

Rikkumisest teavitaja kaitse seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga luuakse raamistik tööalases kontekstis teada saadud rikkumisteadele vastuvõtmiseks, menetlemiseks ning teavitaja kaitsmiseks. Eelnõuga nähakse ette teavitaja kaitse isikuline ja sisuline kohaldamisala, kaitse saamise tingimused ja ulatus ning teavitamise viisid ja kanalid. Eelnõuga nähakse ette kolmeastmeline teavitamise süsteem, st asutusesisene, asutuseväline ning avalikkuse teavitamine. Kuna eesmärgiks on rikkumise kõrvaldamine, siis tuleks esmajoonel teavitada seda asutust või ettevõtet, kus rikkumine aset leiab või on toimunud, või rikkumise kõrvaldamiseks pädevat valitsusasutust. Teavitajal on võimalik valida, kas ta teavitab asutusesiseselt või asutuseväliselt. Selline lähenemine kaitseb potentsiaalselt rikkujaks olevat asutust või ettevõtet võimaliku mainekahju eest, mis võib kaasneda rikkumise tarbetu avalikustamisega enne rikkumisele sisulise hinnangu andmist. Lisaks on eelduslikult rikkujaks oleval asutusel või ettevõttel kõige lihtsam rikkumine kõrvaldada. Asutuseväliste teavituskanalite loomisel kasutatakse ära juba olemasolevaid järelevalvemehhanisme ning asutuseväliste teavituste vastuvõtjaks on asutused, kes on ka praegu pädevad rikkumisi menetlema või järelevalvet teostama. Avalikkuse teavitamine ei peaks olema eelduslikult esimeseks teavitamise viisiks, mistõttu avalikkuse poole pöördumisel saab teavitaja kaitse piiratud tingimustel. Avalikkuse poole pöördumise kõnesolevas seaduses sätestatud eelduste sisustamisel on oluline tagada ühelt poolt avalikud huvid ja sõnavabadus ning teiselt poolt teavitamisest puudutatud isikute õiguste kaitse ja avalikkuse poole pöördumise õiguse kuritarvitamise vältimine.

Rikkumisest teavitamine ei välista isiku vastutust enda poolt toime pandud rikkumise eest. Eelnõu kohaselt on kaitse saamiseks oluline, et isikul on põhjendatud alus arvata, et teave vastab tõele, ja teavitamine vastab nõuetele, teavitaja motivatsioon ei ole siinkohal oluline. Ka anonüümse teavitamise korral tagatakse teavitajale kaitse juhul, kui ta on teavitanud nõuetekohaselt ning tema isik hiljem kindlaks tehakse.

Oluliste kaitsemeetmetena nähakse eelnõuga ette rikkumisest teavitaja suhtes survemeetmete rakendamise keeld, rikkumisest teavitaja vastutuse välistamine ning rikkumisest teavitaja konfidentsiaalsuse tagamine. Survemeetmete kasutamise, rikkumisest teavitamise takistamise, teavitaja konfidentsiaalsuse rikkumise ning teadvalt ebaõigete teavituste esitamise eest nähakse ette vastutus.

Rikkumisest teavitaja kaitse seaduse eelnõu eesmärgiks on reageerida võimalikult kiiresti ja tulemuslikult seadusega vastuolus olevatele tegudele ning seeläbi tagada õiguskorra toimimine ja avalike huvide kaitsmine. Seadusega vastuolus olev tegu on eelkõige õigusrikkumine ehk ebaseaduslik tegevus või tegevusetus, aga võib olla ka õigusnormide eesmärgiga vastuolus olev tegu, mis ei ole formaalselt õigusrikkumine. Rikkumised võivad aset leida nii era- kui avalikus sektoris. Enamasti saavad tööalastest rikkumistest esimesena teadlikuks ettevõtte või asutuse töötajad või nendega muul viisil tööalaselt seotud isikud. Seetõttu on just neil oluline roll seadusega vastuolus olevate tegude ennetamisel ja potentsiaalse kahju ärahoidmisel ning juba aset leidnud rikkumiste puhul rikkumistest teavitamisel. Ainuüksi riigisisest kriminaalkohtu praktikast on näiteks tuua mitmeid kaasuseid, mille puhul võinuks kohase teavituskanali

olemasolu ja teavitamine ära hoida raskeid tagajärgi – olgu selleks surmaga lõppenud hooldekodu kaasus, surmaga lõppenud kaasused tervishoiuteenuste osutamisel või surmani viinud tööohutussõuete eiramised, usalduse kuritarvitamise ja riigihangete rikkumise kaasused, soodustus- ja maksukelmuste kaasused, rahapesu- ja ametialaste rikkumistega seotud kaasused, korruptsiooni-, sh erasektori korruptsioonijuhtumid jne. Seega on rikkumisest teavitajate tegevusel rikkumiste ja kahju ärahoidmisel, ent ka rikkumiste avastamisel suur väärtus ja kaal. Arvestades rikkumistega kaasnevate õigushüvede intensiivset kahjustamist, on rikkumisest teavitajate kaitse regulatsiooni kehtestamine oluline ja vajalik horisontaalse õigusaktina.

Kui rikkumisest teavitamise kord ning teavitaja kaitse ei ole õiguses selgesõnaliselt reguleeritud, võib potentsiaalne teavitaja tööandjapoolsete survemeetmete rakendamise hirmus jätta teavitamata. Välistamaks ja minimeerimaks taolise olukorra tekkimist ning soodustamaks seadusega vastuolus olevatest tegudest teavitamist, tuleb luua tingimused, milles teavitaja ei riskiks teavitamise tõttu töökoha kaotusega või muu tööandjapoolse põhjendamatu ebavõrdse kohtlemisega. Teavitaja kaitse tagamine aitab kaasa ka sellele, et töökeskkonnas ette tulevad rikkumised saaksid kõrvaldatud kiiresti nii, et need ei mõjutaks töötajate, partnerite, klientide jt inimeste turvalisust ja ohutust, töö tegemist ning ettevõtete või asutuste mainet.

Eelnõu on seotud ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga nr (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta (ELT L 305, 26.11.2019, lk 17–56) (edaspidi *teavitajate kaitse direktiiv*), mille eesmärgiks on Euroopa Liidu (EL) õiguse rikkumisest teavitajate kaitse. Regulatsioon sätestab liidu tasandil normid väärkäitumisest teavitamise ja teavitajate kaitse kohta ning seda kõige suuremate rahavoogude, korruptsiooniriskide, konkurentsimoonutuste ning kahjudega (sh nii isiku- kui varakahju) seotud valdkondades, milleks on 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; liidu finantshuve kahjustavad rikkumised; siseturuga seotud rikkumised, sh konkurentsi- ja riigiabi õigusnormide rikkumised, samuti siseturuga seotud tulumaksurikkumised ning rikkumised seoses kokkulepetega, mille eesmärk on maksusoodustuste saamine. Ehkki eelnõu on seotud EL õiguse ülevõtmisega, siis eelnõu koostamisel on lähtekohaks eelkõige Eesti õiguskorra kaitsmine ning eelnõus ei keskenduta kitsalt EL õigusrikkumisest teavitamisele. Hinnates osutatud valdkondade mõju ja tähtsust riigi, ettevõtluse ja üksikisiku tasandil, on keeruline, kui mitte võimatu leida argumente, miks need valdkonnad peaksid riigisiselt, võrdluses liidu õigusega, olema vähem kaitstud. Vastupidi – väikeriigi jaoks on korruptsioonivaba, innovatsioonisõbralik, võrdsete võimalustega aus ja läbipaistev ettevõtluskeskkond ning põhiõigusi kaitsev ja väärtustav turvaline ühiskonnakorraldus väärtused, mis mõjutavad vahetult riigi konkurentsivõimet, jätkusuutlikkust ja rahvusliku rikkuse suurenemist. Seega on oluline hoolitseda riigisisese ettevõtluskeskkonna ja ühiskondlike väärtuste eest samaväärsete ja tõhusate õiguslike hoobadega, kui seda teeb EL liiduülestel huvide hoidmisel ja kaitsel. Kuigi rikkumisest teadaasaamine on võimalik ka väljaspool tööalast tegevust, keskendub eelnõu kitsalt tööalase tegevusega teatavaks saadud rikkumistest teavitamisele ja vajadusele kaitsta teavitajat tööandjapoolse ebavõrdse kohtlemise eest. Seaduseelnõuga ei reguleerita muudest rikkumistest teavitamist.

Eesti õiguses puudub rikkumisest teavitajate kaitse regulatsioon. Rikkumisest teavitamisega seonduvad tagatised on ette nähtud vaid üksikutes valdkondlikes eriseadustes. Eriseaduste regulatsioonid tagavad teavitaja konfidentsiaalsuse ja kaitsemeetmed vaid teatud juhtudel ning

ei määratle teavitamise korda, kaitse saamiseks õigustatud isiku mõistet ja kaitse saamist ning tagamise mehhanisme või teevad seda osaliselt. Selline osaline ja kitsa valdkonna põhine teavitaja kaitse regulatsioon on puudulik, sest avalike huvide kaitse realiseerub piiratud vaid teatud valdkondade puhul. Lisaks, kui rikkumisest teavitajale ei tagata seadusega piisavat kaitset, ei teki rikkumisega kokku puutunud isikul piisavat kindlust teavitamiseks. Kuna õigusrikkumistest teavitamine ning nende kaudu kahju vältimine või vähendamine on ühiskonna huvides, on rikkumisest teavitaja valdkonnaülene kaitsmine vajalik. Eelnõu koostamisel on kaalutud nii eriseaduste täiendamist kui ka uue seaduse sätestamist ning peetud põhjendatuks sätestada uus rikkumisest teavitaja kaitse seadus, mis kohaldub valdkonnaüleselt, kuna õigusrikkumisest teadasaamine ja teavitajate kaitsmine on oluline iga tegevusvaldkonna puhul.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna analüüsitalituse nõunik Kätlin-Chris Kruusmaa (katlin.kruusmaa@just.ee, 620 8206) ning karistusõiguse ja menetluse talituse nõunik Mare Tannberg (mare.tannberg@just.ee, 620 8237). Eelnõu on keeleliselt toimetanud õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik (620 8270; mari.koik@just.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud teavitajate kaitse direktiiviga. EL-i liikmesriikidel on kohustus teavitajate kaitse direktiiv üle võtta hiljemalt 17.12.2021. Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2021–2023 punktiga 8.23, mis näeb ette rikkumisest teavitajatele kaitse andmise.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu poolthääle enamust.

2. Seaduse eesmärk

2.1. Eelnõu eesmärk

Eelnõu eesmärgiks on reageerida võimalikult kiiresti ja tulemuslikult seadusega vastuolus olevatele tegudele, et seeläbi tagada õiguskorra toimimine ja avalike huvide kaitsmine. Selleks luuakse eelnõuga tööalase tegevusega teatavaks saadud rikkumisest teavitaja kaitse tingimused. Uue regulatsiooniga nähakse ette teavitaja kaitse isikuline ja sisuline kohaldamisala, kaitse saamise tingimused ning teavitamise viisid ja kanalid. Kaitse saamiseks on nõutav, et isikul on põhjendatud alus arvata, et tema antav teave vastab tõele, ja teavitamine toimub kooskõlas kõnesoleva seadusega.

Kuigi eelnõu laiemaks eesmärgiks on avalike huvide ja õiguskorra toimimise kaitsmine, ei sõltu kaitse saamine teavitaja enda motivatsioonist ega tegutsemisest avalikes huvides. Ka siis, kui teavitaja ajendiks on kättemaks kolleegile või äripartnerile, ent rikkumisest teavitamine leidis aset kooskõlas rikkumisest teavitaja kaitse seadusega (elkõige esmalt asutusesiseselt või asutuseväliselt), siis tagatakse kaitse ka sellisele isikule. Õigusrikkumised peegeldavad ühiskonna jaoks olulisi põhimõtteid ja hoiakuid, mille eiramist ei aktsepteerita. Ühiskonna jaoks on oluline, et rikkumised saaksid kõrvaldatud. Seetõttu on aktsepteeritav ja lubatav ka

anonüümne teavitamine. Anonüümse nõuetekohase teavitamise korral tagatakse teavitajale kaitse ka olukorras, kus teavitaja isik hiljem avalikuks tuleb.

Hetkel on rikkumisest teavitamisega seonduvad tagatised selgesõnaliselt ette nähtud vaid üksikutes valdkondlikes eriseadustes. Ka kehtiva seaduse kohaselt on rikkumisest teavitajatel teatud juhtudel õigus kaitsele ning konfidentsiaalsusele, ent kehtiva regulatsiooniga ei määratleta, kes ja kuidas peab tagama õiguse kaitsele ja konfidentsiaalsusele ning kes täpsemalt on kaitset saav rikkumisest teavitaja. Soodustamaks rikkumistest teadaandmist ja selle kaudu rikkumise ärahoidmist või kõrvaldamist, tuleb teavitamise kord ning kaitsemeetmed reguleerida.

2.2. Kehtiv regulatsioon

Eesti õiguses puudub ühtne ja valdkonnaülene teavitaja kaitse regulatsioon; teavitamise ja teavitaja kaitsega seonduv on sätestatud vaid teatud valdkondlikes eriseadustes. Järgnevalt antaksegi ülevaade rikkumisest teavitamise kehtivast regulatsioonist, mille puhul tuleb silmas pidada, et kõnesoleva eelnõuga täpsustatakse rikkumisest teavitamist ja teavitaja kaitsmist ka neis valdkondades.

Töölepingu seaduses (TLS) ja avaliku teenistuse seaduses (ATS) on sätestatud üldised võrdse kohtlemise põhimõtted. TLS-s on sätestatud ka töölepingu muutmise ning lõppemisega seonduv ning seadusest tuleneva aluseta või seaduse nõuetele mittevastava töölepingu ülesütlemise tühisus. Eelnõu § 16 näeb ette üldise survemeetmete rakendamise keelu, kusjuures seaduses antakse mitteammendav loetelu sellest, mida survemeetmetena käsitatakse.

Korruptsioonivastases seaduses (KVS) on sätestatud korruptsioonijuhtumist teavitamise konfidentsiaalsuse tagamise nõue ja korruptsioonijuhtumist teavitanud isiku kaitseks jagatud töendamiskohustus kohtumenetluses. Eelnõu § 14 sätestab üldise nõude rikkumisest teavitaja konfidentsiaalsuse tagamiseks.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (RahaPTS) § 49 reguleerib rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtlusest teatamise kohustust ja § 51 sätestab kohustatud isiku teate konfidentsiaalsusega seonduva. RahaPTS § 52 kohaselt on heas usus teatamiskohustuse täitmise tagajärjeks tekitatud kahju osas vastutusest vabastamine; sama sätte lõike 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 kõigi rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud rikkumisest teavitamiste puhul, vaid reguleerivad kitsalt RahaPTS mõttes kohustatud isiku seaduses ette nähtud teavitamiskohustust.

Finantssektoris kehtib Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 596/2014¹ (edaspidi *turukuritarvituse määrus*) ning asjaomased nõuded on sätestatud nii finantsinspektsiooni seaduses (FIS) kui ka väärtpaberituruse seaduses (VPTS). FIS § 50² kohaselt kehtestab Finantsinspektsioon sise-eeskirjad õigusrikkumistest teavitamise kohta ning FIS § 50³ reguleerib teavitaja ja rikkujate kaitsega seonduvat. Teavitamise fakti konfidentsiaalsus tagatakse

¹ 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).

ja 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 ettenähtud vastutust. VPTS § 201¹ näeb ette rikkumisest teavitamise korra kehtestamise kohustuse ja § 201² kohaselt kohaldatakse turukuritarvituse määruises 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 väärtemenetluse otstarbekuse kaalutlusel.

