

Teavitaja kaitse seaduse seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus

- I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk
- II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid
- III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused
- IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused
- V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus
- VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Käesolev eelnõu väljatöötamise kavatsus (edaspidi *VTK*) on seotud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 23.10.2019 direktiiviga nr (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta (edaspidi *teavitajate kaitse direktiiv*)¹. EL-i liikmesriikidel on kohustus direktiiv üle võtta hiljemalt 17.12.2021.

Direktiivi eesmärgiks on Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) õiguse rikkumisest teavitajate (edaspidi ka *vilepuhuja*) kaitse. Ebaseaduslikud tegevused ning õigusrikkumised võivad aset leida nii era- kui avalikus sektoris ning nendele reageerimata jätmine võib tõsiselt ohustada avalikke huvisid. Enamasti saavad sellistest rikkumistest esimesena teada ettevõtte või asutusega tööalaselt seotud isikud, kes saaksid (potentsiaalselt) rikkumisest teavitamise kaudu tagada kas rikkumise ära hoidmise või rikkumisele kohase reageerimise. Rikkumisest teavitamise kord ning teavitaja kaitse ei ole kehtivas seaduses selgesõnaliselt reguleeritud, mistõttu potentsiaalne teavitaja võib tööandjapoolsete survemeetmete kohaldamise hirmus jätta rikkumisest teavitamata. Direktiiv näeb ette kolmeastmelise teavitamise mehhanismi, kaitse saamise eeldused, survemeetmete kasutamise keelu ja kaitsemeetmed.

Eesti õiguses puudub horisontaalne teavitajate kaitse regulatsioon ning rikkumisest teavitamisega seonduvad tagatised on selgesõnaliselt ette nähtud vaid üksikutes valdkondlikes eriseadustes. Ka kehtiva seaduse kohaselt on rikkumisest teavitajatel teatud juhtudel õigus kaitsele ning konfidentsiaalsusele, kuid ei ole regulatsiooni selle kohta, kes ja kuidas peab seda tegema ning kes täpsemalt on kaitset saav rikkumisest teavitaja. Seega on *VTK* valdkonnas, mille osas regulatsioon puudub ning vajab uut reguleerivat õigusraamistikku. Soodustamaks rikkumistest teada andmist ning selle kaudu rikkumise ära hoidmist või kõrvaldamist, on vajalik teavitamise kord ning kaitsemeetmed reguleerida.

VTK eesmärgiks on tööalases kontekstis rikkumisest teavitava inimese kaitse, seega on seaduseelnõu esmaseks ülesandeks reguleerida teavitaja mõiste. Lisaks tuleb uue regulatsiooniga ette näha teavitaja kaitse isikuline ja sisuline kohaldamisala, kaitse saamise tingimused ning teavitamise viisid ja kanalid. Kaitse saamiseks on oluline, et isikul on põhjendatud alus arvata, et teave vastab tõele ja ta on nõuetele vastavalt teavitanud, ning kaitse saamine ei sõltu teavitaja motivatsioonist ega tegutsemisest avalikes huvides. Ka anonüümse teavitamise korral tuleb tagada teavitajale kaitse juhul, kui ta on teavitanud nõuetekohaselt ning tema isik hiljem kindlaks tehakse. Olulise kaitsemeetmena tuleb direktiivis sätestatust

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1937, 23. oktoober 2019, liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32019L1937>.

tulenevalt näha ette rikkumisest teavitaja suhtes survemeetmete kohaldamise keeld ning sellekohased kaitsemeetmed ning teavitaja konfidentsiaalsuse tagamine. Nii survemeetmete kasutamise eest kui ka teadvalt ebaõigete teavituste esitamise eest ning üldsusele teadvalt ebaõige teabe avalikustamise eest nähakse ette karistused.

Direktiivi nõuetest tulenevalt nähakse ette kolmeastmeline teavitamise süsteem (asutusesisene, asutuseväline ning avalikkuse teavitamine). Teavitajal on võimalik ise valida, kas teavitab asutusesiseselt või asutuseväliselt. Avalikkuse teavitamine ei peaks olema eelduslikult esimeseks teavitamise viisiks, mistõttu avalikkuse poole pöördumisel saab teavitaja kaitse teatud tingimustel. Avalikkuse poole pöördumise eelduste sisustamisel on oluline tagada ühelt poolt avalikud huvid ja sõnavabadus ning teiselt poolt teavitamisest puudutatud isikute õiguste kaitse ning avalikkuse poole pöördumise õiguse kuritarvitamise vältimine.

2. Sihtrühm

Tulenevalt kõnealuse direktiivi eesmärkidest peab teavitaja kaitse regulatsioon hõlmama vähemalt järgmisi valdkondi, nendes tegutsevaid ettevõtteid ja nendes töötavaid inimesi:

- riigihanked;
- finantsteenused, -tooted ja –turud ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine;
- tooteohutus ja nõuetele vastavus;
- transpordiohutus;
- keskkonnakaitse;
- kiirguskaitse ja tuumaohutus;
- toiduainete ja sööda ohutus, loomatervis ja loomade heaolu;
- rahvatervis;
- tarbijakaitse;
- eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse ning võrgu- ja infosüsteemide turvalisus;
- EL finantshuve kahjustavad rikkumised ning EL siseturuga seotud rikkumised.

Riigihangete läbiviimisega on seotud kõik riigi-ja kohaliku omavalitsuse ja nende haldusalas olevad asutused ja organisatsioonid ning avalikud ettevõtted, seega kokku ca 130 000 inimest. Finantsvaldkonnas töötab Eestis kokku 12 300, tootmisvaldkonnas 121 200, transpordi valdkonnas 53 000, tervishoius ja sotsiaalhoolekandes 42 500, põllumajanduses 21 300 inimest². Seega kokku vähemalt 350 000 inimest, kõigi eelpool nimetatud valdkondadega seotud inimeste arvu ei ole võimalik andmete puudumisel üheselt välja tuua. Kuna erinevad majandusvaldkonnad on omavahel seotud, siis lõppkokkuvõttes on seaduse sihtrühmaks pea kogu töötav elanikkond ning Eestis tegutsevad ettevõtted.

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärk on leida sobivad õiguslikud lahendused teavitajate kaitse direktiivi ülevõtmiseks ning selle integreerimiseks Eesti õigusesse.

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

² 2019. aasta Statistikaameti andmed.

Eesti õiguses puudub horisontaalne rikkumisest teavitajate kaitse regulatsioon ning rikkumisest teavitamisega seonduvad tagatised on selgesõnaliselt ette nähtud vaid üksikutes valdkondlikes eriseadustes.

1. Töölepingu seaduses (edaspidi *TLS*) ja avaliku teenistuse seaduses (edaspidi *ATS*) on sätestatud üldised võrdse kohtlemise põhimõtted. *TLS*-is on sätestatud ka töölepingu muutmise ning lõppemisega seonduv ning samuti seadusest tuleneva aluseta või seaduse nõuetele mittevastava töölepingu ülesütlemise tühisus.
2. Korruptsioonivastase seaduses (edaspidi *KVS*) on sätestatud korruptsioonijuhtumist teavitamise konfidentsiaalsuse tagamise nõue ning korruptsioonijuhtumist teavitanud isiku kaitseks jagatud tõendamiskohustus kohtumenetluses.
3. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (edaspidi *RahaPTS*) § 49 reguleerib rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtlusest teatamise kohustust ning § 51 sätestab kohustatud isiku teate konfidentsiaalsusega seonduva. *RahaPTS* § 52 kohaselt on heas usus teatamiskohustuse täitmise tagajärjeks tekitatud kahju osas vastutusest vabastamine ning sama sätte lg 4 kohaselt kehtestab kohustatud isik meetmete süsteemi, millega tagatakse, et kohustatud isiku töötajad ja esindajad, kes teatavad rahapesu või terrorismi rahastamise kahtlusest kas kohustatud isiku siseselt või otse rahapesu andmebüroole, on kaitstud kohustatud isiku teiste töötajate, juhtorgani liikmete või klientide ähvarduste või vaenuliku tegevuse eest ning tööalase ebasoodsa või diskrimineeriva kohtlemise eest. Need sätted ei kohaldu kõigile rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud rikkumisest teavitamiste puhul, vaid reguleerivad kitsalt *RahaPTS* mõttes kohustatud isiku poolt seaduses ette nähtud teavitamiskohustust.
4. Finantssektoris kehtib Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 596/2014³ (edaspidi *turukuritarvituse määrus*) ning asjaomased nõuded on sätestatud nii finantsinspeksiooni seaduses (edaspidi *FIS*) kui ka väärtpaberituruse seaduses (edaspidi *VPTS*). *FIS* § 50² kohaselt kehtestab Finantsinspeksioon sise-eeskirjad õigusrikkumistest teavitamise kohta ning *FIS* § 50³ reguleerib teavitaja ja rikkuja kaitsega seonduvat. Teavitamise fakti konfidentsiaalsus tagatakse ning kohus või töövaidluskomisjon kohaldab teavitaja ja rikkuja kaitseks jagatud tõendamiskohustust. Rikkumisest heas usus Finantsinspeksiooni teavitamist ja sellest rikkumisega seotud isikute teavitamata jätmist ei käsitata õigusakti või lepinguga sätestatud konfidentsiaalsus- või muu nõude või kohustuse rikkumisena ning heas usus Finantsinspeksiooni teavitanud isiku suhtes ei kohaldata õigusakti või lepinguga ette nähtud vastutust. Väärtpaberituruseaduse (edaspidi *VPTS*) § 201¹ näeb ette rikkumisest teavitamise korra kehtestamise kohustuse ning *VPTS* § 201² kohaselt kohaldatakse turukuritarvituse määruses sätestatud juhtudel Finantsinspeksioonile teabe esitamisele *FIS* § 50³ lõikes 5 rikkumisest teavitamise kohta sätestatud. *VPTS* § 237⁴⁹ näeb ette menetluse lõpetamise täiendava aluse ning selle sätte kohaselt võib finantsinspeksioonile turukuritarvitusest või selle kahtlusest enne turukuritarvituse toimumist või viivitamata pärast seda esimesena kirjalikult teatanud isiku suhtes lõpetada *VPTS*-s sätestatud turukuritarvituse kohta algatatud vääртеomenetluse otstarbekuse kaalutlusel.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 596/2014, mis käsitleb turukuritarvitusi ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/6/EÜ ja komisjoni direktiivid 2003/124/EÜ, 2003/125/EÜ ja 2004/72/EÜ (ELT L 173, 12.6.2014, lk 1–61).

5. Tsiviillennunduses on ohutusjuhtumitest teavitamine reguleeritud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 376/2014⁴ (edaspidi *tsiviillennunduse määrus*), mis käsitleb tsiviillennunduses toimunud juhtumitest teavitamist ning juhtumite analüüsi ja järelemeid. Konkreetse meetme tuleb aga võtta riigisiselt, seetõttu on määruse riigisiseks kohaldamiseks kehtestatud sätted lennundusseaduse §-s 47. Lennuohutust mõjutavatest juhtumitest teatamise eesmärk on lennuõnnetuste ja -intsidentide ärahoidmine, mitte süüle või vastutusele osutamine. Teatamine jaguneb kohustuslikuks teatamiseks ning vabatahtlikuks teatamiseks, mille kogumiseks peavad liikmesriigid ja liikmesriigis asutatud organisatsioonid (lennundusettevõtted) kehtestama teatamise süsteemi. Tsiviillennunduse määrus ei erista suuri ega väikseid organisatsioone ning nõudeid teavitamissüsteemidele, kuid kokkuleppel pädeva asutusega (Eestis Lennuamet) võivad väikesed organisatsioonid kehtestada teatud juhtumite üksikasjade töötlemiseks lihtsustatud süsteemi. Riigisiseses regulatsioonis ei eristata vabatahtlikku ega kohustuslikku teavitamist, erisused vabatahtlikule ja kohustuslikule teavitamisele on sätestatud tsiviillennunduse määruses. Õiglane suhtumine lennunduses on tegutsemine nii, et ei otsesid teenuseosutajaid ega ka teisi isikuid ei karistata nende tegevuse, tegemata jätmise või otsuste pärast, mis vastavad nende kogemusele ja koolitusele, lubamata samas rasket hooletust, tahtlikke rikkumisi ja hävitavaid tegusid. Kohustuslik teatamine puudutab õhusõiduki käitamise, õhusõiduki tehnilise seisukorra, hoolduskorralduse ja remondiga seotud lennuohutust mõjutavaid juhtumeid ning määruse kohaselt peavad kõik liikmesriigid kehtestama kohustusliku teatamise süsteemi, et hõlbustada lennuohutust mõjutavate juhtumite üksikasjade kogumist. Vabatahtliku teatamise eesmärgiks on hõlbustada kohustusliku teatamise süsteemiga mittehõlmatud lennuohutust mõjutavate juhtumite ning muud lennundusohutusele tegelikku või võimalikku ohtu kujutavate üksikasjade kogumist. Tsiviillennunduse määruse kohaselt peavad liikmesriigid oma riigisisese õiguse kohaselt võtma meetmeid, mis tagavad teatamise käigus saadud teabe konfidentsiaalsuse. Teavet kasutatakse ainult sel eesmärgil, milleks seda koguti. Tsiviillennunduse määruse kohaselt ei ole lubatud teha kättesaadavaks ega kasutada lennuohutust mõjutavaid juhtumeid käsitlevat teavet süüle või vastutusele osutamiseks ega ühelgi muul otstarbel kui lennundusohutuse säilitamiseks või suurendamiseks. Teavet kasutatakse anonüümistatult. Liikmesriikidel on kohustus tagada, et lennundusohutuse ja õigusemõistmise eest vastutavad pädevad asutused teevad omavahel koostööd eelhalduskokkulepete alusel eesmärgiga tagada õige tasakaal ühelt poolt korraõiguse õigusemõistmise vajaduse ning teiselt poolt ohutusteabe jätkuva kättesaadavuse vahel. Teabeallika kaitset ei kohaldata tahtliku üleastumise korral või kui aset on leidnud ilmse riski vaieldamatu, raske ja tõsine eiramine ja selliste ametialaste kohustustega seotud meetmete täielik vastuvõtmata jätmine ning asjaolusid arvestades olid meetmed selgelt vajalikud ning nende kasutusele võtmata jätmisel põhjustatakse ilmselt otseselt kahju inimesele või varale või millega kahjustatakse märgatavalt lennundusohutuse taset. Eestis on EL nõuete täitmiseks veebilehe või anonüümse teavitustelefoninumbri kaudu võimalik edastada Lennuametile lennutegevusega seotud tähelepanekute kohta teavet, mis võib kaasa aidata lennunduse ohutuse tagamisele. Lennundusettevõtete siseselt on loodud süsteemid ohutusjuhtumitest või ohutusele võimalikku ohtu kujutavatest üksikasjadest teavitamise kohta. Lennuamet ja Ohutusjuurdluskeskus (Eestis tsiviillennunduse määruse mõistes ohutusjuhtumitest teavitamiseks pädevad asutused) koguvad teavet

