



Õiguskantsler

Erkki Keldo
Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee

Meie 21.10.2026 nr 6-3/261833/2608820

Hendrik Johannes Terras
Regionaal- ja
põllumajandusministeerium
info@agri.ee

Rainer Vakra
Keskkonnaamet
info@keskkonnaamet.ee

Raimo Heinam
Põllumajandus- ja Toiduamet
pta@pta.agri.ee

Tehiskeskkonnas peetava metssea kasutamine jahikoorte treenimisel

Austatud minister
Austatud peadirektor

Eestimaa Loomakaitse Liit (ELL) palus õiguskantsleril kontrollida, kas regionaal- ja põllumajandusministri 19. mai 2022. a määruse nr 27 „[Sigade Aafrika katku ennetamise ja tõrje täpsemad meetmed](#)“ § 2 lõike 2 punkt 4 vastab volitusnormile, [loomakaitseseadusele](#) (LoKS) ja õigusselguse põhimõttele. See säte näeb ette erandi, et sigade väljaspidamise keeldu ei kohaldata jahikoorte treenimise eesmärgil peetavatele metssigadele.

ELL tõstatas ka laiemal küsimusel elusa metssea kasutamise lubatavusest jahikoorta treenimisel. Liit juhtis tähelepanu sellele, et seaduses puudub eraldi alus tehiskeskkonnas peetava metssea kasutamiseks jahikoorte treenimisel ning kehtestatud ei ole ka treeningu täpsemaid tingimusi.

Leian, et määruse § 2 lõike 2 punkt 4 ei ületa [veterinaarseaduse](#) (VS) § 59 lõikes 3 sätestatud volitusnormi piire. Sigade väljaspidamise keeld on selle volitusnormi alusel kehtestatud bioturvameede. Selle meetme kohaldamisala täpsustades võib minister kehtestada ka erandeid, kui need on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ega kahjusta loomataudi ennetamise ja tõrje eesmärki. Praegusel juhul ei ole põhjust arvata, et jahikoorte treenimise eesmärgil tehtud erand on nende tingimustega vastuolus.

Määruse § 2 lõike 2 punkt 4 teeb üksnes erandi sigade väljaspidamise keelust, kuid ei anna alust peetava metssea kasutamiseks jahikoorte treenimisel ega luba tegevust, mis on LoKS § 4 järgi keelatud. Eraldi seadusesätte puudumine ei tähenda aga, et selline tegevus oleks keelatud, kui selle juures järgitakse teisi kehtivaid reegleid. Kui treeningut on võimalik korraldada nii, et see ei too kaasa tagajärgi, mis on LoKS-i järgi keelatud, ei ole tingimata vaja eraldi seadusesätet, mis sellist treeningut sõnaselgelt lubaks.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Õiguskantslerile antud selgituste järgi peaks jahikoerte treening olema kontrollitud ja juhendatud tegevus, mille käigus tuleb vältida metssea ja koera füüsilist kontakti, tagada metsseale liikumis- ja varjumisvõimalused ning katkestada treening, kui on näha, et see ohustab looma heaolu. Treeningu lubatavust hinnatakse eelkõige LoKS-i nõuete alusel. Nende nõuete selgitamiseks on Keskkonnaamet koostanud juhendi.

Keskkonnaameti juhend võib aidata LoKS-i nõudeid selgitada, kuid juhendiga ei saa panna treeningu korraldajale õiguslikult siduvaid kohustusi. Samuti ei saa juhendiga lubada sellist tegevust, mida seadus keelab. Kui selgub, et treeningu läbiviimist on vaja täpsemalt reguleerida, tuleb seda teha õigusaktiga.

LoKS § 4 lõikega 1 on Riigikogu juba teinud põhimõttelise väärtusotsuse, et loomale ei tohi põhjustada selles sättes nimetatud kannatusi. Kui jahikoera treeningut ei ole võimalik korraldada neid tagajärgi vältides, ei saa täitevvõim seda tegevust määruse, juhendi või halduspraktikaga lubatavaks muuta ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) § 3 lg 1, § 59, § 94 lg 2). Sellisel juhul saab üksnes Riigikogu seadusega otsustada, kas treeninguga taotletav eesmärk ja sellest saadav kasu õigustavad seaduses sätestatud keelust erandi tegemist.

