

Rikkumisest teavitaja kaitse töösuhtes^{*1}

1. Sissejuhatus

Töölepingu alusel töötamise peamiseks tunnuseks on, et töötaja teeb tööd alluvussuhtes.^{*2} See tähendab, et tööandja määrab, kus, millal ja kuidas töötaja tööd teeb, ning kontrollib, kuidas töötaja oma kohustusi täidab. Kuigi töötaja allub tööd tehes tööandjale, jäävad talle alles põhiõigused, sealhulgas väljendusvabadus. Põhiseaduse^{*3} § 45 kohaselt on igal inimesel õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. See õigus ei ole absoluutne: väljendusvabadust võib piirata näiteks avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks.

Töösuhte raames vastandub töötaja väljendusvabadusele tööandja ettevõtlusvabadus ehk põhiseaduse §-s 31 sätestatud õigus tegeleda ettevõtlusega. Selle kaitseks on töötaja üheks olulisemaks kohustuseks olla tööandjale lojaalne (TLS^{*4} § 16 lg 1). See tähendab, et töötaja peab töölepingu täitmisel arvestama tööandja õigustatud huvidega ja hoiduma oma tegevusega tööandjat kahjustamast. Töötaja tuntumateks lojaalsuskohustusteks on keeld tööandjaga konkureerida ja avaldada tööandja saladust.^{*5} Seega on töötaja väljendusvabadus piiratud saladuse hoidmise kohustuse kaudu. Tööandja saladus ei saa aga olla igasugune teave, tööandjal peab saladuse hoidmiseks olema õigustatud (majanduslik) huvi.^{*6}

Üheks erandiks, mille suhtes töötaja saladuse hoidmise kohustus ei kehti, on tööandja juures toimiv väärikustõrjumine ehk rikkumine^{*7}, mille töötaja võib avalikustada kolmandale isikule, ilma et tegemist oleks lojaalsuskohustuse eiramisega.^{*8} Kuna rikkumisest teavitamisele võib järgneda töötaja kiusamine või muul viisil ebaõiglane kohtlemine, hakati rikkumisest teavitama töötaja kaitseks 1980. ja 1990. aastatel USA-s ja Ühendkuningriigis (hiljem ka muudes riikides) kehtestama erinorme.^{*9} Euroopa Liidus võeti direktiiv rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta^{*10} (edaspidi „direktiiv“ või „rikkumisest teavitaja kaitse direktiiv“) vastu 2019. aastal.^{*11}

¹ Artikkel põhineb 08.–09.10.2020 toimunud 36. Eesti õigusteadlaste päeval peetud ettekandel „Vilepuhaja kaitse töösuhtes“. Rikkumisest teavitajat nimetatakse nii eesti- kui ka ingliskeelses õiguskirjanduses ka vilepuhujaks (ingl *whistleblower*), vt nt Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Ü. Madise (peatoim.) jt. 5., parand. ja täiend. vlj. Iuridicum 2020, § 45 komm. 27.

² Üha mitmekesisivate töösuhete tõttu peetakse tänapäeval töölepingu järjest olulisemaks tunnuseks ka töötaja majanduslikku sõltuvust tööandjast. See on oluline aspekt nt G. Davidovi tööõiguse eesmärgipärase tõlgendamise teoorias. Vt G. Davidov. *A Purposive Approach to Labour Law*. Oxford Monographs on Labour Law. Oxford University Press 2016, lk 35 jj; ka M. Erikson, A. Rosin. Tuleviku töötajate õiguslik staatus. Töötaja või iseseisev teenusepakkuja? Arenguseire Keskus 2018, lk 33. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/arenguseire/valminud-tood/>.

³ RT 1992, 26, 349; RT I, 15.05.2015, 1.

⁴ Töölepingu seadus. – RT I 2009, 5, 35; RT I, 29.12.2020, 2.

⁵ Töötaja lojaalsuskohustus on uurinud teadusmagister E. Ojamäe-Veider, vt E. Ojamäe. Töötaja konkurentsikeeld kui lojaalsuskohustus. – *Juridica* 2004/2, lk 103–106; E. Ojamäe. Töötaja konkurentsikeeld ja konfidentsiaalsuskohustus. *Magistritöö*. Tartu 2006, lk 10–22.

⁶ Võlaõigusseadus, § 625 lg 1. – RT I 2001, 81, 487; RT I, 04.01.2021, 2; Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. E. Käärats jt (koost.). Juura 2013, § 22 komm. 4.

⁷ Vt rikkumise mõiste kohta alap 3.

⁸ Rikkumisest teavitaja peab järgima info andmisel siiski kindlat korda, vt täpsemalt alap 4.

⁹ G. Thüsing, G. Forst. Whistleblowing around the World: A Comparative Analysis of Whistleblowing in 23 Countries. – *Whistleblowing – A Comparative Study*. G. Thüsing, G. Forst (eds.). *Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law*, Vol. 16. Springer 2016, lk 6–10.

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1937, 23. oktoober 2019, liidu õigusest rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta – ELT L 305, 26.11.2019, lk 17–56.

¹¹ Liikmesriigid peavad direktiivi üle võtma osaliselt hiljemalt 17.12.2021 ja täielikult hiljemalt 17.12.2023.

Eesti õiguses rikkumisest teavitaja kaitse terviklik süsteem puudub, seadustes on üksikuid sellesisulisi sätteid.^{*12} Küll aga on artikli kirjutamise ajaks Justiitsministeeriumis valminud teavitaja kaitse seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus^{*13} (edaspidi VTK), milles on välja toodud regulatsiooni sõlmküsimumused. Eesti õiguskirjanduses on teemat käsitletud ka varem. Juridica veergudel on rikkumisest teavitamisest kirjutanud E. Ojamäe artiklis „Töötaja väljendusvabadus“^{*14} ja T. Tiits artiklis „Rikkumisest teavitamisega seonduvaid probleeme Eestis“^{*15}. Praktikast toimunud teavitamisjuhtumeid^{*16} on aeg-ajalt kajastatud meedias.

