, kus hulkuvaid koeri peaaegu polegi (Tasker 2007:14). Ainsad hulkuvad koerad Rootsis on koerad, kes on pääsenud vabaks või ei ole omaniku järelvalve all ning needki koerad toimetatakse kiiresti inspektorite, politseinike või möödakäijate poolt varjupaikadesse, kus nad tavaliselt 24 tunni jooksul omanikega taas kokku saavad (Tasker 2007:29-30).

Euroopa hulkuvate loomade uuringu kohaselt võib pidada üheks parimaks riigiks, kust võtta eeskujul selliste seaduste loomisel, lisaks Rootsile, Sloveeniat (Tasker 2007:26). Kodutute ja hulkuvate loomade arvukuse vähendamise eesmärgil oleks ideaalne kehtestada sarnane kord Sloveeniale, kus on kohustuslik koerte registreerimine ja mikrokiipimine (Tasker 2007:27). Võrreldes näiteks Rootsi, kus on samuti koerte registreerimine ja kiipimine kohustuslik, on Sloveenias mikrokiip tasuta ning veterinaar paigaldab selle, kui kutsikas saab esimest korda marutaudisüsti (Tasker 2007:27). Seejärel kantakse koera ja omaniku andmed tsentraalsesse Põllumajandusministeeriumi veterinaaria administratsiooni hallatavasse andmebaasi (Tasker 2007:27).

Rahaliste ressursside vähesus on üheks põhjuseks, miks kohalikud omavalitsused Eestis üritavad kõrvale hoiduda oma seaduses sätestatud kohustustest. Koduta loomade probleemide lahendamise eesmärgil oleks ideaalne, kui kohalikud omavalitsused täidaksid neile pandud ülesandeid, millele võiks lisanduda ka registrite loomise kohustus, kuid tegelikkuses valitseb olukord, kus kohalikele omavalitsustele on niigi palju ülesandeid antud, kuid riigi poolt ette nähtud eelarvet suurendatud pole. Ideed Rootsis ja Sloveenias kehtestatud korrast on koduta loomade arvukuse vähendamisel sobilikud, kuid realselt pole need autori arvates Eesti olukorras hetkel võimalikud.

2.3.3 Lemmikloomade pidamise nõuded

Põllumajandusministri määruses „Eesti lemmikloomade pidamise nõuded” on eraldi peatükkidena välja toodud nõuded lemmiklooma pidamise ruumi või ehitise, lemmiklooma pidamise kohta ning eraldi peatükkidena nõuded koera, kassi, närilise ja küüliku, puurituhkru, puurilinnu, roomaja ja kahepaikse, akvaariumikala ja selgrootu

⁶¹ Vt. Lisas 1 väljatoodud Tartu Koduta Loomade Varjupaiga kasside statistikat ajavahemikul 2010 – 2012.

pidamisest (Eesti lemmikloomade pidamise nõuded). Rootsis on sarnased nõuded jagatud kaheks eraldi määruseks, koerte ja kasside pidamise ning seltsilisena või hobikorras peetavate lemmikloomade nõueteks (SJVFS 2008:5 Saknr L 102 & DFS 2005:8 Saknr L 80). Antud töö keskendub koerte ja kasside pidamise nõuetele.

Lemmikloomade pidamise nõuded on otseses seoses koduta loomade arvukusega riigis. Kui nõuded on leebed ja üldsõnalised, suhtutakse loomapidamisse kergekäelisemalt kui karmima reeglistiku kehtimisel. Selleks, et vähendada kodutute loomade arvu Eestis, oleks vajalik täiendada lemmikloomade pidamise nõudeid selliselt, et sätestatud oleks koerte ja kasside aretusnõuded ning müümis- ja omamistingimused.

Eestis puuduvad nõuded lemmikloomade aretuse, müügi ja omamise kohta (Tasker 2007:9), kuid selliste regulatsioonide olemasolu aitaks vähendada Eestis hulkuvate ja koduta loomade arvu. Rootsi koerte ja kasside pidamise nõuetes on välja toodud eraldi punktid nii kasside kui ka koerte aretuse ning lemmikloomade müügi kohta. Sarnased nõuded on olemas ka Sloveenia õigusaktides, kuid lisaks tingimustele loomade müügi ja aretuse kohta, on ka sätestatud, kes võivad lemmiklooma omada (Tasker 2007:26). Tuginedes Rootsi kogemustele, tuleks lemmikloomade pidamise määrust täiendada ka mõistete defineerimisega, mis teeks seaduse üheselt mõistetavamaks. Rootsi riigi koerte ja kasside pidamise nõuete esimese peatüki kolmas seksioon kirjeldab seaduses kasutatud mõisteid ning selgitab nende tähendust (SJVFS 2008:5 Saknr L 102 chapter 1 section 3), kuid sarnaselt selgitatud mõisteid Eesti lemmikloomade pidamise nõuetes pole. Mõistete selge defineerimine aitab kõigil seadust üheselt mõista, vältides seega seaduse mitmetimõistmist ja võimalusi seadusest kõrvalehoidmiseks.

2.3.3.1 Aretusnõuded

Kuigi Eesti seadusandluses pole sätestatud kindlaid tingimusi lemmiklooma omamise või müümise kohta, teevad tõuloomade, eelkõige koerte ja kasside aretajad, eeltööd väljaselgitamiseks, kelle vastutusele nende kasvandik läheb.

Koduta loomade arvukus suureneb, kui riigis ei ole reguleeritud lemmikloomade aretamine. Eestis reguleerib puhtatõuliste koerte aretust FCI poolt välja antud aretuseeskiri⁶² ja EKL tõuraamatumäärus⁶³ ning puhtatõuliste kasside aretust FIF⁶⁴ poolt

⁶² <http://www.fci.be/circulaires/8-2012-annex-en.pdf>

kinnitatud aretus- ja registreerimiseeskiri,⁶⁵ kuid Eesti lemmikloomade pidamise nõuetes on aretuse kohta vaid §14, mis sätestab koera paaritamise ja poegimise (Eesti lemmikloomade pidamise nõuded §14). Rootsis seevastu on koerte ja kasside aretuse tingimused riiklikult reguleeritud. Näiteks ei tohi aretuses kasutada haigeid või puudega loomi, mis võiks tervete järglastele saamist mõjutada (SJVFS 2008:5 Saknr L 102 chapter 1 section 24.1). Aretuses ei tohi kasutada loomi, kes ei suuda ise loomulikul teel järglasi anda (SJVFS 2008:5 Saknr L 102 chapter 1 section 24.4). FCI sätestab, et puhtatõulised koerad peaksid suutma reprodutseerida loomulikul viisil (FCI punkt 13).