Looma suhtes lubamatu tegu

1. Loomade üldist kaitset inimese tegevuse või tegevusetuse eest reguleerib LoKS (§ 1 lg 1). Looduses vabalt elavate loomade kaitset reguleerivad ka [looduskaitseadus](#) (LKS), [jahiseadus](#) ja [kalapüügisadus](#) (LoKS § 6 lg 1) ning loomade kaitset haiguste ja loomataudide eest reguleerib VS (LoKS § 1 lg 3).

2. Praeguses asjas on keskne norm LoKS § 4 lõige 1, mis paneb igaühele kohustuse hoiduda looma suhtes lubamatutest tegudest (vt RKKKm 14.03.2024, [1-23-6360/9](#), p 18). Looma suhtes lubamatu tegu on looma hukkumist, vigastamist või talle valu ning välditavaid füüsilisi ja vaimseid kannatusi põhjustav tegu. See võib olla näiteks looma sundimine talle üle jõu käivatele pingutustele, loomavõitluse korraldamine, looma hülgamine või abitusse seisundisse jätmine ning loomale kannatusi põhjustav aretustegevus, mis ei ole tingitud looma ravimisest, muust veterinaarsest menetlusest ega hädaolukorrast. Erandid sätestab seadus.

3. Selliselt sätestab LoKS § 4 lõige 1 üldise käitumiskeelu, mis väljendab arusaama, et looma tervis ja heaolu on kaitsmisväärsed.

Riigikogu on pidanud selle keelu rikkumist teatud juhtudel sedavõrd raskeks teoks, et on näinud ette ka kriminaalvastutuse ([karistusseadustik](#) (KarS) § 264). Riigikohus on selgitanud, et nii kaitstakse ühiskonnas omaks võetud eetilis-moraalset kokkulepet, et inimesel on keelatud teise, tundeid omava ning valu tundva elusolendiga, kes on üldjuhul temaga võrreldes kaitsetumas seisundis ning tihti temast ka sõltuvuses, teatud moel käituda. Ühtlasi kaitseb KarS § 264 ka loomi endid (vt RKKKm 14.03.2024, [1-23-3265/13](#), p 16, 17).

4. LoKS § 4 lõige 1 ei tähenda siiski, et iga tegevus, millel on loomale mingi mõju, oleks keelatud. Kui tegevus ei põhjusta loomale selles sättes nimetatud tagajärke, ei ole see LoKS § 4 lõike 1 järgi keelatud.

5. Mõne tegevuse puhul on Riigikogu arvestanud sellega, et tegevusega võidakse looma häirida, kuid häiringut on võimalik tegevuse korraldamise ja täpsemate nõuetega piirata või leevendada. Selliste tegevuste puhul on loomade kaitseks kehtestatud eritingimused. Nii on eraldi reguleeritud näiteks loomade võistluste pidamine (LoKS §-d 25 ja 26) ning loomade avalik näitamine (LoKS § 27).

6. Teistsugune on olukord siis, kui tegevusega kaasneb selle olemuse tõttu LoKS § 4 lõikes 1 nimetatud keelatud tagajärg, kuid Riigikogu on leidnud, et tegevusega taotletav eesmärk õigustab

sellest keelust erandi tegemist. Siis peab selline tegevus olema lubatud seadusega. Nii on seaduses erandina lubatud näiteks loomkatsed (LoKS § 34 jj) ning looma lubatud hukkamine (LoKS § 10).

Jahikoera treenimine elusa metsseaga

7. Õiguskantsleri nõunik palus Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumilt ning Kliimaministeeriumilt selgitust, kas ja millisel õiguslikul alusel tohib tehiskeskkonnas peetavat metssiga jahikoera treenimisel kasutada ning kuidas tagatakse, et see ei too kummalegi loomale kaasa LoKS § 4 lõikes 1 kirjeldatud tagajärgi.