Artikli eesmärk on uurida, millistest rikkumistest ja millisel viisil teavitamise korral tuleb töötajat^{*17} kaitsta ning milles see kaitse seisneb, samuti kas töötaja kui teavitaja tõhusaks kaitsmiseks on vaja muuta TLS-s ettenähtud õiguskaitsevahendeid. Artiklis analüüsitakse rikkumisest teavitaja kaitse direktiivi reeglite mõju Eesti õigusele eelkõige töösuhete valdkonnas.

2. Rikkumisest teavitaja

Teema tervikliku käsitluse huvides on oluline selgitada, kes võib olla rikkumisest teavitaja. Riikides, kus hakati esimesena looma reegleid rikkumisest teavitaja kaitseks, peeti teavitaja all silmas eelkõige töötajat^{*18}, kuid aja jooksul on teavitaja mõistet laiendatud.^{*19}

Traditsioonilist ehk töötajakeskset arusaama ei toeta ka rikkumisest teavitaja kaitse direktiiv. Direktiivi artikli 5 punkti 7 kohaselt on rikkumisest teavitav isik „füüsiline isik, kes teavitab tööalase tegevuse kontekstis saadud rikkumist käsitlevast teabest või avalikustab selle üldsusele“. Teavitaja mõistet täpsustab artikli 4 lõige 1, mille kohaselt on rikkumisest teavitamise korral kaitstud isikud, kes töötavad era- või avalikus sektoris ja kes on saanud teavet rikkumise kohta töökontekstis.

Teavitajateks võivad olla töötajad ja avalikud teenistujad, sealhulgas enne töösuhete algust ja pärast töösuhete lõppu (art 4 lg 2 ja 3) ehk kaitstud on ka tööle kandideerijad ja endised töötajad. Direktiivi kohaselt on rikkumisest teavitamise korral kaitstud isikute ring töösuhete pooltest siiski oluliselt laiem: sinna kuuluvad ka näiteks füüsilisest isikust ettevõtjad, aktsionärid, äriühingu haldus-, juht- või järelevalveorganisse kuuluvad isikud, vabatahtlikud, praktikandid jt isikud.^{*20}

Seega peab direktiiv rikkumisest teavitajaks mistahes isikut, kes on rikkujaga tööpõhises suhtes, mille kaudu ta saab teavet rikkumise kohta. Teavitaja mõiste lai sisustamine on põhjendatud, sest see aitab kaasa suurema hulga rikkumiste avalikustamisele, nii et ka väljaspool töölepingulist suhet olevad isikud ei pea kartma oma turvalisuse pärast.^{*21}

Praktikas on kõige sagedamini rikkumisest teavitajaks ikkagi töötaja, kes on ettevõtte tegevuse ja töökorraldusega kõige vahetumalt seotud. Seega jõuab info tööandja juures toimuvast väärkäitumisest enne kõike töötajani. Kui töötaja rikkumist tähele paneb ja seda heaks ei kiida, võib ta sellest pädevale isikule teada anda.^{*22}

¹² Näiteks korruptsioonivastase seaduse (RT I 29.06.2012; RT I, 10.07.2020, 1) § 6 sätestab reeglid korruptsioonijuhtumist teavitaja kaitseks.

¹³ Teavitaja kaitse seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus, 14.07.2020. Eelnõude infosüsteem. Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main#AS4pXGVH>.

¹⁴ Juridica 2007/5, lk 297–302.

¹⁵ Juridica 2014/6, lk 443–453. T. Tiits kaitses 2014. aastal Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas magistratöö „Rikkumisest teavitaja ehk „vilepuhuja“ õiguslik kaitse töösuhetes“. 2020. aastal kaitses Anneliis Kilk Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas magistratöö „Uued meetmed vilepuhuja kaitsmiseks töösuhetes“.

¹⁶ Viimaste aastate üks tuntumaid on Nurkse instituudi juhtum, vt O. Kund, M. Laine. TTÜ hämar saladus: mainekas instituut Pettis süsteemselt välja eurotoetuseid. – Postimees, 22.08.2019.

¹⁷ Oluline on rõhutada, et rikkumisest teavitaja kaitse direktiiv ei reguleeri üksnes rikkumisest teavitamist töölepingulises suhtes.

¹⁸ Vt nt Ühendkuningriigi *Public Interest Disclosure Act 1998* (PIDA). Arvutivõrgus: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>. Ka PIDA-s on antud töötajale (ingl *worker*) tavapärasest laiem tähendus: termin „töötaja“ hõlmab näiteks ka praktikante. Ühendkuningriik oli EL liige 1973–2020.

¹⁹ G. Thüsing, G. Forst (viide 9), lk 15; T. Tiits. Rikkumisest teavitamisega seonduvaid probleeme Eestis. – Juridica 2014/6, lk 448.

²⁰ Direktiivi art 4 lg 4 järgi võib vajadusel kaitset laiendada ka näiteks teavitajat abistavale isikule või kolmandale isikule (nt teavitaja kolleegile või sugulasele).

²¹ S. Gerdemann, N. Colneric. The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part I. – European Labour Law Journal 2020, lk 7. Arvutivõrgus: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2031952520969093>.

²² Vt teavitamise võimaluste kohta alap 4.

