



Brüssel, 23.4.2018
COM(2018) 214 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE NING
EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE**

Rikkumisest teatajate kaitse tugevdamine ELi tasandil

1. Sissejuhatus

Viimaste aastate ja kuude suured skandaalid, alates LuxLeaksist kuni Panama ja Paradise'i dokumentide, Dieselgate'i või Cambridge Analyticani, on juhtinud meie tähelepanu sellele, kuidas nii avaliku kui ka erasektori organisatsioonides või ettevõtetes toimepandavad väärted võivad avalikke huve raskelt kahjustada. Paljudel juhtudel on sellised skandaalid ning keskkonnale, rahvatervisele ja ohutusele, samuti riigi või ELi rahandusele tekitatud kahju tulnud päevavalgele tänu inimestele, kes räägivad väärtedest, millega nad oma töös kokku puutuvad. Need rikkumisest teatajad riskivad sageli oma karjääri ja elatisega ning kannatavad mõnel juhul tõsiste ja pikaajaliste rahaliste, tervise ja mainega seotud ning isiklikul tasandil avalduvate negatiivsete tagajärgede tõttu. Väärtedude ärahoidmisel ja avaliku huvi kaitsmisel on tähtis teha kõik vajalik selleks, et need, kes räägivad, saaksid nõuetekohase kaitse.

Rikkumisest teatajad on ka uuriva ajakirjanduse oluline teabeallikas. Rikkumisest teatajad pöörduvad sageli ajakirjanike poole, kui nende murele väärted pärast ei pöörata tähelepanu ja et nende ainus võimalus on asi avalikustada. Uuriva ajakirjanduse demokraatliku ühiskonna valvuri rolli kindlustamine eeldab nii selle allikate konfidentsiaalsuse kaitsmist kui ka rikkumisest teatajate kaitset kättemaksu eest, kui nende isik avalikustatakse.

Seda arvestades töötab komisjon praegu välja poliitikaraamistikku, et tugevdada rikkumisest teatajate kaitset ELi tasandil, ning esitab ettepaneku võtta vastu direktiiv liidu õiguse rikkumisest teatavate isikute kaitse kohta¹. Selles tugineb ta Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale väljendusvabaduse valdkonnas ja Euroopa Nõukogu 2014. aasta soovitusel rikkumisest teatajate kaitse kohta,² milles kehtestatakse põhimõtted, millest riigid saaksid lähtuda, kui nad kehtestavad või vaatavad läbi õigusnorme, mis käsitlevad avalikku huvi ähvardavate ohtude või sellise huvi kahjustamise kohta teavet andvaid või seda avalikustavaid isikuid³. Nende põhimõtete alusel tuleks koostada tulemuslikud ja tasakaalustatud õigusnormid, millega kaitstakse tõelisest rikkumisest teatajaid, pakkudes samas kaitsemeetmeid ja õiguskaitsevahendeid neile, kes on ebatäpsetest või pahatahtlikest teadetest kahju saanud⁴.

Viimastel aastatel on mitu ELi liikmesriiki mõned neist standarditest kasutusele võtnud. Mõnes liikmesriigis on kehtestatud terviklikud õigusaktid⁵. Teised liikmesriigid pakuvad vaid valdkondlikku kaitset, nt üksnes seoses korrupsioonivastase võitluse või avaliku sektoriga. Mõned liikmesriigid kaaluvad uute õigusaktide vastuvõtmist, et kehtestada rikkumisest teatajate jaoks kaitsemeetmed või neid tugevdada.

¹ COM(2018) 218.

² https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5

³ Vt ka Euroopa Nõukogu parlamentaarse assamblee resolutsioon 2170 (2017) „Promoting integrity in governance to tackle political corruption“ (Valitsemistavade tervikluse edendamine poliitilise korrupsiooni tõkestamiseks) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23930&lang=en> ja resolutsioon 2060 (2015) „Improving the protection of whistle-blowers“ (Rikkumisest teatajate kaitse parandamine) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21931&lang=en>.

⁴ Rikkumisest teatajate kaitse standardid on üksikasjalikumalt sätestatud sellistes rahvusvahelistes dokumentides nagu 2004. aasta ÜRO korrupsioonivastane konventsioon, mille osalised on EL ja kõik selle liikmesriigid, ning 1999. aasta Euroopa Nõukogu tsiviil- ja kriminaalõiguse konventsioonid korrupsiooni kohta.

⁵ Iirimaa, Itaalia, Leedu, Madalmaad, Malta, Prantsusmaa, Rootsi, Slovakkia, Ungari ja Ühendkuningriik.

Rikkumisest teatajate kaitset käsitlevad elemendid on juba kehtestatud konkreetsetes ELi õigusaktides, milles käsitletakse selliseid valdkondi nagu finantsteenused, transpordiohutus ja keskkonnakaitse, kus oli pakiline vajadus tagada liidu õiguse nõuetekohane rakendamine. Ärisaladuste direktiiv⁶ kaitseb rikkumisest teatajaid, kes avalikustavad avaliku huvi kaitsmise nimel ärisaladuse, vabastades nad vastutusest.

Üldiselt on ELis praegu rikkumisest teatajatele kättesaadav kaitse liikmesriigiti killustatud ja eri poliitikavaldkondades ebahütlane. Viimased piiriülese mõjuga skandaalid, mille rikkumisest teatajad on avalikkuse ette toonud, näitlikustavad, kuidas ebapiisav kaitse ühes riigis võib mitte üksnes avaldada halba mõju ELi poliitika toimimisele selles riigis, vaid ka kanduda edasi teistesse riikidesse ja kogu ELi.

Eurobaromeetri 2017. aasta korrupsioonialase eriuuringu⁷ kohaselt leiab ligikaudu üks kolmest eurooplastest (29 %), et inimesed ei saa korrupsioonist teatada, sest teatajatele ei tagata mingit kaitset. Komisjoni 2017. aasta avalikus konsultatsioonis⁸ oli üks kõige sagedamini nimetatud põhjuseid, miks töötajad ei teata väärtegedest, hirm õiguslike ja rahaliste tagajärgede ees.

Hirm kättemaksu ees on sageli vägagi põhjendatud. 2016. aastal 13 riigis enam kui 10 000 era-, avaliku ja mittetulundussektori töötajaga tehtud üleilmne ärieetika uuring Global Business Ethics Survey⁹ näitas, et 33 % töötajatest oli märganud väärkäitumist. Sellest teatas 59 %, kellest 36 % puutus kokku survemeetmetega.

