

Vabariiklik Korruptsioonivaba Eesti

Arvamus rikkumisest teavitaja kaitse seaduse eelnõu kohta

08.09.2021

Vabariiklik Korruptsioonivaba Eesti (KVE) on tegelenud vihjeandjate kaitse edendamisega alates 2009. aastast, tehes selleks koostööd nii avaliku kui erasektori ning ajakirjandusega. Ühingu on rahvusvahelise korruptsioonivastase liikumise [Transparency International](#) akrediteeritud esindaja Eestis ning kuulub assotsieerunud liikmena rahvusvahelisse vihjeandjate kaitsega tegelevate organisatsioonide võrgustikku [Whistleblowing International Network](#) (WIN). Koostöös katusorganisatsioonidega on KVE viimastel aastatel kaasa rääkinud nii antud seaduseelnõu aluseks oleva EL direktiivi loomes kui andnud sisendit ja tagasisidet selle Eestis kohaldamisele.

KVE peamine eesmärk teavitajate kaitse seaduse eelnõu analüüsimisel on ühingu enda praktikast töös vihjeandjatega ning rahvusvahelistest printsiipidest lähtuvalt tagada, et teavitamine oleks turvaline ning kaitse kohaldamise tingimused võimalikult lihtsasti arusaadavad ka tavainimesele. Seda olulisem on see Eesti-suguses ühiskonnas, kus teavitamiskultuur pole veel juurdunud. Seda võib järeldada peale vihjeandmise negatiivse kuvandi asjaolust, et peamiste põhjustena, miks viimase eurobaromeetri põhjal¹ korruptsioonist ei teavitata, toodi välja, et juhtumeid on raske tõestada (45%) ning et teavitamine on mõttetu, sest rikkujad ei saa karistada (30%). Eriti huvipakkuvad on aga põhjused, mida Eesti elanikud ELi keskmisest rohkem välja tõid. Nende seast leiame, et teavitamist takistab teavitaja kaitse puudumine (29% vs EL keskmine 24%), et juhtumid on kõigile teada, kuid nendest ei teavitata (19% vs ELi keskmine 24%), ning et teavitajad satuvad ise politsei või asutustega pahandusse (19% vs EL keskmine 16%). Need erisused maalivad teavitamisest Eestis tumeda pildi: rikkumisi eksisteerib ja need on ka kõigile teada, kuid kaitse puudumisel, kättemaksu hirmus või hoopis ükskõiksusest neist ei teavitata. Õigusrikkumised, eriti kindlasti kuriteod nagu korruptsioon, mõjutavad aga otseselt riigi konkurentsivõimet, majanduslikku käekäiku, sotsiaalset võrdsust ning kodanike usaldust riigi ning ettevõtjate vastu. Seetõttu on oluline, et loodav seadus oleks mõjus ning aitaks vähendada teavitamise barjääre.

Vihjeandja on õigusrikkumise või muu väärkäitumise tunnistaja ega pea olema tõendeid koguv detektiiv või jurist, et osata teavitust õigel viisil edastada. Iga organisatsiooni eesmärk peaks seejuures olema igasugusest väärkäitumisest teada saada, et kaitsta oma vara, mainet, kultuuri ja inimesi. Siiani kasutatakse vihjekanalid Eestis veel vähesel määral, mistõttu on antud seaduses peidus suur kasvupotentsiaal nii avaliku kui erasektori läbipaistvamaks, avatumaks ja ausamaks muutmisele. Seejuures peame aga kahjuks meeles hoidma, et tööandjal on alati rohkem ressursse ja võimalusi olla vihjeandja suhtes pahatahtlik, ähvardades avaldada survet organisatsiooni sees või kohtutee kaudu. Seetõttu on oluline, et vihjeandja nõrgemat positsiooni aitaks tasakaalustada seadusandlus, mis samal ajal aitaks muidugi välistada teadvalt valeteadete esitamist.

Seaduse jõustumisel on KVE-l kavas avada vihjeandjate nõustamis- ja teabekeskus, mis hakkab antud seaduse raames pakkuma tasuta esmast nõustamist isikutele, kes soovivad turvaliselt õigusrikkumisest

¹ Factsheet on Estonia. Special Eurobarometer 502. Corruption. December 2019. European Commission. Link: https://data.europa.eu/data/datasets/s2247_92_4_502_eng?locale=en

teada anda või on sattunud tagakiusamise ohvriks. Et kõige parem on vihjeandjale aga avatud organisatsioon, kelle jaoks on oluline vastastikune usaldus ja probleemide sisuline lahendamine, pakub KVE ka koolitusi ja nõustamist organisatsioonidele, kes vihjeandmise meetmeid alles üles seavad või soovivad neid tõhustada.

Positiivsena toome eelnõu puhul välja järgmise:

- Tegemist on horisontaalse seadusega, mis katab nii väär- kui kuriteod, pakub kaitset paljudele isikutele ja paneb organisatsioonidele kohustuse luua vihjeandmise mehhanismid. Erinevalt direktiivi otsesest kohaldamisest on arvestatud õiguselguse printsiibiga, tänu millele on tavakodanikul võimalik seaduse eesmärgist ja kohaldamisest aru saada.
- Riigikaitse ja julgeoleku valdkonnas on soovitatud luua erimeetmed väärkäitumisest teavitamiseks. See on oluline nii nende isikute kaitsmiseks, kes õigusrikkumist märkavad, kui ka riigi julgeoleku jaoks oluliste lekete vältimiseks olukordades, kus vastavaid teavituse mehhanisme pole loodud. Nende väljatöötamisel soovitame lähtuda [Tshwane printsiipidest](#).
- Eelnõus sätestatud sanktsioonid on heidutavad ja proportsionaalsed.
- Meediale teavitamisele pole pandud lisapiiranguid ning teavitaja saab kahe esimese kanali vahel ise valida.
- Puudub motivatsioonist teavitajale, st tegemist ei pea olema avalikus huvis tehtud teavitusega, vaid oluline on rikkumisest teada saada olenemata teavitamise motivatsioonist.
- On antud kindlus, et juhul kui rikkumist siiski ei toimunud, aga teavitajal oli alus uskuda, et see aset leidis, saab ta eelnõu tähenduses kaitse.

Tähelepanu juhime aga järgmistele punktidele:

1. Leiame, et praeguse sõnastuse puhul on problemaatiline § 16 lg 2, mille järgi peab teavitaja lisaks tema suhtes survemeetmete kohaldamisele tõendama ka seda, et “kandis selle tõttu kahju”. Et mitte iga ebavõrdne kohtlemine ei too endaga kaasa mõõdetavat kahju, on sellise tingimuse lisamine teavitajale ebamõistlikult koormav ja võib välistada tõendamiskoormuse ümberpööramise. Lisaks on tsiviilõiguslikult kahju (VÕS § 128) tõendamine keeruline ja ressursse nõudev ja ei ole ilmselt enamusele teavitajatest jõukohane. Analoogne säte KVS § 6 lg 4 ei sisalda kahju tekkimise eeltingimust ning jääb selgusetuks, miks on see vajalik siinse sätte kohaldamise tingimusena. **Et tööandjal on keelatud survemeetmeid rakendada, peaks nende rakendamise fakt olema ainuke tingimus, mille tõttu vihjeandjale kaitse rakendub.**
2. Organisatsioonide praktikale tuginedes võib öelda, et väärkäitumisest teavitatakse olemasoleva usalduse tõttu esmalt oma vahetule juhile. Toimiva teavitamiskultuuriga, probleemide lahendamisele avatud organisatsioonid soovivad ka praegu esmalt pöörduda vahetu juhi ning alles varuvariantina vihjekanalile poole. Sisse on seatud ka kord, mille järgi rakendatakse distsiplinaarmedeetmeid nende suhtes, kes teavitaja osas survemeetmeid rakendavad. Praeguse eelnõu puhul on vastupidiselt sellisele heale praktikale seaduse raames kaitsemeetmetest ilmajäämise ohus aga just need töötajad, kes teavitavad oma juhile või kellelegi teisele peale ametliku vihjeliini. Näiteks võib vahetu juht rakendada survemeetmeid ning kui organisatsioon pole antud juhul heatahtlik, võib juhtuda, et teavitaja ei saa end antud seaduse piires enam kaitsta ning seda isegi juhul, kui organisatsiooni sise-eeskiri soovib esmalt pöörduda vahetu juhi poole. Kuigi väljapoole vihjekanalit teavitades on teavitaja ülesanne tõendada, et teavitus tehti, paneme ette selgitada § 16 raames, et **survemeetme rakendamise**

keeld eksisteerib ka juhul, kui teavitatakse organisatsioonisiselt väljaspool ametlikku vihjeliini. Sel viisil ei suurene organisatsiooni halduskoormus (st nõuded tagasiside andmisele ja järelmeetmete rakendamisele on endiselt ametlikul vihjekanalil). Samuti pakub see organisatsioonidele lisamotivatsiooni tõsta usaldust oma vihjekanalite vastu ning oma töötajaid koolitada, kuidas vihjete vastuvõtmisel käituda ning kuhu need vajadusel suunata. Vaata ka Whistleblowing International Networki [seisukohta](#).

3. Sarnane olukord tekib juhul, kus inimene soovib õigusrikkumisest teavitada, kuid tema organisatsioon pole kohustatud vihjeliini üles seadma. Seletuskirjas on välja toodud, et “väiksema töötajate arvuga juriidilistel isikutel [tuleb] arvestada, et sisemiste teavituskanalite puudumise korral on teavitajal õigus kasutada asutuseväliseid kanaleid”. Arvestades, et erinevate uuringute järgi 63-97% kordadest toimub esmane vihjeandmine just asutuse sees², võime eeldada sarnast tendentsi ka väiksemates organisatsioonides, kus vihjeliini pole loodud. Õigusselguse tagamiseks on oluline eelnõus välja tuua, et **survemeetmete eest on ka väiksemates organisatsioonides õigus teavitajal kaitset saada.**
4. Pea pooled Eesti kohalikest omavalitsustest pole eelnõu järgi kohustatud vihjeandmise meetmeid välja töötama. Eriti väiksemates kohtades on oluline tagada, et teavitajale pakutakse vajalikku konfidentsiaalsust ja kaitset survemeetmete eest, sest inimeste töövõimalused on sageli piiratumad ja on tõenäoline, et praeguses olukorras eelnõu selles valdkonnas teavitamist ei julgusta. Punktiga 3 sarnaselt tekib eelnõu puhul küsimus, kas teavitaja saab õiguse kaitsele või mitte, kui ta soovib teavitada allikale kõige lähemas kohas ehk seaduse kohaldamisalast välja jäävas omavalitsuses. **Et tegemist on avaliku sektoriga, leiame, et alla 50 töötaja või 10 000 elanikuga kohalikele omavalitsusele tuleks siiski panna kohustus kas luua enda vihjekanalid või neid teiste kohalike omavalitsustega jagada.**
5. Meie hinnangul ei sätesta § 4 lg 1 piisavalt laialt teavitamise objektiks olevate rikkumiste ulatust. Nende organisatsioonide seas, kes vihjeliine aktiivselt kasutavad, on levinud praktika oodata ja vastu võtta teavitusi ka otseselt õigusnormiga vastuolus mitteolevast, kuid ebaeetilise käitumisest, mis rikub näiteks nende eetikakoodeksit. Seadusvastane ei pruugi olla näiteks huvide konflikt erasektoris, kuid paljud ettevõtted on otsustanud ise reguleerida, millal töötajatel on kohustus huvide konfliktis end taandada või sellest kedagi teavitada., Samuti võib organisatsioonil olla vajalik teada saada olukordadest, mis mõjutavad tema mainet, tegevust ja partnerlusi, sh töötajate käitumisest töövälisel ajal, sotsiaalmeedias jne. **Meie ettepanek on seaduse tasandil tagada, et organisatsioonidel on õiguslik võimalus kasutada teavituskanaaleid ka sellise info saamiseks, sh tagada, et sellega kaasneva isikuandmete töötlemiseks on olemas (sellest) seadusest tulenev õiguslik alus.**

Ka “õigusnormi eesmärgiga vastuolus oleva tegevuse või tegevusetuse” (vt seletuskiri, § 4 lg 1 kommentaar) sätestamine ei kõrvalda eelnevalt tõstatatud probleemi, kuna on kaheldav, et kohtupraktika annab või suudab igakordselt anda eetilistele väärtustele konkreetse õigusnormi eesmärgiga hõlmatud mõõtmel. Liiatigi on tegemist üksikisikule suunatud seadusega, mille subjektile peaks olema lihtne hinnata, kas a) tal on õigus koguda andmeid rikkumise kohta; ning b) kas tal on õigus rikkumisest teavitada. **Eelnõust või äärmisel juhul seletuskirjast peaks tekkima üldjuhul selge arusaam seaduse kohaldamisalast ning ei oleks õige panna üksikisikule kohustust testida tema võimekust õigusnormi mõista kohtus ning kanda**

² Vt täpset sõnastust: „A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation“, lk 13. Link: http://www.transparency.ee/cm/files/2018_guideforwhistleblowinglegislation_en-2.pdf

ebaõige tõlgendamise riski ja tagajärgi - praegusel juhul siis koguda teavitusi või teavitada rikkumisest, mis ei olegi tegelikult selle seaduse kohaldamisalas.

6. Teadvalt valeteadete eest on seaduseelnõus ette nähtud sanktsioonid. **Soovitame tungivalt analüüsida, ega praegusel hetkel kehtivad tsiviilõiguslikud meetmed pole juba asutusesiseste sanktsioonide rakendamiseks piisavad.** Leiame, et iga organisatsiooni enda otsustada olevad asutusesisesed meetmed on juba piisavalt heidutavad ja proportsionaalsed, mille abil valeteadete esitamist ennetada või nende esitajat sanktsioneerida. Lisaks võivad taolised lisameetmed mõjuda ühe võimaliku survemeetmena just teavitajale heidutavalt ning viia kas teavituse mitteedastamise või asutusevälisele kanalile teavitamiseni, mis pole aga kõige lähem koht probleemi lahendamiseks. Seetõttu pole antud juhul uue väärteokoosseisu loomine otstarbekas.
7. Palume kontrollida eelnõu §-s 19 sätestatud blanketse väärteokoosseisu puhul võimalikku vastuolu karistusõiguses tunnustatud määratletusnõudega. Eelnõu § 16 lg 1 näeb ette mitteammendava loetelu survemeetmetest ja § 19 nende rakendamise eest väärteovastutuse. Antud juhul võib väärteokoosseisu tõlgendamisel esineda oht võimalikust määratletusnõude rikkumisest ning esineda vajadus ammendava loetelu esitamiseks või muul viisil korrigeerimiseks. Väärteokoosseisu tunnused peavad ka blanketse koosseisu puhul andma võimalikult täpse keelatud ja karistatava teo kirjelduse, mis peab piisava selguse ja täpsusega näitama, millis(t)e teo(tegade) eest isik vastutusele võetakse. **Igähel peab olema võimalik ette näha, milline käitumine on keelatud ja karistatav ning milline karistus selle eest ähvardab, et oleks võimalik oma käitumist vastavalt sellele kujundada.**
8. Kuigi § 16-s on keelatud survemeetmete kohaldamise katse ja ähvardamine, pole seda sanktsioneeritud § 19-s. **Seega tuleks survemeetmete rakendamise väärteokoosseisu kohaldamisala laiendada, et karistatavad oleksid ka survemeetmetega ähvardamine ja nende kohaldamise katse, mida saab vastasel juhul väga tõhusalt kasutada heidutusmeetmetena.**
9. **Sanktsioonid tuleks ette näha ka isikule, kes üritab teavitaja isikut välja selgitada.** Eelnõus pannakse karistus isikule, kes konfidentsiaalsuskohustust rikub, kuid isik, kes seda infot valdab, võib sattuda välise surve alla näiteks oma tööandja poolt, kes tahab isikut kindlaks teha. Näiteid sellest, kuidas rikkumise kõrvaldamise asemel keskendutakse teavitaja isiku väljaselgitamisele, võib tuua [Irimaalt](#) ja [USAst](#). Seega peaks sanktsioonid sellises olukorras heidutama survestajat, kes vastasel juhul võib kasutada survemeetmeid hoopis konfidentsiaalsuse hoidja vastu.
10. Arvestades, et Eesti teavitamiskultuur on vähearenenud, on positiivne, et anonüümseid teavitusi eelnõu raames võimaldatakse, ning et kaitse saavad anonüümseid teavitajad, kelle isik on hiljem teatavaks saanud. Seaduse lõplikule sisule vaatamata soovitame igal organisatsioonil anonüümseid vihjeid vastu võtta, sest nende abil on võimalik teadlikuks saada kas eriti tundlikest probleemidest või julgustada teavitamist veel vähese usaldusega keskkonnas. Küsimusi tekitab seaduseelnõu raames aga potentsiaalne olukord, kus suhtlus teavitajaga on võimalik, kuid tema isikut tuvastada ei saa. Näiteks kasutatakse varikontot või on juba teavitussüsteem sellisel määral anonüümsest võimaldav. Kuigi menetleja jaoks võib see tekitada olukorra, kus ta ei tea, kas isik kuulub antud seaduse kohaldamisalasse, tuleks seletuskirja tasandil selgitada, et **kuniks pole tõestatud vastupidist, on organisatsioonil igal juhul soovitatav kõiki vihjeid uurida ning vaid isiku tuvastamatuse tõttu ei tohiks vihjeid kõrvale heita.**

11. **Survemeetmete eest on oluline kaitsta ka neid, keda ekslikult peetakse teavitajateks või kes planeerisid teavitada.** Taolise ohu alla võivad sattuda isikud, kes töötavad tegeliku teavitajaga samas üksuses või kes on probleemile varem tähelepanu juhtinud. Nende osas survemeetmete rakendamisel võib edaspidi kindel olla, et teavitamiseks vajalikku usaldust antud organisatsioonis on ääretult raske tekitada. Näite sellest võib tuua meilt [Eestist](#). Et sellist kaitset pahatahtlikult ära ei kasutataks, tasub täpsustada eelnõu sõnastust näiteks Serbia seaduse³ eeskujul, mis nõuab, et isik muudab piisavalt tõenäoliseks („makes probable“), et ta sai tagakiusu osaliseks just seetõttu, et teda peeti teavitajaks (näiteks e-maili või salvestatud vestluse põhjal).
12. **On positiivne, et eelnõu isikulise kohaldamisala võtab arvesse eri töösuhte vorme, nt sporditoetuse saaja, mistõttu leiame, et skoopt peaks laiendama teistelegi isikutele, kelle osas saab kohaldada survemeetmeid.** Näiteks on võimusuhte tõttu haavatavad isikud, kelle võlaõiguslik suhe puudub - üliõpilased, erinevate komisjonide liikmed (mille aluseks on nt ministri käskkiri) ning valitud esindajad (nagu volikogu liikmed, kes kinnitatakse valimiskomisjoni otsusega). Mõne puhul saab kaitse tingimuse aluseks ilmselt mainida TuMS § 9, kuid mitmed võib otseselt eelnõus ka ära mainida.

³ Vt täpset sõnastust: „A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation“, lk 13. Link: http://www.transparency.ee/cm/files/2018_guideforwhistleblowinglegislation_en-2.pdf