Tsiviillennunduses on ohutusjuhtumitest teavitamine reguleeritud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 376/2014² (edaspidi *tsiviillennunduse määrus*), mis käsitleb tsiviillennunduses toimunud juhtumitest teavitamist ning juhtumite analüüsi ja järeelmeid. Konkreetsed meetmed tuleb aga võtta vastu riigisiselt, mistõttu 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, milleks peavad liikmesriigid ja liikmesriigis asutatud organisatsioonid (lennundusettevõtted) kehtestama teatamise süsteemi. Tsiviillennunduse määrus ei erista suuri ja väikseid organisatsioone ning nõudeid teavitamissüsteemidele, kuid kokkuleppel pädeva asutusega (Eestis Transpordiamet) võivad väiksed organisatsioonid kehtestada teatud juhtumite üksikasjade töötlemiseks lihtsustatud süsteemi. Riigisiseses regulatsioonis ei eristata vabatahtlikku ja kohustuslikku teavitamist, erisused vabatahtlikule ja kohustuslikule teavitamisele on sätestatud tsiviillennunduse määruises. 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. 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 ja muude lennuohutusele tegelikku või võimalikku ohtu kujutavate üksikasjade kogumist. Tsiviillennunduse määruse kohaselt peavad liikmesriigid oma riigisisese õiguse kohaselt tarvitusele 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 lennuohutuse säilitamiseks või suurendamiseks. Teavet kasutatakse anonüümitult. Liikmesriikidel on kohustus tagada, et lennuohutuse ja õigusemõistmise eest vastutavad pädevad asutused teevad omavahel koostööd eelhalduskokkulepete alusel, eesmärgiga tagada õige tasakaal ühelt poolt korrakohase õigusemõistmise vajaduse ning teiselt poolt ohutusteabe jätkuva kättesaadavuse

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 376/2014, mis käsitleb tsiviillennunduses toimunud juhtumitest teavitamist ning juhtumite analüüsi ja järeelmeid, 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).

vahel. Teabeallika kaitset ei kohaldata tahtlike üleastumiste korral või kui aset on leidnud ilmse riski vaieldamatu, raske ja tõsine eiramine ning selliste ametialaste kohustustega seotud meetmete täielik vastu võtmata jätmine. Asjaolusid arvestades on meetmed selgelt vajalikud ja nende kasutusele võtmata jätmisel põhjustatakse ilmselt otsest kahju inimesele või varale või kahjustatakse märgatavalt lennusohtust. Eestis on EL nõuete täitmiseks veebilehe kaudu või anonüümsel teavitustelefoninumbril võimalik edastada Transpordiametile lennutegevusega seotud tähelepanekute kohta teavet, mis võib kaasa aidata lennunduse ohutuse tagamisele. Lennundusettevõtetes on loodud süsteemid ohutusjuhtumitest või ohutusele võimalikku ohtu kujutavatest üksikasjadest teavitamiseks. Transpordiamet ja Ohutusjuurdluskeskus (Eestis tsiviillennunduse määrase mõistes ohutusjuhtumitest teavitamiseks pädevad asutused) koguvad teavet ohutusjuhtumite kohta ning töötlevad andmeid kooskõlas tsiviillennunduse määrase ja lennundusseadusega. Transpordiamet informeerib ohutusjuhtumitest prokuratuuri, kuid ei tee seda kriminaalmenetluse algatamise eesmärgil, tagades nii õiglase suhtumise põhimõtte kohaldamise riigi sees ametite vahelise suulise kokkuleppe alusel. Kui ohutusjuhtumiga seotud info jõuab õiguskaitseasutusteni muude kanalite kaudu, ei ole välistatud süüteo menetluse alustamine. Seega täidetakse Eesti lennunduses ohutusteabe saamisel õiglase suhtumise põhimõtet, kuid praktikas tuleb kindlasti arvesse võtta Eesti lennundusringkonna väiksust. Lisaks on oluline tähele panna, et tsiviillennunduse määrus, lennundusseadus ega karistusseadustik ei garanteeri vabatahtlikult ohutusjuhtumist teavitajale ega ohutusjuhtumiga seotud isikule vabastust vastutusest.

Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse (EKTÄKS) § 5 lõikes 6 on sätestatud erandid, mille esinemisel ärisaladuse ebaseaduslik saamine, kasutamine ja/või avaldamine ei too kaasa tsiviilõiguslikku vastutust juhul, kui see on vajalik, et avalikustada avalike huvide kaitsmise eesmärgil ebaseaduslik tegu või et 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. Teisisõnu, EKTÄKS § 5 lõige 6 sätestab nõuet välistavad materiaalõiguslikud eeldused ehk erandid, mis vabastavad ebaseadusliku tegevusega kaasnevast vastutusest. Nimetatud säte on Eesti õiguses sätestatud seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi EL (2016/943)³ (edaspidi *ärisaladuse direktiiv*) ülevõtmisega. Ärisaladuse direktiivi 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 selle avaldanud, vabastatud sellega kaasnevast vastutusest juhul, kui ärisaladus on saadud, kasutatud või avaldatud selleks, et avalikustada avalike huvide kaitsmise eesmärgil ebaseaduslik tegu. Rikkumisest teavitaja kaitse seaduses on see põhimõtte sätestatud §-s 17, mille kohaselt loetakse rikkumisest teavitaja kaitse seaduses sätestatud alusel rikkumisest teavitamise korral ärisaladuse avaldamine seaduslikuks, kuna teavitaja ei vastuta õiguslike tagajärgede eest, kui tal oli põhjendatud alus arvata, et teabe avaldamine oli rikkumise paljastamiseks vajalik.

Kriminaalmenetluse seadustik (KrMS) sätestab võimaluse kriminaalmenetluse lõpetamiseks seoses isikult tõendamiseseme asjaolude väljaselgitamisel saadud abiga. KrMS § 205 lg 1 kohaselt võib Riigiprokuratuur oma määrasega 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

³ 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).

välistatud või oluliselt raskendatud. Riigikohus on lahendi nr 3-1-1-10-12 p-s 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 moraalset 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 avar kaalutlusvõimalus. Ajavahemikus 01.01.2013–31.12.2017 on KrMS § 205 alusel lõpetatud menetlus 22 kuriteo suhtes.

KrMS §-s 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 lõpetamine on Riigiprokuratuuri diskretsiooniotsus, on KrMS § 205¹ sõnastatud imperatiivsena ning kõigi aluste ja tingimuste täitmise korral puudub Riigiprokuratuuril kaalutlusõigus, kas leebust kohaldada või mitte. KrMS §-s 205¹ sätestatud eriregulatsiooni vajadust on põhjendatud sellega, et muud seaduses ettenähtud 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 toimetehhanism põhineb tuntud *vangi dilemma*l: 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.⁴ Perioodil 01.01.2013–31.12.2017 on KrMS § 205¹ alusel kriminaalmenetlus lõpetatud ühel korral. Rikkumisest teavitaja kaitse seadus eelviidatud kriminaalmenetluse lõpetamise aluseid ei muuda. Rikkumisest teavitaja kaitse seaduse § 17 lõige 2 sätestab, et kui rikkumisest teavitaja poolt teabe omandamine või sellele juurdepääsu saamine on kuritegu, siis ei ole teavitaja vastutus välistatud.

Kuriteoteadet ja kuriteokaebust käsitletakse asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabena. Seega on teavitaja konfidentsiaalsus süüteomenetluses seaduses sätestatud korras tagatud, kuid teatud juhtudel ei ole Eesti õiguse kohaselt isiku konfidentsiaalsuse tagamine kriminaalmenetluses võimalik. Teate esitajale tuleb KrMS § 198 lg 1 kohaselt kümne päeva jooksul kriminaalmenetluse alustamata jätmisest teatada. KrMS § 198 lg 2 kohaselt ei pea kriminaalmenetluse alustamata jätmisest isikut, kelle kohta kuriteokaebus on esitatud, teavitama, kui seadusest tulenevalt tagatakse kuriteost teavitamise fakti konfidentsiaalsus või kui teatamata jätmine on vajalik kuriteo ärahoidmiseks. Rikkumisest teavitamise seaduse § 2 lõike 2 punkti 3 kohaselt kohaldatakse seda seadust kriminaalmenetlus, arvestades

⁴ 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>

kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud erisusi, ning § 15 lõikes 2 on konkreetsemalt sätestatud erisus konfidentsiaalsuse tagamise kohta. Seega teavitamise fakti konfidentsiaalsuse tagamisel arvestatakse eelnõu kohaselt KrMS-s sätestatud erisustega.

Ajakirjandusliku teabeallika kaitsega seonduvalt tuleb rikkumisest teavitajate avalikkuse poole pöördumisel silmas pidada järgmist. 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 eesmärgiks 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 põhimõtte laieneb ka abipersonalile. Põhimõtte ei kehti, kui kahtlustatav või süüdistatav taotleb info avaldamist. Lisaks on meediateenuste seaduse §-s 15 sätestatud informatsiooniallika kaitse reeglid.

Samuti on Politsei- ja Piirivalveamet sisse seadnud mitmed erinevad vihjetelefonid ja elektronposti aadressid, mille kaudu on võimalik anonüümselt kuriteokahtluse korral politseile infot anda⁵. Maksu- ja Tolliametil on olemas teavituskanalid maksu- ja salakaubaveoga seotud rikkumistest teavitamiseks⁶. Ka mitmes erasektori juriidilises isikus on sisse seatud rikkumisest teavitamise kanalid, eelkõige on tegemist suurte ettevõtetega. Olemasolevad vihjeandmise liinid on spetsiifilised ja loodud konkreetsetest rikkumistest teavitamiseks – näiteks Politsei-ja Piirivalveameti korruptsiooni vihjeliin või MTÜ Lastekaitse Liit peetav vihjeliin veebis laste väärkohtlemisest teadaandmiseks jms. Loodava seadusega ühtlustakse tööalaselt teatavaks saanud rikkumistest vihje andmise korraldus ja vihjeid saab anda erinevat laadi rikkumiste kohta, sealhulgas nende kohta, milleks praegu ei ole eraldi vihjeliini.

2.3. Plaanitavad õiguslikud lahendused

Eelnõu koostamise käigus kaardistati kaks võimalikku lahendust, millest üks oli uue õigusliku raamistiku loomine, teine aga valdkondlike eriseaduste täiendamine teavitaja kaitset puudutavate sätetega. Rikkumisest teavitajate kaitse seaduse kohaldamisala puhul kaaluti valdkonnaülese kohaldamisala kehtestamist ning kitsalt teavitajate kaitse direktiivis nimetatud õigusaktidest lähtumist. Valikute kaalumisel jõuti järeldusele, et otstarbekam on luua uus ühtne valdkondadeülene õigusakt. Seda lähenemist toetab ka rikkumisest teavitajate kaitse direktiivi artikli 2 lõige 2, mille kohaselt ei piirata liikmesriikide õigust laiendada kaitset valdkondadele või tegevustele, mis ei kuulu sama artikli 1 lõike kohaldamisalasse.

Eelnõuga välja pakutud horisontaalne regulatsioon võimaldab kaitse anda kõikides valdkondades rikkumisest teavitamise puhul. Puudub põhjus kaitse andmist kitsalt piiritleda, sest õigusrikkumisest teadaaamine ja selle soodustamiseks teavitajate kaitsmine on oluline iga tegevusvaldkonna puhul.

Valdkondlike eriseaduste täiendamise ja direktiivi kitsa ülevõtmise raskused seisnevad asjaolus, et direktiivi artiklis 2 on küll määratletud direktiivi sisuline kohaldamisala, mis hõlmab riigihankeid; finantsteenuseid, -tooteid ja -turgusid ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamist; tooteohutust ja nõuetele vastavust; transpordiohutust; keskkonnakaitset; kiirguskaitset ja tuumaohutust; toiduainete ja sööda ohutust, loomatervist ja loomade heaolu; rahvatervist; tarbijakaitset; eraelu puutumatust ja isikuandmete kaitset ning

⁵ <https://www.politsei.ee/et/vihje-saatmine>

⁶ <https://www.emta.ee/et/kontaktid-ja-ametist/kontaktid-tagasiside/vihjeinfo>

võrgu- ja infosüsteemide turvalisust; liidu finantshuve kahjustavaid rikkumisi, millele on osutatud EL-i toimimise lepingu artiklis 325 ja mida on täpsustatud asjakohastes liidu meemetes, ning EL-i toimimise lepingu artikli 26 lõikes 2 osutatud siseturuga seotud rikkumised, sealhulgas liidu konkurentsi- ja riigiabi õigusnormide rikkumised, samuti siseturuga seotud rikkumised, mis puudutavad tegevust, millega rikutakse äriühingu tulumaksu käsitlevaid norme, ning rikkumised seoses kokkulepetega, mille eesmärk on saada maksusoodustusi, mis on vastuolus äriühingu tulumaksu suhtes kohaldatavate õigusaktide eesmärgiga, ent samuti teeb kõnealune direktiivi norm viite lisale 1. Lisa 1 kajastab omakorda osutusi ligikaudu 140 Euroopa Liidu õigusaktile, millest tuleks juhendada direktiivi kitsa ülevõtmise korral.

Märgitust nähtub, et direktiivi kitsalt üle võttes tuleb iga valdkonna riigisisese õigusakti puhul määrata, milline kohustus ja mis ulatuses tuleb EL-i õigusest, ning näha rikkumisest teavitamise kaitse ette ainult teatud piiritletud juhtudel. Arvestades riigisisesse õigusesse üle võetava EL-i regulatsiooni mahtu, osutuks taoline lähenemine hoomamatuks, ebamõistlikult koormavaks ja sellega ei oleks võimalik saavutada teavitaja kontseptsiooniga püstitatud eesmärgi, sest valdkondlike eriseaduste normid muutuksid sedavõrd spetsiifiliseks, et nõuaksid seaduse rakendajalt, sh teavitajalt, süvateadmisi EL-i õigusest. Seega ei ole direktiivi kitsas ülevõtmine mõistlik ning põhjustaks ulatuslikku õigusselgusetust ja ebamäärasust.

Lisaks kaaluti võimalust teavitajate kaitse direktiivis toodud valdkondadest lähtudes lisada sätted uue horisontaalse õigusakti asemel eriseadustesse. Kuna uue õigusakti loomine on vajalik ühtselt ja arusaadavalt rakendamiseks nii potentsiaalsele rikkumisest teavitajale kui ka rikkumisteateid vastu võtvatele asutustele, siis on otsustatud eriseaduste täiendamise asemel uue ühtse õigusakti kasuks.

Direktiivi kitsa ülevõtmisega kaasnevad ebamõistlik halduskoormus ja ebamäärasus toetavad ühe, võimalikult väheste eranditega, valdkondadeülese õigusakti loomist, et tagada riigi tasandil terviklik ja sidus rikkumisest teavitajate kaitse raamistik. Kirjeldatud viisil toimimist toetab ka teavitajate kaitse direktiivi artikli 2 lõige 2.

Eraldi regulatsiooni kasuks räägib ka asjaolu, et teiste riikide kogemus on näidanud, et tulemuslikult ja laiapõhjaliselt saab teavitajatele vajalikku kaitset pakkuda selleks otstarbeks ettenähtud regulatsiooni toel. Siinjuures on paslik võimalikult suures ulatuses ära kasutada juba toimivaid järelevalvemehhanisme ja infrastruktuuri, sh on mõistlik kasutada ära valdkonnapõhiselt erinevate järelevalveasutuste juba olemasolevat kompetentsi. Olemasolevate mehhanismide, infrastruktuuri ja kompetentsi ärakasutamise korral puudub vajadus luua rikkumiste vastuvõtmiseks ja menetlemiseks eraldi asutust.

Eelnõule eelnes väljatöötamiskavatsus⁷, mis 2020. aasta suvel läbis kooskõlastusringi. Väljatöötamiskavatsuse kohta esitasid arvamuse Kaitseministeerium, Rahandusministeerium, Sotsiaalministeerium, Siseministeerium, Välisministeerium, Maaeluministeerium, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Tööinspeksioon, Finantsinspeksioon, Riigiprokuratuur, Tartu Ülikool, Eesti Advokatuur, Korruptsioonivaba Eesti MTÜ, Eesti Ajakirjanike Liit, Eesti Töandjate Keskliit ja Eesti Pangaliit. Eelnõu koostamisel on väljatöötamiskavatsusele antud tagasisidega arvestatud.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

⁷ Arvutivõrgus <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/9118fc0c-c5b3-4e71-a7b8-988da0a1aa1d>

Eelnõu **1. peatükk** sisaldab **üldsätteid**.

Paragrahv 1 sõnastatakse seaduse reguleerimisala ja eesmärk. **Lõike 1** kohaselt on rikkumisest teavitaja kaitse seaduse eesmärgiks tööalase diskrimineerimise eest kaitse tagamine inimestele, kes annavad teada tööalase tegevusega teatavaks saanud õigusrikkumisest. Oluline on soodustada õigusrikkumiste ärahoidmist ja neile võimalikult kiiret reageerimist ning tagada teavitajate kaitse tööandjapoolse kätemaksu ja survemeetmete kasutamise eest. Kaitsevajadus tekib, kui teave, mida teavitajad avaldavad, on saadud nende tööalase tegevuse kaudu ja neid ähvardavad tööga seotud survemeetmed, näiteks konfidentsiaalsus- või lojaalsuskohustuse rikkumise eest. Tööalane kontekst antud sätte tähenduses on mistahes lepingu alusel või vormis tööalane kokkupuude. Samuti loetakse tööalase tegevusega teatavaks saanud rikkumiseks ja tagatakse kaitse, kui rikkumisest annab teada lepingupartner.

Paragrahvi 1 lõike 2 kohaselt sätestatakse seaduses õigusrikkumisest teada andnud inimese kaitsmise õiguslikud alused ja nähakse ette vastutus juhtudeks, mil seaduses toodud kohustusi on rikutud või neid ei ole piisava hoolsusega täidetud.

Paragrahv 2 määratletakse seaduse sisuline kohaldamisala. **Lõike 1** kohaselt saavad seaduse alusel kaitse kõik inimesed, kes tööalases kontekstis teada saanud õigusrikkumisest või tegemata jätmisest teavitavad. Ei ole oluline, kas rikkumine leiab aset erasektoris, avalikus sektoris või kolmandas sektoris, samuti ei ole oluline teavitaja töö- ning lepinguvorm. Tööalane kontekst võib tekkida ametisse nimetamise, võlaõigusliku lepingu, töölepingu või mõne muu lepingu alusel, samuti juhtudel, kus teavitaja on asutuses või ettevõttes vabatahtlik või praktikant.

