

Rikkumisest teavitaja kaitse seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga luuakse raamistik tööalase tegevusega teatavaks saadud rikkumisteadete vastuvõtmiseks, järeelmeetmete ja tagasiside andmiseks 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 ja asutuseväline teavitamine ning üldsusele avalikustamine. Eelnõuga sätestatakse, millistel asutustel ning juriidilistel isikutel on kohustus luua asutusesisene teavituskanal, mis võimaldab konfidentsiaalselt rikkumisest teavitada. Asutusevälise teavituskanalite loomise kohustus on eelnõu kohaselt pädevatel asutustel, st riigiasutustel, millel on seadustest tulenevalt kohustus rikkumisi menetleda. Kuna rikkumisest teavitamise eesmärgiks on rikkumise kõrvaldamine, siis tuleks esmajoones teavitada seda asutust või ettevõtet, kus rikkumine aset leiab või on toimunud, või rikkumise kõrvaldamiseks pädevat riigiasutust. Teavitajal on võimalik valida, kas ta teavitab esmalt asutusesiseselt ning seejärel vajadusel asutuseväliselt või kohe asutuseväliselt. Üldsusele avalikustamisel kaitse saamise eelduseks on üldiselt asutuseväline teavitamine. 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. Asutusevälise teavituskanalite loomisel kasutatakse ära juba olemasolevaid järelevalvemehhanisme ning asutusevälise rikkumisteadete vastuvõtjaks on asutused, kes on ka praegu pädevad rikkumisi menetlema või järelevalvet teostama. Üldsusele avalikustamine ei peaks olema eelduslikult esimeseks teavitamise viisiks, mistõttu avalikkuse poole pöördumisel saab teavitaja kaitse piiratud tingimustel. Üldsusele avalikustamisel 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.

Eelnõu kohaselt on kaitse saamiseks oluline, et teavitatud on nõuetekohaselt ning et isikul on põhjendatud alus arvata, et rikkumisega on vahetult alustatud või see on toime pandud ning et tegemist on antud seaduse mõttes rikkumisega. Teavitaja peab teavitamise hetkel objektiivsetele asjaoludele tuginedes uskuma, et teave vastab tõele. Ka anonüümse teavitamise korral tagatakse teavitajale eelkõige kaitse survemeetmete rakendamise eest juhul, kui ta on teavitanud nõuetekohaselt ning tema isik hiljem kindlaks tehakse.

Rikkumisest teavitamine ei välista isiku vastutust enda poolt toime pandud rikkumise eest. Oluliste kaitsemeetmetena nähakse eelnõuga ette rikkumisest teavitaja konfidentsiaalsuse tagamine, rikkumisest teavitaja suhtes survemeetmete rakendamise keeld ning teabe avaldamisega ning teabele juurdepääsu hankimisega seonduvast vastutusest välistamine. Rikkumisest teavitamise takistamise, survemeetmete rakendamise, teavitaja konfidentsiaalsuse rikkumise ning teadvalt ebaõige teavitamise eest nähakse ette vastutus väärteo eest.

Rikkumisest teavitaja kaitse seaduse eelnõu eesmärgiks on reageerida võimalikult kiiresti ja tulemuslikult ebaseaduslikele tegudele ning seeläbi tagada õiguskorra toimimine ja avalike huvide kaitsmine. Rikkumiseks on eelkõige õigusrikkumine ehk ebaseaduslik tegevus või tegevusetus, aga 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 teada 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 tööohutusnõuete 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 teavitaja tegevusel rikkumiste ja kahju ärahoidmisel, ent ka rikkumiste avastamisel suur väärtus ja kaal. Arvestades rikkumistega kaasnevate õigushüvede intensiivset kahjustamist, on rikkumisest teavitaja kaitse regulatsiooni kehtestamine oluline ja vajalik horisontaalse õigusaktina.

Kui rikkumisest teavitamise kord ning teavitaja kaitse ei ole õiguses selgesõnaliselt reguleeritud, võib potentsiaalne teavitaja töandjapoolsete survemeetmete rakendamise hirmus jätta teavitamata. Välistamiseks ja minimeerimaks taolise olukorra tekkimist ning soodustamiseks ebaseaduslikest tegudest teavitamist, tuleb luua tingimused, milles teavitaja ei riskiks teavitamise tõttu töökoha kaotusega või muu töandjapoolse põhjendamatu ebavõrdse kohtlemisega. Teavitaja kaitse tagamine aitab kaasa ka sellele, et töökeskkonnas ette tulevad rikkumised saaksid juba asutusesiselt 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 (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta (ELT L 305, 26.11.2019, lk 17–56) (*teavitajate kaitse direktiiv*), mille eesmärgiks on Euroopa Liidu (EL) õiguse rikkumisest teavitajate kaitse. Regulatsioon sätestab EL 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 puutumatus 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, on eelnõu koostamisel 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 ELi-i 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

liiduülestes huvide hoidmisel ja kaitsel. Kuigi rikkumisest teadasaamine on võimalik ka väljaspool tööalast tegevust, keskendub eelnõu kitsalt töölase tegevusega teatavaks saanud rikkumistest teavitamisele ja vajadusele kaitsta teavitajat tööandjapoolse ebavõrdse kohtlemise eest. Eelnõuga ei reguleerita muudest rikkumistest teavitamist.

Eelnõuga sätestatakse uus valdkonnaülene rikkumisest teavitaja kaitse seadus. Eesti õiguses puudub üldine rikkumisest teavitaja 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 töölase tegevusega teatavaks saadud rikkumisest teavitaja kaitse tingimused ja ulatus. Uue regulatsiooniga nähakse ette teavitaja kaitse isikuline ja sisuline kohaldamisala, kaitse saamise tingimused ja ulatus ning teavitamise viisid ja kanalid. Kaitse saamiseks on nõutav, et isikul on põhjendatud alus arvata, et rikkumist on vahetult alustatud või see on lõpule

viidud, rikkumine kuulub kõnesoleva seaduse kohaldamisalasse 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, vaid eelkõige on nõutav, et teavitati esmalt asutusesiseselt või asutuseväliselt ning antav teave vastab tõele. 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. Soodustamiseks 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 rikkumisest teavitajale ette üldise survemeetmete rakendamise keelu. Kõnesolevas seaduses ei anta loetelu sellest, mida survemeetmetena käsitatakse, kuid mitteammendav näitlik loetelu on antud seletuskirjas.

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

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. RahaPTS § 52¹ sätestab teavitaja kaitsega seonduva. RahaPTS § 52¹ lg 1 kohaselt tagavad Rahapesu Andmebüroo ja Finantsinspeksioon RahaPTS rikkumisest teatamise fakti, samuti RahaPTS §-s 49 nimetatud teatamise fakti

konfidentsiaalsuse ja selle võib avaldada üksnes teate esitanud füüsilise isiku kirjalikul nõusolekul. RahaPTS § 52¹ lõige 4 sätestab tööandjale töötaja teatamise tõttu ebavõrdse kohtlemise keelu ning lg 5 sätestab füüsilise isiku kaitseks jagatud tõendamiskohustuse. 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 (*turukuritarvituse määrus*) ning asjaomased nõuded on sätestatud nii finantsinspeksiooni seaduses (FIS) kui ka väärtpaberituru seaduses (VPTS). FIS § 50² kohaselt kehtestab Finantsinspeksioon sise-eeskirjad õigusrikkumistest teavitamise kohta ning FIS § 50³ reguleerib teavitaja ja rikkuja kaitsega seonduvat. Teavitamise fakti konfidentsiaalsus tagatakse 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 määruses sätestatud juhtudel Finantsinspeksioonile teabe esitamisele FIS § 50³ lõikes 5 rikkumisest teavitamise kohta sätestatud. VPTS § 237⁴⁹ näeb ette menetluse lõpetamise täiendava aluse ning selle sätte kohaselt võib Finantsinspeksioonile turukuritarvitusest või selle kahtlusest enne turukuritarvituse toimumist või viivitamata pärast seda esimesena kirjalikult teatanud isiku suhtes lõpetada VPTS-s sätestatud turukuritarvituse kohta algatud väärtemenetluse otstarbekuse kaalutlusel.

Tsiviillennunduses on ohutusjuhtumitest teavitamine reguleeritud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 376/2014² (*tsiviillennunduse määrus*), mis käsitleb tsiviillennunduses toimunud juhtumitest teavitamist ning juhtumite analüüsi ja järeelmeid. Konkreetsed meetmed tuleb aga võtta vastu riigisiselt, mistõttu on määruse riigisiseseks 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 väikesed organisatsioonid kehtestada teatud juhtumite üksikasjade töötlemiseks lihtsustatud süsteemi. Riigisiseses regulatsioonis ei eristata vabatahtlikku ja kohustuslikku teavitamist, erisused vabatahtlikule ja kohustuslikule teavitamisele on sätestatud tsiviillennunduse määruses. Õiglane suhtumine lennunduses on tegutsemine nii, et ei otsesid teenuseosutajaid ega ka teisi isikuid ei karistata nende tegevuse, tegemata jätmise või otsuste pärast, mis vastavad nende kogemusele ja koolitusele, lubamata samas rasket hooletust, tahtlikke rikkumisi ja hävitavaid tegusid. Kohustuslik teatamine

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).

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).

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 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 otsesest kahju inimesele või varale või kahjustatakse märgatavalt lennuohutust. 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 määruse mõistes ohutusjuhtumitest teavitamiseks pädevad asutused) koguvad teavet ohutusjuhtumite kohta ning töötlevad andmeid kooskõlas tsiviillennunduse määruse 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 karistuseseadustik 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 (*ärisaladuse direktiiv*) ülevõtmisega. Ärisaladuse direktiivi artikli 5 punkt b näeb liikmesriikidele ette kohustuse luua ärisaladuse ebaseadusliku saamise, kasutamise ja

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).

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 põhimõte sätestatud § 17 teises lauses, 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 määrusega kriminaalmenetluse kahtlustatava või süüdistatava isiku suhtes tema nõusolekul lõpetada, kui kahtlustatav või süüdistatav on oluliselt kaasa aidanud avaliku menetlushuvi seisukohalt tähtsa kuriteo tõendamiseseme asjaolude selgitamisele ja kui ilma selleta oleks selle kuriteo avastamine ja tõendite kogumine olnud välistatud või oluliselt raskendatud. Riigikohus on lahendi nr 3-1-1-10-12 punktis 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. Eelnõu § 2 lg 2 p 3 kohaselt kui kriminaalmenetluse seadustikus sätestatu on vastuolus kõnesolevas seaduses sätestatuga, siis kohaldatakse kriminaalmenetluse seadustikus sätestatut.

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 õigusrikkujate leebemaks kohtlemiseks (nt karistuse kergendamine KarS § 57 alusel, kriminaalmenetluse lõpetamine koostöö korral KrMS § 205 alusel või oportuuniteedist lähtudes § 203 alusel) ei loo piisavaid eeldusi leebusprogrammi edukaks käivitamiseks, kuna nende sätete alusel ei ole koostööd tegeval õigusrikkujal garantiid, et ta karistusest täielikult või osaliselt vabaneb. Leebusprogrammi toimemehhanism põhineb tuntud *vangi dilemma*: kui õigusrikkumisest vaikides võib loota, et seda ei avastata, lisandub leebusprogrammi olemasolu korral hirm, et teine õigusrikkuja annab oma kaaslased üles ja pääseb ise kergemalt. See hirm sunnib võimalikult vara ja täielikult järelevalve- ja uurimisasutustega koostööle asuma, et olla ise see, kes pälvib leebema kohtlemise. Selle ootuse täitumise eelduseks on vaja luua õigusrikkujale kindlustunne, et kui ta täidab leebusprogrammi tingimusi, on riik kohustatud teda leebemalt kohtlema.⁴ Rikkumisest

⁴ Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja konkurentsiseaduse muutmise seaduse (438 SE) seletuskiri, lk 2. Kättesaadav arvutivõrgus:

teavitaja kaitse seadus eelviidatud kriminaalmenetluse lõpetamise aluseid ei muuda. Rikkumisest teavitaja kaitse seadust ei kohaldata kriminaalmenetluses, kui see on vastuolus KrMS-is sätestatuga. Lisaks sätestab eelnõu § 17 lõige 2, 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. Teatud juhtudel ei ole kriminaalmenetluses isiku konfidentsiaalsuse tagamine kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt 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. Siinse seaduse § 2 lõike 2 punkti 3 kohaselt ei kohaldata seda seadust, kui see on vastuolus kriminaalmenetluse seadustikus sätestatuga, ning § 14 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 töötleva isikul teabe kohta, mis võimaldab tuvastada teavet andnud isiku, välja arvatud juhul, kui muude menetlustoimingutega on tõendite kogumine välistatud või oluliselt raskendatud ning kriminaalmenetluse esemeks on kuritegu, mille eest on ette nähtud karistusena vähemalt kuni kaheksa aastat vangistust, ütluste andmiseks esineb ülekaalukas avalik huvi ja isikut kohustatakse ütluste andmiseks prokuratuuri taotlusel eeluurimiskohtuniku või kohtu määruse alusel. Sama 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 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. Pädevad asutused, kellel on eelnõu § 9 lg 2 kohaselt asutusevälise teavituskanali loomise kohustus, peavad juba olemasolevad teavituskanalid viima vastavusse eelnõust tulenevate nõuetega.

2.3. Plaanitavad õiguslikud lahendused

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6418dd83-4b7b-2314-c6af-44103faf7f60/Karistuseseadustiku,%20kriminaalmenetluse%20seadustiku%20ja%20konkurentsiseaduse%20muutmise%20seadus>

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

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

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 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 piirata ainult EL õiguse rikkumistest teavitamisega, sest õigusrikkumisest teadaaamine ja teadaaamise soodustamiseks teavitajate kaitsmine on oluline igas tegevusvaldkonnas.