Eurobaromeetri eriuuringust nr 470 jääb kõlama kahtlus, et teatamisest ei ole kasu: kaks kõige sagedasemat teatamata jätmise põhjust olid järgmised: i) raske on midagi tõestada (45 %); ja ii) isegi kui tõendid oleksid olemas, jääksid süüdlased karistusest (32 %).

Samuti ei pruugi võimalikud rikkumisest teatajad, kes satuvad peale ebaseaduslikule tegevusele, sellest teatada lihtsalt sellepärast, et nad ei tea, kuhu ja kuidas teatada, isegi kui nad peavad teatamist endale ohutuks. Eurobaromeetri 2017. aasta korrupsioonialasele eriuuringule vastajatest 49 % ei teaks, kuhu tuleks korrupsiooniga kokku puutudes või selle tunnistajaks olles teatada. Ainult 15 % kõigist komisjoni konsultatsioonile vastuist olid kursis nende oma riigis rikkumisest teatajate kaitseks ettenähtud õigusnormidega.

Väheses teatamises on oma osa ka sotsiaal-kultuurilistel teguritel, eriti sügavalt juurdunud eelarvamustel rikkumisest teatajate suhtes¹⁰. Komisjoni konsultatsiooni käigus kõige sagedamini nimetatud kolmas põhjus, miks töötajad väärtegedest ei teata, oli hirm halva maine ees.

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 8. juuni 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/943, milles käsitletakse avalikustamata oskusteabe ja äriteabe (ärisaladuste) ebaseadusliku omandamise, kasutamise ja avalikustamise vastast kaitset, ELT L 157, 15.6.2016, lk 1.

⁷ https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG.

⁸ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254.

⁹ Euroopa kodanikualgatus (2016), Global Business Ethic Survey, Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity (üleilmne ärieetika uuring „Riski mõõtmine ja tööetika edendamine“) http://www.boeing suppliers.com/2016_Global_Ethics_Survey_Report.pdf. Üleilmset ärieetika uuringut rahastab ettevõtlussektor.

¹⁰ Transparency International (2013), Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU (Rikkumisest teatamine Euroopas: rikkumisest teatajate õiguskaitse ELis).

ELi institutsioonid ja paljud sidusrühmad on nõudnud rikkumisest teatajate tugevamat kaitset ELi tasandil. 2017. aasta jaanuaris ja oktoobris kutsus Euroopa Parlament¹¹ komisjoni üles esitama 2017. aasta lõpuks horisontaalse seadusandliku ettepaneku, et tagada rikkumisest teatajate kõrgetasemeline kaitse ELis nii avalikus kui ka erasektoris ning riiklikes ja ELi institutsioonides. Nõukogu kutsus oma 11. oktoobri 2016. aasta järeldustes maksustamise läbipaistvuse kohta¹² komisjoni üles uurima edaspidiste ELi meetmete võtmise võimalust. Kodanikuühiskonna organisatsioonid ja ametiühingud on järjepidevalt nõudnud kogu ELi hõlmavaid õigusakte, et kaitsta avalikes huvides tegutsevaid rikkumisest teatajaid¹³.

2. Rikkumisest teatajate ELi tasandil kaitsmise lisaväärtus

Järgides kohustust, mille president Juncker võttis kavatsusavalduses, mis on lisatud tema 2016. aasta kõnele olukorrast Euroopa Liidus,¹⁴ on komisjon hinnanud rikkumisest teatajate kaitse tugevdamiseks ELi tasandil võetavate edasiste meetmete ulatust.

ELi õigusnormide täitmise tagamise tugevdamine ja väljendusvabaduse kaitse

Komisjoni hinnangust nähtub, et olemasolevad puudujäägid ja rikkumisest teatajate kaitse ebapiisavus kahjustavad ELi õigusnormide täitmise tagamist. Valdkondades, kus liidu õiguse rikkumisi on sageli raske avastada, võib rikkumisest teatajate tegevus olla otsustava tähtsusega. Tagades rikkumisest teatajatele turvalisuse, on võimalik selliseid liidu õiguse rikkumisi, mis võiksid eiramise korral avalikke huve tõsiselt kahjustada, tulemuslikult uurida ja nende eest süüdistusi esitada.

Olemasolevad rikkumisest teatajate kaitset käsitlevad ELi õigusnormid töötati välja reaktsioonina skandaalidele ja konkreetsetes sektorites esile kerkinud õigusnormide täitmise tagamisega seotud puuduste parandamiseks. Näiteks astus EL samme rikkumisest teatajate kaitseks finantsteenuste valdkonnas pärast finantskriisi, mis tõi esile suuri puudujääke ELi õigusnormide täitmise tagamises¹⁵. Komisjoni hinnang näitab, et praegu on aeg ettevaatavalt tegutseda ja kasutada rikkumisest teatajate kaitset liidu õigusnormide täitmise tagamise süsteemse osana mitte üksnes valdkondades, kus avalikku huvi on juba raskelt kahjustatud, vaid ka ennetavalt.

Rikkumisest teatajate kaitse tugevdamisega täidetakse komisjoni võetud kohustust panna tugevamat rõhku õigusnormide täitmise tagamisele, et teenida üldist huvi, nagu on nähtud ette komisjoni 2016. aasta teatises „ELi õigus: parema kohaldamisega paremad tulemused“¹⁶.

¹¹ Vastavalt Euroopa Parlamendi 24. oktoobri 2017. aasta resolutsioon õiguspäraste meetmete kohta üldsuse huvides äriühingute ja avalik-õiguslike asutuste konfidentsiaalset teavet avaldavate rikkumisest teatajate kaitseks (2016/2224(INI)) ning Euroopa Parlamendi 20. jaanuari 2017. aasta resolutsioon rikkumisest teatajate rolli kohta ELi finantshuvide kaitsmisel (2016/2055(INI)).

¹² <http://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2016/10/11-ecofin-conclusions-tax-transparency/>.

¹³ Näiteks Transparency International, Euroopa Avaliku Sektori Töötajate Ametiühingute Liit ja Euroopa Ajakirjanike Liit. Euroopa juhtivpersonali nõukogu Eurocadres petitsioonile koguti üle 81 000 allkirja ja seda toetas enam kui 80 asjaomast organisatsiooni <https://act.wemove.eu/campaigns/whistleblowers>.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_en. Seda kohustust kinnitati komisjoni 2017. ja 2018. aasta tööprogrammis https://ec.europa.eu/info/test-strategy/strategy-documents_et, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_et.pdf.