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 376/2014, mis käsitleb tsiviillennunduses toimunud juhtumitest teavitamist ning juhtumite analüüsi ja järelemeid, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 996/2010 ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/42/EÜ ja komisjoni määrused (EÜ) nr 1321/2007 ja (EÜ) nr 1330/2007 (ELT L 122, 24.04.2014, lk 18–43).

ohutusjuhtumite kohta ning töötlevad andmeid kooskõlas tsiviillennunduse määru ja lennundusseadusega. Kui ohutusjuhtumiga seotud info jõuab õiguskaitseasutusteni, ei ole välistatud süüteo menetluse alustamine. Seega täidetakse Eesti lennunduses ohutusalase teabe saamisel õiglase suhtumise põhimõtet, kuid praktikas tuleb aga kindlasti arvesse võtta Eesti lennundusringkonna väiksust. Lisaks on oluline tähele panna, et tsiviillennunduse määru, lennundusseaduse ega karistusseadustiku ei garanteeri vabatahtlikult ohutusjuhtumist teavitajale ega ohutusjuhtumiga seotud isikule vabastust karistusõiguslikust vastutusest.

6. Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse (edaspidi *EKTÄKS*) § 5 lõikes 6 on sätestatud, et ärisaladuse saamist, kasutamist või avaldamist ei peeta ebaseaduslikuks juhul, kui see on vajalik, et avalikustada avalike huvide kaitsmise eesmärgil ebaseaduslik tegu või töötaja saaks töötajate esindaja kaudu kaitsta oma õigusi ja huve, tingimusel et töötaja poolt esindajale ärisaladuse avaldamine on vajalik esindaja pädevuses olevate ülesannete täitmiseks, või kaitsta tunnustatud õigustatud huvi. Nimetatud säte on Eesti õigusesse sätestatud seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi EL (2016/943)⁵ (edaspidi *ärisaladuse direktiiv*) ülevõtmisega, mille artikli 5 punkt b näeb liikmesriikidele ette kohustuse luua ärisaladuse ebaseadusliku saamise, kasutamise ja avaldamise regulatsiooni kohaldumisele rikkumisest teavitajate erandi, mille kohaselt on isik, kes on ärisaladuse ebaseaduslikult saanud, seda kasutanud või seda avaldanud, vabastatud sellega kaasnevast vastutusest juhul, kui ärisaladus on saadud, kasutatud või avaldatud selleks, et avalikustada ebaseaduslik tegu või ebaseaduslik tegu on avalikustatud selleks, et kaitsta avalikku huvi.
7. Kriminaalmenetluse seadustik (edaspidi *KrMS*) sätestab võimaluse kriminaalmenetluse lõpetamiseks seoses isikult tõendamiseseme asjaolude väljaselgitamisel saadud abiga. KrMS § 205 lg 1 kohaselt võib Riigiprokuratuur oma määrusega kriminaalmenetluse kahtlustatava või süüdistatava isiku suhtes tema nõusolekul lõpetada, kui kahtlustatav või süüdistatav on oluliselt kaasa aidanud avaliku menetlushuvi seisukohalt tähtsa kuriteo tõendamiseseme asjaolude selgitamisele ja kui ilma selleta oleks selle kuriteo avastamine ja tõendite kogumine olnud välistatud või oluliselt raskendatud. Riigikohus on oma lahendis nr 3-1-1-10-12, p 12, selgitanud, et KrMS §-s 205 sisalduv nn kroontunnistaja instituut kuulub KrMS §-s 6 sätestatud oportuuniteedipõhimõtte toimealasse. Kriminaalmenetluse lõpetamine kroontunnistaja suhtes tähendab sisuliselt talle andestamist kuriteo asjaolude selgitamiseks osutatud abi eest. Riigikohus tõi välja, et selline andestamine riivab olulisel määral avalikkuse õiglustunnet ja kahjustab ka ühiskonna moraalsel kliimat ning kroontunnistaja regulatsioon on iseenesest käsitatav süütuse presumptsiooni, eriti enese mittesüüstamise privileegi, riivena. Seetõttu peaks kriminaalmenetluse lõpetamine kroontunnistaja suhtes olema eriti põhjalikult kaalutud otsustuse tulemiks ning Riigiprokuratuuril on selleks KrMS § 205 kohaselt võrdlemisi avar kaalutlusvõimalus. Ajavahemikus 01.01.2013-31.12.2017 on KrMS § 205 alusel lõpetatud menetlus 22 kuriteo suhtes.
8. KrMS § 205¹ on nähtud ette ka eraldi alus kriminaalmenetluse lõpetamiseks konkurentsialase kuriteo korral seoses leebuse kohaldamisega, mis on käsitatav KrMS §-s 205 sisalduva nn kroontunnistaja suhtes kriminaalmenetluse lõpetamise erijuhuna. Erinevalt KrMS §-s 205 sätestatud nn kroontunnistaja üldregulatsioonist, kus menetluse

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv EL (2016/943), milles käsitletakse avalikustamata oskusteabe ja äriteabe (ärisaladuste) ebaseadusliku omandamise, kasutamise ja avalikustamise vastast kaitset (ELT L 157, 15.06.2016, lk 1–18).

lõpetamine on Riigiprokuratuuri diskretsiooniotsus, on KrMS § 205¹ sõnastatud imperatiivsena ning kõigi aluste ja tingimuste täitmise korral puudub Riigiprokuratuuril kaalutusõigus, kas leebust kohaldada või mitte. KrMS §-s 205¹ sätestatud eriregulatsiooni vajadust on põhjendatud sellega, et muud seaduses ette nähtud võimalused koostöövalmis õigusrikkuja leebemaks kohtlemiseks (nt karistuse kergendamine KarS § 57 alusel, kriminaalmenetluse lõpetamine koostöö korral KrMS § 205 alusel või oportuuniteedist lähtudes § 203 alusel) ei loo piisavaid eeldusi leebusprogrammi edukaks käivitamiseks, kuna nende sätete alusel ei ole koostööd tegeval õigusrikkujal garantiid, et ta karistusest täielikult või osaliselt vabaneb. Leebusprogrammi toimemehhanism põhineb tuntud *vangi dilemma*: kui õigusrikkumisest vaikides võib loota, et seda ei avastata, lisandub leebusprogrammi olemasolu korral hirm, et teine õigusrikkuja annab oma kaaslased üles ja pääseb ise kergemalt. See hirm sunnib võimalikult vara ja täielikult järelevalve- ja uurimisasutustega koostööle asuma, et olla ise see, kes pälvib leebema kohtlemise. Selle ootuse täitumise eelduseks on vaja luua õigusrikkujale kindlustunne, et kui ta täidab leebusprogrammi tingimusi, on riik kohustatud teda leebemalt kohtlema.⁶ Perioodil 01.01.2013-31.12.2017 on KrMS § 205¹ alusel kriminaalmenetlus lõpetatud ühel korral.

9. Kuriteoteadet ja kuriteokaebust käsitletakse asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabena, samas tuleb isikule üldjuhul teavitada, kui tema suhtes esitatud kuriteokaebuse alusel jäetakse kriminaalmenetluse alustamata (KrMS § 198 lg 2). Kriminaalmenetluse aluse ja ajendi esinemisel on kriminaalmenetluse alustamine legaliteedipõhimõttest tulenevalt kohustuslik ning iga kuriteokahtlus tuleb tõlgendada kriminaalmenetluse alustamise kasuks (*in dubio pro duriore*) (KrMS § 6). Juhul, kui kriminaalmenetlus alustatakse ning isikule esitatakse kahtlustus, on kahtlustataval kriminaalmenetluse kohtueelse menetluse lõpetamisel õigus kriminaaltoimikuga tutvuda (KrMS § 224¹).
10. Ajakirjandusliku teabeallika kaitse: rikkumisest teavitajate pöördumisel avalikkuse poole tuleb silmas pidada, et KrMS § 72 lg 1 p 3¹ kohaselt on õigus tunnistajana keelduda kutse- või muus tegevuses teatavaks saanud asjaolude kohta ütluste andmisest ajakirjanduslikul eesmärgil informatsiooni töötleval isikul teabe kohta, mis võimaldab tuvastada teavet andnud isiku, välja arvatud juhul, kui muude menetlustoimingutega on tõendite kogumine välistatud või oluliselt raskendatud ning kriminaalmenetluse esemeks on kuritegu, mille eest on ette nähtud karistusena vähemalt kuni kaheksa aastat vangistust, ütluste andmiseks esineb ülekaalukas avalik huvi ja isikut kohustatakse ütluste andmiseks prokuratuuri taotlusel eeluurimiskohtuniku või kohtu määruse alusel. Sama põhimõte laieneb ka abipersonalile. Ütlusi tuleb siiski anda, kui kahtlustatav või süüdistatav taotleb info avaldamist. Lisaks on meediateenuste seaduse §-s 15 sätestatud informatsiooniallika kaitse reeglid.⁷

⁶ Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja konkurentsiseaduse muutmise seaduse (438 SE) seletuskiri, lk 2. Kättesaadav arvutivõrgus:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6418dd83-4b7b-2314-e6af-44103faf7f60/Karistusseadustiku,%20kriminaalmenetluse%20seadustiku%20ja%20konkurentsiseaduse%20muutmise%20seadus>

⁷ § 15. Informatsiooniallika kaitse

(1) Ajakirjanduslikul eesmärgil informatsiooni töötleval isikul on õigus jätta avaldamata andmed, mis võimaldavad tuvastada informatsiooniallika.

(2) Ajakirjanduslikul eesmärgil informatsiooni töötlev isik ei tohi informatsiooniallika nõusolekuta tema tuvastamist võimaldavaid andmeid avaldada.

(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud kohustus ei kehti juhul, kui informatsiooniallikas on ajakirjanduslikul eesmärgil informatsiooni töötlevale isikule andnud teadvalt valeinformatsiooni.

11. Samuti on Politsei- ja Piirivalveamet sisse seadnud mitmed erinevad vihjetelefonid ja elektronposti aadressid, mille kaudu on võimalik anonüümselt kuriteokahtluse korral politseile infot anda⁸, ning Maksu- ja Tolliametil on olemas teavituskanalid maksu- ja salakaubaveoga seotud rikkumistest teavitamiseks⁹.

5. Tehtud uuringud

Varasemad uuringud puuduvad.

6. Kaasatud osapooled

Laiema ringi huvigruppide kaasamine ja nende arvamuse teadasaamine, analüüsimine ja sellega võimalusel arvestamine toimub käesoleva VTK kooskõlastamise ajal ja järel ning enne võimaliku eelnõu väljatöötamist. Direktiivi eelnõu kohta Vabariigi Valitsuse Eesti seisukoha valmistas ette Justiitsministeerium ning selle koostamisel esitati Eesti seisukohtade eelnõu arvamuse andmiseks kõigile ministeeriumitele ning Ajakirjanike Liidule, Eesti Advokatuurile, Eesti Ajalehtede Liidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Kaubandus-Tööstuskojale, Korruptsioonivabale Eestile, Prokuratuurile, Tööandjate Keskliidule. Samuti toimus direktiivile Eesti seisukohtade kujundamiseks vilepuhujate kaitse teemaline ümarlaud, kuhu olid kutsutud ministeeriumite ning erinevate huvigruppide esindajad. Seega on esmane kaasamine toimunud juba enne direktiivi läbirääkiste algust.

