

## Teavitaja kaitse seaduse eelnõu VTK

Seoses Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 23.10.2019 direktiiviga nr (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta esitab ühingu Korruptsioonivaba Eesti juriidiline nõukogu arvamuse teavitaja kaitse seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsusele.

### Tunnustame teavitaja kaitse seaduse eelnõu VTK puhul järgmisi aspekte:

1. Ühtse, laiapõhjalise ja horisontaalse seaduse loomine on antud juhul asjakohane ning muudab kodanikule arusaadavamaks, millised on kaitse saamise tingimused, vihjeandja õigused ja organisatsiooni kohustused (p 9.1).
2. Eelmise punktiga on kooskõlas VTK koostajate seisukoht, et riigi julgeolekut, salastatud teavet, advokaadi kutsesaladuse ning arstisaladuse, kohtu nõupidamistoosaladuse ning kriminaalmenetluse valdkonnas on kohustus töötada välja ise rikkumisest teavitamise ja teavitajate kaitse regulatsioon (p 9.3). Eriti oluline on see julgeoleku valdkonnas, kus väljatöötamisel saab lähtuda Tshwane printsiipidest (*The Tshwane Principles on National Security and the Right to Information*).
3. Eesti kontekstis on igati asjakohane, et seaduse kohaldamisalast ei jäeta välja kohalikke omavalitsusi, kus töötab alla 50 inimese või kus elab alla 10 000 elaniku – antud piirmäär tähendaks, et umbes pooltes Eesti kohalikes omavalitsustes puuduksid võimalused asutusesiseseks teavitamiseks. On oluline, et kõigil Eesti elanikel oleks ligipääs kohalike omavalitsuste sisestele teavitamiskanalitele, mis võivad seejuures olla loodud ja hallatud mitme omavalitsuse peale. Jagatud teenuseid võib luua ka sel kujul, mis toetaks enamates kohtades siseaudiitori töölevõttu (sh mitme omavalitsuse peale).

### Leiame, et erilist tähelepanu nõuavad aga järgmised punktid:

1. Praktikas näeme, et isegi ettevõtetes, kus praeguseks on loodud vihjeliini, soodustatakse muredest teavitamiseks mitteformaalseid kanaleid ehk edendatakse avatud organisatsioonikultuuri. Seejuures on enam kui tavaline, et vihjeandja teeb esmase teavituse oma **otsesele juhile**. Kindlasti tuleb läbi mõelda, kuidas seaduse tasandil tagada teavitaja kaitse väljaspool vihjekanalit teavitamise korral.
2. **Anonüümne vihjeandmine** on poleemiline teema. Ühelt poolt kardetakse, et anonüümsuse lubamine toob kaasa suurel hulgal valetateid, ning teisalt, et anonüümseid vihjeid pole võimalik uurida, mistõttu on ebamõistlik neid lubada. Samas näitab aga praktika, et valetateid esitatakse vähe<sup>1</sup> ning tänapäevased tehnoloogilised lahendused võimaldavad sidet hoida ja lisainformatsiooni küsida ka anonüümsetelt teavitajatelt.  
KVE praktikast lähtuvalt on Eesti kultuuriruumis oluline, et anonüümsuse võimalus säiliks igas teavitamise kanalis, sest vastasel juhul ei pruugita teavituskanaleid usaldada või teavitatakse asutusevälisele kanalile, mis takistab probleemi lahendamist allikale kõige lähemas kohas. Halvimal juhul võib juhtuda, et teavitamist ei toimuigi. Probleemi, et anonüümseid vihjeid on

<sup>1</sup> Vt näiteks Trace International, ISIS Management, IBLF, *First to Know – Robust Internal Reporting Programs* (2004), lk 14; Navex Global, *2015 Ethics & Compliance Hotline Benchmark Report*, lk 17

keerulisem uurida, saab lahendada suuresti kommunikatsiooni teel: poliitikates ja juhendites tuleb selgitada erinevaid teavitamise viise (nt vahe avaliku, konfidentsiaalse ja anonüümse teavitamise vahel) ning vihjete vastuvõtmise ankeedid või juhised tuleb luua võimalikult detailselt ja suunavalt, et oluline informatsioon kohe kätte saada. Leiame, et anonüümsete teavituste vastuvõtmine ja uurimine (vastavalt vihjes sisalduvale informatsiooni täiuslikkusele) peaks olema kohustuslik kõikidele asutustele ja organisatsioonidele, kellele antud eelnõu kohaldub.

3. Et direktiiv lähtub sõnavabaduse printsiipidest, on oluline tagada, et **avalikkusele teavitamise** osas ei oleks lisatingimusi peale direktiivis mainitu. Muidugi on eelnõu eesmärk lahendada probleemid allikale kõige lähemal, st tõhusalt ja kiiresti. On oluline, et teavitajal on vabadus valida, kuhu pöörduda viisil, et tema valikuid saadab õigusselgus ning arusaam kaitse kohaldumisest. Kui vihjeandjal on selline vabadus, on ka asutusesisese kanali loomisel tarvis rohkem vaeva näha. Vaid seadusega vastavuses olemiseks loodud ebatõhusate meetmete puhul pöördub teavitaja pigem teistesse kanalitesse, kuid kui asutusesiseseid kanaleid usaldatakse, pole avalikkuse poole pöördumiseks tarvidust.

