



ÕIGUSKANTSLER

Hr Helir-Valdor Seeder
Põllumajandusminister
pm@agri.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 14.12.2011 nr 6-1/111292/1106162

Hr Kristen Michal
Justiitsminister
info@just.ee

Hr Hanno Pevkur
Sotsiaalminister
info@sm.ee

Teabe nõudmine

Austatud ministrid

Mulle esitati avaldus, milles avaldaja osundab tiheasustusosalal mesilaste pidamise reeglite puudumisele. Avaldaja elab Harjumaa väikelinnas ning tema kinnistuga piirneva kinnistu vahetus läheduses (naaberkinnistu servas) asub 10 mesilastaru, millest kolm on asustatud ning nendest omakorda kahe taru lennuavad on suunatud avaldaja kinnistu poole. Seetõttu saab avaldaja enda sõnul oma aias liikudes mesilaste käest pidevalt nõelata. Avaldaja väitel on ta pöördunud abi saamiseks kohaliku omavalitsuse poole. Tema probleemi ei ole siiski lahendatud, kuna kohalikul omavalitsusel ei ole võimalik naaberkinnistul mesilaste pidamist piirata, sest puudub selleks omavalitsuse sõnul vajalik õiguslik alus.¹

Otsustasin võtta avalduse menetlusse ja analüüsida laiemalt mesilaste pidamisega seonduvat. Teen seda põhjusel, et mesilased mõjutavad sagedasti mesila lähiümbruses elavate inimeste elukorraldust ja tervist, kuivõrd paljud inimesed on mesilasmürgi suhtes tundlikud. Palun avaldaja tõstatatud küsimuse osas seisukoha kujundamiseks teie abi. Arvestades, et minu hinnangul võib mesilaste pidamisega seonduv puudutada nii Põllumajandusministeeriumi, Justiitsministeeriumi kui Sotsiaalministeeriumi haldusala, palun teil mulle vastamisel teha omavahelist koostööd.

Järgnevalt annan ülevaate sellest, milliseid põhiõigusi võidakse riivata mesilaste pidamise õiguse piiramise aga ka piiramisest hoidumisega. Seejärel palun teil vastata küsimustele, mis mul on antud valdkonda uurides tekkinud.

¹ Samas küsimuses on minu poole pöördunud ka Ridala vald. Ajakirjanduses on avaldatud, et analoogseid probleeme esineb ka Tallinnas ning Tartus. Vt nt http://tartu.postimees.ee/160604/tartu_postimees/uudised/137146_print.php ja <http://www.epl.ee/news/tallinn/nommekad-noudsid-linnalt-mesilaste-pidamise-keeldu.d?id=51143642>.

Õiguskantsleri Kantslei

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

Mesilaste pidamine seondub mitme põhiõigusega. Mesilaste pidamise õigus seondub omandipõhiõigusega, õigusega vabale eneseteostusele ning see võib omada puutumust ka ettevõtlusvabadusega. Samas kaitseb põhiseadus ka mesiniku lähikonnas elavate isikute omandipõhiõigust, õigust vabale eneseteostusele, õigust tervise kaitsele ja ettevõtlusvabadusõigust. Selgitan järgnevalt pikemalt kuidas mesilaste pidamine mõjutab omandipõhiõigust, ettevõtlusvabadust ja õigust tervise kaitsele.

Omandipõhiõiguse riive

Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi: PS) § 32 lõikest 1 tuleneb, et igäihe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. PS § 32 lg 2 järgi on igäihel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.

PS § 32 kaitseb nii mesilasi pidava isiku omandit, kui ka mesilaste pidamisest negatiivselt mõjutatud isiku omandit. Ühelt poolt on isikul õigus oma kinnistul mesilasi pidada ning mesila naabruses elav isik ei saa eeldada, et keegi ei võiks kasutada enda kinnistut mesilaste pidamiseks. Teisalt ei tohi mesilaste pidamine viia selleni, et korjeperioodil või pereheitmise ajal pole mesila naabruses elavatel inimestel võimalik enda kinnistut vabalt kasutada, nt seal kaitseriietuseta ringi liikuda.