Lõike 2 punkt 1 välistab kõnesoleva seaduse kaitse alt tööõiguse rikkumised, mis tulenevad kahepoolsete lepingute või muude kahepoolset kokkulepitud töötingimuste rikkumisest ja mis kuuluvad kehtiva õiguse kohaselt töövaidluskomisjoni pädevusse. Esiteks ei ole selliste rikkumiste puhul võimalik tagada vajalikku kaitset – näiteks on võimatu tagada konfidentsiaalsust, sest tegemist on individuaalsete õiguste rikkumisega, kus mõlemad osapooled on selgelt tuvastatavad. Teiseks on selliste vaidluste lahendamiseks olemas piisavad õiguslikud meetmed – töötaja saab pöörduda töövaidluskomisjoni või vajadusel kohtu poole. Näiteks kui töötajale ei maksta lepinguga kokku lepitud töötasu, siis pöördub ta esimesena tööandja poole ning teisena sõltuvalt lepingu liigist töövaidluskomisjoni või kohtusse. Seega esiteks on individuaalsete õiguste kaitseks tulemuslikumaid meetmeid ja teiseks ei ole võimalik selliste vaidluste puhul rikkumisest teavitaja kaitse seaduse kohast kaitset tagada.

Punktid 2 ja 3 sisaldavad samuti välistavaid täpsustusi, mis seisnevad selles, et riigisaladusega kaitstud teabe ja kriminaalmenetlust puudutava rikkumise suhtes ei kohaldu teavitaja kaitse seaduse üldregulatsioon. Riigi julgeolekut ja salastatud teavet puudutavas ning kriminaalmenetluse valdkonnas ei ole rikkumisest teavitamise reguleerimine mõeldav üldnormide kohaselt. Siiski on nimetatud valdkondades vaja rikkumisest teavitamist soodustada ja rikkumisest teavitajat kaitsta, et vältida juhtumeid, kus riigisaladusega kaitstud või kriminaalmenetlust puudutav info saab avalikuks, sest teavitajal ei olnud võimalik muul viisil rikkumisest teada anda või ei võetud tema teavitust menetlusse või seda ei menetletud asjakohaselt. Seega on riigikaitse ja turvalisuse seisukohast väga oluline luua sobiv teavitaja kaitse ka neis valdkondades.

Ühelt poolt on riigikaitstes ja julgeolekus mitmeid riigisaladusega kaitstud aspekte, mistõttu ei saa neid valdkondi allutada üldisele teavitaja kaitse regulatsioonile. Teiselt poolt peab ka neis valdkondades ette tulevate rikkumiste korral olema ette nähtud turvaline võimalus rikkumisest teavitada ja pakkuda rikkumisest teavitajale kaitset võimaliku diskrimineerimise eest. Sestap on riigi julgeolekuga ja salastatud teabega seotud valdkondade asutustes, nt Kaitsepolitseiamet, Välisluureamet jt, kohustus luua sisemine töökorraldus, mis võimaldab rikkumistest turvaliselt teada anda ja rikkujat võimalike survemeetmete eest kaitsta.

Tuleb ka tähele panna, et kui eelnimetud asutuses soovib teavitaja teavitada rikkumisest, mis ei ole kaitstud riigisaladusega, ei ole seotud riigikaitse ega julgeolekuga, siis kehtib üldregulatsioon.

Punkt 4 välistab seaduse kohaldamisalast teabe, mis on advokaadile teatavaks saanud õigusteenust osutades, hõlmates nii advokaadi poole pöördumise fakti kui ka õigusteenuse eest makstud tasu suurust. Sarnaselt advokatuuriseaduse § 45 lg-le 2 võib infot avaldada ja selle eest kaitse saada juhtudel, kus advokaadi klient või tema õigusjärglane on selle kohta andnud kirjaliku nõusoleku. Nimetatud välistus kaitseb advokaadi klienti olukordades, kus advokaat ei ole järginud kutsesaladuse hoidmise kohustust. Seega kui advokaat on advokaaditööga seoses teada saanud info ilma kliendi nõusolekuta avalikustanud, siis ei peagi ta kaitset saama.

Paragrahvis 3 on toodud seaduse isikuline kohaldamisala. **Lõike 1** kohaselt saavad rikkumisest teavitajad kaitse survemeetmete kasutamise eest. Kaitset saavate isikutena hõlmatakse kõik avalikus ja erasektoris töötavad isikud, olenemata töövormist, sealhulgas nii töötajad kui ka isikud, kes on füüsilisest isikust ettevõtjad, aktsionärid, osanikud, ettevõtte juht- või kontrollorgani liikmed, vabatahtlikud, praktikandid (nii tasustatud kui ka tasustamata) ning isikud, kes töötavad töövõtjate, alltöövõtjate või tarnijate järelevalve ja juhtimise all.

Rikkumisest teavitajate tõhus kaitse tähendab ka selliste isikute kaitsmist, kes ei pruugi küll oma tööalasest tegevusest majanduslikult sõltuda, kuid kelle suhtes võidakse rikkumisest teavitamise tõttu siiski survemeetmeid kasutada. Vabatahtlike ja tasustatud või tasustamata praktikantide puhul võivad survemeetmed tähendada, et loobutakse nende teenuste kasutamisest või et neile antakse tulevase töökoha jaoks negatiivne tööalane soovitus või kahjustatakse nende mainet või karjääri võimalusi muul viisil.

Seega tuleks kaitse tagada ka töötajatele, kes on mittestandardsetes töösuhtes, sealhulgas osalise tööajaga töötajatele ja tähtajalise lepinguga töötajatele, ning isikutele, kellel on tööleping või töösuhe renditööjõu agentuuriga, ning ebakindla tööhõivevormiga isikutele, kelle puhul on standardseid ebaõiglase kohtlemise vastaseid kaitsemeetmeid sageli keeruline kohaldada.

Tuleb ka meeles pidada, et isikud, kes annavad tööalase tegevuse kontekstis saadud teavet avalikule huvile tekitatud ohtude või kahju kohta, kasutavad oma sõnavabadust. See tähendab, et neil on õigus rikkumise kohta infot anda ja seda õigust ei tohi piirata, v.a juhul, kui seda õigust on piiratud seaduse alusel.

Lõike 2 ütleb, et lisaks on põhjendatud juhtudel kaitstud ka teavitajaga seotud füüsilised ja juriidilised isikud. Nimetatud isikutele kohaldatakse põhjendatud juhtudel kõnesolevas seaduses sätestatud kaitsemeetmeid, mis on sätestatud §-des 14–17. Sellisteks füüsilisteks isikuteks on näiteks abistavad isikud ja teavitajaga ühes asutuses või ettevõttes töötavad pereliikmed, kuid ka kolleegid, kelle vastu saab survemeetmeid kasutada. Samuti tuleb

asjakohasel juhul tagada kaitse juriidilisele isikule, mis on seotud teavitajaga, nt mille omanik ta on või mille heaks töötab.

Paragrahv 4 määratleb rikkumise ja sellest teavitamisega seonduva. **Lõike 1** kohaselt tähendab rikkumine seadusega vastuolus olevat tegevust või tegevusetust. Rikkumine kõnesoleva seaduse mõttes peab kuuluma §-s 2 nimetatud kohaldamisalasse. Tegemist võib olla nii väärteo, kuriteo või mõne muu rikkumisega või õigusnormi eesmärgiga vastuolus oleva tegevuse või tegevusetusega. Seadusega vastuolus olev tegevus või tegevusetus on eelkõige õigusrikkumine, see tähendab ebaseaduslikku tegu või tegevusetust. Lisaks võivad „rikkumise“ mõiste alla minna ka juhtumid, kus tegemist ei ole formaalselt õigusrikkumisega, vaid tegemist on õigusnormide eesmärgiga vastuolus oleva teo või tegevusetusega. Selline lähenemine vastab teavitaja kaitse direktiivi artikli 5 lõikele 1, mille kohaselt tähendab „rikkumine“ tegu või tegevusetust, mis on ebaseaduslik või vastuolus õigusnormide eesmärgiga. Direktiivis ei ole täpsustatud, kuidas vastuolu õigusnormide eesmärgiga tõlgendada. See jääb kohtupraktika sisustada ja kohtupraktika peab tagama, et vastuolu õigusnormide eesmärgiga ei tõlgendataks soovimatult laialt. Seaduslikust tegevusest teavitamisele kõnesoleva seadusega antud kaitse ei laiene. Seega tuleb kõnesoleva seaduse mõttes rikkumise all eelkõige mõista ebaseaduslikku tegevust või tegevusetust.

Rikkumisest teavitaja kaitse seadusega antav kaitse laieneb lisaks õigusrikkumistest teavitamisele ainult olukordadele, kus on tegemist seaduse ja õigusnormi eesmärgiga vastuolus oleva tegevusega, mis ei ole formaalselt õigusrikkumine. Kohtupraktika sisustab, kas konkreetsel juhul on tegemist olukorraga, mis ei kujuta endast küll õigusrikkumist, kuid mis on seaduse ja õigusnormi eesmärgiga vastuolus. Sellise teavitaja kaitse direktiivi artikli 5 lõike 1 kitsalt tõlgendamisel ja rikkumisest teavitaja seadusesse ülevõtmisel on silmas peetud järgmisi argumente.

Rikkumise liiga laialt sätestamine võib kaasa tuua suure hulga asutusesiseid ja asutuseväliseid teavitusi. Neile tuleks kõnesoleva seaduse kohaselt reageerida, kuid suur teavituste hulk võib takistada tegelike õigusrikkumiste tuvastamist ja menetlemist. Tuleb silmas pidada, et kõnesoleva seaduse kohaselt kaitse saamine tähendab rikkumisest teavitaja jaoks näiteks seda, et ta ei vastuta tööandja ees konfidentsiaalsus- või lojaalsuskohustuse rikkumise eest. On kaheldav, kas seaduslikust tegevusest teavitamise puhul esineb sedavõrd tugev avalik huvi, mis kaalub üles puudutatud isikute õiguste riive. Mõne vajaliku, üldises huvis tegevuse tegemata jätmist tuleb samuti seaduse kontekstis rikkumisena käsitleda. Tegemata jätmisena tuleb mõista olukorda, kus mingi tegevuse tegemata jätmise puhul on laialdane negatiivne tagajärg; näiteks võib rahvatervishoiu valdkonnas mingite vajalike tegevuste tegemata jätmine tuua negatiivse tagajärje osale rahvastikust või tervele rahvastikule.

Lõikes 2 sõnastatakse rikkumisest teavitaja mõiste. Rikkumisest teavitaja on füüsiline isik, kes annab teada rikkumisest, millest ta on teada saanud tööga seotult. Enamasti saavadki rikkumisest teada ettevõtte või asutusega tööalaselt seotud inimesed. Nimetatu ei välista, et rikkumisest teavitaja ei võiks olla ka lepingupartner või lepingupartneri töötaja või praktikant või ka vabatahtlik. See tähendab, et töövorm või laad ei ole olulised, et inimest rikkumisest teavitajana käsitleda. Määravaks on asjaolu, kas teavitaja suhtes on potentsiaalselt võimalik kasutada survemeetmeid.

Kaitse saamiseks peab rikkumisest teavitajal olema põhjendatud alus arvata, et talle teavitamise ajal kättesaadavaid asjaolusid ja teavet arvesse võttes on teavitatav info tõene. Selline nõue on kaitsemeetmeks, et välistada põhjendamatute, pahatahtlike või kuritahtlike teadete esitamine.

Antud kriteeriumiga tagatakse, et kaitset ei anta isikutele, kes teadvalt ja tahtlikult esitasid ebaõiget või eksitavat teavet. Kui aga ebaõige teave edastatakse heauskselt ja teavitamise hetkel oli teavitajal põhjust uskuda edastatava teabe korrektsust, siis on isik ikkagi käsitatav rikkumisest teavitajana, kellel on õigus kaitsele. Rikkumisest teavitava isiku motiivid teabe esitamisel ei tohi mõjutada kaitse saamise tingimusi. Seega ka juhtudel, kui rikkumise avaldamise ajendiks oli kättemaks või pahatahtlikkus, tuleb teavitajale kaitse tagada. Eesmärgiks on ennekõike rikkumise kõrvaldamine ja rikkumisele eelnenud olukorra taastamine.

Lõige 3 määratleb, mida mõistetakse rikkumisest teavitamisena. Sätte kohaselt tuleb rikkumisest teavitada kõnesoleva seaduse põhimõtete kohaselt. Rikkumisest teavitajal on õigus punktides 1–3 nimetatud teavitamiskanalit valida. Loetelus nimetatud kanalid ei ole omavahel hierarhiliselt seotud, mis tähendab, et rikkumisest võib teavitada kohe ka asutusevälist kanalit kasutades. Sellele ei pea eelnema asutusesisene teavitamine. Otsuse teavituskanali valiku üle teeb rikkumisest teavitaja, talle ei nähta otsustamiseks ette valiku tegemise kriteeriume. Samas tuleb arvestada, et üldsusele avalikustamise puhul esinevad kaitse saamisel kitsendused, mida on täpsemalt kirjeldatud punkti 3 selgituses.

Eeltoodud lõike **punkt 1** ütleb, et teavitada on võimalik asutusesisese teavituskanali kaudu, mille seavad sisse § 8 lõikes 2 loetletud asutused ja ettevõtted. Võttes arvesse, et seaduse kohaselt on teavitamise eesmärgiks õigusrikkumise ärahoidmine ja sellele võimalikult varane reageerimine, siis tuleks soovituslikult eelistada teavitamist asutusesisese teavituskanali vahendusel. Asutusesisene teavitamine annab võimaluse n-ö rohujuure tasandil rikkumine kõrvaldada ja taastada rikkumisele eelnenud olukord. Samuti võimaldab see vältida võimalikku mainekahju, mis tekiks rikkumise avalikustamisest või pöördumisest pädeva asutuse poole. See on nii eelkõige juhul, kui rikkumisest teavitavad isikud arvavad, et rikkumist saab tõhusalt käsitleda asjaomase organisatsiooni sees, ja puudub survemeetmete oht.

Punkt 2 toob teise võimalusena välja teavitamise asutusevälise kanali kaudu. Asutusevälise teavituskanaliga seonduv on sätestatud §-s 9. Rikkumisest teavitajal peab lisaks asutusesisesele kanalile olema võimalus rikkumisest teada anda asutusevälise teavituskanali kaudu. Seda eriti juhtudel, kui võib eeldada, et asutusesisese teavitamise korral võidakse teavitaja suhtes kasutada survemeetmeid. Seega võib teavitaja rikkumisest teavitada kohe asutusevälise kanali kaudu ja sellele ei pea eelnema asutusesisese kanali kaudu teavitamist. Otsuse teavituskanali valiku üle teeb rikkumisest teavitaja. Samuti ei saa tööandja piirata ega suunata teavitajat talle sobivat kanalit kasutama.

Kolmanda võimalusena on **punktis 3** välja toodud üldsusele avalikustamine. Rikkumise avalikustamine üldsusele on sätestatud §-s 12. Nimetatud teavitamisviis aktualiseerub üksnes juhul, kui teiste teavituskanalite kaudu rikkumisest teada andmine on jäänud tulemuseta või kui teavitajal oli põhjendatud alus arvata, et rikkumine võib kujutada vahetut või ilmset ohtu avalikule huvile. Tegemist võib olla hädaolukorraga või esineb pöördumatu kahju oht (näiteks kui toksilisi jäätmeid lastakse jõkke vms) 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 asutus on rikkumisega seotud). Seega on rikkumisest teavitamine avalikkuse poole pöördumisega lubatud juhtudel, kus asutusesisene või -väline teavitamine ei ole andnud tulemust või asutusesisest või -välist teavitamist ei saa eeldada vahetu või ilmse ohu tõttu või asutusevälise asutusepoolsete survemeetmete rakendamise ohu tõttu. Üldsusele avalikustamisena saab kõnesoleva seaduse

alusel käsitleda igasugust info kättesaadavaks tegemist mis tahes avalike kanalite kaudu, näiteks meediaväljaanded, sotsiaalmeedia jms.

Eelnev ei tähenda, et rikkumisest ei võiks muud moodi teavitada. Siinkohal tuleb tähele panna, et ei tekiks vastuolu seaduse normidega, mis võiksid välistada kaitse andmise – rikkumise kohene avalikustamine võib seda teatud juhtudel tingida, näiteks siis, kui ei teavitata eelnevalt asutusesisese või asutusevälise kanali kaudu. Teisalt, kui avalikustatakse vahetu ohuga või kõrge realiseerumiskirgiga rikkumist, antakse kaitse ka teavitajatele, kes teavitavad rikkumisest avalikkusele teadaandmise kaudu. Samamoodi võib rikkumise avalikustada juhtudel, kus rikkumisteatele reageerimine, st teate vastuvõtmine, teavitajale tagasiside andmine ja järelmeetmete rakendamine ei olnud asutusesisesel või asutusevälisel teavitamisel korrektne, oli ebamõistlikult pikk, ei võetud arvesse kogu asjassepuutuvat infot või see oli kallutatud vms.