Valdkondlike eriseaduste täiendamise ja teavitajate kaitse direktiivi kitsa ülevõtmise raskused seisnevad asjaolus, et teavitajate kaitse 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 võrgu- ja infosüsteemide turvalisust; liidu finantshuve kahjustavaid rikkumisi, millele on osutatud EL-i toimimise lepingu artiklis 325 ja mida on täpsustatud asjakohastes liidu meetmetes, 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 teavitajate kaitse direktiivi norm viite lisale 1. Lisa 1 kajastab omakorda osutusi ligikaudu 140 Euroopa Liidu õigusaktile, millest tuleks juhendada teavitajate kaitse direktiivi kitsa ülevõtmise korral. Selline fragmenteeritud sisuline kohaldamisala suurendab teavituskanalite loomise kohustusega asutuste ja ettevõtete jaoks põhjendamatult halduskoormust, eristamaks, kas konkreetne rikkumisteade mahub seaduse kohaldamisalasse või mitte.

Märgitust nähtub, et teavitajate kaitse 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 piiratud juhtudel. Arvestades riigisisesse õigusesse üle võetava EL-i regulatsiooni mahtu, osutuks taoline lähenemine hoomamatuks, ebamõistlikult koormavaks ja sellega ei oleks võimalik saavutada teavitaja kaitse kontseptsiooniga püstitatud eesmärgi, sest valdkondlike eriseaduste normid muutuksid sedavõrd spetsiifiliseks, et nõuaksid seaduse rakendajalt, sh teavitajalt, süvateadmisi EL-i õigusest. Lisaks kaasneks sellega täiendav halduskoormus asutustele ja juriidilistele isikutele, kellel on teavituskanalite loomise kohustus, kuna nad peavad hakkama igakordselt hindama, kas konkreetne rikkumine kuulub kõnesoleva seaduse kohaldamisalasse või mitte. Seega ei ole teavitajate kaitse direktiivi kitsas ülevõtmine mõistlik ning põhjustaks põhjendamatut täiendavat halduskoormust, ulatuslikku õigusselgusetust ja ebamäärasust.

Lisaks kaaluti võimalust teavitajate kaitse direktiivis toodud valdkondadest lähtudes lisada sätteid uue horisontaalse õigusakti asemel eriseadustesse. Kuna uue õigusakti loomine on ühtselt ja arusaadavalt rakendamiseks vajalik nii potentsiaalsele rikkumisest teavitajale kui ka

rikkumisteateid vastu võtvatele asutustele ja juriidilistele isikutele, siis on otsustatud eriseaduste täiendamise asemel uue ühtse õigusakti kasuks.

Teavitajate kaitse 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 Tööstajate Keskkliit ja Eesti Pangaliit. Eelnõu koostamisel on väljatöötamiskavatsusele antud tagasisidega arvestatud.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu 1. peatükk sisaldab üldsätteid.

Eelnõu § 1. Seaduse reguleerimisala ja eesmärk

Paragrahv 1 sõnastatakse seaduse reguleerimisala ja eesmärk. **Lõike 1** kohaselt sätestatakse seaduses tööalase tegevusega teatavaks saadud õigusrikkumisest teada andnud inimese kaitsmise õiguslikud alused ja nähakse ette vastutus juhtudeks, mil seaduses toodud kohustusi on rikutud või neid ei ole piisava hoolega täidetud. **Lõike 2** 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 kättemaksu ja survemeetmete kasutamise eest. Selle tulemusena tagatakse õiguskorra toimimine ning avalike huvide kaitsmine. Kaitsevajadus tekib, kui teave, mida teavitajad avaldavad, on saadud nende tööalase tegevuse kaudu. Selliseid inimesi võib ähvardada tööandjapoolne tagakiusamine või vastutus konfidentsiaalsus- või lojaalsuskohustuse rikkumise eest. Tööalase tegevusega teatavaks saamine kõnesoleva seaduse tähenduses on mistahes lepingu alusel või vormis tööalane kokkupuude. Samuti loetakse tööalase tegevusega teatavaks saanud rikkumiseks ja tagatakse kaitse, kui rikkumisest annab teada lepingupartner.

Eelnõu § 2. Seaduse sisuline kohaldamisala

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

Paragrahvis 2 määratletakse seaduse sisuline kohaldamisala. **Lõike 1** kohaselt saavad kõnesoleva seaduse alusel kaitse kõik inimesed, kes tööalases kontekstis teada saadud ebaseaduslikust teost või õigusnormi eesmärgiga vastuolus olevast tegevusest või tegevusetusest 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 töösuhteid reguleerivate ja teiste töö tegemist reguleerivate õigusnormide rikkumise korral, mis tulenevad kahepoolsete lepingute (sh käsundusleping, töövõtuleping jms) või muude kahepoolset kokkulepitud töötingimuste rikkumisest ja mis kuuluvad kehtiva õiguse kohaselt näiteks töövaidluskomisjoni pädevusse. Esiteks ei ole selliste rikkumiste puhul võimalik tagada kõnesolevas seaduses sätestatud korras 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 või on töötaja tervis töötingimuste tõttu saanud kahjustada ja tal tekib alus nõuda hüvitist. Samas kui teavitatakse üldiselt, et tööandja rikub tööohutusalasid nõudeid ning kaitstakse kollektiivset hüve, siis jääb selline juhtum siinse seaduse kohaldamisalasse. Individuaalsete õiguste kaitseks on tulemuslikumaid meetmeid ja teiseks ei ole võimalik selliste vaidluste puhul rikkumisest teavitaja kaitse seaduse kohast kaitset tagada. Seega on siinse seaduse kohaldamisalast välistatud kõik töö tegemisega seotud suhteid reguleerivate õigusnormide rikkumised, kus isik on selgelt tuvastatav ning rikkumine on personaalse töösuhtega seotud hüve riive. Ka teavitajate kaitse direktiivi preambuli põhjenduspunkti 22 kohaselt on liikmesriikidele jäetud õigus otsustada, et üksnes rikkumisest teavitavat isikut mõjutavaid isikutevahelisi kaebusi käsitlevaid rikkumisteateid, nimelt rikkumisest teavitaja ja teise töötaja vahelisi isikutevahelisi konflikte puudutavaid kaebusi võib menetleda muu menetluse raames.

Punktis 2 sätestatud välistus seaduse kohaldamisele seisneb selles, et riigisaladusega kaitstud teabe suhtes ei kohaldu teavitaja kaitse seaduse üldregulatsioon. Riigi julgeolekut ja salastatud teavet puudutavas valdkonnas ei ole rikkumisest teavitamise reguleerimine mõeldav üldnormide kohaselt. See tähendab, et kui mõnest asjaomasest eriseadusest tuleneb kas sõnaselgelt või sätete koosmõjus teistsugune rikkumistest teavitamise kord, ei kohaldata rikkumisest teavitaja kaitse seaduse üldregulatsiooni. Erandid võivad puudutada teavituskanalite olemasolu või nende omavahelist järjekorda, rikkumisteate adressaate, edastatavat teavet jms. Erandite hulka kuulub näiteks Kaitseväge korralduse seaduse §-des 33 ja 34 sätestatud tühisest ja keelatud käsust teavitamise kord. Kui eelnimetud asutuses soovib teavitaja teavitada rikkumisest, mis ei ole kaitstud riigisaladusega ega ole seotud riigikaitse ega julgeolekuga, siis kehtib kõnesolevas seaduses sätestatud üldregulatsioon.

Ühelt poolt on riigikaitse 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. Nimetatud valdkondades on vaja rikkumisest teavitamist soodustada ja rikkumisest teavitajat kaitsta, et vältida juhtumeid, kus riigisaladusega kaitstud info saab avalikuks, sest teavitajal ei

olnud võimalik muul viisil rikkumisest teada anda või ei võetud tema rikkumisteadet menetlusse või seda ei menetletud asjakohaselt. Seega on riigikaitse ja turvalisuse seisukohast väga oluline luua sobiv teavitaja kaitse ka neis valdkondades, mistõttu on riigi julgeolekuga ja salastatud teabega seotud valdkondade asutustes, nt Kaitsepolitseiamet, Välisluureamet jt, soovitatav luua sisemine töökorraldus, mis võimaldab rikkumistest turvaliselt teada anda ja rikkujat võimalike survemeetmete eest kaitsta.

Riigi julgeoleku valdkonnas tuleb erisuste kehtestamisel arvestada ka Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktikaga. Näiteks leidis EIK Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 10 (sõnavabadus) rikkumise asjas, kus isik oli kriminaalkorras süüdi mõistetud salastatud teabe avalikustamise eest. EIK märkis muu hulgas, et julgeolekuasutuses toime pandud rikkumise avalikustamine on demokraatlikus ühiskonnas niivõrd oluline, et kaalub üles vajaduse tagada avalikkuse usaldus selliste asutuste vastu.⁸

Punkti 3 järgi ei kohaldata antud seadust kriminaalmenetluses, kui see on vastuolus kriminaalmenetluse seadustikus sätestatuga. See tähendab, et kõnesoleva seaduse vastuolu korral kriminaalmenetluse seadustikus sätestatuga kohaldatakse kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud. Seda põhimõtet on täpsustatud näiteks antud seaduse § 14 lõikes 2, mille kohaselt kui rikkumisteadete alusel alustatakse kriminaalmenetlust, tagatakse teavitamise fakti konfidentsiaalsus kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud erisustega. Punktis 3 sätestatud erand tuleneb asjaolust, et kriminaalmenetluse tuleb tagada ka kahtlustatava või süüdistatava kaitseõigus. Näiteks ei ole kriminaalmenetluses isiku konfidentsiaalsuse tagamine üldiselt võimalik ning konfidentsiaalsus tagatakse vaid siis, kui see on KrMS-s ette nähtud. Konfidentsiaalsuse tagamisega seonduvad erandid on sätestatud KrMS § 15 lõikes 3, § 67 lõikes 1 ja § 198 lõikes 2.

Punkt 4 välistab seaduse kohaldamisalast advokatuuriseaduse §-s 45 käsitletud teabe, mis hõlmab advokaadile õigusteenust osutades teatavaks saanud andmeid advokaadi poole pöördumise fakti kui ka õigusteenuse eest makstud tasu suurust. Tulenevalt advokatuuriseaduse § 45 lg-st 2 võib nimetatud infot avaldada ja kõnesoleva seaduse kohaselt selle eest kaitse saada juhtudel, kus advokaadi klient või tema õigusjärglane on selle kohta andnud kirjaliku nõusoleku. Advokatuuriseaduse § 45 eesmärk on tagada, et advokaadi poole pöördunud isik julgeks advokaadile avaldada seda infot, mis advokaadile on vajalik õigusteenuse osutamiseks, st tagada usalduslik suhtlus advokaadi ning kliendi vahel. Punktis 4 sätestatu eesmärk on tagada, et rikkumisest teavitaja kaitse seadus ei sätesta advokatuuriseaduse §-le 45 erandit ning punktis 4 nimetatud välistus kaitseb advokaadi klienti olukordades, kus advokaat ei ole järginud seadusest tulenevat kutsesaladuse hoidmise kohustust. Seega kui advokaat on õigusteenust osutades teada saanud info ilma kliendi nõusolekuta avalikustanud, ei saa ta käesoleva seaduse kohaselt kaitset. Antud kohaldamisala erisuse võimalus tuleneb rikkumisest teavitajate kaitse direktiivi artikli 3 lõike 3 punktist (b), mille kohaselt on liikmesriikidel võimalik advokaadi kutsesaladuse kaitsega seoses näha ette rikkumisest teavitaja kaitse regulatsiooni sisulise kohaldamisala erisus. Sarnase erisuse sätestamise võimalus on rikkumisest teavitajate kaitse direktiivi artikli 3 lõike 3 punkti (c) kohaselt ka seoses kohtu nõupidamistoa saladusega, kuid eelnõuga ei ole kohtute seaduse §-des 71 ja 72 sätestatud kohtuniku vaikimiskohustuse ja nõupidamissaladuse erisuste sätestamist antud seaduse kohaldamisalasse peetud põhjendatuks. Advokaadi kutsetegevuses on selline erisus põhjendatud, kuna advokaadi poole pöördunud inimene peaks saama usaldada advokaadile süütegude toimepanemisega seonduvate asjaolude usaldamist.

⁸ EIKo 13.01.2013, [40238/02](#), *Buchar ja Toma vs. Rumeenia*, p 115.

Punkti 5 kohaselt kohaldub rikkumisest teavitaja kaitse seadus tervishoiuteenuse osutajale tingimusel, et ei rikota võlaõigusseaduse §-s 768 sätestatud tervishoiuteenuse osutaja ja tervishoiuteenuse osutamisel osalevate isikute saladuse hoidmise kohustust. Seega ei ohusta eelnõu tervishoiutöötajate elukutsest tulenevaid nõudmisi konfidentsiaalsusele ja tagatud on arstide ja teiste tervishoiutöötajate usaldussuhe patsientidega.

Eelnõu § 3. Seaduse sisuline kohaldamisala

Paragrahvis 3 on toodud seaduse isikuline kohaldamisala. **Lõike 1** kohaselt hõlmatakse kõnesoleva seaduse alusel kaitset saavate isikutena kõik avalikus ja erasektoris töötavad isikud, olenemata töövormist, sealhulgas nii töötajad kui ka isikud, kes on füüsilisest isikust ettevõtjad, aktsionärid, osanikud, juriidilise isiku 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 karjäärivõimalusi muul viisil. Lisaks töötamise registris nimetatud vabatahtlikele tuleb seaduse mõttes käsitleda vabatahtlikku laiemalt ning seaduse alusel saavad kaitse ka sellised vabatahtlikuna töötavad rikkumisest teavitajad, kes ei ole kantud töötajate registrisse.

