

METSASEADUSE MUUTMISEGA TRAHVIMÄÄRADE TÕSTMISE ANALÜÜS

1. Kliimaministeerium on avaldanud metsaseaduse muutmise seaduse ja looduskaitse- ja jahiseaduse muutmise seaduse eelnõud¹.
2. Eesti Erametsaliit MTÜ (edaspidi Erametsaliit) pöördus Advokaadibüroo Sorainen AS poole seoses Kliimaministeeriumi kavandatavate muudatustega metsaseadusesse (edaspidi ka MS). Täpsemalt olete palunud meil analüüsida metsaseaduse muutmise seaduse eelnõus (edaspidi seaduseelnõu)² trahvide tõstmise õiguspärasust. Vastuseks eeltoodud pöördumisele oleme koostanud alljärgneva analüüsi.

1. KOKKUVÕTE

3. Seaduseelnõu kohaselt tõstetakse MS § 68 lg 2, § 69 lg 2 ja § 70 lg 2 muutmisega juriidiliste isikute rahatrahvide maksimummäärasid seniselt 3200 eurolt ja 2000 eurolt vastavalt 400 000 euro ja 200 000 euroni. Seega plaanib Kliimaministeerium MS § 68 lg 2 ja § 69 lg 2 muutmisega tõsta juriidilistele isikutele kehtivaid trahvimäärasid 125 korda. MS § 70 lg 2 muutmise tähendab trahvi maksimummäära tõstmist sada korda.
4. Seaduseelnõu ei ole formaalselt ega suure tõenäosusega ka materiaalselt kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi põhiseadus või PS) ning rikub Erametsaliidu liikmete põhiõigusi (PS §-d 10, 11, 13, 14 ning 31 ja 32). Põhiseadusvastasuse on kaasa toonud 22.12.2011 vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrusest nr 180 "Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri" (edaspidi HÕNTE) tulenevate õigusloome reeglite oluline rikkumine.
5. Et seaduseelnõu oleks põhiseaduspärane, tuleb trahvi maksimummäärasid seaduseelnõuga võrreldes tõenäoliselt vähendada. Sobiv, vajalik ja mõõdukas trahvimäär tuleb seaduseelnõu väljatöötajal leida HÕNTE reegleid järgides.
6. Tulenevalt HÕNTE § 66 lg-st 1 peavad kõik eelnõud lähtuma hea õigusloome ja normitehnika eeskirjast ning järgima eeskätt väljatöötamiskavatsuse kohta sätestatud nõudeid täies mahus. Seaduseelnõu puhul ei ole aga HÕNTE nõudeid järgitud.
7. Nii on vastuolus HÕNTE § 1 lg-ga 1 jäetud koostamata väljatöötamiskavatsus, mis on viinud selleni, et trahvide tõstmise põhiseaduspärasust ei ole võimalik hinnata. Samas ei ole väljatöötamiskavatsuse koostamata jätmiseks alust, sest seaduseelnõud ei saa käsitleda kiireloomulisena tulenevalt erakorralisest põhjusest (Aafrika seakatk, COVID-19 jne) ning samas on sellel oluline mõju metsandussektori ettevõtjate põhiõigustele.

¹ Metsa- ja looduskaitseaduse muudatuste ning seotud dokumentide ülevaade on kättesaadav: <https://www.kliimaministeerium.ee/elurikkus-keskkonnakaitse/metsa-ja-looduskaitseaduse-muudatused>.

² Eelnõu. Metsaseaduse muutmise seadus, 31.07.2024. Kättesaadav: <https://www.kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2024-08/Eeln%C3%B5u.pdf> (06.09.2024).

8. Lisaks on vastuolus HÕNTE §-ga 46 jäetud koostamata mõjuanalüüs, ehkki seaduseelnõu avaldab olulist mõju metsandussektori ettevõtjatele. Samuti on HÕNTE § 3 ja § 43 lg 1 p 5 rikkudes jäetud analüüsimate trahvide tõstmise kooskõla põhiseadusega.