Lõike 4 kohaselt on rikkumisest teavitajal õigus ja võimalus rikkumisest ilma asutusesisese teavituskanali poole pöördumata alati teada anda asutusevälise teavituskanali kaudu. Selline võimalus on eelkõige vajalik juhtudel, mil võib eeldada, et asutusesisesel teavitamisel võidakse teavitaja suhtes kasutada survemeetmeid, või on oht, et rikkumist või sellega seotud tõendeid võidakse varjata või hävitada, või ka siis, kui ohtu võib sattuda pädevate asutuste uurimistoimingute tulemuslikkus. Näiteks võib selline vajadus esineda kartellikokkulepetest ja muudest konkurentsieeskirjade rikkumistest teavitamisel või kui rikkumine nõuab kiireloomulisi meetmeid, näiteks inimeste tervise ja ohutuse või keskkonna kaitsmiseks. Samuti võib ette tulla olukordi, kus rikkumise on toime pannud pädev asutus. Sellisel juhul on sõltuvalt rikkumise laadist asutuseväliseks kanaliks teine pädev asutus või rikkuja üle järelevalvet tegev asutus.

Seega võib teavitaja rikkumisest teavitada kohe asutusevälise kanali kaudu ja sellele ei pea eelnema teavitamist asutusesisese kanali kaudu. Otsuse teavituskanali valiku üle teeb rikkumisest teavitaja.

Paragrahvi 5 lõike 1 kohaselt on keelatud rikkumisest teavitamise takistamine. Rikkumisest teavitamise takistamine on keelatud muu hulgas nii pädevatel asutustel, puudutatud isikutel kui ka kolmandatel isikutel. Rikkumisest teavitamise takistamine või selle katse on väärteo korras karistatav § 18 kohaselt.

Lõike 2 kohaselt on teadlikult ebaõige teavituse esitamine keelatud. Sättega täpsustatakse §-s 3 toodud isikulist kohaldamisala selliselt, et teadvalt valeinfot edastavale inimesele teavitajale kohast kaitset ei tagata. Lõige 2 räägib teadvalt ebaõige teavituse esitamisest, kuid sätet ei rakendata inimeste puhul, kellel oli teavitamise ajal põhjendatud alus uskuda, et edasiantav info on tõene, ja kes käitusid heas usus. Samuti ei rakendata lõiget 2 isikutele, kes ei saanud teavitamise hetkel adekvaatsele ja kättesaadavale infole tuginedes kuidagi teada info ebaõigsusest. Sellisel juhul on ettevõttel, asutusel või pädeval asutusel kohustus asjaolud välja selgitada ja sõltuvalt tulemusest tagada teavitajale kaitse või jätta ta sellest ilma. Lisaks nähakse lõikes 2 sätestatud keelu rikkumiseks ette §-s 21 väärteovastutus.

Paragrahv 6 defineerib pädeva asutuse mõiste. **Lõike 1** kohaselt on pädevaks asutuseks valitsusasutused, millele on seadusega antud pädevus teavituse sisuks olevale rikkumisele riiklikku või haldus- või teenistuslikku järelevalvet teostada või süütegu menetleda. Valitsusasutuste alla kuuluvad riigiametid, inspeksioonid, ministriumid, õiguskaitseasutused või muud riigiasutused, millele on antud pädevus mingit konkreetse valdkonna rikkumist menetleda. Pädev asutus on sõltumatu ja eraldiseisev. See tähendab omakorda, et rikkumist ei

saa menetleda rikkuv asutus või sellega seotud asutus. Eesti suurust arvestades on mõistlik kasutada ka järelevalveasutustel olevat kompetentsi. Näiteks keskkonnavaldkonna rikkumistega tegeleb Keskkonnaamet, tuleohutuse valdkonnaga Päästeamet, töövaldkonna rikkumistega Tööinspeksioon, riigihangetega seotud rikkumise puhul on rikkumise menetlejaks Rahandusministeerium ning tooteohutusega seotud rikkumistega tegeleb Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. Seega on tegemist asutustega, kellele on olemasolevate õigusaktidega antud pädevus konkreetse valdkonna rikkumise menetlemiseks. Seejuures on otstarbekas kasutada võimalikult suures ulatuses ära juba toimivaid järelevalve- ja väärtetoimetuste mehhanisme. Pädeval asutusel peab olema suutlikkus võtta rikkumistega vastu ja vajadusel rakendada järelmeetmeid. Muu hulgas hindab pädev asutus teate tõepärasust, algatab vajadusel uurimise, esitab süüdistuse või vahendite tagasinõudmise või võtab kasutusele muu asjakohase meetme.

Lõikega 2 loetakse asjakohasel juhul pädevaks asutuseks ka Euroopa Liidu institutsiooni, organit või asutust, kellele on antud pädevus mingeid rikkumisi menetleda. Näiteks Euroopa Liidu toetuste kasutamise seotud rikkumiste puhul on selleks Euroopa Pettustevastane Amet.

Paragrahv 7 sätestab rikkumisest teavitaja kaitseks kehtestatud õiguste tühistamise ja piiramise keelu. Rikkumisest teavitaja kaitse seaduses ettenähtud õiguste ja õiguskaitsevahendite kohaldamise kohta sätestatust tohib kõrvale kalduda vaid siis, kui rikkumisest teavitaja kahjuks kõrvalekalduva kokkuleppe võimalus on selles seaduses ettenähtud.

Eelnõu 2. peatükk toob välja **teavitamise põhimõtted**.

Paragrahv 8 sätestab asutusesisese teavituskanaliga seonduva. **Lõige 1** selgitab, mida mõistetakse asutusesisese teavituskanalina. Sisemine teavituskanal peab võimaldama isikutel teavitada rikkumistest kirjalikult ja esitada teade posti, kaebusepostkasti või veebiplatvormi kaudu, sealhulgas sisevõrgu või interneti või ka selleks otstarbeks loodud rakenduse kaudu, või suuliselt vihjetelefoni, muu häälsonumivahetuse süsteemi või mõlema kaudu. Rikkumisest teavitava isiku taotlusel peaks kanal võimaldama teavitada rikkumisest mõistliku aja jooksul vahetul kohtumisel.

Lõige 2 määratleb, millised asutused ja ettevõtted peavad sisse seadma asutusesisesed teavituskanalid ja looma sinna juurde korra teavituste käsitlemiseks. Õigusrikkumise tõhusaks tuvastamiseks ja ärahoidmiseks on äärmiselt oluline, et asjakohane teave jõuaks sujuvalt nendeni, kes on probleemi allikale kõige lähemal, kellel on parimad võimalused selle uurimiseks ja volitused võtta kiiresti ja tõhusalt parandusmeetmeid. Seega tuleks reeglina innustada rikkumisest teavitajaid kasutama kõigepealt asutusesiseseid teavituskanaleid ja edastama teabe rikkumise kohta oma tööandjale. Kirjeldatud viisil toimimise eelduseks on asutusesisese teavituskanali olemasolu. Asutusesiseste kanalite loomine aitab asutustel ja ettevõtetel edendada head suhtlus- ja ettevõtja sotsiaalse vastutuse kultuuri. Ühelt poolt muudab sellise asutusesisese teavituskanali olemasolu potentsiaalse teavitaja jaoks teavitamise lihtsamaks ja suurendab kindlust, et rikkumisega tegeletakse kohe selle ennetamiseks või kõrvaldamiseks kõige efektiivsemalt. Teiselt poolt tagab sellise kanali olemasolu asutuse või ettevõtja jaoks teadlikkuse, et teavitusega tegeletakse, ning sellise kanali olemasolu vähendab asutuse või ettevõtte võimalikku mainekahju, mis võiks kaasneda otse avalikkuse teavitamisega (näiteks kohe ajakirjanduse poole pöördudes). Rikkumisega ajakirjanduse poole pöördunud isikud on toonud välja, et avalikkuse poole pöördumise põhjuseks oli asjaolu, et asutusesiselt ei olnud kellegi poole pöörduda või et see pöördumine ei olnud tulemuslik.

Oluline on eristada kõnesoleva seaduse §-s 3 sätestatud seaduse isiklikku kohaldamisala ja samas paragrahvis sätestatud sisemiste teavituskanalite loomise kohustust. Näiteks vähem kui 50 töötajaga organisatsioonil ei ole asutusesisese teavituskanali loomise kohustust. Kui aga selle organisatsiooni töötaja või vabatahtlik soovib rikkumisest teavitada ja isik vastab kõnesolevas seaduses sätestatud teavitamise nõuetele, siis on ta selle seaduse mõttes rikkumisest teavitajaks ja talle laieneb kaitse hoolimata sellest, et isikul ei ole võimalik kasutada asutusesisese teavitamiskanali. Seega, kuigi seaduses sätestatakse, millistel asutustel ja ettevõtetel on asutusesisese teavituskanali loomise kohustus, julgustatakse asutusesiseseid teavituskanaleid looma ka muid asutusi ja ettevõtteid.

Ilma erandita peavad asutusesiseseid teavituskanalid looma kõik valitsusasutused, põhiseaduslikud institutsioonid ja muud riigiasutused.

Kohalikel omavalitsustel on kohustus luua sisemised teavituskanalid juhul, kui neis töötab rohkem kui 50 inimest või nende omavalitsuse territooriumil elab rohkem kui 10 000 elanikku. Samuti peavad asutusesiseseid teavituskanalid looma omavalitsuse hallatavad asutused juhtudel, kui nendes töötab rohkem kui 50 inimest. See ei tähenda, et väiksema töötajate arvu või elanike arvuga omavalitsused ei võiks teavituskanaleid luua, pigem vastupidi, ka neil on soovitatav seda teha, et tagada läbipaistev asjaajamine ja võrdne kohtlemine. Seega võiksid väiksemad kohalikud omavalitsused luua ühiseid teavituskanaleid, mis võimaldaksid kulusid haldamisele ja rikkumistega tegelemisele jagada. Tuleb ka tähele panna, et vajaliku suurusega hallatavatel asutustel ja kohalikel omavalitsustel peavad olema eraldi asutusesiseseid teavituskanalid.

Asutusesiseste teavituskanalite loomise kohustus on ka avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel sõltumata nende töötajate arvust.

Erasektori juriidilistele isikutele laieneb kohustus luua asutusesiseseid teavituskanalid, kui neil on rohkem kui 50 töötajat. Vähema kui 50 töötajaga erasektori juriidilistel isikutel asutusesisese teavitamiskanali loomise kohustust ei ole. Samas tuleb väiksema töötajate arvuga juriidilistel isikutel arvestada, et sisemiste teavituskanalite puudumise korral on teavitajal õigus kasutada asutuseväliseid kanaleid. Paragrahvi 8 lõike 2 punkt 4 näeb ette täpsustuse finantsvaldkonna juriidilistele isikutele, sätestades, et finantsvaldkonna juriidilise isiku puhul lähtutakse asutusesisese teavitamiskanali loomisel ka vastavatest valdkondlikest eriseadustest.

Töötajaks on kõnesoleva paragrahvi mõttes töötaja TLS § 1 lõike 1 mõttes, s.o füüsiline isik, kes teeb töölepingu alusel teisele isikule tööd, alludes tema juhtimisele ja kontrollile, ning kellele tööandja maksab töö eest tasu. Töötaja mõiste ei ole seega kattuv §-s 3 nimetatud rikkumisest teavitaja kaitse seaduse isikulise kohaldamisalaga.

Lõigetes 3 ja 4 sätestatakse nõuded asutusesisesele teavituskanalile. **Lõige 3** selgitab, et asutusesisese teavituskanali sisse seadnud asutused ja ettevõtted peavad määrama või volitama inimese, kes võtab laekunud teateid vastu, annab teavitajale tagasisidet ja rakendab järeelmeetmeid. Säte ütleb ka, et asutusesisese kanali haldajaks võib olla asutuseväline kolmas isik. See tähendab, et rikkumistest teavitamise teenust võib sisse osta kolmandalt isikult. Näiteks võivad sellist teenust pakkuda audiitorbürood, ametiühingud või töötajate esindajad või ka spetsiaalsed asutusevälisest rikkumisest teavitamise platvormi pakkujad. Kui rikkumistega on määratud vastu võtma ja menetlema kolmas isik, peab ka sel juhul olema tagatud sõltumatus ja konfidentsiaalsus, andmekaitse ja saladuse hoidmine. Teatud juhtudel

võib teenuse ostmine kolmandalt isikult aidata tagada menetlemise erapooletust. Punktide 1–3 kohaselt vastutab määratud isik rikkumisteade vastuvõtmise, teavitajale tagasiside andmise ja järelmeetmete rakendamise eest. Sealjuures tuleb rikkumisest teavitajale teada anda, millised järelmeetmed võetakse kasutusele ja kuidas õigusrikkumine kõrvaldatakse.

Valik, milline isik või üksus määratakse asutuses või ettevõttes pädevaks võtma vastu rikkumisteateid, andma tagasisidet ja rakendama järelmeetmeid, sõltub konkreetse juriidilise isiku struktuurist, kuid igal juhul peaks nende ülesannete täitmisel olema tagatud sõltumatus ja huvide konflikti puudumine. Väiksemate asutuste ja ettevõtete puhul võib seda funktsiooni täita töötaja, kelle positsioon võimaldab tal lihtsalt organisatsiooni juhile aru anda, näiteks personalitöötaja, jurist, tööohutusspetsialist või siseauditi töötaja. See jääb iga asutuse või ettevõtte otsustada.

Lõikes 4 on toodud põhimõte, et ligipääs laekunud rikkumistele ja sellega seotud infole on üksnes selleks määratud isikul või isikutel. See tähendab, et iga asutus ja ettevõte, kus on asutusesisene teavitamisvõimalus loodud või on kolmas isik, kes sellist teenust mõnele kohustatud isikule pakub, tagab rikkumisest teavitajale tema isiku konfidentsiaalsuse. Teavitaja konfidentsiaalsuse tagamine aitab kaasa tööandjapoolse diskrimineerimise ja survemeetmete rakendamise ennetamisele ning välistamisele. Rikkumisest teavitanud isikut ja teavet, mille alusel võib otseselt või kaudselt rikkumisest teavitanud isiku teada saada, ei või reeglina avalikustada ilma selle isiku sõnaselge nõusolekuta mitte kellelegi peale teabe vastuvõtmiseks, tagasiside andmiseks ja survemeetmete rakendamiseks pädeva isiku. Teatud piiratud juhtudel ei ole isiku konfidentsiaalsust võimalik tagada – näiteks kriminaalmenetluses, lähtuvalt kriminaalmenetluse seadustikus toodud alustest.

Lõige 5 sätestab, et kuni 249 töötajaga juriidilised isikud võivad luua ühiseid teavituskanaleid, mis aitaks jagada ka loodava süsteemi halduskulusid, arvestades seejuures asjaoluga, et väiksemate ettevõtete puhul saab prognoosida pigem väikest või väga väikest teavituste arvu. Seega oleks ühiste teavituskanalite loomine kulutõhusam.

Paragrahv 9 selgitab asutusevälise teavitamiskanaliga seonduvat. **Lõige 1** toob välja, mida mõistetakse asutusevälise teavituskanalina. Asutuseväline teavituskanal peab võimaldama konfidentsiaalsust tagavalt rikkumisest teavitada. Sarnaselt sisemise teavituskanaliga peab asutuseväline teavituskanal võimaldama isikutel teavitada rikkumistest kirjalikult ja esitada teade posti, füüsilise kaebusepostkasti või veebiplatvormi kaudu, sealhulgas sisevõrgu või interneti või ka selleks otstarbeks loodud rakenduse kaudu, või suuliselt vihjetelefoni, muu häälsõnumivahetuse süsteemi või mõlema kaudu. Rikkumisest teavitava isiku taotluse korral peaksid sellised kanalid võimaldama teavitada rikkumisest mõistliku aja jooksul vahetul kohtumisel. **Lõike 2** kohaselt peavad asutusesisese teavituskanali sisse seadma kõik § 6 lõikes 1 nimetatud pädevad asutused. See tähendab, et rikkumisteate vastuvõtmise ja järelmeetmete kohaldamisega tegelevad need asutused, kes juba täna mingit liiki rikkumisi menetlevad või kes mingi valdkonna üle järelevalvet teostavad, näiteks keskkonnavaldkonna rikkumistega tegeleb Keskkonnaamet, tuleohutuse valdkonnaga Päästeamet ning töövaldkonna rikkumistega Tööinspeksioon. Seejuures on otstarbekas kasutada võimalikult suures ulatuses ära juba toimivaid järelevalvemehhanisme. Pädeval asutusel on suutlikkus võtta rikkumisteateid vastu, anda teavitajale tagasisidet ja vajadusel rakendada järelmeetmeid.