Seega tuleks kaitse tagada ka töötajatele, kes on mittestandardsetes töösuhtes, sealhulgas osalise tööajaga töötajatele ja tähtjalise 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.

Lõige 2 ütleb, et lisaks on põhjendatud juhtudel kaitstud ka teavitajaga seotud füüsilised ja juriidilised isikud. Nimetatud isikutele kohaldatakse põhjendatud juhtudel kõnesoleva seaduse §-s 16 sätestatud survemeetmete rakendamise keeldu, st juhul, kui survemeetmete rakendamine tuleneb asjaolust, et rikkumisest teavitaja poolt on esitatud rikkumisteade. Teavitajaga seotud füüsilisteks isikuteks võivad näiteks olla abistavad isikud ja teavitajaga ühes asutuses või ettevõttes töötavad pereliikmed, kuid ka kolleegid, kelle vastu saab survemeetmeid kasutada. Samuti tuleb asjakohasel juhul tagada kaitse teavitajaga seotud juriidilisele isikule, nt mille omanik ta on või mille heaks töötab. Põhjendatud juhuks võib olla näiteks olukord, kus lepingupartnerist ettevõtte töötaja on teavitaja ning survemeetmeid hakatakse kasutama teavitaja tööandja ehk ettevõtte suhtes.

Lisaks laieneb põhjendatud juhul kaitse survemeetmete rakendamise eest ka teavituskanalit haldavale isikule, eelkõige juhtudel, kui tegemist on ettevõtte töötajaga. Analoogselt tuleneb töölepingu seadusest sarnane kaitse töötajate esindajale, näiteks on töötajate esindajale ette nähtud teatud tagatised, nagu tööle jäämise eelisõigus koondamisel, õigusvastase ülesütlemise

eeldus, õigus jääda tööle ülesütleamise tühisuse tuvastamise korral, suurem hüvitis töölepingu õigusvastase ülesütleamise korral.

Eelnõu § 4. Rikkumine ja sellest teavitamine

Paragrahv 4 määratleb rikkumise ja sellest teavitamisega seonduva. **Lõike 1** kohaselt tähendab rikkumine kõnesoleva seaduse kohaselt ebaseaduslikku tegevust või tegevusetust. Rikkumine peab kuuluma §-s 2 nimetatud seaduse sisulisse kohaldamisalasse. Tegemist võib olla nii väärteo, kuriteo kui mõne muu rikkumisega.

Lisaks võivad vastavalt **lõikele 2 rikkumise** mõiste alla minna ka juhtumid, kus tegemist ei ole formaalselt õigusrikkumisega, vaid tegemist on õigusnormide eesmärgiga vastuolus oleva tegevuse või tegevusetusega. Selline lähenemine vastab teavitajate kaitse direktiivi artikli 5 lõikele 1, mille kohaselt tähendab *rikkumine* tegu või tegevusetust, mis on ebaseaduslik või vastuolus õigusnormide eesmärgiga. Teavitajate kaitse direktiivis ei ole täpsustatud, kuidas vastuolu õigusnormide eesmärgiga tõlgendada. See jääb kõnesoleva seaduse kohaldamisel kohtupraktika sisustada ja kohtupraktika peab tagama, et vastuolu õigusnormide eesmärgiga ei tõlgendataks soovimatult laialt. Rikkumise liiga laialt sätestamine võib kaasa tuua suure hulga asutusesiseseid ja asutuseväliseid rikkumisteateid. Neile tuleks kõnesoleva seaduse kohaselt reageerida, kuid suur teadete 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 §-s 17 sätestatud korras teatud juhtudel näiteks tööandja ees konfidentsiaalsus- või lojaalsuskohustuse rikkumise eest. Tuleb tähele panna, et konfidentsiaalsus- ja lojaalsuskohustuse rikkumine on piiratud üksnes konkreetse rikkumisega. 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.

Seaduslikust teost, mis ei ole ka õigusnormi eesmärgiga vastuolus, teavitamisel ei ole tegemist rikkumisest teavitamisega ning kõnesoleva seadusega antud kaitse sellele ei laiene. Kõnesoleva seaduse mõttes tuleb rikkumise all eelkõige mõista ebaseaduslikku tegevust või tegevusetust. Samuti võib asutuse või juriidilise isiku soovi kohaselt asutusesisese kanali kaudu teatada ka näiteks eetikakoodeksi või mõne muu asutusesisese regulatsiooni rikkumisest ning pakkuda ka sellistest rikkumistest teavitajale kaitset, kuid kõnesolevas seadusega ei ole sellistest rikkumistest teavitamine hõlmatud. Rikkumisest teavitaja kaitse seadusega antav kaitse laieneb lisaks õigusrikkumistest teavitamisele ainult olukordadele, kus on tegemist õigusnormi eesmärgiga vastuolus oleva tegevuse või tegevusetusega, mis ei ole formaalselt õigusrikkumine.

Lõikes 3 sõnastatakse rikkumisest teavitaja mõiste. Rikkumisest teavitaja on füüsiline isik, kes annab teada rikkumisest, millest ta on teadlikuks 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 eelnõu § 3 lg 1 kohaselt ei ole töövorm või laad olulised, et inimest rikkumisest teavitajana käsitleda. Määravaks on asjaolu, kas teavitaja suhtes on potentsiaalselt võimalik kasutada survemeetmeid.

Kaitse saamiseks peab lõike 3 kohaselt rikkumisest teavitajal olema põhjendatud alus arvata, et talle teavitamise ajal kättesaadavaid asjaolusid ja teavet arvesse võttes on alust arvata, et rikkumist on vahetult alustatud või see on lõpule viidud. Nimetatud nõudele vastab ka eelnõu § 5 lõikes 2 sätestatud teadvalt ebaõige teavituse esitamise keeld. Need kaks nõuet 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 mõjuta kaitse saamise tingimusi. Seaduse eesmärgiks on ennekõike rikkumise kõrvaldamine ja rikkumisele eelnenud olukorra taastamine.

Lõige 4 määratleb, mida mõistetakse rikkumisest teavitamisena. Sätte kohaselt tuleb rikkumisest teavitada kõnesoleva seaduse põhimõtete kohaselt. Rikkumisest teavitajal on õigus punktides 1 ja 3 nimetatud teavitamiskanalite ning punktis 2 nimetatud teavitamise viisi vahel valida, mis tähendab, et nimetatud kanalid ei ole omavahel hierarhiliselt seotud. Rikkumisest teavitaja peaks valima kanali, mida ta peab kõige efektiivsemaks, et õigusrikkumine lõpetada. Rikkumisest võib teavitada kohe ka asutusevälist kanalit kasutades ning sellele ei pea lõike 5 kohaselt eelnema asutusesisene teavitamine. Otsuse teavituskanali valiku üle teeb rikkumisest teavitaja, talle ei nähta otsustamiseks ette valiku tegemise kriteeriume. Punktis 4 nimetatud üldsusele avalikustamise puhul esinevad kaitse saamisel kitsendused, mis on sätestatud §-s 12 ning mida on täpsemalt kirjeldatud punkti 4 selgituses.

Eeltoodud lõike **punkt 1** ütleb, et teavitada on võimalik asutusesisese teavituskanali kaudu, mille seavad sisse § 8 lõikes 2 loetletud asutused ja juriidilised isikud. 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 täiendavat koormust seoses rikkumisteate menetlusega pädeva asutuse poolt. Asutusesisese teavitamise eeldus kehtib eelkõige juhul, kui rikkumisest teavitaja arvab, et rikkumist saab tõhusalt käsitleda asjaomase organisatsiooni sees, ja puudub survemeetmete oht.

Punkt 2 annab võimaluse asutusesiselt rikkumisest teavitada ka juhti ning tagab teavitajale ka sellisel juhul kõnesoleva seaduse kohaselt kaitse. Tavapäraselt pöörduv töötaja murega esimesena kas oma otsese juhi või mõne teise juhi poole ning seetõttu on vajalik, et ka juhile rikkumisest teatamise korral rakendatakse teavitajale eelnõu §-s 16 sätestatud survemeetmete kohaldamise keeldu. Asutusesiselt üksnes formaalse teavituskanali kasutamise aktsepteerimine võib viia selleni, et rikkumistest ei teavitata üldse või teavitatakse juhti, kuid teavitaja ei saa kõnesoleva seaduse kohaselt kaitset. Organisatsiooni halduskoormus punkti 2 tõttu ei suurene, vaid võib isegi väheneda, kuna nõuded teavitajale tagasiside andmise kohta ja järelmeetmete rakendamise kohta kehtivad endiselt ametlikule teavitamiskanalile, kuid mitte teavitamisel juhi kaudu. Samuti annab see organisatsioonidele lisamotivatsiooni tõsta usaldust oma teavitamiskanalite vastu ning oma töötajaid koolitada, kuidas rikkumisteade vastuvõtmisel käituda ning kuhu need vajadusel suunata.

Punkt 3 toob kolmanda võimalusena välja teavitamise asutusevälise teavituskanali kaudu. Asutusevälise teavituskanaliga seonduv on sätestatud eelnõu §-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. Asutusevälise teavituskanali loomise kohustus on pädevatel asutustel, mis on eelnõu § 6 lg 1 kohaselt riigiasutused, millele on seadusega antud teatud valdkonnas rikkumise järelevalve teostamiseks või süüteo menetlemiseks. Teavitaja võib 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 kohustada teavitajat talle sobivat kanalit kasutama, kuid tööandjal on võimalik usaldusväärse asutusesisese teavituskanali loomisega soodustada selle teavituskanali kasutamist esimese valikuna.

Kolmanda võimalusena on **punktis 4** 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 pöördumatut avaliku huvi kahjustamise ohtu. Kuigi eelnõu kohaselt võib teavitaja valida, kas ta teavitab esmalt asutusesisese teavituskanali või asutusevälise teavituskanali kaudu, siis § 12 punkti 1 kohaselt on oluline, et enne üldsusele avalikustamist on teavitatud asutusevälise teavituskanali kaudu ka siis, kui on kasutatud ka asutusesisest teavituskanalit. 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 asutusevälisel teavitamisel asutuse poolt survemeetmete rakendamise ohu tõttu. Üldsusele avalikustamisena saab kõnesoleva seaduse alusel käsitleda igasugust info kättesaadavaks tegemist mis tahes avalike kanalite kaudu, näiteks meediaväljaanded, sotsiaalmeedia jms.

Lõike 5 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.

Eelnõu § 5. Teavitamise takistamise ja ebaõige rikkumisteate esitamise keeld

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 kõnesoleva seaduse § 18 kohaselt.

Lõike 2 kohaselt on teadlikult ebaõige rikkumisteate esitamine keelatud. Sättega täpsustatakse §-s 13 sätestatud kaitse saamise tingimusi selliselt, et teadvalt valeinfot edastavale inimesele kõnesoleva seaduse kohaselt kaitset ei tagata. Lõige 2 räägib teadvalt ebaõige rikkumisteate 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 kõnesoleva seaduse §-s 21 ette väärteovastutus.

Eelnõu § 6. Pädev asutus

Paragrahv 6 defineerib pädeva asutuse mõiste. **Lõike 1** kohaselt on pädevaks asutuseks riigiasutused, millele on seadusega antud pädevus rikkumisteate sisuks olevale rikkumisele riiklikku, haldus- või teenistuslikku järelevalvet teostada või süütegu menetleda. Rikkumisest teavitaja kaitse seaduse § 4 lõike 4 p 3 kohaselt on rikkumisest teavitamine kõnesolevas seaduses sätestatud alustel rikkumisest teavitamine mh asutusevälise teavituskanali kaudu ning § 9 lg 2 järgi on asutusevälise teavituskanali loomise kohustus § 6 lõikes 1 nimetatud pädeval asutusel. Valitsusasutuste alla kuuluvad riigiametid, inspeksioonid, ministriumid, õiguskaitsesutused 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 üldjuhul pädeva asutusena menetleda rikkuv asutus või sellega seotud asutus. Eesti suurust arvestades on asutusevälise teavituskanali kaudu rikkumisest teavitamiseks otstarbekas kasutada võimalikult suures ulatuses ära juba toimivaid järelevalve- ja väärteo menetlemise mehhanisme. 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. Pädeval asutusel peab olema suutlikkus võtta rikkumisteateid vastu ja vajadusel rakendada järelmeetmeid. Muu hulgas võtab pädev asutus vastu rikkumisteate, annab rikkumisest teavitajale tagasisidet, teavitab järelmeetmete rakendamise ning hindab rikkumisteate tõepärasust, algatab vajadusel uurimise või vahendite tagasinõudmise või võtab kasutusele muu asjakohase meetme.

Lõikega 2 loetakse asjakohasel juhul pädeva asutuse teavitamiseks ka Euroopa Liidu institutsiooni, organi või asutuse teavitamine, kellele on antud pädevus mingeid rikkumisi menetleda. Näiteks Euroopa Liidu toetuste kasutamisega seotud rikkumiste puhul on selleks Euroopa Pettustevastane Amet ning Euroopa Liidu finantshuve kahjustavate kuritegude puhul Euroopa Prokuratuur. Kui isik teavitab Euroopa Liidu institutsiooni, organit või asutust kõnesoleva seaduse kohaldamisalasse kuuluvast rikkumisest, loetakse selline rikkumisteate pädeva asutuse teavitamiseks ning isik saab kõnesoleva seaduse kohaselt kaitse. Selline nõue tuleneb ka rikkumisest teavitajate kaitse direktiivi artikli 6 lõikest 4. Nimetatud Euroopa Liidu institutsioone, organeid ja asutusi ei loeta pädevaks asutuseks kõnesoleva seaduse §-de 9–11 mõttes, see tähendab, et antud seadusega ei sätestata neile kohustusi teavituskanali loomiseks, rikkumisteate vastuvõtmiseks ning järelmeetmete võtmiseks ja tagasiside andmiseks. Kui

rikkumisteate vastu võtnud pädeval asutusel puudub pädevus teate menetlemiseks, siis § 10 lg 2 kohaselt edastatakse teade pädevale asutusele, mh rikkumisteate menetlemiseks pädevale Euroopa Liidu institutsioonile, organile või asutusele.