3. Rikkumise olemus

Rikkumisest teavitamise süsteemi rakendamisel on tähtis teada, millisest rikkumisest teavitamise korral on töötaja kaitstud, et teavitamine ei kahjustaks põhjendamatult tööandjat. Õiguskirjanduse kohaselt on eri riikides selliseks rikkumiseks peetud eelkõige õigusrikkumist ja selle toimepanemise ohtu, aga ka ebaseaduslikku käitumist ja käitumistavade rikkumist.^{*23}

Rikkumisest teavitaja kaitse direktiivi artikli 5 punkti 1 järgi on rikkumine ebaseaduslik või õigusnormi eesmärgiga vastuolus olev^{*24} tegevus või tegevusetus.^{*25} Direktiivi pealkirja järgi on selles reguleeritud **liidu õiguse rikkumisega** seonduv. Täpsemalt on rikkumised loetletud artikli 2 lõikes 1 ning nende hulka kuuluvad rikkumised järgmistes valdkondades: 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 puutumatuse ja isikuandmete kaitse ning võrgu- ja infosüsteemide turvalisus jne.

Kuigi rikkumisest teavitaja kaitse direktiivi artikkel 2 viitab direktiivi lisale, kus on nimetatud ligikaudu 140 Euroopa Liidu õigusakti, mille kohaldamisalasse rikkumised võivad kuuluda, on käesoleva artikli autori arvates potentsiaalsel teavitajal keeruline mõista, kas konkreetne väärkäitumine kuulub selliste rikkumiste hulka, millest teavitamise korral on ta kaitstud. Kuna teavitaja ei tunne Euroopa Liidu õiguse sisu, võib direktiivis kehtestatud rikkumise mõiste rikkumisest teavitamist pigem takistada.^{*26} Samuti ei pruugi direktiivis sätestatud kinnise loeteluga olla hõlmatud kõik Euroopa Liidu õiguse rikkumised, millest teavitamine on põhjendatud.^{*27}

Rikkumisest teavitaja kaitse direktiivi artikli 2 lõike 2 järgi võib liikmesriik laiendada rikkumise mõistet nii, et see hõlmab ka direktiivis nimetatud valdkondi või tegevusi, selleks et tagada riigi tasandil terviklik ja sidus rikkumisest teavitajate kaitse raamistik (põhjenduste p 5). Artikli autori arvates on rikkumise mõiste laiem käsitlus õigustatud, sest see lihtsustab rikkumise kontseptsioonist arusaamist ega jätta kaitseta isikuid, kes on teavitanud rikkumistest, mida direktiivis loetletud ei ole.^{*28} Seega on põhjendatud ka VTK-s tehtud ettepanek sätestada teavitajate kaitse normide sisulise kohaldamisalana kõik tegevusalad^{*29}, sätete parema mõistmise huvides võiks need aga sisaldada rikkumiste (valdkondade) näidisloetelu.

Eeltoodud lai käsitlus tekitab aga küsimuse, kas rikkumiste alla peaksid minema mistahes ebaseaduslikud või õigusnormi eesmärgiga vastuolus olevad teod. Direktiivi põhjendustes (p-s 1, 5 ja mujal) räägitakse avalikku huvi kahjustavast liidu õiguse rikkumisest.^{*30} Rikkumise määramisel on avaliku huvi kriteeriumit nimetatud otsesõnu või kaudselt mitmes riigis^{*31} ning seetõttu töötaja isikliku huvi kahjustavast rikkumisest (nt töölepingu ülesütlemise korrast mittekinnipidamine) teavitamine kaitse alla ei kuulu.

Kuigi avaliku huvi all peetakse silmas üldsuse hüvanguga seonduvat, on tegemist määratlemata õigusmõistega, mille sisu saab välja selgitada konkreetse juhtumiga seoses, pidades silmas, et määratlus on ajas ja ruumis muutuv.^{*32} Seega ei ole artikli autori arvates põhjendatud rikkumise mõiste defineerimine ava-

²³ G. Thüsing, G. Forst (viide 9), lk 21–22.

²⁴ Gerdemann ja Colneric rõhutavad, et õigusnormi eesmärgiga vastuolus olev tegevus või tegevusetus ei pruugi olla ebaseaduslik, vt S. Gerdemann, N. Colneric (viide 21), lk 5.

²⁵ Rikkumisest teavitaja kaitse direktiivi art 5 p 2 järgi võib teavitada ka põhjendatud kahtlusest rikkumise või selle ohu kohta ning rikkumise varjamise katsest.

²⁶ S. Gerdemann, N. Colneric. The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part II. – European Labour Law Journal 2020, lk 9–10. Arvutivõrgus: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2031952520969096>. Autorite arvates ei suuda isegi väljaõppinud juristid sageli öelda, kas riigisisene reegel põhineb täielikult või osaliselt liidu õiguse nõuetel või mitte.

²⁷ Näiteks Abazi arvates on asjakohane anda teavitajale kaitse ka töötajate teavitamise korral, vt V. Abazi. The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection? – Industrial Law Journal 2020 (49) 4, lk 646–647.

²⁸ Gerdemann ja Colneric leiavad, et kui teavitaja on kaitstud ainult liidu õiguse rikkumisest teavitamise korral, mitte riigisisese õiguse rikkumisest teadaandmise puhul, on see vastuolus seaduse ees võrdsuse põhimõttega, vt täpsemalt S. Gerdemann, N. Colneric (viide 26), lk 10.

²⁹ Teavitaja kaitse seaduse seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus (viide 13), lk 11.

³⁰ Kuna rikkumisest teavitaja kaitse direktiiv näeb ette täpse loetelu liidu õiguse rikkumistest, mille toimepanemise korral direktiiv kohaldub, siis direktiivi põhitekstis avaliku huvi kriteeriumit ei mainita.

³¹ D. Lewis. The EU Directive on the Protection of Whistleblowers: A Missed Opportunity to Establish International Best Practices? – E-Journal of International and Comparative Labour Studies 2020 (9) 1, lk 2–4; T. Tiits (viide 19), lk 452.

