



SISEMINISTEERIUM

Hr Raivo Aeg
Justiitsministeerium

Teie: 20.07.2020 nr JUM/20-0905/-1K

Meie: 07.09.2020 nr 1-7/221-6

Teavitaja kaitse seaduse seaduseelnõu
väljatöötamise kavatsuse kooskõlastamine

Austatud justiitsminister

Siseministeerium kooskõlastab teavitaja kaitse seaduse seaduseelnõu väljatöötamise kavatsuse (edaspidi *VTK*) järgmiste märkuste ja ettepanekutega.

1. Siseministeerium pooldab teavitaja kaitse horisontaalse regulatsiooni loomist, arvestades teatud valdkondade erisustega. Ühtse regulatsiooni loomine võimaldab seda ühtselt rakendada ja on paremini arusaadav nii mõjutatud isikutele kui asutustele. *VTK* koostajad pakuvad välja, et riigi julgeoleku, salastatud teabe ja kriminaalmenetluse valdkondades ei kohaldu rikkumisest teavitajate kaitse üldregulatsioon, vaid nimetatud valdkondades töötatakse välja eraldi rikkumisest teavitamise ja teavitaja kaitse regulatsioon. Siseministeerium nõustub, et ka nendes valdkondades on vajalik rikkumisest teavitada ja tagada teavitaja kaitse, kuid nende valdkondade puhul tuleb arvestada teabe kaitse vajadusega (riigi julgeoleku huvid, riigisaladuse või salastatud teabe kaitse) või kriminaalmenetluse huvidega. Eespoolnimetatud valdkondade erisusi saab reguleerida asjakohastes eriseadustes. Eelnõu ettevalmistamisel tuleb kindlasti üle vaadata kõik kehtivad eriseadused, mis juba praegu reguleerivad rikkumisest teavitamisega seonduvad tagatisi ning neid vajadusel täiendada. Näiteks reguleerib rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 52¹ teavitaja kaitset.
2. Teatud valdkondades on mõistlik asutusesisese korra ja teavituskanali loomine, mis vähendab ohtu riigisaladuse lekkimiseks asutusevälistele ja teadmismajaduseta isikutele, kuid tagab siiski teavitajale kaitse. Riigisaladuse ja kriminaalmenetluse läbiviimise kaitsmiseks võiks sobilik lahendus olla asutusesisene konfidentsiaalne teavitamiskanal, mis võib olla üks nendest valikutest, mida on kirjeldatud direktiivi preambuli punktis 53.¹ Sellega väheneks oht riigisaladuse või muu tundliku asutusesisese teabe lekkimiseks asutusevälisele isikule ja ka teavitaja oleks kaitstud. Näiteks annab teavitaja teada oma asutuses riigihangete nõuete rikkumistest, kui tegemist on riigi julgeoleku valdkonna hankega, mis ei tulene EL õigusest. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EÜ, 13. juuli 2009, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde ning asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise kord kuulub teavitajate kaitse direktiivi kohaldamisalasse ja nendega seotud rikkumisest teavitajatele peab kaitset pakkuma. Samuti saaks teavitaja kaitset tööalases kontekstis

¹ Tingimusel et rikkumisest teavitava isiku identiteedi konfidentsiaalsus on tagatud, võib iga era- ja avaliku sektori juriidiline isik ise määratleda, millist tüüpi teavituskanalid luua. Konkreetsemalt peaksid teavituskanalid võimaldama isikutel teavitada rikkumistest kirjalikult ja esitada teade posti, füüsilis(t)e kaebuste postkasti(de) või veebiplatvormi (sisevõrgu või interneti) kaudu, või suuliselt vihjetelefoni, muu häälsonumivahetuse süsteemi või mõlema kaudu. Rikkumisest teavitava isiku taotluse korral peaksid sellised kanalid võimaldama teavitada rikkumistest mõistliku aja jooksul füüsilisel kohtumisel.

teatavaks saanud operatiivtegevuseks mõeldud raha omastamisest või EL-i fondidest rahastatavaid projekte puudutavatest rikkumistest teavitamisel. Näiteks, kui rikkumisega on seotud teavitaja ülemus, kes avaldaks survemeetmeid, kui teaks teavitaja isikut.

Asutusesisese teavituskanali loomine lahendaks ka politseiagentide, variisikute, salajasele koostööle kaasatud isikute ja salajaste koosseisuliste julgeolekuasutuse teenistujate kaitse küsimuse. Need isikud ei saa oma tegelikkude isikut paljastada ehk ilmselt nad ei jõuaks konfidentsiaalse teavitamiseni asutusevälise kanali kaudu, mis üldregulatsiooniga ette nähakse. Anonüümse isiku puhul ei saa tagada kaitset, v.a juhtudel, kui nad on hiljem kindlaks tehtud ja nende suhtes kohaldatakse survemeetmeid. Üldsusele teavitamine ei ole samuti kriminaalmenetluse või riigisaladuse kaitsmise nõuetest tulenevalt võimalik. Alternatiivina asutusesisesele teavituskanalile võib kaaluda asutusevälise kanalina asutuste vastastikku teavitamist, kui teenistuja leiab, et asutusesisene teavitamine ei taga kaitset. Vabariigi Valitsuse 11. aprilli 2013. aasta määrus nr 60 „Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitsei vaheline uurimisalluvus“ suunab samuti asutusi teatud kuritegusid vastastikku menetlema.