Eelnõu § 7. Sätete kohustuslikkus

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 ette nähtud.

Eelnõu 2. peatükk näeb ette **teavitamise põhimõtted**.

Eelnõu 8. Asutusesisene teavituskanal

Paragrahv 8 sätestab asutusesisese teavituskanaliga seonduva. **Lõige 1** selgitab, mida mõistetakse asutusesisese teavituskanalina. Asutusesisene teavituskanal on asutuse sees rikkumisteate vastuvõtmiseks loodud kanal, mis peab võimaldama isikutel teavitada rikkumistest kirjalikult ja/või suuliselt. See tähendab, et rikkumisest teavitajal peab olema võimalik esitada § 8 lõikes 2 nimetatud asutustele või juriidilistele isikutele rikkumisteade näiteks posti, kaebusepostkasti või veebiplatvormi kaudu, sealhulgas sisevõrgu või interneti või ka selleks otstarbeks loodud rakenduse kaudu, või suuliselt vihjetelefoni, muu häälsonumiga või mõlema kaudu. Seega tuleb asutusesisese teavitamise jaoks luua vähemalt üks turvalist ja konfidentsiaalset teavitamist võimaldav kanal. Teavitustele tohib olla ligipääs üksnes selleks määratud isikul või üksusel ning e-post, telefoninumber või veebilahendus peab võimaldama, et kõrvalistel isikutel puudub ligipääs rikkumise teavitust puudutavale infole.

Lõige 2 määratleb, millised asutused ja juriidilised isikud 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 ning 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 ning selle kaudu teavitamisel kaitse tagamine. Asutusesiseste kanalite loomine aitab asutustel ja juriidilistel isikutel 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 ning et teavitaja konfidentsiaalsus tagatakse. Teiselt poolt tagab sellise kanali olemasolu asutuse või ettevõtja jaoks teadlikkuse, et teavitusega tegeletakse, ning sellise kanali olemasolu vähendab asutuse või juriidilise isiku 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 asutusesiseselt ei olnud kellegi poole pöörduda või et see pöördumine ei olnud tulemuslik.

Oluline on eristada kõnesoleva seaduse §-s 3 sätestatud seaduse isiklikku kohaldamisala ja § 8 lõikes 2 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 asutusesisesest teavitamiskanalit. Sellisel isikul on võimalik rikkumisest teavitamiseks kasutada asutusevälist teavituskanalit. Kuigi seaduses sätestatakse, millistel asutustel ja ettevõtetel on asutusesisesest teavituskanalit loomise kohustus, julgustatakse asutusesisesest teavituskanaaleid looma ka muid asutusi ja juriidilisel isikul.

Ilma erandita peavad § 8 lg 2 **punkti 1** kohaselt asutusesisesed teavituskanaled looma kõik valitsusasutused, põhiseaduslikud institutsioonid ja muud riigiasutused.

Kohalikel omavalitsustel on **punkti 2** järgi kohustus luua sisemised teavituskanaled juhul, kui neis töötab rohkem kui 50 inimest (sh ametnikud) või nende omavalitsuse territooriumil elab rohkem kui 10 000 elanikku. Samuti peavad asutusesisesed teavituskanaled looma omavalitsuse hallatavad asutused juhtudel, kui nendes töötab rohkem kui 50 inimest. Töötajate arvu määramisel lähtutakse töötajate usaldusisiku seaduse § 18 lõikest 2, mille kohaselt töötajate arvu määramisel võtab tööandja arvesse kuue kuu keskmise töötajate arvu informeerimise ja konsulteerimise kohustuse tekkimise päevast arvates. See ei tähenda, et väiksema töötajate arvu või elanike arvuga omavalitsused ei võiks teavituskanaaleid luua, pigem vastupidi, ka neil on soovitatav seda teha, et tagada läbipaistev asjaajamine ja võrdne kohtlemine. Seega võiksid väiksemad kohalikud omavalitsused luua ühiseid teavituskanaaleid, mis võimaldaksid kulusid haldamisele ja rikkumisteatega tegelemisele jagada. Tuleb ka tähele panna, et vajaliku suurusega hallatavatel asutustel ja kohalikel omavalitsustel peavad olema eraldi asutusesisesed teavituskanaled.

Punkti 3 kohaselt laieneb juriidilistele isikutele kohustus luua asutusesisesed teavituskanaled, kui neil on rohkem kui 50 töötajat. Oluline ei ole juriidilise isiku omandivorm ehk ühesugune kohustus on nii erasektori juriidilistel isikutel kui ka avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel ning riigile kuuluvatel või riigi osalusega juriidilistel isikutel. Vähema kui 50 töötajaga juriidilistel isikutel asutusesisesest teavitamiskanali loomise kohustust ei ole. Samas tuleb väiksema töötajate arvuga juriidilistel isikutel arvestada, et sisemiste teavituskanaalite puudumise korral on teavitajal õigus kasutada asutuseväliseid kanaleid. Sisemise teavituskanalit sisseseadmine võib olla kasulik kõigile ettevõtetele olenemata nende suurusest, kuna see võimaldab reageerida rikkumisele võimalikult vara ning vähese avalikustamisega, ennetades niimoodi võimalikku mainekahju. Töötajaks on kõnesoleva paragrahvi tähenduses 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.

Punkt 4 näeb ette täpsustuse finantsinspeksiooni seaduse § 2 lg-s 2 defineeritud finantsjärelevalve subjekti kohta, sätestades, et sellistel juriidilistel isikutel on kohustus luua sisemine teavituskanal olenemata nende töötajate arvust. Finantsvaldkonna ettevõtetele on kõrgendatud nõudmised nii rikkumiste ärahoidmise, tuvastamise ja menetlemise kui ka läbipaistvuse osas, seega on neil kõigil kohustus luua sisemine teavituskanal, et soodustada rikkumise ärahoidmist, sellest teavitamist ning sellele võimalikult varajast reageerimist.

Lõigetes 3 ja 4 sätestatakse nõuded asutusesisesele teavituskanalit haldamisele. **Lõige 3** selgitab, et asutusesisesest teavituskanalit sisse seadnud asutused ja juriidilised isikud peavad määrama või volitama inimese, kes võtab laekunud teateid vastu, annab teavitajale tagasisidet ja tagab järelmeetmete rakendamise teavitamise. Asutusesisesest teavituskanalit haldajaks võib olla ka asutuseväline kolmas isik. See tähendab, et rikkumistest teavitamise teenust võib sisse

osta kolmandatelt isikutelt. Näiteks võivad sellist teenust pakkuda audiitorbürood, ametiühingud või töötajate esindajad või ka spetsiaalsed asutusevälisest rikkumisest teavitamise platvormi pakkujad. Kui rikkumisteateid 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 ostmise kolmandalt isikult aidata tagada menetlemise erapooletust. Lõike 3 punktide 1–3 kohaselt vastutab määratud isik rikkumisteade vastuvõtmise, teavitajale tagasiside andmise ja järelmeetmete rakendamisest teavitamise eest. Üldiselt vastutab järelmeetmete rakendamise eest asutus ise ning seda ka juhul, kui asutus on määranud teavituskanali haldamiseks asutusevälise kolmanda isiku, kellele on antud teavitaja suhtlemine ning kes tagab järelmeetmete rakendamisest teavitamise. Rikkumisest teavitajale tuleb anda infot selle kohta, millised järelmeetmed võetakse kasutusele ja kuidas õigusrikkumine kõrvaldatakse, mis ei tähenda aga üksikasjaliku ülevaate andmist rikkumisega seonduvast menetlusest, kuna sellise info detailne jagamine võib ohustada menetluse käiku. Oluline on anda rikkumisest teavitajale vähemalt üldsõnaline tagasiside selle kohta, et rikkumisega tegeletakse.

Valik, milline isik või üksus määratakse asutuses või ettevõttes pädevaks võtma vastu rikkumisteateid, andma tagasisidet ja teavitama järelmeetmete rakendamisest, sõltub konkreetse juriidilise isiku struktuurist, kuid igal juhul peab nende ülesannete täitmisel olema tagatud sõltumatus ja huvide konflikti puudumine ning rikkumisest teavitaja konfidentsiaalsus. Väiksemate asutuste ja juriidiliste isikute puhul võib seda funktsiooni täita töötaja, kelle positsioon võimaldab tal lihtsalt rikkumisteate vastuvõtmisega tegeleda, näiteks personalitöötaja, jurist, tööohutusspetsialist või siseauditi töötaja. See jääb iga asutuse või ettevõtte otsustada.

Lõikes 4 on toodud põhimõte, et juurdepääs laekunud rikkumisteatele ja sellega seotud infole on üksnes selleks määratud isikul või üksusel. See tähendab, et iga asutus ja ettevõtte, kus on asutusesisene teavitamisvõimalus loodud või on määratud kolmas isik, kes sellist teenust mõnele kohustatud isikule pakub, tagab rikkumisest teavitajale tema konfidentsiaalsuse. Teavitaja konfidentsiaalsuse tagamine aitab kaasa tööandjapoolse diskrimineerimise ja survemeetmete rakendamise ennetamisele ning välistamisele. Konfidentsiaalsuse tagamise sekundaarne eesmärk on ka see, et rikkumisest teavitatud asutuse või ettevõtte edasised tegevused ja toimingud oleksid suunatud rikkumisteate sisulisele kontrollimisele, mh rikkumise tuvastamisele, selle kõrvaldamisele ja kahjulike tagajärgede ärahoidmisele, mitte teavitaja isiku kindlakstegemisele. Rikkumisest teavitatud isikut ja teavet, mille alusel võib otseselt või kaudselt rikkumisest teavitatud isiku teada saada, ei või § 14 lõike 1 teise lause kohaselt avalikustada ilma selle isiku kirjaliku nõusolekuta mitte kellelegi peale teabe vastuvõtmiseks, tagasiside andmiseks ja järelmeetmete rakendamiseks pädeva isiku. Teatud piiratud juhtudel, st kriminaalmenetluses, ei ole teavitaja konfidentsiaalsust võimalik alati tagada. Kui rikkumisteate alusel on alustatud kriminaalmenetlust, tagatakse eelnõu § 14 lõike 2 kohaselt teavitaja konfidentsiaalsus kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud juhtudel.

Lõige 5 sätestab, et kohalikud omavalitsused, kuni 249 töötajaga juriidilised isikud, kontserni kuuluvad ettevõtjad ning valitsus- ja riigiasutuste hallatavad asutused 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 võib ühiste teavituskanalite loomine olla kulutõhusam. Siin tuleb aga tähele panna, et kohalikud omavalitsused saavad neid kanaleid jagada omavahel ning ei saa ühiseid kanaleid luua erasektoriga, mis aga ei välista võimalust, et kanali haldamise teenust ostetakse erasektorist. Nii võivadki ühiselt teavitamiskanalit pidavad ettevõtted valida välja

neist ühe ning luua ühise teavituskanaali sinna, jagades seejuures selle kanali ülalpidamiskulusid ning kehtestades teavituste vastuvõtmisele ja menetlemisele sarnase korra. Näiteks võib olla otstarbekas luua ministeeriumi haldusala asutustes üks asutusesisene kanal, kuhu saab rikkumisest teavitada. Samas tuleb tähele panna, et sellise kanali loomine ei pruugi olla otstarbekas ministeeriumis, kuna ministeerium on teatud juhtudel oma haldusalas olevatele asutustele ja juriidilistele isikutele pädevaks asutuseks, kellel on asutusevälise teavituskanaali loomise kohustus.

Eelnõu § 9. Asutuseväline teavituskanaal

Paragrahv 9 selgitab asutusevälise teavitamiskanaliga seonduvat. **Lõige 1** toob välja, et asutusevälise teavituskanaalina mõistetakse asutusest väljaspool rikkumisteadele vastuvõtmiseks loodud kanalit. Asutuseväline teavituskanaal peab võimaldama konfidentsiaalsust tagavalt rikkumisest teavitada nii suuliselt häälsõnumiga ja vahetult kohtumisel kui ka kirjalikult. Seega peab asutuseväline teavituskanaal võimaldama isikul 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 häälsõnumiga või mõlema kaudu. Pädeval asutusel on võimalik ise otsustada, kuidas § 9 lõikest 1 tulenevad nõuded on täidetud, st kas nt kirjalikult teavitamine on tagatud veebiplatvormil teavitamise kaudu või näiteks füüsilise kaebuspostiga kaudu teavitamisega. Rikkumisest teavitava isiku taotluse korral peavad asutusevälised teavituskanaalid võimaldama teavitada rikkumisest mõistliku aja jooksul ka vahetult kohtumisel.

Lõike 2 kohaselt peavad asutusevälise teavituskanaali sisse seadma kõik § 6 lõikes 1 nimetatud pädevad asutused. See tähendab, et rikkumisteate vastuvõtmise ja järelmeetmete rakendamise tegevust tegelevad need asutused, kes seadusest tulenevalt 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 peab olema 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 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 inimese või üksuse, kes võtab rikkumisteateid vastu, annab teavitajale tagasisidet ja teavitab teda järelmeetmete rakendamisest. Pädevale asutusele jäetakse otsustusõigus määrata endale ja enda struktuuriga sobiv isik või üksus rikkumisteadele vastuvõtmiseks, teavitajale tagasiside andmiseks ja järelmeetmete rakendamiseks. On nõutav, et nimetatud isikule või üksusele oleks tagatud sõltumatus ja välistatud oleks huvide konflikt. Asutuseväline teavituskanaal peab olema sõltumatu, tagama konfidentsiaalsuse, andmekaitse ja saladuse hoidmise. Pädevad asutused peavad andma rikkumisest teavitanud isikutele üldist 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. Järelmeetmete rakendamisest teavitamine ei tähenda, et pädeval asutusel on kohustus anda kavandatavatest meetmetest ning menetluse käigust detailne ülevaade, vaid oluline on rikkumisest teavitaja informeerimine, et rikkumisega tegeletakse. Järelmeetmete rakendamise kohta antava tagasisidega seonduvat on täpsustatud § 11 lõikes 3, mille kohaselt kui tagasiside andmine tähendab konfidentsiaalse teabe avaldamist, tuleb tagasiside andmisel arvestada eriseadustest tuleneva konfidentsiaalsuskohustusega.