9. Seaduseelnõu seletuskirja (edaspidi ka seletuskiri)³ puuduliku analüüsi tõttu on võimatu hinnata täpselt trahvide maksimummäärade saja- ja 125-kordse tõstmise proportsionaalsust, ent siiski on tõenäoline, et seaduseelnõu on PS § 31 ja 32 ebaproportsionaalse riive tõttu ka materiaalselt põhiseadusvastane. Seletuskirjas esitatud argumendid trahvide maksimummäärade tõstmise kohta tekitavad tugevaid kahtlusi seaduseelnõuga kehtestatava põhiõiguste riive proportsionaalsuse, st sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse kohta. Seletuskirjas on trahvide maksimummäärade tõstmist peamiselt põhjendatud sellega, et määrad on kaua aega püsinud muutumatuna. Sellest põhjendusest ei tulene aga õigustust trahvide tõstmiseks just sada või 125 korda.

10. Seaduseelnõuga on kavandatud trahvimäärade oluline tõstmine vastutusjuhtumite puhul sada või 125 korda. Sel juhul peab olema selgelt arusaadav, milliste eluliste asjaolude esinemisel ja mil viisil käitumine on keelatud. Käesoleval juhul ei ole õiguselguse ja õiguskindluse nõue täidetud, kuivõrd põhikoosseisus sisalduvad nii kergendavad kui raskendavad asjaolud. Seaduseelnõu on ka sel põhjusel formaalselt vastuolus PS §-dega 10, 11, 13 ja 14.

11. Eelnevast tulenevalt on seaduseelnõuga kehtestatavad trahvimääradega seotud muudatusettepanekud formaalselt ja tõenäoliselt ka materiaalselt õigusvastased ning mõjutavad intensiivselt Erametsaliidu liikmete põhiõigusi ja majandustegevust.

2. ÕIGUSLOOMEPROTSESSIS ON VÄLJATÖÖTAMISKAVATSUS JA MÕJU ANALÜÜS JÄETUD PÕHJENDAMATULT KOOSTAMATA

12. HÕNTE § 1 lg 1 kohaselt algab iga seaduseelnõu õigusloomeprotsess väljatöötamiskavatsuse koostamisest ja selle avalikkusele esitamisest. Alles seejärel asutakse sisulise osa juurde, mille hulka kuulub muuhulgas alati võimalike lahenduste hindamine, mõjude analüüs jne.

13. Seletuskirja ptk-s 2 on HÕNTE § 1 lg 2 p-dele 1 ja 5 tuginedes leitud, et enne seaduseelnõu ja seletuskirja väljatöötamist ei olnud vaja koostada väljatöötamiskavatsust, et kooskõlastada eelnõu vajadus ja selgitada õiguslikke valikuid. Seejuures jääb seletuskirjast selgusetuks, millele tuginedes on seaduseelnõu väljatöötajad pidanud täidetuks HÕNTE § 1 lg 2 p-des 1 ja 5 sätestatud tingimusi. HÕNTE § 1 lg 2 p-de 1 ja 5 kohaselt ei ole seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus nõutav, kui eelnõu menetlus peab olema põhjendatult kiireloomuline või kui eelnõu seadusena rakendamiseks ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju.

14. Esiteks puuduvad seaduseelnõu puhul HÕNTE § 1 lg-s 2 viidatud asjaolud. HÕNTE § 1 lg 2 lubab väljatöötamiskavatsuse koostamata jätta vaid erandlikel juhtudel. Seaduseelnõu käsitlemiseks kiireloomulisena võiks olla üksnes välistest asjaoludest tulenev erakorraline põhjus, näiteks vajadus lahendada mõnda erakordset kriisisituatsiooni (Covid-19, Aafrika seakatki). Soov suurendada trahvide heidutavust ei täida kiireloomulisuse tingimust. Aastaid ühtlasel tasemel olnud trahvide ajakohastamine olukorras, kus rikkumiste arv on püsinud stabiilne ning rikkumiste arvus on suurem muutus esinenud vaid ühel aastal, ei ole võrreldav Aafrika seakatki. Samuti ei ole viirusepandeemia kiireloomulisusega võrreldav eesmärk

³ Metsaseaduse muutmise seaduse seletuskiri. Kättesaadav: <https://www.kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2024-08/Eeln%C3%B5u%20seletuskiri.pdf> (06.09.2024).

suurendada füüsilistele ja juriidilistele isikutele määratavate maksimaalsete karistuste erinevust. Vastupidist ei ole väidetud ka seletuskirjas.