³² Täpsemalt vt K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – Juridica 2005/3, lk 199.

liku huvi kaudu, sest võimaliku teavitaja jaoks ei ole avaliku huvi mõiste enamasti arusaadav.^{*33} Küll aga toetab autor Gerdemanni ja Colnericu arvamust, mille kohaselt ei pruugi teavitamist vääriva info puhul olla tegemist õigusakti rikkumisega, mistõttu võiks kehtestada eraldi üldnormi tõsiste rikkumiste (ingl *serious wrongdoing*) kohta, millest teavitamine on avalikes huvides.^{*34}

4. Teavitamise võimalused

4.1. Üldist

Riigiti on lahendatud erinevalt küsimus, millisel viisil peab töötaja rikkumisest teavitama. Mõnel pool saab rikkumisest teada anda üksnes tööandja juures, mõnes riigis on kohustuslik teavitada rikkumisest eelkõige asutuse sees, kuid võimalik on info andmine ka pädevale asutusele. On riike, kus asutusesisese teavitamise kohustust ei ole ja töötaja võib rikkumist puudutava infoga pöörduda otse kolmanda isiku (sh meedia) poole.^{*35}

Rikkumisest teavitaja kaitse direktiiv loob rikkumisest teadaandmiseks teavituskanalite süsteemi: asutusesisene teavitamine, asutuseväline ehk pädeva asutuse^{*36} teavitamine ja üldsuse teavitamine.^{*37} Tuleb rõhutada, et nimetatud kanalid ei ole omavahel hierarhias, vaid töötaja võib esmase kanalina kasutada nii asutusesisest kui ka asutusevälist teavitamist. Üldsuse teavitamisele peab tavaliselt eelnema teavitamine asutuse sees ja/või pädeva asutuse informeerimine.^{*38}

4.2. Asutusesisene teavitamine

Kuigi rikkumisest teavitaja kaitse direktiiv seda otseselt ei kohusta, soovitatakse rikkumisest esmajoones teada anda asutusesiselt ehk juriidilise isiku sees.^{*39} Nii käitub töötaja heauskelt, hoides ära tööandja maine kahjustamise, samuti on asutuses võimalik kohe probleemiga tegelema hakata. Direktiivi artikli 8 lõigete 3 ja 9 kohaselt tuleb asutusesisene teavituskanal luua tavaliselt kõikides avaliku sektori juriidilistes isikutes, erasektoris on kanali loomine kohustuslik, kui juriidilisel isikul on 50 või rohkem töötajat.^{*40} Olu-line on märkida, et asutusesiselt võib teavitussüsteemi hallata selleks määratud isik või üksus, kuid selle teenuse võib tööandja ka sisse osta (art 8 lg 5).

Viiekümne töötaja künnise kehtestamine erasektori tööandjatele tekitab küsimuse, milline on direktiivi mõju Eesti praktikas. Eurostati andmetel moodustavad Eestis alla kümne töötajaga ettevõtted 91,3% kõigist ettevõtetest ning 50 ja enama töötajaga ettevõtete osakaal on 1,5%. Samas annavad rohkem kui 50 töötajaga ettevõtted tööd 44,8% töötajatest.^{*41} Seega asutusesisese teavituskanal loomise kohustuslikuks tegemine üksnes tööandjatele, kellel on vähemalt 50 töötajat, hõlmab alla poole erasektoris töötavatest töötajatest.

Rikkumisest teavitaja kaitse direktiivi artikli 25 lõike 1 järgi võivad liikmesriigid kehtestada sätteid, mis on rikkumisest teavitavate isikute õiguste seisukohast soodsamad kui direktiivi sätteid. Sellest lähtudes võib Eestis kaaluda direktiivi artikli 8 lõikes 3 ette nähtud 50 töötaja künnise alandamist. Eeskujuga saab selles küsimuses võtta töötajate usaldusisiku seaduse^{*42} § 17 lõikes 1 sätestatud tööandja kohustusest informee-

³³ Lewise arvates avaliku huvi olemasolu eeldatakse, kui liidu õiguse rikkumisest teavitatakse direktiivis ettenähtud viisil, vt D. Lewis (viide 31), lk 18.

³⁴ S. Gerdemann, N. Colneric (viide 26), lk 11–12.

³⁵ G. Thüsing, G. Forst (viide 9), lk 18–19.

³⁶ Direktiivi art 5 p 5.

³⁷ Suur osa rikkumisest teavitaja kaitse direktiivi sätetest (art-d 7–18) käsitlevad teavituskanalite loomise nõudeid ja nende kanalite tegevuse korda. Artikkel ei puuduta oma eesmärgi tõttu teavituskanalite tegutsemise üksikasju.

³⁸ Vt täpsemalt alap 4.4.

³⁹ Direktiivi art 5 p 4 ja art 7 lg 2.

⁴⁰ Direktiiv lubab üldistest reeglitest erandite kehtestamist, näiteks võib luua teavituskanalit erasektori tööandja juures, kellel on vähem kui 50 töötajat (art 8 lg 7), või vabastada teavituskanalit loomisest kohalikud omavalitsused, kus on vähem kui 10 000 elanikku või 50 töötajat (art 8 lg 9).

⁴¹ Vähem kui 10 töötajaga ettevõtted annavad tööd 32,8% töötajatest ja 10–49 töötajaga ettevõtted annavad tööd 24,3% töötajatest. European Commission. 2019 SBA Fact Sheet – Estonia, lk 2. Arvutivõrgus: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38662/attachments/9/translations/en/renditions/pdf>.

⁴² RT I 2007, 2, 6; RT I, 29.12.2020, 2.

rida ja konsulteerida töötajatega, kui tööandja juures töötab 30 või enam töötajat. Ka see reegel tugineb Euroopa Liidu direktiivile^{*43}, kus on läveks 50 töötajat.^{*44} VTK-s märgitakse samuti, et „pigem tuleb julgustada ka väiksema töötajate arvuga ettevõtteid sellised kanaleid looma“^{*45}.