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

▪ Avalikkuse teavitamine	EI
▪ Rahastuse suurendamine	EI
▪ Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
▪ Senise regulatsiooni parem rakendamine	EI
▪ Muu (palun täpsusta)	EI

Käesoleva VTK puhul ei kaalutud mitteregulatiivseid lahendusi, sest VTK on seotud teavitajate kaitse direktiivi üle võtmisega. Teavitajate kaitse direktiivi ülevõtmata jätmisele järgneb Euroopa Komisjoni poolt algatatud rikkumismenetlus.

IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

(4) Käesoleva paragrahvi lõikeid 1–3 kohaldatakse ka isikule, kes ametialaselt puutub kokku andmetega, mis võimaldavad tuvastada ajakirjanduslikul eesmärgil informatsiooni töötleva isiku informatsiooniallika.

(5) Ajakirjanduslikul eesmärgil informatsiooni töötleva isiku või isiku, kes ametialaselt puutub kokku andmetega, mis võimaldavad tuvastada ajakirjanduslikul eesmärgil informatsiooni töötleva isiku informatsiooniallika, otsene või kaudne mõjutamine informatsiooniallika tuvastamiseks on keelatud.

(6) Ajakirjanduslikul eesmärgil informatsiooni töötlev isik ja isik, kes ametialaselt puutub kokku andmetega, mis võimaldavad tuvastada ajakirjanduslikul eesmärgil informatsiooni töötleva isiku informatsiooniallika, on kohustatud need andmed esitama kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras.

⁸ <https://www.politsei.ee/et/vihje-saatmine>

⁹ <https://www.emta.ee/et/kontaktid-ja-ametist/kontaktid-tagasiside/vihjeinfo>

8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)

VTK koostamise käigus on vaadeldud Islandi, Kanada, Läti, Slovakkia, Sloveenia, Suurbritannia, Taani, Ungari ja Uus-Meremaa regulatiivseid valikuid. Kõikides nendes riikides on olemas teavitajate kaitse regulatsioonid, need võivad olla eraldi teavitajate kaitse seadusena või integreeritud teistesse horisontaalsetesse seadustesse, nt korruptsioonivastasesse seadusesse.

	Eraldi regulatsioon	Kus on reguleeritud	Kehtivusala	Kommentaar
Taani	ei	eriseadustes	Valitud valdkonnad	
Sloveenia	ei	eriseadustes	Üleüldine	Avalikus teenistuses vilepuhujate kaitse sätted on toodud ka eetikakoodeksis.
Läti	jah		Üleüldine	Anonüümse teavituse keskus on riigikantseleis
Slovakkia	jah		Üleüldine	Vilepuhujale on jõustunud kohtuotsuse puhul ettenähtud preemia 50 päevapalga ulatuses.
Ungari	jah		Üleüldine	
Island	ei	eriseadustes	Valitud valdkonnad	Vilepuhujate seadus on olnud parlamendis alates 2015. aastast.
Suurbritannia	jah		Üleüldine	Peetakse üheks põhjalikumaks vilepuhujate kaitse seaduseks
Uus-Meremaa	jah		Üleüldine	Keskendub üksnes korruptsioonile ja pettustele
Kanada	jah		Avalik sektor	Erasektorit puudutav on eriseadustes

Euroopa Liidus on rikkumisest teavitajate kaitse reguleeritud kümnes riigis. Eelnõu koostamise käigus vaadatakse nende teavitajate kaitse ning teavitamise süsteeme põhjalikumalt.

9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

Kuna väljatöötamiskavatsuse koostamise etapis ei ole mitmete direktiivist tulenevate nõuete täitmiseks vajalike võtmekohtade ja nendega seonduvate probleemide lahendamiseks vajalikud valikud veel otsustatud ning valikud välja töötatud, siis kirjeldatakse konkreetseid muudatusi ning hinnatakse olulisi mõjusid pärast arutelusid huvigruppidega ning väljatöötamiskavatsusele saadud tagasiside pinnalt sisulisemalt eelnõu koostamisel.

9.1 Rikkumisest teavitavate isikute regulatsiooni struktuur

Direktiivi ülevõtmiseks riigisisese rikkumisest teavitavate isikute regulatsiooni kehtestamiseks on vaja lahendada küsimus, kas regulatsioon peaks sisalduma valdkondlikes eriseadustes või olema eraldi seaduses. Seega kaardistatakse VTK koostamisele eelnevalt kahte regulatiivset võimalust, millest eelistatuim on luua uus ühtne horisontaalne õigusakt. Seda lähenemist toetab ka teavitaja kaitse direktiivi artikkel 2 lõige 2, mille kohaselt ei piirata liikmesriikide õigust

laiendada kaitset valdkondadele või tegevustele, mis ei kuulu sama artikli 1 lõike kohaldamisalasse. Horisontaalne regulatsioon võimaldaks sellise kaitse anda kõikide valdkondade puhul ning puudub põhjus kaitse andmist kitsalt piiritleda, sest õigusrikkumisest teada saamine ja nendest teavitajate kaitsmine on oluline iga tegevusvaldkonna puhul. Ka direktiivi preambula põhjenduspunktis 5 on rõhutatud, et liikmesriigid võivad otsustada laiendada riigisiseste sätete kohaldamist ka muudele kui direktiivis nimetatud valdkondadele, et tagada riigi tasandil terviklik ja sidus rikkumisest teavitajate kaitse raamistik.

Alternatiivina kaaluti ka lähtudes direktiivis toodud valdkondadest võimalust viia sisse sätted eriseadustesse. Kuid kuna teisenä toodud variandi puhul oleks sihtrühmaks ikkagi suur osa töötavast rahvastikust¹⁰, siis on otstarbekas edasi liikuda üldise horisontaalse õigusakti loomisega. Lisaks on ühe uue õigusakti loomine vajalik ühtselt rakendatavaks ning mõjutatud isikutele ning asutustele arusaadavaks regulatsiooniks. Eelnevate põhjuste tõttu käesolevas VTK-s pikemalt eriseadustesse sätete lisamist kui regulatiivset võimalust rohkem ei analüüsita. Piirdudes direktiivi ülevõtmisel kitsalt direktiivis nimetatud valdkondadega, tekivad järgmised probleemid. Direktiivi artiklis 2 on küll toodud direktiivi sisuline kohaldamisala ning mis valdkonnad peavad olema kaetud, kuid artikli 2 lõikes 1 nimetatud valdkonnad on piiritletud teatud EL õigusaktidega (direktiivi lisas on toodud nimekiri EL õigusaktidest, mis nimetatud valdkondasid reguleerivad, samuti on viidatud Euroopa Liidu toimimise lepingu (*EL-i toimimise leping*)¹¹ artiklile 325 ning siseturuga seotud rikkumiste puhul EL meetmetele EL finantshuvide puhul ning EL toimimise lepingu artikli 26 lõikele 2). Direktiivi väga kitsalt üle võttes on vajalik iga valdkonna riigisisese õigusakti puhul määratleda, milline kohustus ning mis ulatuses tuleb EL õigusest ning näha rikkumisest teavitamise kaitse ette ainult sellisel juhul. Selline lähenemine on ebamõistlikult koormav ning segadust tekitav nii rikkumisest teavitajatele kui ka asutustele ning ettevõtetele. Rikkumisest teavitamise regulatsiooni kehtestamine ainult direktiivis nimetatud valdkondades ning ainult eriseadustes, võib ohtu seada regulatsiooni ühetaolise kohaldamise ning raskendab kaitse tingimustest ning ulatusest aru saamist. Rikkumisest teavitaja on sellisel juhul olukorras, kus peaks andma esmase õigusliku hinnangu selle kohta, mis valdkonna alla tema teavitamise juhtum läheb ning millises õigusaktis sätestatakse tema õigused. Rikkumisest teavitaja korra ning kaitsmise tingimuste mitmes eraldi õigusaktis reguleerimise puhul on suurem oht selleks, et erinevates õigusaktides on õigusaktid erinevalt sätestatud või erinevalt tõlgendatavad. Lisaks on tegemist valdkonnaga, kus võib esineda vajadus seaduse rakendamisel praktikas kerkinud küsimuste lahendamiseks ning regulatsiooni täiendamiseks. Seda on lihtsam teha, kui on olemas terviklik ning eraldiseisev käsitlus. Erinevate regulatsioonide puhul võib tekkida olukord, kus regulatsioonid ei ole enam omavahel kooskõlas. Neid riske aitab maandada ühtse õigusakti sätestamine. Rikkumisest teavitajate kaitse regulatsiooni kehtestamisel ainult teatud valdkondadele kohalduvalt võib rikkumisest teavitajatele samuti tekitada põhjendamatuid raskusi eristamisega, kas tema olukord on regulatsiooniga kaitstud või mitte. Seetõttu on rikkumisest teavitajate kaitse regulatsiooni võimalikult tulemuslikuks ning toimivaks rakendamiseks eelistatud lähenemist, et uus seadus kohaldub kõigile valdkondadele (välja arvatud teatud üksikud eraldi nimetatud valdkonnad, mille puhul uue õigusakti kohaldamisalast välja jätmise võiks olla põhjendatud).

¹⁰ Statistikaameti andmetel oli 2018. aastal hõivatuid palgatöoga ca 600 000 inimest.

¹¹ Euroopa Liidu toimimise leping:

<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:C2010/083/01&from=EN>

Eraldi regulatsiooni kasuks räägib ka asjaolu, et teiste riikide kogemus on eelkõige näidanud, et tulemuslikult ning laiapõhjaliselt saab teavitajatele vajalikku kaitset pakkuda selleks otstarbeks ettenähtud regulatsiooni toel.

Lahendada tuleb küsimus teavitavate isikute kaitse regulatsiooni struktuurielementidest. Teavitaja kaitse direktiivis sätestatu kohaselt peab loodav õigusakt reguleerima ja/või defineerima (vähemalt) järgmised teemad:

- Teavitaja ja teavituse definitsioon;
- Sisuline ja isikuline kohaldamisala;
- Rikkumisest teavitaja kaitsmise tingimused;
- Teavitamisviisid ja- kanalid ning nõuded rikkumisest teavitamise kanalitele:
 - Asutusesisene;
 - Asutuseväline;
 - Avalikkuse teavitamine;
- Nõuded teavitamise menetlemisele ja järeelmeetmetele;
- Konfidentsiaalsuse tagamise nõuded;
- Rikkumisest teavitaja kaitsmise ulatus ja meetmed.

9.2 Teavitajad ja teavituse definitsioon

Rikkumisest teavitava isiku kaitse regulatsioonis on vajalik sätestada, mis alustel ja tingimustel rikkumisest teavitajaid uue regulatsiooni kohaselt kaitstakse ning selleks on esmalt vaja defineerida regulatsiooni eesmärk ning mõisted, mida seaduses kasutatakse.

VTKs käsitletud uue regulatsiooni eesmärgiks on rikkumisest teavitava isiku kaitse. Eesti õiguses puudub hetkel horisontaalne regulatsioon rikkumisest teavitavate isikute kaitseks. Rikkumisest teavitamist on hetkel reguleerinud vähem kui pooled EL liikmesriigid ning direktiivi eesmärgiks on see lünk täita. Direktiivi artikli 1 kohaselt on direktiivi eesmärgiks parandada EL õiguse ja poliitika rakendamist teatud valdkondades, kehtestades EL õiguse rikkumisest teavitavate isikute kõrgetasemeliseks kaitsmiseks ühised miinimumstandardid. Õigusrikkumised võivad aset leida nii avalikus- kui ka erasektoris ning nendele reageerimata jätmine võib avalikke huvisid oluliselt kahjustada. Soodustamiseks õigusrikkumistest ärahoidmist ning tagamaks teavitajate kaitse töödaja poolse kättemaksu ning survemeetmete kasutamise eest, on Eestil ning kõigil liikmesriikidel vaja reguleerida rikkumisest teavitavate isikute kaitsmise tingimused, ulatus, kord ning meetmed. Direktiivis ei kasutata vilepuhuja mõistet ning selle asemel räägitakse rikkumisest teavitavast isikust, keda direktiivi artikli 5 punkt 7 järgi defineeritakse kui füüsilist isikut, kes teavitab tööalase tegevuse kontekstis saadud rikkumist käsitlevast teabest või avalikustab selle üldsusele. Lisaks direktiivi artiklis 5 defineeritud järgmised mõisted: „rikkumine“, teave rikkumise kohta“, „teade või rikkumisest teavitamine“, „asutusesisene teavitamine“, „asutuseväline teavitamine“, „üldsusele avalikustamine“, või „üldsusele avalikustama“, „rikkumisest teavitav isik“, „abistav isik“, „tööalane kontekst“, „puudutatud isik“, „survemeetmed“, „järeelmeetmed“, „tagasiside“, „pädev asutus“. Nimetatud mõisted tuleb sisustada ka Eesti õiguses direktiivi üle võtvas õigusaktis.

