

Justiitsministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 Tallinn

Teie 10.08.2021 nr 8-1/5084

Meie 08.09.2021 nr 4/179

Arvamuse avaldamine rikkumisest teavitaja kaitse seaduse eelnõu kohta

Lugupeetud Maris Lauri!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) tänab Justiitsministeeriumit võimaluse eest avaldada arvamust rikkumisest teavitaja kaitse seaduse eelnõu (edaspidi: Eelnõu) kohta, millega võetakse Eesti õigusesse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv nr (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta (edaspidi: Direktiiv).

Kaubanduskoda on jätkuvalt seisukohal, et Direktiiv ja rikkumisest teavitaja kaitse seaduse eelnõu ei ole hädavajalikud rikkumisest teavitajate kaitseks Eestis. Juba täna on Eesti õiguses olemas piisavad kaitsemeetmed. Näiteks töölepingu seaduse kohaselt peab tööandja tagama töötajate kaitse diskrimineerimise eest ja järgima võrdse kohtlemise põhimõtet. Töölepingu seadus ei luba tööandjal lõpetada töötajaga töölepingut põhjusel, et töötaja on teavitanud avalikkust või pädevat asutust töökohal toimuvast seaduserikkumisest. Lisaks on tööandjal keelatud eeltoodud põhjusel vähendada töötaja töötasu. Sarnaseid kaitsemeetmeid leiab ka muudest eriseadustest. Lisaks on mitmed isikud loonud või loomas vabatahtlikult teavituskanaleid rikkumisest teavitamiseks. Seega on meie hinnangul Eelnõu näol tegemist ülereguleerimisega, mis toob nii ettevõtjatele kui ka avalikule sektorile täiendava aja- ja rahakulu, kuid samas on küsitav, kui suurt täiendavat kaitset Eelnõu pakub rikkumisest teavitajatele. Mõistame, et Eesti on kohustatud Direktiivi üle võtma, kuid meie hinnangul puudub praktiline vajadus Eelnõu järele.

Järgnevalt esitame oma kommentaarid ja ettepanekud Eelnõu kohta.

1. Seaduse sisuline kohaldamisala (Eelnõu § 2 lg 2)

Eelnõu § 2 lg 1 kohaselt kohaldatakse seadust tööalase tegevusega teatavaks saanud rikkumisest teavitamise korral. Eelnõu § 2 lg 2 sätestab kohaldamisalas teatud erisused, mis on sõnastatud järgmiselt:

„(2) Käesolevat seadust kohaldatakse:

- 1) tööõiguse rikkumisele juhul, kui tegemist ei ole kahepoolse vaidlusega;
- 2) riigikaitse ja julgeoleku ning salastatud teabe valdkonnas, arvestades riigikaitset ja julgeolekut ning salastatud teavet reguleerivates õigusaktides sätestatud erisusi;
- 3) kriminaalmenetluses, arvestades kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud erisusi;

ESTONIAN CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY / ЭСТОИИСКАЯ ТОРГОВО - ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА
TOOM-KOOLI 17, 10130 TALLINN / REG NO 80004733 / TEL: +372 604 0060 / KODA@KODA.EE / WWW.KODA.EE / WWW.ENTERPRISE-EUROPE.EE

4) *advokaadi kutsetegevuses, arvestades advokatuuriseaduse §-s 45 sätestatud advokaadi kutsesaladuse hoidmise erisusi.*“

Saame viidatud sättest aru, kuid selline sõnastus võib praktikas tekitada õiguse adressaatidele ebaselgust ja arusaamatusi. Näiteks võib isikutel seadust lugedes jääda ekslik mulje, et seadust tuleb kohaldada ainult nendel juhtudel, mis on välja toodud Eelnõu § 2 lg-s 2 ning muudes valdkondades ei tule seadust järgida. Seega võivad inimesed jätta rikkumisest teavitamata, sest nad arvavad, et nende olukorras seadus ei kohaldu ja nad ei saa kaitset, kuigi tegelikkuses seadus kohaldub. Arvestades, et tegemist on uue seadusega ning see võib mõjutada väga paljusid isikuid, kel ei ole õiguslaseid teadmisi, siis palume sätte sõnastust muuta selgemaks.