3. Siseministeriumi hinnangul oleks mõistlik teavitaja kaitset üldisemal tasandil reguleerida VTK alusel välja töötatavas seaduseelnõus direktiivi artikli 3 lõikes 2 ja 3 nimetatud valdkondade erisusega². Alternatiiv oleks teatud nõuded kehtestada nimetatud valdkondadega seoses seaduses, kuid detailsemalt reguleerida Vabariigi Valitsuse määruis. Näiteks konfidentsiaalsuse tagamine kriminaalmenetlustes on ka kehtivate seaduste järgi pigem erandlik (KrMS § 15 lg 3) ja seega võiks konfidentsiaalsuse nõudeid eri juhtumite puhul reguleerida konkreetsemalt määruse tasandil, kuid survemeetmete keeldu teavitaja kaitse seaduses. Teavituskanaliga seonduvat võiks reguleerida määrusega, sest rikkumisest teavitajate kaitse üldregulatsiooni kohaldades võivad teatud juhtudel olla ohustatud riigi julgeolekuhuvid või kriminaalmenetluse läbiviimine.
4. VTK-s on märgitud, et erasektori juriidilistele isikutele laieneb asutusesiseste teavitamiskanalite loomise kohustus, kui neil on rohkem kui 50 töötajat. Direktiivi artikli 8 lõike 4 järgi ei kohaldata 50 töötaja künnist juriidiliste isikute suhtes, mis kuuluvad lisa I osa B osas ja II osas osutatud liidu õigusaktide kohaldamisalasse (finantsteenused, -tooted ja -turud ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine, transpordiohutus, keskkonnakaitse). Eelnõu ettevalmistamisel tuleb sellega arvestada.

VTK järgi näeb direktiiv artiklis 9 avaliku sektori kontekstis ette erandi ka kohalikele omavalitsustele, kus alla 10 000 elanikuga või vähem kui 50 töötajaga omavalitsusel ei ole kohustust sisemist teavitamissüsteemi luua. VTK koostajad leiavad samas, et selline erand ei pruugi olla eesmärgipärane ning pigem peaks julgustama kohalikke omavalitsusi looma ühiseid teavitamiskanaleid, mis võimaldab kulusid haldamisele ja menetlemisele jagada. Kuna direktiiv ei kohusta vähem kui 10 000 elaniku või vähem kui 50 töötajaga kohalikke omavalitsusi vabastama sisemise teavitamissüsteemi loomise kohustusest, siis ei peaks sellist erandit ka tegema. Ka väikestes kohalikes omavalitsustes on probleeme nii huvide konflikti, korruptsiooni kui muude sarnaste rikkumistega, mistõttu peaks ka väikesed omavalitsused looma vähemalt ühise sisemise teavitamissüsteemi.

² Direktiiv ei mõjuta liikmesriikide vastutust riigi julgeoleku tagamise eest ega nende õigust kaitsta oma olulisi julgeolekuhuve. Eelkõige ei kohaldata seda teadete suhtes, mis puudutavad kaitse- või julgeolekuaspektidega seonduvaid riigihankenormide rikkumisi, välja arvatud juhul, kui need on hõlmatud liidu asjakohaste õigusaktidega. Direktiiv ei mõjuta liidu või liikmesriigi õiguse kohaldamist seoses salastatud teabe kaitsega, advokaadi kutsesaladuse ja arstisaladuse kaitsega, kohtu nõupidamistoosaladusega, kriminaalmenetluse normidega.

5. VTK-s märgitakse, et 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. VTK-s 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. VTK-s pakutakse välja, et Eestis oleks mõistlik luua asutusevälised teavituskanalid erinevate valdkondlike asutuste juurde ning selle ettepaneku osas oodatakse VTK-s pakutule tagasisidet.

Siseministerium toetab valdkonnapõhiste asutuseväliste teavituskanalite loomist ning põhimõtet, et teatud juhtudel võiks pädeval asutusel olla volitus anda teave uurimiseks üle mõnele teisele asutusele. Eelnõu koostajad võiks pädeva asutuse põhimõtete väljatöötamisel küsida arvamust asutustelt, kellel juba praegu on eri valdkondades rikkumiste menetlemise pädevus (näiteks uurimisasutused, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, valla- või linnavalitsus, Päästeamet, Veteede Amet).

6. VTK järgi tuleb eelnõu koostamisel otsustada ka see, kas Eesti näeb ette rikkumisest teavitavatele isikutele kohtumenetluse raames rahalise abi ning muud toetusmeetmed, mh psühholoogilise abi. Kehtivas õiguses on toetusmeetmed ette nähtud kuriteost teavitajatele ning mõneti saab võrrelda ka ohvriabi meetmetega, mistõttu peaks seda Siseministeriumi hinnangul eelnõu ettevalmistamisel kindlasti analüüsima. Samas peab hindama ka kaasnevat kulu riigieelarvele.
7. VTK-s antakse hinnang, et plaanitav eelnõu võib vähesel määral mõjutada registreeritud kuritegevude arvu ning seega tõsta proportsionaalselt ka õiguskaitseasutuste ning kohtute koormust. Samas ei saa prognoosida olulist kuritegude registreerimise kasvu.