¹⁵ 8. detsembri 2010. aasta teatis „Sanktsioonide tõhustamine finantsteenuste sektoris“, COM(2010) 716 final.

¹⁶ 2017/C 18/02.

Rikkumisest teatajate parem kaitse võib parandada kõigi eurooplaste igapäevaelu ja heaolu, aidates ära hoida avalikku huvi ähvardavaid suuri ohte, mis võivad levida ka üle riigipiiride. Komisjoni konsultatsioonist ilmnes lisaks väga tugev toetus kehtestada liidu õigusel rikkumisest teatajate kaitse õiguslikult siduvad miinimumstandardid, eelkõige pettuse, korruptsiooni, maksudest kõrvalehoidmise ja maksustamise vältimise tõkestamise ning keskkonnakaitse, rahvatervise ja ohutuse valdkonnas.

Peale selle tagab rikkumisest teatajate tugev kaitse ELi tasandil väljendus- ja meediavabaduse, mis on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 11. Sellega täidetakse komisjoni võetud kohustust võtta järelmeetmeid 2016. aasta novembris toimunud teise iga-aastase põhiõiguste kollokviumi „Meedia mitmekesisus ja demokraatia“¹⁷ tulemuste alusel. Rikkumisest teatajad räägivad uurivate ajakirjanikega meelsamini, kui nad on kaitstud kättemaksu eest ja neile antakse õiguslik kindlus, mida nad vajavad selleks, et olla teadlik oma õigustest ja vastutusest ja teha informeeritud otsus.

ELi finantshuvide parem kaitse

Rikkumisest teatajate tugeva, ELi töötajatele juba antud kaitsest ulatuslikuma kaitse tagamine võib lihtsustada pettuse, korruptsiooni, ametiseisundi kuritarvitamise ja muu ELi finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse avastamist, tõkestamist ja ärahoidmist, tugevdades sellega asjakohast õigusnormide täitmise tagamise süsteemi. See süsteem põhineb praegu liikmesriikide ametiasutuste ja Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) töö. Seda toetab tulevikus Euroopa Prokuratuur (EPPO), kes uurib ELi eelarvet mõjutavaid kuritegusid ja esitab nende toimepanijatele süüdistusi.

Mis puudutab ELi institutsioone ja asutusi, siis ELi töötajate suhtes kehtib Euroopa Liidu ametnike personalieeskirjade ja Euroopa Liidu muude teenistujate teenistustingimuste kohaselt rikkumisest teataja kaitse. 2004. aastal muudeti nõukogu määrusega (EÜ, Euratom) nr 723/2004¹⁸ personalieeskirju, muu hulgas selleks, et kehtestada mis tahes pettusest, korruptsioonist või õigusnormide raskest rikkumisest teatamise menetlused ning kaitsta rikkumisest teatavaid ELi töötajaid ebasoodsate tagajärgede eest.

Ausa ja hästi toimiva ühtse turu edendamine

Rikkumisest teatajate kindel kaitse võib aidata ühtse turu toimimisele kaasa mitmel viisil.

Rikkumisest teatajad võivad aidata lahendada probleemi, mis on seotud asjaoluga, et riiklikud ametiasutused ja avalikke teenuseid osutavad ettevõtjad ei suuda piisavalt tagada riigihanke-eeskirjade täitmist¹⁹. See omakorda võib suurendada avalikus ja erasektoris organisatsioonilist terviklikkust ja vastutust ning aidata ära hoida ja avastada korruptsiooni ja muid väärtegusid. Eelkõige vähendab paljastamata korruptsioon tulusid ja eelarvehuudeid, mille tagajärjel

¹⁷ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf.

¹⁸ Nõukogu 22. märtsi 2004. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 723/2004, millega muudetakse Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirju ja Euroopa ühenduste muude teenistujate teenistustingimusi, ELT L 124, 27.4.2004, lk 1 (vt artiklid 22a, 22b ja 22c).

¹⁹ 2017. aastal komisjoni tellimusel tehtud uuringus prognoositi, et rikkumisest teatajate kaitse puudumise tõttu kaotab EL tervikuna igal aastal 5,8–9,6 miljardit eurot võimalikku tulu, Milieu (2017), „Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement“ (Riigihangete valdkonnas rikkumisest teatajate kaitse majandusliku kasu hindamine) <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>.

väheneb avalike teenuste pakkumise tõhusus, moonutab avaliku sektori investeringuid ning pidurdab majanduskasvu, kuna tekitab ettevõtjates ebakindlust, aeglustab protsesse ja põhjustab lisakulusid²⁰.

Rikkumisest teatajate kaitsmine aitab tagada ka võrdseid tingimusi, mida on vaja, et ühtne turg toimiks nõuetekohaselt ja ettevõtjad tegutseksid terves konkurentsiohkkonnas. Rikkumisest teatajate kaitseks rangete normide kehtestamine võib parandada ettevõtjate suutlikkust ametiseisundi kuritarvitamist varakult avastada ja seda ära hoida ning vältida edasist majanduslikku ja mainekahju.

Siseinfo on liidu konkurentsioiguse, sealhulgas riigiabi eeskirjade rikkumise juhtumite päevalgele toomiseks väga tähtis. See aitaks kaitsta turgude tõhusat toimimist liidus, looks ettevõtjatele võrdsed tingimused ja tooks kasu tarbijatele. Äriühingute suhtes kohaldatavate konkurentsieeskirjade puhul täiendab rikkumisest teatajate kaitse ELi leebema kohtlemise poliitikat, millega pakutakse kartellis osalevatele ettevõtjatele, kes annavad end ise üles ja esitavad tõendeid, trahvist täieliku vabastamise või trahvisumma vähendamise võimalust. Seda poliitikat tugevdati 2017. aastal järgmiste meetmete abil: i) kavandatav direktiiv, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused konkurentsieeskirjade täitmise tagamise tõhustamiseks ja millega nähakse uurimises esimesena koostööd tegeva ettevõtja töötajatele ette teatavat laadi kaitse,²¹ ning ii) veebipõhine vahend, mida võib kasutada komisjonile monopolidevastast võitlust käsitlevate õigusaktide rikkumisest anonüümselt teatamiseks²². Riigiabieeskirjade rikkumisest teatamine vähendab ohtu, et toetustega moonutatakse konkurentsi ühtsel turul. Eelkõige võivad rikkumisest teatajad täita tähtsat rolli ebaseaduslikult antud abist ja abi väärkasutamisest teatamisel nii riigi, piirkonna kui ka kohalikul tasandil.