Kaubanduskoja ettepanek:

Muuta Eelnõu § 2 lg 2 sõnastust õigusselguse tagamiseks selliselt, et seal oleks kirjas olukorrad, kus seadust ei kohaldada. Näiteks seadust ei kohaldada tööõiguse rikkumisele juhul, kui tegemist on individuaalse töövaidlusega.

2. Seaduse isikuline kohaldamisala (Eelnõu § 3 lg 1 p 7 ja 10)

Eelnõu § 3 lg 1 p 7 kohaselt saab kaitse tööalase tegevusega teatavaks saanud rikkumisest teavitanud asutuses või ettevõttes või mittetulundusühingus või sihtasutuses praktiliselt olev isik. Punkt 10 alusel saab kaitse asutuse või ettevõtte lepingupartneri juures töötav isik. Jääb ebaselgeks, miks on p 7 juures eraldi välja toodud sihtasutus ja mittetulundusühing, kuid p 10 juures mitte.

Kaubanduskoja ettepanek:

Palume selgitada, miks ei ole p-s 10 välja toodud sihtasutust ja mittetulundusühingut sarnaselt p-ga 7. Kui sihtasutuse ja mittetulundusühingu väljajäämiseks ei ole mõjuvat põhjust, siis teeme ettepaneku täiendada p 10 sõnastust.

3. Kaitse pahatahtliku teavitamise eest (Eelnõu § 5 lg 2 ja § 21)

Kaubanduskoda peab väga oluliseks, et Eelnõu sisaldab meetmeid, mis vähendavad riski, et isikud hakkavad esitama pahatahtlikke, põhjendamatu ja kuritahtlikke teateid. Seetõttu toetame igati Eelnõu § 5 lg 2, mille kohaselt on keelatud teadvalt ebaõige teavituse esitamine. Samuti peame vajalikuks Eelnõu §-i 21, mille kohaselt karistatakse rikkumisest teavitajat teadvalt ebaõige teavitamise eest rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.

4. Asutusesisene ja asutuseväline teavituskanal (Eelnõu § 8 lg 1 ja § 9 lg 1)

Eelnõu kohaselt võib nii asutusesiseseks kui -väliseks teavituskanaliks olla elektronpostiaadress, telefoninumber, tavapostkast või vahetu kohtumine. Seletuskirjas (lk 15, 17) on meie hinnangul seda loetelu laiendatud. Seletuskirja kohaselt peab teavituskanal 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.



Kaubanduskoda toetab seletuskirjas välja toodud selgitust, et teavituskanaliks võib olla ka muu lahendus kui e-post, tavapostkast, vahetu kohtumine või telefoninumber. Leiame, et seadus peab lubama kasutada ka muid lahendusi, näiteks veebiplatvormi või mõnda muud rakendust ning ei peaks väga kitsalt sätestama teavituskanalite loetelu. Oluline on see, et teavituskanal võimaldab konfidentsiaalsust tagavalt teavet edastada. Seega võiks Eelnõu sõnastus olla tehnoloogianeutraalne, et ettevõtja saaks valida kõige sobivama teavituskanali lahenduse.

Kaubanduskoja ettepanek:

Muuta Eelnõu § 8 lg 1 ja § 9 lg 1 sõnastust selliselt, et seadus ei sisaldaks teavituskanalite loetelu või alternatiivina täiendada viidatud sätteid selliselt, et lisaks e-postile, tavapostile, telefonile ja vahetule kohtumisele võib teavet edastada ka muul viisil.