Rootsi koerte ja kasside pidamise nõuetes on sätestatud koerte paaritamise kord ning kutsikate emast eraldamise aeg. Emaseid koeri ei tohiks paaritada enne teist jooksuagega ja enne koera 18-kuuseks saamist; kui emasel koeral on olnud 2 pesakonda 12 kuu jooksul, peaks ta puhkama vähemalt 12 kuud enne uut pesakonda (SJVFS 2008:5 Saknr L 102 chapter 2 section 16). Kutsikad ei tohiks aretaja juurest lahkuda uue omaniku juurde enne 2-kuuseks saamist, välja arvatud juhul, kui selleks on erilised põhjused (SJVFS 2008:5 Saknr L 102 chapter 2 section 18).

Rootsi riik kohustab koerte või kasside kasvanduse omanikke omama vastavat koolitust või samalaadset kogemust (SJVFS 2008:5 Saknr L 102 chapter 2 section 22; chapter 3 section 10). Koolitus peab sisaldama õpetust koera või kassi käitumise, probleemkoerte ja probleemomanike, stressi, infektsiooni leviku, loomade heaolu seaduste, erinevate tõugude kohta, andma algteadmised veterinaariast ja looma põetamisest, edastama praktilist kogemust (SJVFS 2008:5 Saknr L 102 chapter 2 section 22; chapter 3 section 10). Ka Eestis toimus 2013. aasta kevadel esimest korda kasvatajakoolitus, mida korraldas Lõuna Eesti Koertekeskus.⁶⁶ Läbiviidud kasvatajakoolituse teemadeks olid koera anatoomia, füsioloogia, patoloogiad, geneetika alused, aretuse strateegiad, koerte sigimine, kutsikate kasvatamine, kasvatajale ja koeraomanikule kehtivad seadused ning koerte käitumine ja toitumine.⁶⁷

Koduta loomade arvukuse vähendamiseks oleks tarviklik täiendada Eesti lemmikloomade pidamise eeskirju eelkõige reguleerimaks segavereliste loomade aretust

⁶³ http://www.kennelliit.ee/dokumendid/ekl_touraamatumaarus?sess_admin=e3ea40d9fe893a1676bf70a63c23b198

⁶⁴ Rahvusvaheline Kassühing, prants. k. *Fédération Internationale Féline*.

⁶⁵ http://www1.fifeweb.org/dnld/rules/br_con_en.zip

⁶⁶ http://www.kennelliit.ee/est/yritused/koolitused/kasvatajakoolitus_2013.pdf

⁶⁷ http://www.kennelliit.ee/est/yritused/koolitused/kasvatajakoolitus_2013.pdf

ning võimalusel kehtestada ka riiklik nõue aretuseks sobimatute loomade steriliseerimiseks ja kastreerimiseks. Aretusnõuete täiendamine peaks tulenema eelkõige Rootsi riigi koerte ja kasside pidamise nõuetele, sest FCI ja FIF aretuseeskirjades kehtestatud nõuded on niigi ühingu liikmetele kohustuslikud, kuid kehtivad ainult tõuloomade aretuse kohta.

2.3.3.2 Müügitingimused

2011. aastal tekitas Eesti ühiskonnas pahameelt loomakauplustes müügil olevad kassid, koerad ja eksootilised loomad, kuid Eesti seadusandluses ei ole kehtestatud regulatsiooni nende müügikeelu kohta kauplustes. Sarnane regulatsioon on olemas Rootsi seadusandluses, kus sätestatakse, et koeri ja kasse ei tohi müüa lemmikloomakauplustes, turul ja muudes samaväärsetes kohtades (SJVFS 2008:5 Saknr L 102 chapter 1 section 26). Ka Sloveenia seaduste kohaselt on koerte müümine tänavatel, ükselt-uksele ning avalikes müügikohtades ebaseaduslik (Tasker 2007:26).

Sarnaselt Eestile, puudub ka Euroopa Liidu seadusandluses regulatsioon loomade elu- ja müügitingimuste kohta loomapoodides, mistõttu on EL kavandanud aastaks 2014 uuringu loomapoodides müüdavate koerte ja kasside heaolu kohta ning sellele tuginedes teha võimalik seadusandlik ettepanek (COM(2012) 6 final/2:12).

Koerte ja kasside müügikohtade reguleerimine on vajalik, sest avalikes kohtades nagu näiteks loomapoodides või turgudel koerte ja kasside müümine, võib tekitada olukorra, kus otsus lemmiku võtmise kohta tehakse hetke ajal. Sellega suureneb võimalus, et lemmiku eest hoolitsemiseks pole tegelikult võimalust ning selline lemmikloom võib suure tõenäosusega jääda kodutuks. Järevalve ja reguleerivate õigusaktide olemasoluga tagatakse kontrollimisvõimalus ostja sobilikkusest seaduses ettenähtud tingimustel.

2.3.3.3 Omamistingimused

Lisaks kasvatajate koolitamisele aitaks hulkuvate ja kodutute loomade arvukust vähendada ka loomaomanike teadlikkuse suurendamine. Kuigi erinevad organisatsioonid korraldavad loenguid vastutustundliku loomapidamise ja lemmikloomade hea elukvaliteedi tagamise kohta (Sarjas 2012), ei ole seadusega

reguleeritud, kes võib koera või kassi omada. WSPA⁶⁸ ja RSPCA poolt läbiviidud uuringus hulkuvate loomade kohta, mille eesmärgiks oli uurida koduta loomade populatsiooni Euroopa riikides, selgus, et kohusetundlike loomaomanike kursusi ja koolitusi viidi läbi 70% ulatuses uuringus osalevatest riikidest, kuid koolituste korraldamine varieerus regiooniti ja see sõltus loomade heaoluga tegelevatest organisatsioonidest (Tasker 2007:19). Kuigi uuringus osalenud 22 riigist vaid 6 nõustusid, et taolised kursused on aidanud vähendada kodutute loomade arvukust (Tasker 2007:19), on see siiski piisav tõestus sarnaste koolituste toimimise kohta.