Äriühingute läbipaistvuse, sotsiaalse vastutuse ning finants- ja muu kui finantstegevuse tulemuslikkuse parandamise kaudu võib rikkumisest teatajate kaitse täiendada meetmeid, millega suurendatakse äriühingute läbipaistvust seoses sotsiaalsete ja keskkonnaküsimustega,²³ ning aidata kaasa komisjoni eesmärgile töötada välja jätkusuutliku rahanduse laiaulatuslik ja terviklik ELi strateegia, nagu on sätestatud komisjoni tegevuskavas keskkonnasäästlikuma ja puhtama majanduse jaoks²⁴.

Rikkumisest teatajate tulemuslik kaitse võib toetada komisjoni tegevuskava õiglasema maksustamise tagamiseks ELis, nagu on nähtud ette teatistes, millega reageeriti Panama dokumentide skandaalile²⁵. Rikkumisest teatajad võivad täita olulist rolli, aidates avaliku sektori asutustel teha kindlaks maksudest kõrvalehoidmise või maksustamise vältimise skeeme, mis tekitavad ebaõiglast maksukonkurentsi, mille tagajärjel kaotavad maksutulu nii

²⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en.pdf.

²¹ 22. märtsi 2017. aasta ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused konkurentsieeskirjade täitmise tagamise tõhustamiseks ja tagada siseturu nõuetekohane toimimine, COM(2017) 142 final – 2017/0063 (COD).

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_et.htm.

²³ 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/34/EL teatavat liiki ettevõtjate aruandeaasta finantsaruannete, konsolideeritud finantsaruannete ja nendega seotud aruannete kohta (ELT L 182, lk 19) ja teatis „Suunised muu kui finantsteabe avaldamise kohta“ (2017/C 215/01).

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/Et/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097>

²⁵ Komisjoni 5. juuli 2016. aasta teatis läbipaistvuse suurendamiseks ning maksudest kõrvalehoidmise ja maksustamise vältimise vastu võitlemiseks võetavate lisameetmete kohta, COM(2016) 451.

liikmesriigid kui ka kogu ELi eelarve. See täiendab hiljutisi ELi algatusi läbipaistvuse parandamiseks mitmes poliitikavaldkonnas ja maksuteabe vahetamisel, näiteks: i) uued õigusnormid, mis käsitlevad maksualaseid eelotsuseid,²⁶ ii) ettepanek, mille kohaselt nõutakse sellistelt maksuvahendajatelt nagu maksunõustajad, raamatupidajad, pangad ja juristid maksuplaneerimise skeemide avalikustamist maksuhalduritele,²⁷ ning iii) uued õigusnormid, mille kohaselt peavad suured hargmaised ettevõtjad edastama maksuhalduritele teabe selle kohta, kus nad kasumit teenivad ja kus nad oma makse maksavad²⁸. See täiendab ka i) rahapesuvastaste õigusnormide kavandatud tugevdamist, millega tagatakse, et maksuasutustel on juurdepääs olulisele teabele, mis võimaldab neil ohjeldada maksudest kõrvalehoidmist ja maksustamise vältimist *offshore*-fondide kaudu,²⁹ ning ii) laiaulatuslikumaid jõupingutusi ELis õiglasema äriühingute maksustamise keskkonna loomiseks³⁰.

Rikkumisest teatajate tugev kaitse sellistes valdkondades nagu tooteohutus, rahvatervis ja tarbijakaitse, transpordiohutus, keskkonnakaitse, tuumaohutus, toidu- ja söödaohutus, loomade tervis ja heaolu, eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitse ning võrgu- ja infosüsteemide turvalisus aitab tulemuslikult ellu viia veel mitut tegevuspõhimõtet, mis avaldavad otsest mõju ühtse turu väljakujundamisele ja mõjutavad vahetult kõigi eurooplaste igapäevaelu ja heaolu.

Üldise kõrgetasemelise kaitse tagamine inimestele, kes teatavad ELi õigusnormide rikkumisest seoses oma tööga, parandab töötajate kaitset, sealhulgas töötajate tervist ja ohutust, kooskõlas komisjoni eesmärkidega, mida püütakse saavutada eelkõige Euroopa sotsiaalõiguste samba kaudu³¹. Kaitse laieneb kõigile, keda ähvardab rääkimise korral tööga seotud kättemaks, sealhulgas töötajad, füüsilisest isikust ettevõtjad, vabakutselised, töövõtjad ja tarnijad ning vabatahtlikud ja tasuta töötavad praktikandid. Ka piiriülestes olukordades tagatakse kaitse rikkumisest teatajatele, kellel on riiklike õigusnormide praeguste erinevuste tõttu oht avalikku huvi kaitsta püüdes seaduselünkade tõttu tähelepanuta jääda ja kättemaksu alla sattuda.

Töökultuurile peaks üldiselt kasuks tulema, kui rikkumisest teatajate jaoks on paigas tõhusad teatamiskanaliid ja kui võimalikud rikkumisest teatajad on kindlad, et rääkimist peetakse kiiduväärseks ja see on neile ohutu. Rikkumisest teatajate kaitset käsitlevad õigusnormid

²⁶ Nõukogu 8. detsembri 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/2376, millega muudetakse direktiivi 2011/16/EL seoses kohustusliku automaatse teabevahetusega maksustamise valdkonnas, ELT L 332/1, 18.12.2015.

²⁷ Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2011/16/EL seoses kohustusliku automaatse teabevahetusega

maksustamise valdkonnas avalikustatavate piiriüleste skeemide puhul, COM(2017) 335 final – 2017/0138 (CNS), milles jõuti poliitilisele kokkuleppele 13. märtsil 2018.

²⁸ 12. aprilli 2016. aasta ettepanek: direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2013/34/EL seoses tulumaksualase teabe avalikustamisega teatavate äriühingute ja filiaalide poolt, COM/2016/0198 final – 2016/0107 (COD).

²⁹ Ettepanek: direktiiv, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, ning millega muudetakse direktiivi 2009/101/EÜ, COM(2016) 450 final – 2016/0208 (COD).

³⁰ Nõukogu 12. juuli 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/1164, millega nähakse ette siseturu toimimist otseselt mõjutavate maksustamise vältimise viiside vastased eeskirjad (muudetud); ettepanek: direktiiv äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi (CCCTB) kohta, COM/2016/0683 final – 2016/0336; ettepanek: direktiiv äriühingu tulumaksu ühtse maksubaasi kohta, COM/2016/0685 final – 2016/0337.