4.3. Pädeva asutuse teavitamine

Nagu eespool^{*46} märgitud, võib direktiivi artiklist 10 lähtudes töötaja esimese võimalusena rikkumisest teada anda asutusevälise kanali kaudu (nt kui ta arvab, et asutusesisesel teavitamisel ei ole tulemust või sellele võib järgneda tagakiusamine), kuigi direktiivi koostajate arusaama kohaselt võiksid liikmeriigid julgustada esmalt teavitamist asutuse sees. Nii või teisiti tuleb riigis luua asutuseväline teavitamise süsteem.

Rikkumisest teavitaja kaitse direktiivi artikli 11 lõike 1 kohaselt määravad liikmesriigid teadete vastuvõtmiseks, tagasiside andmiseks ning järelemeetmete võtmiseks pädevad asutused ning annavad neile piisavad vahendid. Direktiiv annab liikmesriikidele vaba voli otsustada, milline asutus on pädev rikkumisest teavitamise juhtumeid menetlema. Selleks otstarbeks võib luua uue ametiasutuse või kasutada olemasolevaid asutusi.^{*47}

Rikkumisest teavitaja kaitse direktiivi põhimõtete ülevõtmisel Eesti õigusesse on üheks keskseks küsimuseks, mis võiks olla direktiivis ettenähtud pädev asutus. VTK-s tehakse ettepanek luua asutusevälised teavituskanalid erinevate valdkondlike asutuste juurde (nt tegeleb keskkonnavaldkonna rikkumistega Keskkonnaamet, tuleohutuse valdkonnaga Päästeamet jne).^{*48} Artikli autor toetab VTK-s väljendatud arvamust, et mõistlik on võimalikult suures ulatuses ära kasutada olemasolevaid järelevalvemehhanisme. Kui aga asetada end rikkumisest teavitava töötaja positsiooni, siis tema jaoks on tõenäoliselt keeruline rikkumise spetsiifilist valdkonda kindlaks määrata ning otsustada, millise pädeva asutuse poole pöörduda. See tõttu võiks kaaluda varianti, et mistahes rikkumisest teavituse võtab vastu üks kindel asutus, mis suunab selle sobivale valdkondlikule asutusele.^{*49}

4.4. Üldsuse teavitamine

Rikkumisest teavitaja kaitse direktiivi artikli 15 kohaselt võib rikkumist käsitleva teabe kättesaadavaks teha ka üldsusele.^{*50} Kuigi direktiiv ei täpsusta rikkumise avalikustamise kanalit ega meetodit^{*51}, toimub teavitamine tavapäraselt meedia vahendusel.^{*52} Kui informatsioon tööandja juures toimunud väärikäitumisest jõuab avalikkusesse, siis tõenäoliselt lõpetatakse rikkumine kiiresti, kuid sellega võib kaasneda ka teavitaja hukkamõist, rääkimata tööandja maine kahjustamisest. Sel põhjusel käsitab direktiiv üldsuse teavitamist viimase abinõuna, mida kasutada siis, kui muu ei aita.^{*53}

Rikkumisest teavitaja kaitse direktiiv eristab kahte liiki üldsuse teavitamist: asutusesisesele või -välisele teavitamisele järgnev ning otsene (ingl *direct*) teavitamine.^{*54} Direktiivi artikli 15 lõike 1 kohaselt on üldsuse teavitamise puhul töötaja kaitstud, kui:

- a) ta teavitas rikkumisest kõigepealt asutusesiseselt ja asutuseväliselt või kohe asutuseväliselt, ent teatele ei reageeritud asjakohaselt või

⁴³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/14/EÜ, 11. märts 2002, millega kehtestatakse töötajate informeerimise ja konsulteerimise üldraamistik Euroopa Ühenduses – EÜT L 80, 23.03.2002, lk 29–34.

⁴⁴ Samas, art 3 lg 1 p a.

⁴⁵ Teavitaja kaitse seaduse seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus (viide 13), lk 14.

⁴⁶ Vt alap 4.1. ja 4.2.

⁴⁷ Direktiivi põhjenduste p 64 järgi võivad pädevateks asutusteks olla „õigusasutused, asjaomastes konkreetsetes valdkondades pädevad reguleerivad või järelevalveasutused, liikmesriigi kesktasandil üldisemat pädevust omavad asutused, õiguskaitseasutused, korruptsioonivastased asutused ja ombudsmanid“.

⁴⁸ Teavitaja kaitse seaduse seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus (viide 13), lk 14.

⁴⁹ Vt ka A. Kilk (viide 15), lk 37–38.

⁵⁰ Vt ka direktiivi art 5 p 6.

⁵¹ S. Gerdemann, N. Colneric (viide 21), lk 10.

⁵² V. Abazi (viide 27), lk 649 ja 651. Direktiivi põhjenduste p 45 kohaselt võib üldsuse teavitamine toimuda ka ametnike, kodanikuühiskonna organisatsioonide, ametiühingute või kutseorganisatsioonide või ettevõtjate ühenduste kaudu.

⁵³ Vt ka V. Abazi (viide 27), lk 651.

⁵⁴ S. Gerdemann, N. Colneric (viide 26), lk 1–2.

- b) tal oli põhjendatult alust arvata, et rikkumine võib kujutada vahetut või ilmset ohtu avalikule huvile^{*55} või asutusevälise teavitamise korral esineb survemeetmete oht või on tõenäoline, et rikkumist ei käsitleta tulemuslikult.^{*56}

Rikkumisest teavitaja kaitse direktiiviga pole Eestile üldsuse teavitamise kanali loomisel palju mänguruumi jäetud. Küll aga on riigisisese õiguses otstarbekas näiteks täpsustada, milles seisneb mittekohane reageerimine asutusesisesele ja/või asutusevälisele teavitamisele või survemeetmete oht pädeva asutuse teavitamise korral.