Praeguste ja tulevaste loomaomanike harimine on pikaajaline protsess, mille tulemused avalduvad alles hiljem. Ka Eestis korraldatakse koolitusi ja loenguid lemmikloomade pidamise kohta. Näiteks korraldas Eesti Loomakaitse Selts koostöös väikeloomaarstide ja Royal Canin Estonia OÜga 2012. aasta 31. märtsist kuni 28. aprillini Eesti erinevais paigus tasuta loenguid lemmikloomade terviseprobleemidest ning nende ennetamisest, vastutustundlikust loomapidamisest ja lemmikloomadele hea elukvaliteedi tagamisest (Sarjas 2012). Samas ei ole sellised loengusarjad saavutanud üleriigilist populaarsust ning osalisteks on pigem asjahuvilised, kui inimesed, kellele tegelikult teadmisi loomapidamisest vaja oleks.

⁶⁸ Suurbritannias tegutsev rahvusvaheline loomakaitseorganisatsioon, ingl. k. *World Society for the Protection of Animals*, lühend WSPA.

JÄRELDUSED JA KOKKUVÕTE

Kodutute loomadega seonduvad probleemid pole omased vaid Eestile. Kui Eestis seataks eesmärgiks vähendada koduta loomade arvukust ja nende teket, tuleks otsida eeskju riigilt, kus koduta loomade probleem on lahendatud. Selliseks riigiks võiks olla Rootsi, kus on koduta loomade probleemile lahendus leitud seadusandluse kaudu. Rootsi riigilt eeskju võttes tuleks teha muudatusi Eesti riigi seadusandluses.

Tuginedes bakalaureusetöös välja toodud teooriale, tuleks enne õppimist selgeks teha võimalikud erisused mõistetes, teadvustada probleemid poliitikaloojatele ja poliitikakeskkonda analüüsid leida, kust otsida õppetunde. Antud töö raames oli oluline välja selgitada, kas Rootsi seadused oleksid sobilikeks eeskjudeks Eestile. Selleks tuli analüüsida Richard Rose'i teoorias välja toodud etappe tuginedes Rootsi ja Eesti olukordadele. Olulisteks etappideks olid probleemi teadvustamine üldsusele, poliitilise maastiku analüüsimine, võimaliku eeskju otsimine ning otsustamine, kas saadud õppetund tuleks rakendada.

Selleks, et lahendada koduta loomade probleemi Eestis, on kõigepealt vaja seda probleemi rohkem üldsusele teadvustada. Poliitikaloojate tähelepanu tuleb pöörata asjaolule, et kehtiv seadusandlus ei ole piisav. Nagu lisas 1 on välja toodud, on näiteks Tartu Koduta Loomade Varjupaigas abivajajate seas keskmiselt 450 koera ja 855 kassi aastas, tuginedes 2010 – 2012 aastate andmetele. Poliitika ülevõtmine on ajendatud eelkõige vajadusest muuta kehtivat programmi. ELS on püüdnud poliitikaloojate tähelepanu püüda, tehes seaduse muutmiseks ettepanekuid, kuid enamasti ei ole neid kuulda võetud.

Bakalaureusetöös välja toodud probleemide lahendamiseks oleks võimalik lähtuda Rootsi riigi eeskjust, kus koduta loomade probleem on peaaegu lahendatud. Rootsi loomakaitseaduses sätestatud järelvalveinspektoritele antud volituste eeskjul oleks võimalik luua ühine amet, milleks võiks olla Loomakaitseamet, mis järgiks Eesti seaduste täitmist. Loomakaitseametisse oleks ühendatud praegu Eesti seadusandluses erinevate organisatsioonide vahel ära jagatud ülesanded tagamaks ühtlase ja kindla järelvalve teostamise. Rootsi riik sobiks eeskjuks ka oma kohalikele omavalitsustele pandud kohustuste poolest, milles on abiks ka riik. Eesti kohalikud omavalitsused on kohustatud paigutama hulkuvad loomad varjupaika ning toetama rahaliselt nende eest

hoolitsemist esimesed 14 päeva. Samuti peavad kohalikud omavalitsused pidama registrit loomade kohta, kuid kuna registrisüsteem pole veel sobilikult välja arendatud, ei ole see andnud soovitud tulemusi ning varjupaikadesse satuvad sagedamini loomad, kes pole identifitseeritud ega registrisse kantud. Kohalikele omavalitsustele pandud kohustused on jäetud unarusse ning seda vähese riigi toetuse ja rahapuuduse tõttu.

Idealis võiks võtta eeskju ka Sloveenialt, kus koerte märgistamine ja registreerimine on olnud edukas ning nende arvukus koduta loomade seas on viidud minimaalsele tasemele.

Ainukeseks takistuseks, mis muudab Rootsilt eeskju võtmise vähem atraktiivseks on see, et Rootsi riigil on võimalus kulutada rohkem ressursse seaduse rakendamiseks. Ressursside olemasolu on oluline nii Loomakaitseameti loomises kui ka kohalikele omavalitsustele kohustuste täitmiseks. Kõige vähem kuluks rahalist ressursi lemmikloomade pidamise nõuete täiendamiseks. Ressursside erinevus ei takista Rootsilt eeskju võtmist, sest on võimalik kohanda poliitiline programm vastavalt oma riigi võimalustele.