³¹ Eelkõige põhimõtted 5 (õiglased töötingimused) ja 7b (kaitse töölepingu ülesütleamise korral) https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_et.

toimiks id paralleelselt olemasolevate ELi õigusnormidega, mis käsitlevad i) võrdset kohtlemist ja kaitsevad kaebuse esitamise või selle põhimõtte järgimise tagamise menetluste korral ohvr istamise eest³² ning ii) ah istamisvastast kaitset ning t õotervishoidu ja t õõohutust³³ ja mille kohaselt on t õõt ajatel õigus p õõrduda probleemidega p ädevate riigiasutuste poole, kui nad leiavad, et v õetud meetmed on ohutuse ja tervise tagamiseks ebapiisavad, ning nad ei tohi selle t õttu ebasoodsasse olukorda sattuda.

3. ELi raamistik rikkumisest teatajate t õhusaks kaitseks

Komisjoni ettepanekus v õtta vastu direktiiv kehtestatakse rikkumisest teatajate kaitse miinimumstandardid valdkondades, millel on selge ELi m õõde ja kus m õju õigusnormide t äitmise tagamisele on k õige tugevam. Rikkumisest teatajate t õhus kaitse on vajalik liidu õigusnormide t äitmise tagamise parandamiseks valdkondades, kus

- ELi õiguse rikkumine v õib avalikku huvi raskelt kahjustada;
- on kindlaks tehtud vajadus õigusnormide t äitmise tagamise tugevdamise järele ning
- kus rikkumisest teatajatel on rikkumisjuhtumite avalikustamiseks k õige paremad v õimalused.

Seetõttu keskendutakse ettepanekus rikkumisest teatajatele, kes teatavad ebaseaduslikust tegevusest v õi liidu õiguse rikkumisest j ärgmistes valdkondades: i) riigihanked; ii) finantsteenused, rahapesu ja terrorismi rahastamise t õkestamine; iii) tooteohutus; iv) transpordiohutus; v) keskkonnakaitse; vi) tuumaohutus; vii) toidu- ja s õõdaohutus, loomatervis ja loomade heaolu; viii) rahvatervis; ix) tarbijakaitse; x) eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitse ning v õrgu- ja infosüsteemide turvalisus. Seda kohaldatakse ka liidu konkurentsieeskirjade rikkumise, ELi finantshuve kahjustava rikkumise ning äriühingu tulumaksueeskirjade rikkumise v õi selliste skeemide suhtes, mille eesmärk on saada maksueelis, mis nurjab äriühingu tulumaksu suhtes kohaldatava õiguse eesmärgi ja otstarbe, ja mis m õjutavad negatiivselt siseturu nõuetekohast toimimist.

Direktiivi kohaldamisala ajakohasuse tagamiseks p õõrab komisjon eralist t ähelepanu v õimalusele, et mis tahes tulevase liidu õigusakti puhul, millega seoses rikkumisest teatajate kaitse on asjakohane ja v õib aidata kaasa õigusnormide t äitmise tulemuslikumale tagamisele, v õib olla vajalik laiendada selle kohaldamisala teistele valdkondadele v õi liidu õigusaktidele. Seda v õetakse arvesse ka komisjoni aruannetes direktiivi rakendamise kohta.

Kavandatavas direktiivis esitatud miinimumstandardite kehtestamise ettepaneku eesmärk on saavutada rikkumisest teatajate kaitse ühtlaselt k õrge tase kogu ELis. Nende abil p õütakse tagada, et

³² 5. juuli 2006. aasta direktiiv 2006/54/EÜ meeste ja naiste v õrdsete v õimaluste ja v õrdse kohtlemise p õhimõtte rakendamise kohta t õõhõive ja elukutse k õsimustes (uuestisõnastamine). 13. detsembri 2004. aasta direktiiv 2004/113/EÜ meeste ja naiste v õrdse kohtlemise p õhimõtte rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega. 27. novembri 2000. aasta direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik v õrdseks kohtlemiseks t õõ saamisel ja kutsealale p ääsemisel. Nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiiv 2000/43/EÜ millega rakendatakse v õrdse kohtlemise p õhimõtte sõltumata isikute rassilisest v õi etnilisest p äritolust.

³³ 12. juuni 1989. aasta direktiiv 89/391/EÜ t õõt ajate t õotervishoiu ja t õõohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta, EÜT L 183, 29.6.1989, lk 1. Sõltumatu raamkõkkulepe ah istamise ja v ägivalla kohta t õõkõhal, mille Euroopa sotsiaalpartnerid allkirjastasid 26. aprillil 2007, ning sõltumatu raamkõkkulepe t õõstressi kohta, mis allkirjastati 8. oktoõbril 2004.

- võimalikel rikkumisest teatajatel on selged kanalid nii organisatsioonisiseks kui ka muudele asutustele teatamiseks;
- kui sellised teatamiskanaliid ei ole kättesaadavad või kui ei ole põhjendatud alust eeldada, et need töötavad korralikult, võivad võimalikud rikkumisest teatajad otsustada üldsusele avalikustamise kasuks;
- pädevad asutused on kohustatud saadud teateid põhjalikult uurima ja andma rikkumisest teatajatele tagasisidet;
- mis tahes vormis survemeetmed on keelatud ja karistatavad;
- kui rikkumisest teatajate suhtes kasutatakse survemeetmeid, on neil lihtne tasuta nõustamist saada, nende käsutuses on asjakohased õiguskaitsevahendid, nt ajutised õiguskaitsevahendid, et peatada survevahendite kasutamine, näiteks töökiusamine, või hoida ära vallandamine, kuni võimalikus pikaajalises kohtumenetluses on jõutud lahenduseni; kohaldatakse tõendamiskoormise ümberpööramist, nii et rikkumisest teataja vastu meetmeid võttev isik peab tõendama, et ta ei kasuta survevahendeid seoses rikkumisest teatamisega.

Nende miinimumstandarditega nähakse ette kaitsemeetmed ka

- sellise vastutustundliku rikkumisest teatamise kaitseks, mille eesmärk on tõepoolest avaliku huvi kaitsmine;
- pahatahtliku teatamise ning põhjendamatu mainekahju vältimiseks;
- teadetes käsitletavate isikute kaitseõiguste täieliku austamise tagamiseks.