15. Teiseks on ebaõige jätta väljatöötamiskavatsus trahvide tõstmise kohta koostamata HÕNTE § 1 lg 2 p-le 5 viidates. Käesoleval juhul on väljatöötamiskavatsuse koostamine vältimatult vajalik, kuivõrd trahvide maksimummäärade tõstmisega sada ja 125 korda kavandatakse olulist valdkondlikku muudatust, mille mõju ettevõtjatele ega sektorile on hindamata jäetud. Tegemist võib olla olulise majandusliku mõjuga meetmega, kuivõrd potentsiaalselt sadadesse tuhandetesse eurodesse ulatuvad trahvid eksimuste eest võivad heidutada metsandusvaldkonna ettevõtjaid oma majandustegevust jätkamast. Mõju majandusele ja ettevõtjate põhiõigustele on seda suurem, et suur osa metsandusettevõtjatest on kohaliku haardega kodumaised väikeettevõtjad, kelle majanduslikku jätkusuutlikkust ja püsijäämist juba üks eksimuse tõttu saadud kümnetesse või sadadesse tuhandetesse eurodesse ulatuv trahv tõsiselt ohustaks.

16. Eeltoodust tulenevalt on ebaõige ka seletuskirjas esitatud väide, et „[s]eaduse rakendamise ega kaasne olulisi riske, samuti ei kavandata põhimõttelisi muudatusi õiguskorras, [...] [mistõttu] ei ole seletuskirjale lisatud HÕNTE § 46 nõuete kohast põhjalikku mõjuanalüüsi.“ Trahvide hüppelise tõstmisega mõjutatakse intensiivselt metsandusettevõtjate põhiõigusi, mis võib ohustada nende võimet oma tegevust jätkata. Põhiõigusi intensiivselt riivavate meetmete vastuvõtmisel ei ole lubatud jätta mõjuanalüüs koostamata.

17. Seaduseelnõu koostamine väljatöötamiskavatsust koostamata on oluline rikkumine. Antud juhul on see viinud olukorrani, kus väljatöötamiskavatsuse puudumise tõttu ei ole põhiõiguste intensiivse riive põhiseaduspärasust võimalik hinnata. Nii ei ole seaduseelnõu väljatöötaja HÕNTE § 1 lg 1 p-de 3–8 kohaselt 3) hinnanud küsimuse võimalikke lahendusi, neid omavahel võrrelnud ja tuvastanud eelistatavat lahendust; 4) kindlaks teinud valitud lahenduse sobivust kehtivasse õiguskorda; 5) uurinud küsimuse lahendust Eestiga sarnase ühiskonnakorralduse ja õigussüsteemiga riikides; 7) tuvastanud, millised olulised mõjud, lähtudes nende esinemise sagedusest, ulatusest, sihtrühma suurusest ja ebasoovitavate mõjude riskist, võivad seaduse rakendamise ega kaasneda, ning 8) käsitlenud, kuidas kaasnevaid olulisi mõjusid analüüsitakse ja põhjendatud, milliseid kaasnevaid mõjusid ei analüüsita. Ilma seda teavet ja põhjendusi esitamata ei ole võimalik tagada eelnõuga kehtestatavate meetmete proportsionaalsust ega seda kontrollida.

18. Seega tuleb seaduseelnõu põhiseaduspärasuse tagamiseks esmalt koostada väljatöötamiskavatsus ja mõjuanalüüs. Nendes peavad sisalduma lahendamist vajavate küsimuste võimalikud lahendused, võimalike lahenduste võrdlus ja eelistatav lahendus, valitud lahenduse sobivus kehtivasse õiguskorda ja küsimuse lahendus Eestiga sarnase ühiskonnakorralduse ning õigussüsteemiga riikides ning selgitus selle kohta, kuidas kaasnevaid olulisi mõjusid analüüsitakse ja millised mõjud analüüsimata jäetakse. Nõuetekohane väljatöötamiskavatsus ja mõjuanalüüs ning sealt tulenevatest järeldustest lähtuvad meetmed võimaldavad vältida Erametsaliidu liikmete põhiõiguste ebaproportsionaalset riivet.

3. EELNÕU SELETUSKIRJAS EI OLE ANALÜÜSITUD TRAHVIDE TÕSTMISE TÕENÄOLIST VASTUOLU PÕHISEADUSEGA

19. Vastuolus HÕNTE §-ga 3 ja § 43 lg 1 p-ga 5 ei ole analüüsitud seaduseelnõu vastutussätete kooskõla põhiseadusega, sh hinnatud trahvimäärade proportsionaalsust. HÕNTE § 3 kohaselt peab seaduseelnõu olema kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide, Eesti Vabariigi suhtes jõustunud välislepingute ning Euroopa Liidu õigusega. HÕNTE § 43 lg 1 p 5 kohaselt peab seletuskiri sisaldama analüüsi eelnõu kooskõla kohta viidatud õigusaktide, sh põhiseadusega.