Eesti lemmikloomade pidamise nõuete määruse täiendamine mõistete väljatoomisega, aretusnõuete ning lemmikute müümis- ja omamistingimuste sätestamisega looks olukorra, kus lemmikloomade pidamine oleks paremini reguleeritud ja koduta loomi ei tekiks nii palju. Lemmikloomade pidamise nõuete täiendamine reguleerivate punktidega, oleks riigile kõige vähem kulukas, kuid oleks pikas perspektiivis edukaimaks lahenduseks koduta loomade arvukuse vähendamisel. Ainult aretusnõuete kehtestamisest koduta loomade arvukuse vähendamiseks ei piisa. Vaja oleks kehtestada ka regulatsioon, mis sätestab ära selle, et aretuseks sobimatud loomad steriliseeritakse või kastreeritakse ning see aitab omakorda ära hoida planeerimata pesakondi. Kui Eestis kehtestatakse sarnaselt Rootsile koerte ja kasside aretuseeskirjad, väheneks planeerimata pesakondade arv. Omanike koolitamine lemmikloomade omamisest ning lemmikloomade müügitingimuste kindel sätestamine aitaks kaasa omanike teadvuse tõstmisele lemmikloomade pidamise kohta ning samuti suurendada vastutust oma lemmiku eest. Kui lemmiklooma võtmine on pikem ja hästi planeeritud protsess, väheneb ka võimalus, et loom satub hiljem varjupaika, sest jääks ära hetke ajal tehtud otsused, mis võivad viia tagajärjeni, kus lemmikloomast loobutakse kergekäeliselt. Mida suurem on vastutustunne oma lemmiku eest, seda väiksem on tõenäosus, et

lemmikust loobutakse. Pikemas perspektiivis oleks kasvatajate koolituste kohustuslikus muutmine vajalik, sest kasvatajad saavad vajadusel oma teadmisi edasi anda ka oma kasvandike uutele omanikele. Teadmiste kasv lemmikloomade pidamisest aitaks vähendada koduta loomade teket.

Antud töö tugines põhiliselt kolme probleemi lahendamisele, mistõttu ei oleks tarvilik üle võtta tervet poliitilist programmi, vaid piisaks olemasolevate seaduste kohaldamisest tuginedes teise riigi, antud juhul Rootsi, kogemustele. Töös väljatoodud kolme probleemi ja nende täiendamise võimalikkust tõestati tuginedes hulkuvate ja koduta loomadega seotud uuringutele ning koduta loomade varjupaikade andmetele. Bakalaureusetöö keskse probleemi, milleks oli koduta loomade arvukuse vähendamine, lahendamiseks pakuti välja lahendused kolmele probleemile, milleks oli ühise seaduste üle järelvalvet teostava organisatsiooni loomine, mis ühendaks seni killustunud järelvalve asutuste kohustused, võimalusel tagada kohalikele omavalitsustele kohustuste täitmiseks rahalisi ressursse, luua ühine loomaomanikele kohustuslik registrisüsteem ning täiendada Eesti lemmikloomade pidamise nõudeid seaduspunktidega lemmikloomade aretuse, müügi ja pidamise kohta.

Kuna bakalaureusetöös kasutatud Richard Rose'i teoorias välja toodud tegurid, millele töö keskendub, on täidetud, tasub Rootsi süsteemis täiendamise eesmärgil üle võtta välja toodud punktid. Eestis on vajadus ja võimalus lahendada koduta loomade probleem ning eeldades, et probleemi lahendamiseks on olemas ka poliitiline tahe ning leitakse lahendused tehnilistele eripäradele (seadussüsteemi eripäradele), oleks Rootsilt eeskujuna võtmine hea lahendus.

KIRJANDUSE LOETELU

Seadusandlikud aktid

1. Eesti 2013. aasta riigieelarve seadus, allikas: <http://www.fin.ee/doc.php?108106> (külastatud 30.04.2013)
2. Eesti lemmikloomade pidamise nõuded, allikas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13199887> (külastatud 05.12.2012)
3. Eesti loomakaitseseadus, allikas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122011014> (külastatud 05.12.2012)
4. Eesti loomatauditõrje seadus, allikas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/118122012023> (külastatud 25.04.2013)
5. Euroopa Liidu komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele loomade kaitset ja heaolu käsitleva Euroopa Liidu strateegia kohta aastateks 2012-2015, COM(2012) 6 final/2, allikas: http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/actionplan/docs/aw_strategy_19012012_et.pdf (külastatud 05.12.2012)
6. Euroopa Nõukogu määrus nr 1099/2009 loomade kaitse kohta surmamisel, (2009), *Euroopa Liidu Teataja*, L 303, 52. köide, pp. 1–30
7. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv nr 63/2010 teaduslikel eesmärkidel kasutatavate loomade kaitse kohta, (2010), *Euroopa Liidu Teataja*, L 276, 53. köide, pp. 33–79
8. FCI aretuseeskiri, allikas: <http://www.fci.be/circulaires/8-2012-annex-en.pdf> (külastatud 25.04.2013)
9. FIF aretus- ja registreerimiseeskiri, allikas: http://www1.fifeweb.org/dnld/rules/br_con_en.zip (külastatud 10.05.2013)
10. Föreskrifter om ändring i Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om villkor för hållande, uppfödning och försäljning m.m. av djur avsedda för sällskap och hobby (DFS 2005:8 Saknr L 80), allikas: http://www.jordbruksverket.se/download/18.26424bf71212ecc74b08000892/DFS_2005-08.pdf (külastatud 05.12.2012)

11. Hulkuvate loomade püüdmise, pidamise ja nende omaniku kindlakstegemise ning hulkuvate loomade hukkamise kord, allikas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/95217> (külastatud 26.01.2013)
12. Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om hållande av hund och katt (SJVFS 2008:5 Saknr L 102), allikas: <http://www.jordbruksverket.se/download/18.26424bf71212ecc74b080001024/2008-005.pdf> (külastatud 05.12.2012)
13. The Animal Welfare Act, The Animal Welfare Ordinance, allikas: <http://regeringen.se/content/1/c6/09/03/08/1177b459.pdf> (külastatud 05.12.2012)