8. Ministeeriumide vastustest nähtub, et jahikoerte treenimiseks elusa metsseaga ei ole seaduses kehtestatud eraldi materiaalõiguslikku alust ega üksikasjalikke nõudeid. Tegevust reguleerivad eelkõige jahiuluki tehiskeskkonda toomist ja seal hoidmist käsitlev LKS § 58 ning LoKS-st tulenevad üldised loomakaitsenõuded, eeskätt LoKS § 4.

9. LKS § 58 lõige 2⁴ näeb jahiuluki loodusest toomisel teatud juhtudel ette, et tema tehiskeskkonnas hoidmise koht peab olema Keskkonnaametis registreeritud. Registreerimistaotluses märgitakse muu hulgas, millist jahiulukit soovitakse tehiskeskkonnas hoida, mis eesmärgil seda tehakse ning milline on hoidmise koht (keskkonnaministri 28.06.2013 määruse nr 31 „[Jahiulukite tehiskeskkonnas hoidmise koha registreerimise taotluse esitamine, läbivaatamine ja registreerimise kord](#)“ § 1). Jahiuluki tehiskeskkonda toomine tuleb lisaks kooskõlastada Põllumajandus- ja Toiduametiga (LKS § 58 lg 2³). LKS § 58 lõike 2⁶ järgi jäetakse jahiulukite tehiskeskkonnas hoidmise koht registreerimata siis, kui jahiuluk võib sellest kohast loodusesse sattuda või kui selle tõttu võivad hakata levima haigused või kui see koht ei vasta LoKS-i nõuetele.

Kliimaministeeriumi sõnul annab registreerimine õiguse pidada jahiulukit konkreetses aedikus, kuid seda ei käsitata loana kasutada ulukit jahikoera treenimisel. Tegevuse lubatavusele seab piirid eelkõige LoKS. Seda, kas konkreetne tegevus vastab LoKS-i nõuetele, tuleb hinnata selle tegevuse tegeliku korralduse ja loomadele avalduva mõju põhjal.

Keskkonnaamet hindab pidamiskoha registreerimisel muu hulgas selle vastavust LoKS-i nõuetele ning hiljem teeb tegevuse üle järelevalvet Põllumajandus- ja Toiduamet.

10. Nõustun Kliimaministeeriumiga selles, et eriregulatsiooni puudumisel tuleb treeningu lubatavust hinnata ennekõike LoKS § 4 lõike 1 järgi, lähtudes tegevuse tegelikust korraldusest ja sellest, millist mõju see loomale avaldab.

11. Õiguskantslerile kirjeldati treeningut kontrollitud ja juhendatud tegevusena, mille eesmärk ei ole metssea ründamine, vaid jahikoerale ohutu käitumise õpetamine. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi selgituse järgi on treening mänguline, mille käigus koer õpib tundma metssea käitumist, tajuma ohtu, hoidma sobivat distantssi ning vajaduse korral loomast eemalduma. Koer peab suutma metssea asukoha tuvastada ja sellest märku anda, kuid metssea ja koera vahel ei tohiks tekkida füüsilist kontakti (vt ka määruse muutmise eelnõu [seletuskiri](#), lk 2).

12. Sellest võib järeldada, et treeninguga häiritakse metssiga. Õiguslikult vaadatakse selle häiringu laadi ning seda, kas see viib LoKS § 4 lõikes 1 keelatud tagajärjeni. Kui treeningut on võimalik korraldada nii, et loomale ei põhjustata selle sätte järgi keelatud tagajärgi, ei ole tegevus LoKS § 4 lõikega 1 vastuolus.¹

¹ Maaeluministeerium soovis juba 2023. aastal täiendada määrust sättega, mis teeks erandi sigade väljaspidamise keelust jahikoerte treenimiseks peetavate metssigade suhtes. Siis leidis Kliimaministeerium, et selline erand oleks LoKS §-st 4 tuleneva keeluga vastuolus (vt Kliimaministeeriumi 07.08.2023 [kiri nr 1-5/23/3144-2](#)).