Seega põrkuvad tiheasustusosalal mesilasi pidava isiku ja tema naabrite põhiõigused. Need vajavad tasakaalustamist, et vältida ühe poole huvide ebaproportsionaalset domineerimist.² PS § 13 lõikest 1 tuleneb subjektiivne õigus riigi faktilisele või normatiivsele tegevusele, mille eesmärgiks on võrdväärsete õigussubjektide sfääride piiritlemine, nende nõuete realiseeritavus ja realiseerimine.³ Teisisõnu on PS § 32 lg 1 ja PS § 13 lg 1 koostoime kohaselt riigil kohustus kehtestada reeglid, mis aitavad tagada nii mesila omaniku kui ka tema lähiümbruses elavate isikute omandi kaitse.⁴ Mesilasi pidav isik ei tohi oma tegevusega ohustada naabrite tervist, sundida naabreid viibima suvisel ajal vaid siseruumides ega välistama ka lillekasvatust naaberkrundil. Teisalt ei saa mesila naabruses elavad isikud eeldada, et omandipõhiõiguse tagab neile absoluutselt mesilastevaba elukeskkonna ning et mesilaste liikumine nende kinnistule peaks olema täielikult välistatud. Seda seetõttu, et mesilased on elukeskkonna loomulikuks osaks, mida ei saa täielikult enda ümbert välistada.

Seadusandja ei ole minu teada pidanud vajalikuks kehtestada piiranguid mesilaste pidamisele. Mesilasi pidava isiku vaatepunktist tagab see kahtlemata omandi puutumatus ja kaitse. Mesila naabruses elava isiku omandi puutumatus ja kaitset seevastu regulatsiooni puudumine ei taga. Ehkki mesilaste pidamisest häiritud naaber saab ilmselt nõuda asjaõigusseaduse § 89 alusel kahjulike mõjutuste kõrvaldamist,⁵ siis leian, et see õiguskaitsevahend ei pruugi olla kuigi tõenäoline ega efektiivne.⁶ Oluline on ka märkida, et ehkki naabruses peetav mesila on

² Mesilastarude arvu piirangust kinnistul lähtuvat vaidlust on arutanud ka Euroopa Inimõiguste Kohus, vt kaasus Rajnai vs. Ungari 26.10.2004, otsuse punkt 21 jj. Kohus pidas mesilastarude arvu piiramist lubatavaks ega näinud selles omandiõiguse ebaproportsionaalset piirangut. Kätesaadav: http://www.echr.coe.int/ECHR/Homepage_EN.

³ M.Ernits. Kommentaarid §-le 13. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne, Juura, 2008, lk 147, komm 2.1.2.

⁴ Seejuures ma ei arva, et isikute omandiõiguste vahel tasakaalu leidmiseks tuleks tingimata täiendada avaliku õiguse normistikku.

⁵ P.Pärna. Asjaõigusseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2004. Kommentaarid §-le 89, lk 174 jj ja §-le 143, lk 269 jj.

⁶ Muu hulgas võib mesilasi pidav naaber esitada vastuväite, et häirivad/nõelavad mesilased ei ole tema omad, vaid pärit kuskilt mujalt.

põhjustanud probleeme mitmes kohas, siis mul ei õnnestunud leida viidet ühelegi konkreetsele kohtuvaidlusele. See kinnitab minu arvamust, et vaatamata probleemi olemasolule püüavad mesilastest häiritud naabrid leida oma probleemile lahendusi muul moel kui kohtusse pöördumine ning eeldavad eelkõige abi avalikust õigusest, pöördudes kohaliku omavalitsuse poole abi saamiseks.

Ettevõtlusvabaduse riive

Nagu ülal ütlesin, riivab mesilaste pidamine ka teisi põhiõigusi. PS § 31 järgi on Eesti kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra.

PS § 31 kaitseb muu hulgas mesindust kui elatise teenimise viisi. Tiheasustusosal on võimalik ettevõtlusega tegeleda ka muul moel, nt lilli kasvatades, laste päevahoiuteenust pakkudes. Intensiivne mesilaste pidamine mõjutab oluliselt naabrite võimalusi oma kinnistul tulu teenida: nii lastehoiuteenuse osutamine kui lillede kasvatamisega äri tegemine on häiritud, kui naaberkinnistul kasvatatakse mesilasi. Nii võivad teenust kasutavad lapsed saavad mesilastelt nõelata, mistõttu lapsed ja nende vanemad valivad ilmselt mõne teise lastehoiu teenusepakkuja.

Tekib küsimus, kas seadusandja peaks kehtestama õigusliku regulatsiooni, mis tasakaalustab tiheasustusosal elavate mesinike ja nende naabrite õigusi tegeleda ettevõtlusega.