5. Töötaja kaitse

5.1. Üldist

Kuigi rikkumisest teavitaja kaitse direktiiviga soovitakse anda teavitajale ulatuslik kaitse^{*57}, ei ole see tagatud igasuguse teabe andmise korral. Direktiivi artikli 6 lõige 1 kehtestab tingimused, millele peab teavitamine vastama, et töötaja oleks kaitstud. Direktiivis ettenähtud kaitse laieneb töötajale juhul, kui:

- a) tal on põhjendatult alust arvata, et rikkumise kohta esitatud teave vastas teavitamise ajal^{*58} tööle ja kuulus direktiivi kohaldamisalasse^{*59}, ning
- b) ta kasutas teavitamiseks direktiivis sätestatud kanaleid.^{*60}

Nendest tingimustest vajab selgitamist tõese teabe esitamise nõue. Tuleb rõhutada, et tõese teabe andmise tingimus ei kattu hea usu põhimõtte järgimise kohustusega.^{*61} Heauskse käitumise nõuet seostatakse sageli töötaja motiividega, mida ei peeta teabe andmisel oluliseks.^{*62} Direktiiviga püütakse vältida teavitaja kavatsuste kohtulikku hindamist *ex post*, andes seeläbi teavitajale suurema õiguskindluse *ex ante*.^{*63} Samuti on hea usu põhimõtte määratlemata õigumõiste (heauskne tegutsemine tähendab lojaalset, õiglast, teise poole huve arvestavat, reeglitele vastavat jms käitumist), mille sisustamine sõltub kohtupraktikast^{*64}, ning ei pruugi olla teavitajale arusaadav.

Rikkumisest teavitaja kaitse direktiivis sätestatud kaitse saamise eelduseks on see, et töötaja mõistlikult usub, et rikkumise kohta antud teave vastab tööle. Lewis on seisukohal, et teavitaja veendumuse mõistlikkust tuleb hinnata selle järgi, mida võis uskuda sarnaste teadmistega võrreldaval ametikohal töötav isik, mitte selle järgi, kuidas teised (nt kohtunik) võivad asjasse suhtuda.^{*65}

Direktiivi põhjenduste punkti 32 järgi hoiab eeltoodud nõue ära pahatahtlike, põhjendamatute või kuritahtlike teadete edastamist ning välistab kaitse andmise isikutele, kes teavitamise ajal tahtlikult ja teadlikult esitasid ebaõiget või eksitavat teavet.^{*66} Samal ajal tagab see nõue kaitse isikule, kes esitas ebaõige teate inimliku eksituse tõttu (ingl *by honest mistake*).

⁵⁵ Näiteks kui tegemist on hädaolukorraga või esineb pöördumatu kahju oht.

⁵⁶ Näiteks võidakse tõendeid varjata või hävitada või esineb asutuse ja rikkumise toimepanija vaheline kokkumäng või on asutus rikkumisega seotud.

⁵⁷ Direktiivi art 1.

⁵⁸ Seega direktiiv ei nõua, et rikkumist tuleb hiljem tõendada või et see üldse toime pandi, vt S. Gerdemann, N. Colneric (viide 21), lk 11.

⁵⁹ Teavitajat tuleb kaitsta ka juhul, kui ta ekslikult arvas, et rikkumine kuulub direktiivi kohaldamisalasse, juhul kui tal oli sellise järelduse tegemiseks mõistlik põhjendus, vt samas.

⁶⁰ Gerdemanni ja Colnericu arvates on kaitse tagamise eelduste selge ja ühtne sätestamine direktiivi põhimõtete riigisisese õigusesse ülevõtmise üks sõlmküsimusi, vt S. Gerdemann, N. Colneric (viide 21), lk 12.

⁶¹ Paljudes riikides peab töötaja teabe andmisel käituma heauskselt, vt G. Thüsing, G. Forst (viide 9), lk 19–21.

⁶² Direktiivi põhjenduste p 32; D. Lewis (viide 31), lk 18.

⁶³ S. Gerdemann, N. Colneric (viide 21), lk 12.

⁶⁴ I. Kull. Hea usu põhimõtte kaasaegses lepinguõiguses. *Dissertationes iuridicae Universitatis Tartuensis* 8. Tartu Ülikooli Kirjastus 2002, lk 13.

⁶⁵ D. Lewis (viide 31), lk 6.

⁶⁶ Vastavalt direktiivi art 23 lg-le 2 kehtestavad liikmesriigid karistused, mida kohaldatakse isikute suhtes, kes teadlikult esitasid valeteateid või avalikustasid üldsusele ebaõiget teavet.

5.2. Töötajat kahjustava kohtlemise keeld

Rikkumisest teavitamine, eriti asutuseväliste kanalite kaudu ehk kolmandale isikule, võib kaasa tuua tööandja (mõnikord ka kolleegide jm isikute) meelepaha. Hirm kahjustava kohtlemise ees takistab rikkumisest teavitamist. Töötaja kaitsmiseks kehtib enamikus riikides põhimõte, et rikkumisest teavitamise korral on teavitaja igasugune ebaõiglane kohtlemine keelatud.^{*67} Sama reegel on olulisel kohal ka rikkumisest teavitaja kaitse direktiivis, mille artikli 19 kohaselt tuleb keelata mistahes teavitaja suhtes võetavad survemeetmed, mis põhjustavad või võivad põhjustada talle alusetut kahju.^{*68} Keelatud on ka meetmete võtmise ähvardused ja katsed.^{*69}

Direktiivi artikkel 19 kehtestab detailse näidisloetelu meetmetest, mida tööandja (ega muu isik) rikkumisest teavitatud töötaja suhtes võtta ei tohi (nt vallandamine, madalmale ametikohale viimine, töötasu alandamine, noomituse tegemine, ähvardamine, ravile saatmine, diskrimineerimine jne). Kuna tegemist on mitteammendava loeteluga, siis peab töötaja olema kaitstud ka mistahes muude teda kahjustavate tegevuste eest. Töötajale kindlustunde andmiseks tuleb samalaadne keelatud suvemeetmete lahtine loetelu (ja karistused meetmete võtmise puhul) kehtestada ka Eesti õiguses.^{*70}