Rikkumise kohta direktiivis toodud mõiste puhul on oluline tähele panna, et rikkumise puhul on tegemist tegevuse või tegevusetusega, mis on ebaseaduslik või vastuolus õigusnormide eesmärgiga. Regulatsioonis on vaja tagada, et mõiste „vastuolu õigusnormi eesmärgiga“ ei oleks tõlgendatav soovimatult laialt ning regulatsioon hõlmab õigusrikkumisest teavitamist

ning seaduslikust tegevusest teavitamisele kaitse ei tohiks laieneda. Direktiivi preambula põhjenduspunktis 3 on selgitatud, et teatavates poliitikavaldkondades võib EL õiguse rikkumine avalikku huvi tõsiselt kahjustada ühiskonna heaolu ähvardamise oluliste riskide tekitamise tõttu sõltumata sellest, kas seda käsitletakse riigisisesealt haldusõigusliku-, kriminaalõigusliku- või muud liiki rikkumisena. Regulatsioonis tuleb tagada, et Eesti õiguses ei oleks teavitaja kaitse tagatud vaid kuri- ja väärtegudest teavitamisel, vaid ka muude rikkumiste puhul.

9.3 Sisuline kohaldamisala

Direktiivi artiklis 2 on toodud direktiivi sisuline kohaldamisala ning loetletud valdkonnad, mille rikkumisest teavitamisel peavad olema isikud kaitstud. Valdkonnad, mida teavitaja kaitse regulatsioon peab direktiivi kohaselt minimaalselt katma, on järgmised: riigihanked, finantsteenused, -tooted ja -turud ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine; tooteohutus ja nõuetele vastavus, transpordiohutus, keskkonnakaitse, kiirguskaitse ja tuumaohutus, toiduainete ja sööda ohutus, loomatervis ja loomade heaolu, rahvatervis, tarbijakaitse, eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitse ning võrgu- ja infosüsteemide turvalisus, EL finantshuve kahjustavad rikkumised ning EL siseturuga seotud rikkumised. VTK punktis 9.1 on põhjendatud, miks VTKs eelistatakse minna direktiivis toodud miinimumnõuetest kaugemale ning pakutakse välja regulatsiooni sätestamine laiemalt valdkonnaüleselt, välja arvatud teatud seaduses sätestatud erandid. Seega tehakse VTKs ettepanek sätestada teavitajate kaitse regulatsiooni sisuline kohaldamisala direktiivis ettenähtud miinimumist laiemalt ning kõigile valdkondadele kohalduvalt.

Teatud üksikud valdkonnad on neile valdkondadele iseloomuliku suurema saladuses hoidmise vajaduse tõttu põhjendatud regulatsiooni üldisest kohaldamisalast välja jätta. Direktiivi artikli 3 lõigetes 2 ja 3 on toodud välja erandid avaldatavale teabele, mis jäävad direktiivi kohaldamisalast välja. Direktiivis sätestatud nõuded ei mõjuta riikide vastutust riigi julgeoleku tagamise eest ega nende õigust kaitsta riigi olulisi julgeolekuhuve. Direktiiv ei sisusta riigi julgeolekuhuvide tagamisega seonduvalt konkreetsemalt ning jätab selle liikmesriikide õiguse küsimuseks. Direktiivis tuuakse välja, et eelkõige on mõeldud kaitse- või julgeolekuaspektidega seonduvaid riigihankenormide rikkumisi, kui need ei tulene EL õigusest. Lisaks on direktiivi artikli 3 punktis 3 toodud välja konkreetne nimekiri valdkondadest, mille osas direktiiv ei kohaldu. Nendeks on salastatud teabe kaitse, advokaadi kutsesaladuse ja arstisaladuse kaitse, kohtu nõupidamistoa saladus ning kriminaalmenetluse normid. VTKs tõstatatakse küsimus, et kas samas ulatuses tuleb selgesõnaliselt välistada ka teavitaja kaitse regulatsiooni kohaldamine ning sellise teabe avaldamise puhul ei peaks teavitaja kaitset uue horisontaalselt kohalduva regulatsiooni alusel saama. VTK koostajad nõustuvad direktiivis toodud seisukohaga, et nimetatud valdkondade puhul on teavitajate kaitse reguleerimine liikmesriikide riigisisese õiguse otsustada. VTKs tõstatatakse küsimus, kas kõigis toodud valdkondades on vaja erand kehtestada ning kas uue seadusega on vajalik rikkumisest teavitajate kaitse erisätetega reguleerida. VTK koostajad pakuvad välja, et teatud eelnimetatud valdkondades (riigi julgeolek, salastatud teave, kriminaalmenetlus) ei kohaldu rikkumisest teavitajate kaitse üldregulatsioon, kuid nimetatud valdkondadele pannakse paralleelselt rikkumisest teavitajate kaitse seadusele kohustus töötada ise välja rikkumisest teavitamise ning teavitajate kaitse regulatsioon. On mõistetav, et riigi julgeolekut ja salastatud teavet puudutavas ning kriminaalmenetluse valdkonnas ei pruugi rikkumisest teavitamise reguleerimine olla mõeldav üldnormide kohaselt, kuid ka nimetatud valdkondades on vajalik rikkumisest teavitamist soodustada ning rikkumisest teavitajat kaitsta. Teistes nimetatud valdkondades (advokaadi kutsesaladus, arstisaladus, kohtu nõupidamistoa saladus) on küsitav, kas rikkumisest teavitajate kaitse üldregulatsioonist välja jätmine on vajalik ning põhjendatud. Eelkõige

oodatakse VTK kooskõlastamise ning arvamuse andmise etapis nimetatud valdkondade eest vastutavate osapoolte seisukohtasid nimetatud valdkondade erandite ning täiendava regulatsiooni loomise vajaduse, põhjendatuse ning vormi osas.

Valdkondades, kus on EL õigusaktidest tulenevalt riigisiselt ette nähtud rikkumisest teavitamise kord, ei ole direktiivi eesmärgiks tekitada dubleerivaid kohustusi. Direktiivi artikli 3 lõikes 1 on sätestatud, et kui EL õigusaktides on sätestatud erinormid rikkumisest teavitamise kohta, kohaldatakse neid norme, ning direktiivi kohaldatakse ulatuses, mis ei ole vastavas õigusaktis kohustuslikus korras reguleeritud. Eeltooduga on vaja eelnõu koostamisel arvestada ning analüüsida eriseadustest tulenevat rikkumisest teavitamise korda. Eelnõus on vaja tagada, et seaduse kohaldamisalas on selgelt viidatud, millisel juhul ning millises ulatuses kehtib rikkumisest teavitamisel muus õigusaktis sätestatud kord ning kas ja millises ulatuses kehtib rikkumisest teavitamise üldkord. Eelkõige on oluline tähelepanu pöörata RahaPTS-s, FIS-is ja VPTS-s olevale rikkumisest teavitamise regulatsioonile ning tsiviillennunduse määruse alusel toimunud juhtumitest teavitamist. Tähelepanu tuleb pöörata ka meretranspordi ohutuse regulatsioonile (direktiivid 2013/54/EL¹² ja 2009/15/EÜ¹³), keskkonnakaitse valdkonnale (direktiiv 2013/30/EL¹⁴), tuumaohutuse valdkonnale (direktiiv 2009/71/Euratom¹⁵) ning toiduahela valdkonnale. Antud küsimus esineb nii nende rikkumisest teavitamise eriregulatsioonide suhtes, mis on Eesti õigusesse üle võetud EL õigusaktidest (nimetatud direktiivi lisas II), kui ka selliste Eesti õiguskorras leiduvate rikkumisest teavitamise sätete puhul, mis ei tulene EL õigusest ning ei ole direktiivi kohaldamisalas. VTKs asutakse seisukohale, et selline rikkumisest teavitava isiku kaitse riigisisene regulatsioon, mis ei tulene EL õigusest, on mõistlik asendada uue horisontaalse rikkumisest teavitavate isikute kaitse regulatsiooniga. Minimaalselt tuleb need riigisiselised sätted viia eriseadustes kooskõlla direktiivist tulenevate nõuetega, kuid nagu eelnevalt on välja toodud, siis on mõistlik ühtse ning arusaadava rikkumisest teavitamise tervikliku korra sätestamine eraldi õigusaktis.

9.4 Isikuline kohaldamisala

Direktiiv näeb ette inimeste kaitsmise, kes teavitavad rikkumisest tööalases kontekstis saadud teabe kohta. Kuigi siin oleks võimalik minna laiemaks ning Eesti õiguses ette näha, et regulatsioon kohaldub kõigile rikkumisest teavitavatele isikutel, sh isikutele, kes ei teavita rikkumisest tööalases kontekstis, ei ole see põhjendatud. Rikkumisest teavitaja kaitsemeetmed on seotud teavitaja kaitsmisega tööandja poolse survemeetmete kasutamise eest ning kui teavitajal puudub igasugune seos tööandjaga, ei vaja ta ka kaitset tööandja poolse kättemaksu eest. Küll on vajalik seaduses hõlmata kaitset saavate isikutena kõik avalikus- ja erasektoris töötavad isikud olenemata töövormist. Seega peab uus regulatsioon hõlmama nii töötajaid kui ka isikuid, kes on füüsilisest isikust ettevõtjad, aktsionärid, osanikud, ettevõtte haldus-, juht- või järelevalveorgani liikmed, vabatahtlikud, praktikandid (nii tasustatud kui tasustamata) ning isikud, kes töötavad töövõtjate, alltöövõtjate või tarnijate järelevalve ning juhtimise all. Lisaks peavad asjakohasel juhul olema kaitstud abistavad isikud, samuti kolmandad isikud, kes on

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/54/EL 2006. aasta meretöönormide konventsiooni järgimise ja täitmise tagamisega seotud lipuriigi kohustuste kohta (ELT L 329, 10.12.2013, lk 1–4).

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/15/EÜ laevade kontrollimise ja ülevaatusega tegelevate organisatsioonide ja veeteede ametite vastavat tegevust käsitlevate ühiste eeskirjade ja standardite kohta (ELT L 131, 28.05.2009, lk 47–56).

¹⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/30/EL, milles käsitletakse avamere nafta- ja gaasiammutamisprotsesside ohutust ja millega muudetakse direktiivi 2004/35/EÜ (ELT L 178, 28.06.2013, lk 66–106).

¹⁵ Nõukogu direktiiv 2009/71/Euratom, millega luuakse tuumaseadmete tuumaohutust käsitlev ühenduse raamistik (ELT L 172, 02.07.2009, lk 18–22).

seotud teavitajaga ning kes võivad sellest tulenevalt tööalase kättemaksu ohvriks sattuda. Kolmanda isikuna saab siinkohal mõista eelkõige teavitaja perekonnaliikmeid või muid sugulasi, kuid ka kolleege. Samuti tuleb asjakohasel juhul tagada kaitse juriidilisele isikule, mis on seotud teavitajaga, nt on nad selle omanikud või töötavad selle heaks.

9.5 Rikkumisest teavitaja kaitse saamise tingimused

Rikkumisest teavitamist kaaluva isiku jaoks on oluline aru saada, millisel juhul tal on teavitamise korral võimalik seaduses ette nähtud kaitset saada. Selleks tuleb direktiivi artiklis 6 kumulatiivselt toodud kaitse saamise tingimused rikkumisest teavitamise regulatsioonis selgelt sätestada. Direktiiv näeb ette, et rikkumisest teavitajal on õigus saada kaitse, kui isikul on põhjendatud alus arvata, et rikkumise kohta esitatud teave vastas teavitamise ajal tõele ja kuulus regulatsiooni kohaldamisalasse ning isik teavitas rikkumisest seaduses ette nähtud korras asutusesiseselt, asutuseväliselt või avalikkuse poole pöördudes. Kaitse saamine ei sõltu teavitaja motivatsioonist ega tegutsemisest avalikes huvides.

Kuigi direktiiv näeb ette kolm teavitusviisi (asutusesisene, asutuseväline ning avalikkuse teavitamine), võib olla mõnevõrra segadust tekitav väide, et direktiiviga luuakse kohustus kolmeastmeliseks teavitussüsteemiks. Kuigi räägime kolmeastmelisest teavitussüsteemist, siis direktiivi kohaselt on rikkumisest teavitajal võimalik valida esmalt kas asutusesisene või asutuseväline teavituskanal. Sellise süsteemi loomise eesmärgiks on olnud muuta teavitamine potentsiaalse teavitaja jaoks võimalikult lihtsalt arusaadavaks, ettenähtavaks ning õiguskindlust pakkuvaks. Avalikkuse teavitamine ei peaks eelduslikult olema esimeseks teavitamise võimaluseks ning avalikkuse teavitamisel on rikkumisest teavitamisel võimalik direktiivi kohaselt kaitse saada teatud tingimustel. Avalikkuse poole pöördumise alused peavad regulatsioonis olema sätestatud piisavalt paindlikult, et tagada avalike huvide ja sõnavabaduse kaitse, kuid samas olema piisavalt konkreetne, et teavitamisest puudutatud isiku õigused oleksid tagatud ning avalikkuse poole pöördumist ei saaks kuritarvitada. Lisaks puudutab direktiiv ka EL institutsioonide, organite või asutuste teavitamist rikkumisest ning direktiivi artikli 6 lõige 4 näeb ette, et sellisel juhul võrdsustatakse rikkumisest teavitamine asutusevälise teavitamisega. Direktiivi artikli 6 lõige 2 annab liikmesriigile õiguse ette näha anonüümne rikkumisest teavitamine. Ka anonüümse teavitamise korral tuleb tagada teavitajale kaitse juhtudel, kus tema isik tehakse kindlaks hiljem ja tema suhtes kasutatakse survemeetmeid. Kuigi direktiiv ei ütle, millise teavitamise kanali kaudu anonüümne teavitamine toimub, siis on otstarbekas anonüümsete teavituste osas kasutada asutuseväliseid teavitamiskanaleid. Kui teavitaja on juba valinud anonüümse teavitamise viisi, siis pädev asutus suudaks vajadusel tagada, et teavitaja õigused oleks piisavalt tagatud.