20. Käesoleval juhul sellist analüüsi seaduseelnõu seletuskirjast ei nähtu, mistõttu on võimatu analüüsida seaduseelnõu koostajate ettepanekute põhiseaduspärasuse analüüsi paikapidavust. Seetõttu toome järgnevalt esile peamised küsitavad seletuskirjas esitatud argumentides ning potentsiaalsed riskikohad põhiseaduspärasuse analüüsi seisukohast.

21. Käesoleval juhul on suur risk, et seaduseelnõu ei ole kooskõlas põhiseadusega. Trahvide suurendamine sada või 125 korda kujutab endast väga intensiivset piirangut põhiõigustele. Käesoleval juhul võib hüppeline trahvide tõus tähendada metsaettevõtjate jaoks majandustegevuse lõpetamist. Seega esineb riive PS §-dest 31 ja 32 tulenevatele põhiõigustele.

22. Iga põhiõiguste piirang peab olema põhjendatud ning riive ulatus peab olema eesmärki silmas pidades proportsionaalne, st sobiv, vajalik ja mõõdukas.

3.1.1. Seletuskirjast ei selgu üheselt trahvide sada või 125 korda tõstmise eesmärk

23. Väljatöötamiskavatsuse koostamata jätmise tõttu ei ole seaduseelnõu väljatöötaja üheselt tuvastanud lahendamist vajavat probleemi, sihtrühma ning eesmärki, mida soovitakse trahvide maksimummäärade tõstmisega saavutada (HÕNTE § 1 lg 1 p-d 1 ja 2). Seletuskirja pkt 2 „Seaduse eesmärk“ määratleb seaduseelnõu eesmärgi järgmiselt: „ühtlustada riiklike arengukavade koostamise põhimõtted ning ajakohastada metsaseaduse raieid ja metsakorraldust reguleerivad sätted“, „edendada puu- ja põõsaistandike rajamist ning püsimeetsandust ja elurikkuse kaitset“. Trahvide tõstmist saavad viidatud eesmärkidest puudutada eelkõige soov ajakohastada regulatsiooni ja kaitsta elurikkust. Seejuures ei ole sätete ajakohastamine iseenesest õiguspärane eesmärk, vaid see saab olla üksnes vahend sisulise probleemi lahendamiseks ehk sisuliste eesmärkide saavutamiseks. Seega on elurikkuse kaitse ainus võimalik eesmärk, miks riivatakse põhiõigusi trahvimäärade hüppelise tõstmisega.

24. Trahvimäärade hüppelise tõstmise sätete juures on seletuskirjas esitatud veel mitu põhjendust. Seletuskirja järgi tahetakse esiteks ajakohastada trahvimäärasid, võttes arvesse karistusseadustikus juriidilisele isikule kehtiva maksimaalse rahatrahvi määra suurendamist, trahvide 18 aasta jooksul muutumatuna püsimist ning elukalliduse tõusu. Nagu viidatud, ei ole sätete ajakohastamine aga iseenesest põhiõiguste riivet õigustav eesmärk, vaid vahend, mille abil on võimalik taotleda sisuliste eesmärkide saavutamist. Kuivõrd ajakohastamise kontekstis on seletuskirjas viidatud karistuste mõjususe ebapiisavusele, võib tuletada seadusandja eesmärgi saavutada mõjusamad karistused ehk parandada õiguskuulekust ning edendada seeläbi elurikkuse kaitset.

25. Teiseks on seletuskirjas esitatud soov suurendada erinevust füüsilisele isikule ja juriidilisele isikule kehtestatud trahvide maksimummäärade vahel. Seda, millist õiguspärast huvi teenib füüsilistele ja juriidilistele isikutele kehtivate trahvide suurem erinevus, seletuskirjas sõnaselgelt kirjas ei ole. Lauseosast „peab arvestama nii kaitstavat õigushüve kui ka eri- ning üldpreventiivseid mõjusid“ võib siiski tuletada seadusandja eesmärgi saavutada mõjusamad karistused ehk parandada õiguskuulekust ehk edendada elurikkuse kaitset.