Raportid ja strateegiad

14. Evaluation of the Community Policy on Animal Welfare (C-PAW) and Possible Policy Options for the Future, allikas: http://www.eupaw.eu/docs/TOR_1575479894.pdf (külastatud 15.03.2013)
15. Hulkuvate loomadega seotud probleemistik Eestis, ELSi tellitud uuringu raport, allikas: <http://loomakaitse.ee/sites/default/files/Uuring%20-%20Hulkuvate%20loomadega%20seotud%20probleemistik%20Eestis%20-%20Eesti%20Loomakaitse%20Selts.pdf> (külastatud 26.03)
16. Johansson, Josefine (2012) „What is the farmers’ view of the animal welfare control done by Regional Swedish authorities?” (originaal: „Vad är lantbrukarens syn på länsstyrelsens djurskyddskontroll?”), allikas: http://stud.epsilon.slu.se/4873/1/Johansson_J_120928.pdf (külastatud 01.05.2013)
17. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele loomade kaitset ja heaolu käsitleva Euroopa Liidu strateegia kohta aastateks 2012-2015, COM(2012) 6 final/2, 15.2.2012, allikas: http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/actionplan/docs/aw_strategy_19012012_et.pdf (külastatud 05.12.2012)
18. Tasker, Louisa (2007) „Stray Animal Control Practices (Europe). A report into the strategies for controlling stray dog and cat populations adopted in thirty-one countries”, allikas: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/animalwelfare/WSPA_RSPCA%20Intern

ational%20stray%20control%20practices%20in%20Europe%202006_2007.pdf
(külastatud 15.03.2013)

19. Vapnek, Jessica & Chapman, Megan (2010) „FAO Legislative and regulatory options for animal welfare”, allikas: <http://www.fao.org/docrep/013/i1907e/i1907e01.pdf> (külastatud 05.12.2012)

Teooria

20. Rose, Richard (1993) „Lesson-drawing in public policy: a guide to learning across time and space”, Chatham House Publishers Inc, New Jersey
21. Rose, Richard (2002) „Ten Steps in Learning Lessons from Abroad”, European University Institute Working Paper RSC 2002/5
22. Rose, Richard (2005) „Learning from Comparative Public Policy: A practical guide”, London, New York: Routledge

Teadusartiklid

23. Bennett, Colin J. & Howlett, Michael (1992) „The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change”, *Policy Sciences*, Vol. 25, pp. 275–294
24. Bulmer, Simon & Padgett, Stephen (2004) „Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective”, *British Journal of Political Science*, Vol. 35, Issue 1, pp. 103–126
25. Dolowitz, David & Marsh, David (1996) “Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature”, *Political Studies*, Vol. 44, Issue 2, pp. 343–357.
26. Dolowitz, David & Marsh, David (2000) “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 1, pp. 5–24
27. Dolowitz, David P. (2003) „A Policy-maker’s Guide to Policy Transfer”, *The Political Quarterly*, Vol. 74, Issue 1, pp. 101–108

28. Evans, Mark & Davies, Jonathan (1999) „Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective”, *Public Administration*, Vol. 77, Issue 2, pp. 361–385
29. James, Oliver & Lodge, Martin (2003) „The Limitations of ‘Policy Transfer’ and ‘Lesson Drawing’ for Public Policy Research”, *Political Studies Review*, Vol. 1, pp. 179–193
30. McConnel, Allan (2010) „Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between”, *Journal of Public Policy*, Vol. 30, Issue 3, pp. 345–362
31. Mossberger, Karen & Wolman, Harold (2003) „Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations”, *Public Administration Review*, Vol. 63, Issue 4, pp. 428–440
32. Ots, Loone (2006) „Loomakaitse ja inimeste suhtumine loomadesse 1930. aastate Eestis”, Kuperjanov, Andres & Kõiva, Mare (toim.) *Mäetagused*, Vol. 31, pp. 63–85
33. Robertson, David B. (1991) „Political Conflict and Lesson-Drawing”, *Journal of Public Policy*, Vol. 11, Issue 1, pp. 55–78
34. Rose, Richard (1991) „What is Lesson-Drawing?”, *Journal of Public Policy*, Vol. 11, Issue 1, pp. 3–30

Artiklid

35. ELS seletuskiri loomakaitse seaduse muutmise seaduse juurde, allikas: <http://www.loomakaitse.ee/?q=node/344> (külastatud 20.03.2013)
36. Kaasik, Marju & Aasaru, Heikki „Riigikogu maaelukomisjon arutab loomakaitsete pöördumist” ERR uudised, 21.01.2008, allikas: <http://uudised.err.ee/index.php?06104369> (külastatud 25.03.2013)
37. Kuus, Agnes „Ühtne amet loomade kaitseks jääb tulemata” Postimees, 24.03.2008, allikas: <http://www.postimees.ee/240308/esileht/siseuudised/319288.php> (külastatud 25.03.2013)
38. Raiste, Anne & Aasaru, Heikki „Loomakaitse Selts: seadusemuudatused ei lahenda probleeme” ERR uudised, 06.10.2008, allikas: <http://uudised.err.ee/index.php?06138928> (külastatud 25.03.2013)

39. Roosimägi, Helen „Eesti Loomakaitse Selts on nõrgema poolel” Riigikogu Toimetised RiTo 17, 2008, allikas: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=12518> (külastatud 25.03.2013)
40. Soosaar, Evelin „Eesti Loomakaitse Selts soovib luua loomakaitseametit” ERR uudised, 29.08.2007, allikas: <http://uudised.err.ee/index.php?0586609> (külastatud 25.03.2013)
41. Sarjas, Aive „Nimekad loomaarstid hakkavad lemmikloomaomanikele tasuta loenguid pidama” Maaleht, 09.03.2012, allikas: <http://www.maaleht.ee/news/maamajandus/loomakasvatus/nimekad-loomaarstid-hakkavad-lemmikloomaomanikele-tasuta-loenguid-pidama.d?id=64087121> (külastatud 25.04.2013)

Internetileheküljed

42. About FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations, allikas: <http://www.fao.org/about/en/> (külastatud 25.03.2013)
43. Animals, Government Offices of Sweden, Ministry of Rural Affairs, Animals and Food, allikas: <http://www.government.se/sb/d/2160/a/66243> (külastatud 20.02.2013)
44. Animals, Government Offices of Sweden, Ministry of Rural Affairs, Animals and Food, Animal welfare control, allikas: <http://www.government.se/sb/d/10640/a/127773> (külastatud 20.04.2013)
45. Budget for the Ministry for Rural Affairs' areas, allikas: <http://www.government.se/sb/d/2064/a/111942> (külastatud 30.04.2013)
46. Eesti Kennelliidu tõuraamatu määrus, allikas: http://www.kennelliit.ee/dokumendid/ekl_touraamatumaarus?sess_admin=1aa6d048f756080ad36e88736190ac3c (külastatud 05.05.2013)
47. Eesti Kennelliit, Üritused, Koolitused, allikas: http://www.kennelliit.ee/est/yritused/koolitused/kasvatajakoolitus_2013.pdf (külastatud 11.05.2013)
48. Eesti Loomakaitse Seltsi koduleht, Kodutute loomade varjupaigad Eestis, allikas: http://www.loomakaitse.ee/?q=pets_shelters (külastatud 05.03.2013)