Pädeval asutusel on olemas vajalik suutlikkus ja volitused, et tagada asjakohaste järelmeetmete rakendamine, mis hõlmab teates esitatud väidete õigsuse hindamist ja teavitatud rikkumiste käsitlemist, kasutades sel eesmärgil vastavalt oma volitustele sisejuurdlust või uurimise

alustamist, süüdistuse esitamist või vahendite tagasinõudmist või muu asjakohase parandusmeetme rakendamist. Alternatiivina on neil ka volitused, et anda teave üle mõnele teisele asutusele, kes peaks teavitatud rikkumist uurima, tagades, et asjaomane asutus võtab kasutusele asjakohased järelmeetmed.

Lõige 3 selgitab, et pädevad asutused peavad määrama või volitama inimese või üksuse, kes võtab rikkumisteateid vastu, annab teavitajale tagasisidet ja rakendab vajaduse korral järelmeetmeid. Asutuseväline teavituskanal peab olema sõltumatu, tagama konfidentsiaalsuse, andmekaitse ja saladuse hoidmise. Sealjuures tuleb rikkumisest teavitajale teada anda, millised järelmeetmed võetakse kasutusele ja kuidas õigusrikkumine kõrvaldatakse. Pädevad asutused peavad andma rikkumisest teavitanud isikutele tagasisidet järelmeetmetena kavandatavate või võetud meetmete kohta, näiteks teate edastamine teisele asutusele, lõpetamismenetlus piisavate tõendite puudumise tõttu või muudel alustel, uurimise alustamine ja võimaluse korral selle tulemused ja tõstatatud teema käsitlemiseks võetud meetmed, ning selliste järelmeetmete võtmise aluste kohta.

Pädevale asutusele jäetakse otsustusõigus määrata endale ja enda struktuuriga sobiv isik või üksus rikkumisteade vastuvõtmiseks, teavitajale tagasiside andmiseks ja järelmeetmete rakendamiseks. On nõutav, et nimetatud isikule või üksusele oleks tagatud sõltumatus ja välistatud oleks huvide konflikt.

Lõige 4 sätestab, et ligipääs teatatud rikkumisele ja sellega seotud infole on üksnes selleks määratud isikul või isikutel või üksusel. Rikkumisest teavitajale peab olema tagatud tema isiku konfidentsiaalsus, milleks tuleb tal võimaldada teavitada turvalisel viisil. Teavitaja konfidentsiaalsuse tagamine aitab kaasa tööandjapoolse diskrimineerimise ning survemeetmete rakendamise ennetamisele ja välistamisele. Rikkumisest teavitanud isikut ja muud teavet, mille alusel võib otseselt või kaudselt rikkumisest teavitanud isiku teada saada, ei või reeglina avalikustada ilma selle isiku sõnaselge nõusolekuta mitte kellelegi peale teabe vastuvõtmiseks, teavitajale tagasiside andmiseks ja järelmeetmete rakendamiseks pädeva isiku. Teatud piiratud juhtudel ei ole isiku konfidentsiaalsust võimalik tagada, näiteks kriminaalmenetluses, lähtuvalt kriminaalmenetluse seadustikus toodud alustest.

Lõike 5 kohaselt sätestab Vabariigi Valitsus määrusega pädeva asutuse poolt teadete vastuvõtmise ja nende suhtes võetavate järelmeetmete kohta veebilehel teabe esitamise korra. Teavitajate kaitse direktiivi artiklis 13 on sätestatud, millise teabe peavad pädevad asutused oma veebilehel lihtsalt tuvastatavalt ja ligipääsetavalt avaldama. Vastav kord sätestatakse määrusega.

Lõige 6 paneb pädevatele asutustele kohustuse vaadata iga kolme aasta tagant üle rikkumisteate vastuvõtmise ja järelmeetmete rakendamise kord. Antud nõude eesmärk on hinnata korra muutmise ja ajakohastamise vajadust.

Paragrahvis 10 kehtestatakse nõuded rikkumisteate vastuvõtmiseks. **Lõike 1** kohaselt tuleb teavitajale seitsme päeva jooksul teada anda, et rikkumisteade on kätte saadud ja seda kontrollitakse. Teavitama ei pea üksnes juhtudel, kus teavitaja on selgelt väljendanud, et ta sellist kinnitust ei soovi, või on põhjendatud alus arvata, et sellise kinnituse saatmine võib ohustada teavitaja konfidentsiaalsust – näiteks juhtudel, mil teate kättesaamise kinnitust ei ole võimalik kätte toimetada konfidentsiaalsel viisil.

Lõige 2 ütleb, et kui rikkumisteade on saadetud asutusele, millel puudub pädevus saabunud teavituse menetlemiseks, siis peab see asutus viivitamata, kuid hiljemalt viiendal tööpäeval pärast teate saamist edastama teavituse pädevale asutusele, samal ajal teavitades ka teavitajat. Sarnane tähtaeg valesti adresseeritud märgukirjade ja selgitustaotluste edasisaatmiseks pädevale asutusele on sätestatud ka märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse § 5 lõikes 3. Sarnastele tegevustele ühesuguse tähtaja määramine tagab õigusselguse ning vähendab eksimise tõenäosust. See säte annab teavitajale kindlustunde, et tema teade, mis ekslikult või rikkumise laadi ebaõige hindamise tõttu saadeti valele asutusele, jõuab siiski õigesse asutusse, saab vajalikku tähelepanu ning rikkumine kõrvaldatakse. Teisalt peaksid isikud, kes soovivad rikkumisest teavitada, olema suutelised tegema teadliku otsuse selle kohta, kas, kuidas ja millal rikkumisest teatada. Seetõttu peaksid pädevad asutused pakkuma selget kättesaadavat teavet pädevas asutuses kättesaadavate teavituskanalite kohta ning teadete vastuvõtmise ja järelmeetmete rakendamise eest vastutavate töötajate kohta. Kogu rikkumisest teavitamist käsitlev teave peaks olema läbipaistev, lihtsalt arusaadav ja usaldusväärne, et soodustada rikkumisest teavitamist ja seda mitte tõkestada. Samamoodi peavad asutused ja ettevõtted tagama, et teave asutusesisese teavituskanali kohta oleks kättesaadav ja lihtsasti kasutatav.

Lõikes 3 sätestatakse volitusnorm rikkumisteadeade säilitamise korra kehtestamiseks. Teabe säilitamise nõuded asutusesisestele ja asutusevälistele teavituskanalitele on sätestatud teavitajate kaitse direktiivi artiklis 18. Määrusega sätestatakse, kui kaua ning kuidas tuleb erinevaid rikkumisteateid säilitada.

Paragrahv 11 sõnastab põhimõtted rikkumisteadeadele järelmeetmete rakendamiseks ja tagasiside andmiseks. **Lõike 1** kohaselt peavad asutused ja ettevõtted, kellel on asutusesisese või asutusevälise teavituskanali loomise kohustus, tagama rikkumise väljaselgitamise, vajadusel teavituse sisuks oleva rikkumise kohta menetluse alustamise ja muude järelmeetmete rakendamise. See tähendab, et neil on kohustus rikkumisteadeadele reageerida ja vajadusel kas ise alustada teavituse sisuks oleva rikkumise menetlust või siis see edastada asjakohasele menetlejale. Näiteks ei saa eraettevõtte ise alustada kriminaalmenetlust ja kui teavituse sisuks oleva rikkumise puhul kerkib kuriteokahtlus, edastab teavituse saanud ettevõtte kuriteoteate prokuratuuri või PPA-le.

Lõike 2 kohaselt ei tohi rikkumisest teavitanud isiku teavitamiseks mõistlik ajavahemik olla pikem kui kolm kuud. Teavitus järelmeetmete rakendamise kohta peab sisaldama ülevaadet, milliseid järelmeetmeid on kasutusele võetud ja millistel alustel sellised meetmed kasutusele võeti. Järelmeetmed hõlmavad teavituste suunamist muudele kanalitele või menetlustesse, mis mõjutavad üksnes rikkumisest teavitanud isiku individuaalseid õigusi, uurimise lõpetamise menetlust piisavate tõendite puudumise tõttu või muudel alustel. Järelmeetmed hõlmavad ka asutusesisese teavituse puhul näiteks sisejuurdluste alustamist ja võimaluse korral selle tulemusi ja tõstatatud teema uurimiseks võetud meetmeid ning edastamist pädevale asutusele edasiseks uurimiseks, kui selline teave ei piira sisejuurdlust või uurimist ega kahjusta puudutatud isiku õigusi. Igal juhul tuleks rikkumisest teavitanud isikut uurimise käigust ja tulemusest teavitada. Kui asjakohaseid järelmeetmeid veel kavandatakse, tuleks rikkumisest teavitanud isikule anda teavet selle ja muu tagasiside kohta, mida ta võiks oodata. Eesmärk on anda teavitajale piisavalt informatsiooni menetluse käigu kohta, et sellega vältida näiteks ebavajalikku avalikustamist.

Paragrahv 12 määrab kindlaks kaitse saamise alused rikkumise üldsusele avalikustamise korral. Sedastatakse, et rikkumise avalikustamine üldsusele saab teavitajale olla üks teavitamisviis juhul, kui teised teavitamisviisid on jäänud tulemuseta. See tähendab, et teavitaja

on eelnevalt edastanud teavituse asutusesisese või asutusevälise kanali kaudu, kuid nõuetekohaselt ei rakendatud järelmeetmeid või ei võetud ette asjakohaseid meetmeid rikkumise kõrvaldamiseks. Järelmeetmete asjakohasus sõltub iga juhtumi asjaoludest ja rikutud eeskirjade laadist. Järelmeetmete asjakohasust tuleb hinnata vastavalt objektiivsetele kriteeriumidele, mis on seotud pädevate asutuste kohustusega hinnata väidete õigsust ja teha lõpp võimalikule õigusrikkumisele. Seega kui sättes toodud tingimused on täidetud, siis saab teavitaja kaitse diskrimineerimise eest. Kui isik avalikustab rikkumise üldsusele otse ajakirjanduse kaudu, siis arvestatakse § 12 kohaldamisel KrMS § 72 lg 1 punktis 3¹ ning meediateenuste seaduse §-s 15 sätestatuga.

Punktide 2, 3 ja 4 kohaselt saab rikkumise üldsusele avalikustaja kaitse tööalase diskrimineerimise eest juhul, kui rikkumine on ohuks avalikule huvile, näiteks kui tegemist on hädaolukorraga või esineb pöördumatu kahju oht, näiteks rikutakse avalikult kasutatava hoone tuleohutusreegleid või lastakse toksilisi jäätmeid veekogusse. Teavitajal peab olema põhjendatud alus arvata, et rikkumine toimub, ning lisaks peab teavitaja kaaluma, kas rikkumise kõrvaldamiseks on muid efektiivsemaid meetodeid ning kas kaasuvaks eesmärgiks on inimeste hoiatamine. Kaitse saab üldsusele avalikustamise puhul ka siis, kui 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 pädev asutus on rikkumisega seotud.

Eelnõu 3. peatükk sätestab kaitsemeetmed.

Paragrahv 13 määrab kindlaks, millal ja milline rikkumisest teavitaja saab kõnesolevas seaduses ettenähtud kaitse. Rikkumisest teavitaja kaitse saamise tingimuste sätestamisel on lähtutud teavitajate kaitse direktiivi artiklist 6. Lõige 1 sätestab kumulatiivselt kaitse saamise tingimused rikkumisest teavitajale, kes on defineeritud § 4 lõikes 2. Rikkumisest teavitaja saab kaitse, kui teavitajal on teavitamise ajal põhjendatud alus arvata, et rikkumist on vahetult alustatud või rikkumine on lõpule viidud ja kuulub kõnesoleva seaduse kohaldamisalasse ning rikkuja teavitas asutusesiselt, asutuseväliselt või avalikkuse poole pöördudes vastavalt kõnesolevale seadusele. Seega kui teavitajal oli teavitamise hetkel põhjendatud alus arvata, et rikkumine on toimunud, rikkumine jätkuvalt toimub või rikkumisega on vahetult alustatud, saab teavitaja kaitse ka siis, kui hiljem tuvastatakse, et rikkumist ei esinenud või selle toimepanemisega ei ole vahetult alustatud.

Sarnaselt on kaitse saamise tingimuseks ka asjaolu, et teavitajal oli põhjendatud alus eeldada, et rikkumine kuulub kõnesoleva seaduse kohaldamisalasse § 3 mõttes, näiteks ei tohi olla tegemist teavitaja individuaalvaidlusega. See tähendab, et teavitaja saab kaitse ka siis, kui hiljem tuvastatakse, et teavituse esemeks olev rikkumine ei kuulu antud seaduse kohaldamisalasse. Rikkumise kohta teadlikult vale info esitamise korral isik kaitset ei saa (sama põhimõtte on sätestatud § 5 lõikes 2) ning seaduse § 21 näeb teadlikult ebaõige teavituse tegemise eest ette ka teavitaja vastutuse.

Kaitse saamise tingimuseks on lisaks eeltoodule ka rikkumisest teavitamine kõnesolevas seaduses sätestatust lähtudes. Näiteks ei saa teavitaja kaitset olukorras, kus ta pöördub ilma §-s 12 sätestatud aluseta kohe avalikkuse poole. Seaduse kohaselt on rikkumisest teavitajal võimalik valida esmalt kas asutusesisene või asutuseväline teavituskanal ning sellise süsteemi loomise eesmärgiks on muuta teavitamine potentsiaalse teavitaja jaoks võimalikult lihtsaks, arusaadavaks, ettenähtavaks ja õiguskindlust pakkuvaks. Lisaks võtab selline süsteem, kus

esmalte teavitatakse kas asutusesiseselt või asutuseväliselt, arvesse ka nende isikute võimalikult tõhusat õiguste tagamist, kelle rikkumisest teavitatakse, ning proovib minimeerida pahatahtlikke teavitusi. Eelduslikult on rikkuja huvide kahjustamine väiksem, kui sellekohane info antakse asutusesiseselt või asutuseväliselt, aga mitte avalikkusele. Avalikkuse teavitamine ei peaks olema esimene teavitamise võimalus ning avalikkuse teavitamise korral on rikkumisest teavitajal võimalik kaitse saada vaid teatud seaduses sätestatud tingimustel.

Kaitse saamise seisukohalt ei ole oluline, kas teavitaja suudab esitada konkreetseid tõendeid rikkumise toimepanemise kohta, piisab põhjendatud mure või kahtluse väljendamisest. Teavitaja ei saa kaitset, kui edastas teadlikult valeinfot rikkumise toimumise kohta. Kuigi rikkumisest teavitaja kaitsmise vajadus tuleneb muu hulgas lähtekohast, et rikkumisest teavitamine on üldiselt avalikes huvides, tuleb siinkohal silmas pidada, et kaitse saamise tingimustena ei nähta seaduses ette tegutsemist avalikes huvides ega teavitaja motivatsiooni arvesse võtmist.

Lõike 2 kohaselt saab lisaks kõnesoleva seaduse §-s 4 nimetatud rikkumisest teavitajale kaitse ka anonüümselt rikkumisest teavitaja. Teavitajate kaitse direktiivi artikli 6 lõige 2 annab direktiivi ülevõtmisel liikmesriikidele sellise õiguse ja antud seaduse koostamisel on sellist võimalust kasutatud, kuna oluline on reageerida ning võimalikult kiiresti ja varases staadiumis kõrvaldada kõik rikkumised. Samas peab anonüümse teavitamise korral arvestama, et alati ei ole võimalik menetlust lõpuni viia, sest võimalus teavitajalt täiendavat informatsiooni küsida puudub. Kuigi anonüümse teavitaja antud seadusest tulenevate õiguste tagamine ei ole alati võimalik, tuleb anonüümsele teavitajale tagada kaitse vähemalt juhtudel, kus tema isik tehakse hiljem kindlaks ja tema suhtes kasutatakse survemeetmeid.

Paragrahvis 14 sätestatakse rikkumisest teavitaja isiku konfidentsiaalsuse tagamise nõue, mis on rikkumisest teavitaja kaitse esmane oluline ennetav meede, mille eesmärgiks on tööandjapoolse diskrimineerimise ning survemeetmete rakendamise ennetamine ja välistamine.