Lõige 4 sätestab, et ligipääs teatatud rikkumisele ja sellega seotud infole on üksnes selleks määratud isikul või üksusel. Asutusevälisel teavitamisel käsitletakse rikkumisteadet asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabena. Avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 p 19 kohaselt tunnistab teabevaldaja asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks seaduses sätestatud muu teabe. Selline alus tuleneb kõnesoleva seaduse §-s 14, mis sätestatakse rikkumisest teavitaja konfidentsiaalsuse tagamise nõude. Teabe asutusesiseseks tunnistamise alus võib tuleneda ka muudest avaliku teabe seaduse § 35 lõikes 1 sätestatud alustest, nt punktis 1 sätestatud kriminaal- või väärteomenetluses kogutud teave. 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. Kõnesoleva seaduse § 14 lõike 1 teise lause kohaselt võib teavitaja isiku avaldada üksnes teavitaja kirjalikul nõusolekul. Kui rikkumisteate alusel alustatakse kriminaalmenetlust, siis ei ole üldjuhul teavitaja isiku konfidentsiaalsuse tagamine võimalik ning isiku konfidentsiaalsus tagatakse § 14 lg 2 kohaselt vastavalt kriminaalmenetluse seadustikus sätestatule.

Lõige 5 paneb pädevatele asutustele kohustuse kehtestada rikkumisteate vastuvõtmise ja järelmeetmete rakendamise nõuded, vaadata see kord iga kolme aasta tagant üle ja vajadusel see kaasajastada. Antud nõude eesmärk on hinnata korra muutmise ja ajakohastamise vajadust. Sama lõike kohaselt avaldab pädev asutus oma veebilehel rikkumisteadete vastuvõtmise ja nende suhtes rakendatavate järelmeetmete korra, et rikkumisest teavitada soovivatel inimestel oleks selge, kuidas ning millistel tingimustel see toimub. **Lõige 6** kohaselt sätestab rikkumisteate vastuvõtmise ning järelmeetmete võtmise korra Vabariigi Valitsus määrusega. Määruses sätestatud teabe esitamise kord peegeldab teavitajate kaitse direktiivi artiklis 13 sätestatud selle kohta, millise teabe peavad pädevad asutused oma veebilehel lihtsalt tuvastatavalt ja ligipääsetavalt avaldama.

Eelnõu § 10. Rikkumisteate vastuvõtmine

Paragrahvis 10 kehtestatakse nõuded rikkumisteate vastuvõtmiseks. **Lõike 1** kohaselt tuleb teavitajale seitsme päeva jooksul pärast teate kättesaamist kinnitada, et rikkumisteade on kätte saadud ja seda kontrollitakse. Kinnitust ei tule saata 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. Rikkumisteate kättesaamise kinnitus ei saa olla automaatvastus näiteks e-kirja teel, kuna eelnevalt tuleb kontrollida, kas ei esine asjaolusid, mis välistavad kinnituse saatmise, näiteks on rikkumisteate saatja väljendanud soovi mitte saada sellist kinnitust või võib kinnituse saatmine ohustada teavitaja konfidentsiaalsust.

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. Teavitajat ei teavitata, kui ta on kinnituse saatmise otsesõnu keelanud või on põhjust arvata, et see seaks ohtu teavitaja konfidentsiaalsuse. 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 rikkumisteade, 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 rikkumisteade säilitamise korra kehtestamiseks. Rikkumisteade säilitamise nõuded asutusesisestele ja asutusevälistele teavituskanalitele on sätestatud teavitajate kaitse direktiivi artiklis 18. Määrusega sätestatakse rikkumisteade säilitamise ja hävitamise kord.

Eelnõu § 11. Järelmeetmed ja tagasiside

Paragrahv 11 sõnastab põhimõtted rikkumisteadele järelmeetmete rakendamiseks ja tagasiside andmiseks. **Lõike 1** kohaselt peavad asutused ja juriidilised isikud, 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 rikkumisteadele 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 vastavale uurimisasutusele, näiteks PPA-le, maksualase kuriteo korral Maksu- ja Tolliametile, konkurentsialase kuriteo korral Konkurentsiametile, keskkonna ja loodusvarade kaitse ning kasutamise nõuete rikkumise kuriteo korral Keskkonnaametile.

Lõike 2 kohaselt tuleb rikkumisest teavitanud isikule järelmeetmete rakendamise kohta tagasiside anda esimesel võimalusel, kuid mõistlik ajavahemik ei või olla pikem kui kolm kuud. Põhjendatud juhtudel võib asutusevälise teavituskanali kaudu rikkumisest teavitamise korral olla tagasiside andmise aeg kuni kuus kuud, näiteks keeruliste ning mahukate menetluste korral. Teavitus järelmeetmete rakendamise kohta peab sisaldama üldist ülevaadet, milliseid järelmeetmeid on kasutusele võetud. Järelmeetmed hõlmavad ka rikkumisteade suunamist muudele kanalitele või menetlustesse, mis mõjutavad üksnes rikkumisest teavitanud isiku individuaalseid õigusi, uurimise lõpetamise menetlust piisavate tõendite puudumise tõttu või muud. Järelmeetmed hõlmavad ka asutusesisese teavituse puhul näiteks sisejuurdluse

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 tuleb rikkumisest teavitatud isikut uurimise käigust ja tulemusest teavitada, pidades silmas, et sellega ei ohustata rikkumise sisulist menetlust. Eesmärk on anda teavitajale piisavalt informatsiooni menetluse käigu kohta, et sellega vältida näiteks ebavajalikku avalikustamist. Tagasisidet ei anta, kui teavitaja on tagasiside saatmise otsesõnu keelanud või on põhjust arvata, et see seaks ohtu teavitaja konfidentsiaalsuse.

Lõikega 3 täpsustatakse rikkumisest teavitajale järelmeetmete rakendamise kohta tagasiside andmisega seonduvat erisust ning sätestatakse, et kui § 11 lõikes 2 sätestatud tagasiside andmise kohustuse täitmine tähendaks konfidentsiaalse teabe avaldamist, lähtutakse teabe käitlemisel ja rikkumisest teavitajale järelmeetmete rakendamise kohta tagasiside andmisel asjakohastes eriseadustes sätestatust. See tähendab, et järelmeetmete rakendamise kohta tagasisidet andes tuleb arvestada, et olukorras, kus teavitajale tagasisidena andev informatsioon võib sisaldada konfidentsiaalset teavet, tuleb lähtuda eriseadustes sätestatud erisustest vastava info käitlemise kohta. Näiteks saab Maksu- ja Tolliamet rikkumisest teavitajale järelmeetmete rakendamise kohta tagasiside andmisel arvestada maksusalade hoidmise kohustustega ning ei saa anda üksikasjalikku teavet maksumenetlusega seonduvatest järelevalvemeetmetest ning toimingutest.

Lõikes 4 sätestatakse, et rikkumisest teavitajale tuleb anda tagasisidet rikkumise menetluse lõpptulemuse kohta, välja arvatud juhul, kui teavitaja on tagasiside saamise otsesõnu keelanud või on põhjust arvata, et see seaks ohtu teavitaja konfidentsiaalsuse. See tähendab, et tagasiside tuleb anda selle kohta, millise tulemuseni rikkumisteate alusel alustatud menetluses jõuti.

Eelnõu § 12. Kaitse üldsusele avalikustamise korral

Paragrahv 12 määrab kindlaks kaitse saamise alused rikkumise üldsusele avalikustamise korral ning nimetab neli erinevat alust, mil rikkumisest teavitaja saab üldsusele avalikustamise korral kõnesoleva seaduse kohaselt kaitse. Kaitse andmisel lähtutakse põhimõttest, et üldsusele avalikustamine ei peaks üldjuhul olema esimeseks teavitamise viisiks, kuna eelduslikult on rikkumise ärahoidmine või kõrvaldamine kõige tõenäolisem asutusesisese või asutusevälise teavituskanali kaudu teavitamisel. Rikkumisest teavitaja kaitse seadus ei sätesta täiendavaid piiranguid rikkumise üldsusele avalikustamisele, vaid reguleerib, millistel juhtudel saab rikkumisest teavitaja antud seaduse kohaselt kaitse. Üldsusele avalikustamise puhul tuleb silmas pidada, et reguleeritakse mitte igasuguse info üldsusele avalikustamist, vaid rikkumisest teavitamisega seonduvat ning arvestada tuleb kõnesoleva seaduse üldsätetega, muu hulgas ka §-s 2 sätestatud seaduse sisulist kohaldamisala ning eranditega. Näiteks § 2 lg 2 punktis 2 sätestatud riigikaitse, julgeoleku ning riigisaladuse ja salastatud välisteabe valdkonna erisused kehtivad ka üldsusele avalikustamisel ning nendes valdkondades üldsusele avalikustamist kõnesoleva seadusega ei reguleerita.

Punkti 1 kohaselt saab teavitaja kõnesoleva seaduse alusel kaitse juhul, kui teavitaja on eelnevalt edastanud teavituse vähemalt asutusevälise kanali kaudu, kuid nõuetekohaselt ei täidetud seaduses sätestatud teavitajaga ühenduse hoidmise ja tagasiside andmise kohustust või järelmeetmete rakendamise kohustust. Kuigi § 4 lõigete 4 ja 5 kohaselt võib teavitaja ise valida, kas teavitab esmalt asutusesisese või kohe asutusevälise teavituskanali kaudu, siis üldsusele avalikustamisel kõnesoleva seaduse kohaselt kaitse saamise eelduseks on asutusevälise teavituskanali kasutamine. Seda põhimõtet peegeldab eelnõu § 4 lõiget 5, mille kohaselt võib

asutusevälise teavituskannali teavitaja rikkumisest teavitamiseks valida ka ilma asutusesisest kanalit eelnevalt kasutamata. Seega teavitajal ei ole kohustust esmaselt teavitada asutusesiselt, kuid enne avalikkuse teavitamist tuleb pöörduda pädeva asutuse poole. Rikkumisest teavitaja kaitse seaduse eesmärgiks on rikkumise võimalikult kiire ja tulemuslik ärahoidmine või kõrvaldamine. Teatud rikkumiste puhul võib selleks olla kõige tulemuslikumalt võimeline järelevalve asutus. Selliste rikkumiste puhul võib rikkumise kõrvaldamiseks olla vajalik avalikkuse mitteteavitamine ning seda eriti faasis, kus probleemiga on veel võimalik tegeleda või olukorda parandada. Järelemeetmete asjakohasus sõltub iga juhtumi rikkumise asjaoludest ja rikutud normide laadist ning antud seaduse § 11 lõike 1 kohaselt rakendavad §-des 8 ja 9 nimetatud asutused rikkumise väljaselgitamiseks, kõrvaldamiseks ja ärahoidmiseks asjakohaseid järelemeetmeid ise või edastavad vajadusel rikkumisteate menetlemiseks pädevale asutusele. Kõnesoleva seaduse § 11 lõike 2 kohaselt tuleb teavitajale anda järelemeetmete rakendamise kohta tagasisidet teatud aja jooksul. Seega kui teavitaja on rikkumisteatega vähemalt asutusevälise teavituskannali poole pöördunud ning talle ei ole seaduses sätestatud tähtaja jooksul järelemeetmete rakendamise kohta tagasisidet antud, saab ta avalikkuse poole pöördudes § 12 lõike 1 kohaselt kaitse. Paragrahvides 10 ja 11 sätestatud teavituskannalite kohustuste puhul tuleb silmas pidada, et kõnesolev seadus võimaldab ka anonüümset teavitamist, mille puhul ei pruugi teavituskannalid loonud asutustel ja juriidilistel isikutel §-des 10 ja 11 sätestatud kohustuste täitmine võimalik olla. Kui isik avalikustab rikkumise üldsusele otse ajakirjanduse kaudu, siis arvestatakse § 12 kohaldamisel KrMS § 72 lg 1 punktis 3¹ ning meediateenuste seaduse §-s 15 sätestatuga. Tulenevalt § 2 lõike 2 punktist 2 sätestatud erisustest riigikaitse, julgeoleku ning riigisaladuse ja salastatud välisteabe valdkonnas ei saa nendes valdkondades info avalikustanud inimene kaitset kõnesoleva seaduse alusel.

Kui punktis 1 sätestatakse üldsusele avalikustamisel kaitse saamise üldreegel, st et kaitse saamiseks on enne avalikkuse poole pöördumist vajalik kasutada vähemalt asutusevälist teavituskannalit, siis punktides 2-4 nähakse ette erandid, millal kaitse saamiseks ei ole vajalik vähemalt asutusevälise teavituskannali eelnev kasutamine. **Punkti 2** kohaselt saab rikkumisest üldsusele teavitaja kaitse kõnesoleva seaduse kohaselt juhul, kui rikkumine on ohuks avalikule huvile, näiteks kui tegemist on hädaolukorraga või esineb pöördumatu avaliku huvi kahjustamise oht, näiteks kui 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. **Punkti 3** kohaselt saab teavitaja üldsusele avalikustamise puhul kaitse ka siis, kui asutusevälise teavitamise korral on põhjendatud arvata, et esineb survemeetmete rakendamise oht. **Punkti 4** kohaselt saab teavitaja üldsusele avalikustamisel antud seaduse kohaselt kaitse ka siis, kui asutusevälise teavituskannali kasutamisel on tõenäoline, et rikkumist ei menetleta nõuetekohaselt või on alust arvata, et pädev asutus on ise rikkumisega seotud. Seda tuleb hinnata tulenevalt juhtumi konkreetsetest asjaoludest, näiteks sellest, et tõendeid võidakse varjata või hävitada või esineb asutuse ja rikkumise toimepanija vaheline kokkumäng või pädev asutus on rikkumisteate kohaselt ise rikkumisega seotud.