49. Euroopa Liidu teemaleht Põllumajandus, kalandus ja toit: põllumajandus, allikas:
http://europa.eu/pol/agr/index_et.htm (külastatud 01.05.2013)
50. Kohalike omavalitsuste Lemmikloomade register, allikas:
<https://www.llr.ee/register/> (külastatud 15.05.2013)
51. Mis on direktiiv? Euroopa Liidu õiguse kohaldamine, allikas:
http://ec.europa.eu/eu_law/introduction/what_directive_et.htm (külastatud 25.03.2013)
52. Mis on määrus? Euroopa Liidu õiguse kohaldamine, allikas:
http://ec.europa.eu/eu_law/introduction/what_regulation_et.htm (külastatud 25.03.2013)
53. Riigiportaal eesti.ee alateema lemmikloom: looma registreerimine, allikas:
https://www.eesti.ee/est/teemad/kodanik/perekond/lemmikloom_1#Looma_registreerimine (külastatud 20.04.2013)
54. Tartu Koduta Loomade Varjupaiga uudised, 2010. aasta statistikat, allikas:
<http://www.loomadevarjupaik.eu/Uudised-page-79/2010.-aasta-statistikat-id-63/>
(külastatud 05.05.2013)
55. Tartu Koduta Loomade Varjupaiga uudised, 2011. aasta statistikat, allikas:
<http://www.loomadevarjupaik.eu/Uudised-page-79/2011.aasta-varjupaiga-statistika-id-66/> (külastatud 05.05.2013)
56. Tartu Koduta Loomade Varjupaiga uudised, 2012. aasta statistikat, allikas:
<http://www.loomadevarjupaik.eu/Uudised-page-79/2012.-aasta-varjupaiga-statistika-id-70/> (külastatud 05.05.2013)
57. VII Riigikogu stenogramm, I istungijärk, Teisipäev, 17. november 1992, allikas:
<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=721987200#pk1900000114> (külastatud 15.05.2013)

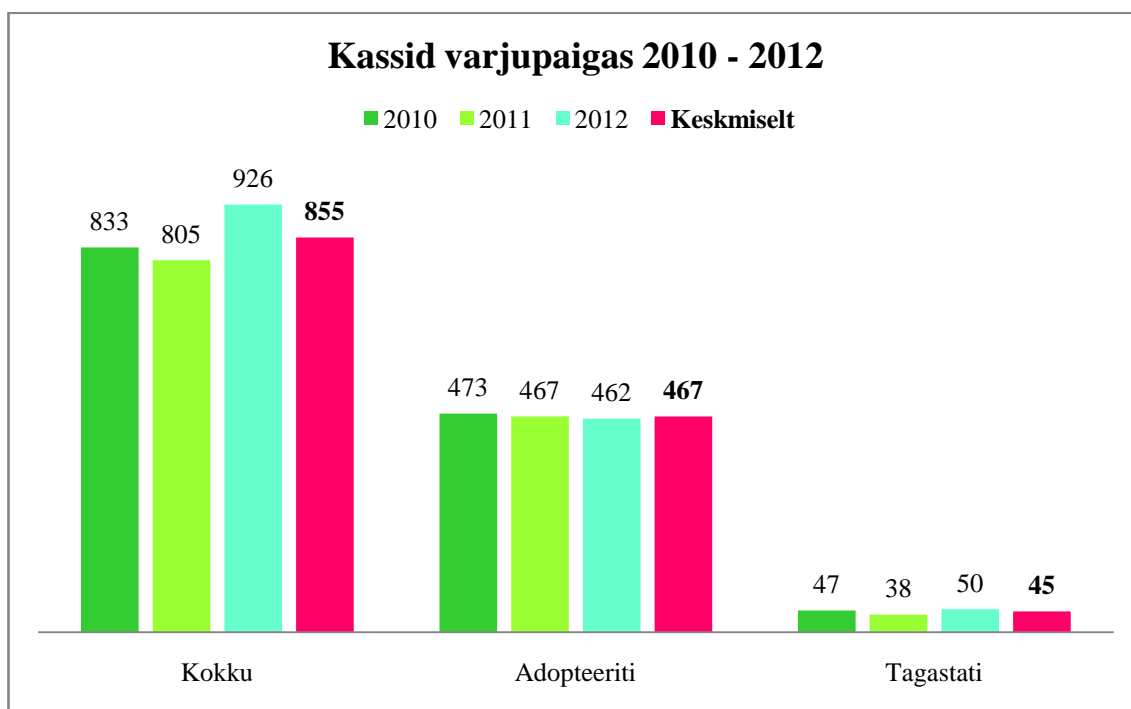
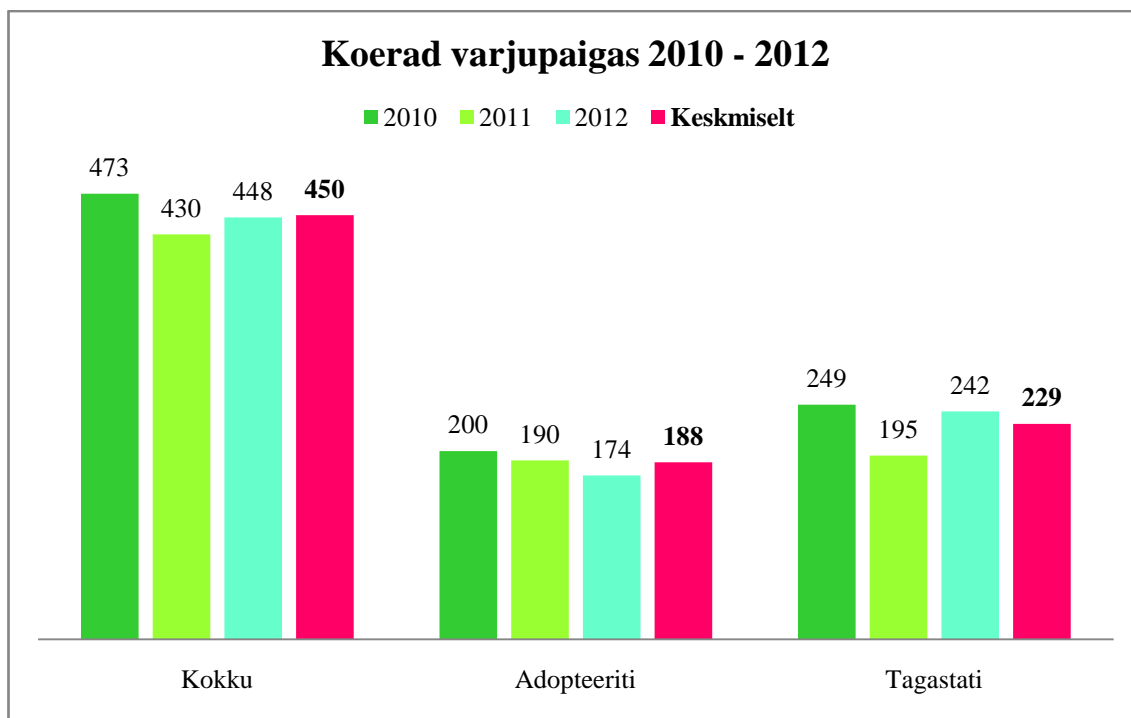
Isiklik suhtlus