Lõike 1 kohaselt tagab rikkumisteate vastuvõtmiseks, teavitajale tagasiside andmiseks ja järelmeetmete rakendamiseks määratud isik teavitajale teavitamise fakti konfidentsiaalsuse. Seaduse § 8 lg 3 ning § 9 lg 3 kohaselt määratakse nii asutusesise teavituskanali kui ka asutusevälise teavituskanali haldamiseks konkreetne isik või üksus, kes vastutab nii rikkumisteate vastuvõtmise, teavitajale tagasiside andmise kui ka järelmeetmete rakendamise eest. Selline põhimõte on ette nähtud teavitajate kaitse direktiivi artiklis 16, mille kohaselt tuleb tagada rikkumisest teavitaja ning muu teabe konfidentsiaalsus, kui sellest võib otseselt või kaudselt tuletada rikkumisest teavitanud isiku. Kuigi direktiiv sätestab rikkumisest teavitanud isiku konfidentsiaalsuse tagamise, räägitakse §-s 14 teavitamise fakti konfidentsiaalsuse tagamisest. Teavitamise fakti konfidentsiaalsuse tagamise mõistet kasutatakse ka kriminaalmenetluse seadustikus (edaspidi KrMS) ja korruptsioonivastases seaduses (edaspidi KVS). Sarnaselt kõnesoleva seaduse § 14 lõikega 1 tagatakse KVS § 6 lg 2 kohaselt korruptsioonijuhtumist teavitamise fakti konfidentsiaalsus ja teavet teavitamise fakti kohta võib avaldada vaid teavitaja kirjalikul nõusolekul. Oluline on tähele panna, et kuigi KVS § 6 lg 3 sätestab erandina üldisest konfidentsiaalsuskohustusest, et teavitamise fakti konfidentsiaalsust ei tagata, kui teavitaja esitab teadvalt väära teavet, ei näe § 14 sellist erandit selgesõnaliselt ette. Ka direktiivi artiklis 16 ei ole sätestatud selgesõnalist erandit konfidentsiaalsusnõude tagamisele juhul, kui teavitaja esitab teadvalt väära teavet, kuid selline erand tuleneb direktiivi artiklist 6 ning kõnesoleva seaduse §-s 8 sätestatud kaitse saamise tingimustest. Paragrahvi 13 lõike 1 punkti 1 kohaselt on kaitse saamise üheks tingimuseks asjaolu, et teavitajal oli teavitamise ajal põhjendatud alus arvata teavituse õigsust, seega teadvalt ebaõige teate esitaja

kõnesoleva seaduse kohaselt kaitset ei saa. Seetõttu ei ole sama põhimõtte §-s 14 uuesti sätestamine vajalik.

Paragrahvi 14 lõike 1 kohaselt võib teavitamise fakti kohta avaldada teavet ainult teavitaja kirjalikul nõusolekul ning mitte kellelegi teisele kui teavituse vastuvõtmiseks ja menetlemiseks pädevale isikule. Selliselt on tagatud teavitajate kaitse direktiivi artikli 16 lõikest 3 tulenev nõue, et rikkumisest teavitajat teavitatakse enne tema isiku avalikustamist kirjalikult koos konfidentsiaalsete andmete avalikustamise põhjendamisega, välja arvatud juhul, kui teavitamine seaks menetluse ohtu.

Teatud piiratud juhtudel ei ole Eesti õiguse kohaselt isiku konfidentsiaalsuse tagamine kriminaalmenetluses võimalik. Konfidentsiaalsuse tagamise erandeid kriminaalmenetluses on arvesse võetud ka teavitajate kaitse direktiivi artikli 16 lõikes 2, mille kohaselt võib rikkumisest teavitaja isiku avalikustada, kui see tuleneb riigisisestest vajalikest ja proportsionaalsetest kohustustest seoses riigi ametiasutuste läbiviidavate uurimiste või kohtumenetlustega, mh selleks, et tagada puudutatud isiku kaitseõigusi. Kriminaalmenetluse seadustikus on reguleeritud, millal ei ole kriminaalmenetluse läbiviimisel isiku konfidentsiaalsuse tagamine võimalik. Eeltoodu on sätestatud § 14 lõikes 2, mille kohaselt juhul, kui teavituse alusel alustatakse kriminaalmenetlust, tagatakse teavitamise fakti konfidentsiaalsus kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud silmas pidades. Eelnõu § 14 lõikes 2 sätestatud erand kehtib kitsalt konfidentsiaalsuse tagamisele kriminaalmenetluses ja see ei mõjuta seaduse muus osas kohaldamist kriminaalmenetluses. Konfidentsiaalsuse tagamise erand on kriminaalmenetluses põhjendatud, kuna teavitaja isiku avalikustamine võib olla kahtlustatava või süüdistatava kaitseõiguse tagamiseks vajalik ning kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt on isiku avalikustamata jätmine võimalik vaid väga piiratud seaduses sätestatud juhtudel. Kriminaalmenetluse seadustikuga seotud konfidentsiaalsuse tagamise erisuste puhul tuleb silmas pidada teatud asjaolusid. KrMS § 198 lg 2 kohaselt teatab uurimisasutus või prokuratuur kuriteoteokaebuse esitamise korral kriminaalasja alustamata jätmisest ka isikule, kelle kohta kuriteokaebus on esitatud, välja arvatud juhul, kui seadusest tulenevalt tagatakse kuriteost teavitamise fakti konfidentsiaalsus või kui teatamata jätmine on vajalik kuriteo ärahoidmiseks. Kuna rikkumisest teavitaja kaitse seaduse kohaselt tagatakse rikkumisest teavitajale teavitamise fakti konfidentsiaalsus, siis kriminaalmenetluse alustamata jätmisest ei teavitata KrMS § 198 lõike 2 kohaselt isikut, kelle suhtes kuriteokaebus on esitatud. KrMS § 67 näeb tunnistaja turvalisuse tagamiseks ette tema anonüümseks jätmise erandlikud võimalused ja korra ning lõike 1 kohaselt on tunnistaja anonüümseks jätmine lubatud kuriteo raskusest või erandlikest asjaoludest tulenevalt. KrMS § 15 lg 3 kohaselt ei või kohtulahend muu hulgas tugineda üksnes ega valdavas ulatuses anonüümse tunnistaja ütlustele ega tõendile, mille vahetut allikat ei olnud süüdistataval ega kaitsjal võimalik küsitleda. Seega on võimalik rikkumisest teavitaja teavitamise fakti konfidentsiaalsus tagada ning rikkumisest teavitaja anonüümseks jätta KrMS §-s 67 sätestatud juhtudel ning KrMS § 15 lõiget 3 silmas pidades.

Kõnealuses paragrahvis sätestatud isiku konfidentsiaalsuse tagamise nõudega tuleb arvestada ka juhul, kui eriseadustes on selgesõnaliselt sätestatud, et isiku konfidentsiaalsust ei tagata. Sellisel juhul kohaldub rikkumisest teavitaja kaitse seaduse § 14 erinormina. Rikkumisest teavitaja seaduse kohaldamisalas olevate juhtude puhul on ainuke erand § 14 lõikes 1 nimetatud üldpõhimõtte suhtes sätestatud lõikes 2, mille kohaselt teavitamise fakti konfidentsiaalsust ei tagata, kui teavitamise konfidentsiaalsuse tagamine ei ole võimalik kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt. Muudes eriseadustes kirjeldatud juhul tuleb lähtuda rikkumisest teavitaja kaitse seaduse §-st 14 ning nõuetekohase rikkumisest teavitamise korral tuleb rikkumisest teavitaja konfidentsiaalsus tagada. Näiteks on väärteomenetluse seadustiku (VTMS) §-s 33

sätestatud, et tunnistaja anonüümsust väärteomenetluses ei tagata. Kui väärteomenetluses on tunnistajaks isik, kes loetakse rikkumisest teavitajaks rikkumisest teavitaja kaitse seaduse kohaselt, tuleb tema konfidentsiaalsus tulenevalt §-st 14 tagada.

Tagamaks teavitaja ja puudutatud isikute kaitset, nähakse § 14 lõikes 3 ette, et teavituse vastuvõtmiseks ning järelmeetmete rakendamiseks määratud isiku poolt tagatakse, et teavituse sisu kasutatakse ainult nõuetekohaste järelmeetmete rakendamise eesmärgil. Näiteks on siin mõeldud olukorda, kus teavitus sisaldas ärisaladust teavitajate kaitse direktiivi artikli 16 lõike 4 kohaselt. Tuleb tagada, et rikkumisteateid ei kasutataks muudel eesmärkidel, kui rikkumise menetlemiseks on vaja. Puudutatud isikute kaitsemeetmed on ette nähtud direktiivi artiklis 22, mille lõike 2 kohaselt tuleb pädevatel isikutel kooskõlas riigisisese õigusega tagada, et puudutatud isikute konfidentsiaalsus on kaitstud kuni rikkumisest teavitamise või üldsusele avalikustamise tõttu alustatud menetluse lõpuni. Seega ei näe direktiiv ette puudutatud isiku konfidentsiaalsuse tagamise nõuet rikkumisest teavitajaga samas ulatuses. Lõikes 3 sätestatu tagab, et rikkumisteate menetlemiseks määratud isik arvestab ka puudutatud isiku konfidentsiaalsuse kaitsmisega vajadusega.

Paragrahv 15 reguleeritakse isikuandmete töötlemisega seonduvat. Paragrahvi 15 lõikes 1 sätestatakse üldine volitus töödelda isikuandmeid, kui see toimub rikkumisest teavitaja kaitse seaduses sätestatud alusel ja eesmärkidel. Seejuures võib töötlemine kuuluda nii Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 119, 04.05.2016, lk 1–88) (edaspidi *isikuandmete kaitse üldmäärus*) kui isikuandmete kaitse seaduse kohaldamisalasse (täpsemalt selle 4. peatükk). Silmas tuleb pidada ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis (EL) 2016/680, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset 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 (ELT L 119, 04.05.2016, lk 89–131), sätestatud.

Paragrahvi 15 **lõike 2** eesmärgiks on tagada rikkumisest teavitaja kaitse läbi isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 23. Kõnesolev artikkel tagab vastutavale töötlejale õiguse piirata teatud juhtudel andmesubjektile isikuandmete kaitse üldmäärusega tagatud õigusi. See õigus ei ole aga absoluutne. Isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 23 näeb ette põhiõiguste olemuse garantii ja proportsionaalsuse põhimõtte, samuti on laiendatud piirangu eesmärkide loetelu (artikli 23 lõige 1). Lisatud on ka piirangut kehtestava regulatsiooni miinimumnõuete kataloog (artikli 23 lõige 2). Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 23 lõige 1 lubab liikmesriigil piirata artiklites 12–22 ja artiklis 34, samuti artiklis 5 sätestatud kohustuste ja õiguste ulatust.

Isikuandmete kaitse üldmääruse artiklites 12–22 sätestatud andmesubjekti õigused ja vastutava ja määratud töötleja informatsioonikohustused kujutavad endast läbipaistvuse põhimõtte täpsustamist. Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 5 lg 1 punkti a kohaselt tuleb isikuandmete töötlemisel tagada, et töötlemine on seaduslik, õiglane ja andmesubjektile läbipaistev. Ainult siis, kui inimene saab lihtsa vaevaga ja arusaadaval viisil teada oma isikuandmete töötlemisest ja sellega kaasnevatest õigustest, on võimalik tagada andmesubjekti kontroll oma andmete üle. Seega kujutavad artiklid 12–22 olulist informatsioonilise enesemääramise põhiõiguse tagatist.

Isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 34 reguleerib andmesubjekti teavitamist isikuandmetega seotud rikkumisest, mille tulemusel saab isik tõhusamalt otsustada näiteks kahju hüvitamise nõude esitamise üle. Isikuandmete kaitse üldmääruse artiklis 5 sätestatud

isikuandmete töötlemise põhimõtete ulatuse suhtes tohib piiranguid kehtestada üksnes sel määral, „kuivõrd selle sätted vastavad artiklites 12–22 sätestatud õigustele ja kohustustele”⁸.

Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 23 lõikes 2 sätestatakse seadusega kehtestatava piirangu miinimumnõuded. Nõuete kataloog on võrdlemisi ulatuslik. Normi sõnastusest „asjakohasel juhul” on tuletatud, et kumulatiivselt esitatud nõuetest tuleb regulatsioone kehtestada vaid nende kriteeriumide osas, mis on vastava piirangu puhul asjakohased.⁹ Samas leitakse, et seadusandja, kes soovib artikli 23 alusel piiranguid kehtestada, peab käsitlema lõikes 2 esitatud loetelu kumulatiivsena.¹⁰ Artikli 23 lõike 2 eesmärk on tasakaalustada andmesubjekti õiguste piiramist teatud regulatsioonidega. Artikli 23 lõigete 1 ja 2 nõuded sunnivad liidu ja liikmesriigi tasandi seadusandjaid piiritlema piirangute seadmist – niipalju kui võimalik – üksikute töötlemise eesmärkide ja kategooriate, andmekategooriate või vastutavate töötlejatega.¹¹ Euroopa Kohus on rõhutanud, et „mis tahes seadusandlik meede, mis on sellel alusel võetud, peab eelkõige vastama isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 23 lõikes 2 sätestatud erinõuetele.”¹²

Samas tuleb silmas pidada, et §-st 14 tuleneva konfidentsiaalsuskohustuse täitmine peab olema igakülgne. See tähendab, et isikuandmete kaitse üldmääruse artiklis 23 sätestatud vastutava töötleja õigus piirata andmesubjekti õigusi (siinses kontekstis isik, kelle rikkumisest teavitatakse) peab samuti olema igakülgne. Tagamaks konfidentsiaalsuskohustuse igakülgset täitmist, ei ole kõnesolevas seaduses võimalik eraldi välja tuua isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 23 lõikes 2 sätestatud tingimusi. Tegemist on erandliku juhuga, kus artiklist 23 tulenevad nõuded tagatakse üldise normiga, mille kohaselt piirab vastutav töötleja andmesubjekti õigusi, kui see on vajalik rikkumisest teavitajale konfidentsiaalsuse tagamiseks.

Isikuandmete töötlemist õiguskaitseasutuste poolt süütegude tõkestamisel, avastamisel ja menetlemisel ning karistuste täideviimisel reguleerivad lisaks isikuandmete kaitse seadusele ka vastavad eriseadused (KrMS, vangistusseadus jt). Asjakohaseks on siinkohal KrMS, mille § 15² lõike 4 kohaselt võib vastutav töötleja piirata andmesubjekti isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi, kui see on vajalik süüteo tõkestamiseks, avastamiseks, menetlemiseks või karistuse täideviimiseks, tsiviil-, haldus- või mistahes muu seadusliku menetluse läbiviimiseks, teise isiku või andmesubjekti õiguste ja vabaduste kahjustamise takistamiseks, riigi julgeoleku ohustamise takistamiseks või avaliku korra kaitse tagamiseks. Rikkumisest teavitaja kaitse seaduse §-st 14 tuleneva konfidentsiaalsuskohustuse täitmiseks saab õiguskaitseasutus seega piirata andmesubjekti (isik, kelle rikkumisest teavitati) õigusi, et tagada teise isiku (rikkumisest teavitaja) kaitse. Seega puudub vajadus reguleerida kõnesolevas seaduses õiguskaitseasutuste tegevuse käigus isikuandmete töötlemist. Konfidentsiaalsuskohustuse täitmine isikundmete töötlemise kontekstis on sel juhul tagatud kõnesoleva seaduse § 14 ja KrMS § 15² lõike 4 koosmõjus.

Väärteomenetlusele kohaldatakse VTMS § 2 kohaselt kriminaalmenetluse sätteid, arvestades väärteomenetluse erisusi, kui VTMS-s ei ole sätestatud teisiti. Andmesubjekti õiguste piiramise osas VTMS erisusi ei sätesta, mis tähendab, et kohaldatakse KrMS asjakohaseid sätteid. Seega

⁸ Euroopa Andmekaitsekoostöö juhised isikuandmete kaitse üldmääruse art 23 sätestatud piirangute kohta: https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/consultation/edpb_guidelines_202010_article23_en.pdf, lk 9

⁹ Paal/Pauly aal/Pauly/Paal Art. 23 Rn. 44

¹⁰ Beck, DSGVO Art. 23 Beschränkungen Alexander Dix Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht 1. Auflage 2019 Rn. 37

¹¹ DSGVO Art. 23 Beschränkungen Alexander Dix Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht 1. Auflage 2019 Rn. 37

¹² Okt 2020 P 209.

saab ka vääртеomenetluses §-st 14 tuleneva konfidentsiaalsuskohustuse isikundmete töötlemise kontekstis tagada kõnesoleva seaduse § 14, VTMS § 2 ja KrMS § 15² lõike 4 omavahelises koosmõjus.

Paragrahvis 16 sätestatakse rikkumisest teavitaja suhtes survemeetmete rakendamise keeld.

Lõike 1 kohaselt on rikkumisest teavitaja suhtes keelatud otsene või kaudne tööalane tegevus või tegevusetus, mis tuleneb rikkumisest teavitamisest ning põhjustab või võib põhjustada teavitajale põhjendamatut kahju. Sättes on toodud ka näitlik loetelu meetmetest, mida loetakse survemeetmeteks ning mille rakendamine on rikkumisest teavitaja suhtes keelatud:

- 1) töölepingu lõpetamine;
- 2) madalamale ametikohale viimine või edutamise takistamine;
- 3) tööülesannete äravõtmine, töötamise koha muutmine, palga vähendamine, tööaja muutmine;
- 4) koolitusel osalemise takistamine;
- 5) tulemuslikkusele negatiivse hinnangu või negatiivse tööalase soovituskirja andmine;
- 6) distsiplinaarmede või muu karistuse, sealhulgas rahalise karistuse rakendamine, samuti distsiplinaarmenetluse või muu sarnase menetluse algatamine;
- 7) sunni rakendamine, hirmutamine, ahistamine või tõrjumine;
- 8) diskrimineerimine, ebasoodsasse olukorda seadmine või ebaõiglane kohtlemine;
- 9) ajutise töölepingu tähtjatuks töölepinguks muutmata jätmine, kui töötajal oli tekkinud õiguspärane ootus, et talle pakutakse alalist töökohta;
- 10) ajutise töölepingu pikendamata jätmine või ennetähtaegne lõpetamine;
- 11) kahju tekitamine, sealhulgas isiku maine kahjustamine, eriti sotsiaalmeedias, või rahalise kahju põhjustamine, sealhulgas äri võimaluste ja sissetulekute kaotamine;
- 12) 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;
- 13) kaupu või teenuseid käsitleva lepingu ennetähtaegne lõpetamine või tühistamine;
- 14) litsentsi või loa tühistamine;
- 15) psühhiaatrilisele konsultatsioonile või ravile saatmine;
- 16) muud survemeetmed.