Eelnõu 3. peatükk sätestab kaitsemeetmed.

Eelnõu § 13. Rikkumisest teavitaja kaitse saamise tingimused

Paragrahv 13 määrab kindlaks, millal saab rikkumisest teavitaja 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 3. 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 asutusesiseselt, 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. Arusaadavalt ei ole teadvalt ebaõige teavituse tegemisel kaitse saamise tingimused täidetud, kuna sellel juhul ei ole teavitajal alust arvata, et rikkumine on toime pandud. Seda, kas teavitajal oli põhjendatud alus arvata, et rikkumist on alustatud või see on lõpule viidud, tuleb hinnata iga kord vastavalt asjaoludele. Siinkohal on oluline, et teavitajal on tekkinud veendumus, et rikkumine on toime pandud või selle toimepanemisega on alustatud. Selline siseveendumus peab tuginema objektiivsetele asjaoludele ning tegemist ei saa olla pelgalt teavitaja oletusega. Näiteks kui isik kuuleb, et tema tööandja rikub keskkonnaalaseid norme, siis oleks isikul põhjendatud alus arvata rikkumise toimepanemist § 13 lõike 1 mõttes näiteks juhul, kui kuuldud info on põhjalik, faktidel põhinev ning info edastaja usaldusväärne. Infot rikkumise kohta ei saaks näiteks lugeda põhjendatuks, kui isikule öeldakse, et tema tööandja rikub keskkonnaalaseid norme, sest „seda teevad kõik keskkonnavaldkonnas juhtival kohal olevad isikud“.

Sarnaselt on kaitse saamise tingimuseks ka asjaolu, et teavitajal oli põhjendatud alus eeldada, et rikkumine kuulub kõnesoleva seaduse kohaldamisalasse § 2 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, kuigi ta seda teavitamise ajal ekslikult arvas. Rikkumise kohta teadlikult vale info esitamise korral isik kaitset ei saa (sama põhimõtte on sätestatud § 5 lõikes 2) ning rikkumisest teavitaja kaitse seaduse § 21 näeb teadlikult ebaõige teavituse tegemise eest ette ka teavitaja vastutuse.

Kaitse saamise tingimuseks on lisaks eeltoodule ka rikkumisest teavitamine kõnesolevas seaduses sätestatud 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 esmalt teavitatakse kas asutusesiseselt või asutuseväliselt, arvesse ka nende isikute õiguste võimalikult tõhusat 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.

EIK-i praktikas on töötaja poolt avalikes huvides teavitamist hinnatud sõnavabaduse kontekstis kohtuasjas *Guja vs. Moldova*⁹, rõhutades, et info avaldamist tuleb hinnata vastavalt konkreetsetele asjaoludele. Nimetatud lahendis tõi EIK kriteeriumid, mille järgi tuleb iga nn vilepuhumisjuhtumi korral hinnata:

- a. kas paljastuse teinud isiku käsutuses olid ka muud kanalid teabe teatavakstegemiseks;
- b. avaldatud teabe tähtsust avalikkuse jaoks;
- c. avaldatud teabe autentsust;
- d. kas teabe avaldamine avalikkusele oli tähtsam kui selle salastamine tööandja jaoks;
- e. kas teave oli avaldatud heas usus;
- f. töötajale või teenistujale kohaldatud karistuse või muude tagajärgede raskust.

Lõike 2 kohaselt saab lisaks kõnesoleva seaduse §-s 4 nimetatud rikkumisest teavitajale §-des 16 ning 17 sätestatud kaitse ka anonüümselt rikkumisest teavitaja, kui tema isik tuleb hiljem välja. Teavitajate kaitse direktiivi artikli 6 lõike 3 kohaselt tuleb anonüümselt rikkumisest teavitajale tagada asjakohased kaitsemeetmed, kui ta isik tuleb hiljem välja. Teavitajate kaitse direktiivi artikkel 2 annab liikmesriikidele võimaluse otsustada, kas nad kohustavad ka anonüümseid teavitusi vastu võtma asutusesiseste ja asutuseväliste teavituskanalite kaudu. Kõnesoleva seadusega sellist kohustust §-des 8 ja 9 sätestatud asutusesisestele ning asutusevälistele teavituskanalitele ette ei nähta, kuid ka anonüümsete teavitajate teavituste vastuvõtmine ning menetlemine on soovitatav. Anonüümse teavituse saamise puhul tuleks ka neid teavitusi uurida niivõrd, kuivõrd see on võimalik ilma teavitajalt täiendavat infot saamata. Anonüümsete teavituste vastuvõtmise kohustust ei sätestata järgmistel põhjustel. Esiteks ei ole võimalik teavitajale anda kinnitust teate kättesaamise ega järelmeetmete rakendamise kohta, kuna teavitajal ei ole kohustust oma kontaktandmeid esitada. Seega ei ole ei asutusesisese teavituskanali haldajal ega pädeval asutusel võimalik täita oma seadusest tulenevat teavitajaga ühenduse hoidmise ning tagasiside andmise kohustust. Lisaks ei ole alati võimalik rikkumist menetleda või rikkumise menetlust lõpetada, sest võimalus teavitajalt täiendavat informatsiooni küsida puudub. Sellise teavituskanali loomine, mis eeltoodud võimaldaks, tähendab asutustele ning ettevõtetele oluliselt suuremaid lisakulusid vastavate tehniliste lahenduste loomiseks. Teavitaja peab ka arvestama, et vajadusel on tema kohustus tõendada, et tema on rikkumisest teavitanud, mis võib anonüümse teavitamise puhul olla praktikas problemaatilisem. Kõnesoleva seaduse §-des 10 ja 11 on sätestatud §-des 8 ja 9 nimetatud asutuste kohustused, mille täitmine ei pruugi anonüümse teavitamise korral võimalik olla. Samas on asutustel ja ettevõtetel võimalik ning soovitatav anonüümseid teavitusi siiski menetleda. Oluline on aga tähele panna, et kuigi §-des 10 ja 11 sätestatud kohustuste täitmata jätmine võib anda teavitajale § 12 p 1 kohaselt õiguse üldsusele avalikustamisel kaitse saamiseks, siis kuna anonüümsete teavituste võimaldamine ei ole kohustuslik ning anonüümsele teavitajale ei ole tagasiside andmine eelduslikult võimalik, siis ei kohalduks antud seaduse § 12 p 1 nimetatud osas anonüümse teavitamise korral. Anonüümsele teavitajale tuleb tagada kaitse vähemalt juhtudel, kus tema isik tehakse hiljem kindlaks ja tema suhtes kasutatakse survemeetmeid. Kui teavitaja isik tehakse hiljem tööandja poolt kindlaks ja tööandja rakendab teavitaja suhtes selle tõttu survemeetmeid, peab teavitaja antud seaduse § 16 lõike 2 kohaselt tõendama, et on rikkumisest teavitanud, ning tööandja peab tõendama, et survemeetmete rakendamine oli põhjendatud.

Eelnõu § 14. Konfidentsiaalsus

⁹ EIKo (suurkoda) 12.02.2008, 14277/04, *Guja vs. Moldova*.

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. Antud seaduse § 8 lg 3 ning § 9 lg 3 kohaselt määratakse nii asutusesisese 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 teavitajate kaitse direktiiv sätestab rikkumisest teavitanud isiku konfidentsiaalsuse tagamise, räägitakse §-s 14 teavitamise fakti konfidentsiaalsuse tagamisest. Teavitamise fakti konfidentsiaalsuse tagamise mõistet kasutatakse ka KrMS-is ja KVS-is. 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 teavitajate kaitse direktiivi artiklis 16 ei ole sätestatud selgesõnalist erandit konfidentsiaalsusnõude tagamisele juhul, kui teavitaja esitab teadvalt väära teavet, kuid selline erand tuleneb teavitajate kaitse 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.

Lõike 1 kohaselt võib teavitamise fakti kohta avaldada teavet ainult teavitaja kirjalikul nõusolekul ning mitte kellelegi teisele kui teavituse vastuvõtmiseks ja menetlemiseks pädevale isikule. Sellisel 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.

Eesti õiguse kohaselt ei ole isiku konfidentsiaalsuse tagamine kriminaalmenetluses üldjuhul võimalik ning KrMS-is on sätestatud erandid, millal isiku konfidentsiaalsus tagatakse. 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 on kriminaalmenetluse läbiviimisel isiku konfidentsiaalsuse tagamine võimalik. Kõnesoleva seaduse § 14 lõike 2 kohaselt juhul, kui teavituse alusel alustatakse kriminaalmenetlust, tagatakse teavitamise fakti konfidentsiaalsus kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud silmas pidades.

Eelnõu § 14 lõikes 2 sätestatud erand tähendab, et üldjuhul ei ole kriminaalmenetluses teavitamise fakti konfidentsiaalsuse tagamine võimalik ning konfidentsiaalsus tagatakse vaid juhul, kui see on KrMS-s sätestatud. Lisaks on oluline rõhutada, et rikkumisest teavitamine ei vabasta teavitajat karistusõiguslikust vastutusest, kui ta teavitab enda poolt toime pandud

kuriteost. Nimetatud erand kehtib kitsalt konfidentsiaalsuse tagamisele mitte süüteomenetluses laiemalt, vaid ainult kriminaalmenetluses. Lisaks on § 2 lõike 2 punktis 3 sätestatud kõnesoleva seaduse sisulise kohaldamisala üldisem erand kriminaalmenetluses, mille kohaselt ei kohaldata rikkumisest teavitaja kaitse seadust kriminaalmenetluses, kui see on vastuolus KrMS-is sätestatuga. 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 jätmise võimalik vaid väga piiratud seaduses sätestatud juhtudel. Kriminaalmenetluse seadustikuga seotud konfidentsiaalsuse tagamise erisuste puhul tuleb silmas pidada järgmist. 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 jätmise 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 jätmise 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.

Kõnealusel 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 juhtudel tuleb lähtuda rikkumisest teavitaja kaitse seaduse §-st 14 ning nõuetekohase rikkumisest teavitamise korral tuleb rikkumisest teavitamise faktikonfidentsiaalsus tagada. Näiteks on väärteomenetluse seadustiku (VTMS) §-s 33 sätestatud, et tunnistaja anonüümsest väärteomenetluses ei tagata. Kui väärteomenetluses on tunnistajaks isik, kes loetakse rikkumisest teavitajaks rikkumisest teavitaja kaitse seaduse kohaselt, tuleb tema poolt teavitamise fakti konfidentsiaalsus tulenevalt §-st 14 tagada. Sarnane erisus VTMS § 33 kohaldamisele on sätestatud ka KVS § 6 lõikes 2, mille kohaselt tagatakse süüteomenetluses korruptsioonijuhtumist teavitajale teavitamise fakti konfidentsiaalsus. Juhul, kui isik teavitab korruptsioonijuhtumist ning ta kaasatakse tunnistajana süüteomenetlusesse, kohaldatakse süüteomenetluse sätteid korruptsioonijuhtumist teavitamise fakti konfidentsiaalsust rikkumata. Samamoodi suhestuvad omavahel kõnesoleva seaduse § 14 ning VTMS § 33 ning kui rikkumisest teavitaja kaasatakse väärteomenetluses tunnistajana, siis kohaldatakse väärteomenetluse sätteid rikkumisest teavitamise fakti konfidentsiaalsust rikkumata.

Tagamaks teavitaja ja puudutatud isikute kaitset, nähakse **lõikes 3** ette, et teavituse vastuvõtmiseks ning järeelmeetmete rakendamiseks määratud isiku poolt tagatakse, et teavituse sisu kasutatakse ainult nõuetekohaste järeelmeetmete 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 teavitajate kaitse 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. Teavitajate kaitse direktiiv ei näe ette puudutatud isiku konfidentsiaalsuse tagamise nõuet rikkumisest teavitajaga samas ulatuses, mistõttu ei ole puudutatud isikute konfidentsiaalsuse tagamise nõue eraldiseisvalt §-s 14 sätestamine põhjendatud. Lõikes 3 sätestatu tagab, et rikkumisteate sisu, mh võimaliku infot puudutatud isiku kohta, kasutatakse ainult seoses rikkumise menetlemisega ning seega rikkumisteate menetlemiseks määratud isikul on kohustus arvestada ka puudutatud isiku konfidentsiaalsuse kaitsmisega vajadusega.

Eelnõu § 15. Isikuandmete töötlemine

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) (*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), sätestatut.

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 niivõrd, „kuivõrd selle sätted vastavad artiklites 12–22 sätestatud õigustele ja kohustustele”¹⁰.

¹⁰ Euroopa Andmekaitse-nõukogu 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

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.¹¹ Samas leitakse, et seadusandja, kes soovib artikli 23 alusel piiranguid kehtestada, peab käsitlema lõikes 2 esitatud loetelu kumulatiivsena.¹² 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.¹³ 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.”¹⁴

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

¹¹ Paal/Pauly aal/Pauly/Paal Art. 23 Rn. 44

¹² Beck, DSGVO Art. 23 Beschränkungen Alexander Dix Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht 1. Auflage 2019 Rn. 37

¹³ DSGVO Art. 23 Beschränkungen Alexander Dix Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht 1. Auflage 2019 Rn. 37

¹⁴ Okt 2020 P 209.