58. Kirjavahetus MTÜ Kuulikodu esindaja Kadri Tapersoniga
59. Kirjavahetus Saaremaa Lemmikloomade Turvakodu MTÜ esindaja Helen Kulešaga
60. Kirjavahetus Tartu Koduta Loomade Varjupaiga administraator Piret Ojaga

61. Kirjavahetus Varjupaikade MTÜ üldjuhi Triinu Priksiga
62. Telefonivestlus Haapsalu loomade varjupaiga esindajaga
63. Telefonivestlus Kohtla-Järve Kodutute Loomade Varjupaiga esindajatega
64. Telefonivestlus Loomade Hoiupaiga esindajaga
65. Telefonivestlus MTÜ Toolse Kodutute Lemmikloomade Varjupaiga esindajaga

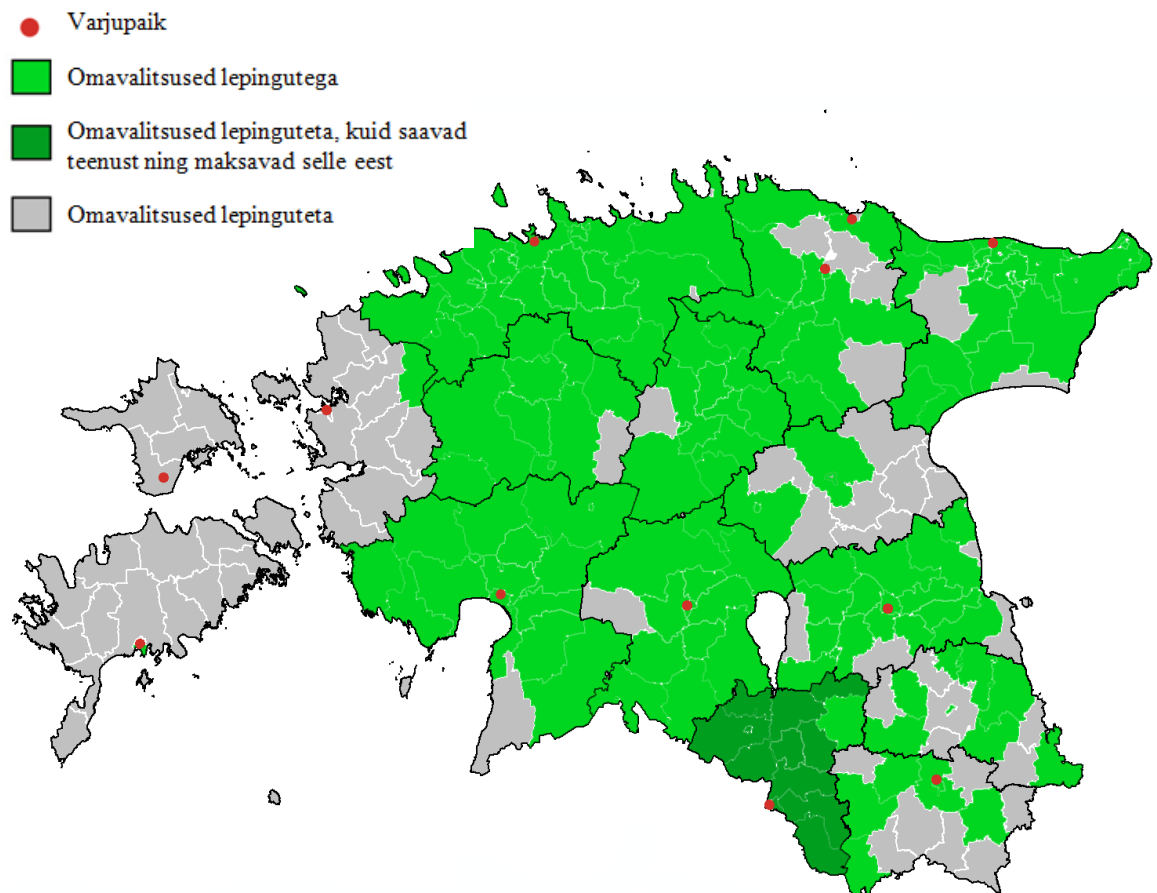
LISAD

Lisa 1: Tartu Koduta Loomade Varjupaiga statistika 2010 – 2012



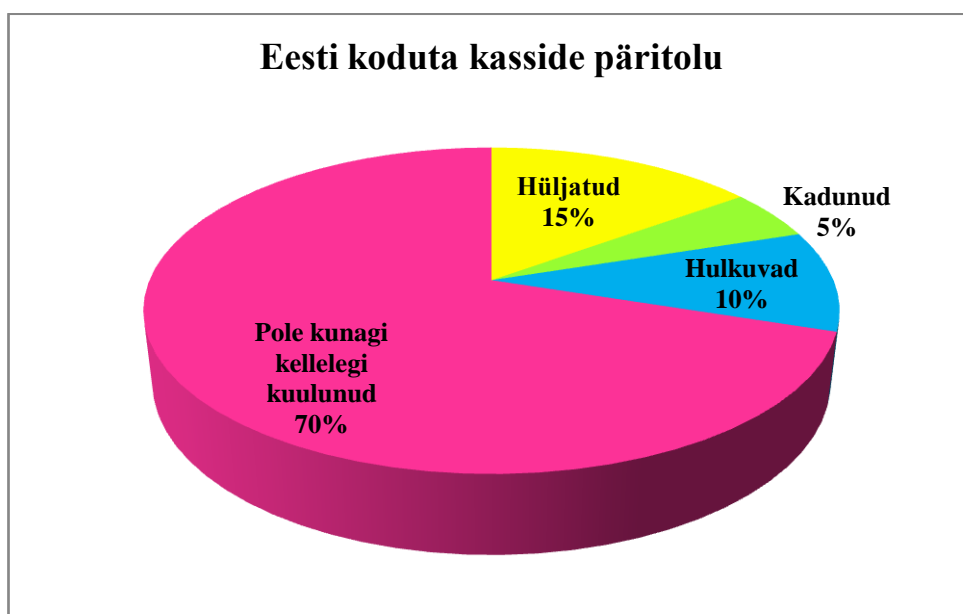
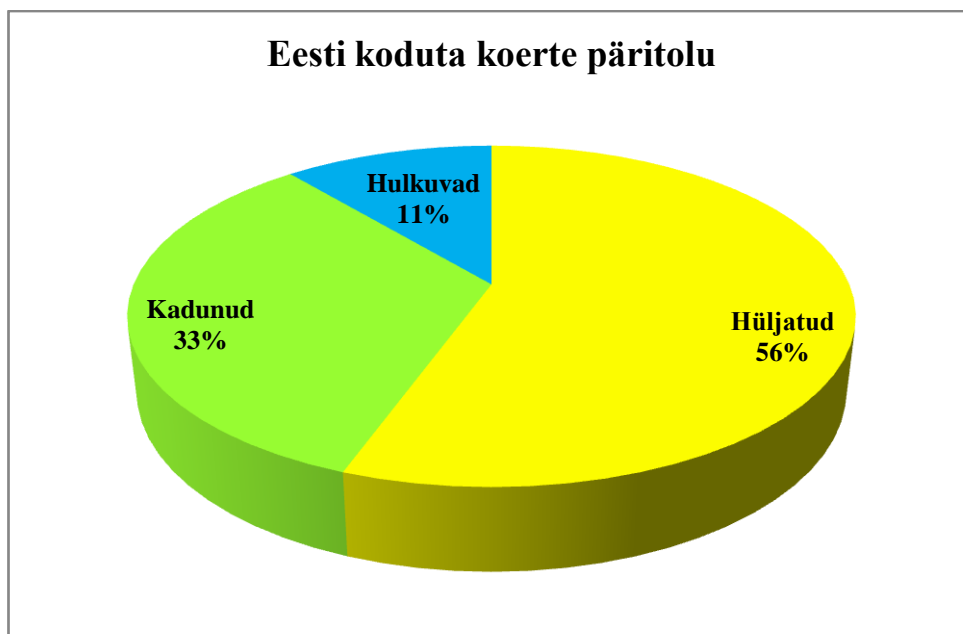
Allikas: autori koostatud, tuginedes Tartu Koduta Loomade Varjupaiga statistikale

Lisa 2: Kohalikud omavalitsused, kes omavad lepingulisi suhteid varjupaikadega



Allikas: autori koostatud, tuginedes suhtlusele Eesti kodutute loomade varjupaikade esindajatega

Lisa 3: Koduta loomade päritolu Eestis



Allikas: autori koostatud, tuginedes andmetele uuringust „Stray Animal Control Practices (Europe). A report into the strategies for controlling stray dog and cat populations adopted in thirty-one countries”

SUMMARY

Reducing the Number of Stray Animals: A Possibility of Policy Transfer from Sweden to Estonia.

The aim of this BA's thesis was to find out, whether the lesson-drawing from Sweden's experience would solve the problem of stray animals in Estonia.

The problem of stray animals is not a unique problem of Estonia, there are other countries dealing with this kind of a problem as well. This means that if the goal is to reduce the number of stray animals, Estonia should engage in lesson-drawing from a country, where these problems are solved. This thesis suggested that such country might be Sweden where the problem of stray animals is solved through a more sophisticated legislation.