13. Keskkonnaamet ja PTA selgitasid, et treening peaks toimuma vastutava juhendaja järelevalve all, metsseale peaks olema tagatud võimalus liikuda ja varjuda ning vältida tuleks looma nurka surumist, pidevat jälitamist või ründamist. Arvestada tuleks ka treeningu kestust ja sagedust, koerte arvu, metssea pidamis- ja puhkamistingimusi ning võimalust treening kohe katkestada, kui on näha, et loom on vigastatud, kurnatud või tugevas stressis.

14. Ka määruse muutmise eelnõu seletuskirjas on väljaspidamise keelust tehtud erandi põhjendamisel kirjeldatud tingimusi, mis peaksid tagama treeninguaedikus peetava metssea heaolu. Selgituste järgi peab aedikus olema looduslähedane keskkond, loomale tuleb tagada varjumis- ja liikumisvõimalused, sobiv sööt ja joogivesi, tema tervist ja heaolu tuleb regulaarselt kontrollida ning vajaduse korral anda veterinaarabi. Samuti on märgitud, et treeninguks tuleb kasutada tehistingimustes sündinud metssigu, kes on koertega harjunud (vt määruse nr 27 muutmise määruse eelnõu [seletuskiri](#), lk 2). Seletuskiri ei ole õigusakt ning sellega ei saa kehtestada loomapidajale või treeningu korraldajale siduvaid nõudeid; ka ei reguleeri määrus jahikoerte treeningu korraldust, vaid teeb üksnes erandi sigade väljaspidamise keelust. Siiski saab seletuskirjast järeldada, millist treeningu korraldust määruse muutmisel silmas peeti.

15. Keskkonnaamet on koostanud treeningu korraldamiseks juhendi, milles on kirjeldatud muu hulgas treeningu järelevalvet, loomade puhkeaega, metssea varjumisvõimalusi ning olukordi, mil treening tuleb katkestada. Juhend aitab selgitada, kuidas amet LoKS-i nõudeid mõistab ja milliseid asjaolusid võetakse arvesse tegevuse hindamisel. Juhend antakse isikule, kes soovib registreerida pidamiskohta, kus jahiulukeid hoitakse jahikoerte treenimise eesmärgil.

Ebaselgeks jääb aga, kuidas toimub tegevuse eelnev kontroll, kui treeninguks kasutatakse üksnes tehistingimustes sündinud metssigu (vt määruse muutmise eelnõu seletuskiri, lk 2). LKS § 58 sõnastusest ei selgu, kas treeninguaedik tuleb registreerida ka siis, kui selles hoitakse üksnes tehiskeskkonnas sündinud metssigu.

16. Kliimaministeerium ei pea neid küsimusi praegu siiski piisavaks, et töötada välja üksikasjalik regulatsioon. Ministeeriumi hinnangul ei ole praegu andmeid, mis näitaksid, et kehtivatest üldistest nõuetest ei piisa treeningul kasutatava jahiuluki heaolu tagamiseks või tõhusa järelevalve tegemiseks. Kui selline vajadus peaks ilmnema, on ministeerium valmis kaaluma uue regulatsiooni ja selleks vajalike volitusnormide väljatöötamist.

17. Metssigade pidamise juhendi koostamine juba iseenesest viitab sellele, et kehtivate üldiste nõuete rakendamine nõuab sisustamist. Juhendi abil võib selgitada, kuidas saab olemasolevaid õigusnorme kohaldada, aga sellega ei saa panna isikule kohustusi või seada treeningule siduvaid tingimusi (PS § 3 lg 1).

Kui loomade kaitseks on vaja kehtestada selliseid nõudeid, mida ei ole võimalik tuletada kehtivatest õigusaktidest ja mis oleksid treeningu korraldajale kohustuslikud, ei piisa juhendist. Siis tuleb vajalikud nõuded kehtestada õigusaktiga. Ka kohus on leidnud, et kui hakkab levima uus loomapidamisviis, mille eripäradega õigusaktides ei ole arvestatud, ning ka seaduse rakendajal pole nõuete sisu kohta selget arusaama, võib olla vaja õigusakte täpsustada (vt TlnRnKo 22.12.2022, [3-21-2038/28](#), p 25).