Näitliku loetelu sätestamisel on lähtutud teavitajate kaitse direktiivi artiklis 19 toodud loetelust, mis ei ole samuti ammendav. Survemeetmete rakendamine on seaduse kohaselt keelatud ning survemeetmed ei jagune lubatud ning lubamatuteks survemeetmeteks, vaid mis tahes kujul survemeetmete rakendamine rikkumisest teavitaja suhtes on keelatud. Mitteammendava loetelu andmise eesmärk on eelkõige anda ülevaade rikkumisest teavitaja suhtes rakendatavatest kõige tüüpilisematest survemeetmetest. Selliselt on loetelul ka informatiivne ning hoiatav funktsioon potentsiaalse survemeetme rakendaja suhtes, mis peaks tema isiklikku vastutust tugevdama. Lisaks nähakse §-s 19 survemeetmete rakendamise eest ette ka vastutus.

Keelatud on nii survemeetmete rakendamine kui ka survemeetmete rakendamise katse ning sellega ähvardamine. Teavitajate kaitse direktiivi preambuli põhjenduspunktis 87 on selgitatud, et keelata tuleb survemeetmed, mida võtavad, soodustavad või lubavad 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.

Töötaja suhtes survemeetmete rakendamise keeld on sätestatud ka kehtivas seaduses. TLS § 3 sätestab üldise võrdse kohtlemise põhimõtte, mille kohaselt peab tööandja muu hulgas tagama töötajate kaitse diskrimineerimise eest ning järgima võrdse kohtlemise põhimõtet. Võrdse kohtlemise põhimõtte on sätestatud ka ATS §-s 13. TLS § 12 kohaselt saab töölepingut muuta vaid poolte kokkuleppel ja töölepingu lõppemise alused, ülesütlemise viisid ning kord on sätestatud TLS 5. peatükis. TLS § 104 kohaselt on seadusest tuleneva aluseta või seaduse nõuetele mittevastav töölepingu ülesütlemine tühine ning isikuga töösuhte lõpetamine on võimalik vaid objektiivsetel põhjustel. Töötaja poolt rikkumisest teavitamine ei ole isikuga töösuhte lõpetamise, töötasu vähendamise ega töötaja töökeskkonnas teiste töötajatega võrreldes kehvematesse tingimustesse asetamise objektiivseks põhjuseks. Kõnesoleva seaduse kohaselt on rikkumisest teavitamisel kaitse saavate isikute ring laiem (isikuline kohaldamisala on sätestatud §-s 3) kui TLS-i või ATS-i kohaldamisala, mistõttu on vaja survemeetmete rakendamise keeld otsesõnu antud seaduses sätestada.

Lõikes 2 on sätestatud kaitsemeetmed tõendamiskoormise jagamise kohta. Rikkumisest teavitaja peab tõendama, et ta teavitas rikkumisest ja kandis survemeetmete rakendamise tõttu kahju. Sellisel juhul, kui kahju tekitanud meetmed võtnud isik ei tõenda, et meetmete võtmine oli põhjendatud, eeldatakse, et teavitajale tekitatud kahju oli põhjuslikus seoses rikkumisest teavitamisega. Tõendamiskoormise eeltoodud kujul jagamine on vajalik, kuna kui rikkumisest teavitaja vastu on rakendatud survemeetmeid ning ta läheb oma õiguste kaitseks ja kahju hüvitamiseks kohtusse, võib tal olla keeruline tõendada rikkumisest teatamise ja survemeetmete rakendamise vahelist seost. Survemeetmete rakendajal võib olla rohkem võimalusi survemeetmete rakendamise põhjendamiseks. Sarnase põhimõtte näeb ette näiteks KVS § 6 lg 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 teavitamist, st lisaks ametiisikutele (kellele tuleneb korruptsioonijuhtumist teavitamise kohustus KVS § 6 lõikest 1) on kaitstud ka erasektori korruptsioonijuhtumist teavitajad. KVS-s sätestatu kohaldub ainult korruptsioonijuhtumitest teavitamise kohta ning kõnesolevas seaduses nähakse sarnane nõue ja kord ette kõigile seaduses ettenähtud korras teavitamistele.

Teavitajate kaitse direktiivi artikli 21 lõike 6 kohaselt tuleb rikkumisest teavitajale survemeetmete rakendamise vastaseid kaitsemeetmeid, sealhulgas riigisiseseist õigusest tulenevaid kohaseid ajutisi meetmeid, kohaldada kuni kohtumenetluse otsuse tegemiseni. Esialgse õiguskaitse korras peab saama lõpetada ähvardused, kättemaksukatsed või jätkuvad survemeetmed (nt ahistamine) ning töölt vabastamise, kuna viimast võib olla pika menetluse möödudes raskem ennistada ja see võib olla isikule majanduslikult väga raske, mis muudab selle potentsiaalsele rikkumisest teavitajale eriti heidutavaks. Artikli 21 lõike 8 kohaselt tuleb rikkumisest teavitajale tagada ka õiguskatsevahendite olemasolu ja kantud kahju täielik hüvitamine vastavalt riigisisesele õigusele, kui isiku suhtes on survemeetmete rakendamise keelust hoolimata survemeetmeid siiski rakendatud. Rikkumisest teavitajal on oma õiguste kaitseks kohtusse pöördudes võimalik taotleda esialgset õiguskaitset ning tal on võimalik kasutada seaduses ettenähtud õiguskatsevahendeid ning nõuda kahju hüvitamist. Kohtumenetlus peaks tagama tegeliku ja tõhusa hüvitamise või heastamise hoiatavalt ning kantud kahjuga proportsionaalselt ning selleks on direktiivi preambuli põhjenduspunkti 95 kohaselt asjakohased Euroopa sotsiaalõiguste samba põhimõtted. Esialgse õiguskaitse saamine, õiguskatsevahendite kasutamine ning kahju hüvitamine ei ole teavitajate kaitse direktiivis eraldi

reguleeritud ning artikli 21 lõigetest 6 ja 8 tuleneva nõude eraldi sätestamine rikkumisest teavitaja kaitse seaduses ei ole vajalik.

Paragrahvis 17 sätestatakse rikkumisest teavitaja vastutuse välistamine. Vastutuse välistamine peegeldab rikkumisest teavitajate kaitse direktiivi artiklis 21 nimetatud kaitsemeetmeid, mille eesmärk on tagada survemeetmete rakendamise keeld. **Lõike 1** kohaselt ei vastuta rikkumisest teavitaja teabe avalikustamisest tulenevate kohustuste rikkumise eest, kui teavitajal oli põhjendatud alus arvata, et teabe avaldamine oli vajalik rikkumise paljastamiseks, välja arvatud juhul, kui selline teabe avaldamine on kuriteona karistatav. Vastutuse välistamise eelduseks on § 13 lõikes 1 nimetatud tingimuste täitmine, mille rakendamisel tuleb silmas pidada ka kõnesoleva seaduse sisulist kohaldamisala. See tähendab, et eelnimetatud vastutuse välistamise põhimõtte teabe avaldamisel kehtib § 2 lõikes 1 nimetatud juhul, st tööalase tegevusega teatavaks saadud rikkumisest teavitamise suhtes, ning ei kohaldu § 2 lõikes 2 nimetatud juhtudel. Teavitaja ei vastuta antud seaduses ettenähtud korras rikkumisest teavitamisel teabe avalikustamisest tulenevate seaduses ettenähtud või lepinguliste kohustuste rikkumise eest. Tegemist võib olla näiteks lepingus sisalduva lojaalsus- või konfidentsiaalsuskohustusega või mitteavaldamise kokkuleppega.

Lõikes 1 sätestatud teabe avaldamisest tulenevate õiguslike tagajärgede eest vastutuse välistamine tähendab mh, et teavitaja ei vastuta rikkumisest teavitamise käigus au teotamise, ebaõigete andmete avaldamise, autoriõiguste rikkumise, saladuse hoidmise kohustuse rikkumise, andmekaitsenormide rikkumise, ärisaladuse avaldamise või selle tulemusena eraõiguse, avaliku õiguse või kollektiivse tööõiguse alusel taotletavate hüvitiste eest. Rikkumisest teavitaja võib hagi rahuldamata jätmiseks tugineda rikkumisest teavitamisele tingimusel, et isikul oli põhjendatud alus arvata, et rikkumisest teavitamine oli rikkumise paljastamiseks vajalik. Saladuse hoidmise kohustuseks, mille rikkumise eest teavitaja teavitajate kaitse direktiivist tulenevalt ei vastuta, on näiteks võlaõigusseaduse §-s 625 ning TLS §-s 22 nimetatud saladuse hoidmise kohustus, mille puhul isiku kohustus saladust hoida tuleneb lepingust.

Rikkumisest teavitamine, eriti asutuseväline ning avalikkuse teavitamine, võib endaga kaasa tuua autori isiklike või varaliste õiguste rikkumise. Kuigi autoriõiguse seaduse (AutÕS) IV peatükis on autoriõigusest sätestatud teatud erandid, ei ole need mõeldud teavitajate kaitse direktiivist tuleneva vastutuse välistamiseks ning riigisisest õigust tuleb vastavalt täiendada. Praegune AutÕS IV peatükk kehtestab erandid vaid autori varalistest õigustest (rikkmisest teavitamine võib teoreetiliselt rikkuda ka autori isiklike õigusi) ning kohaldatakse nn kolmeastmelist testi (vt AutÕS § 17). Antud seaduse kohaselt autoriõiguse rikkumise eest vastutuse välistamiseks ei ole põhjendatud AutÕS vastava osa täiendamine, kuna uus vastutust välistav erand ei sobi olemuslikult AutÕS IV peatükis välja kujunenud süsteemiga.

Lõige 2 näeb ette vastutuse välistamise erandi teabele juurdepääsu hankimise eest. Üldpõhimõttena ei vastuta rikkumisest teavitaja rikkumisest teavitamiseks teabele juurdepääsu hankimise eest. Rikkumisest teavitaja vastutab rikkumisest teavitamiseks teabele juurdepääsu hankimise eest, kui selline tegu on süüteona karistatav. Teavitaja on teabe hankimise eest vastutusest vabastatud, kui ta on teabe või teavet sisaldavad dokumendid omandanud või saanud sellele ligipääsu seaduslikult või kui asjakohase teabe või dokumentide omandamine või neile ligipääsu hankimine tõstatab tsiviil-, haldus- või tööalase vastutuse küsimuse. Näiteks lähevad siia alla olukorrad, kui isik teeb teavitamiseks tööandja dokumentidest koopiaid või kasutab seaduslikku ligipääsu kaastöötaja e-kirjadele või dokumentidele. Kui teabe omandamine või sellele juurdepääsu hankimine on süüteona karistatav, kohalduvad vastavad

karistusseadustiku või eriseadustes toodud väärtegude sätteid. Seega on vastutusest vabanemine välistatud näiteks olukorras, kus teabe või dokumentide omandamine kujutab endast näiteks hoonesse või ruumi omavoliliselt sisenemist, dokumentide või esemete vargust, arvutiandmetesse sekkumist või arvutisüsteemile ebaseaduslikult juurdepääsu hankimist.

Rikkumisest teavitaja ei ole vabastatud muust võimalikust vastutusest, mis tuleneb teavitamisega mitteseotud tegevusest või tegevusetusest või mis ei ole rikkumisest teavitamiseks vajalik.

Paragrahvides 18–21 on ette nähtud vastutuse sätteid nii isikutele, kes seaduses rikkumisest teavitaja kaitseks sätestatud nõudeid rikuvad, kui ka rikkumisest teavitajale. Vastutuse sätete kehtestamisel on lähtutud teavitajate kaitse direktiivi artiklist 23, mis näeb teatud rikkumiste korral ette kohustuse sätestada tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused nii füüsilistele kui juriidilistele isikutele. Väärteo korras on eelnõu § 18 kohaselt karistatav rikkumisest teavitamise takistamine või selle katse. Eelnõu § 19 kohaselt on väärteo korras karistatav ka rikkumisest teavitaja suhtes survemeetmete rakendamine. Eelnõu § 20 kohaselt on väärteo korras karistatav rikkumisest teavitaja isiku konfidentsiaalsuse rikkumine. Eelnimetatud rikkumiste eest vastutatavad nii füüsilised kui ka juriidilised isikud. Lisaks vastutab eelnõu § 21 kohaselt rikkumisest teavitaja (ainult füüsilise isikuna), kes esitab asutusesiseselt, asutuseväliselt või avalikkuse poole pöördudes teadlikult ebaõige teavituse. Isik vastutab nimetatud sätte kohaselt väärteo korras ainult siis, kui puudub karistusseadustiku §-s 319 sätestatud süüteokoosseis. Kui rikkumisest teavitaja esitab teadvalt vale kaebuse kuriteo toimepanemise kohta, vastutab ta KrMS § 319 kohaselt kuriteo toime panemise eest. Seega on vastutuse sätetega tagatud ühelt poolt rikkumisest teavitaja kaitset tagavate normide tõhusus ning teisalt soovetakse ära hoida alusetuid teavitusi, mis lisaks puudutatud isikule põhjendamatu potentsiaalse kahju tekitamisele mõjutab kogu rikkumisest teavitavate isikute kaitse süsteemi tõhusust ja usaldusväärsust. Kui teadlikult ebaõige teavituse tõttu on kolmandale isikule tekitatud kahju, on kolmandal isikul võimalik nõuda kahju hüvitamist.

Paragrahvi 22 lõikega 1 nähakse ette, et §-des 18–21 sätestatud väärteguisid menetleb kohtuväliselt Politsei- ja Piirivalveamet. **Lõige 2** loob siia erandi ning selle kohaselt on nende väärtegude kohtuväline menetleja Kaitsepolitseiamet juhtudel, kus ta avastab §-des 18–21 rikkumised süüteomenetluse käigus. Sellega tagatakse menetluse ökonoomsus, kui kriminaal- või väärteomenetluse käigus tuvastatakse väärteo tunnustega teod. Sellisel juhul ei pea kaitsepolitsei edastama neid materjale politseile, vaid saab neid menetleda ise. Ülejäänud juhtudel menetleb väärteguisid politseiprefektuur.

Paragrahvis 23 sätestatakse seaduse jõustumine. **Lõige 1** sätestab, et seadus jõustub 2021. aasta 17. detsembril. **Lõikega 2** luuakse erisus § 8 lõike 2 punktides 4 ja 5 nimetatud äriühingutele, mis saavad pikema aja ettevõttesiseste teavitamiskanalite loomiseks.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus kasutatakse termineid järgmises tähenduses:

- a. teavitaja – füüsiline isik, kes teavitab tööalase tegevusega teatavaks saadud rikkumisest või tegemata jätmisest;
- b. rikkumine – seadusega vastuolus olev tegevus või tegevusetus;
- c. rikkumisest teavitamine – rikkumise kohta teabe andmine asutusesisese või asutusevälise teavituskanali kaudu või selle üldsusele avalikustades;

- d. asutusesisene teavitamine – rikkumisega seotud asutuse või ettevõtte sees rikkumisest või tegemata jätmisest teada andmine;
- e. asutuseväline teavitamine – rikkumise kohta teabe andmine pädevale asutusele;
- f. üldsusele avalikustamine – rikkumise kohta info kättesaadavaks tegemine avalikkusele;
- g. tööalaselt teada saadud rikkumine – praegune või varasem tööalane tegevus mis tahes sektoris ja valdkonnas, sõltumata tegevuse laadist, mille kaudu teavitaja saab infot rikkumise kohta;
- h. survemeetmed – otsene või kaudne tööalase tegevusega teatavaks saanud tegevus või tegevusetus, mis tuleneb rikkumisest teavitamisest ning põhjustab või võib põhjustada teavitajale põhjendamatut kahju;
- i. järeelmeetmed – teate vastuvõtja või pädeva asutuse võetavad meetmed teavituse menetlemiseks;
- j. pädev asutus – riigiasutus või ELi asutus, millel on pädevus rikkumisteate vastuvõtmiseks ning teatatud rikkumise menetlemiseks.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Kõnesolev eelnõu on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga nr (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta. EL-i liikmesriikidel on kohustus direktiiv üle võtta hiljemalt 17.12.2021. Eelnõu on seotud ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2016/680, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset 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 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga EL (2016/943), milles käsitletakse avalikustamata oskusteabe ja äriteabe (ärisaladuste) ebaseadusliku omandamise, kasutamise ja avalikustamise vastast kaitset.