Eelkõige:

- on rikkumisest teatajatel õigus kaitsele, kui neil on põhjendatud alus arvata, et esitatud teave oli teatamise ajal õige;
- peavad rikkumisest teatajad üldiselt kõigepealt kasutama sisekanaleid; kui need kanalid ei toimi või kui ei ole põhjendatud alust eeldada, et need toimivad, näiteks juhul, kui sisekanalite kasutamine võib ohustada pädevate asutuste võetavate uurimismeetmete tulemuslikkust, võivad nad esitada teavet nendele asutustele ning seejärel üldsusele või meediale, kui asjakohaseid meetmeid ei võeta või kui tegemist on eriolukorraga, näiteks avalikku huvi ähvardava vahetu või ilmse ohu korral;
- näevad liikmesriigid ette proportsionaalsed karistused, et ära hoida paha- või kuritahtlikku teatamist või avalikustamist;
- kehtib nende suhtes, keda teated puudutavad, täielik süütuse presumpatsioon, õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele ning õigus kaitsele.

ELi tasandi toetus- ja muud meetmed

Lisaks kavandatavas direktiivis esitatud miinimumstandardite kehtestamise eesmärgile toetab komisjon rikkumisest teatajate tõhusat kaitset muude meetmetega.

Ajakirjanike ja meediavabaduse kaitse meetmete osana ning Euroopa Parlamendi algatusel kaasrahastab komisjon praegu ajakirjanduse ja massiteabevahendite vabaduse Euroopa keskuse juhitavaid projekte. Projektidega pakutakse ohus olevatele ajakirjanikele praktilist ja õigusabi ning ajakirjanikele digitaalse enesekaitse koolitust. Alates 2018. aasta veebruarist on

kasutusele võetud ka piiriülestele uurivatele ajakirjanikele ettenähtud rahastamiskava³⁴. Komisjon rahastab ka meedia mitmekesisuse vaatlusvahendi (Media Pluralism Monitor) projekti, milles hinnatakse ELis meedia mitmekesisust ohustavaid riske, kasutades selliseid näitajaid nagu väljendusvabaduse kaitse, ajakirjandusstandardid ja ajakirjanike kaitse³⁵.

Oma korruptsioonivastase tegevuse alaste kogemuste jagamise programmi³⁶ kaudu on komisjon aidanud edendada ka parimate tavade vahetamist ELis ja rahastanud projekte, mille abil rikkumisest teatajad saavad paremat teavet oma seaduslike õiguste ja kohustuste kohta, juurdepääsu turvalistele ja usaldusväärsetele rikkumisest teatamise kanalitele ning asjakohast organisatsioonilist tuge. Näiteks politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisiohje rahastamisvahendi praegu käimas oleva korruptsiooni vältimise teemalise projektikonkursi üks prioriteete on edendada kodanikujärelevalvet ja uurivat ajakirjandust ning toetada rikkumisest teatajaid tehnilise ja õigusabiga³⁷. Komisjon jälgib Euroopa poolaasta raames jätkuvalt ka liikmesriikide jõupingutusi korruptsiooniga võitlemisel, sealhulgas rikkumisest teatajate kaitset.

Komisjon leiab, et ELi õigusnormide täitmise tulemusliku tagamise strateegia³⁸ osana täidab Euroopa ombudsmanide võrgustik väga tähtsat rolli. Võrgustikku koordineerib Euroopa Ombudsman ning see toob kokku riiklikud ja piirkondlikud ombudsmanid eesmärgiga edendada riikides ELi õiguse kohaldamise head haldustava. Võrgustiku liikmed võiksid vastavalt oma pädevusele käsitleda kaebusi haldusomavoli juhtumite kohta, mis on seotud rikkumisest teatajate esitatud teabele reageerimata jätmisega, nimelt juhtumite kohta, mille puhul rikkumisest teatajate antud teabe põhjal ei algatatud riigi tasandil nõuetekohast uurimist ega võetud järeelmeetmeid. Euroopa Ombudsman võiks koostada aruande teabe kohta, mida võrgustiku liikmed võivad talle rikkumisest teatajate kaitsega seotud tegevuse ja uurimiste kohta esitada, ning edastada selle aruande komisjonile ja parlamendile.

Komisjon toetab liikmesriike ka direktiivi ülevõtmisel, et tagada võimalikult suur ühtsus. Komisjon kohtub liikmesriikide ametiasutustega kahepoolselt, et arutada riigi tasandil tekkivaid küsimusi ja pakkuda platvormi, kus nad saavad vahetada teavet ülevõtmise kohta ning jagada kogemusi ja oskusteavet.

4. Liikmesriikide meetmed

Liikmesriikides rikkumisest teatajate tervikliku kaitse tagamine

Rikkumisest teatajate kaitse annab lisaväärtust teatavates valdkondades ELi õiguse täitmise parema tagamisega, kuid selle kasulikkus avaliku huvi kaitse seisukohast on laiem ning ulatub väljapoole ELi õiguse kohaldamisala. Seetõttu on paljud liikmesriigid kehtestanud

³⁴ Parlamendi piiriülest uurivat ajakirjandust käsitleva ettevalmistava tegevuse raames eraldati ajakirjanduse ja massiteabevahendite vabaduse Euroopa keskusele tema tegevuse jaoks 1 miljonit eurot. Projekti alustati 1. veebruaril 2018.

³⁵ <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>.

³⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm.

³⁷ <https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/isfp/topics/isfp-2017-ag-corrupt.html>.

³⁸ Eespool viidatud teatis „ELi õigus: parema kohaldamisega paremad tulemused“.

rikkumisest teatajate kaitse riiklikud raamistikud. Rikkumisest teatajate kaitse tulemuslik ja terviklik käsitusviis eeldab õiguskindlust ja ühtset arusaama näiteks pettuse, korrupsiooni ja muu riigieelarvet, sealhulgas riiklike rahalisi vahendeid, kahjustava ebaseadusliku tegevuse tõkestamisest. Komisjon julgustab liikmesriike kohaldama kavandatava direktiivi vastuvõtmise ettevalmistamisel Euroopa Nõukogu eespool viidatud soovitusel esitatud põhimõtteid ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat, mis käsitleb õigust sõnavabadusele. Need koos kavandatavas direktiivis ette nähtavate põhimõtetega võivad moodustada ühise raamistiku nende liikmesriikide jaoks, kes kavatsevad järjepideval viisil tagada rikkumisest teatajate tõhusa kaitse ka valdkondades, mida ettepanekus ei käsitleta.