Suurendades inimeste teadlikkust nende kaitsmisest teavitamisel võib oluliselt suurened teavitamiste arv. Kuna osa teavitusi on kindlasti seotud valdkondadega, mille uurimispädevus on uurimisasutustel (näiteks PPA), võib suurened uurimisasutuste töökoormus. Võrdlusena võib tuua perevägivallast teavitamise, mis on kasvanud tänu meedias teema suuremale kajastamisele ja inimeste julgustamisele. 2019. aastal kasvas registreeritud perevägivalla kuritegude arv Eestis võrreldes 2018. aastaga enam kui 500 juhtumi võrra (14%).

8. VTK koostajad prognoosivad, et eeldusel, et riik aitab rikkumisest teavitamise tehnoloogilise lahenduse ja vajalike protsesside loomisel, mille saaksid kasutusele võtta ka erasektori juriidilised isikud, ei kaasne teavitamiskanali loomisega ettevõtetele olulist kulu. Kuna VTK-s kasutatakse sõna „eeldusel“, siis kas teise võimalusena nähakse, et tehnoloogiliste lahenduste loomisega kaasnevad kulud ka erasektorile? Kui kulud kaetakse riigieelarvest, siis tuleb need lahti kirjutada koos põhjendustega, miks peab riik kogu kulu enda kanda võtma. Kui ka erasektori juriidilistele isikutele kaasnevad kehtestatava regulatsiooniga kulud, siis tuleks ka seda kajastada, et ettevõtted oleksid sellest teadlikud.
9. VTK kohaselt on plaanitav seadusemuudatus horisontaalne ning puudutab paljusid avaliku- ja erasektori asutusi ja ettevõtteid, seetõttu on mõistlik luua teavitamise keskne tehniline lahendus, 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.

Siseministeeriumi hinnangul ei tohiks erasektorit kohustada võtma kindlasti kasutusele riigi poolt loodav keskne lahendus. Osadel ettevõtetel on juba kasutusel toimiv teavitamise süsteem ja vajadusel saab üle kontrollida, kas see vastab direktiivi nõuetele.

VTK-st ei selgu, kas keskse tehnilise lahenduse all mõeldakse keskset asutusesisese teavitamise lahendust või mõeldakse koos nii sisest kui välist teavitamist? Direktiiv kohustab era- ja avaliku sektori juriidilisi isikuid looma asutusesisese teavituskanali ja riiki looma asutusevälise teavituskanali, mida haldab pädev asutus. Direktiiv ei kohusta, et riik peab erasektori eest asutusesisese teavituskanali arenduse ära tegema.

VTK-st ei nähtu, millele tugineb järeldus, et tehnilise lahenduse kulu on 100 000 eurot. VTK-st ei selgu, kui suured ja kelle kanda jääks tehnilise lahenduse ülalpidamiskulud, kui asutusesiseste kanalite keskse lahenduse looks samuti riik. Kas edasised ülalpidamiskulud erasektori kasutatava asutusesisese kanali lahenduse puhul oleks samuti riigi kanda? Või kas tehnilise lahendusena nähakse ette, et väliseks teavitamiseks tehakse kõigile asutustele kasutamiseks üks tarkvaraarendus, kuid majasisesiseid täiendavaid liidestamise arendusi teevad asutused ja ettevõtted ise oma kuludega? Direktiivi artikkel 11 lõike 2 punktis a on sätestatud, et liikmesriigid tagavad, et pädevad asutused loovad rikkumisteadete vastuvõtmiseks ja käsitlemiseks sõltumatud ja eraldiseisvad asutusevälised teavituskanalid. Lisaks peab arvestama, et direktiivi artikkel 8 lg 9 kohaselt avalikus sektoris, kui teha omavalitsustele jagatud asutusesiseseid teavituskanaleid, on tingimuseks, et jagatud asutusesiseseid teavituskanalid on asutusevälistest teavituskanalitest eristatavad ja iseseisvad. Kas direktiivist saab järeldada, et kasutusel ei saa olla üks tehniline lahendus, mis toimib nii asutusesisese kui -välise teavituskanalina? Palume seda täpsemalt selgitada eelnõu ettevalmistamisel.

10. Kui direktiiv tuleb üle võtta hiljemalt 17. detsembril 2021. aastal, siis erandina jõustavad liikmesriigid õigus- ja haldusnormid, mis on vajalikud, et järgida artikli 8 lõikes 3 sätestatud asutusesisese teavituskanali loomise kohustust erasektori juriidiliste isikute puhul, kellel on 50–249 töötajat, hiljemalt 17. detsembriks 2023. aastal. Õigusaktide ettevalmistamisel tuleks ka sellega arvestada.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Mart Helme
siseminister

Svetlana Meister 6125012
svetlana.meister@siseministeerium.ee