9.6 Teavitamisviisid- ja kanalid (asutusesisene, asutuseväline, avalikkuse teavitamine) ning nõuded rikkumisest teavitamine kanalitele

Tulenevalt teavitaja kaitse direktiivi nõuetest peab loodavas õigusaktis olema kindlaks määratud, millised peavad olema asutusesisesed teavitamiskanalid, asutusevälised teavitamise kanalid ning millistel tingimustel võib teavitaja kasutada rikkumisest teavitamiseks avalikkuse poole pöördumist.

9.6.1. Asutusesisene teavitamine

Direktiiv näeb era- ja avaliku sektori juriidilistele isikutele ette kohustuse luua asutusesisesed teavitamiskanalid ning luua sinna juurde ka teavitamiste menetlusprotseduurid. Kuigi

erasektori juriidilistele isikutele laieneb eelnimetatud kohustus juhul, kui neil on rohkem kui 50 töötajat, siis direktiiv ei piira seda ning pigem tuleb julgustada ka väiksema töötajate arvuga ettevõtteid sellist teavitamiskanalit looma. Lisaks peab olema väiksema töötajate arvuga juriidiliste isikute puhul selge, et sisemiste teavitamiskanalite puudumisel on teavitajal õigus kasutada asutuseväliseid kanaleid. Samuti võib teatavate valdkondade kõrge riskitaseme tõttu teha sisemise teavitamiskanalite loomise kohustuslikuks ka alla 50 töötajaga ettevõtetele, see eeldab eelnevat riskide hindamist ning eelkõige juhtudel, kus on kõrge risk keskkonnale või rahvatervisele. Kuni 249 töötajaga ettevõtteid võivad luua ka ühiseid rikkumisest teavitamise kanaleid, mis võimaldab jagada loodava süsteemi halduskulusid.

Avaliku sektori juriidiliste isikute asutusesisese teavitamiskanali loomise kohustusele direktiiv erisusi ette ei näe ning kõigil neil ja nende poolt kontrollitavatel juriidilistel isikutel on kohustus sisemine teavituskanal luua. Direktiiv näeb artiklis 9 avaliku sektori kontekstis ette erandi kohalikele omavalitsustele, kus alla 10 000 elanikuga või vähem kui 50 töötajaga omavalitsusel ei ole kohustust sisemist teavitamissüsteemi luua. Samas ei pruugi selline erand olla eesmärgipärane ning pigem peaks julgustama kohalike omavalitsusi looma ühiseid teavitamiskanaleid, mis võimaldab kulusid haldamisele ja menetlemisele jagada.

Tulenevalt direktiivist peavad teavitamiskanaliid võimaldama rikkumisest teavitada nii suuliselt kui ka kirjalikult, nii digitaalselt kui ka paber kandjal.

9.6.2. Asutuseväline teavitamine

Rikkumisest teavitajal peab olema võimalus rikkumisest teada anda asutusevälise teavituskanalit kaudu, eriti juhtudel, kus võib eeldada, et asutusesisesel teavitamisel võidakse teavitaja suhtes kasutada survemeetmeid. Seega võib teavitaja rikkumisest teavitada kohe asutusevälise kanali kaudu ning sellele ei pea eelnema teavitamine asutusesisesele kanali kaudu. Otsuse teavitamiskanali kohase valiku üle teeb rikkumisest teavitaja ning talle ei peaks otsustamiseks seadusesse ette nägema valiku tegemise kriteeriume.

Asutuseväliste teavituste vastuvõtmiseks ja menetlemiseks tuleb määrata pädev asutus, mis on sõltumatu ning eraldiseisev. Direktiiviga ei nähta ette, milline asutus peab seda funktsiooni täitma ning samuti ei ütle direktiiv, kas selliseid asutusi peab olema üks või rohkem. Kaaluda tuleks erinevate asutuseväliste teavituskanalite loomist näiteks sektorispetsiifiliselt. VTKs tuuakse välja, et Eestis oleks mõistlik luua valdkonnapõhiselt erinevate järelevalveasutuste juurde vastav kompetents, näiteks keskkonnavaldkonna rikkumistega võiks tegeleda Keskkonnaamet, tuleohutuse valdkonnaga Päästeamet ning töövaldkonna rikkumistega Tööinspeksioon. Mõistlik on võimalikult suures ulatuses ära kasutada juba toimivaid järelevalvemehhanisme. Määratud asutusel peab olema suutlikkus võtta rikkumise teateid vastu, neid menetleda ning võtta vajadusel kasutusele järelmeetmeid. Muuhulgas peab määratud asutus olema ka suuteline hindama teate tõepärasust, alustama vajadusel uurimist, esitama süüdistust või vahendite tagasinõudmist või võtma kasutusele muu asjakohase meetme. Direktiivis on nõuded pädevale asutusele toodud artikli 11 lõikes 2 ning nendega tuleb arvestada riigisisises õiguses pädeva asutuse kindlaks määramisel. Asutuseväliste teavituskanalite loomisel on võimalik piirduda ühe keskse välise teavituskanalit nimetamisega või luua välise teavitamise kompetents mitmete valdkondlike asutuste juurde. VTKs pakutakse välja, et Eestis oleks mõistlik luua asutusevälised teavituskanalid erinevate valdkondlike asutuste juurde ning selle ettepaneku osas oodatakse VTKs pakutule tagasisidet.

9.6.3. Üldsusele avalikustamine

Rikkumise avalikustamine üldsusele saab teavitajale olla üks teavitamisviis juhul, kui teised teavitamisviisid on jäänud tulemuseta või kui teavitajal oli põhjendatud alus arvata, et rikkumine võib kujutada vahetut või ilmset ohtu avalikule huvile (näiteks kui tegemist on hädaolukorraga või esineb pöördumatu kahju oht) või asutusevälise teavitamise korral esineb survemeetmete oht või on tõenäoline, et rikkumist ei käsitleta tulemuslikult, tulenevalt juhtumi konkreetsetest asjaoludest (näiteks sellest, et tõendeid võidakse varjata või hävitada või esineb asutuse ja rikkumise toimepanija vaheline kokkumäng või on asutus rikkumisega seotud). Seega tuleb lubada avalikkuse poole pöördumise kaudu rikkumisest teavitamist kahel juhul: asutusesisene- ja/või väline teavitamine ei andnud tulemust või asutusesisest või -välist teavitamist ei saa eeldada vahetu või ilmse ohu tõttu või asutusevälise asutuse poolsete survemeetmete rakendamise ohu tõttu. Direktiivis sätestatu on avalikkusele pöördumise lubatavuse osas võrdlemisi üldsõnaline ning mitmeti tõlgendatav. Rikkumisest teavitajate kaitse regulatsioonis tuleb sätestada üldised põhimõtted, mida tähendab alus, et rikkumisest teavitamine asutusesiselt või asutuseväliselt ei andnud tulemust (nt ei tohiks õigust avalikkuse poole pöörduda anda asjaolu, et teavitaja ei olnud asutusevälise teavituskanali vastusega ja järeldusega rahul). Lisaks tuleb avada, kuidas mõista vahetut või ilmset ohtu avalikele huvidele (tekib näiteks küsimus, kas alati on avalike huvide ohustamise korral avalikkuse poole pöördumine kõige tulemuslikum ja ohtu kõrvaldav meede) ning kuidas mõista asutuseväliste teavituskanalite poolsete survemeetmete ohu hindamist. Oluline on regulatsiooni sätestamisel silmas pidada, et direktiivi artikli 15 lõikest 2 tuleneb nõue, et eelnimetatud nõuded ei kohaldu juhul, kui isik avalikustab ajakirjandusele otse teavet vastavalt riigisisestele erisätetele, millega luuakse sõna- ja väljendusvabadusega seotud kaitsesüsteem.

9.7 Nõuded teavitamise menetlemisele ja järelmeetmetele

Seadusega määratakse kindlaks nõuded teadete säilitamisele ning isikuandmete kogumisele ja töötlemisele. Ühtlasi kehtestatakse reeglid teavituste töötlemisele ja menetlemisele, teavituste saamisele järgnevad meetmed, sealjuures teavituste menetlemise tähtaeg, ning lõpptulemusest teavitamise kohustus.

Määratakse kindlaks tingimused, mille alusel võimaldatakse rikkumisest teavitajale kaitset ning kuidas, millises ulatuses ja millisel ajavahemikul kaasatakse ja tagasisidestatakse rikkumisest teavitajat menetluse kulu kohta. Samuti nähakse ette alused, mis võimaldavad menetlust väheolulise rikkumise korral või aluse puudumisel mitte alustada.

9.8 Konfidentsiaalsuse tagamise nõuded

Rikkumisest teavitaja esmaseks oluliseks ennetavaks kaitsemeetmeks on tema konfidentsiaalsuse tagamine. Teavitaja konfidentsiaalsuse tagamine aitab kaasa tööandja poolse diskrimineerimise ning survemeetmete kohaldamise ennetamisele ning välistamisele. Direktiivi artiklis 16 nähakse ette, et liikmesriigid peavad tagama rikkumisest teavitava isiku konfidentsiaalsuse. Rikkumisest teavitava isiku identiteeti ning muud teavet, mille alusel võib otseselt või kaudselt rikkumisest teavitava isiku identiteeti tuletada, ei või reeglina avalikustada ilma selle isiku sõnaselge nõusolekuta mitte kellelegi peale teave vastuvõtmiseks ja menetlemiseks pädevale isikule. Teatud piiratud riigisisest sätestatud juhtudel ei ole isiku konfidentsiaalsust võimalik tagada. Direktiivi artikli 16 lõike 2 kohaselt võib rikkumisest teavitava isiku identiteeti ja muud teavet, millest võib isiku identiteedi tuletada, erandlikult avalikustada üksnes juhul, kui see tuleneb riigisisest vajalikust ja proportsionaalsest kohustusest seoses riigi ametiasutuste läbiviidavate uurimiste või kohtumenetlustega, mh selleks, et tagada puudutatud isiku kaitseõigusi. Rikkumisest teavitanud isiku regulatsioonis

tuleb teavitaja konfidentsiaalsuse tagamise kohustus selgelt sätestada ning tuua välja Eesti õigusest tulenevad erandid, millal konfidentsiaalsust ei tagata. Korruptsioonivastases seaduses on korruptsioonijuhtumist teavitaja konfidentsiaalsusega seonduv reguleeritud. KVS § 6 lg 2 kohaselt tagatakse korruptsioonijuhtumist teavitamise fakti konfidentsiaalsus ning teavet teavitamise fakti kohta võib avaldada vaid teavitaja kirjalikul nõusolekul. KVS § 6 lg 3 sätestab erandina üldisele konfidentsiaalsuskohustusele, et teavitamise fakti konfidentsiaalsust ei tagata, kui teavitaja esitab teadvalt väärteavet. Direktiivi artiklist 16 ei tulene otseselt alust konfidentsiaalsusnõude eiramiseks juhul, kui teavitaja esitab teadvalt väärteavet, mistõttu ei ole KVS § 6 lõikest 3 tulenev konfidentsiaalsuskohustuse erand direktiiviga kooskõlas.

Oluline erand konfidentsiaalsuskohustuse täitmisele on kriminaalmenetluses, kus teavitanud isiku identiteedi avalikustamine on kahtlustatava või süüdistatava kaitseõiguse tagamiseks vajalik ning isiku identiteedi mitteavalikustamine on võimalik vaid väga piiratud juhtudel. KrMS 67 näeb ette tunnistaja anonüümseks jätmise erandlikud võimalused ning korra. Tunnistaja anonüümseks jätmine on lubatud kuriteo raskusest või erandlikest asjaoludest tulenevalt. KrMS § 15 lg 3 kohaselt ei või kohtulahend mh tugineda üksnes ega valdavas ulatuses isiku ütlustele, kes on muudetud KrMS § 67 kohaselt anonüümseks ega tõendile, mille vahetut allikat ei olnud süüdistataval teada. Regulatsioonis tuleb ette näha ka direktiivi artikli 16 lõikest 3 tulenev nõue, et kui konfidentsiaalsuskohustust ei järgita, siis kohaldatakse avalikustamise suhtes riigisiseseid norme. Eelkõige tähendab see rikkumisest teavitaja teavitamist enne identiteedi avalikustamist, välja arvatud juhul, kui teavitamine seaks menetluse ohtu. Direktiiv näeb pädevale asutusele ette kohustuse rikkumisest teavitava isiku teavitamiseks kirjaliku selgituse kaudu, milles põhjendatakse asjaomase konfidentsiaalsete andmete avalikustamist.