26. Kolmandaks viidatakse vajadusele tagada piisavalt heidutavate trahvide abil, et rikkumisest saadav tulu ei oleks suurem kui potentsiaalne trahv. Ka sellest on võimalik tuletada seadusandja eesmärk saavutada mõjusamad karistused ehk vähendada rikkumisi ehk edendada elurikkuse kaitset.

27. Kuivõrd väljatöötamiskavatsust ei ole koostatud, jätab seletuskiri ebaselgeks, mis on trahvimäärade tõstmise tegelik eesmärk. Kuni eesmärki ei ole sõnaselgelt väljendatud, ei ole võimalik hinnata ka meetme sobivust, vajalikkust ega mõõdukust seatud eesmärkide saavutamiseks.

3.1.2. Seletuskirjas ei ole analüüsitud trahvide tõstmise sobivust, mistõttu ei pruugi see olla sobiv elurikkuse kaitseks

28. Proportsionaalsusanalüüsi jätkamiseks lähtume seletuskirjast tuletatud eesmärgist edendada elurikkuse kaitset. Trahvide tõstmine võib olla elurikkuse kaitse eesmärgi saavutamiseks sobiv, ent ei pruugi. Kuna väljatöötamiskavatsust ei ole koostatud, on seaduseelnõu väljatöötaja jätnud võimalikud lahendused, nende mõjud ning sobivuse hindamata (HÕNTE §1 lg 1 p-d 3, 4 ja 7). Seega ei ole meil võimalik analüüsida seaduseelnõu väljatöötaja tehtud sobivuskontrolli paikapidavust.

29. Käesoleval juhul on seaduseelnõu väljatöötaja jätnud adresseerimata riski, et meede ei pruugi olla sobiv elurikkuse kaitse edendamiseks. Eelnevast nähtub, et seaduseelnõu väljatöötaja peab kontrollima trahvide maksimummäärade saja- ja 125-kordse tõstmise sobivust soovitava eesmärgi saavutamiseks. Ainult nii on võimalik tagada, et seaduseelnõus kavandatav meede vastab proportsionaalsuse nõudele. Juhul, kui seaduseelnõu väljatöötaja leiab sobivuskontrolli raames, et meede ei ole sobiv, tuleb tal eesmärgi õiguspäraseks saavutamiseks leida uus ja sobiv meede.

3.1.3. Trahvide tõstmine sada või 125 korda ei ole tõenäoliselt vajalik elurikkuse kaitseks

30. Vaatamata sellele, et maksimummäärade suurendamine ei pruugi olla sobiv seatud eesmärkide saavutamiseks ning seaduseelnõu väljatöötaja peab sobivust kontrollima, analüüsime ka trahvide tõstmise vajalikkust seletuskirjast lähtudes. Abinõu vajalikkuse hindamisel tuleb analüüsida, kas eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Seaduseelnõus ei ole aga alternatiive põhjendamatult analüüsitud.

31. Kõigepealt ei ole seletuskirjas veenvalt näidatud, et seni kehtivad trahvid ei ole mõjusad loodust kahjustavate rikkumiste ärahoidmiseks. Nii ei ole seaduseelnõu väljatöötaja näidanud, et 2023. aastal on rikkumiste toimepanemine suurenenud. Nimelt võib rikkumiste statistika kasvada näiteks ka põhjusel, et teadlikkus rikkumiste kohta on paranenud, et järelevalve ja suutlikkus rikkumisi tuvastada ning menetleda on kasvanud, et konkreetsete ettevõtjate raiemahud või töökoormus on suurenenud, mistõttu ei suudeta enam vigu vältida, või raielankidega seotud eeltööde kvaliteet on halvenenud. Juhul kui rikkumise statistikat on mõjutanud mõni eeltoodud põhjustest, ei pruugi trahvide maksimummäärade tõstmine olla vajalik meede rikkumiste vähendamiseks ja seeläbi elurikkuse kaitse edendamiseks.

32. Alternatiiv trahvide maksimummäärade sada või 125 korda tõstmisele on ka trahvimäärade suurendamine vähem drastiliselt, näiteks viis või kümme korda. Seda, miks vähemas määras trahvide tõstmine ei ole piisav elurikkuse kaitse eesmärgi saavutamiseks, seda seletuskirjast ei nähtu.