Rikkumisest teatajate kaitset käsitlevad terviklikud ja ühtsed riiklikud õigusnormid toovad kasu mitmesugusel moel:

- edendavad vastutust, läbipaistvust ja head valitsemistava ning aitavad võidelda korrupsiooni vastu;
- soodustavad investeerimiskliimat ja suurendavad usaldust avaliku sektori asutuste vastu;
- annavad kodanikele vajaliku selguse ja õiguskindluse seoses olemasoleva kaitsega, hajutades võimalike rikkumisest teatajate kartusi ja julgustades neid tegutsema.

Teadlikkuse suurendamine

Riikide tasandil saadud kogemus ja kättesaadavad tõendid näitavad, et rikkumisest teatajate kaitset käsitlevad õigusnormid peavad tulemuslikult suurendama ka teadlikkust. Komisjon julgustab liikmesriike lisaks direktiivi vastuvõtmisele kaaluma lisameetmeid, sealhulgas praktilisi meetmeid, nagu teadlikkuse suurendamine ja üldsuse teavitamine. Eesmärk peaks olema

- edendada positiivset arusaama, et rikkumisest teatajad on inimesed, kes tegutsevad üldsuse heaks ja lojaalsusest organisatsioonile ja ühiskonnale, ning
- anda üldist teavet kättesaadavate teatamiskanalite ja kaitse kohta³⁹.

Rikkumisest teatajate tulemuslikule kaitsele kohapeal võivad kasuks tulla ka sihipärasemad, kohandatud meetmed. Eeskuju võib võtta olemasolevatest rahvusvahelistest standarditest ja soovitustest⁴⁰ ning eri riikide erinevates tingimustes võetud meetmetest.

⁴⁰ Nt lisaks Euroopa Nõukogu soovitusel rikkumisest teatajate kaitse kohta ka OECD (2016) aruanne rikkumisest teatajate tulemusliku kaitse kohta „Report Committing to Effective Whistleblowers Protection“ <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>, ÜRO juhend rikkumisest teatajate kaitse heade tavade kohta „Resource guide on good practices in the protection of reporting persons“ https://www.unodc.orgsuppli/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf; G20 rikkumisest teatajate heade tavade ja juhtpõhimõtete kompendium „Compendium of best practices and guiding principles for legislation on the protection of whistleblowers“ <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments/2/>; Transparency Internationali rikkumisest teatajaid käsitlevate õigusaktide rahvusvahelised põhimõtted „International Principles for Whistleblower Legislation“ (2013), OECD 2003. aasta soovitus avalikus teenistuses huvide konflikti haldamise suuniste kohta „Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service“ <http://www.oecd.org/development/governance-development/33967052.pdf> ning rikkumisest teatajaid käsitlevate õigusaktide parima tava juhend „Best practice guide for whistleblowing legislation“ (2018) https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.

Juhised töökeskkonna kohta

Avaliku ja erasektori organisatsioonide töötajad ja kõigisse teistesse kategooriatesse kuuluvad inimesed, kes puutuvad oma töös selliste organisatsioonidega kokku, vajavad õigusnormide kohta kasutajasõbralikku teavet, et nad mõistaksid nende tähendust ja praktilist mõju⁴¹. Võimalike rikkumisest teatajate õiguskindlust võib suurendada ka avalik ja lihtsalt kättesaadav nimekiri asutustest, kes selgitavad, millised asutused on oma rolli ja volituste poolest konkreetse küsimuse käsitlemiseks kõige sobivamad⁴².

Juhised nii avaliku kui ka erasektori tööandjatele võivad aidata neil mõista oma õigusi ja kohustusi teatamismenetluste kehtestamisel ja haldamisel, teadete käsitlemisel ja uurimisel ning survemeetmete ärahoidmisel ja nendega seotud küsimustega tegelemisel⁴³.

Isegi kui seadused, tegevuspõhimõtted ja suunised on olemas, võib võimalikel rikkumisest teatajatel olla küsimusi selle kohta, kuidas neid võidakse konkreetse juhtumi puhul kohaldada. Rikkumisest teatajatele võivad nõustamis- ja tugiteenuseid osutada sõltumatud avaliku sektori asutused⁴⁴ või kodanikuühiskond⁴⁵ ja ametiühingud, võimaluse korral tasuta või avaliku sektori toel.

Ettevõtjate, eriti väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate toetamine

Juhised ettevõtjatele ja majandusharule võivad olla rikkumisest teatamise seisukohast asjakohased maine- ja tegevuskahju ärahoidmiseks ja asjaomaste probleemide lahendamiseks. Hea tava juhised võivad aidata saavutada organisatsioonides parimate tavade ühtse taseme ja aidata ettevõtjatel töötada välja rikkumisest teatamise põhimõtted, mida on kohandatud vastavalt organisatsiooni suurusele⁴⁶. Sellised normistikud on töötanud rahvusvaheliselt⁴⁷ ja riikides välja era-⁴⁸ ja avaliku sektori⁴⁹ osalejad.

⁴¹ Nt Ühendkuningriigi valitsuse suunised rikkumisest teatamise kohta töötajatele <https://www.gov.uk/whistleblowing>; Iirimaa 1990. aasta töösuhete seadus (Industrial Relations Act) (tegevusjuhend kaitsitud avalikustamise kohta (Code of Practice on Protected Disclosures Act 2014)) tööandjatele, töötajatele ja nende esindajatele <http://www.irishstatutebook.i.e./eli/2015/si/464/made/en/print>.

⁴² Nt määratud isikute ja asutuste nimekiri „Whistleblowing: list of prescribed people and bodies“ Ühendkuningriigis <https://www.gov.uk/whistleblowing>.

⁴³ Nt eespool nimetatud „Code of Practice on Protected Disclosures Act 2014“ Iirimaa ning Ühendkuningriigi valitsuse juhised ja tegevusjuhend tööandjatele rikkumisest teatamise kohta „Guidance and code of practice for employers“ <https://www.gov.uk/whistleblowing>.

⁴⁴ Näiteks Défenseur des Droits Prantsusmaal ja rikkumisest teatamise küsimustega tegelev asutus Madalmaades.

⁴⁵ Näidete hulgas on rikkumisest teatamise valdkonna vabatahtlik organisatsioon Public Concern at Work Ühendkuningriigis ja Transparency International, kes haldab üle maailma kaitse- ja õigusabikeskusi (Advocacy and Legal Advice Centres).

⁴⁶ Nt Prantsuse ettevõtluskonföderatsiooni MEDEF praktiline juhend VKEdele, kuidas täita rikkumisest teatajate kaitset käsitlevatest Prantsuse õigusaktidest tulenevaid kohustusi, sealhulgas teatamise sisekanalite loomine <http://www.medef.com/uploads/media/node/0001/13/7365147ef346ac642e4b03566a9b94306eee839f.pdf>.