Rikkumisest teavitaja turvalisuse suurendamiseks võib kaaluda võrdse kohtlemise seaduse^{*71} (VõrdKS) § 2 lõikesse 3 veel ühe tunnuse lisamist: diskrimineerimine on keelatud ka seaduse nõuetele vastava rikkumisest teavitamise tõttu. Kuigi see säte sisaldab mitteammendavat loetelu tunnustest, mille tõttu ei tohi töötajat ebavõrdselt kohelda, ja rikkumisest teavitamise saab nende tunnuste hulka arvata tõlgendamise kaudu, oleks VõrdKS § 2 lõike 3 sõnastuse täiendamisel teavitajal oma õigustest selgem arusaam.^{*72}

Teine aspekt, kus saab töötaja kindlustunnet suurendada, on tema ülesütlemiskaitse täpsustamine. TLS § 88 lõike 1 kohaselt võib tööandja töölepingu erakorraliselt üles öelda töötajast tuleneval mõjuval põhjusel, mille tõttu ei saa mõlemapoolseid huve järgides eeldada töösuhte jätkamist. Sama sätte punktide 5–8 järgi võib ülesütlemise põhjuseks olla tööandja usalduse kaotus töötaja vastu, kolmanda isiku^{*73} usaldamatuse põhjustamine tööandja vastu, tööandja varale kahju tekitamine või selle tekkimise ohu loomine ja saladuse hoidmise kohustuse rikkumine. Kui need ülesütlemise põhjused on tingitud seaduse nõuetele vastavast rikkumisest teavitamisest, siis ei ole ülesütlemisel seadusest tulenevat alust.^{*74} Lihtsustamaks töötaja olukorda oma õiguste eest seismisel, võiks TLS § 92 lõikes 1 sätestatud ülesütlemise ebaseaduslike põhjuste loetellu^{*75} lisada ka keelu öelda tööleping üles põhjusel, et töötaja teavitas rikkumisest seaduses ettenähtud korras.^{*76}

5.3. Tõhus õiguskaitse

Paljudes riikides on töötaja kaitseks kehtestatud täiendavad õiguskaitsevahendid (nt suuremad hüvitised)^{*77}, mille kohaldamist saab rikkumisest teavitaja nõuda, kui ebaõiglane kohtlemine on põhjustanud talle kahju või kaasa toonud tööst ilmajäämise.

⁶⁷ G. Thüsing, G. Forst (viide 9), lk 24.

⁶⁸ Vt ka direktiivi art 5 p 11.

⁶⁹ Rikkumisest teavitaja kaitse direktiivis on sätestatud samuti teine oluline abinõu, mis aitab töötajat kahjustavat kohtlemist ära hoida: see on art-s 16 ettenähtud asutusesisese ja -välise teavitamise korral kehtiv teavitaja konfidentsiaalsuse tagamise kohustus.

⁷⁰ Mõnede direktiivi art-s 19 nimetatud survemeetmete võtmise keeld on otseselt või kaudselt TLS-s sätestatud, nt töötaja diskrimineerimise keeld (§ 3) ja töölepingu ühepoolse muutmise keeld (§ 12).

⁷¹ RT I 2008, 56, 315; RT I, 26.04.2017, 6.

⁷² Seda ka põhjusel, et VõrdKS § 24 näeb õiguskaitsevahendina ette kahju hüvitamise nõude.

⁷³ Kolmandaks isikuks on TLS § 15 lg 2 p 9 järgi tööandja kliendid või partnerid.

⁷⁴ Vt ka Teavitaja kaitse seaduse seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus (viide 13), lk 18. TLS § 104 lg 1 järgi on töölepingu ülesütlemine seadusest tuleneva aluseta tühine.

⁷⁵ Töölepingu seaduse selgituste kohaselt ei kvalifitseeru selles sättes loetletud töötajast tulenevad põhjused ülesütlemise mõjuvaks põhjuseks, vt Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde (viide 6), § 92 komm. 1.

⁷⁶ Siinkohal on oluline märkida, et rikkumisest teavitaja kaitse direktiivi art 21 lg 5 kehtestab (kohtu)menetluses teavitaja kaitseks ümberpööratud tõendamiskohustuse põhimõtte, mis paneb suurema tõendamiskohustuse tööandjale. Sama reegel on sätestatud näiteks ka VõrdKS §-s 8.

⁷⁷ G. Thüsing, G. Forst (viide 9), lk 25–26.

Rikkumisest teavitaja kaitse direktiivi artikli 21 lõige 8 rõhutab samuti tõhusa õiguskaitsse vajadust: liikmesriigid peavad tagama teavitajale õiguskaitselahendite olemasolu ja kantud kahju täieliku hüvitamise kooskõlas riigisisese õigusega. Direktiivi põhjenduste punkti 94 kohaselt määratakse iga juhtumi puhul asjakohane õiguskaitselahend kindlaks survemeetmete laadi alusel. Põhjendustes nimetatakse sobivate õiguskaitselahenditena näiteks ennistamist ning varalise ja mittevaralise kahju hüvitamist.

Eesti töösuhte raames on kohane analüüsida, kas rikkumisest teavitamise tõttu töölepingu ülesütlemise tühisuse tuvastamisel kohaldatavaid õiguskaitselahendeid on vaja muuta. Artikli autor peab silmas TLS § 107 lõikes 3 ettenähtud võimalust ülesütlemise tühisuse tuvastamisel töölepingut mitte lõpetada^{*78} ning § 109 lõikes 1 sätestatud hüvitist, mida makstakse töötajale siis, kui ülesütlemise tühisuse tuvastamise korral tööleping lõpeb.