Direktiivi artikkel 17 sätestab isikuandmete kaitsega seonduva peamise reegli: direktiivi kohane isikuandmete töötlemine (seal hulgas isikuandmete vahetamine ja edastamine pädevate asutuste poolt) peab toimuma kooskõlas isikuandmete kaitse üldmäärusega¹⁶ ja nn õiguskaitseasutuste direktiiviga¹⁷. Esimene neist kohaldub ametiasutuste tegevusele haldusmenetluses, s.h riikliku järelevalve menetluses, koosmõjus eriseadustest tulenevate normidega. Teine kohaldub õiguskaitseasutuste tegevusele süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmisele või kriminaalkaristuste täitmisele pööramisele ning on Eesti õigusesse üle võetud isikuandmete kaitse seaduse 4. peatükiga. Süüteomenetluses tuleb isikuandmete töötlemise osas lähtuda ka KrMS-is sätestatud erisustest. Direktiiv ei kehtesta põhimõttelisi erisusi isikuandmete kaitse üldmäärusest ega õiguskaitseasutuste direktiivist. Detailsem regulatsioon isikuandmete töötlemise osas selgub eelnõu koostamise käigus.

9.9 Rikkumisest teavitaja kaitsmise ulatus ja meetmed

Rikkumisest teavitanud isikule ning puudutatud isikute kaitsmiseks on vaja ette näha kaitsega seonduv. Direktiivis on kaitsemeetmed sätestatud artiklites 19-24 ning vastavad kaitsemeetmed tuleb ette näha ka riigisiseses õiguses. Regulatsioonis on oluline selgelt määratleda rikkumisest teavitanud isiku kaitse saamise ulatus ning kaitsemeetmed. Tasakaaluks on samuti vajalik

¹⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT L 119, 04.05.2016, lk 1–88).

¹⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/680, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitses seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK.

tagada puudutatud isikute kaitse ning oluline on tähele panna, et rikkumisest teavitaja ei vabane täielikult igasugusest teavitamisega kaasnevast tsiviil- ja karistusõiguslikust vastutusest.

9.9.1 Survemeetmete rakendamise keeld rikkumisest teavitavate isikute suhtes

Rikkumisest teavitaja ning vajadusel ka puudutatud ja kolmandate isikute kaitseks nähakse direktiivis ette kaitsemeetmed, sealhulgas sätestatakse survemeetmete kasutamise keeld ja ka toetusmeetmed.

Rikkumisest teavitavate isikute kaitseks tuleb riigisiseses regulatsioonis sätestada keeld mistahes kujul rakendatud survemeetmete vastu seaduse kohaldamisalasse langevate isikute suhtes. Keelata tuleb nii survemeetmete rakendamine kui ka survemeetmete rakendamisega ähvardamine ja katsed. Direktiivi artiklis 19 on toodud näitlik loetelu survemeetmetest, mis peavad olema keelatud:

- a) töösuhte peatamine, vallandamine;
- b) madalamale ametikohale viimine või edutamise takistamine;
- c) tööülesannete üleandmine, töötamise koha muutmine, palga vähendamine, tööaja muutmine;
- d) koolitusel osalemise takistamine;
- e) tulemuslikkusele negatiivse hinnangu või negatiivse tööalase soovituskirja andmine;
- f) distsiplinaarmede, noomituse või muu karistuse, sealhulgas rahalise karistuse määramine või rakendamine;
- g) sunni rakendamine, hirmutamine, ahistamine või tõrjumine;
- h) diskrimineerimine, ebasoodsasse olukorda seadmine või ebaõiglane kohtlemine;
- i) ajutise töölepingu tähtajataks töölepinguks muutmata jätmine, kui töötajal oli tekkinud õiguspärane ootus, et talle pakutakse alalist töökohta;
- j) ajutise töölepingu pikendamata jätmine või ennetähtaegne lõpetamine;
- k) kahju tekitamine, sealhulgas isiku maine kahjustamine, eriti sotsiaalmeedias, või rahalise kahju põhjustamine, sealhulgas ärivõimaluste ja sissetulekute kaotamine;
- l) musta nimekirja kandmine sektorit või kogu tööstusharu hõlmava mitteametliku või ametliku kokkuleppe alusel, mis võib kaasa tuua selle, et isik ei leia tulevikus selles sektoris või tööstusharus tööd;
- m) kaupu või teenuseid käsitleva lepingu ennetähtaegne lõpetamine või tühistamine;
- n) litsentsi või loa tühistamine;
- o) psühhiaatri juurde või ravile saatmine.

Seega tuleb keelata nii otseste kui kaudsete survemeetmete rakendamine rikkumisest teavitanud isikute suhtes. Direktiivi preambula põhjenduspunktis 87 on toodud välja, et keelata tuleb survemeetmed, mida võtavad, soodustavad või lubavad nende tööandja või klient või teenuste saaja ja viimase nimel töötavad või tegutsevad isikud, sealhulgas töökaaslased ja juhid samas organisatsioonis või muudes organisatsioonides, millega rikkumisest teavitav isik puutub kokku oma tööalase tegevuse kontekstis. Kuna eeltoodud isikute ring on lai, on riigisiseses õiguses oluline survemeetmed selgesõnaliselt defineerida ning siduda rikkumisest teavitamisega, tagamaks, et survemeetmeid ei mõistetak liiga laialt ning igasugust kiusamist töökontekstis ei saaks mõista survemeetmena antud tähenduses.

Survemeetmete selgelt keelamine on oluline, kuna sellel on hoiatav mõju, mida peaks tugevdama sätted survemeetmete rakendajate isikliku vastutuse ja neile määravate karistuste kohta, mida on analüüsitud punktis 9.9.4.

Töötaja suhtes teatud survemeetmete kasutamise keeld on sätestatud TLS-s ning ATS-s. TLS § 3 sätestab üldise võrdse kohtlemise põhimõtte, mille kohaselt peab tööandja mh tagama töötajate kaitse diskrimineerimise eest ning järgima võrdse kohtlemise põhimõtet. ATS § 13 sätestab võrdse kohtlemise põhimõtte. TLS § 12 kohaselt saab töölepingut muuta vaid poolte kokkuleppel. Töölepingu lõppemise alused, ülesütlemise viisid ning kord on sätestatud TLS 5. peatükis ning TLS § 104 kohaselt on seadusest tuleneva aluseta või seaduse nõuetele mittevastava töölepingu ülesütlemine tühine ning isikuga töösuhte lõpetamine on võimalik vaid objektiivsetel põhjustel. Seda, kui isik teavitab tööandja poolsest seaduse rikkumisest, ei saa lugeda objektiivseks põhjuseks isikuga töösuhte lõpetamiseks, samuti töötasu vähendamise objektiivse alusena ega töötaja töökeskkonnas teiste töötajatega võrreldes kehvematesse tingimustesse asetamise põhjusena. Seega teatud määral on survemeetmete kasutamine väga üldsõnaliselt Eesti õiguses juba reguleeritud, kuid rikkumisest teavitaja kaitse seaduses tuleb survemeetmete keeluga seonduvat direktiivist lähtuvalt kindlasti täiendada ning täpsustada.

9.9.2 Survemeetmete eest kaitsmise meetmed

Survemeetmete kasutamise keelu tagamiseks on vaja seaduses ette näha direktiivi artiklis 21 nimetatud meetmed.

Direktiivi artikli 21 lõike 2 kohaselt kui rikkumisest teavitaja on ettenähtud asutust teavitanud või avalikustanud teabe üldsusele sellisel, et tal oli põhjendatud alus arvata, et teavitamine või teabe üldsusele avalikustamine oli vajalik rikkumise paljastamiseks seaduses ettenähtud juhul, ei loeta teabe avaldamist ühegi teabe avaldamise piirangu rikkumiseks ning isik ei kannu sellega seoses vastutust. Tegemist on üksikisikute juriidiliste või lepinguliste kohustustega, milleks võivad olla näiteks lepingus sisalduvad lojaalsus- või konfidentsiaalsuskohustused või mitteavaldamise kokkulepped. Rikkumisest teavitajate kaitse seaduses tuleb nimetatud kaitsemeede selgelt sätestada ning samuti rõhutada, et teabe esitamine pidi olema vajalik rikkumise paljastamiseks. Direktiivi artikli 21 lõige 4 rõhutab, et rikkumisest teavitaja ei ole vabastatud muust võimalikust vastutusest, mis tuleneb teavitamisega mitteseotud tegevusest või tegevusetusest või mis ei ole rikkumisest teavitamiseks vajalik. Preambula põhjenduspunktis 91 on asutud seisukohale, et rikkumisest teavitaja peaks vabanema nii tsiviil-, kriminaal-, haldus- kui ka tööalasest vastutusest, kuid selline seisukoht on mõnevõrra eksitav, kuna direktiivis nähakse teatud valdkondade puhul siiski ette erandid. Direktiiv jätab vastutusest vabanemise sätete kohaldamise direktiivi artikli 3 lõigetes 2 ja 3 toodud valdkondade (riigi julgeolekuküsimuste, salastatud teabe kaitse, advokaadi kutsesaladuse, arstisaladuse, kohtute nõupidamissaladuse ning kriminaalmenetluse) puhul liikmesriikide otsustada, kuna nimetatud valdkonnad ei ole direktiivi kohaldamisalas. VTK punktis 9.3 on tõstatatud küsimus, kas kõik nimetatud valdkonnad on põhjendatud siseriiklikust rikkumisest teavitajate seadusest välja jätta. Nimetatud valdkondade puhul tehakse VTKs ettepanek rikkumisest teavitajate kaitse tagamise riigisiseste meetmete väljatöötamiseks eraldiseisvalt vähemalt teatud valdkondades (riigi julgeolekuküsimused, salastatud teave, kriminaalmenetlus) või koos üldseadusega erinorme sätestades ning sellisel juhul tuleks võtta seisukoht ka eeltoodud küsimuses. Samuti ei kohaldu eelnev üldjuhul ka karistusõiguslikust vastutusest vabastamiseks, millega seonduvat on kirjeldatud alljärgnevalt.

Seaduses tuleb tulenevalt artikli 29 lõikest 3 teabe avaldamisega seonduvast vastutusest vabastamise juures sätestada, et rikkumisest teavitaja ei vastuta teavitatud või avalikustatud teabe omandamise või sellele teabele juurdepääsu saamise eest, välja arvatud juhul, kui selline juurdepääsu hankimine või juurdepääsu saamine kujutab endast eraldiseisvat kuritegu. Seega kui teabe omandamine või sellele juurdepääsu hankimine on eraldiseisev kuritegu, kohalduvad vastavad KarSi sätted. Teavitaja peab olema seaduse kohaselt teabe hankimise eest vastutusest vabastatud, kui isik on teabe või teavet sisaldavad dokumendid omandanud või saanud sellele ligipääsu seaduslikult või kui asjakohase teabe või dokumentide omandamine või sellele ligipääsu hankimine tõstatab tsiviil-, haldus- või tööalase vastutuse küsimuse. Näiteks siia alla lähevad olukorrad, kui isik teeb teavitamiseks töandja dokumentidest koopiaid või kasutab ligipääsu kaastöötaja e-kirjadele või dokumentidele. Seadusega peavad olema aga välistatud olukorrad, kus teabe või dokumentide omandamine kujutab endast kuritegu, näiteks hoonesse või ruumi omavoliliselt sisenemine, dokumentide või esemete vargus, arvutiandmetesse sekkumine, arvutisüsteemile ebaseaduslikult juurdepääs hankimine.

Seaduses tuleb ette näha ka rikkumisest teavitaja kaitseks direktiivi artikli 21 lõikes 5 nimetatud kaitsemeetmed tõendamiskoormise jagamise kohta. Juhul, kui rikkumisest teavitaja vastu on kohaldatud survemeetmeid ning ta läheb oma õiguste kaitseks ja kahju hüvitamiseks kohtusse, tuleb arvestada, et rikkumisest teavitajal võib olla keeruline tõendada rikkumisest teatamise ja survemeetmete vastu võtmise vahelist seost, kuid survemeetmete rakendajal võib olla rohkem võimalusi survemeetmete kohaldamise põhjendatuse kohta. Rikkumisest teavitav isik peab tõendama, et ta on rikkumisest teavitanud või teabe avaldanud seaduses ettenähtud korras ning et ta on kandnud kahju. Sellisel juhul tuleb seaduses ette näha, et tõendamiskoormis survemeetmete rakendamise põhjendatuse kohta läheb üle kahju tekkimiseni viinud meetmeid vastu võtnud isikule, kes peab tõendama, et meetmed olid põhjendatud ning ei olnud seotud rikkumisest teavitamise või rikkumise avalikustamisega. Selline säte on kehtivas õiguses KVS § 6 lõikes 4, mille kohaselt korruptsioonijuhtumist teatanud isiku kaitseks kohaldab kohus jagatud tõendamiskohustust. Kohtu poole pöörduv isik peab avalduses esitama faktilised asjaolud, mille alusel võib järeldada, et teda on ebavõrdselt koheldud. Kui isik, kelle vastu on avaldus esitatud, ei tõenda vastupidist, lähtutakse eeldusest, et ebavõrdne kohtlemine toimus korruptsioonijuhtumist teatamise tõttu. KVS §-s 6 sätestatu hõlmab nii avalikus kui ka erasektoris ametiisiku või muu isiku poolt korruptsioonijuhtumist teavitamise, st lisaks ametiisikutele (kellele tuleneb korruptsioonijuhtumist teavitamise kohustus KVS § 6 lõikest 1) on kaitstud ka erasektori korruptsioonijuhtumistest teavitajad. KVS-s sätestatu kohaldub ainult korruptsioonijuhtumistest teavitamise kohta ning rikkumisest teavitajate seaduses tuleb sarnane nõue ja kord sätestada ka üldiselt kõigile seaduses ette nähtud korras teavitamistele. KVS-i vastava normi tühistamine ei ole VTK koostajate hinnangul vajalik ning sellisel juhul oleks korruptsioonijuhtumistest teavitamisega seonduv tõendamiskohustus sätestatud kattuvalt nii KVS-s kui ka rikkumisest teavitajate kaitse seaduses.