33. Alternatiivsed meetmed rikkumiste vähendamiseks, ärahoidmiseks või heastamiseks võivad olla ka näiteks sunnimeetmed või heastamiskohustus. Seaduseelnõu koostaja näib peamiselt muret tundvat juhtumite pärast, kus rikkumisest saadud puidu tulu on suurem rikkumise eest määratavast karistusest. Sellega seoses võiks alternatiivi trahvimäärade 125-kordsele tõstmisele kujutada endast ka trahvile lisanduv kahjunõue. VTMS § 7 järgi on võimalik ka vääriteoga tekitatud kahju hüvitamist nõuda ning sellises kontekstis saaks riik või eraisikust kannatanu rikkumisest saadud tulu arvesse võtta.

34. Selliste alternatiivide tõhusust ja mõju ettevõtjatele aga kaalutud ei ole. Seaduseelnõu väljatöötajad ei ole väitnud ega esitanud tõendeid, et valitud eesmärgid (elurikkuse kaitse edendamine ja karistuse piisavalt motiveeriv iseloom seaduse nõuete täitmiseks) ei oleks võimalik saavutada kavandatust leebemate meetmetega, sh väikemate trahvidega. Seega ei ole trahvimäärade sada ja 125 korda tõstmine tõenäoliselt vajalik.

35. Seaduseelnõu koostajatel on kohustus meetme vajalikkust analüüsida. Analüüsi tulemusel saab seaduseelnõu väljatöötaja välja pakkuda vaid meetme, mis vastab vajalikkuse tingimusele. Suure tõenäosusega on väljapakutav vajalik trahvimäär oluliselt väiksem, kui seaduseelnõus täna ette nähtud saja- või 125-kordne kehtiv määr.

3.1.4. Trahvide suurendamine sada ja 125 korda ei ole elurikkuse kaitseks tõenäoliselt mõõdukas

36. Ehkki trahvide maksimummäärade hüppelist suurendamist ei saa tõenäoliselt pidada elurikkuse kaitseks vajalikuks, hindame ka meetme proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk meetme mõõdukust. Seaduseelnõus selline mõõdukuse analüüs puudub.

37. Kuivõrd seaduseelnõu argumentatsioon trahvimäärade tõstmist puudutavas osas on napp, ei ole võimalik lõpuni kontrollida mõõdukuskaalutluste paikapidavust. Praeguse seaduseelnõu ja seletuskirja põhjal on aga võimalik esile tuua asjaolud, mis võivad välistada selle, et meetet võiks pidada kitsamas mõttes proportsionaalseks.

38. Kõigepealt on seaduseelnõu väljatöötaja tuginenud aastatel 2006–2024 korduvalt muudetud KarS § 47 lg-le 2, mis sätestab juriidilise isiku rahatrahvi maksimaalse määra, täpsustades, et täna võib kohus või kohtuväline menetleja kohaldada juriidilisele isikule väärteo eest rahatrahvi 100–400 000 eurot. Asjaolu, et abstraktselt on rahatrahvi võimalikku ülempiiri nihutatud, ei tähenda, et konkreetselt metsaseaduse sätteid puudutavates olukordades oleks absoluutse maksimummäära kohaldamine mõõdukas. Seda ei ole otseselt väitnud ka seaduseelnõu väljatöötaja, jättes selle asjaolu mõju sektorile selgitamata.

39. Lisaks jätab seletuskiri küsitavaks selle, et rikkumiste statistika on halvenenud sel määral, et trahvide hüppelist tõstmist sada või 125 korda saaks pidada looduse kaitsmiseks proportsionaalseks. Nimelt ei pruugi vaid viimase kolme aasta statistika olla piisav valim, et tuvastada tegelik „kasvule pööramise“ tendents, kui arvud on olnud järgmised: 2021 – 32, 2022 – 39 ning 2023 – 52. Tegelik rikkumiste kasvu trendi kindlaksmääramiseks tasub vaadata pikemaajalist statistikat. Valimi piisavus on seda kaheldavam, et suurema mõjuga rikkumiste puhul on ka seaduseelnõu väljatöötaja valimis pikema perioodi ehk viimase viie aasta arvud (2019 – 16, 2020 – 18, 2021 – 5, 2022 – 14 ja 2023 – 17). Seejuures on seletuskirjas endas mööndud, et suurema mõjuga rikkumiste statistika on viimase viie aasta jooksul olnud stabiilsel tasemel. 125-kordne trahvide maksimummäär tõus ei vasta stabiilsena püsinud statistikale. Seega ei ole trahvimäärade niivõrd ulatuslik tõstmine mõõdukas.

