



Õiguskantsler

Põllumajandusministeerium
pm@agri.ee

Teie 21.06.2013 nr 11.4-1/5399-1

Meie 10.02.2014 nr 6-3/130564/1400628

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Aretuslooma ja -materjali aretuseks sobivaks tunnistamise alused**

Lugupeetud minister

Tänan Teid vastuse eest minu 29.05.2013 teabe nõudmisele 6-3/130564/1302390, milles palusin selgitusi aretuslooma ja –materjali aretuseks sobivaks tunnistamise korra kohta. Nagu teatasin Teile nimetatud teabe nõudmises, pöördusin Teie poole seetõttu, et alustasin minule esitatud avalduse alusel menetlust kontrollimaks põllumajandusministri 18.12.2002 määruse nr 86 „Aretuslooma ja aretusmaterjali aretuseks sobivaks tunnistamise ning aretuseks sobivaks tunnistatud aretuslooma ja aretusmaterjali kasutamise alused“ (edaspidi: *määrus*) põhiseadusele vastavust.

Olles analüüsinud minule esitatud avalduses tõstatatud küsimusi ning Teie asjakohaseid selgitusi, teatan, et ma ei tuvastanud vaidlusaluse määruse vastuolu põhiseadusega.

Järgnevalt selgitan oma seisukohta lähemalt.

Määruse § 2 lg 3 sätestab, et aretusühing testib isaslooma ja teeb otsuse tema aretuseks sobivuse kohta aretusühingu enda kehtestatud aretuslooma aretuseks sobivaks tunnistamise korra (edaspidi: *kord*) kohaselt.¹ Ka põllumajandusloomade aretuse seaduse (edaspidi: PõLAS) § 22 lg 2 lause 2 sätestab, et isaslooma ja tema spermat testitakse aretusprogrammiga kehtestatud aretuslooma ja aretusmaterjali aretuseks sobivaks tunnistamise korra alusel. Järelikult on määruse § 2 lg 3 kooskõlas PõLAS-ega.

Selgitasin Teile oma 29.05.2013 teabe nõudmises, et aretusühingu kehtestatud aretuslooma ja aretusmaterjali aretuseks sobivaks tunnistamise kord, millele määrus ja PõLAS viitavad, ei ole õigustloov akt. Seda põhjusel, et määruse § 2 lõikes 3 ja PõLAS § 22 lg 2 lauses 2 nimetatud korda ei võta vastu õigusaktide vastuvõtmiseks ettenähtud menetlust järgides vastava pädevusega organ. Teie selgituste kohaselt kinnitatakse kord üldreeglina aretusühingu organi otsusega ning aretusühing on PõLAS § 6 lõikest 3 tulenevalt mittetulundusühing või tulundusühistu.

¹ Määruse § 3 lg 1 järgi tunnistab aretusühing ka emaslooma embrüote ja munarakkude saamiseks aretuseks sobivaks enda kehtestatud korra kohaselt.

Eelöeldust tulenevalt on avaldusaluses asjas põhiküsimuseks, kas põhiseadus (edaspidi: PS) lubab kehtestada nõude, et aretuslooma aretuseks sobivaks tunnistamisel peab järgima eraõigusliku juriidilise isiku organi otsusega kinnitatud korda.² Sellele küsimuse lahendamisel selgitan esmalt, kuidas õigusaktid põllumajandusloomade aretustegevust määratlevad.

Põllumajandusloomade aretus toimub erinevate tõugude kaupa. Tõug on PõLAS § 2 lõike 1 tähenduses loomade populatsioon, kellel on sarnane välimik, tõutüüp ja majanduslikult kasulikud omadused, mis päranduvad järglastele ning ei muutu. Aretustegevuse eesmärk on vastavalt PõLAS § 5 lõikele 1 tõusse kuuluvate põllumajandusloomade jõudlusvõime ja geneetilise väärtuse sihipärane suurendamine ning loomade majanduslikult kasulike omaduste säilitamine või täiustamine. Sama sätte kohaselt hõlmab aretustegevus tõuraamatu või aretusregistri pidamist, põllumajanduslooma jõudluskontrolli läbiviimist või geneetilise väärtuse hindamist, ohustatud tõu säilitamist ning aretusmaterjali käitlemist.

Vastuses minu teabe nõudmisele leidsite, et põllumajandusloomade aretus on majandustegevus ning ei kuulu avaliku halduse ülesannete hulka. Nõustun selle seiskohaga ning leian samuti, et põllumajandusloomade aretusega realiseerivad aretusühing ja selle liikmed PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust järgmistel põhjustel.

Möönan, et üldistatult võib eksisteerida avalik huvi põllumajandusloomade jõudlusvõime ja geneetilise väärtuse suurenemise ning genofondi säilimise ja loomakasvatuse majandusliku tasuvuse suhtes (vt PõLAS § 1 lg 1). Ometi selgub PõLAS § 5 lõikes 1 määratletud aretustegevuse eesmärgist, et aretusühingud ja nende liikmed tegelevad konkreetse põllumajanduslooma tõu aretusega peamiselt selleks, et teenida tulu põllumajanduslike kaupade tootmisest või müügist, teenuse osutamisest jms.³ Samuti järeldeb Teie selgitustest, et konkreetse tõu aretamine toimub aretusühingu ning mitte riigi initsiatiivil. Vastutus konkreetse tõu aretustegevuse ja selle majandusliku tasuvuse eest lasub aretusühingutel ehk eraõiguslikel juriidilistel isikutel ning mitte riigil.