18. Seega loomade kaitse ei saa sõltuda sellest, kas praktikas tuleb ette juhtumeid, kui treening põhjustab loomale lubamatuid kannatusi. Kui kehtiv õigus ei anna enne tegevuse alustamist piisavalt selget vastust, millistel tingimustel saab korraldada treeningut nii, et see ei läheks vastuollu LoKS § 4 lõikes 1 sätestatud keeluga, tuleb vajalikud tingimused sätestada õigusaktis.

Kui ka täpsemate tingimuste kehtestamine ei võimalda treeningut korraldada nii, et loomale ei kaasneks LoKS § 4 lõike 1 järgi keelatud tagajärge, peab Riigikogu otsustama, kas tegevusega taotletav eesmärk ja sellest saadav kasu õigustavad LoKS § 4 lõikes 1 sätestatud keelust erandi tegemist.

Erandi kooskõla volitusnormiga

19. Määruse § 2 lõike 1 punkt 1 sätestab, et sigu tuleb pidada loomakasvatushoones, mitte väljas. Sealsamas näeb määruse § 2 lõike 2 punkt 4 ette erandi, mille järgi tohib jahikoerte treenimise eesmärgil peetavaid metssigu pidada välitingimustes.

20. Määrus on antud VS § 59 lõike 3 alusel. Selle sätte järgi võib valdkonna eest vastutav minister kehtestada kooskõlas Euroopa Liidu (EL) õigusaktide nõuetega eriti ohtliku loomataudi ja esilekerkiva loomataudi ennetamise ja tõrje täpsemad meetmed.

21. Asjaolu, et erandi vahetu eesmärk on võimaldada jahikoerte treenimist, ei tähenda, et minister oleks volitusnormi piire ületanud. Kui minister võib volitusnormi alusel kehtestada sigade väljaspidamise keelu, võib ta põhimõtteliselt määrata ka selle keelu kohaldamisala ja näha ette juhud, millal keeldu ei kohaldata. Erand peab siiski sobima tervikuna taudi ennetamise ja tõrje eesmärgiga ega tohi muuta kehtestatud bioturvameedet sisutühjaks ega olla vastuolus EL-i õigusega.

22. Määruse muudatuse seletuskirjas põhjendati § 2 lõike 2 punkti 4 lisamist sellega, et sigade Aafrika katku (SAK-i) leviku piiramiseks on vaja vähendada metssigade arvukust ning koolitatud jahikoer aitab metssigu tõhusamalt küttida (määruse muutmise eelnõu [seletuskiri](#), lk 1).

23. Selline seos ei ole eesmärgi seisukohalt kauge. Metssigade arvukuse vähendamine on Eestis üks SAK-i leviku piiramise meetmeid. Näiteks kehtestas Keskkonnaamet, et 2026/2027. jahiaastal tuleb küttida 12 600 metssiga. Amet põhjendas seda vajadusega piirata SAK-i levikut ja vähendada metssigade asustustihedust suurema levikuriskiga piirkondades². Põllumajandus- ja Toiduamet on koos Eesti Jahimeeste Seltsiga kutsunud jahimehi üles metssigu võimalikult aktiivselt küttima, selgitades, et vähendades metssigade arvukust, vähendatakse ka loomade omavahelisi kokkupuuteid ja viiruse leviku võimalusi³.

On usutav, et koolitatud jahikoer aitab metssigu tõhusamalt küttida ning võib seeläbi kaasa aidata SAK-i leviku piiramisele. Seega on jahikoerte treenimise võimaldamine ühtlasi seotud taudi ennetamise ja tõrjega.

24. Õiguskantsleri abstraktse normikontrolli menetlus ei ole mõeldud riigisisese õiguse ja EL-i õiguse kooskõla kontrollimiseks üksnes EL-i õiguse alusel (RKÜKo 19.04.2005, [3-4-1-1-05](#), p 49). Sellest hoolimata tuleb praegu EL-i õigust siiski arvesse võtta, sest VS § 59 lõige 3 seob ministri volituse sõnaselgelt EL-i õigusaktides sätestatud nõuetega.