40. Selles kontekstis on ka küsitav, kas trahvide maksimummäärased on mõõdukas tõsta sada ja 125 korda olukorras, kus rikkumiste arv on olnud kokkuvõttes 2021 – 32, 2022 – 39 ning 2023 – 52, millest „suurema mõjuga rikkumised ehk keskkonnakahju põhjustanud rikkumised on võrdlemisi stabiilsel tasemel 2019 – 16, 2020 – 18, 2021 – 5, 2022 – 14 ja 2023 – 17“⁴. Seletuskirjas esitatud asjaolu, et „[k]eskonnale suurema mõjuga rikkumiste ühtlane tase näitab, et rikkumisega kaasnev karistus pole piisavalt motiveeriv seaduse nõuete täitmiseks“, ei asenda aga proportsionaalsushinnangut. Seega ei piisa sellest tõendamaks, et tänastest trahvimääradest vähem kui sada või 125 korda suuremad maksimumtrahvid ei motiveeriks seaduse nõudeid täitma. Seetõttu ei aita see argument kummutada kahtlust selle kohta, et trahvide sellisel määral suurendamine ei ole mõõdukas.

41. Trahvide maksimummäärade tõstmise peamisi argumente seisneb trahvide ajakohastamises, arvestades elukalliduse ja hindade kasvu viimase 18 aasta jooksul. Seejuures puudub aga igasugune selgitus selle kohta, et elukallidus ja hinnad on alates 2006. aastast

⁴ Seaduseelnõu seletuskirja lk 14. Kättesaadav: <https://www.kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2024-08/Eeln%C3%B5u%20seletuskiri.pdf> (05.09.2024).

kasvanud sada või isegi 125 korda. Seaduse väljatöötaja sellist teavet esitanud ei ole, et näidata trahvide hüppelise suurendamise proportsionaalsust. Tarbijahinnaindeksi 2006. ja 2024. aasta olemasolevate andmete võrdlus viitab hinnataseme üksnes veidi enam kui kahekordsele kallinemisele sel perioodil⁵. Sellele statistikale tuginedes näib, et trahvide maksimummäärade tõstmine võib olla umbes 50 korda ebaproportsionaalne.

42. Samuti tugineb seaduseelnõu väljatöötaja trahvide maksimummäära sada või 125 korda suurendamise vajadust põhjendades asjaolule, et „[m]etsa majandamine on reeglina kasumi teenimisele suunatud tegevus, mistõttu võivad praegused karistusmäärad tekitada metsa majandajal kiusatust rikkuda metsaseadusega kehtestatud reegleid, kui rahatrahvi tasumine osutub majanduslikult odavamaks“. Viimane tekitab küsimuse, kas metsa majandamine on muutunud alates 2006. aastaga võrreldes sada või isegi 125 korda kasumlikumaks. Selle kohta seletuskirjas andmed puuduvad, mistõttu jääb kahtlus, et trahvide maksimummäärade tõstmine hüppeliselt niivõrd suures ulatuses ei ole mõõdukas trahvide heidutava mõju saavutamise eesmärgiga.

43. Trahvide maksimummäärade tõstmisel viitab seaduse väljatöötaja ka vajadusele suurendada erinevust füüsilisele isikule ja juriidilisele isikule kehtivate trahvimäärade vahel. Ühtlasi on selgitatud, et füüsiliste isikute trahvide maksimummäärad on regulaarselt suurenenud. Siiski ei ole seaduseelnõu väljatöötaja selgitanud, kas füüsilisele isikule kehtivad trahvimäärad on ajavahemikus 2006–2024 suurenenud sada või 125 korda. Juhul kui füüsiliste isikute trahvimäärad ei ole selles määras suurenenud, ei saa trahvimäärade erinevuse säilitamiseks olla mõõdukas juriidilistele isikutele kehtivate trahvimäärade niivõrd suur tõstmine.

44. Trahvide maksimummäärade tõstmise proportsionaalsus on seda enam kaheldav, et suur osa metsamajandajatest ei ole suurkorporatsioonid, vaid kohaliku haardega kodumaised väikeettevõtjad ning tihti isegi n-ö ühe-mehe-ettevõtjad. Selliste ettevõtjate jaoks võib juba üks eksimusest saadud trahv, mille summa on kümnendik kavandatavast maksimummäärast, tähendada ettevõtja pankrotti. Tegemist on riskiga, mis ähvardaks suretada (väike)ettevõtlust ning jätta turule peamiselt vaid suurkorporatsioonid, kelle riskivõime ja -taluvus on paremad ka väga suurte trahvimäärade juures.