The keeping of pet animals in Estonia is regulated by two laws which are "Estonian Animal Protection Act" and the "Requirements for Keeping Pet Animals". The Animal Protection Act has been renewed according to the European Union Laws, but the Requirements for Keeping Pet Animals have remained the same since the time it was put into effect.

To reduce the number of stray animals in Estonia it would be necessary to make changes in Estonian Animal Protection Act as well as in the Requirements for Keeping Pet Animals. These changes could be made based on the three problems pointed out in this thesis.

The thesis was divided into two chapters. The first chapter gave an overview of Richard Rose's lesson-drawing theory. The work intended to show whether the steps in Richard Rose's lesson-drawing theory are satisfied for the policy transfer from Sweden to Estonia. Rose's ten steps were then analysed and Sweden's situation and laws were compared to Estonian situation and laws. The main focus was – whether on the one hand Estonia is ready to learn from Sweden's experience and on the other hand, does the Swedish regulations fit Estonian situation.

The second part of the thesis outlined the problems in Estonian laws. The laws regulating pet keeping were then analyzed in the view to determine whether lesson-

drawing from Sweden is the solution to solve the problem of stray animals in Estonia. The first problem is that there is no genuine law enforcing organization, the second problem is local authorities do not fulfil their duties and the third problem is the general inadequacy of the Requirements for Keeping Pet Animals. All these three problems are either directly or indirectly related to the abundance of stray animals in Estonia. To solve these problems, it would not be necessary to transfer the entire political program from Sweden. It would be sufficient to amend Estonian laws according to Sweden's experience.

As much as the conditions of policy transfer outlined in Rose's theory are fulfilled, the lesson-drawing from Sweden's experience is suitable for upgrading the respective laws in Estonia.