Eelnõu § 16. Survemeetmete rakendamise keeld

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. Keelatud on survemeetmete rakendamine, selle katse ning survemeetmete rakendamisega ähvardamine. Seaduses ei anta loetelu, mida loetakse survemeetmeteks lõike 1 mõttes. Survemeetmeteks § 16 lõike 1 mõttes loetakse näiteks järgmisi meetmeid:

- a. töölepingu ülesütlemine või teenistusest vabastamine;
- b. madalamale ametikohale viimine või edutamise takistamine;
- c. tööülesannete muutmine, töötamise koha muutmine, palga vähendamine, tööaja muutmine;
- d. koolitusel osalemise takistamine;
- e. tulemuslikkusele negatiivse hinnangu või negatiivse tööalase soovituskirja andmine;
- f. distsiplinaarmeetme või muu karistuse, sealhulgas rahalise karistuse rakendamine, samuti distsiplinaarmenetluse või muu sarnase menetluse algatamine;
- g. sunni rakendamine, hirmutamine, ahistamine või tõrjumine;
- h. diskrimineerimine, ebasoodsasse olukorda seadmine või ebaõiglane kohtlemine;
- i. tähtajalise töölepingu tähtajatuks töölepinguks muutmata jätmine, kui töötajal oli tekkinud õiguspärane ootus, et talle pakutakse alalist töökohta;
- j. kahju tekitamine, sealhulgas isiku maine kahjustamine, eriti sotsiaalmeedias, või rahalise kahju põhjustamine, sealhulgas äri võimaluste ja sissetulekute kaotamine;
- k. 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;
- l. kaupu või teenuseid käsitleva lepingu ennetähtaegne lõpetamine või tühistamine;
- m. litsentsi või loa kehtetuks tunnistamine;
- n. psühhiaatrilisele konsultatsioonile või ravile saatmine;
- o. muud survemeetmed.

Eeltoodud 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. Seletuskirjas mitteammendava loetelu andmise eesmärk on eelkõige anda ülevaade rikkumisest teavitaja suhtes rakendatavatest kõige tüüpilisematest survemeetmetest. Selliselt on seletuskirjas toodud loetelul ka informatiivne 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 põhimõte 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. Survemeetmete rakendamise korral peab rikkumisest teavitaja tõendama, et ta teavitas rikkumisest. Sellisel juhul, kui kahju tekitanud meetmed võtnud isik ei tõenda, et meetmete võtmine oli põhjendatud, loetakse, et survemeetmeid on rakendatud rikkumisest teavitamise tõttu ning 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 on rohkem võimalusi survemeetmete rakendamise põhjendamiseks, kui survemeetmete rakendamine on põhjendatud ning ei ole olnud tingitud rikkumisest teavitamise faktist. 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 riigisisest õigusest tulenevaid kohaseid ajutisi meetmeid, kohaldada kuni kohtumenetluse otsuse tegemiseni. Esialgse õiguskaitse korras peab saama lõpetada ähvardused, kättemaksukatsed või jätkuvad survemeetmed nagu nt ahistamine. Olukorras, kus tööandja on töötaja töölepingu üles öelnud, ei ole esialgse õiguskaitse korras antud juhul töötaja tööle ennistamine TLS-i kohaselt võimalik. 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 taotlelda esialgset õiguskaitset ning tal on võimalik kasutada seaduses ettenähtud õiguskaitsevahendeid ning nõuda kahju hüvitamist. Kohtumenetlus peaks tagama tegeliku ja tõhusa hüvitamise või heastamise hoiatavalt ning kantud kahjuga proportsionaalselt ning selleks on teavitajate kaitse 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.

Eelnõu § 17. Rikkumisest teavitaja vastutuse välistamine

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 esimese lause** 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. Teavitaja vastutus teabe avaldamisest tulenevate õiguslike tagajärgede on eest välistatud, kui teavitajal oli põhjendatud alus arvata, et teabe avaldamine on rikkumise paljastamiseks vajalik. See tähendab, et teavitaja vastutus teabe avaldamise eest ei ole § 17 lõike 1 alusel välistatud, kui teavitaja on küll esitanud § 13 lg 1 kohase teavituse, kuid on esitanud ka üleliigset teavet, mis ei ole rikkumise põhjendamiseks vajalik. Näiteks teavitaja on esitanud kokkuleppelise saladuses hoidmise kohustusega kaetud infot, mis ei seondu rikkumisega või seondub rikkumisega vaid kaudselt. Sellisel juhul üleliigse teabe avaldamise osas § 17 lõige 1 ei kohaldu ning tööandjal võib tekkida õigus nõuda teavitanud töötajalt salastatud teabe avalikustamise eest töölepingus kokku lepitud leppetrahvi.

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 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 (rikkumisest 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 vastutus välistav erand ei sobi olemuslikult AutÕS IV peatükis välja kujunenud süsteemiga.

Lõike 1 teise lause kohaselt peetakse samadel asjaoludel ärisaladuse avaldamist seaduslikuks. Rikkumisest teavitamisega kaasnevat ärisaladuse avaldamist tuleb käsitleda seaduslikuna ärisaladuse direktiivi artikli 3 lõike 2 tähenduses. Ärisaladuse direktiiv näeb ette, et ärisaladuse saamine, kasutamine ja avaldamine loetakse ärisaladuse direktiivi mõttes seaduslikuks, kui see on EL õigusega lubatud. Paragrahvi 17 lõike 1 teises lauses toodud vastutuse välistamise kaitsemeede ärisaladuse avaldamisel tähendab, et EKTÄKS § 5 lõike 3 punkt 2 ja sellega kaasnev vastutus ei kohaldu. Teavitaja poolt kõnesolevas seaduses ettenähtud korras teavitamisel ei loeta teavitamisel ärisaladuse avaldamist ebaseaduslikuks. Õiguslikult on ärisaladust puudutav kaitsemeede kõnesoleva sätte teises lauses toodud kaitsemeetmetest erinev selles osas, et teavitajate kaitse direktiivi artikli 21 lõike 7 teise taande kohaselt peab ärisaladust puudutavalt tekkima olukord, kus rikkumisest teavitamise käigus ärisaladuse avaldamine (juhul, kui isikul oli põhjendatud alus arvata, et rikkumisest teavitamine oli rikkumise paljastamiseks vajalik) ei ole rikkumine. Kui ei ole rikkumist, ei ole vastutust. Ülejäänud teavitajate kaitse direktiivis ning kõnesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud kaitsemeetmete puhul tekib õiguslikult olukord, kus rikkumine on, aga sellega ei kaasne vastutust ehk tegemist on materiaalõiguslike nõuet välistavate eeldustega. Nimetatud erisus EKTÄKS § 5 lõike 3 punkti 2 osas on põhjendatud sätestada eriseaduses, st rikkumisest teavitaja kaitse seaduses ning EKTÄKS täiendamine ei ole vajalik. Ärisaladuse kaitsega seoses tuleb ärisaladuse direktiivi kohaselt tagada ka ärisaladust sisaldava teabe (nagu ka rikkumisteates sisalduva muu teabe) kaitsmine ning et seda ei kasutata muudel eesmärkidel, kui on vaja rikkumisest teavitamise menetlemiseks. Seda peaks eelkõige tagama §-s 14 sätestatud konfidentsiaalsuskohustus ning § 17 lõikes 1 sätestatu.

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 väärtegade sätted. Seega on vastutusest vabanemine välistatud näiteks olukorras, kus teabe või dokumentide omandamine kujutab endast 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 sätted nii isikutele, kes seaduses rikkumisest teavitaja kaitseks sätestatud nõudeid rikuvad, kui ka rikkumisest teavitajale.

Eelnõu § 18. Rikkumisest teavitamise takistamine

Eelnõu § 18 lõige 1 näeb ette vastutuse väärteokorras rikkumisest teavitamise takistamise eest. Eelnõu § 18 lõike 3 kohaselt on karistatav ka rikkumisest teavitamise takistamise katse ning lõige 2 näeb ette vastutuse lisaks füüsilisele isikule ka juriidilisele isikule. Eelnõu 4. peatükis

sätetatud vastutuse sätete kehtestamisel on lähtunud teavitajate kaitse direktiivi artiklist 23, mis näeb teatud rikkumiste korral ette kohustuse sätestada tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused nii füüsilistele kui juriidilistele isikutele. Rikkumisest teavitajate direktiivi artikli 23 lõike 1 p a näeb ette vastutuse füüsilistele ja juriidilistele isikutele, kes takistavad või üritavad takistada rikkumisest teavitamist.

Eelnõu § 19. Survemeetmete rakendamine

Eelnõu § 19 lg-te 1 ja 2 kohaselt on väärtekorras karistatav rikkumisest teavitaja suhtes survemeetmete rakendamine füüsiliste ja juriidiliste isikute poolt ning lõike 3 kohaselt ka survemeetmete rakendamise katse. Rikkumisest teavitajate kaitse direktiivi artikli 23 lõike 1 p b kohaselt tuleb ette näha vastutus isikule, kes kohaldab rikkumisest teavitaja suhtes survemeetmeid, ning p c kohaselt isikule, kes algatab rikkumisest teavitaja suhtes pahatahtliku menetluse.

Eelnõu § 20. Rikkumisest teavitaja konfidentsiaalsuse rikkumine

Eelnõu § 20 kohaselt on väärtekorras karistatav rikkumisest teavitaja konfidentsiaalsuse rikkumine. Eelnimetatud rikkumise eest vastutavad nii füüsilised kui juriidilised isikud. Rikkumisest teavitajate kaitse direktiivi artikli 23 lõike 1 p d kohaselt tuleb näha ette vastutus isikule, kes rikub teavitaja konfidentsiaalsuse hoidmise kohustust.

Eelnõu § 21. Teadvalt ebaõige teavitamine

Eelnõu § 21 lg 1 kohaselt vastutab rikkumisest teavitaja (ainult füüsilise isikuna), kes esitab asutusesiseselt, asutuseväliselt või avalikkuse poole pöördudes teadlikult ebaõige teavituse. Isik vastutab nimetatud sätte kohaselt väärtekoosõiguste korras ainult siis, kui puudub karistusseadustiku §-s 319 sätestatud süüteoosõiguste. Kui rikkumisest teavitaja esitab teadvalt vale kaebuse kuriteo toimepanemise kohta, vastutab ta KarS § 319 kohaselt kuriteo toimepanemise eest. Sätet tuleb tõlgendada eesmärgipäraselt, st kõnesoleva seaduse kohaldamisalast lähtuvalt. See tähendab, et antud paragrahvi kohaselt ei ole karistatav mitte igasugune teadlikult ebaõige teavitamine, vaid ebaõige teavitus peab olema esitatud kui rikkumisteade. Antud seaduse § 5 lg 2 kohaselt on teadvalt ebaõige teavituse esitamine keelatud. Seega on vastutuse sätetega tagatud ühelt poolt rikkumisest teavitaja kaitset tagavate normide tõhusus ning teisalt soovitakse ära hoida alusetuid teavitusi, mis lisaks puudutatud isikule põhjendamatu potentsiaalse kahju tekitamisele mõjutab kogu rikkumisest teavitavate isikute kaitse süsteemi tõhusust ja usaldusväärust. Kui teadlikult ebaõige teavituse tõttu on kolmandale isikule tekitatud kahju, on kolmandal isikul võimalik nõuda kahju hüvitamist.

Eelnõu § 22. Menetlus

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

Eelnõu § 23. Käesoleva seaduse § 8 lõike 2 punkti 3 kohaldamine

Sättega luuakse erisus § 8 lõike 2 punktis 3 nimetatud juriidilistele isikutele, kus on 50–249 töötajat. Nimetatud asutused saavad pikema aja asutusesisese teavituskanali loomiseks ning peavad teavituskanali looma 2023. aasta 17. detsembriks.

Eelnõu § 24. Finantsinspektsiooni seaduse muutmine

Finantsinspektsiooni seaduse § 50² reguleerib õigusrikkumisest teavitamist Finantsinspektsiooni teavituskanalit (ehk asutusevälist kanalit) kasutades ehk näeb ette nõuded sellisele teavituskanalile. Eelnõuga täpsustatakse, et sise-eeskirjadega tuleb muu hulgas kehtestada järelmeetmete võtmise kord. Finantsinspektsiooni seaduse § 50² **lõikes 1** tehakse viide rikkumisest teavitaja kaitse seadusele ja selle alusel kehtestatud õigusaktidele, mida tuleb vastavate sise-eeskirjade koostamisel arvestada. Finantsinspektsiooni seaduse § 50² **lõike 2 punktis 1** lisatakse, et sise-eeskirjadega määratakse kindlaks ka järelmeetmete võtmise eest vastutavad töötajad, nagu näeb ette rikkumisest teavitaja kaitse seaduse § 9 lõike 3 punkt 3.

Finantsinspektsiooni seaduse § 53 lõige 3¹ reguleerib, mis teave peab Finantsinspektsiooni veebilehel olema avalikustatud seoses rikkumisteate vastuvõtmisega. Paragrahvi 53 **lõike 3¹ punkti 2** täienduse kohaselt peab olema avaldatud selgitus muu hulgas selle kohta, et teavituse võib esitada muu häälsõnumiga, nagu on ette nähtud teavitajate kaitse direktiivis. Uue **lõike 3¹ punkti 10** kohaselt peab olema avaldatud viide ka teavitaja kaitse seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud kaitsemeetmetele.