Rikkumisest teavitavale isikule tuleb lisaks antud punktis nimetatud survemeetmete rakendamise keelule tagada ka õiguskaitsevahendite ning hüvitiste olemasolu ning kasutamise võimalus juhaks, kui isiku suhtes on keelust hoolimata survemeetmeid rakendatud. Õigus hüvitisele ning õiguskaitsevahendite olemasolu tuleb sätestada rikkumisest teavitaja kaitse seaduses. Õiguskaitsevahendite kasutamine ning kahju hüvitamine ei ole direktiivis eraldi reguleeritud ning selles osas kohaldub riigisisene õigus. Seega on oluline rikkumisest teavitaja kaitse seaduses sätestada rikkumisest teavitanud isiku suhtes survemeetme kasutamise korral õiguskaitsevahendite kasutamise ning hüvitise saamise õigus vastavalt Eesti õigusele ning relevantne õiguskaitsevahend määratakse kindlaks survemeetmete olemuse järgi. Õiguskaitsevahendite ja hüvitise taotlemise korda ei ole seaduses ilmselt eraldi vaja sätestada.

Direktiivi preambula põhjenduspunktis 95 on toodud välja, et kohtumenetlus peaks tagama tegeliku ja tõhusa hüvitamise või heastamise hoiatavalt ning kantud kahjuga proportsionaalselt ning selleks on asjakohased Euroopa sotsiaalõiguste samba põhimõtted. Direktiivi artikli 21 lõike 4 kohaselt peavad õiguskaitsevahendid hõlmama ka riigisiseseid ajutised meetmed, mida kohaldatakse kuni kohtumenetluses otsuse tegemiseni. Seega tuleb rikkumisest teavitajate kaitse seaduses sätestada ka esialgse õiguskaitse taotlemise võimalus. Preambula põhjenduspunkt 96 selgitab, et eelkõige on oluline, et esialgse õiguskaitse korras saab lõpetada ähvardused, kättemaksukatsed või jätkuvad survemeetmed (nt ahistamine) ning töölt vabastamine, kuna viimast võib olla pika menetluse möödudes olla raskem ennistada ja see võib olla isikule majanduslikult väga raske, mis muudab selle potentsiaalsele rikkumisest teavitajale eriti heidutavaks. Direktiivi artikli 21 lõike 8 kohaselt tuleb rikkumisest teavitavale isikule tagada õiguskaitsevahendite olemasolu ja kantud kahju täielik hüvitamine kooskõlas riigisisese õigusega. Preambula põhjenduspunktis 99 rõhutatakse õigusabikuludega seonduvat. Riigi õigusabi seadus sätestab riigi õigusabi saamise alused ning korra ja see on kohalduv ka isikutele, kellel oleks riigi õigusabi vaja survemeetmete kohtumenetlustes. VTK koostajate hinnangul ei ole riigi õigusabiga seonduva täiendamine vajalik.

Direktiivi artikli 21 lõike 7 kohaselt ei vastuta rikkumisest teavitaja selle käigus laimu, autoriõiguste rikkumise, saladuse hoidmise kohustuse rikkumise (*breach of secrecy*), andmekaitsenormide rikkumise, ärisaladuse avaldamise või selle tulemusel eraõiguse, avaliku õiguse või kollektiivse tööõiguse alusel taotletava hüvitise eest. Rikkumisest teavitaja võib hagi rahuldamata jätmiseks tugineda rikkumisest teavitamisele (sh üldsusele avalikustamisele) tingimusel, et isikul oli põhjendatud alus arvata, et rikkumisest teavitamine (sh üldsusele avalikustamine) rikkumise paljastamiseks on vajalik. Saladuse hoidmise kohustusena, mille rikkumise eest teavitaja direktiivist tulenevalt ei vastuta, on näiteks võlaõigusseaduse §-s 625 ning TLS §-s 22 nimetatud saladuse hoidmise kohustused, mille puhul isiku kohustus saladust hoida tuleneb lepingust, ning vastav vastutuse erisus tuleb sätestada rikkumisest teavitajate kaitse seaduses. Rikkumisest teavitamine (eriti asutuseväline ning avalikkuse teavitamine) võib endaga kaasa tuua autori isiklike ja/või varaliste õiguste rikkumise. Kuigi autoriõiguse seaduse (edaspidi *AutÕS*) IV peatükis on autori õigustele sätestatud teatud erandid, ei ole need mõeldud direktiivist tuleneva vastutuse välistuse tagamiseks ning riigisisest õigust tuleneb vastavalt täiendada. Praegune *AutÕS* IV peatükk kehtestab erandid vaid autori varaliste õigustele (rikkumisest teavitamine võib teoreetiliselt rikkuda ka autori isiklike õigusi) ning kohaldatakse nn kolmeastmelist testi. Kuna uus vastutus välistav erand ei sobiks olemuslikult *AutÕS* IV peatükis välja kujunenud süsteemiga, tuleks autoriõiguste rikkumise eest vastutuse välistamine sätestada mitte *AutÕS*-s, vaid rikkumisest teavitajate seaduses. Direktiivis ettenähtud korras rikkumisest teavitamisega kaasnevat ärisaladuse avaldamist tuleb käsitleda seaduslikuna ärisaladuse direktiivi artikli 3 lõike 2 tähenduses. Ärisaladuse direktiiv näeb ette, et ärisaladuse saamine, kasutamine ja avaldamine loetakse ärisaladuse direktiivi mõttes seaduslikuks, kui see on EL õigusega lubatud. Seega tuleb seaduse kohaselt rikkumisest teavitavale isikule, kes avaldab teavitamisega ärisaladuse, tagada, et ei kohaldu EKTÄKS § 5 lõike 3 punkt 2 ja sellega kaasnev vastutus. Teisisõnu ei tohi riigisisese õiguse kohaselt sellist ärisaladuse avaldamist pidada ebaseaduslikuks. Vastavasisuline erisus ebaseadusliku konkurentsi takistamise ja EKTÄKS § 5 lõike 3 punkti 2 osas tuleb luua rikkumisest teavitajate direktiivi ülevõtvasse rikkumisest teavitajate kaitse seadusesse. Teavitatavatele pädevatele asutustele tuleb seaduses ette näha kohustus ärisaladust sisaldavat teavet (nagu ka rikkumisteates sisalduvat muud teavet) kaitsta ning tagada, et seda ei kasutata muudel eesmärkidel, kui on vajalik rikkumisest teavitamise menetlemiseks.

9.9.3 Puudutatud isikute kaitsmine

Lisaks rikkumisest teavitaja kaitsmisele on oluline tagada ka puudutatud isikute õigused, vältimaks nende maine kahjustamist või muid negatiivseid tagajärgi. Seaduses tuleb tagada, et puudutatud isikud saaksid kooskõlas EL põhiõiguste hartaga¹⁸ täielikult õiguse tõhusatele õiguskaitsevahenditele, õiglasele kohtumenetlusele, süütuse presumptsioonile ja kaitseõigustele, mh õiguse ärakuulamisele ja õiguse tutvuda ennast puudutavate andmetega ning õiguse kasutada Eesti õiguses sätestatud õiguskaitsevahendeid vaidlustamaks puudutatud isiku kohta tehtud otsust. Puudutatud isikute tagamisel tuleb silmas pidada, et sellega ei saa kahjustada rikkumisest teavitaja õigusi (nt konfidentsiaalsust). Seaduses tuleb lisaks eelnevalt kirjeldatud rikkumisest teavitaja konfidentsiaalsuse nõuetele tagada ka puudutatud isiku konfidentsiaalsus selliselt, et see oleks kaitstud kuni rikkumisest teavitamise või üldsusele avalikustamise tõttu alustatud menetluse lõpuni. Direktiivi artikli 22 lg 3 näeb ette, et rikkumisest teavitanud isiku identiteedi kaitse norme tuleb kohaldada ka puudutatud isikute identiteedi kaitsmiseks.

9.9.4 Toetusmeetmed, õiguste ja õiguskaitsevahendite tühistamise keeld, karistused

Tagamaks, et potentsiaalne rikkumisest teavitaja, kes ei ole kindel, kas ja kuidas rikkumisest teavitada ning kas talle tagatakse kaitse, julgeks rikkumisest teavitada, peab riigisiselt tagama, et selle kohta antakse üldsusele selget ning lihtsasti kättesaadavat asjakohast infot. Toetusmeetmetega seonduva sätestamiseks on vaja otsustada, mis asutused nende pakkimise eest vastutavad – kas neid pakuvad teabekeskused või määratakse selleks üks sõltumatu haldusasutus. Direktiivi artikli 20 lõikes 1 on nimetatud mitteammendav loetelu toetusmeetmetest, mille Eesti peab riigisiselt tagama:

- a) laiaulatuslik ja sõltumatu teave ja nõuanded, mis on üldsusele lihtsalt ja tasuta kättesaadavad ning mis käsitlevad olemasolevaid menetlusi ja õiguskaitsevahendeid survemeetmete vastase kaitse kohta ning puudutatud isiku õigusi;
- b) pädevate asutuste tõhus abi asjaomases asutuses, mis on seotud kõnealuste isikute kaitsmisega survemeetmete eest, sealhulgas, kui see on riigisisese õigusega ette nähtud, kinnitus selle kohta, et neil on õigus saada käesoleva direktiivi kohast kaitset, ning;
- c) õigusabi kriminaal- ja piiriülestes tsiviilmenetlustes kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2016/1919¹⁹ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2008/52/EÜ²⁰ ning kooskõlas liikmesriigi õigusega õigusabi edasistes menetlustes ja õigusnõustamine või muu õigusabi.

Lisaks tuleb eelnõu koostamiseks otsustada, kas Eesti näeb ette rikkumisest teavitavatele isikutele kohtumenetluse raames rahalise abi ning muud toetusmeetmed, mh psühholoogilise abi.

Rikkumisest teavitajate kaitse seaduses tuleb sätestada keeld rikkumisest teavitaja kaitseks sätestatud õiguste tühistamiseks ning piiramiseks. Direktiiv keelab sõlmida kohtuväliseid kokkuleppeid, mis võivad piirata direktiivi alusel ettenähtud õigusi ja õiguskaitsevahendeid.

¹⁸ Euroopa Liidu põhiõiguste harta: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:et:PDF>.

¹⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. oktoobri 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/1919, milles käsitletakse tasuta õigusabi andmist kahtlustatavatele ja süüdistatavatele kriminaalmenetluses ning isikutele, kelle üleandmist taotletakse Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluses ([ELT L 297, 4.11.2016, lk 1](#)).

²⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2008. aasta direktiiv 2008/52/EÜ, vahendusmenetluse teatavate aspektide kohta tsiviil- ja kaubandusajades ([ELT L 136, 24.5.2008, lk 3](#)).

Sellised vaidlused tuleb lahendada muude tööga seotud vaidluste lahendamise korras Töövaidluskomisjoni kaudu.

Rikkumisest teavitajate kaitse regulatsioonis tuleb sätestada tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused nii füüsilistele kui juriidilistele isikutele, kes:

- 1) takistavad või üritavad takistada rikkumisest teavitamist;
- 2) kohaldavad survemeetmeid rikkumisest teavitajate kaitse seaduse kohaldamisalasse langevate isikute suhtes;
- 3) algatavad rikkumisest teavitajate kaitse seaduse kohaldamisalal osutatud isikute vastu pahatahtlikke menetlusi;
- 4) rikuvad rikkumisest teavitavate isikute identiteedi konfidentsiaalsena hoidmise kohustust.

Lisaks tuleb seaduses kaitseks ette näha tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused isikute suhtes, kes on teadlikult esitanud valeteateid või avalikustasid üldsusele ebaõiget teavet. Seega tuleb seaduses sätestada karistused nii rikkumisest teavitajate kaitseks kui ka puudutatud isikute õiguste kaitseks. Rikkumisest teavitavate isikute kaitse regulatsioonis tuleb ette näha vastavad väärted. Isikutele, kes on teadlike valeteadete tõttu kannud kahju, tuleb tagada kahju hüvitamine. Seega peab seadus ühelt poolt tagama rikkumisest teavitavate isikute kaitset tagavate normide tõhususe ning teisalt ära hoidma pahatahtlikud teavitused, mis lisaks puudutatud isiku põhjendamatu maine kahjustamisele mõjutab kogu rikkumisest teavitavate isikute kaitse süsteemi tõhusust ja usaldusväärsust.

10. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Teavitaja kaitse teema seondub Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi PS) läbi õigusele riigi ja seaduse kaitsele (PS § 13) ning õiguse vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta (PS § 29 lg 1).