5. Asutusesiseste teavituskanalite loomise kohustus (Eelnõu § 8 lg 2 p 5)

Viidatud sätte kohaselt on asutusesiseste teavituskanalite loomise kohustus muul juriidilisel isikul, kus on 50 või rohkem töötajat.

Kaubanduskoja seisukoht:

Toetame lähenemist, et selle punkti osas on võetud aluseks Direktiivi miinimumnõue. Kaubanduskoda ei pea mõistlikuks sellise kohustuse laiendamist isikutele, kus on vähem kui 50 töötajat.

6. Teavituskanali tehnilise lahenduse loomine riigi poolt

Seletuskirja (lk 33) kohaselt kaalub riik rikkumistest teavitamiseks luua tehnilist lahendust.

Kaubanduskoja küsimus:

Kui selline lahendus luuakse, siis kas seda saavad soovi korral kasutada ka erasektori ettevõtted ning milline on loodava lahenduse planeeritav valmimise aeg?

7. Asutusesiseste teavituskanalite jagamine või ühiselt haldamine (Eelnõu § 8 lg 5)

Eelnõu § 8 lg 5 kohaselt võivad kohalikud omavalitsused ja erasektori juriidilised isikud, kus on kuni 249 töötajat, asutusesiseseid teavituskanaleid jagada või ühiselt hallata.

Täna on levinud praktika see, et kontsernis pakutakse tugiteenuseid (nt raamatupidamine, juriidiline teenus jne) grupiüleselt. Sama praktikat soovitakse rakendada ka asutusesisese teavituskanali loomisel, kuid Eelnõu justkui ei võimalda sellist lahendust ning kohustab igat ettevõtjat, sh kontserni kuuluvat ettevõtjat, kus on rohkem kui 249 töötajat, looma endale eraldi asutusesisese teavituskanali.

Kaubanduskoja küsimused ja ettepanek:

Kas viidatud säte lubab kontsernidel, kuhu kuulub ka ettevõtjaid, kus on rohkem kui 249 töötajat, luua grupiülelt asutusesisest teavituskanalit? Kas ettevõtja, kus on rohkem kui 249 töötajat, võib kasutada mõne teise isiku poolt loodud



asutusesisese teavituskannali lahendust? Näiteks kui riik või erasektori loob sellise lahenduse, siis kas suurematel ettevõtjatel on lubatud sellist lahendust kasutada? Kui vastus eelnevatele küsimustele on „ei“ ja kui Direktiiv võimaldab, siis palume muuta Eelnõu § 8 lg 5 sõnastust selliselt, et kontsernis on lubatud luua ühine asutusesisene teavituskannal, sõltumata sellest, kui palju on kontserni kuuluvates ettevõtjates töötajaid.

8. Rikkumisest teavitaja kaitse saamise tingimused (Eelnõu § 13 lg 1)

Eelnõu § 13 lg 1 on sõnastatud järgmiselt:

„§ 13. Rikkumisest teavitaja kaitse saamise tingimused

(1) Rikkumisest teavitaja saab käesoleva seaduse alusel kaitse, kui:

- 1) teavitajal on rikkumisest teavitamise ajal põhjendatud alus arvata, et rikkumist on vahetult alustatud või see on lõpule viidud ja rikkumine kuulub käesoleva seaduse kohaldamisalasse, ja;*
- 2) rikkumisest teavitamine oli asutusesisene, asutuseväline või üldsusele avalikustamine vastavalt käesolevas seaduses sätestatule.“*

Hetkel jääb meile viidatud sättes ebaselgeks mitu asjaolu:

- a) Mida on Eelnõus mõeldud fraasi all, et teavitajal on rikkumisest teavitamise ajal põhjendatud alus arvata, et rikkumist on alustatud või see on lõpule viidud? Mõistame, et kui teavitaja esitab teadlikult rikkumise kohta valeinfot, siis ei ole kaitse saamise tingimused täidetud. Samas kui inimene kuuleb näiteks oma tuttavalt või talle jäetakse anonüümne vihje, et tema tööandja rikub keskkonnaalaseid norme, siis kas sellisel juhul on teavitajal põhjendatud alus arvata, et tema tööandja on rikkumist alustanud või lõpule viinud.
- b) Lisaks tekkis meil küsimus, kas teavitaja saab kaitse ka juhul, kui ta teavitab rikkumisest, mis on avalikkusele juba teada. Eelnõus sätestatud kaitse saamise tingimused on sellises olukorras vähemalt formaalselt täidetud, kuid Direktiivi põhjenduspunkti 43 kohaselt ei tohiks kaitset kohaldada isiku suhtes, kes edastab teavet, mis on avalikkusele juba täielikult kättesaadav. Sama põhimõtte võiks sisalduda ka Eelnõus või olla väljatoodud seletuskirjas.
- c) Kas isik saab kaitse, kui rikkumisest teavitaja kaitse saamise tingimused on täidetud, kuid pädev asutus on varasemalt rikkumisest juba teadlik?
- d) Kes ja mis ajahetkel hindab/tõendab rikkumisest teavitaja kaitse saamise tingimuste täitmist või mittetäitmist? Näiteks kui töötaja avalikustab üldsusele oma tööandja rikkumise ning avalikustab sellega konfidentsiaalset teavet; täidetud on üldsusele avalikustamise tingimused; töötaja ja tööandja vahel on vaidlus, kas töötajal oli rikkumisest teavitamise ajal põhjendatud alus arvata, et rikkumist on alustatud; tööandja ütleb töölepingu üles usalduse kaotuse tõttu ning nõuab leppetrahvi ärisaladuse avalikustamise eest, siis kuidas toimub sellises olukorras rikkumisest teavitaja kaitse saamise tingimuste kontroll? Kes peab tõendama, et tingimused olid täidetud? Kas see toimub näiteks töövaidluskomisjonis, kui töötaja ei ole rahul töölepingu lõpetamisega või hoopis kohtus, kui tööandja nõuab töötajalt leppetrahvi ärisaladuse lekitamise eest?



- e) Ebaselgeks jääb ka see, mida mõeldakse selle all, et teavitajal oli põhjendatud alus eeldada, et rikkumine kuulub kõnesoleva seaduse kohaldamisalasse. Segadust suurendab seletuskirjas (lk 20) olev lause, et teavitaja saab kaitse ka siis, kui hiljem tuvastatakse, et teavituse esemeks olev rikkumine ei kuulu antud seaduse kohaldamisalasse. Näiteks kui töötajal on tööandjaga vaidlus ületundide hüvitamise teemal ja töötaja arvab ekslikult, et tegemist on ühe- või kolmepoolse vaidlusega, kuid hiljem leiab kinnitust asjaolu, et tegemist on kahepoolse vaidlusega, siis kas sellises olukorras saab rikkumisest teavitaja kaitse.

Kaubanduskoja ettepanek:

Palume eelnevatele küsimustele antud vastuste põhjal täiendada seletuskirja, et oleks selgem, millistel juhtudel loetakse rikkumisest teavitaja kaitse saamise tingimused täidetuks ning kes hindab/tõendab tingimuste täitmist/mittetäitmist?

9. Rikkumisest teavitaja kaitse saamise tingimused anonüümse teate esitamisel (Eelnõu § 13 lg 2)

Eelnõu kohaselt saab rikkumisest teavitaja kaitse ka siis, kui ta on teate esitanud anonüümselt.

Kaubanduskoja ettepanek:

Palume seletuskirjas selgitada, kas teavitaja on kaitse saamiseks kohustatud tõendama, et ta esitas anonüümse teate. Näiteks kui töötaja esitab pädevale asutusele või avalikkusele teate rikkumise kohta ning tööandja ütleb selle töötaja töölepingu üles juhulikult või aimates, et rikkumisest andis teada just see töötaja, siis kas ja kuidas peab töötaja tõendama, et talle kohaldub seadusest tulenev kaitse.