⁴⁷ Nt OECD, UNODC ja Maailmapanga korrupsioonivastase eetika ja nõuete täitmise käsiraamat ettevõtjatele „Anti-corruption ethics and compliance handbook for business“ (2013) <http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf>, Rahvusvahelise Kaubanduskoja suunised rikkumisest teatamise kohta. (2008) <https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing/> ja OECD siirdehindade alased suunised rahvusvahelistele ettevõtjatele (2011) <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>.

⁴⁸ Nt organisatsiooni Public Concern at Work koostöös Briti standardiasutusega (British Standards Institution) välja töötatud rikkumisest teatamise korda käsitlev tegevusjuhend „Whistleblowing arrangements Code of practice“ (2008) [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1).

VKEed, kes loovad teatamiskanalid või haldavad neid, võivad vajada rahalist, tehnilist või muud praktilist abi. Liikmesriigid võiksid näiteks anda mõnele ametiasutusele ülesande pakkuda sellistele ettevõtjatele teatamiskanaleid⁵⁰. VKEsid võib julgustada ka oma vahendeid koondama, et kasutada ühiselt (ettevõtteväliseid) usaldusnõustajaid ja uurimissuutlikkust. Ka tööandjate organisatsioone ja ametiühinguid, valdkondlikke ühinguid ning katus- ja kutseorganisatsioone võib ergutada tuge pakkuma. Nad võiksid koondada usaldus-/õigusala eksperte ning anda nõu, võtta vastu teateid ja ka uurimisi läbi viia.

Juhised riiklike ametiasutuste töötajatele

Juhistest võib olla abi ka rikkumisest teatajate teateid vastuvõtivate ja käsitlevate riiklike ametiasutuste töötajatel. Sellised asutused võivad olla erinevad, alates maksuametitest kuni keskkonnakaitse ja toiduohutuse valdkonna reguleerivate asutusteni. Juhised võivad aidata neil mõista oma rolli ja vastutust konkreetses valdkonnas ning anda neile teavet heade tavade kohta, mida ei ole ette nähtud õigusaktidega⁵¹.

Koolitus

On selge, et pädevate asutuste määratud töötajad, kes võtavad teateid vastu ja menetlevad neid, vajavad asjakohast koolitust⁵². Üldisemalt võivad sissejuhatavate ja töökohasiseste eetikastandardite teemaliste koolituskursuste osana koolitusest kasu saada ka ametnikud⁵³. Ka erasektorile suunatud juhistes võiks kehtestada organisatsioonidele koolituse miinimumstandardid ja panna tööandjatele kohustuse tegevuspõhimõtteid töötajate hulgas nõuetekohaselt levitada⁵⁴. Kohtunike ja õiguspraktikute koolitamine võib olla õigusaktide tulemusliku rakendamise seisukohast eriti oluline.

5. Järeldus

Rikkumisest teatajate kindel kaitse rikastaks ELi vahendeid, millega tugevdada ELi õiguse nõuetekohast kohaldamist, ning toetaks läbipaistvuse, hea valitsemistava, vastutuse ja väljendusvabaduse austamist ehk väärtusi ja õigusi, millel EL põhineb.

Komisjon pakub **ELi tasandi tasakaalustatud meetmeid** selge ELi lisaväärtusega konkreetsetes valdkondades, kus mõju õigusnormide täitmise tagamisele on kõige tugevam, rikkumisest teatajad esitavad teavet harva ja kus ELi õiguse rikkumise avastamata jäämine

⁴⁹ Nt Madamaade rikkumisest teatamise asutuse praktilised juhised eetilise käitumise kohta, eelkõige „Teatamismenetlus“ ja „Eetilise kultuuri poole“ <https://huisvoorklokkenluiders.nl/whistleblowers-authority-huis-voor-klokkenluiders-english/>; ning Ühendkuningriigi eespool nimetatud „Guidance and code of practice for employers“.

⁵⁰ Euroopa Nõukogu eespool nimetatud rikkumisest teatajate kaitset käsitleva 2014. aasta soovitus punkt 62.

⁵¹ Nt Ühendkuningriigi juhend [Prescribed Persons guidance](#) ja Iirimaa juhend [Guidance for the purpose of assisting public bodies in the performance of their functions](#).

⁵² Iirimaa on võimaldanud avaliku sektori asutustel saada kaitstud avalikustamise käsitlemise alast koolitust <https://irl.eu-supply.com/app/rfq/publicpurchase.asp?PID=112518>.

⁵³ Vt OECD soovitus avaliku sektori eetikastandardite kohta „Recommendation on Public Integrity“ (2017) <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>

⁵⁴ Vt Transparency Internationali soovitus eespool nimetatud 2018. aasta juhendis „Best practice guide for whistleblowing legislation“.

võib avalikku huvi raskelt kahjustada. Tasakaalustatud käsitusviisi tagab ka riiklike ametiasutuste ja ettevõtjate, eriti väike- ja mikroettevõtjate koormuse piiramine. Lisaks luuakse kavandatava direktiiviga tasakaal rikkumisest teatajate ja rikkumist käsitlevates teadetes nimetatud isikute kaitsmise vajaduse vahel.

Rikkumisest teatajate kaitset käsitlevate õigusnormide kehtestamine liidu tasandil aitaks kaitsta liidu finantshuve ning tagada võrdsed tingimused, millega tagada ühtse turu nõuetekohane toimimine ning võimaldada ettevõtjatel tegutseda ausas konkurentsikeskkonnas.

Kuigi kavandatava direktiiviga kehtestatakse kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega liidu tasandil rikkumisest teatajate kaitse meetmed, mille eesmärk on liidu õigusnormide täitmise tagamine konkreetsetes valdkondades, ergutab komisjon liikmesriike kaaluma direktiivi ülevõtmisel selle kohaldamisala laiendamist teistesse valdkondadesse ning üldisemalt tagama riigi tasandil tervikliku ja ühtse raamistiku.

Terviklik lähenemisviis on hädavajalik, et tunnustada rikkumisest teatajate olulist panust avalikku huvi kahjustava ebaseadusliku tegevuse ärahoidmisse ning tagada, et nad on kogu ELis nõuetekohaselt kaitstud. Rikkumisest teatajate kaitse väärrib kõigi ELi institutsioonide, liikmesriikide ja sidusrühmade täielikku pühendumist ja ühiseid jõupingutusi.