Õigus tervise kaitsele

PS § 28 lõikest 1 tuleneb igäühe õigus tervise kaitsele. See tähendab ühtlasi ka riigi kohustust rakendada tervist kaitsvaid meetmeid olukorras, mil esineb oht inimese tervisele.⁷

Mesilaste pidamine tiheasustusosal riivab mesila lähikonnas elavate isikute õigust tervise kaitsele,⁸ kuna paljud inimesed on mesilasmürgi suhtes allergilised või muutuvad mesilasmürgile tundlikuks peale mitmekordset nõelamist.⁹ Pidev kokkupuude mesilastega, mis naabruses mesila asumisega kaasneb, tõstab aga oluliselt riski saada mesilastelt nõelata, mis omakorda suurendab võimalust, et kellelgi tekib nõelamise tagajärjel terviseohtlik olukord.¹⁰ Järelikult pole mesilasmürgile allergilistele inimestele mesila naabruses tagatud tervisele ohutud elutingimused. Tulenevalt PS § 28 lõikest 1 peab riik vajadusel rakendama abinõusid, mis eelkirjeldatud riske vähendaksid. Üheks meetmeks, mis aitab kaasa nõelamisohu vähendamisele ja seega vähendab ka riski, et inimesel avaldub mesilasmürgi suhtes allergiline reaktsioon, on mesilaste pidamise piiramine tiheasustusosal¹¹ nii, et naabruskonna elanike kokkupuude mesilastega oleks minimaalne.

Kokkuvõtteks

Eeltoodust nähtub, et senine olukord, kus tiheasustusosal puuduvad mesilaste pidamiseks selged piirangud tagab küll mesilasi pidava isiku põhiõiguste kaitse, kuid minu esialgsel hinnangul ei ole

⁷ Sotsiaalse põhiõiguse näol on tegemist igäühe õigusega saada riigilt hüvesid ning riik on kohustatud aktiivselt tegutsema, et igäühele need hüved tagatud oleks. T. Annus. Kommentaarid §-le 28. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne, Juura, 2008, lk 303, komm 1.

⁸ Ehkki mesilased ohustavad samaväärselt teiste inimestega ka nende pidajat, siis ei käsitle ma hetkel seda küsimust, kas PS § 28 lõikest 1 tuleneb riigile aktiivne kohustus kaitsta isikute tema enda loodud terviseohu eest.

⁹ <http://www.allergia.ee/?m1=18&m2=27>

¹⁰ Nõelamisest tekkinud eluohtlikule olukorrale on viidatud nt <http://www.epl.ee/news/tallinn/nommekad-noudsid-linnalt-mesilaste-pidamise-keeldu.d?id=51143642>.

¹¹ Tervise kaitse eesmärgil mesilaste pidamise piiramist on pidanud lubatavaks ka Euroopa Inimõiguste Kohus, vt kaasust Rajnai vs. Ungari 26.10.2004, otsuse punkt 23. Kättesaadav: http://www.echr.coe.int/ECHR/Homepage_EN.

tagatud mesila naabruses elavate inimeste põhiõigused, muu hulgas nende õigus tervise kaitsele. Seetõttu leian, et ei saa välistada vajadust tiheasustusalal mesilaste pidamise reeglite kehtestamise järele.

Seejuures tekib aga küsimus, kas mesilaste pidamise küsimus peaks olema reguleeritud era- või avalikus õiguses. Samuti tekib küsimus, kas piirangud mesilaste pidamisele tuleks kehtestada riigi tasandil või peaks nende lõplik kehtestamine jääma kohalikule omavalitsusele. Mõlemal juhumil oleks vaja riigi tegevust, minimaalselt asjakohase volitusnormi seaduses sätestamise kaudu.

Palun Teil avaldada arvamust nii eeltoodud lühiülevaate ja selles tõstatatud probleemide kohta.

1. Kas peate mesilaste pidamise reguleerimist tiheasustusalal vajalikuks? Palun põhjendage oma seisukohta.
2. Kui vastasite eelmisele küsimusele eitavalt, siis palun selgitage, kuidas on võimalik mesilaste pidamise regulatsioonita lahendada mesilaste pidamisega seotud probleeme, mida eelnevalt kirjeldasin?
3. Millisel tasandil tuleks teie arvates tiheasustusalal mesilaste pidamist reguleerida (riik või kohalik omavalitsus)? Palun põhjendage oma seisukohta.
4. Millisena Te näete võimalikku mesilaste pidamise regulatsiooni?
5. Kas peate muu hulgas võimalikuks efektiivselt reguleerida mesilaste pidamist ehitamist puudutavate reeglite kaudu (vt ehitusseaduse § 16 lg 6) või leiate, et mesilastaru, mis on hõlpsasti inimjõul teisaldatav, pole vaadeldav väikeehitisena¹²?

Ootan teie arvamusi ja vastuväiteid kirjeldatud probleemi osas hiljemalt 20.01.2012. Olen huvitatud ka mis tahes muust asjassepuutuvast teabest ning palun selle endale edastada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee

¹² Sellisel seisukohal on näiteks Saku Vallavalitsus.