Kuigi põllumajandusloomade aretus on majandustegevus, piiratakse ettevõtlusvabadust selles valdkonnas mitme õigusaktiga, sh Euroopa Liidu õigusaktidega.⁴

Konkreetses veisetõu kohta võib tõuraamatut pidada ning aretusloomi tõuraamatusse kanda üksnes aretusühing. Selline piirang tuleneb PõLAS §-st 6 ning direktiivi 2009/157 art 1 punktist b. Sama direktiivi artiklist 4 ning PõLAS § 8 lõikest 1 tulenevalt peab aretusühing enne tõuraamatu või aretusregistri pidamise alustamist olema riiklikult tunnustatud.⁵

² Vrd RKPJKo 15.12.2008, nr 3-4-1-14-08, p 33.

³ Analoogselt eksisteerib üldistatud tasemel avalik huvi toiduainete kättesaadavuse suhtes. Samas ei ole konkreetse toidupoie pidamine avaliku halduse ülesande täitmine vaid äriühingu majandustegevus.

⁴ Keskendun järgnevalt üksnes tõuveiste aretust puudutavale regulatsioonile.

⁵ Vastavalt PõLAS §-le 35 on tunnustamata isikuna tegutsemine väärtegu.

Otsuse aretusühingu tunnustamise kohta teeb PõLAS § 10 lg 5 järgi Veterinaar- ja Toiduamet (edaspidi VTA).⁶ Pole välistatud, et ühe tõu kohta peavad tõuraamatut mitu aretusühingut. Ometi võib VTA keelduda uue aretusühingu tunnustamisest, kui selle tõu tõuraamatut, mida isik soovib pidama hakata, juba peab tunnustatud aretusühing (vt § PõLAS § 10 lg 4 ja Komisjoni otsus 84/247 art 2).

Aretusühingul peab olema aretusprogramm, millest selguvad tõu omadused, aretuse eesmärk, aretusmeetodid, aretuse saavutamise abinõud ja aretusprogrammi täitmiseks vajalik aretusloomade arv (PõLAS § 9 lg 4 ja Euroopa Komisjoni otsuse 84/247 lisa p 3). Aretusprogrammi osaks on PõLAS § 9 lg 4 p 4 kohaselt ka aretuslooma ja –materjali aretuseks sobivaks tunnistamise kord.

Aretusprogrammi (sh aretuseesmärkide määratluse ja korra) koostab aretusühing ise, kuid see tuleb koos tunnustamise taotlusega esitada VTA-le (PõLAS § 9 lg 3). Vastavalt PõLAS § 11 lõikele 1 saadab aretusühing tunnistamisel esitatud aretusprogrammi muutvate ümberkorralduste kohta enne muudatuste tegemist kirjaliku teate VTA-le. Neid muudatusi võib rakendada üksnes VTA loal (PõLAS § 11 lg 2).

Märkisite vastuses minu teabe nõudmisele, et aretuslooma ja –materjali aretuseks sobivaks tunnistamise kord on vajalik, kuna aretuse eesmärgi saavutamiseks tuleb teha valikuid, milliseid loomi ja kui palju kasutada. Aretusühingu liikmed peavad seda korda täitma ja aretuseks sobivaks tunnistamise käigus selgitama välja aretuseks sobivad emas- ja isasloomad ning aretusmaterjali.

Samuti on Teie selgituste kohaselt aretusühingu liikmed kohustatud kasutama oma aretustegevuses üksnes aretuseks sobivaks tunnistatud aretuslooma ja aretusmaterjali, kuna vastasel juhul ei saa kindlustada aretusprogrammi elluviimist ja aretuseesmärkide saavutamist. Täiendavalt märkisite, et aretuseks sobivaks tunnistamata aretusmaterjali võib turustada isikutele, kes ei ole aretusühingu liikmed ja ei tegele sihipärase aretustööga aretusprogrammi raames. Need isikud võivad aretuseks sobivaks tunnistamata aretusmaterjali kasutada ka kunstlikuks seemendamiseks.

Eelnevast tulenevalt leian, et PõLAS-es ja määruses sätestatud nõue järgida aretuslooma ja –materjali aretuseks sobivaks tunnistamisel aretusühingu kehtestatud korda ei ole põhiseadusega vastuolus. Selgitan.

Nii PõLAS-est kui Euroopa Liidu õigusest tulenevalt on konkreetse tõu aretamise ja aretuseesmärkide määratlemise õigus üksnes tunnustatud aretusühingul. Küsimused, milliste loomade aretusmaterjali aretuses kasutatakse ning kuidas selle vastavust aretuseesmärkidele määratletakse, on aretusühingu siseküsimus.

Määruse § 2 lõikes 3 ja PõLAS § 22 lg 2 lauses 2 sätestatu ei muuda kõnealust korda üldkohustuslikuks õigusaktiks. Nende sätete eesmärk on tagada, et aretusühing järgiks korda, mille ta lisan vastavalt PõLAS 9 lg 4 punktile 4 oma tunnistamise taotlusele ning mille põhjal VTA kontrollis PõLAS § 10 lg 1 alusel aretusühingu ja kavandatud aretustegevuse nõuetekohasust.

⁶ Selgitan, et aretusühingu tunnustamine VTA otsusega ei ole võrdsustatav avaliku halduse ülesande täitmiseks volitamisega haldusakti alusel vastavalt halduskoostöö seaduse §-le 3. PõLAS §-s 10 nimetatud tunnustamisotsus on ennekõike haldusakt, mis tõendab teatud majandustegevuse nõuete täitmist põllumajandusloomade aretuse valdkonnas. Sarnaseid tunnustamisnõudeid eksisteerib ka teistes majandustegevuse valdkondades (vt nt toiduseaduse § 8 jj).

Käesoleva seisukohavõtuga lõpetan vaidlusaluse määruse põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks alustatud menetluse. Ühtlasi tänan Teid veel kord põhjaliku vastuse eest minu teabe nõudmisele.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel