



Riigikogu õiguskomisjon

Teie 17.01.2022 nr 1-1/14-504/1
Meie 11.02.2022 nr 5-1/17-1

Eelnõu 504 SE

Täname võimaluse eest esitada täiendavalt ettepanekuid **rikkumisest teavitaja kaitse seaduse eelnõu (504 SE)** kohta. Esitame järgmised ettepanekud ja märkused.

1. Teavituskanali loomine omavalitsuseüksuses

Seaduse eelnõu § 8 lg 2 punkti 2 kohaselt on asutusesiseste teavituskanalite loomise kohustus omavalitsusüksuse ametiasutusel või ametiasutuse hallataval asutusel, kus on 50 või enam teenistujat, või kohalikul omavalitsusel, kus elab 10 000 või enam elanikku.

1.1. Ebaselgeks jääb, kuidas tuleb nimetatud sätet mõista. Kas juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksuses on üle 10 000 elaniku, tuleks luua keskne teavituskanal ja kohaliku omavalitsuse asutustel (üle 50 teenistujaga) puudub kohustus eraldi oma asutusesisene teavituskanal luua? Või kui kohaliku omavalitsuse üksuses on üle 10 000 elaniku, on keskne teavituskanal asutuste jaoks, kus on alla 50 teenistuja ning eraldi tuleks luua ikkagi üle 50 teenistujaga asutustel oma sisemine teavituskanal? Või on mõeldud midagi muud?

Leiame, et vajalik on täiendavalt selgitada ja vajadusel täpsustada antud sätet, et oleks selgelt määratletud kohustatud subjektid ja kohustuse ulatus (vt ka p 1.2.).

1.2. Eelnõu kooskõlastamismenetluses oleme märkinud (vt seletuskirja Lisa 3 „Märkuste arvestamise või mitteamvestamise tabel“), et „eelnõust koos seletuskirja selgitustega tuleneb, et kohalikul omavalitsusel ei ole võimalik valida sobiv korraldus, sh luua oma ametiasutuste ja hallatavate asutuste jaoks ühtne teavituskanal. Arvestades kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust, võib teatud juhtudel olla proportsionaalne ja mõistlik luua kohalikus omavalitsuses üks teavituskanal, arvestades kohalike omavalitsuste erisusi ning kulude kokkuhoiu eesmärki teavituskanali haldamisel ja rikkumisteatega tegelemisel.“

Seaduse eelnõu aluseks oleva direktiivi kohaselt on termin „asutusesisene teavitamine“ rikkumise kohta suuliselt või kirjalikult teabe andmine era- või avaliku sektori juriidilise isiku sees. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 25 lg 2 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksus avalikõiguslik juriidiline isik.

Näiteks Tallinna linn on mõelnud lahenduse peale, mille puhul luuakse üks sisemine teavituskanal, mis hõlmaks kõiki linna ametiasutusi ja hallatavaid asutusi. Teateid hakkaks menetlema spetsiaalselt selleks loodav struktuuriüksus või ostetaks vastavat teenust sisse. Sellise lahenduse puhul on halduskoormus ning kanali loomise ja haldamise kulud väiksemad, samas on kanal usaldusväärsem ja teadete menetlemine professionaalsem. Teavitaja tunneb end rohkem kaitstuna, kui teadet menetleb sõltumatu osapool. Samuti annaks selline lahendus kindluse, et teavitamine ei jää asutuses nõ lauasahtlisse.

Arvestades eeltoodut, on ettepanek sätestada ühe võimalusena eelnõu §-s 8 selgelt kohaliku omavalitsuse üksuse õigus luua üks sisemine teavituskanal kogu omavalitsusüksusele, mis hõlmaks kõiki kohaliku omavalitsuse ametiasutusi ja hallatavaid asutusi.

2. Teavituskanali loomine kohaliku omavalitsuse ainuosalusega äriühingutes ja kohaliku omavalitsuse ainuasutatud sihtasutustes

Eelnõu § 8 lg 5 kohaselt, omavalitsusüksused koos ametiasutuste ja ametiasutuste hallatavate asutustega ning erasektori juriidilised isikud, kus on kuni 249 töötajat, kontserni kuuluvad ettevõtjad ning valitsus- ja riigiasutuste hallatavad asutused võivad asutusesiseseid teavituskanaleid jagada või ühiselt hallata. Seletuskirja (lk 20) kohaselt saavad kohalikud omavalitsused neid kanaleid omavahel jagada ning ei saa ühiseid kanaleid luua erasektoriga.

Samas kohalik omavalitsus võib olla ainuosanik äriühingus või ainuasutaja sihtasutuse puhul ning soovida hõlmata kohaliku omavalitsuse ühtse sisemise teavituskanaliga võimalike rikkumiste puhul ka kõik need juriidilised isikud, milles kohalik omavalitsus on ainuosanik või ainuasutaja.

Rahandusministeeriumi, Justiitsministeeriumi ja teiste partnerite koostöös 2018. aastal valminud juhend „Sisekontroll ja korruptsiooni ennetamine kohalikus omavalitsuses” näeb soovitusliku regulatsioonina ette kehtestada ametiasutusega sarnased huvide konflikti vältimise korrad ja nõuded ka kohaliku omavalitsuse valitseva mõjuga äriühingutes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes. Analoogiliselt võiks tagada rikkumisest teavitamise võimalus kohaliku omavalitsuse ühtse teavituskanali kaudu ka omavalitsuse ainuosalusega äriühingutele ja ainuasutatud sihtasutustele.

Ettepanek on sätestada seaduses nimetatud võimalus ja selleks muuta eelnõu § 8 lg 5 selliselt, et kohaliku omavalitsusüksuse loodud ühtset sisemist teavituskanalit oleks õigus kasutada ka kohaliku omavalitsuse ainuosalusega äriühingute ja kohaliku omavalitsuse ainuasutatud sihtasutuste töötajatel.

3. Teabele juurdepääsupiirang

Kooskõlastamismenetluses esitasime ettepaneku täiendada eelnõu § 13 lõikega 3 järgmises sõnastuses: „Rikkumisteade, kui selle sisu võimaldab teavitaja tuvastamist, ja teavitaja andmed on juurdepääsupiiranguga teave.“

Seletuskirja Lisa 3 „Märkuste arvestamise või mitteamvestamise tabel“ kohaselt eelnõu koostajad ettepanekuga ei nõustunud, sest avaliku teabe seaduses (AvTS) on piisavalt aluseid selleks, et vajadusel andmetele juurdepääsu piirata.

Juhime tähelepanu sellele, et konkreetse valdkonna puhul on AvTS-st keeruline leida sobivaid aluseid juurdepääsu piiramiseks. Kui töötaja või ametnik teavitab tööalasest rikkumisest, siis ei kohaldu teavituse sisule, kui selles on kirjeldus juhtimisvigade kohta või asutuse või ametniku mainet kahjustav teave, eraelu puutumatus alus (vt AvTS § 36 lg 1 p 5 ja 6).

Mõõname, et eraelu kaitseks on võimalik kasutada AvTS § 35 lg 1 p 12, sest töökiasamise ohvriks sattumise ja töösuhte lõpetamine rikkumise teavitamise tõttu, võib kannatanu eraelu oluliselt kahjustada saada. Lisaks võib teavitaja kohta käiva teabe avalikuks saamine mõjutada inimese võimalusi tööturul. Samas on AvTSis ka põhimõte, et kui esitatakse teabenõue, siis peab teabevaldaja väljastama teabe, millele piirangud ei laiene. Kui teavitaja andmete kinnikatmisel on muu teave üksnes selline, mis kahjustab asutuse mainet, kirjeldab juhtimisvigu või vastab muudele AvTS § 36 lg 1 p 5 ja 6 tunnustele, siis peab kehtiva seaduse alusel teabe väljastama hiljemalt hetkest, mil teabe õigsus on kinnitust leidnud. Samal põhimõttel on AvTS § 35 lg 1 täiendatud lõikega 18² milles tunnustatakse juurdepääsupiiranguga teabeks isikuandmete rikkumiste teavitused. Järgneva menetluse kohta saab teavet üldistel AvTS alustel, kuid teade ise on asutusesiseseks kasutamiseks tervikuna.

Tulenevalt eeltoodust ja sellest, et seadus on suunatud nii teabevaldajatele, kui erasektorile, mille asutused ei ole selle teabe osas teabevaldajad, palume täiendada AvTS

§ 35 uue juurdepääsupiirangu alusega nii nagu seda on tehtud IKÜM rikkumisteadete kohta.

Avalikule teabele võib juurdepääsu piirata üksnes seaduse alusel. Juhul, kui eelnõu koostajatel on selge arusaam, millised juurdepääsupiirangu alused konkreetsel juhul teabele tervikuna kohalduvad, siis on ettepanek need vähemalt seletuskirja tasandil välja tuua.

4. Andmete töötaja

Kooskõlastamismenetluses esitasime ettepaneku asendada eelnõu § 15 lõikes 2 „vastutav töötaja“ sõnadega „andmete töötaja“. Seletuskirja Lisa 3 „Märkuste arvestamise või mitteamestamise tabel“ kohaselt eelnõu koostajad ettepanekuga ei nõustunud, sest vastavalt üldmäärusele võib vastutav töötaja kaasata andmetöötlusesse volitatud töötaja ning selleks ei ole siseriikliku õiguse täiendamine antud juhul vajalik. Volitatud töötaja võib töödelda isikuandmeid ainult vastutava töötaja juhiste kohaselt. Vastutav töötaja võib andmesubjekti õigusi piirata konfidentsiaalsuse tagamiseks. Seda tehes on volitatud töötaja kohustatud seda piirangut täitma.

Selgitame, et rikkumistest teavitamise infosüsteemi loomine võib tähendada ka arendaja kaasamist. Sõltuvalt arendaja ülesannetest võib, kuid ei pruugi, ta olla volitatud töötaja (volitatud töötaja peab vastama isikuandmete kaitse üldmääruses toodud tunnustele). Arendustööde käigus on paratamatu, et arendaja näeb ka infosüsteemi sisu. Loomulikult on võimalik ka arenduslepingutesse lisada isikuandmete kaitse tingimused (mida on ka tehtud), kuigi praktikas on mitmeid vaidlusi kui võrd saab üks vastutav töötaja teisele vastutavale töötajale isikuandmete töötlemisega seotud kohustusi lepinguga panna. Laiem mõistekasutus kataks ka vastutava töötajaga ja teise vastutava töötajaga seonduvad andmetöötluse riskid. Samas nõustume, et see on võimalik katta ka lepingutes.

5. Lisame, et asutusesisese teavituskanali loomise kohustus nõuab nii personaliressurssi kui ka tehnilise võimekuse loomist. Kulutused tekivad samuti koolitustega.

Arvestades seaduse rakendamisega kaasnevat kulutusi, oleme eelnõu kooskõlastamismenetluses juhtinud tähelepanu, et vastavalt Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ §-le 7 lg 2 tuleb kohaliku omavalitsuse üksusele lisakulude sätestamisel eelnõu koostamisel kavandada nimetatud lisakulude katteallikad.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Veikko Luhalaid

ELVL tegevdirektor