SAK-i ennetamist ja tõrjet reguleerivad EL-i tasandil eelkõige määrus (EL) [2016/429](#) ning selle alusel vastu võetud õigusaktid, sealhulgas komisjoni delegeeritud määrus (EL) [2020/687](#) ja komisjoni rakendusmäärus (EL) [2023/594](#) (määruse § 2 lg 1). Neis pole üldist sigade väljaspidamise keeldu sätestatud. EL-i õigus nõuab eelkõige SAK-i leviku riskile vastavate tauditõrje- ja bioturvameetmete rakendamist. Seetõttu ei ole alust järeldada, et liikmesriigi enda kehtestatud sigade väljaspidamise keelust erandi tegemine oleks EL-i õigusega vastuolus, kui seejuures järgitakse kohaldatavaid EL-i bioturva- ja tauditõrjenõudeid.

25. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium selgitas, et erandi kehtestamisel hinnati jahikoerte treeninguaedikuga kaasnevat taudiriski ning seda peeti võrreldes erandist saadava kasuga väikeseks. Ministeerium rõhutas seejuures, et erand puudutab üksnes sigade väljaspidamise keeldu ning muud kohaldatavad bioturvanõuded jäävad kehtima, sealhulgas tuleb neid järgida

² Vt [Keskkonnaamet kinnitas metssigade küttimismahud | Keskkonnaamet](#).

³ Vt [Käes on sigade Aafrika katku kõrghetk: Eesti Jahimeeste Seltsi ja Põllumajanduse ja Toiduameti ühispöördumine | Põllumajandus- ja Toiduamet](#).

treeninguaedikusse sisenemisel ja sealt väljumisel. Ka Keskkonnaameti juhendis ette nähtud meetmed on suunatud sellele, et treeninguaediku kasutamine ei suurendaks ulukitaudide leviku riski.

26. Neil põhjustel ei ole alust järeldada, et sigade väljaspidamise keelust tehtud erand oleks vastuolus VS § 59 lõikes 3 sätestatud volitusnormi eesmärgiga või EL-i õigusest tulenevate tauditõrjenõuetega. Samuti ei ole praeguse teabe põhjal alust arvata, et erand suurendaks SAK-i leviku riski sellisel määral, et see kahjustaks loomataudi ennetamise ja tõrje eesmärki.

27. Täiendavalt tuleb aga hinnata, kuidas suhestub väljaspidamise keelust tehtud erand määruse § 2 lõike 1 punktis 1¹ sätestatud nõudega. Selle järgi tuleb sigade pidamine korraldada nii, et see välistaks nende kokkupuutumise teiste peetavate loomadega. Seega tuleb seda nõuet järgida ka jahikoerte treenimise eesmärgil peetavate metssigade puhul, kui määrusest ei tulene teisiti.

28. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium selgitas õiguskantslerile, et treeningul ei tohiks metssea ja koera vahel tekkida füüsilist kontakti. Määruse nr 27 § 2 lõike 1 punktist 1¹ ei nähtu aga üheselt, kas loomade kokkupuutumise all on mõeldud ainult loomade füüsilist kokkupuudet või ka sellist vahetut kontakti, mis toimub treeninguaedikus treeningu käigus, kui koer metssea leiab, teda jälgib ja temast märku annab.

29. Kui määruse § 2 lõike 1 punkt 1¹ hõlmab ka treeningu jaoks vajalikku vahetut kontakti metssea ja koera vahel, ei piisa treeningu võimaldamiseks üksnes väljaspidamise keelust tehtud erandist. Sellisel juhul peaks olema määruse põhjal arusaadav, kas ja millises ulatuses on lubatud kõrvale kalduda ka § 2 lõike 1 punktist 1¹.

Palun andke teada, kas ja milliseid samme peate vajalikuks, et kõrvaldada jahikoerte treeningu lubatavuse ning sellele kehtestatud tingimuste suhtes valitsev ebaselgus.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Olari Koppel
asetäitja-nõunik, õiguskantsleri kantselei direktor
õiguskantsleri ülesannetes

Teadmiseks: Eesti Loomakaitse Liit