Seejuures on potentsiaalselt ohtlik VTK p 9.6.3 sõnastus: „nt ei tohiks õigust avalikkuse poole pöörduda anda asjaolu, et teavitaja ei olnud asutusevälise teavituskanali vastusega ja järelusega rahul“. Juhul, kui teavituskanali järelused ise on pahatahtlikud, on antud punkti rakendamisel tekitatud võimalus vihjeandjat heidutada, sest peab tõestama, et tegemist oli meelevaldse järelusega. Eesti kontekstis on oluline, et vihjeid üldse juletaks edastada, mistõttu võivad taolised lisatingimused vihjeandjaid heidutada, vähendades seejuures tööandja vastutust.

Lisamärkusena toome välja, et muu samas punktis viidatu (oht avalikele huvidele ja asutusevälise teavituskanalite poolsete survemeetmete ohu hindamine) on, nagu öeldud, õigusselguse vaates otstarbekas laiemalt avada ja sisustada.

4. Teavitaja kaitse peaks olema tagatud teavitajat abistavatele **juriiidilistele isikutele** (nt nõustavad MTÜ-d). Kaitset võiks laiendada ka **üliõpilastele**, kes võivad märgata rikkumisi, kuid on õppejõu jm personaliga teist laadi võimusuhtes.
5. Praktilistest näidetest lähtuvalt tuleks teavitaja kaitset laiendada ka neile, kes saavad tagakiusu osaliseks seetõttu, et **arvatakse**, et nad on vihjeandjad (kas või ekslikult) või **planeerisid** vihje edastada. Praegu puudub töötajal vm alus vaidlustada mainitud alustel tehtud otsuseid. Sellest, et antud olukorda Eestis esineb, annab tunnustust näiteks Eesti Ekspressis kajastatud [Tööinspektsiooni juhtum](#).
6. Tuleb selgelt määratleda, kelle ülesandeks saab seaduse osas **nõustamise** (st kodanikule ja tööandjale seaduse selgitamise) pakkumine, sh väljaspool tasuta õigusabi.
7. Kui kuriteost teatatakse õiguskaitseasutusele ja kriminaalmenetlus jäetakse alustamata, tuleks kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt sellest lisaks kuriteoteate esitajale teavitada ka isikut, kelle kohta kuriteoteade on esitatud. Selle võib tegemata jätta, kui seadusest tulenevalt tagatakse kuriteost teavitamise fakti **konfidentsiaalsus**. Teavitaja kaitse peaks olema sellistel juhtudel seaduse tasandil sõnaselgelt sätestatud ja tagatud, et mh vältida teavitaja heidutamist edasiste meetmete (nt kaebeõiguse jms) kasutamisel (VTK p 9 ja kriminaalmenetluse seadustiku § 198 lg 2).
8. Kuivõrd Eesti õigusruumis on karistusahvardusega reguleeritud valeandmete esitamine õiguskaitseasutustele ja haldusorganitele, siis oleks asutusesisese teavitamise puhul teadvalt ebaõigete vihjete edastamise menetlemine põhjendatud korraldada organisatsioonil väljatöötatud/töötatavate meetmete abil (nt distsiplinaarmenetlus jms). Leiame, et seaduses ei tohi valeteadete esitamise eest ette näha täiendavaid karistusmeetmeid.

9. Läbi tuleb mõelda **raporteerimiskohustuse** seadmine. Kindlasti tõusetub kasu asutuseväliste kanalite vihjestatistika kogumisest ja analüüsimisest, et kohaldada ning täiendada välja töötatud meetmeid või seadusandlust. Avalikele asutustele võiks olla igati jõukohane ka asutusesisese kanali statistika avaldamine, mille abil tõsta sektori läbipaistvust ning normaliseerida teavitamist.
10. Kui üldiselt on erinevate valdkondlike pädevate asutuste määramine asutuseväliseks kanaliks mõistlik, nõuab ühtset läbimõeldud lähenemist **avaliku sektori allasutuste ja osalusega juriidiliste isikute** teavitamiskanalite reguleerimine. Tekib küsimus, kas igal asutusel tuleks luua eraldi teavitamiskanalid või peaks väiksemate asutuste puhul vihjeid vastu võtma omanik, st vastav ministeerium või kohalik omavalitsus. Oluline on ka läbi mõelda, kas ministeeriumides asetleidvate rikkumiste asutuseväliseks kanaliks saab riigikantselei või on selleks teisi asutusi.

Lugupidamisega

Steven-Hristo Evestus

Ühingu Korruptsioonivaba Eesti juhatuse esimees

/allkirjastatud digitaalselt/