Erinevalt mitme muu riigi^{*79} seadustest ei näe 2009. aastal kehtima hakanud TLS ette töötaja ennistamise võimalust, kui tööandja on töölepingu ebaseaduslikult üles öelnud. Sellist seisukohta tuleb pidada põhjendatuks, sest töötaja ja tööandja vahel toimunud (kohtu)vaidluse tõttu tekkinud pinged ei lase tavaliselt töösuhet usaldusväärsel viisil jätkata.^{*80}

Siiski, TLS § 107 lõike 3 järgi võib töövaidlusorgan jätta tööandja taotluse tööleping lõpetada rahuldamata, kui töötaja on ülesütlemise ajal rase või töötajal on õigus saada rasedus- ja sünnituspuhkust või töötaja on valitud töötajate esindajaks, välja arvatud juhul, kui mõlema poole huve arvestades ei ole see mõistlikult võimalik. „Nimetatud isikud vajavad oma seisundi või staatuse tõttu täiendavat kaitset ning neil on ebaseadusliku ülesütlemise korral õigus jääda tööle sõltumata sellest, kas tööandja seda soovib või mitte.“^{*81} Rikkumisest teavitaja kaitse suurendamiseks võiks TLS § 107 lõikes 3 toodud töötajate loetelu täiendada töötajaga, kes on seaduse nõuete kohaselt rikkumisest teavitatud.

Kui rikkumisest teavitatud töötaja töölepingu ülesütlemise tühisus tuvastatakse ja töövaidlusorgan lõpetab töölepingu, siis on töötajal TLS § 109 lõike 1 alusel õigus saada hüvitist^{*82} oma kolme keskmise kuutasu ulatuses. Töövaidlusorgan võib hüvitise suurust muuta, arvestades lepingu ülesütlemise asjaolusid ja mõlema poole huve. Seega saab töövaidlusorgan hüvitise suuruse määramisel arvestada, et töötaja tööleping õeldi üles rikkumisest teavitamise tõttu. „Oluline on, et hüvitis oleks kõiki asjaolusid arvestades õiglane.“^{*83}

Artikli autorile teadaolevalt lähtuvad töövaidlusorganid enamasti TLS § 109 lõike 1 sõnastusest ja töötajale kolme keskmise kuutasu suurusest hüvitisest suuremat summat tavaliselt välja ei mõista. Rikkumisest teavitatud töötaja kaitse suurendamiseks võiks tema suhtes kohaldada TLS § 109 lõikes 2 sätestatud erandit, mille järgi on töötajal, kes on rase, kellel on õigus saada rasedus- ja sünnituspuhkust või kes on valitud töötajate esindajaks, õigus saada hüvitist töötaja kuue keskmise kuutasu ulatuses.

6. Lõpetuseks

2019. aasta lõpus jõustus Euroopa Liidus mahukas rikkumisest teavitaja kaitse reeglistik. Mitme teadlase hinnangul võib seda pidada kordaläinuks. Näiteks leiab Abazi, et rikkumisest teavitaja kaitse direktiiv põhineb valdavalt ülemaailmsel parimal taval ja tagab ranged kaitsestandardid.^{*84} Mõned teised autorid toovad esile direktiivi detailirohkuse ja peavad oluliseks õigete otsuste tegemist selle ülevõtmisel riigisisesse õigusesse.^{*85} Kuigi rikkumisest teavitamine toimub üldsuse heaolu nimel ja võib aidata ära hoida muu

⁷⁸ TLS § 107 lg 1 näeb ette, et kui töövaidlusorgan (töövaidluskomisjon või kohus) tuvastab, et töölepingu ülesütlemine on tühine, loetakse, et leping ei ole ülesütlemisega lõppenud. Sellisel juhul lõpetab töövaidlusorgan tööandja või töötaja taotlusel töölepingu alates ajast, kui see oleks lõppenud ülesütlemise kehtivuse korral (TLS § 107 lg 2).

⁷⁹ Näiteks Saksamaa, vt M. Weiss, M. Schmidt, D. Hlava. *Labour Law and Industrial Relations in Germany*. 5. ed. Kluwer Law International 2020, lk 140 jj. Töötaja ei saa siiski alati töölepingu ülesütlemise tühisuse tuvastamise korral ennistamist nõuda.

⁸⁰ Vt ka Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde (viide 6), § 107 komm. 1.

⁸¹ Samas, § 107 komm. 2.

⁸² Riigikohtu selgituse kohaselt hõlmab TLS § 109 lg-s 1 sätestatud hüvitis erinevaid kahjuliike ning selle hüvitise koosseisus tuleb hüvitada tekkinud varaline kahju (saamata jäänud tulu), tulevikus tekkiv varaline kahju (saamata jääv tulu) ning tekkinud mittevaraline kahju, vt RKTko 14.04 2014, 3-2-1-79-13, p 32.3.

⁸³ Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde (viide 6), § 109 komm. 1.

⁸⁴ V. Abazi (viide 27), lk 656.

⁸⁵ S. Gerdemann, N. Colneric (viide 21), lk 12; S. Gerdemann, N. Colneric (viide 26), lk 9–13; D. Lewis (viide 31), lk 17 jj.

hulgas looduskatastroofe või inimohvritega õnnetusi, on rikkumisest teavitajal ühiskonnas sageli negatiivne kuvand. Rikkumisest teavitajasse halvustava suhtumise korral ei pruugi rikkumisest teavitaja kaitse õnnestunud regulatsioonil olla suurt praktilist tähendust. Teiselt poolt võib see olla aga lähtepunktiks, mis aitab rikkumisest teavitamise küsimuses (organisatsiooni) kultuuri muuta.

Autorist: Merle Erikson on Tartu Ülikooli õigusteaduskonna tööõiguse professor.