45. Trahvimäärade ebaproportsionaalsust võimendab asjaolu, et vääртеокооссеіսսս ei vasta määratletuse ja õigusselguse põhimõttele. Seaduseelnõu seletuskirjas on viidatud: „Maksimummäära tõstmine ei tähenda, et pärast määra tõstmist hakatakse maksimummäära rohkem või kergekäelisemalt määrama. Väärteo eest karistuse määramisel kehtivad samad reeglid, mis kuritegude puhul ning karistuse määramise juhised ja loogika võimaldavad maksimummäära kohaldada vaid juhul, kui esinevad raskendavad asjaolud, puuduvad kergendavad asjaolud ja tegemist on nn saririkkujaga. Praktikas on maksimummäära kasutatud üksikud korrad. Maksimaalse karistusmäära tõstmine võimaldab kohaldada teo raskusele ja iseloomule vastavat karistust. Kergete rikkumiste korral jäävad karistused endiselt sümboolsetesse summadesse, samas tulu saamise eesmärgil toime pandud teo eest on siis võimalik rakendada karistust, mis on kooskõlas põhimõttega, et rikkumine ei tohi end ära tasuda. Kedagi ei karistata, kui ta ei ole toime pannud rikkumist. Kui isik on toime pannud rikkumise teadmatusest (ettevaatamatus hooletuse vormis), on tema süü väike ja seda on karistuse määramisel võimalik arvesse võtta.“

46. Eelnevast nähtub, et metsaseaduse iga vastutuskoosseisu raames (MS § 68, § 69 ja § 70) tekiksid halduspraktikas erinevad koosseisud, sh karistatakse ühe sätte ja koosseisu raames nii raskendavate kui kergendavate asjaolude eest. Seletuskirja kohaselt sisalduks seega nii raskendav kui kergendav koosseis vääртео põhikoosseisus. Selline olukord tekitab segadust,

⁵ Eesti Statistikaameti kalkulaator tarbijahinnaindeksi muutuse arvutamiseks on kättesaadav: https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_hinnad/IA02 (05.09.2024).

eriti arvestades, et enamasti saab metsamajandaja oma tegevusest tulu teenida ehk kvalifitseerub raskendava koosseisu alla. Seega on seaduseelnõu formaalselt põhiseadusvastane, sest kavandatavad sätted ei taga õigusselgust ja õiguskindlust (PS § 10, 13 ja 14).

47. Menetlejate tõendamiskoormise vähendamiseks on väärtegade puhul üldjuhul karistatavad sama sätte järgi nii ettevaatamatud kui ka tahtlikud rikkumised (KarS § 15 lg 3). See ei tähenda siiski seda, et ettevaatamatusest või tahtlikult toimepandud väärteo raskus oleks seetõttu sarnane. Süü suurus on neil karistusõiguse üldpõhimõtete valguses jätkuvalt oluliselt erinev. Kuna väärteomenetlus menetlusökonomilistel põhjustel üldjuhul subjektiivset külge ei tuvastata (kuna sellel pole väärteokoosseisu täitmise seisukohalt otsest tähtsust), toob see kriminaalpoliitiliselt kaasa nõude, et seaduses konkreetse väärteo karistust sätestades ei tohi see olla ebaproportsionaalselt suur võimalike ettevaatamatusest toimepandud väärtegude suhtes, mida antud koosseis samuti hõlmab. Seaduseelnõus toodud väärteokaristused eksivad selle põhimõtte vastu, kuna karistusmäärad on selgelt orienteeritud eelkõige tahtlikele rikkumistele. Kui seadusandja soovib ette näha raskemaid karistus tahtlike rikkumiste eest, tuleb need eraldi sätestada.

48. Järelikult tuleb asuda seisukohale, et seaduseelnõu menetlus on vastuolus kehtiva seadusega. Samuti on see nii formaalselt kui materiaalselt põhiseadusvastane. Eelnevast tulenevalt on seaduseelnõu väljatöötajal vaja HÕNTE reegleid järgides koostada väljatöötamiskavatsus, mõjuanalüüs ning analüüsida eelnõuga kavandatavate meetmete põhiseaduspärasust.

Lugupidamisega

Allar Jõks
partner, vandeadvokaat

Heidi Rand
advokaat