10. Rikkumisest teavitaja vastutuse välistamine (Eelnõu § 17 lg 1)

Eelnõu näeb ette, et seaduses sätestatud alustel rikkumisest teavitamise korral ei vastuta teavitaja teabe avaldamisest tulenevate õiguslike tagajärgede eest, kui tal oli põhjendatud alus arvata, et teabe avaldamine oli rikkumise paljastamiseks vajalik, välja arvatud juhul, kui selline teabe avaldamine on kuriteona karistatav.

Kaubanduskoja ettepanek:

Palume seletuskirjas selgitada, mis saab olukorras, kus kaitse saamise tingimused on täidetud, kuid rikkumisest teavitaja avalikustab põhjendamatult ka üleliigset teavet. Kas tööandjal on õigus sellises olukorras nõuda töötajalt näiteks leppetrahvi ärisaladuse lekitamise eest, kui selles on töölepingus kokku lepitud, ja öelda tööleping üles usalduse kaotuse tõttu või kaitseb seadus töötajat ka üleliigse teabe avalikustamise eest?

11. Seaduse jõustumine (Eelnõu § 23)

Eelnõu § 23 näeb ette, et Eelnõu jõustub 2021. aasta 17. detsembril. Erandina jõustuvad Eelnõu § 8 lõike 2 punktid 4 ja 5 2023. aasta 17. detsembril.

Kaubanduskoja hinnangul jääb Eelnõu vastuvõtmise ja jõustumise vahele liiga lühike ajaperiood. Arvestades asjaoluga, et Eelnõu on alles kooskõlastusringil, siis ei pea me realistlikuks, et Riigikogu jõuab Eelnõu enne detsembrit vastu võtta. Seega jääb Eelnõu vastuvõtmise ja jõustumise vahele heal juhul mõned nädalad, mis ei ole piisav aeg selleks, et ettevõtjad saaksid koolitada oma töötajaid. Ilmselt ei pruugi see olla ka piisav aeg pädevatele asutustele, kes peavad tagama oma valdkonnas asutusevälise teavituskanaali loomise ja toimimise alates 17. detsembrist.

Kaubanduskoja ettepanek:

Palume jõustumise tähtaega edasi lükata, et nii et nii ettevõtjatel, pädevatel asutustel kui ka teistel isikutel oleks aega kohaneda plaanitavate muudatustega. Teeme ettepaneku muuta seaduse jõustumise tähtaega selliselt, et Eelnõu vastuvõtmise ja jõustumise vahele jääb minimaalselt kuus kuud.

12. Koolitused ja juhendmaterjalid

Oleme jätkuvalt seisukohal, et ettevõtjaid, inimesi ja ka muid isikuid tuleb enne Eelnõu jõustumist ja ka pärast seda teavitada rikkumisest teavitaja kaitse seadusest. Selleks oleks vaja korraldada koolitusi, anda välja juhiseid ja abimaterjale ning nõustada isikuid. Kaubanduskoda plaanib sel teemal teha ettevõtjatele koolitusi ning anda soovitusi seaduse rakendamiseks. Samas näeme, et ka avalik sektor peaks sellesse protsessi panustama. Ehkki teavitamiskanalite loomine ja menetlusprotseduuride väljatöötamine on iga ettevõtja enda otsustada, oleks Justiitsministeeriumi või mõne teise avaliku sektori asutuse panus teavitamisel ja juhiste andmisel väga vajalik. Seega on Kaubanduskoja hinnangul väga oluline teavitustegevusele enam tähelepanu pöörata ning ettevõtjatega nendes küsimustes konsulteerida juba enne Eelnõu jõustumist.

Loodame, et peate võimalikuks Kaubanduskoja ettepanekuid arvesse võtta. Vajadusel oleme valmis kohtuma ja oma seisukohti lähemalt selgitama.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor

Koostanud: Marko Udras marko.udras@koda.ee 6040070