6. Seaduse mõjud

6.1. Sotsiaalne ja demograafiline mõju

Eelnõu puudutab kogu töötavat elanikkonda ja sellest tulenevalt ka suurt hulka avaliku ning erasektori juriidilisi isikuid ja muid asutusi.

Loodavat regulatsiooni kohaldatakse nende inimeste kaitsmiseks, kes teavitavad õigusrikkumisest tööalases kontekstis. Uus regulatsioon puudutab kõiki era- ja avalikus sektoris töötavaid inimesi olenemata töövormist. See tähendab, et uue regulatsiooni mõtte kohaselt ei ole vahet, kas inimene täidab oma tööülesandeid alaliselt või ajutiselt, kas ta saab nende tööülesannete 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 era- ja mittetulundussektori juriidilised isikud, kellel on enam kui 50 töötajat, ning avaliku sektori asutused ning juriidilised isikud, kellele tuleb regulatsiooniga kohustus võtta vastu ja menetleda rikkumisteavitusi.

Eelnõuga plaanitavad muudatused on teavitajate jaoks positiivsed, nad saavad kaitse survemeetmete rakendamise eest, sealjuures on teavituskanalit haldaval isikul kohustus tagada

teavitajate konfidentsiaalsus. Muudatuse mõjul tekib turvaline viis rikkumistest teavitamiseks, mis aitab rikkumised kõrvaldada võimalikult varases staadiumis, vältides sellega tarbetut avalikustamist, võimalikku mainekahju ning inimeste ja vara kahjustamist. See omakorda võib tõsta rikkumistest teavitamiste arvu, mis omakorda suurendab õiguskuulekust. Teisalt aitab rikkumistest teavitamine vältida olukordi, kus võimalikule rikkumisele ei reageerita kohaselt ja õigeaegselt, mistõttu rikkumise jätkumise korral teavitatakse kohe avalikkust ning selliselt kahjustatakse kõigi osapoolte huvisid ja mainet. Seega kaitstakse kaudselt eelnõuga ka rikkuja huve ebavajaliku avalikustamise eest.

6.2. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

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

Mõju sisejulgeolekule on vähene. Esineda võib mõningast kuritegude arvu kasvu, kuid kuna samas ei saa prognoosida suuremahulist tööalases kontekstis rikkumisest teavitamist, siis mõju ulatus ja olulisus on vähesed. Pigem on mõju positiivne, kuna suunab organisatsioone õiguskuulekale käitumisele, mis vähendab rikkumiste arvu pikas perspektiivis. Pahatahtlike teavituste sagenemise vastu on eelnõus ette nähtud sanktsioon teadlikult ebaõige teavituse tegemise eest, mistõttu on ebatõenäoline pahatahtlike teavituste kasv.

6.3. Mõju majandusele

Mõju majandusele laiemalt puudub, ent eelnõu mõjutab erasektori üle 50 töötajaga organisatsioone. Plaanitava seaduseelnõuga soovitakse kehtestada kaitse neile inimestele, kes tööalases kontekstis õigusrikkumistest teada annavad. Samas ei keela regulatsioon sisemist teavituskanalit sisse seada ka nendel organisatsioonidel, mille töötajate arv on väiksem kui 50, seega võib kokkuvõttes puudutatud juriidiliste isikute hulk olla suurem.

Ettevõtte jaoks tõuseb eelkõige töökoormus, kuna plaanitava eelnõuga kehtestatakse nõuded üle 50 töötajaga ettevõtetele täiendavateks protseduurideks, sh on sellistel ettevõtetel kohustus luua rikkumisest teavitamise kanalid. Töökoormus tõuseb eelduslikult vähesel määral, sest ei saa prognoosida suurt teavituste arvu. Sellist seisukohta kinnitab ka Läti kogemus, kus u poole aasta jooksul laekus 75 teavitust, millest pooled teavitused vajasid edasist tähelepanu. Mõningane täiendav kulu tekib ettevõtete eelarvest, sest regulatsiooniga kaasneb kohustus määrata töötajad, kes tegelevad laekunud rikkumisteadete lahendamise. Samuti tuleb ettevõtetel teha mõningased investeeringud teavituskanalisse, mis võimaldab turvaliselt, konfidentsiaalselt ning vajaduse korral ka anonüümselt rikkumisest teada anda. Samuti nõuab see ettevõtetelt konfidentsiaalsust tagava lahenduse kasutuselevõtmist. Kokku avaldab see mõju vähemalt 1343 majanduslikult aktiivsele ning üle 50 töötajaga ettevõttele¹³.

Majanduslikult aktiivsetest ettevõtetest on mõjutatud ettevõtteid 1%, sellest aspektist saab töökoormuse kasvu 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 lisakohustuse, mis nõuab ettevõtetelt täiendavate kulutuste tegemist. Eelkõige kaasnevad ettevõtetele kulud personalile täiendavate tööülesannete täitmise eest. Kuigi ei saa ette kirjutada, milline töötaja

¹³ Statistikaamet <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/majandus/majandusüksused> (22.01.2021)

sesta ülesannet täidab, siis sõltuvalt ettevõtte struktuurist võib selleks olla nii personalitöötaja, tööohutusspetsialist, andmekaitse spetsialist kui ka näiteks sisekontrolör. Kuna ühe ettevõtte kontekstis ei saa pidada tõenäoliseks rohkearvulist rikkumisest teatamist, siis puudub vajadus selleks täiskohaga spetsialisti värbamiseks; lisanduvaid ülesandeid on eelduslikult võimalik täita olemasoleva töötaja või töötajatega. Samuti võib prognoosida, et selliste ülesannete täitmine võtab maksimaalselt 10% töötaja tööajast. Võttes aluseks Eesti keskmise palga, mis oli 2020. aasta IV kvartalis 1515 eurot¹⁴, siis tähendab see ettevõttele lisakulu u 270 eurot ühes kalendrikuus. Teavitamiskanali sisseseadmine nõuab vähemalt ühe e-posti aadressi loomist ning turvalist võimalust kirjalikult, telefonitsi ja suuliselt teavitusi edastada. Lõplik kulu sõltub ettevõtte valikutest, kuid minimaalsed kulud on toodud eespool. Seega saab kokkuvõttes mõju pidada keskmiseks. Riik saab siinkohal mõju ulatust vähendada, aidates ettevõtetel luua teavitamisprotsesse, pakkudes nõustamist ning vajalike ressursside olemasolu korral luues selleks vajaliku tehnilise võimekuse.

6.4. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Plaanitav muudatus puudutab kõiki avaliku sektori asutusi. Avaliku sektori asutused jagunevad omaniku liigi järgi kas riigi või kohaliku omavalitsuse asutusteks, suurema osa neist (86%) moodustab valitsussektor¹⁵. Avalikus sektoris töötab kokku 132 225 inimest, sealjuures 53 358 keskvalitsuses (riigiametid ja hallatavad asutused, riigi sihtasutused, avalik-õiguslikud asutused, riigi äriühingud, riigi mittetulundusühingud (MTÜ), 61 820 kohalikes omavalitsustes, 1002 sotsiaalkindlustusfondides ning 16 045 muus avalikus sektoris (avalik-õiguslikud juriidilised isikud, sihtasutused, MTÜ-d, äriühingud ja tulundusasutused)¹⁶. 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, teavitajale tagasiside andmiseks ja järelmeetmete rakendamiseks kasutada nii avalik kui ka erasektor.

Kuna teiste riikide kogemusele tuginedes ei saa pidada tõenäoliseks rohkearvulist rikkumisest teatamist, siis puudub vajadus selleks täiskohaga spetsialisti värbamiseks, vaid täiendada tuleb olemasolevate töötaja või töötajate ülesandeid. Võib prognoosida, et selliste ülesannete täitmine võtab maksimaalselt 10% töötaja tööajast. Sarnaselt eelmises peatükis toodud võimaliku lisakulu arvestusega, saab ka siin aluseks võtta Eesti keskmise palga, mis oli 2020. aasta IV kvartalis 1515 eurot¹⁷, seega tähendab see asutustele maksimaalset lisakulu u 270 eurot ühes kalendrikuus. Suuremates asutustes võib hakkama saada olemasoleva infrastruktuuriga. Teavitamiskanali sisseseadmine nõuab vähemalt ühe e-posti aadressi loomist ning turvalist võimalust kirjalikult, telefonitsi ja suuliselt teavitusi edastada. Lõplik kulu sõltub ka siin asutuse valikutest.

Lisaks peab avalikus sektoris määrama nn pädevad asutused, kes haldavad asutuseväliseid teavituskanaleid. Eesti suurust arvestades on mõistlik kasutada erinevate järelevalveasutuste juures juba olemasolevat kompetentsi, näiteks keskkonnavaldkonna rikkumistega tegeleb Keskkonnamet, tuleohutuse valdkonnaga Päästeamet, töövaldkonna rikkumistega Tööinspeksioon, riigihangetega seotud rikkumise puhul on rikkumise menetlejaks

¹⁴ Statistikaamet <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/tooelu/palk-ja-toojoukulu/keskmine-brutokuupalk> (10.04.2021)

¹⁵ <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigihaldus>

¹⁶ <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigihaldus>

¹⁷ Statistikaamet <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/tooelu/palk-ja-toojoukulu/keskmine-brutokuupalk> (10.04.2021)

Rahandusministeerium ning tooteohutusega seotud rikkumistega Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. Seega kasutatakse võimalikult suures ulatuses ära juba toimivaid järelevalve- ja süütegude menetlemise mehhanisme.

Ühelt poolt nõuab muudatus pädevalt asutuselt ressursi rikkumisest teavitamiseks tehnilise võimekuse loomiseks, mis muu hulgas vastaks turvalisuse, konfidentsiaalsuse, andmekaitse jt nõutele, teisalt ka rikkumiste menetlusvõimekuse arendamiseks. Samas kasutades olemasolevat infrastruktuuri, on kulutused minimaalsed ning ressursi nõuab pigem töötajate koolitamine uue regulatsiooni teemal ning korra kehtestamine eristamiseks plaanitava seaduse kohaldamisalasse jäävaid rikkumisi. Keeruline on prognoosida, millises mahus ressurss on vajalik, kuna ei ole täpselt teada, kui palju rikkumisteateid laekub. Võttes aluseks Läti kogemuse, kus teavitaja kaitse seaduse jõustumisele järgnenud poole aasta jooksul laekus keskse välise teavitamiskanali kaudu u 75 teavitust, millest pooled kvalifitseerusid teavitaja kaitse seaduse kohaldamisalasse, siis tõenäoliselt ei ületa teavituste arv 30 piiri ka Eestis. Tõenäoliselt teavitatakse eri laadi rikkumistest ja seega jaguneks nende menetlemine eri asutuste vahel, tuues neis kaasa mõningase töökoormuse tõusu.

Eestimaalaste väärtusi uurivad küsitlused näitavad, et meie ühiskonnas ei kiputa rikkumistest teavitama. Selles on oma roll ilmselt nõukogude pärandil, mille tõttu aetakse segi n-ö kaebamine ja tööalasest rikkumisest teavitamine. Viimase näol on tegemist õigusrikkumisest teavitamisega, kus kellelegi võidakse teha kahju (nt keskkonnareostus, tuleohutusnõuete rikkumine, altkäemaksu võtmine, seksuaalne väärkohtlemine jne). Korruptsiooniga kokku puutudes ei rääkinud 51% elanikest ja 28% ettevõtjatest juhtumist kellelegi. Mõned rääkisid sõpradele või kolleegidele: selliselt toimis 15% ettevõtjatest ja 20% elanikest. Õiguskaitsetele andis rikkumisest teada vaevalt 1% vastajatest¹⁸. Eestlased kardavad teistest enam, et kui korruptsioonist teada antakse, siis reedetakse sellega kedagi. Eestis arvab nii 26%, EL-is keskmiselt 18%¹⁹. Paralleelina saab tuua, et teavitamine on väike ka muudes valdkondades, näiteks peresisest vägivallast ei teavita õiguskaitset 83% Eesti elanikest, samas Euroopa Liidus on keskmine 64%²⁰.

Eelnõuga tõuseb teatud ulatuses töökoormus, sest asutustele pannakse kohustus luua sisemised teavituskanalid ning luua tuleb nii era- kui avalikule sektorile kättesaadav väline teavitussüsteem. Samas ei saa prognoosida suuremahulist rikkumistest teavitamist ning seetõttu saab mõju ulatust ja selle avaldumise sagedust pidada pigem keskmiseks, seega on tegemist keskmiselt olulise mõjuga.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Kõnesolev eelnõu näeb ette, et avaliku sektori asutused peavad looma sisemised kanalid teavituste vastuvõtmiseks, teavitajale tagasiside andmiseks ning järelmeetmete rakendamiseks. Sellega kaasnevad personalikulud igale asutusele, kuna ühe inimese tööülesandeid peab täiendama. Võttes aluseks Eesti keskmise palga, mis oli 2020. aasta IV kvartalis 1515 eurot²¹,

¹⁸ Korruptsiooniuuring: kolme sihtrühma uuring 2017

https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsiooniuuring_loplik.pdf (17.05.2021)

¹⁹ https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/eurobarometer_2017.pdf (17.05.2021)

²⁰ <https://fra.europa.eu/en/data-and-maps/2021/frs?mdq1=dataset> (17.05.2021)

²¹ Statistikaamet <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/tooelu/palk-ja-toojoukulu/keskmise-brutokuupalk> (10.04.2021)

siis tähendab see maksimaalset lisakulu u 270 eurot ühes kalendrikuus. Teavitamiskanalide sisseseadmine nõuab vähemalt ühe e-posti aadressi loomist ning turvalist võimalust kirjalikult, telefonitsi ja suuliselt teavitusi edastada. Lõplik kulu sõltub asutuse valikutest, kuid minimaalsed kulud on toodud eespool.

Lisaks määratakse kindlaks pädevad asutused, kellele laekuvad teavitused õigusrikkumistest asutuseväliste kanalite kaudu. Pädevate asutustena hakkavad ülesandeid täitma olemasolevad järelevalveasutused, seega ei kaasne eelnõuga vajadust uue asutuse loomiseks, vaid mõnevõrra tuleb laiendada olemasolevaid funktsioone. Seega suurem iga-aastane kulu kaasneb välise teavituskanalide ülesandeid täitma hakkavate pädevate asutuste määramisega ning samuti tuleb määratud asutustel neid teavitusi menetleda ning uurida ja täita muid sellest tulenevaid ülesandeid. Samas on infrastruktuur selliste rikkumiste menetlemiseks juba olemas ning arvestades võimalike teavituste arvu, saab prognoosida minimaalselt tegevuskulu tõusu, mis on eelkõige seotud personali töökoormuse tõusuga.

Kuna plaanitav seadusemuudatus on horisontaalne ning puudutab paljusid avaliku ja erasektori asutusi ja ettevõtteid, on mõistlik kaaluda teavitamiseks tehnilise lahenduse loomist, mille saaks kõik selleks kohustatud kasutusele võtta. Loodav infotehnoloogiline lahendus peaks olema võimeline tagama teavitajate konfidentsiaalsuse ning vajadusel anonüümsuse ja vastama isikuandmete kaitse ja töötlemise nõuetele. Sellega kaasneks riigile kulu u 100 000 eurot ning iga-aastane tegevuskulu, mille Justiitsministeerium leiab oma eelarvest. Rahastamise otsust tehtud ei ole. Tehnilise lahenduse valmimiseni saavad asutused kasutada selleks olemasolevaid kanaleid, st e-posti, telefoni jms.

8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks on vaja luua uus rakendusakt. Rakendussättes tuleb näha ette rikkumisteade teatamise säilitamisega ja toetusmeetmetega seonduvad nõuded ning pädevate asutuste poolt teade vastuvõtmise ja nende suhtes võetavate järelemeetme kohta teabe avaldamine veebilehel.

9. Seaduse jõustumine

Seadus on kavandatud jõustuma 17. detsembril 2021. aastal. Jõustumise tähtaeg tuleneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1937 artikli 26 lõikest 1, mille kohaselt jõustavad liikmesriigid direktiivi järgimiseks vajalikud õigusnormid hiljemalt 17. detsembril 2021. Erandina jõustub direktiivi artikli 26 lõike 2 kohaselt 50–249 töötajaga erasektori juriidiliste isikute puhul eelnõu § 10 punktides 4 ja 5 toodud kohustus asutusesisese kanali sisseseadmiseks 17. detsembril 2023.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks kõigile ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks Riigikohtule, õiguskantslerile, Riigiprokuratuurile, Eesti Advokatuurile, Finantsinspeksioonile, Tartu Ülikoolile, Korruptsioonivaba Eesti MTÜ-le, Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Tööinspeksioonile, Eesti Ajakirjanike Liidule, Eesti Ajalehtede Liidule, Eesti Töandjate Keskliidule ja Eesti Pangaliidule.