Eelnõu § 25. Investeerimisfondide seaduse muutmine

Investeerimisfondide seaduse § 287 sätestab nõuded deponooriumile. Vastavalt investeerimisfondide seaduse § 287 lõike 6¹ kehtivale redaktsioonile peab deponoorium kehtestama oma töötajatele investeerimisfondide seaduses sätestatud nõuete rikkumisest teavitamise korra, mis võimaldab sõltumatut ja autonoomset õigusrikkumisest teavitamist. **Lõike 6¹** muudatustega täpsustatakse seda sätet, nähes ette, et deponoorium kehtestab oma töötajatele investeerimisfondide seaduses sätestatud nõuete rikkumisest teavitamise korra ja loob teavituskanali vastavalt rikkumisest teavitaja kaitse seaduse §-le 8, mis võimaldab asutusesisest ja automaatset õigusrikkumisest teavitamist. Samuti täpsustatakse, et õigusrikkumisest teavitamisel tuleb kohaldada teavitaja kaitset rikkumisest teavitaja kaitse seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide tähenduses. Sarnane muudatus tehakse investeerimisfondide seaduse § **343 lõikes 3**, mis käsitleb fondivalitseja kohustusi luua vastav rikkumisest teavitamise kord ja luua teavituskanal, mis võimaldab asutusesisest õigusrikkumisest teavitamist.

Eelnõu § 26. Kindlustustegevuse seaduse muutmine

Kindlustustegevuse seaduse § 105 sätestab kindlustusandja ja § 186 kindlustusmaakleri sise-eeskirjade nõuded. Uue kindlustustegevuse seaduse § **105 lõikega 4¹** nähakse kindlustusandjale ette nõue kehtestada töötajatele rikkumisest teavitamise kord ja luua teavituskanal vastavalt rikkumisest teavitaja kaitse seaduse §-le 8, mis võimaldab asutusesisest õigusrikkumisest teavitamist, ning § **186 lõikega 3** sätestatakse sarnane nõue kindlustusmaaklerile. Samuti täpsustatakse mõlemas sättes, et õigusrikkumisest teavitamisel tuleb kohaldada teavitaja kaitset rikkumisest teavitaja kaitse seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide tähenduses.

Eelnõu § 27. Krediidiandjate ja -vahendajate seaduse muutmine

Krediidiandjate ja -vahendajate seaduse § 44 sätestab krediidiandjate ja -vahendajate siseeeskirjade nõuded. Paragrahvi 44 lõikes 3 nähakse ette mitteammendav loetelu sellest, mis siseeeskirjadega tuleb sätestada. Paragrahvi 44 lõiget 3 täiendatakse **punktiga 17**, mis näeb ette, et krediidiandja ja -vahendaja peab sise-eeskirjaga määrama kindlaks rikkumisest teavitamise korra ja teavituskanali vastavalt rikkumisest teavitaja kaitse seaduse §-le 8, mis võimaldab asutusesisest õigusrikkumisest teavitamist. **Lõikega 4** täpsustatakse, et vastav kord ja teavituskanal peavad muu hulgas nägema ette selle, et teavitajale tagatakse teavitaja kaitse rikkumisest teavitaja kaitse seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide tähenduses.

Eelnõu § 28. Krediidiasutuste seaduse muutmine

Krediidiasutuste seaduse § 63 sätestab krediidiasutuste sise-eeskirjade ja protseduurireeglite nõuded. Paragrahvi täiendatakse **lõikega 6**, mis näeb ette nõude, et krediidiasutus peab kehtestama oma töötajatele krediidiasutuste seaduses sätestatud nõuete rikkumisest teavitamise korra ja looma teavituskanali vastavalt rikkumisest teavitaja kaitse seaduse §-le 8, mis võimaldaks asutusesisest õigusrikkumisest teavitamist. Lisaks täpsustatakse, et õigusrikkumisest teavitamisel kohaldatakse teavitaja kaitset rikkumisest teavitaja kaitse seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide tähenduses.

Eelnõu § 29. Makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse muutmine

Makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse § 50 sätestab makseasutuse ja e-raha asutuse sise-eeskirjade nõuded. Paragrahvi täiendatakse lõikega 4¹, mis näeb ette nõude, et makseasutus ja e-raha asutus peavad kehtestama oma töötajatele makseasutuste ja e-raha asutuste seaduses sätestatud nõuete rikkumisest teavitamise korra ja looma teavituskanali vastavalt rikkumisest teavitaja kaitse seaduse §-le 8, mis võimaldaks asutusesisest õigusrikkumisest teavitamist. Lisaks täpsustatakse, et õigusrikkumisest teavitamisel kohaldatakse teavitaja kaitset rikkumisest teavitaja kaitse seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide tähenduses.

Eelnõu § 30. Väärtpaberituru seaduse muutmine

Väärtpaberituru seaduse 21. peatükk reguleerib turukuritarvituse keelamist. Sama peatüki 6. jagu sätestab rikkumisest teavitamise korra. Seega on kehtivas redaktsioonis rikkumisest teavitamise korra loomine nähtud ette vaid turukuritarvitusega seotud rikkumiste puhuks. Teavitajate kaitse direktiivi artikli 2 lõike 1 punktis a toodud sisuline kohaldamisala on aga oluliselt laiem. Vastavalt viidatud direktiivi lisa I osa punktile B hõlmab artikli 2 lõike 1 punkti a alapunkt ii (mis nimetab „finantsteenused, -tooted ja -turud ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise“) õigusnorme, millega kehtestatakse õigus- ja järelevalveraamistik ning tarbijate ja investorite kaitse liidu finantsteenuste ja kapitaliturgudel, panganduse, krediidi, investeerimise, kindlustuse ja edasikindlustuse, tööandja- ja personaalsete pensionide, väärtpaberite, investeerimisfondide, makseteenuste ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/36/EL I lisa loetletud tegevuste valdkonnas (täpsemaid viiteid EL-i õigusaktidele vt viidatud sättest). Investeerimisühinguid puudutav eriregulatsioon väärtpaberituru seaduses tuleneb direktiivist 2034/2019, mille artikli 22 lõige 2 sätestab, et investeerimisühingutel peab olema asjakohane kord, mille kohaselt nende töötajad teavitavad õigusrikkumistest investeerimisühingu sees spetsiifilise sõltumatu kanali kaudu. Seega on nõuded rikkumisest teavitamise korra loomisele tunduvalt laiemad kui ainult turukuritarvitamisega seotud juhud, mistõttu tuuakse viidatud 6. jagu („Rikkumisest teavitamine“) 21. peatüki alt välja ja luuakse eraldi **peatükk 21¹**, mis sätestab rikkumisest

teavitamise kaitse üldisemad normid. Kehtiva § 201¹ esimene lause loetakse **lõikeks 1** ja see jääb endisel kujul reguleerima nõudeid väärtipaberituru kutselisele osalisele, kellele kohaldatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 596/2014 (nn „turukuritarvituse määrus“) sätestatud. **Lõikega 2** nähakse ette laiemad nõuded rikkumisest teavitamise korra kehtestamiseks investeerimisühingule, reguleeritud turu korraldajale, aruandlusteenuse osutajale ja välisriigi investeerimisühingu filiaalile. **Lõike 2 teises lauses** on ette nähtud täiendav erand investeerimisühingule. Nimelt tuleneb selline erisus direktiivi (EL) 2019/2034 artikli 22 lõike 2 teisest lausest, mis sätestab, et vastava korra „võivad luua sotsiaalpartnerid, tingimusel et see kord pakub kaitset, mis on samaväärne lõike 1 punktides b, c ja d osutatud kaitsega.“ Viidatud punktid (b, c ja d) näevad ette, et investeerimisühingu loodav kord peab hõlmama investeerimisühingus toimunud õigusrikkumisest teavitanud investeerimisühingu töötajate asjakohase kaitse kättemaksu, diskrimineerimise või muud laadi ebavõrdse kohtlemise eest (b), tuleb tagada selliste isikuandmete kaitse, mis hõlmab nii isikut, kes teavitab õigusrikkumisest, kui ka füüsilist isikut, kes väidetavalt vastutab õigusrikkumise toimepanemise eest kooskõlas määrusega (EL) 2016/679, (c) ja peavad olema kehtestatud selged reeglid, mis tagavad, et investeerimisühingus toime pandud õigusrikkumisest teavitanud isiku konfidentsiaalsus on igal juhul tagatud, välja arvatud juhul, kui seaduses on sätestatud avalikustamise nõue edasise uurimise või järgneva haldus- või kohtumenetluse raames (d). Sotsiaalpartneritena tuleks käsitleda vastava valdkonna ametiühinguid ja liite (nt FinanceEstonia, Pangaliit). **Lõikega 3** nähakse ette, et rikkumisest teavitamise kord peab sisaldama asutusesisest teavitamiskanalit, mis võimaldab vastavatest õigusrikkumistest teavitamist. **Paragrahvi 201²** tekst loetakse lõikeks 1 ja paragrahvi täiendatakse lõikega 2, mis näeb ette rikkumisest teavitaja kaitse nõuete kohaldamise kohustuse.

Eelnõu § 31. Seaduse jõustumine

Paragrahvis 31 sätestatakse seaduse jõustumine. Seadus jõustub 2022. aasta 1. juunil. Pikem jõustumise aeg on vajalik selleks, et tagada kõigile kohustatud isikutele mõistlik aeg seaduses ette nähtud tegevuste rakendamiseks.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus kasutatakse termineid järgmises tähenduses:

- a. teavitaja – füüsiline isik, kes teavitab tööalase tegevusega teatavaks saadud rikkumisest või tegemata jätmisest;
- b. rikkumine – ebaseaduslik või õigusnormi eesmärgiga vastuolus olev tegevus või tegevusetus;
- c. rikkumisest teavitamine – rikkumise kohta teabe andmine asutusesisese või asutusevälise teavituskanali kaudu või 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. järelmeetmed – 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 teavitajate kaitse 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 ja juriidilised isikud, kellel tekib 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 rikkujate 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 õiguskäitlusele, 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. 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 vajasis 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 ettevõttele¹⁵.

Majanduslikult aktiivsetest ettevõtetest on mõjutatud ettevõtteid 1%, sellest aspektist saab töökoormuse kasvu mõju ulatust pidada pigem väikeseks, sest mõjutatud ettevõtete osakaal kõigest 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 seda ülesannet täidab, võib sõltuvalt ettevõtte struktuurist selleks olla nii personalitöötaja, tööohutusspetsialist, andmekaitse spetsialist kui ka näiteks sisekontrolör. Kuna ühe ettevõtte kontekstis ei saa pidada tõenäoliseks rohket rikkumistest 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 eurot¹⁶, siis tähendab see ettevõttele lisakulu u 270 eurot ühes kalendrikuus. Teavitamiskanalit 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

¹⁵ Statistikaamet <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/majandus/majandusüksused> (22.01.2021)

¹⁶ Statistikaamet <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/tooelu/palk-ja-toojoukulu/keskmise-brutokuupalk> (10.04.2021)

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 valitsussektor¹⁷. 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)¹⁸. 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 järeelmeetmete rakendamiseks kasutada nii avalik kui ka erasektor.

Kuna teiste riikide kogemusele tuginedes ei saa pidada tõenäoliseks rohket rikkumistest teatamist, siis puudub vajadus selleks täiskohaga spetsialisti värbamiseks, vaid täiendada tuleb olemasolevate 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 eurot¹⁹, 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 olemas 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 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

¹⁷ <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigihaldus>

¹⁸ <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigihaldus>

¹⁹ Statistikaamet <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/toelu/palk-ja-toojoukulu/keskmine-brutokuupalk> (10.04.2021)

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% vastajatest²⁰. Eestlased kardavad teistest enam, et kui korruptsioonist teada antakse, siis reedetakse sellega kedagi. Eestis arvab nii 26%, EL-is keskmiselt 18%²¹. Paralleelina saab tuua, et teavitamine on väike ka muudes valdkondades, näiteks peresisesest vägivallast ei teavita õiguskaitset 83% Eesti elanikest, samas Euroopa Liidus on keskmine 64%²².

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 eurot²³, siis tähendab see maksimaalset 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 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 teavitamiskanali 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

²⁰ [Korruptsiooniuuring: kolme sihtrühma uuring 2017](#) EIKo 12.05.2021, 21884/18, *Halet vs. Luxembourg*. Otsus ei ole jõustunud [25.08.2021]. (17.05.2021)

²¹ https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/eurobarometer_2017.pdf (17.05.2021)

²² <https://fra.europa.eu/en/data-and-maps/2021/frs?mdq1=dataset> (17.05.2021)

²³ Statistikaamet <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/toelu/palk-ja-toojoukulu/keskmise-brutokuupalk> (10.04.2021)

arvestades võimalike teavituste arvu, saab prognoosida minimaalset tegevuskulu tõusu, mis on eelkõige seotud personali töökoormuse tõusuga. Lisaks tuleb arvestada, et eelnõuga lisandub täiendavalt neli vääртеokoosseisu, mille menetlemise pädevus on PPA-l ning Kaitsepolitseiametil, mis võib nende asutuste töökoormust vähesel määral tõsta.

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 ühekordne kulu u 100 000 eurot ning iga-aastane tegevuskulu. 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. Rakendusaktis tuleb § 10 lõike 3 alusel näha ette rikkumisteadete säilitamisega seonduvad nõuded ning § 9 lõige 6 kohaselt pädevate asutuste poolt teadete vastuvõtmise ja nende suhtes võetavate järeelmeetme kohta teabe avaldamine veebilehel.

9. Seaduse jõustumine

Seadus on kavandatud jõustuma 1. juunil 2022. aastal. Kõnesoleva seaduse § 8 lõike 2 punktis 3 nimetatud juriidilistele isikutele sätestatakse §-ga 23 erand, mille kohaselt juriidilised isikud, kus on 50-249 töötajat, saavad pikema aja asutusesisese teavituskanali loomiseks ning peavad asutusesisese teavituskanali looma 2023. aasta 17. detsembriks.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks kõigile ministriumidele 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.