VTK on tugevas puutumuses EL õigusega, kuna puudutab teavitajate kaitse direktiivi ülevõtmist riigisisisesse õigusesse.

V. Regulaatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus.

11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud

11.1. Kavandatav muudatus 1. Teavitajate kaitse regulatsiooni loomine

Nagu eespool on kirjeldatud, puudutab direktiiv pea kogu töötavat elanikkonda ning sellest tulenevalt ka suurt hulka nii avaliku- kui ka erasektori juriidilisi isikuid, seega on otstarbekas luua laiaulatuslik horisontaalne teavitaja kaitse regulatsioon.

Loodavat regulatsiooni kohaldatakse nende inimeste kaitsmiseks, kes teavitavad õiguse rikkumisest tööalases kontekstis. Uus regulatsioon puudutab kõiki era- ja avalikus sektoris töötavaid inimesi olenemata töövormist. See tähendab, et uue regulatsiooni mõttes ei ole vahet, kas inimene täidab oma tööülesandeid alaliselt või ajutiselt, kas ta saab nende töö ülesannete täitmise eest tasu või kas ta täidab tööülesandeid lepingu, nimetamise või valimise alusel.

Sihtrühma hulka on arvatud ka äriühingute aktsionärid ja osanikud ning nende juht- ja kontrollorganitesse kuuluvad isikud. Regulatsiooni sihtrühma kuuluvad ka erasektori juriidilised isikud, kellel on enam kui 50 töötajat ning avaliku sektori asutused ning juriidilised isikud, kellele tuleb regulatsiooniga kohustus võtta vastu ja menetleda rikkumisteavitusi.

11.1.1. Muudatusega kaasneva mõju valdkond I: mõju majandusele

11.1.1.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm(ad) valdkonnas

Plaanitava seaduseelnõuga soovitakse kehtestada kaitse neile inimestele, kes tööalases kontekstis õiguse rikkumistest teada annavad. Kuna plaanitav regulatsioon on horisontaalne, siis puudutab see minimaalselt kõiki ettevõtteid, kellel on rohkem kui 50 töötajat. Samas ei keela regulatsioon sisemist teavituskanalit sisse seada ka nendel ettevõtetel, kelle töötajate arv on väiksem kui 50, seega võib kokkuvõttes puudutatud juriidiliste isikute hulk olla suurem.

Kuna eelnõuga kehtestatakse nõuded üle 50 töötajaga ettevõtetele täiendavateks protseduurideks ning nad peavad looma sisemised rikkumisest teavitamise kanalid, siis tõuseb ettevõtete jaoks mõningal määral töökoormus. Eelnõu koostamise käigus täpsustatakse millisel määral töökoormus tõuseb. Vähesel määral võivad ettevõtetele kaasneda kulud, kuna tuleb kohustus määrata töötaja/töötajad, kes tegeleksid laekunud rikkumisteavituste lahendamise, ning tuleb luua teavitamiskanali, mis võimaldab turvaliselt, konfidentsiaalselt ning vajadusel ka anonüümselt rikkumisest teada anda. Samuti nõuab see ettevõtetelt konfidentsiaalsust tagava tehnilise lahenduse kasutuselevõtmist. Siiski ei tähenda see ettevõtete jaoks tõenäoliselt püsikulude kasvu, kuna teavitamiskanali ülesseadmine kujutab endast ühekordset kulu. Lisaks annab direktiivi artikli 8 lõige 6 erasektori juriidilistele isikutele, kellel on 50 kuni 249 töötajat, võimaluse jagada vahendeid seoses teadete saamise ja tehtavate uurimistega. Laekunud rikkumistega tegelevate töötajate nõude täitmiseks ei ole üldjuhu vajalik uue töötaja palkamine, vaid selliste töötajate ülesanded on võimalik ühildada olemasolevate töötajate tööülesannetega (nt personalispetsialistid). Kokku avaldab see mõju vähemalt 1343 majanduslikult aktiivsele ning üle 50 töötajaga ettevõttele²¹. Rikkumisest teavitavate isikute seaduse jõustumisel on vajalik vastavate riigipoolsete juhiste ning muude abistavate materjalide väljatöötamine ning koolituste korraldamine.

11.1.1.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühma(de)le ja järelendus olulisuse kohta

Majanduslikult aktiivsetest ettevõtetest on mõjutatud ettevõtteid 1%, sellest aspektist saab töökoormuse tõusu mõju ulatust pidada pigem väikeseks, sest mõjutatud ettevõtete osakaal kõigist majanduslikult aktiivsetest ettevõtetest ei ole kuigi suur. Samas on tegemist Eesti kontekstis suuremate ettevõtete ja tööandjatega ning eelnõu paneb neile horisontaalselt lisakohustuse, mis nõuab ettevõtetelt täiendavate kulutuste tegemist. Seega saab kokkuvõttes mõju pidada keskmiseks, riik saab siinkohal mõju ulatust maandada, aidates luua ettevõtetel teavitamisprotsessid ning luues selleks vajaliku tehnilise võimekuse.

11.1.2. Muudatusega kaasneva mõju valdkond II: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele, kuludele ja tuludele.

11.1.2.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm(ad)

²¹ Statistikaamet <https://www.stat.ee/68771> (29.03.2020).

Plaanitav muudatus puudutab kõiki avaliku sektori asutusi. Avaliku sektori asutused jagunevad omaniku liigi järgi kas riigile või kohalikule omavalitsustele kuuluvateks, suurema osa neist (86%) moodustab valitsussektor²². Avalikus sektoris töötab kokku 132 225 inimest, sealjuures 53 358 keskvalitsuses (riigiametid ja hallatavad asutused, riigi sihtasutused, avalik-õiguslikud asutused, riigi äriühingud, riigi mittetulundusühingud (edaspidi *MTÜ*), 61 820 kohalikes omavalitsustes, 1002 sotsiaalkindlustusfondides ning muus avalikus sektoris 16 045 (avalik-õiguslikud juriidilised isikud, sihtasutused, *MTÜ*-d, äriühingud- ja tulundusasutused)²³. Muudatus mõjutab kõikide asutuste töökoormust, sest kaasneb nõue luua asutusesisene teavituskanal, mis nõuab nii personaliressurssi kui ka tehnilise võimekuse loomist. Riigil on mõistlik luua tsentraalselt tehniline võimekus, mida saaks teadete vastuvõtmiseks ja menetlemiseks kasutada nii avalik- kui ka erasektor.

Lisaks peab avalikus sektoris määrama nn pädeva asutuse, kes haldab asutusevälist teavituskanalit. Mõistlik on luua juba mõne olemasoleva asutuse (asutuste) juurde üksus(ed), kes neid ülesandeid täitma hakkab. Ühelt poolt nõuab muudatus ressursi rikkumisest teavitamiseks tehnilise võimekuse loomiseks, mis muuhulgas vastaks turvalisuse, konfidentsiaalsuse, andmekaitse jt nõutele, teisalt ka rikkumiste menetlusvõimekuse arendamiseks. Keeruline on prognoosida, millises mahus ressurss on vajalik, kuna ei ole teada, kui palju rikkumise teavitusi laekub. Eelnõu koostamise etapis antakse teavituste laekumise kohta ligikaudsed hinnangud.

11.1.2.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühma(de)le ja järeldus selle olulisuse kohta

Isegi kui eelnõuga pannakse asutustele kohustus luua teavitamiskanaliid ja vähemalt ühes asutuses nii era- kui avalikule sektorile kättesaadava uue ülesande loomist ning sellega tõuseb teatud ulatuses töökoormus, ei saa prognoosida suuremahulist rikkumistest teavitamist ning seetõttu saab mõju ulatust ja selle avaldumise sagedust pidada pigem keskmiseks, seega on tegemist keskmiselt olulise mõjuga.

11.1.3. Muudatusega kaasneva mõju valdkond I: mõju riigi julgeolekule ning välissuhetele- sisejulgeolek ja võitlus kuritegevusega

11.1.3.1. Muudatusest mõjutatud sihtrühm(ad) valdkonnas

Plaanitav eelnõu võib vähesel määral mõjutada registreeritud kuritegude arvu ning seega tõsta proportsionaalselt ka õiguskaitseasutuste ning kohtute koormust. Samas ei saa prognoosida olulist kuritegude registreerimise kasvu.

11.1.3.2. Avalduva mõju kirjeldus sihtrühma(de)le ja järeldus selle olulisuse kohta

Mõju sisejulgeolekule on vähene ning võib mõjutada vähesel määral kuritegude kasvu, samas kuna ei saa prognoosida suuremahulist tööalases kontekstis rikkumisest teavitamist, siis mõju ulatus ja olulisus on vähene.

12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Üle 50 töötajaga ettevõtete töökoormus ning avaliku sektori asutuste halduskoormus tõuseb, kuna plaanitavate muudatustega kehtestatakse nõue luua asutusesisene rikkumisest teavitamise

²² <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigihaldus>

²³ Ibid.

kanal. Samuti lisanduvad sisemise teavituskanali loomise tõttu kulud personalile, kuna sõltuvalt ettevõtte suurusest peab maksimaalselt ühe inimese tööülesandeid täiendama. Seega olulist kulude kasvu selle ülesandega prognoosida ei saa, samas tekivad siiski teatavad kulud 1% ettevõtetest ning enamikele avaliku sektori asutustest.

Eeldusel, et riik aitab rikkumisest teavitamise tehnoloogilise lahenduse loomisel ning vajalike protsessida loomisel, mille saaksid kasutusele võtta ka erasektori juriidilised isikud, ei kaasne teavitamiskanali loomisega ettevõtetele olulist kulu.

13. Muudatuste rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Direktiiv näeb ette, et avaliku sektori asutused peavad looma sisemised kanalid teavituste vastuvõtmiseks ning nende menetlemiseks. Sellega kaasnevad personalikulud igale asutusele, kuna sõltuvalt asutuse suurusest peab maksimaalselt ühe inimese tööülesandeid täiendama. Seega olulist kulude kasvu selle ülesandega prognoosida ei saa.

Suurem iga-aastane kulu kaasneb välise teavitamiskanali ülesandeid täitma hakkava pädeva asutuse määramisega ning samuti tuleb määratud asutusel neid teavitusi menetleda ning uurida ja täita muid sellest tulenevaid ülesandeid. Seega lisandub riigieelarvesse pädeva asutuse tegevuskulu, mis sisaldab endas nii personali- kui ka muid asutuse tegutsemiseks vajalikke kulusid.

Direktiivi Eesti õigusesse ülevõtmisega kaasneb kohustus luua asutusesisesed ning asutusevälised teavitamise kanalid. Asutusesisese teavituskanali peavad sisse seadma organisatsioonid, kelle töötajate hulk on suurem kui 50 ning lisaks peab olema kindlaks määratud pädev asutus või pädevad asutused, kellele laekuvad teavitused asutuseväliste kanalite kaudu. Kuna plaanitav seadusemuudatus on horisontaalne ning puudutab paljusid avaliku- ja erasektori asutusi ja ettevõtteid, on mõistlik keskselt luua tehniline lahendus teavitamiseks, mille saaks kõik selleks kohustatud kasutusele võtta. Loodav infotehniline lahendus peab olema võimeline tagama teavitajate konfidentsiaalsuse ning vajadusel anonüümsuse ja vastama isikuandmete kaitse- ja töötlemise nõuetele. Sellega kaasneb riigile kulu ca 100 000 eurot, mille rahastamise kohta on Justiitsministeerium andnud sisendi Euroopa Komisjoni poolt rahastatud Sisejulgeolekufondi.

14. Edasine mõjude analüüs

Mõjude eelanalüüsi kohaselt ei kaasne kavandatava muudatusega olulist mõju. Seaduseelnõu koostamisel hinnatakse mõjusid seletuskirja osas „Seaduse mõjud“ vastavalt HÕNTE §-le 46.

VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

15. Valitav lahendus

Valitavaks lahenduseks on uue teavitajate kaitse tervikseaduse loomine, mis kaitseks kõiki tööalases kontekstis õiguse rikkumisest teavitavaid inimesi.

15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus

X

15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris

15.3 Selgitus

Kuigi teoreetiliselt on võimalikud mõlemad lahendused, siis eelkirjeldatud põhjustel on VTK-s analüüsitud ainult ühte valikut.

16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid	
<i>Vaja on kaardistada ning muuta õigusakte, kus on EL õigusest tulenevalt sisestatud rikkumisest teavitavate isikute kaitse sätted.</i>	
17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse	
<i>Esitatakse kaasamise ajakava ja meetodid. Kui vajalik on põhjalik mõjuanalüüs, peab selle koostamisse kindlasti huvirühmi kaasama. Samuti tuleb jätta huvirühmadele piisav aeg nii mõjuanalüüsi kui ka eelnõu ja seletuskirjaga sisuliseks tutvumiseks. Eelnõu koostamisel kaastakse kõik ministeeriumid ning huvigrupid.</i>	
18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg	
<i>Põhjalikumad mõjuanalüüsi ei koostata.</i>	
19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	<i>Kontseptsiooni ei koostata.</i>
20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg	
21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	<i>Detsember 2021.</i>
22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed	<i>Mare Tannberg (mare.tannberg@just.ee) Kätlin-Chris Kruusmaa Kätlin.kruusmaa@just.ee</i>